

Vergaderjaar 2025–2026

36 779

**Wijziging van de Algemene wet
inkomensafhankelijke regelingen en enkele
andere wetten met het oog op het verbeteren
van het toeslagenstelsel (Wet
verbetermaatregelen toeslagen)**

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 3 oktober 2025

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Nijhof-Leeuw

Adjunct-griffier van de commissie,
Lips

1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben hierover enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben een aantal vragen en opmerkingen.

Deze leden lezen dat de regering benadrukt dat het toeslagenstelsel complex is en dat dit voor veel burgers leidt tot onzekerheid, terugvoeringen en soms schulden. Hoe beoordeelt de regering de effectiviteit van dit wetsvoorstel om die problemen daadwerkelijk te verminderen, gegeven het feit dat een fundamentele hervorming van het toeslagenstelsel nog jaren op zich laat wachten?

De leden van de VVD-fractie lezen dat verlenging van de aanvraagtermijn van huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget het niet-gebruik van toeslagen tegengaat. Waaruit blijkt dat de datum voor een aanvraag van 1 september volgend op het jaar waarop de toeslag betrekking heeft, onvoldoende is? Kan dit worden onderbouwd? Maakt dit uit per toeslag?

De leden van de NSC-fractie zien dat de regering met het voorliggende wetsvoorstel stappen zet om enkele knelpunten in het toeslagenstelsel te verlichten. Tegelijkertijd hebben deze leden nog enkele vragen over de gekozen aanpak, de uitvoerbaarheid en de mate waarin het onderhavige wetsvoorstel recht doet aan schrijnende situaties.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt het toeslagenstelsel te verbeteren. Deze leden zijn van mening dat het toeslagenstelsel op dit moment te complex is en dat dit nadelige effecten heeft voor te veel kwetsbare mensen. Daarom verwelkomen deze leden elke verbetering aan dit stelsel. Wel zien de leden van de D66-fractie dit als tijdelijke oplossing, omdat deze leden het afschaffen van de toeslagen als de echte oplossing zien.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd in hoeverre de regering het mogelijk en uitvoerbaar acht om alle toeslagen automatisch uit te keren. Kan de regering toelichten waar het denken op dit punt momenteel staat? Is dit eventueel uitvoerbaar en op welke termijn? En is dit wenselijk? Kan de regering uiteenzetten welke mogelijkheden zij ziet voor een risicoloze automatische toekenning na afloop van het jaar, op basis van de dan definitief bekende inkomensgegevens? Is de regering bereid de haalbaarheid te onderzoeken van automatische toekenning gedurende het jaar en welke mechanismen overwogen kunnen worden om de risico's van inkomenswijzigingen te mitigeren?

De leden van de D66-fractie hebben daarnaast nog vragen over het uitbreiden van de huurtoeslag naar onzelfstandige woningen. Volgens deze leden zou dit het bouwen van studentenkamers en het opdelen of splitsen van woningen op grote schaal weer aantrekkelijk maken en daarmee een forse toename van het aantal woningen kunnen bewerkstelligen, wat hard nodig is in deze tijd. Deelt de regering deze visie? Kan de regering een inschatting geven van de budgettaire effecten om de huurtoeslag uit te breiden naar onzelfstandige woonruimten, of alleen naar studentenkamers? Heeft de regering onderzoek gedaan naar de behoefte onder studenten voor studio's (waarvoor wel huurtoeslag geldt) ten opzichte van studentenkamers of is zij bereid dat te ondernemen?

De leden van de BBB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover een aantal vragen.

2.1. Inleiding

De leden van de NSC-fractie onderschrijven de noodzaak om verbeteringen in het toeslagenstelsel door te voeren. Omdat een fundamentele stelselherziening tijd vergt, vinden zij het van belang dat er nu al verlichting komt voor burgers. Wel vragen zij zich af of de reikwijdte van dit wetsvoorstel voldoende is en of de uitvoering haalbaar blijft.

3. Algemene toelichting maatregelen

3.1 Uitzondering op het toeslagpartnerbegrip

De leden van de VVD-fractie en de NSC-fractie lezen dat de regering uitzonderingen maakt voor het toeslagpartnerbegrip voor drie specifieke groepen (vermissing, detentie, erkende vluchtelingen). Waarom zijn juist deze drie groepen geselecteerd en niet andere groepen waarbij de partner feitelijk geen bijdrage levert aan het huishouden? Om welke aantallen gaat het naar schatting per specifieke groep?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kan voorkomen dat een partner die binnen de gemaakte afbakening valt alsnog kan bijdragen aan het huishouden. Hoe wordt geborgd dat het doorbreken van het toeslagpartnerschap in deze drie situaties niet leidt tot misbruik, bijvoorbeeld wanneer een partner in detentie of in het buitenland wel degelijk over vermogen beschikt? De leden begrijpen dat de Dienst Toeslagen geen gegevens ontvangt van DJI in geval van detentie. Is er een wettelijke grondslag nodig om deze gegevensstroom op te zetten? En wat zijn de resultaten van het onderzoek naar de (on)mogelijkheden om een gegevensstroom op te zetten?

De leden van de VVD-fractie lezen dat is overwogen om de uitzondering voor erkend vluchtelingen te verbinden aan het doen van een nareisaanvraag. Kan nader onderbouwd worden waarom hier niet voor is gekozen? Welke bezwaren zijn hiertegen? Wordt het op deze manier niet te gemakkelijk gemaakt om toeslagen te ontvangen, terwijl er wel degelijk sprake is van een partner die kan bijdragen in het inkomen?

De memorie van toelichting wijst op een disharmonie tussen het partnerbegrip in de inkomstenbelasting en in de toeslagen. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering de mogelijke risico's van extra complexiteit en mismatches voor burgers beoordeelt en hoe wordt dit in de uitvoering ondervangen?

Deze leden lezen dat de regering aangeeft dat door de extra uitzondering op het Awir-partnerschap het mogelijk is om als fiscale partners vermogensbestanddelen zo te verdelen dat de toeslagaanvrager recht krijgt op toeslagen. Heeft de regering overwogen om hier iets aan te doen? Wordt dit punt meegenomen in de aangekondigde evaluatie?

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering bereid is om nader toe te lichten waarom andere schrijnende gevallen buiten beschouwing blijven en of er mogelijkheden zijn om dit partnerbegrip generieker te formuleren.

De leden van de D66-fractie hebben verheugd kennisgenomen van deze voorstellen om een uitzondering op het toeslagpartnerbegrip te maken voor deze specifieke groepen, bij wie de partner logsicherwijs niet kan

bijdragen aan het gezin. Dit betreft een lang gekoesterde wens van deze leden waarvoor ze vaak hebben gepleit. Is er een inventarisatie gedaan of er ook nog andere groepen partners zijn bij wie het aannemelijk is dat zij niet bijdragen aan het gezin en zo ja, zijn er nog andere groepen en waarom heeft de regering ervoor gekozen deze niet toe te voegen?

3.1.2 Voorgestelde maatregel

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn benieuwd hoe vaak het voorkomt dat er sprake is van een partner die in het buitenland woont zonder dat sprake is van een vluchtsituatie. Zou het eenvoudiger zijn om deze groep ook onder de alleenstaanden te scharen? Wat zouden de budgettaire gevolgen daarvan zijn?

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de voorgestelde verruiming van de aanvraagtermijn een stap in de goede richting is, maar constateren dat dit onvoldoende is om het hardnekkige probleem van niet-gebruik op te lossen. Deze leden wijzen in dit verband op cijfers uit het WoON 2024-onderzoek, waaruit blijkt dat huishoudens op of rond het sociaal minimum vaak te maken hebben met disproportioneel hoge huurquotes. Deze leden zien de vrees voor terugvorderingen als een belangrijke oorzaak die potentiële aanvragers ervan weerhoudt de toeslag aan te vragen. Hoe reflecteert de regering hierop?

3.2 Verlengen termijn aanvraag huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering de aanvraagtermijn verlengt van 1 september naar 31 december. Kan de regering een inschatting geven hoeveel extra rechthebbenden hierdoor naar verwachting gebruik zullen maken van hun recht op toeslagen? Welke structurele budgettaire gevolgen heeft deze verlenging en hoe worden de uitvoeringskosten bij de Dienst Toeslagen ingeschat?

Deze leden lezen ook dat de kinderopvangtoeslag een aparte, kortere termijn blijft houden. Kan de regering toelichten waarom juist bij deze toeslag meer risico wordt gezien op fraude of misbruik dan bij de andere toeslagen?

De leden van de D66-fractie zijn blij met het voornemen om de aanvraagtermijn voor de huurtoeslag te verruimen, zoals opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

Ze delen de mening dat deze aanpassing een belangrijke bijdrage kan leveren aan het terugdringen van het aanzienlijke niet-gebruik. In dat kader constateren deze leden dat momenteel bijna 200.000 huishoudens die recht hebben op huurtoeslag hier geen gebruik van maken. Kan de regering reflecteren op de oorzaken van dit hoge aantal en in hoeverre dit wetsvoorstel naar verwachting zal bijdragen aan het oplossen daarvan?

3.3 Geen aanpassing toeslagen met terugwerkende kracht

De leden van de VVD-fractie lezen dat met het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur bepaalde typen van beschikkingen aan te kunnen wijzen waarbij het met terugwerkende kracht vervallen van een bepaalde grondslag niet leidt tot een voor de burger negatieve toepassing van het recht op toeslagen over het verleden. Hoe wordt voorkomen dat burgers toeslagen behouden terwijl zij achteraf gezien geen recht hadden, en hoe wordt hiermee de rechtvaardigheid richting andere belastingbetalers geborgd?

Deze leden lezen ook dat de voorgestelde maatregel een delegatiebepaling inhoudt op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur typen van beschikkingen kunnen worden aangewezen die met terugwerkende worden vastgesteld. Welke typen beschikkingen zullen in eerste instantie via algemene maatregel van bestuur worden aangewezen en waarom is gekozen voor delegatie in plaats van een limitatieve opsomming in de wet zelf? Hoe wordt de Kamer actief betrokken bij het aanwijzen van nieuwe beschikkingen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat indienen via een online Toeslagenportaal na 1 september technisch onmogelijk is. Is dit na 1 januari 2026 (beoogde inwerkingtredingsdatum van het voorliggende wetsvoorstel) wel mogelijk?

De leden van de NSC-fractie vragen hoe wordt geborgd dat de delegatiebevoegdheid om via een algemene maatregel van bestuur terugwerkende beschikkingen buiten beschouwing te laten, niet te ruim of willekeurig wordt toegepast. Is de regering bereid om deze bevoegdheid strakker in de wet af te bakenen en daarbij de Kamer via een voorhangprocedure vooraf te betrekken?

3.4 Aanpassingen in het boetebeleid

De leden van de VVD-fractie lezen dat de verzuimboete voor burgers vervalt. Welke gevolgen verwacht de regering voor de naleving en het aantal (hoge) terugvorderingen en hoe wordt voorkomen dat dit leidt tot minder prikkels om wijzigingen tijdig door te geven? Wat als burgers bij herhaling nalaten tijdig informatie aan te leveren die relevant is voor het bepalen van de hoogte van de toeslag? Hoe vaak mag of kan je je vergissen? Voor kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus blijft de verzuimboete bestaan. Hoe beoordeelt de regering het risico dat deze actoren de lasten doorberekenen aan ouders?

Deze leden lezen ook dat de regering stelt dat openbaarmaking van vergrijpboetes overbodig is. Hoe verhoudt dit besluit zich tot de bredere inzet op transparantie en afschrikking van fraude? Welk doel werd nagestreefd bij het invoeren van de mogelijkheid om vergrijpboetes openbaar te maken? Is dit doel achterhaald? Zijn er betere manieren om fraude aan te pakken?

De leden van de D66-fractie kunnen zich herkennen in het voorstel om verzuimboetes op te leggen en om vergrijpboetes openbaar te maken. Ze zien dit als een goede invulling van het voorstel voor het recht op vergissen. Graag zouden deze leden wel een nadere toelichting willen of dit overal goed en snel uitvoerbaar is. Daarnaast zouden ze ook een reflectie willen of dezelfde redenering ook niet goed toepasbaar is op andere boetes die de rijksoverheid hanteert ten aanzien van burgers die een vergissing maken en of de regering heeft overwogen deze ook te onderzoeken.

3.4.2 Voorgestelde maatregelen

De leden van de BBB-fractie hebben op dit onderdeel een aantal vragen. Vervalt met het schrappen van rente en de verzuimboete niet een prikkel om tijdig juiste gegevens aan te leveren? Hoe wordt misbruik voorkomen? Is het onderscheid tussen verzuimboete en vergrijpboete bij opzet/groveschuld) voor burgers transparant en begrijpelijk? Hoe wordt dit verschil uitgelegd?

3.5 Afschaffen rente op terugvorderingen en nabetalings

De leden van de VVD-fractie lezen dat met deze maatregel de rente die wordt geheven op terugvorderingen en vergoed op nabetalings van toeslagen wordt afgeschaft. Wat zijn de structurele budgettaire gevolgen van het afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalings? Hoe beoordeelt de regering het risico dat burgers hierdoor minder prikkels ervaren om wijzigingen tijdig door te geven aan de Dienst Toeslagen?

De leden van de NSC-fractie vragen om inzicht in de orde van grootte van de jaarlijkse bedragen, zowel voor in rekening gebrachte rente als voor vergoede rente.

Daarnaast verzoeken deze leden de regering om een nominale verdeling te verstrekken waaruit blijkt hoe vaak bedragen van verschillende omvang voorkomen en om daarbij aan te geven welke groepen burgers het meest geraakt worden en of er sprake is van specifieke kwetsbare doelgroepen.

4. Budgettaire aspecten

De leden van de VVD-fractie lezen dat de maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel budgettaire consequenties hebben. Deze gevolgen worden betrokken bij de besluitvorming over de begroting. Kan de regering een overzicht geven van de totale structurele en incidentele budgettaire effecten van het voorliggende wetsvoorstel, uitgesplitst per maatregel? Hoe wordt binnen de begroting geborgd dat de extra uitgaven beheersbaar blijven, zeker gezien de omvangrijke budgettaire risico's van het toeslagenstelsel?

5. Uitvoeringsgevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de maatregelen gevolgen hebben voor de uitvoering door de Dienst Toeslagen. Hierbij gaat het onder meer om aanpassingen in de IT-systemen en de benodigde capaciteit. Welke extra uitvoeringskosten zijn gemoeid met de implementatie, en hoeveel fte wordt hiervoor structureel ingezet? Kan de regering toelichten hoe de IT-systemen van de Belastingdienst worden aangepast om de verschillende nieuwe uitzonderingen en termijnen correct te verwerken, en wat de risico's zijn op fouten in de overgangperiode?

De leden van de NSC-fractie constateren dat de uitvoeringstoetsen signaleren dat invoering per 1 januari 2026 onder grote druk staat en samenloopt met andere ICT-trajecten. Hoe groot acht de regering het risico dat hierdoor vertraging ontstaat of dat dit ten koste gaat van andere noodzakelijke verbeteringen?

Ook vragen deze leden welke keuzes de regering maakt binnen het IV-portfolio van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen om ruimte te creëren voor deze wetswijzigingen? Welke andere projecten kunnen hierdoor onder druk komen te staan? Kan de Kamer een overzicht ontvangen van de verdeling en prioritering van middelen binnen de IV-portfolio?

6. Doenvermogen

De leden van de VVD-fractie lezen dat bij de vormgeving van maatregelen rekening is gehouden met het doenvermogen van burgers. Welke concrete maatregelen worden genomen om te voorkomen dat burgers

door onduidelijkheid alsnog toeslagen mislopen of geconfronteerd worden met terugvorderingen?

7. Gevolgen voor burgers en bedrijven

De leden van de VVD-fractie lezen dat de voorgestelde maatregelen effecten hebben voor burgers en in sommige gevallen ook voor bedrijven, zoals kinderopvangorganisaties. Welke effecten verwacht de regering voor verschillende inkomensgroepen? Kan dit worden uitgesplitst naar lage, midden- en hogere inkomens?

Voor bedrijven zoals kinderopvangorganisaties blijven specifieke verplichtingen bestaan, waaronder de verzuimboete. Hoe beoordeelt de regering de administratieve lasten voor deze sector?

8. Evaluatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de effecten van dit wetsvoorstel na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Na welke termijn vindt de eerste evaluatie plaats en welke evaluatiecriteria zullen worden gehanteerd?