Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

17 050 Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 615

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN WERK EN PARTICIPATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2026

Met de sociale zekerheid wordt gestreefd naar sociale rechtvaardigheid. Daarbij wordt ingezet op de volledige benutting van de potentie van mensen op de arbeidsmarkt en in de samenleving, en het bieden van ondersteuning hierbij wanneer dat nodig is. Waar betaald werken niet (meer) mogelijk of passend is, voorziet SZW in de bestaanszekerheid voor mensen via socialezekerheidsregelingen. De rol van de overheid in de sociale zekerheid is om deze bestaanszekerheid en inkomensondersteuning te waarborgen. Dit doen we met wetgeving en de uitvoering daarvan, met oog voor de menselijke maat. Ook mensgerichte dienstverlening en passende handhaving, waarbij vertrouwen als uitgangspunt wordt genomen, horen bij deze waarborgen. Het schept de voorwaarden voor burgers om gestalte te kunnen geven aan hun leven[1].

Er worden soms fouten gemaakt in de uitvoering van sociale zekerheid. Het herstellen van de rechtmatige situatie is dan belangrijk. Dat betekent dat mensen die een te hoog bedrag aan uitkering hebben ontvangen, dit in principe moeten terugbetalen. Mensen die een te laag bedrag hebben ontvangen, krijgen dit over het algemeen alsnog uitbetaald. De rechtmatigheid van uitkeringen bewaken door middel van terugvorderingen en nabetalingen is essentieel voor het maatschappelijk draagvlak. Ook draagt dit bij aan de betaalbaarheid en houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid.

In de Kamerbrief van 29 september 2025[2] over de kabinetsreactie en de aanbieding van het onderzoeksrapport «Effecten van het terugvorderingsbeleid» is een modernisering van het vorderingenbeleid aangekondigd. Hierbij wordt gestreefd naar een evenredig vorderingenbeleid. Graag informeren wij u met deze brief over de voortgang van de trajecten die

[1] SZW Meerjarige handhavingskoers 2026–2029
[2] Kamerstukken II, 2025/26, 17 050, nr. 612.

kst-17050-615
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

onderdeel zijn van de modernisering van het vorderingenbeleid. Dit betreft het wetsvoorstel Modernisering vorderingenbeleid, de Regeling terugvordering geringe bedragen en de pilot bruto/netto problematiek. Het wetsvoorstel dat wordt voorbereid heeft als doel om een wettelijk kader te bieden voor het herzien en nabetalen van uitkeringen bij eigen fouten van de uitkeringsinstantie, een oplossing voor ongewenste keteneffecten door bepaalde nabetalingen en een verduidelijking van het wettelijk kader van vorderingen op erfgenamen. Daarnaast doen wij de toezegging aan het lid Neijenhuis[3] gestand om voor de zomer terug te komen op het standaardiseren van een vergoedingsregeling en keteneffecten daarbij mee te nemen.

Wetsvoorstel Modernisering vorderingenbeleid

Met het wetsvoorstel Modernisering vorderingenbeleid dat wordt voorbereid, worden zowel op het gebied van herziening en nabetaling als op het gebied van terugvorderingen wijzigingen doorgevoerd. Hieronder zijn de belangrijkste onderwerpen waarop wijzigingen in het wetsvoorstel voorzien zijn, uiteengezet.

Een wettelijk kader voor het nabetalen van uitkeringen bij eigen fouten van de uitkeringsinstantie

Indien een uitkeringsinstantie vaststelt dat een betrokkene onterecht geen of te weinig uitkering heeft ontvangen, herziet zij de uitkering altijd voor de toekomst en in de regel ook met terugwerkende kracht. Uitkeringsinstanties zijn echter niet altijd wettelijk gebonden om een uitkering met terugwerkende kracht te herzien en een nabetaling te verstrekken. Eén van de beginselen van behoorlijk bestuur is dat de overheid in haar beleid moet streven om mensen in vergelijkbare situaties gelijk te behandelen. Het wetsvoorstel Modernisering vorderingenbeleid beoogt hieraan bij te dragen door te bezien hoe wettelijk geregeld kan worden dat herzien en nabetaald wordt in gevallen waar de uitkeringsinstantie een fout heeft gemaakt.

De overheid gaat uit van vertrouwen en dienstverlening met de menselijke maat en zal met het wetsvoorstel meer duidelijkheid en rechtszekerheid faciliteren in dit proces. Door een wettelijk kader te bieden voor herziening en nabetaling bij fouten van de uitkeringsinstantie zelf, kunnen onduidelijkheid en willekeur in het beleid rondom nabetalen worden voorkomen.

Oplossing keteneffecten door nabetalingen

Als een uitkeringsinstantie een beschikking met betrekking tot een uitkering herziet en een nabetaling verstrekt, kan deze nabetaling nadelige gevolgen hebben voor het recht op en de hoogte van andere inkomensafhankelijke regelingen die de betrokkene ontvangt (zogenoemde «keteneffecten»). Dit betekent voor mensen bijvoorbeeld dat zij door de nabetaling minder of geen recht op toeslagen hebben of te maken krijgen met hogere inkomensafhankelijke eigen bijdrages. Keteneffecten kunnen optreden wanneer nabetalingen betrekking hebben op één of meerdere voorgaande kalenderjaren. Dit komt doordat er door een nabetaling een ongewone verhoging van het inkomen ontstaat in het jaar waarin de nabetaling wordt ontvangen (het zogenoemde «piekinkomen»). Dit piekinkomen is het toetsingsinkomen dat gebruikt wordt om het recht op en de hoogte van inkomensafhankelijke regelingen vast te stellen. Mensen kunnen daardoor financieel (veel) minder overhouden dan waar zij recht op

[3] Kamerstukken II, 2025/26, 26 448, nr. 867.

hadden gehad als de uitkering wel direct goed was vastgesteld. Dit knelpunt is eerder beschreven in de Kamerbrief van 11 juli 2025[4] over de Hervormingsagenda inkomensondersteuning.

Om keteneffecten zoveel mogelijk te voorkomen, wordt een voorstel uitgewerkt om bepaalde nabetalingen van uitkeringen uit te zonderen van het toetsingsinkomen. Er zijn middelen vrijgemaakt voor zowel de structurele kosten als de implementatiekosten van de beoogde oplossing voor keteneffecten door nabetalingen. Deze kosten worden gezamenlijk gedekt door SZW, BZK en VWS.
Door de voorgenomen wijziging om bepaalde nabetalingen van uitkeringen uit te zonderen van het toetsingsinkomen, worden keteneffecten van nabetalingen structureel opgelost. Hierdoor leiden nabetalingen volgend uit fouten van de uitkeringsinstantie niet langer tot keteneffecten en hebben zij dus ook geen nadelige gevolgen meer voor de betrokkene. Daarmee wordt voorkomen dat in dit soort gevallen een incidentele oplossing moet worden gerealiseerd.

Verduidelijking van het wettelijk kader van vorderingen op erfgenamen

In het kader van het wetsvoorstel Modernisering vorderingenbeleid wordt ook gekeken naar de wijze waarop wordt omgegaan met het terugvorderen van en nabetalen aan erfgenamen van overleden uitkeringsgerechtigden.

Terugvorderingen

De mogelijkheden voor een uitkeringsinstantie om uitkeringsschulden na het overlijden van een uitkeringsgerechtigde te verhalen, worden gereguleerd door zowel het algemene erfrecht uit Boek 4 van het Burgerlijk Wetboek (BW) als bepaalde bepalingen binnen de socialezekerheidswetten.

Binnen deze socialezekerheidswetten wordt echter verschillend omgegaan met het terugvorderen van schulden na overlijden. Sommige socialezekerheidswetten bevatten een juridische bepaling betreffende het terugvorderen van schulden in een dergelijke situatie, andere wetten bevatten geen juridische bepaling hieromtrent. Daarnaast is vastgesteld dat uitkeringsinstanties tegen verschillende uitvoeringsproblemen aanlopen bij het verhalen van schulden na het overlijden van de betrokkene. Deze knelpunten stroken niet met de politieke en maatschappelijke wens om het socialezekerheidsstelsel te vereenvoudigen en dragen niet bij aan de begrijpelijkheid en duidelijkheid van het stelsel vanuit zowel burger- als uitvoeringsperspectief.

Gelet op het voorgaande wordt in het kader van het wetsvoorstel Modernisering vorderingenbeleid onderzocht op welke wijze het wettelijk kader geüniformeerd en vereenvoudigd kan worden.

Nabetalingen

Uitkeringen zijn bedoeld om de persoon die recht heeft op de uitkering te voorzien van inkomensondersteuning. Een uitkering eindigt dan ook bij overlijden van de betrokkene. Uit diverse bepalingen in de socialezekerheidswetten en de toelichting daarbij blijkt dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om uitkeringen en daarmee nabetalingen bij

[4] Kamerstukken II, 2024/25, 26 448, nr. 849.

anderen dan de betrokkene zelf terecht te laten komen[5]. De socialezekerheidswetten expliciteren echter niet dat niet nabetaald wordt aan een erfgenaam. Gebleken is dat hierdoor in de praktijk onduidelijkheid is ontstaan of een nabetaling verstrekt mag worden aan een erfgenaam. Wij zijn daarom voornemens middels het wetsvoorstel Modernisering vorderingenbeleid te verduidelijken dat in het geval van te laag verstrekte uitkeringen in beginsel niet nabetaald wordt aan erfgenamen.

Regeling terugvordering geringe bedragen

In het kader van de modernisering van het vorderingenbeleid is in september 2025 de evaluatie van de Regeling terugvordering geringe bedragen aangekondigd in de Kamerbrief «Kabinetsreactie en aanbieding onderzoeksrapport «Effecten van het terugvorderingsbeleid»[6]. De Regeling terugvordering geringe bedragen geeft uitkeringsinstanties de bevoegdheid om af te zien van verplichte terugvordering, mits het terug te vorderen bedrag een door de Minister vastgesteld maximumbedrag niet overschrijdt. In 1997 werd dit maximumbedrag vastgesteld op 250 gulden per kalenderjaar. Bij de invoering van de euro is het grensbedrag in 2002 louter technisch omgezet naar € 113, zonder aanvullende beleidsmatige heroverweging. Dit bedrag is sindsdien ongewijzigd gebleven. In het licht hiervan, en ter bevordering van een doelmatige uitvoering en een duidelijker stelsel voor burgers, is een aanpassing van de regeling wenselijk. Concreet worden twee aanpassingen onderzocht.

Allereerst wordt verkend of het wenselijk is om de gestelde voorwaarde «op jaarbasis» in de huidige regeling te laten vervallen. De huidige wet gaat uit van een systematiek waarbij vorderingen per kalenderjaar worden vastgesteld en kwijtgescholden. Dit betekent dat het totale bedrag aan vorderingen binnen één kalenderjaar onder de grens van € 113 moet blijven om voor kwijtschelding in aanmerking te komen. In de uitvoering leidt dit tot knelpunten, omdat vooraf niet duidelijk is of later in hetzelfde kalenderjaar nog aanvullende vorderingen zullen ontstaan. Hierdoor blijven vorderingen langer openstaan en wordt efficiënte, geautomatiseerde verwerking bemoeilijkt. Door het criterium «op jaarbasis» te laten vervallen, wordt het proces aanzienlijk vereenvoudigd. Vorderingen onder een bepaald bedrag kunnen dan direct worden kwijtgescholden, zonder rekening te hoeven houden met mogelijke latere vorderingen. De beoordeling vindt daarmee niet langer per kalenderjaar, maar per afzonderlijke vordering plaats.

Indien wordt besloten de voorwaarde «op jaarbasis» te laten vervallen, dan is het noodzakelijk om het vastgestelde drempelbedrag van € 113 in de regeling te heroverwegen, omdat dit bedrag is afgestemd op een jaarlijkse beoordelingssystematiek. Welk bedrag hiervoor gekozen moet worden, wordt nog onderzocht. Dit komt de duidelijkheid en begrijpelijkheid van het stelsel voor de burger ten goede.

Pilot bruto/netto problematiek

In de Kamerbrief van 29 september 2025[7] werd de Kamer ook geïnformeerd over de praktische invulling van het kabinet om terug te vorderen ter hoogte van het nettobedrag. Het knelpunt ontstaat doordat uitkeringen na afdracht van loonheffing netto worden uitbetaald aan de burger. Als er

---

[5] Zie bijvoorbeeld de bepalingen in de socialezekerheidswetten inzake de onvervreemdbaarheid van het recht op uitkering (onder andere artikel 80 WIA, artikel 46 Participatiewet en artikel 26 AOW).

[6] Kamerstukken II, 2025/26, 17 050, nr. 612, p. 4.

[7] Kamerstukken II, 2025/26, 17 050, nr. 612.

te veel is uitgekeerd, wordt echter bruto teruggevorderd zodra een terugvordering de jaargrens passeert. Het verschil, de loonheffing, heeft de betrokkene niet op zijn rekening ontvangen. Meestal krijgen mensen een vergelijkbaar bedrag terug nadat de terugbetaling wordt opgegeven als negatief inkomen bij de aangifte inkomstenbelasting. Dit vinden mensen complex, zij moeten soms lang wachten tot teruggave en zij krijgen niet altijd een even hoog bedrag terug. In 2022 ging het om zo'n 50.000 terugvorderingen, veruit het grootste deel bij UWV. De hoge aantallen bij UWV komen door de relatief hoge uitkeringen en het tijdelijke karakter ervan.

Doordat deze problematiek vooral bij UWV voorkomt, was het voornemen om bij UWV een pilot uit te voeren om vorderingen te matigen met de hoogte van de loonheffing. Daarnaast werd een structurele oplossing verkend. Bij de voorjaarsbesluitvorming 2026 zijn de incidentele middelen voor de pilot vanwege noodzakelijke budgettaire afwegingen anders bestemd. Hierdoor kan de pilot niet doorgaan. Op de korte termijn betekent dit dat niet verder gewerkt wordt aan dit onderwerp. Het knelpunt blijft wel op de Hervormingsagenda inkomensondersteuning. De overheidsbrede inspanningen op vorderingen en schulden[8] verkleinen mogelijk de omvang van de problematiek rond bruto vorderingen. Over een paar jaar wordt daarom bezien wat dan de omvang en ernst van de problematiek is.

Afsluitend

Met de modernisering van het vorderingenbeleid wordt gestreefd naar een evenredig vorderingenbeleid. Een evenredig vorderingenbeleid houdt rekening met de verschillende belangen en effecten van dit beleid. Zo sluit het vorderingenbeleid beter aan op de veranderde visie op vorderingen sinds de toeslagenaffaire. Waarbij belang wordt gehecht aan het feit dat mensen krijgen waar zij recht op hebben, maar ook oog is voor de persoonlijke omstandigheden van betrokkenen.

Het streven is om de modernisering te realiseren middels het wetsvoorstel Modernisering vorderingenbeleid en de wijziging van de Regeling terugvordering geringe bedragen. Het wetsvoorstel en de regeling zullen nader worden uitgewerkt. Momenteel vinden gesprekken plaats met de uitvoering. Verder streven we naar internetconsultatie en uitvoeringstoetsen in de tweede helft van 2026. Burgers worden specifiek geconsulteerd in de vorm van een onderzoek dat gepland staat voor het najaar. In een volgende voortgangsbrief wordt uw Kamer in de eerste helft van 2027 geïnformeerd over de verdere uitwerking van het wetsvoorstel en de regeling, de uitkomsten van de internetconsultatie en de uitvoeringstoetsen en de resultaten van het onderzoek.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.A. Vijlbrief

De Minister van Werk en Participatie,
A.A. Aartsen

[8] Kamerstukken II, dossier 36 785.