Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

26 448 Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 903 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, 9 juli 2026

Het IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid[1] beschrijft dat de Toeslagenwet voor een beperkte groep mensen tot veel complexiteit kan leiden. In de kabinetsreactie op het IBO heeft het toenmalige kabinet toegezegd een verkenning uit te voeren naar vereenvoudigingsopties in de Toeslagenwet[2]. Met deze brief wordt uw Kamer over de uitkomsten van deze verkenning geïnformeerd.

Het stelsel van inkomensondersteuning beoogt werknemers inkomensbescherming te bieden wanneer zij door werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid niet kunnen werken. Deze inkomensbescherming bieden we door middel van uitkeringen op grond van de WW, ZW, WIA, WAO, WAZ, Wajong, Wazo, Wamil of IOW. Als deze inkomensverzekeringen niet toereikend zijn voor een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum, kan UWV een toeslag verlenen op grond van de Toeslagenwet.

De Toeslagenwet is een moeilijke wet voor mensen om te begrijpen en voor UWV om uit te voeren. Deze complexiteit leidt tot een groot potentieel niet-gebruik van de regeling. Het betreft hier potentieel niet-gebruik, omdat het daadwerkelijke niet-gebruik van de Toeslagenwet niet precies is vast te stellen. Hiervoor zijn namelijk gegevens nodig waarover onderzoekers en UWV niet (mogen) beschikken. Het rapport «Niet-gebruik van de Toeslagenwet» van de Nederlandse Arbeidsinspectie onderschrijft dat het potentieel niet-gebruik van de Toeslagenwet hoog is[3]. In de knelpuntenbrieven en uitvoeringstoets kostendelersnorm wijst

[1] Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 362, nr. 328
[2] Kamerstukken II 2022/23, 29 362, nr. 328
[3] Het potentiële niet-gebruik van de Toeslagenwet wordt voor de verschillende basiswetten tussen 35% en 68% ingeschat. Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 733

kst-26448-903
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

ook UWV op de beperkte uitvoerbaarheid van de Toeslagenwet[4]. De complexiteit leidt tot foutgevoeligheid bij mensen en uitvoering en tot risico's op terugvorderingen.

De Toeslagenwet

Het doel van de Toeslagenwet is te voorkomen dat mensen een inkomen onder het sociaal minimum of laatstverdiende loon[5] krijgen als zij werkloos, ziek of arbeidsongeschikt worden. Daarnaast moet er recht bestaan op een loondervingsuitkering bij UWV[6]. Volgens de Toeslagenwet wordt onder loondervingsuitkeringen verstaan: de basisuitkeringen WW, ZW, WIA, WAO, WAZ, en ook een uitkering of inkomensvoorziening op grond van de Wajong, Wazo, de Wamil en de IOW.

Een aanvulling vanuit de Toeslagenwet is ook bedoeld om te voorkomen dat de groep met een loondervingsuitkering naar de algemene bijstand wordt verwezen en daardoor (direct) te maken krijgt met onder andere de vermogenstoets die daarvoor geldt. In de memorie van toelichting[7] is toegelicht dat met de Toeslagenwet een «tussenregime» is gecreëerd tussen de loondervingsuitkeringen van UWV en de algemene bijstand die wordt uitgevoerd door gemeenten. De uitvoering is destijds bij UWV belegd om te voorkomen dat mensen naar twee loketten moeten (gemeente en UWV).

Bij de Toeslagenwet geldt het uitgangspunt dat een uitkering plus toeslag niet hoger mag zijn dan hetgeen is verzekerd in de basiswet[8]. De uitkeringen samen worden gemaximeerd tot het oude loonniveau van vóór de verzekerde gebeurtenis (werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid). Hierbij wordt uitgegaan van het dagloon van de basiswet[9]. De Toeslagenwet is een voorziening en wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Daarnaast heeft de Toeslagenwet een toets op gezinsinkomen.

Net als bij de basiswetten moeten uitkeringsgerechtigden een aanvraag indienen voor de Toeslagenwet. Zonder aanvraag heeft UWV geen wettelijke grondslag om te beoordelen of iemand recht heeft op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet.

Complexiteit en toegangseisen

Mensen met een aanvulling vanuit de Toeslagenwet hebben te maken met minimaal twee uitkeringsregelingen (bijvoorbeeld WIA + TW, of WW + TW). Als het verzekerde loon onder het sociaal minimum ligt, kunnen mensen daarbovenop aanvullende bijstand nodig hebben. In 14% van de gevallen hebben mensen daardoor te maken met drie uitkeringsregelingen (bijvoorbeeld WIA + TW + Participatiewet). Voor deze uitkeringen gelden verschillende voorwaarden, verplichtingen en verrekenregels bij inkomen. In combinatie met het feit dat de doelgroep van de Toeslagenwet ook afhankelijk is van toeslagen en gemeentelijke regelingen,

---

[4] Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 26 448, nr. 652 en bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3

[5] Indien iemands laatstverdiende loon voor intreden van het verzekerd risico al lager lag dan het geldend sociaal minimum, maximeert de Toeslagenwet het bedrag aan aanvullende toeslag tot het laatstverdiende loon.

[6] In het tweede ziektejaar kunnen mensen ook toeslag op loon aanvragen bij UWV als het verminderde loondoorbetaling bij ziekte onder het sociaal minimum komt.

[7] Kamerstukken II 1985/86, 19 257, nr. 3.

[8] Onder basiswet verstaan we de loondervingsuitkeringen bij UWV. Basiswet is geen juridische bestaande term, maar wordt in deze kamerbrief gebruikt omwille van de leesbaarheid.

[9] Met uitzondering van de Wajong en IOW. Bij de Wajong en IOW wordt met de grondslag gerekend (zie artikel 8a TW).

heeft deze groep te maken met een opeenstapeling van wetten, regels en verplichtingen.

Doordat de Toeslagenwet is vormgegeven als een «tussenregime», wijken de rechten en plichten van de Toeslagenwet veelal af van zowel de loondervingsuitkeringen als van de bijstand. Dit maakt het stelsel van inkomensondersteuning lastiger te begrijpen. Voor UWV zijn de afwijkingen van de loondervingsuitkeringen moeilijk om uit te voeren.

Een fundamentele bron van complexiteit is het feit dat de Toeslagenwet een aanvulling is tot het sociaal minimum en het sociaal minimum leefvormafhankelijk is. Daarom moet UWV bij het vaststellen van het recht op aanvulling vanuit de Toeslagenwet rekening houden met iemands huishoudsituatie (alleenstaande/paar/kostendelers), wat gemeenten ook moeten bij de bijstand. Alle andere uitkeringen die UWV verstrekt, zijn individuele uitkeringen. Om deze complexiteit volledig weg te nemen, zou de aanvulling in de Toeslagenwet geïndividualiseerd moeten worden, waarbij het criterium van de leefvorm wordt losgelaten en het karakter van de sociale voorziening wijzigt. Dit creëert echter een groter verschil met de bijstand, die ook een uitkering tot sociaal minimum biedt, maar onder strengere voorwaarden.

Daarnaast zorgt het afwijkende karakter van de Toeslagenwet voor extra complexiteit in zowel de uitvoering als het stelsel, en is niet altijd logisch en uitlegbaar. Voorbeelden van het afwijkende karakter zijn:

- Afwijkende regels voor de verrekening van inkomsten (vrijlatingsregels) en een afwijkend inkomensbegrip in het Algemeen Inkomensbesluit. In de Toeslagenwet worden meer soorten inkomen verrekend, tegen een lager percentage en met een apart maximum;
- Een afwijkende sociaalminimumnorm, waardoor mensen in de Toeslagenwet alsnog onder sociaal minimum kunnen blijven steken en een nadere aanvulling uit de algemene bijstand nodig hebben om tot het sociaal minimum te komen. Ook kunnen mensen recht hebben op een Toeslagenwet-aanvulling terwijl zij al boven het sociaal minimum van de bijstand zitten;
- Afwijkende voorwaarden om aanspraak te maken op de Toeslagenwet, zoals een partner geboren voor 31 december 1971 tenzij tot het huishouden een kind onder de 12 jaar behoort.

Deze complexiteit verhoogt de drempel tot het aanvragen van de Toeslagenwet en zou daardoor bij kunnen dragen aan de hoge mate van potentieel niet-gebruik. De omvang van het daadwerkelijke niet-gebruik van de Toeslagenwet is lastig vast te stellen. Het Syntheseonderzoek niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen wijst op een aantal algemene oorzaken die het risico op niet-gebruik verhogen[10]. Voor de Toeslagenwet gaat het onder andere om complexe begrippen, aanvraaginitiatief dat bij mensen ligt, een inkomenstoets (ook voor de partner) en het recht op uitkering verandert wanneer de leefomstandigheden veranderen.

Uitkomsten verkenning

Samen met UWV is een verkenning gedaan naar de complexiteit van de Toeslagenwet en mogelijke vereenvoudigingsopties. In de verkenning zijn uiteenlopende maatregelen onderzocht om de Toeslagenwet te vereenvoudigen en het beleidsdoel van de Toeslagenwet beter te kunnen behalen. De maatregelen zijn uitgewerkt in de fichebundel in de bijlage bij deze Kamerbrief.

[10] Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 696

De maatregelen zijn beoordeeld aan de hand van de principes «een zeker en voorspelbaar inkomen» en «een begrijpelijk stelsel» voor zowel de uitkeringsgerechtigde als de uitvoerder (UWV). Daarnaast is gekeken naar specifieke inkomenseffecten, arbeidsmarkteffecten, juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid, budgettaire effecten en handhaafbaarheid. Dit heeft geleid tot een lijst met beleidsopties, die soms een aanscherping van de voorwaarden voor een aanvulling betekenen en soms een versoepeling. Alle maatregelen vereisen een aanpassing van wet- of regelgeving.

Het algemene beeld uit de verkenning is dat de complexiteit grotendeels voortkomt uit de bepalingen en voorwaarden in de Toeslagenwet, die zowel afwijken van de basiswetten van UWV als van de Participatiewet. Deze afwijkingen zijn deels te verklaren vanuit het beleidsdoel van de Toeslagenwet of komen voort uit tijdsverloop[11].

Uit de verkenning zien we 3 lijnen om de Toeslagenwet te vereenvoudigen en niet-gebruik tegen te gaan. Namelijk: 1) het gebruik van de Toeslagenwet vergroten, 2) specifieke voorwaarden en wettelijke bepalingen binnen de Toeslagenwet vereenvoudigen en 3) een fundamentele herziening waarbij de Toeslagenwet geen aparte regeling meer is.

Lijn 1. Gebruik Toeslagenwet vergroten

In de A-fiches in de bijlage zijn enkele opties in kaart gebracht die het bereik van de Toeslagenwet kunnen vergroten. Deze opties verminderen de complexiteit van het stelsel op zichzelf niet, maar bestrijden wel een symptoom van de huidige complexiteit. Daarmee kunnen deze opties voor mensen alsnog gunstige effecten hebben. Tot deze opties behoren onder andere een naamswijziging en het schrappen van de maximering van de toeslag tot het dagloon van de basiswet.

De Toeslagenwet is daarnaast opgenomen in het wetsvoorstel «Proactieve dienstverlening SZW»[12]. Door deze wetswijziging kan UWV uitkeringsgerechtigden actief informeren over de mogelijkheid van een aanvulling vanuit de Toeslagenwet en de aanvraag faciliteren. In aanloop naar de inwerkingtreding van de wetswijziging neemt UWV in sommige gevallen al proactief contact op met uitkeringsgerechtigden en zorgt voor een gecombineerde aanvraag van WW en Toeslagenwet. De verkende opties voor vereenvoudiging van de Toeslagenwet kunnen het niet-gebruik naar verwachting verder terugdringen.

Lijn 2. Maatregelen binnen de Toeslagenwet

De Toeslagenwet kan vereenvoudigd worden door specifieke voorwaarden en wettelijke bepalingen in de Toeslagenwet te vereenvoudigen (B-fiches in de bijlage). Daarbij kan gekeken worden naar bestaande regels in de basiswetten of de Participatiewet om de geldende verplichtingen mee te harmoniseren. Uitgangspunt hierbij is dat harmonisatie daadwerkelijk tot vereenvoudiging voor mensen en uitvoering leidt en geen extra toegangseisen of verdere complexiteit in de Toeslagenwet introduceert. Aangezien de uitvoering bij UWV is belegd, dienen de maatregelen de uitvoering voor UWV te vereenvoudigen. Deze maatregelen zijn veelal kleinere vereenvoudigingen met vaak relatief kleinere

[11] De Toeslagenwet is ingevoerd in 1986. De wetgeving is sindsdien minder aangepast op maatschappelijke ontwikkelingen dan andere regelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de aanwezigheid van partners en kinderen in het huishouden.

[12] Kamerstukken II 2024/25, 36 799, nr. 2

budgettaire effecten. Al deze maatregelen vereisen een aanpassing van wet- en regelgeving.

Voorbeelden van maatregelen binnen de Toeslagenwet zijn het vereenvoudigen van de vrijlatingsregeling waarbij de afwijkende regels voor de verrekening van inkomsten worden geharmoniseerd. Ook kan het inkomensbegrip in de Toeslagenwet geharmoniseerd worden met de basiswetten van UWV. Daarnaast zou de leefvorm vereenvoudigd kunnen worden door afschaffing van de kostendelersnorm in de Toeslagenwet. Hoewel de kostendelersnorm ook in andere sociale voorzieningen (zoals de Participatiewet en Algemene nabestaandenwet) wordt toegepast, kent deze verschillen in de uitvoering en effecten op uitkeringshoogten.

Lijn 3. Fundamentele herziening

Een fundamentele vereenvoudiging van de Toeslagenwet is op de langere termijn te bereiken door rechten en plichten te integreren in ofwel de loondervingsuitkeringen (basiswetten), ofwel de algemene bijstand.

Dit houdt in dat de Toeslagenwet fundamenteel vereenvoudigd zou kunnen worden door het sociaal minimum volledig te incorporeren in de basiswetten, waarmee de Toeslagenwet overbodig wordt. Hierbij wordt de basiswetuitkering van mensen die onder het sociaal minimum zitten, aangevuld tot de alleenstaandennorm van de Toeslagenwet. In de gevallen waarbij het verzekerde loon onder het sociaal minimum ligt, wordt de aanvulling gemaximeerd op het oude loonniveau. Gevolg is dat de aanvullende toeslag voor alleenstaanden overbodig wordt. Hiermee wordt voor deze groep stapeling van regelingen en niet-gebruik van de Toeslagenwet tegengegaan. Voor gehuwden en meerpersoonshuishoudens betekent dit dat de Toeslagenwet vervalt en zij voor een aanvulling tot aan het sociaal minimum naar de gemeente kunnen voor een aanvullende bijstandsuitkering.

Een andere mogelijkheid is de Toeslagenwet afschaffen en de Participatiewet aan te wijzen als universeel vangnet voor wie een aanvulling tot sociaal minimum nodig heeft, met gelijke voorwaarden voor iedereen. Het is dan niet meer mogelijk om een aanvullende toeslag te krijgen vanuit UWV. Deze maatregel vergroot de begrijpelijkheid van het sociale vangnet, maar betekent voor sommige mensen dat zij geen aanvulling meer zullen ontvangen vanwege de striktere toegangseisen in de Participatiewet. Daarnaast betekent dit dat meer mensen te maken zullen krijgen met twee loketten, namelijk UWV en hun gemeente.

In de C-fiches in de bijlage zijn deze twee maatregelen uitgewerkt, naast andere maatregelen die tussen deze opties in zitten. Deze twee opties vergen fundamenteel andere keuzes ten aanzien van de aard van de werknemersverzekeringen, de Toeslagenwet en de algemene bijstand. De budgettaire consequenties van deze opties zijn substantieel.

Vanwege de samenhang met andere wetten lopen deze fundamentele opties mee in de Hervormingsagenda inkomensondersteuning. In deze agenda bezien wij de regelingen in de sociale zekerheid in het bredere verband van het gehele stelsel. Daarbij kunnen de principiële uitgangspunten van de werknemersverzekeringen, de Toeslagenwet en de bijstand heroverwogen worden en kunnen de substantiële budgettaire consequenties van dergelijke wijzigingen scherper in kaart worden gebracht. Uw Kamer wordt voor de zomer geïnformeerd over de Hervormingsagenda inkomensondersteuning.

Vervolg

De Toeslagenwet is een complexe wet voor mensen en uitvoering. De verkenning met UWV laat uiteenlopende maatregelen zien waarmee de Toeslagenwet vereenvoudigd kan worden.

In de voorjaarsbesluitvorming 2025 waren middelen vrijgemaakt om de Toeslagenwet op korte termijn te vereenvoudigen. Dit betrof ongeveer € 4 miljoen per jaar. Het pakket aan maatregelen dat binnen deze middelen genomen kan worden, leidt maar beperkt tot een vereenvoudiging voor mensen en uitvoering. Mede daarom is in de voorjaarsbesluitvorming 2026 besloten om deze middelen in te zetten voor de tegenvaller op de SZW-begroting.

Een fundamentele vereenvoudiging van de Toeslagenwet vraagt om een integrale blik op het vangnet dat ervoor moet zorgen dat iedereen in de noodzakelijke bestaanskosten kan voorzien. Centraal staat de vraag op welke manier mensen een aanvulling zouden moeten krijgen tot het sociaal minimum. Deze vraag verkennen wij verder in het kader van de Hervormingsagenda inkomensondersteuning. Uw Kamer wordt voor de zomer geïnformeerd over de Hervormingsagenda inkomensondersteuning.

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

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