

**36779 Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke
regelingen, Wet hersteloperatie toeslagen en enkele
andere wetten met het oog op het verbeteren van het
toeslagenstelsel en het aanpassen van enkele
aanvraagtermijnen van bepaalde regelingen inzake de
hersteloperatie toeslagen (Wet verbetermaatregelen
toeslagen en aanpassing termijnen hersteloperatie
toeslagen)**

Nr. 8 Nota naar aanleiding van het verslag
Ontvangen 10 oktober 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Toeslagen algemeen	1
3. Uitzondering op het toeslagpartnerbegrip	4
4. Verlengen termijn aanvraag huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget	7
5. Geen aanpassing toeslagen met terugwerkende kracht.....	9
6. Aanpassingen in het boetebeleid	10
7. Afschaffen rente op terugvorderingen en nabetalingen....	13
8. Budgettaire aspecten.....	15
9. Uitvoeringsgevolgen	15
10. Doenvermogen.....	16
11. Gevolgen voor burgers en bedrijven.....	17
12. Evaluatie	17

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van PvdA-GroenLinks, VVD, D66, NSC en de BBB. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

2. Toeslagen algemeen

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de effectiviteit van dit wetsvoorstel om de problemen die het huidige toeslagenstelsel met zich meebrengt op te lossen, gegeven dat een fundamentele hervorming nog jaren op zich laat wachten. Het kabinet is het met de leden eens dat het toeslagenstelsel complex is. Een fundamentele hervorming kost echter veel tijd, waar mensen die met specifieke problemen binnen het stelsel te maken hebben niet op kunnen wachten. Om deze reden wil het kabinet - naast het voorbereiden van een hervorming op de lange termijn - op de korte termijn ook iets doen om het huidige toeslagenstelsel beter te maken. De voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel dragen bij aan een betere begrijpelijkheid van de toeslagen, zorgen ervoor dat de toeslagen beter aansluiten bij de feitelijke situatie waarin burgers verkeren en dringen het aantal terugvorderingen terug, waardoor de zekerheid voor burgers toeneemt.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre het mogelijk, wenselijk en uitvoerbaar is om alle toeslagen automatisch uit te keren. Zij vragen daarbij zowel naar de mogelijkheid om toeslagen gedurende het jaar automatisch toe te kennen als de mogelijkheid om toeslagen na afloop van het jaar, op basis van de definitief bekende inkomensgegevens, toe te kennen, en de haalbaarheid van deze opties. Tot slot vragen ze welke mechanismen overwogen kunnen worden om de risico's van inkomenswijzigingen te mitigeren.

In de brief Beleidsprioriteiten Toeslagen¹ is een verkenning aangekondigd om het toeslagenstelsel te hervormen naar een situatie waarbij toeslagen proactief en zo mogelijk definitief worden toegekend. In zo'n situatie zouden mensen niet meer te maken hebben met terugvorderingen. Ook wordt in die verkenning bezien of een aanvraagprocedure noodzakelijk is of dat de toeslag automatisch kan worden toegekend.² Met een dergelijk stelsel zou er geen sprake meer zijn van een voorschotstelsel en geen bijbehorende terugvorderingen. Een dergelijk stelsel betekent echter een fundamentele aanpassing van het huidige stelsel omdat de combinatie van gegevens die actueel én vastgesteld zijn, (nu) niet bestaat. Niet alleen vergt dit aanpassing van het inkomensbegrip waarop het recht op toeslagen wordt vastgesteld, omdat de toeslagen in het huidige stelsel worden gebaseerd op het jaarinkomen, dat pas na afloop van het berekeningsjaar vaststaat. Het vergt onder meer ook dat er accurate, actuele inkomensgegevens zijn die van zodanige kwaliteit zijn dat daarop de toeslag kan worden gebaseerd. Daarvan is vooralsnog geen sprake. Er wordt onder meer onderzocht of inkomens van ondernemers op een andere manier dan op jaarbasis kunnen worden geduid.

Ook andere gegevens zullen dan kenbaar moeten zijn in de actualiteit. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een voor de Dienst Toeslagen onbekend partnerschap van burgers, waardoor een burger toch geen aanspraak op toeslagen maakt. Ook kan een definitief inkomensgegeven nog enkele jaren later door de Belastingdienst worden herzien. Het zou onwenselijk zijn als een automatisch toegekende toeslag later alsnog zou moeten worden teruggevorderd. Deze aandachtspunten worden nu nader uitgewerkt.

Daarnaast onderzoekt het kabinet de minder vergaande variant in hoeverre het achteraf automatisch toekennen van zorgtoeslag op een

¹ Kamerstukken II, 2024/2025, 36708, nr. 8.

² Kamerstukken II, 2024/2025, 36708, nr. 8, p. 7.

wenselijke en uitvoerbare wijze kan worden ingezet.³ Met deze optie worden huishoudens bereikt die niet zelf al eerder een aanvraag voor zorgtoeslag hebben gedaan. In tegenstelling tot bovengenoemde verkenning wordt de toeslag dan achteraf automatisch uitgekeerd. Op dat moment zijn de benodigde gegevens (in principe) vastgesteld, waardoor er maar beperkt risico op terugvorderingen is.

De leden van de fractie D66 vragen naar de visie van het kabinet op het uitbreiden van de huurtoeslag naar onzelfstandige woningen om een toename van woningen te kunnen bewerkstelligen. Het kabinet deelt de noodzaak om meer woningen, waaronder onzelfstandige woningen, te realiseren. De bouw van (studenten)kamers en het woningdelen kunnen hier een bijdrage aan leveren. Het aantrekkelijk maken hiervan is van meerdere factoren afhankelijk. De aanpak ziet daarom op verschillende maatregelen. Met de recente modernisering van het woningwaarderingstelsel voor onzelfstandige woonruimte (WWSO) is de puntprijs met 25% omhoog gegaan. Hierdoor is het beter mogelijk om een eerlijke prijs te vragen voor onzelfstandige woonruimte. Om de bouw van meer onzelfstandige studentenwoningen te stimuleren, is er hiernaast op 10 juni 2025 een speciaal loket van de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen (RHA) geopend dat zich specifiek richt op het (versneld) realiseren van (onzelfstandige) studentenwoningen. In deze tranche is € 30 miljoen beschikbaar gesteld voor nieuwe aanvragen van gemeenten en krijgen aanvragen voor de bouw van onzelfstandige woningen voorrang.

Het woningtekort wordt niet alleen aangepakt met nieuwbouw, maar ook door bestaande bouw beter te benutten. Het woningdelen is daar een voorbeeld van. Om dit te stimuleren wordt ingezet op het verbeteren van de informatievoorziening aan gemeenten, particuliere huiseigenaren en woningcorporaties. Zo heeft Platform31 dit jaar handreikingen gemaakt

³ Kamerstukken II, 2024/2025, 36708, nr. 8, p. 5.

voor woningcorporaties en gemeenten. Het streven is dat er in het najaar diverse sessies over woningdelen in het land georganiseerd worden om dit verder te stimuleren. Ook Hospitaverhuur kan een bijdrage leveren aan het huisvestingsvraagstuk. Om dit aantrekkelijker te maken, wordt gewerkt aan een wetswijziging. Het streven is om het wetsvoorstel begin 2026 aan te bieden aan de Tweede Kamer. Met de beoogde wijziging kunnen meer hospita-kamers worden aangeboden. Ook op dit vlak is er het afgelopen jaar actief gewerkt aan informatievoorziening.

Ten aanzien van de huurtoeslag, zijn de mogelijkheden eerder verkend. Echter, dit blijkt niet uitvoerbaar. Een uitbreiding kan pas overwogen worden als onzelfstandige woningen adequaat worden geregistreerd in een (landelijk) systeem, wat nog niet het geval is. Deze ontwikkeling wordt gezien in relatie tot de verkenning naar de mogelijkheden voor een huurregister, maar biedt geen oplossing op de korte of middellange termijn. Naast de uitvoeringstechnische belemmeringen, brengt een uitbreiding van de huurtoeslag bovendien ook financiële gevolgen met zich mee waarvoor momenteel geen budgettaire dekking is.

De leden van de fractie van D66 vragen daarnaast naar een inschatting van de budgettaire effecten van de uitbreiding van de huurtoeslag naar onzelfstandige woonruimten, of alleen naar studentenkamers. Naar schatting zullen de kosten voor de huurtoeslag tussen de € 1 á € 1,5 miljard per jaar stijgen. Dit is exclusief de kosten die gepaard gaan met het registreren van onzelfstandige woonruimtes in een (landelijk) systeem en andere structurele uitvoeringskosten. Bijkomende (uitvoerings)kosten voor onder andere de onderstaande punten zijn niet of moeilijk in te schatten:

- (eenmalige) kosten voor een uitbreiding van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) of een alternatieve landelijke register. Een landelijke registratie van onzelfstandige woningen ontbreekt nu, maar is een randvoorwaarde.

- uitvoeringskosten bij Dienst Toeslagen en gemeenten (zij beheren de BAG) vanwege de toename van registraties. Waarschijnlijk ook uitvoeringskosten voor het Kadaster.
- uitvoeringskosten bij Dienst Toeslagen en gemeenten voor toezicht en handhaving. Niet alleen vanwege de toename in aantallen, maar ook door toename in complexiteit. Een definitie van onzelfstandige woningen ontbreekt op dit moment maar ook als die er zou zijn, is handhaving lastig en duur. Subsidiëren van deze onzelfstandige woonvorm kan extra fraudegevoelig zijn.

Het limiteren tot studentenkamers staat tot slot op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel.

De leden van de fractie van D66 vragen of er onderzoek is gedaan naar de behoefte onder studenten voor studio's (waarvoor wel huurtoeslag geldt) ten opzichte van studentenkamers en zo nee, of het kabinet bereid is dat te ondernemen. Dit onderzoek is onderdeel van de landelijke monitor studentenhuysvesting (LMS). In de LMS 2025 die op 3 september jl. aan uw Kamer is aangeboden staat dat ruim de helft van de hbo- en wo-studenten (56%) de voorkeur geeft aan een éénkamerwoning, en een kwart (24%) aan een kamer met gedeelde voorzieningen. De resterende 20 procent kiest voor een meerkamerwoning.⁴ Hierbij is aangenomen dat een student bij kamers met gedeelde voorzieningen de keuken met vijf andere personen deelt en het sanitair met één ander persoon. Bij één- en meerkamerwoningen is aangenomen dat de student over een eigen keuken en sanitair beschikt.

3. Uitzondering op het toeslagpartnerbegrip

De leden van de fractie van de VVD, NSC en D66 vragen waarom de uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip die worden voorgesteld zien op drie specifieke groepen (vermissing, detentie en erkende vluchtelingen) en niet op andere groepen. De leden van de fractie van de VVD en NSC vragen ook naar de verwachte aantallen per specifieke

⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 33 104, nr. 34.

groep. De situaties waarvoor een uitzondering op het toeslagpartnerbegrip wordt voorgesteld, betreffen situaties waar al langer signalen over zijn afgegeven.⁵ Bij de uitwerking van deze maatregel is in samenwerking met de Dienst Toeslagen en verschillende stakeholders in het sociaal domein onderzocht of er vergelijkbare groepen aan te wijzen zijn bij wie soortgelijke problematiek speelt en die meegenomen zouden moeten worden in dit wetsvoorstel. Dergelijke op basis van objectieve criteria vaststelbare groepen zijn noch uit gesprekken met de Dienst Toeslagen en de stakeholders, noch uit de internetconsultatie naar voren gekomen. De Dienst Toeslagen beschikt niet over alle gegevens om per specifieke groep exact te voorspellen hoeveel burgers van een uitzondering gebruik kunnen maken. Wel is mede aan de hand van een onderzoek van SEO een inschatting gemaakt.⁶ Er wordt verwacht dat het aantal burgers met een vermiste partner zeer beperkt is en hooguit enkele tientallen burgers betreft. Voor wat betreft burgers met een partner in detentie wordt dat geschat op minder dan duizend burgers. De groep erkende vluchtelingen met een partner in het buitenland betreft naar verwachting ongeveer tweeduizend burgers.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wordt geborgd dat het doorbreken van het toeslagpartnerschap niet leidt tot misbruik, bijvoorbeeld wanneer een partner in detentie of in het buitenland wel over vermogen beschikt. Bij het afbakenen van de groepen waarop de voorgestelde maatregel betrekking heeft, is gekozen voor groepen waarbij zoveel mogelijk aan de hand van objectieve criteria kan worden verondersteld dat het vrijwel zeker is dat een eventuele partner niet (financieel) kan bijdragen aan het huishouden, en dat een toeslagpartnerschap dus niet gepast is. Het is in verband met de massale processen voor de Dienst Toeslagen niet goed uitvoerbaar om in individuele gevallen op basis van subjectieve criteria te toetsen of

⁵ Zie bijvoorbeeld de [Gezamenlijke brief van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman aan demissionair minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de toeslagregeling voor drie groepen alleenstaande ouders open te stellen](#) en Bijlage 1 bij Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 898, p. 27.

⁶ Zie hiervoor [Doelen en effectiviteit van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget - SEO Economisch Onderzoek](#).

burgers elkaar in de praktijk wel of niet ondersteunen. Daarom is het toeslagpartnerbegrip zoveel mogelijk op objectieve criteria geënt. Uit de keuze voor objectieve criteria volgt noodzakelijkerwijs dat het voor kan komen dat burgers elkaar feitelijk wel ondersteunen, maar er geen toeslagpartnerschap wordt aangenomen. Dit geldt zowel in de huidige situatie, bijvoorbeeld voor koppels die samenwonen maar niet aan één van de criteria voor partnerschap voldoen, als voor de voorgestelde uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip. Een dergelijke onzekerheidsmarge is onvermijdelijk bij het vinden van een oplossing voor burgers die nu in de knel zitten, omdat er geen uitvoerbaar en eenvoudig alternatief voorhanden is om een feitelijke controle toe te voegen. Overigens wordt op basis van expertschattingen en consultatie van relevante stakeholders verwacht dat het hooguit in uitzonderlijke situaties voorkomt dat burgers een bijdrage in de kosten van het huishouden ontvangen van een gedetineerde partner of, voor zover het erkende vluchtelingen betreft, een partner in het buitenland.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er een wettelijke grondslag nodig is om een gegevensstroom op te zetten tussen DJI en de Dienst Toeslagen en wat de resultaten zijn van het onderzoek naar de (on)mogelijkheden om een gegevensstroom op te zetten. Het kabinet is gestart met het onderzoeken van de mogelijkheid van het opzetten van een gegevensstroom tussen de Dienst Toeslagen en DJI waardoor de uitzondering op het toeslagpartnerbegrip in de toekomst automatisch kan worden toegekend. Voldoende waarborgen op het gebied van privacy van burgers en technische haalbaarheid zijn daarbij randvoorwaarden. Dit onderzoek is niet afgerond vóór de beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel. Vooralsnog zal daarom de achterblijvende partner een verzoek voor de voorgestelde uitzondering moeten doen, omdat een automatische toekenning nog niet mogelijk is. Zodra er meer bekend is over deze mogelijkheid, zal uw Kamer daarover worden geïnformeerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen of nader onderbouwd kan worden waarom de uitzondering voor erkend vluchtelingen niet is verbonden aan een nareisaanvraag en of het hiermee niet te gemakkelijk wordt om toeslagen te ontvangen, terwijl wel sprake is van een partner die kan bijdragen in het inkomen. Na overleg met experts heeft het kabinet besloten om niet voor deze optie te kiezen. Deze nareisprocedure is complex en kan lang duren. Met een koppeling tussen de uitzondering en een nareisaanvraag zou niet ondervangen worden dat burgers soms niet in staat zijn om binnen de daarvoor in de Vreemdelingenwet 2000 gestelde termijn van drie maanden een nareisaanvraag te voltooien. Zij zouden dan de mogelijkheid om van de uitzondering gebruik te maken voorgoed verliezen, terwijl zij in feitelijk dezelfde situatie verkeren als burgers die wel van de uitzondering gebruik kunnen maken. Ook zouden onwenselijke situaties ontstaan waarbij burgers de eerste maanden voorafgaand aan indiening van de aanvraag wel, maar daarna niet een toeslagpartner hebben. Daarnaast wordt het onwenselijk geacht om een prikkel te creëren tot het onzorgvuldig, maar snel indienen van een nareisaanvraag als de hoogte van actuele inkomensondersteuning afhankelijk wordt gesteld van het (snel) doen van een dergelijke aanvraag. Tevens zou een dergelijke koppeling veel vragen van het doenvermogen van burgers en complex handwerk opleveren voor hulpverleners en de Dienst Toeslagen, omdat bewijsstukken voor het doen van een aanvraag handmatig zouden moeten worden overgeleverd. Ten slotte wordt opgemerkt dat op basis van de consultatie van relevante stakeholders wordt verwacht dat enkel in zeer uitzonderlijke situaties erkend vluchtelingen financieel ondersteund kunnen worden door een partner in het buitenland. Dit geldt ongeacht of tijdig een nareisaanvraag wordt gedaan. Het niet (tijdig) doen van een nareisaanvraag staat los van het hebben van een partner met een inkomen of vermogen.

De leden van de fractie van NSC vragen een nadere toelichting waarom andere schrijnende gevallen buiten beschouwing blijven en of er mogelijkheden zijn om de uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip

generieker te formuleren. Het is met het oog op de massale processen en het grote aantal toeslaggerechtigden voor de Dienst Toeslagen niet uitvoerbaar om in individuele gevallen op basis van subjectieve criteria te toetsen of sprake is van een partnerschap. Een generieke uitzonderingsbepaling voor mensen met een partner die niet financieel en fysiek bijdraagt aan het huishouden, waarbij per geval (subjectief) een individuele behandeling moet plaatsvinden, is daarom niet mogelijk. Dat betekent dat niet alle burgers met een toeslagpartner die niet financieel bijdraagt aan het huishouden gebruik kunnen maken van de voorgestelde uitzonderingen. Voor hen geldt dat, in lijn met het al bestaande beleid, burgers in schrijnende situaties terecht kunnen bij gemeenten om hen te ondersteunen met (aanvullende) bijstand. Om ervoor te zorgen dat burgers in situaties die wel op groepsniveau en zoveel mogelijk aan de hand van objectieve criteria kunnen worden afgebakend op korte termijn door de Dienst Toeslagen geholpen kunnen worden, is in dit wetsvoorstel voor deze afbakening gekozen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of het eenvoudiger zou zijn om alle burgers met een partner in het buitenland onder de uitzondering te laten vallen, en wat de budgettaire gevolgen daarvan zouden zijn. Het kan voor burgers eenvoudiger zijn als niet enkel erkend vluchtelingen, maar alle burgers met een partner in het buitenland van de uitzondering gebruik zouden kunnen maken. Hiermee zou deze maatregel echter minder doelmatig worden, omdat het enkele feit dat een partner in het buitenland woont een onvoldoende sterke indicatie vormt van het niet financieel bijdragen van deze partner. Daarom kiest het kabinet niet voor een dergelijke invulling van deze uitzondering op het toeslagpartnerbegrip. Overigens zijn er geen exacte aantallen bekend van burgers met een partner in het buitenland.

De leden van de fractie van de VVD vragen met betrekking tot de disharmonisatie tussen het partnerbegrip in de toeslagen en de inkomstenbelasting hoe het kabinet de mogelijke risico's van extra

complexiteit en mismatches voor burgers beoordeelt, en hoe dit in de uitvoering wordt ondervangen. De afgelopen jaren zijn er al meerdere wijzingen doorgevoerd in het toeslagpartnerbegrip, waardoor de partnerbegrippen voor de inkomstenbelasting en de toeslagen steeds meer uit elkaar zijn gaan lopen. Met de drie voorgestelde nieuwe uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip wordt dit verschil iets vergroot, hetgeen kan leiden tot een beperkte toename van de complexiteit voor burgers, wat in de ogen van het kabinet niet opweegt tegen het belang van het oplossen van schrijnende situaties in het toeslagendomein.

Daarnaast kan de disharmonisatie mogelijk leiden tot ‘mismatches’, waarbij twee burgers wel fiscaal partner, maar geen toeslagpartner zijn. In een voorkomend geval van fiscaal partnerschap zonder toeslagpartnerschap is het mogelijk om vermogensbestanddelen als fiscaal partners zo te verdelen dat de vermogenstoets door de toeslagaanvrager ontweken kan worden. De leden van de VVD vragen tevens op dit punt of het kabinet overwogen heeft hier iets aan te doen en of dit punt wordt meegenomen in de aangekondigde evaluatie. Voor de drie groepen waar de uitzonderingen op zien is niet te verwachten deze burgers veel vermogen hebben zodat de mismatch niet aan de orde is. Het gaat bovendien alleen om situaties van vermissingen en detentie waar de partnerbegrippen uit elkaar lopen; belastingplichtigen met een partner buiten de EU zijn in beginsel nu al geen fiscaal partner van elkaar.⁷ Het gaat dus naar verwachting om slechts een handvol gevallen waarin dit aan de orde is, waardoor het kabinet ervoor kiest dit gevolg te accepteren. Hierop actie ondernemen zou een onevenredige mate van complexiteit voor zowel burgers als de uitvoering met zich meebrengen.

De voorgestelde maatregelen worden meegenomen in de eerstvolgende evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) over de periode na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Met

⁷ Artikel 1.2, vierde lid, onderdeel b, van de Wet inkomstenbelasting 2001

betrekking tot de uitzondering van het partnerbegrip zal de disharmonisatie met het partnerbegrip voor de inkomstenbelasting onderdeel zijn.

4. Verlengen termijn aanvraag huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel extra rechthebbenden gebruik zullen kunnen maken van hun recht op toeslagen als gevolg van de verlenging van de aanvraagtermijn van 1 september naar 31 december. Zij vragen daarnaast naar de structurele budgettaire gevolgen hiervan en een inschatting van de uitvoeringskosten bij de Dienst Toeslagen. Naar verwachting zullen circa 1.200 rechthebbenden gebruikmaken van de mogelijkheid met terugwerkende kracht een toeslag aan te vragen. De gebudgetteerde programmagelden bedragen € 5 miljoen die worden gedekt door de in het Hoofdpijnenakkoord beschikbaar gestelde enveloppe 'Groepen in de knel'. De incidentele uitvoeringskosten bij Dienst Toeslagen bedragen naar verwachting ca. € 50.000 euro.

De leden van de fractie van de VVD vragen waaruit blijkt dat de huidige uiterste aanvraagdatum van 1 september volgend op het toeslagjaar onvoldoende is en of dit verschilt per toeslag. De afgelopen jaren zijn er bij de Dienst Toeslagen gemiddeld 1.000 à 1.200 aanvragen voor toeslagen over het voorgaande berekeningsjaar binnengekomen in de maanden september, oktober, november en december. Deze aanvragen werden op papier of via een intermediair ingediend, maar buiten de termijn. Hieruit blijkt dat er een groep burgers is die de uiterste aanvraagdatum van 1 september over het hoofd ziet. Dit is ook begrijpelijk, omdat 1 september geen gebruikelijke datum is waarop financiële zaken uiterlijk geregeld dienen te zijn. Aangezien de zorgtoeslag een grotere populatie kent dan de huurtoeslag en het kindgebonden budget, is het aannemelijk dat ook een groter aantal van de aanvragen die te laat worden gedaan de zorgtoeslag betreft. Voor de

kinderopvangtoeslag hebben de datum van 1 september en de voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn geen effect, omdat daarvoor een termijn van drie maanden wordt gehanteerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom bij de kinderopvangtoeslag meer risico wordt gezien op fraude of misbruik dan bij andere toeslagen en er dus een kortere aanvraagtermijn blijft gelden voor de kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag kent nu al deze afwijkende termijn, waarbij binnen drie maanden na het afnemen van de kinderopvanguren de toeslag aangevraagd moet zijn. Het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag is van alle toeslagen het laagst (rond de 2 à 3 procent). Daarnaast gaan binnen de kinderopvangtoeslag veruit de grootste bedragen om. Wanneer de aanvraagtermijn zou toelaten dat een aanvraag gedaan kan worden voor kosten die meer dan drie maanden geleden zijn gemaakt, zou dat betekenen dat in één keer een groot bedrag over meerdere maanden kan worden aangevraagd, terwijl de relevante grondslagen nog niet meteen kunnen worden gecontroleerd. Hierin verschilt de kinderopvangtoeslag van andere toeslagen, waarbij grondslagen zoals zorgverzekerdheid en het recht op kinderbijslag wel direct gecontroleerd kunnen worden en waar lagere bedragen in omgaan.

De leden van de fractie van D66 wijzen op het probleem van niet-gebruik van toeslagen. Deze leden zien de vrees voor terugvorderingen als een belangrijke oorzaak die potentiële aanvragers ervan weerhoudt de toeslag aan te vragen en vragen om een reflectie van het kabinet hierop. De leden van de fractie van D66 wijzen verder op een onderzoek waaruit blijkt dat momenteel bijna 200.000 huishoudens die recht hebben op huurtoeslag hier geen gebruik van maken. Zij vragen om een reflectie op de oorzaken van dit hoge aantal en in hoeverre dit wetsvoorstel naar verwachting zal bijdragen aan het oplossen van dit niet-gebruik. Het kabinet deelt de zorg dat mensen die recht hebben op toeslagen en deze inkomensondersteuning nodig hebben toch geen gebruik maken van dit

recht. Niet-gebruik kan leiden tot financiële problemen, met mogelijk schulden als gevolg. Uit het CPB-onderzoek *Onbenut recht* uit maart 2025 blijkt dat niet-gebruik van huurtoeslag vooral voorkomt bij zelfstandigen, recent gepensioneerden en private huurders.

Met de voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn wordt een nieuwe stap gezet om het niet-gebruik van toeslagen tegen te gaan. Indien burgers toeslagen achteraf aanvragen, staan de relevante gegevens, zoals het inkomen en vermogen, intussen al in veruit de meeste gevallen vast. De toeslag die zij met terugwerkende kracht aanvragen is dan al definitief, waardoor terugvorderingen enkel aan de orde zijn in zeer uitzonderlijke gevallen waarin bijvoorbeeld het definitief vastgestelde inkomensgegeven wordt herzien. Een verlenging van de aanvraagtermijn heeft als bijkomend voordeel dat het effect van attenderingen door de Dienst Toeslagen wordt vergroot. Momenteel kunnen burgers erop worden geattendeerd dat zij mogelijk nog recht hebben op toeslagen. Soms is de periode tussen het attenderen en de uiterste aanvraagtermijn in de praktijk echter nu, vanwege het later bekend worden van de hoogte van het belastbaar inkomen, nog te kort voor de burger om te kunnen handelen. Met de voorgestelde verlenging van de aanvraagtermijn van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget wordt het niet-gebruik van deze toeslagen nog verder tegengegaan.

De leden van de fractie van de VVD lezen dat het nu nog niet mogelijk is om na 1 september via het online Toeslagenportaal toeslagen aan te vragen en vragen of dat wel mogelijk gaat zijn na de beoogde inwerkingstredingsdatum van het wetsvoorstel. Na de beoogde inwerkingtredingdatum van het wetsvoorstel gaat het wel mogelijk zijn om toeslagen online aan te vragen, tot met 31 december. In de bepaling van de uitvoeringsgevolgen van dit wetsvoorstel is al rekening gehouden met deze aanpassing.

5. Geen aanpassing toeslagen met terugwerkende kracht

De leden van de VVD vragen welk type beschikkingen in eerste instantie via algemene maatregel van bestuur worden aangewezen en waarom is gekozen voor delegatie in plaats van limitatieve opsomming in de wet zelf. Daarnaast vragen ze hoe de Kamer actief wordt betrokken bij het aanwijzen van nieuwe beschikkingen. In eerste instantie zullen beschikkingen worden aangewezen die zien op het met terugwerkende kracht beëindigen van het rechtmatig verblijf van een toeslaggerechtigde. Indien wordt vastgesteld dat een persoon gedurende een bepaalde periode in het verleden niet rechtmatig in Nederland verbleef, verliest diegene de volledige aanspraak op inkomensondersteunende maatregelen over die periode, ook al heeft de persoon wel kosten voor levensonderhoud moeten maken waar de toeslagen op betrekking hebben. De aanwijzing van dit type beschikking volgt uit het regeerprogramma, is aangekondigd in de memorie van toelichting en is de afgelopen jaren meermaals benoemd richting de Tweede Kamer als knelpunt van het toeslagenstelsel. Het streven is de betreffende algemene maatregel van bestuur tegelijkertijd met het wetsvoorstel in werking te laten treden.

Op dit moment zijn geen andere typen beschikkingen die het kabinet van plan is aan te wijzen. Het is desalniettemin voorstelbaar dat soortgelijke problemen in de toekomst wel kunnen gaan spelen bij andere groepen, op basis van andere soorten beschikkingen. Daarom wordt voorgesteld om ruimte te laten om de exacte doelgroep nader te bepalen en om voor bepaalde doelgroepen later eveneens te kunnen besluiten om niet met terugwerkende kracht toeslagen aan te passen. Dit biedt bovendien meer flexibiliteit en snelheid dan het in de wet opnemen van de groepen waarvoor dit principe geldt. Het streven is om de Kamer tijdig te informeren indien het voornemen ontstaat om een nieuwe groep beschikkingen aan te wijzen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wordt voorkomen dat burgers toeslagen behouden terwijl zij achteraf geen recht hadden en hoe de rechtvaardigheid richting andere belastingbetalers wordt geborgd. Het wetsvoorstel bevat een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur typen van beschikkingen aan te kunnen wijzen die de Dienst Toeslagen buiten beschouwing laat voor zover die beschikking terugwerkende kracht heeft en die beschikking voorwaardelijk is voor de aanspraak op toeslagen. De personen op wie deze maatregel van toepassing is, hebben in de regel al voor het vervallen van de toeslag kosten moeten maken voor hun levensonderhoud. Op het moment van het maken van de noodzakelijke kosten waar toeslagen in voorzien, bestond er nog wel een recht op toeslagen. Zeker in situaties waarin het niet voorzienbaar was dat er een wijziging met terugwerkende kracht ophanden was, kan dit tot schrijnende situaties leiden. In dergelijke situaties vervallen de gemaakte kosten niet met terugwerkende kracht, maar de aanspraak op de toeslag wel. Met name wanneer het voor een belanghebbende niet voorzienbaar was dat diens rechtmatig verblijf met terugwerkende kracht zou eindigen, is het niet wenselijk dat grote negatieve gevolgen ontstaan voor hun toeslagen. Bovendien zijn terugvorderingen in deze situaties vaak oninbaar, omdat belanghebbenden dit niet kunnen betalen, wat een onnodig beslag legt op de uitvoering. Het is volgens het kabinet daarom goed uitlegbaar dat in deze gevallen van terugvorderen afgezien wordt.

De leden van de fractie van NSC vragen hoe wordt voorkomen dat de delegatiebevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur terugwerkende beschikkingen buiten beschouwing te laten niet te ruim of willekeurig wordt toegepast. Zij vragen of het kabinet bereid is de bevoegdheid strakker in de wet af te bakenen en daarbij de Kamer via een voorhangprocedure vooraf te betrekken. Het kabinet heeft ervoor gekozen om groepen bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen omwille van de snelheid en flexibiliteit. Het kabinet hecht er namelijk belang aan dat groepen mensen waarvoor een schrijnende situatie wordt

geconstateerd snel geholpen kunnen worden binnen het wettelijk kader. Inherent aan die doelstelling is nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur. Het kabinet is het evenwel met de leden van NSC eens dat de grondslag voor delegatie voldoende specifiek en afgebakend dient te zijn. Het moet vanuit een constitutioneel oogpunt en ten behoeve van de democratische legitimiteit duidelijk zijn wat via een lagere regeling geregeld mag worden en wat niet. Om deze reden is de delegatiegrondslag met name naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State al nader afgebakend en ingeperkt in overeenstemming met het beoogde toepassingsbereik van de delegatiegrondslag. Hiermee zijn de constitutionele adviezen van de Raad van State opgevolgd, zoals ook is geconstateerd door de Tijdelijke Commissie Grondrechten en Constitutionele Toetsing van uw Kamer in haar brief van 25 september jl.⁸ Zoals hiervoor benoemd is er tot nu toe één type beschikking waarvan het kabinet het voornemen heeft deze te gaan aanwijzen bij algemene maatregel van bestuur. Voor eventuele toevoeging van nieuwe beschikkingen is het streven zoals eveneens hiervoor benoemd dat uw Kamer tijdig wordt geïnformeerd en betrokken. Dit kan ook in een eerder stadium zijn dan bij het hanteren van een voorhangprocedure wordt voorgeschreven.

6. Aanpassingen in het boetebeleid

De leden van de fractie van de VVD en de BBB vragen welke gevolgen van het vervallen van de verzuimboete worden verwacht voor de naleving en het aantal (hoge) terugvorderingen en hoe wordt voorkomen dat dit leidt tot minder prikkels om wijzigingen door te geven. Daarnaast vragen zij wat er gebeurt als burgers bij herhaling nalatig zijn en hoe vaak zich zij mogen vergissen. Het kabinet verwacht, mede op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren waarin al geen verzuimboetes zijn opgelegd, geen significante effecten van het vervallen van de verzuimboete op de naleving van informatieplichten of op het aantal

⁸ Kamerstukken II, 36779, nr. 5.

(hoge) terugvorderingen. Van het toeslagenstelsel gaan namelijk ook zonder verzuimboete sterke prikkels uit die toeslaggerechtigden activeren om informatie tijdig aan de Dienst Toeslagen door te geven waardoor (hoge) terugvorderingen kunnen worden voorkomen. Wanneer er bij een aanvraag, of in de voorschotfase, cruciale informatie niet, onvolledig of ontijdig wordt aangeleverd heeft de Dienst Toeslagen de mogelijkheid om geen voorschot toe te kennen of het voorschot ambtshalve naar beneden bij te stellen. Dit instrument kan dus worden ingezet bij burgers die bij herhaling nalatig zijn. Een toeslaggerechtigde heeft er zelf belang bij om al in deze fase de voor een toeslag relevante informatie actief door te geven. In de fase na afloop van het berekeningsjaar stelt de Dienst Toeslagen het definitieve recht vast. De Dienst Toeslagen beschikt op dat moment in veruit de meeste gevallen over de informatie die nodig is om te berekenen waar een belanghebbende recht op heeft. Als de informatie die de toeslaggerechtigde bij de aanvraag en in de voorschotfase heeft aangeleverd achteraf onjuist blijkt te zijn, volgt in principe een nabetaling of terugvordering. Omdat de Dienst Toeslagen pas een verzuimboete zou kunnen opleggen als reeds een gebrek in de informatievoorziening is geconstateerd, zou een boete meestal bovenop een terugvordering worden opgelegd. Met name hoge terugvorderingen worden door toeslaggerechtigden vaak al als sanctie ervaren en kunnen leiden tot betalingsproblemen en schulden. Het willen voorkomen van een terugvordering, betalingsproblemen of schulden vormt dus reeds een sterke prikkel voor toeslaggerechtigden om wijzigingen op tijd aan de Dienst Toeslagen door te geven.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet een risico ziet op het doorberekenen van verzuimboetes opgelegd aan kinderopvangorganisatie aan ouders. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt niets ten aanzien van de bevoegdheid van de Dienst Toeslagen om verzuimboetes aan kinderopvangorganisaties op te leggen. In de praktijk wordt niet verwacht dat een eventuele verzuimboete, die gemaximeerd is

op een bedrag van € 6.709, een effect heeft op de uurtarieven die kinderopvangorganisaties hanteren. Het opleggen van verzuimboetes aan kinderopvangorganisaties wordt juist gedaan met oog voor het belang van ouders, die door tijdige informatieverstrekking van kinderopvangorganisaties aan de Dienst Toeslagen eerder weten waar zij aan toe zijn voor wat betreft hun kinderopvangtoeslag.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het voorstel om de bevoegdheid voor openbaarmaking van vergrijpboeten te schrappen zich verhoudt tot de bredere inzet op transparantie en afschrikking van fraude. Zij vragen daarbij welk doel werd nagestreefd bij het invoeren van deze bevoegdheid, of dit doel achterhaald is en of er betere manieren zijn om fraude aan te pakken. Naar aanleiding van het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid en het opnieuw opstarten van het proces van intensief toezicht binnen de Dienst Toeslagen, is bekeken op welke punten het handhavingskader in de Awir aanpassing behoeft. Uit deze inventarisatie is gebleken dat de bevoegdheid om vergrijpboetes openbaar te maken naar het oordeel van het kabinet binnen het toeslagenstelsel geen noodzakelijk instrument is om passend en evenredig handhaven mogelijk te maken. In de praktijk is gebleken dat deze bevoegdheid tot openbaarmaking niet heeft geleid tot het daadwerkelijk openbaar maken van een vergrijpboete. Naar huidig inzicht heeft zich, ook vóór 2020, in het toeslagenstelsel nog geen concrete casus voorgedaan die zich zou lenen voor openbaarmaking. Ernstige gevallen van vermeende fraude waarbij een toeslagenadviseur betrokken is zullen zich al snel lenen voor overdracht door de Dienst Toeslagen aan de strafrechtketen. In die situaties legt de Dienst Toeslagen geen bestuurlijke boete op en kan deze derhalve ook niet openbaar gemaakt worden. Bij het invoeren van deze bevoegdheid binnen zowel de fiscaliteit als het toeslagendomein was beoogd om burgers te waarschuwen voor partijen die in het kader van beroeps- of bedrijfsmatige bijstand in het verleden een vergrijpboete opgelegd hebben gekregen. Gegeven de hierboven beschreven nieuwe inzichten

wordt niet verwacht dat dit instrument binnen het toeslagendomein een dergelijke waarschuwingsfunctie kan hebben. Er blijven voldoende doelmatige handhavingsinstrumenten bestaan, zoals het opleggen van de vergrijpboete, die de Dienst Toeslagen in staat stellen om fraude binnen het toeslagendomein te voorkomen en waar nodig te bestraffen.

De leden van de fractie van D66 vragen om een nadere toelichting of het voorstel op het gebied van de verzuimboete en de openbaarmaking van de vergrijpboete goed en snel uitvoerbaar is. Daarnaast vragen zij of dezelfde redenering niet ook toepasbaar is op andere boetes die de Rijksoverheid hanteert. De maatregelen in het wetsvoorstel zijn beoordeeld met een uitvoeringstoets, waaruit blijkt dat de maatregelen goed uitvoerbaar zijn. Vanwege de inhoudelijke raakvlakken heeft het kabinet met name onderzocht in hoeverre de voor toeslagen voorgestelde maatregelen ook relevant zijn binnen de sociale zekerheid. Dat in de sociale zekerheid nog wel een optie bestaat om boetes op te leggen bij schendingen van een informatieplicht waarbij geen opzet of grove schuld aanwezig is, is verklaarbaar gegeven de verschillen tussen beide stelsels. Zo zijn er verschillende regelingen in de sociale zekerheid waarbij uitvoerders grotendeels afhankelijk zijn van actieve informatievoorziening vanuit de burger om te kunnen bepalen waar iemand recht op heeft. Dit betekent dat het niet of niet tijdig informeren van uitvoeringsinstanties door de burger grotere gevolgen heeft, omdat de uitvoerder zo belemmerd wordt in zijn taken. In die gevallen kan een boete bij schending van een informatieplicht een passende prikkel vormen om burgers te activeren in het aanleveren van deze informatie die de uitvoeringsinstantie nodig heeft om te bepalen waar iemand recht op heeft. Zoals hiervoor is aangegeven is de informatiepositie van Dienst Toeslagen anders en minder afhankelijk van de informatie die de toeslaggerechtigde aanlevert. In de meeste gevallen beschikt de Dienst Toeslagen zelf over voldoende gegevens om het juiste toeslagbedrag vast te stellen. Hierdoor is een dergelijke prikkel door middel van een boete in het toeslagenstelsel niet noodzakelijk en minder passend. Daarnaast

geldt dat in de sociale zekerheid nu al geen bevoegdheid tot openbaarmaking van boetes bestaat.

De leden van de fractie van de BBB vragen of het onderscheid tussen de verzuimboete en de vergrijpboete voor burgers transparant en begrijpelijk is, en hoe dit verschil wordt uitgelegd. De vergrijpboete kan enkel worden opgelegd als sprake is van opzet of grove schuld. Dit houdt in dat enkel een vergrijpboete kan worden opgelegd als kan worden aangetoond dat de belanghebbende wist of had moeten weten dat hij onjuiste of onvolledige informatie aan de Dienst Toeslagen heeft verstrekt. In dergelijke situaties is het goed uitlegbaar dat een boete kan worden opgelegd, omdat de betrokkene wist of had moeten weten dat hij zich niet aan wettelijke verplichtingen hield. Deze situaties verschillen van omstandigheden waarin burgers per ongeluk, zonder opzet of grove schuld, te laat zijn met het doorgeven van relevante informatie. Door het laten vervallen van de verzuimboete wordt het voor burgers begrijpelijk en transparant dat zij niet hoeven te vrezen voor een bestuurlijke boete als zij te goeder trouw hebben gehandeld.

7. Afschaffen rente op terugvorderingen en nabetalingen

De leden van de fractie van de BBB vragen of met het schrappen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen niet een prikkel vervalt om tijdig juiste gegevens aan te leveren bij de Dienst Toeslagen. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet het risico beoordeelt dat burgers minder prikkels ervaren om wijzigingen tijdig door te geven aan de Dienst Toeslagen door het afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen. Het rekenen van rente kan werken als prikkel als de burger invloed kan uitoefenen op het moment van definitief vaststellen van de toeslag door het (niet) tijdig aanleveren van gegevens. Daarnaast moet rente dan ook als stimulans werken om wel tijdig en juist gegevens aan te leveren. Uit een interne verkenning naar het gebruik van de rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen is gebleken dat de burger zelf weinig invloed heeft op het moment waarop

de definitieve toeslag wordt vastgesteld, ook bij tijdig aanleveren van de juiste gegevens, vanwege onder andere de processen bij de Dienst Toeslagen. Pas vanaf januari volgend op het berekeningsjaar kan verondersteld worden dat het vaststellen van de overgrote meerderheid van de definitieve toeslagen niet meer afhankelijk is van de processen bij de Dienst Toeslagen, maar van het (tijdig of juist) aanleveren van gegevens door de burger. Het is echter niet uitgesloten dat ook na een jaar nog processen lopen waar de burger weinig tot geen invloed op heeft. Het niet kunnen beïnvloeden van de tijdigheid van de definitieve vaststelling van de toeslag is dan ook een van de overwegingen bij het voorstel om de rente af te schaffen. Daarnaast is het definitief vaststellen van toeslagen in grote mate afhankelijk van de vaststelling van het inkomen van de burger bij de Belastingdienst. De Belastingdienst hanteert de belastingrente om de burger te prikkelen tijdig aangifte inkomstenbelasting te doen. Uit de aangifte inkomstenbelasting volgt het inkomensgegeven dat relevant is voor de vaststelling van de definitieve toeslag. Hierdoor blijft indirect nog steeds voor een groot deel van de benodigde gegevens voor toeslagen een prikkel bestaan. Tot slot is denkbaar dat rente juist leidt tot onduidelijkheid en stress bij burgers met toeslagen, wat kan leiden tot averechtse effecten dan beoogd wordt met de gedragsprikkel. Het risico van minder prikkels wordt mede vanwege voorgaande daarom klein ingeschat.

De leden van de fractie van de VVD vragen om de structurele budgettaire gevolgen van het afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen. De cijfers die zijn weergegeven in het algemeen deel van de toelichting betreffen de structurele budgettaire gevolgen van het afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen. Hieronder worden deze cijfers in tabelvorm weergegeven.

Tabel: indicatieve structurele budgettaire gevolgen afschaffen rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen

Indicatieve structurele	<i>Kind-</i>	<i>Kinder-opvang toeslag</i>	<i>Huur toeslag</i>	<i>Zorg toeslag</i>	<i>Totaal structuur eel</i>

budgettaire gevolgen⁹ (negatieve waarde is per saldo besparing)	<i>gebonden budget</i>				
<i>Rente op terugvorderingen en nabetalingen afschaffen</i>	-1,9mln	-0,1mln	-2,3mln	-2,4mln	-6,7mln

De leden van de fractie van NSC vragen om inzicht in de orde van grootte van de jaarlijkse bedragen, zowel voor in rekening gebrachte rente als voor vergoede rente. In de tabellen hieronder is weergegeven wat de indicatieve jaarlijkse bedragen zijn aan ontvangen rente (in rekening gebrachte rente) en aan uitgegeven rente (vergoede rente).

Tabel: indicatieve jaarlijkse bedragen in rekening gebrachte rente

Rente-ontvangsten in mln.	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>	<i>2030</i>
<i>kindgebonden budget</i>	4,1	4,1	4,0	3,9	3,8
<i>kinderopvangtoeslag</i>	4,2	4,4	4,0	1,0	1,0
<i>huurtoeslag</i>	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
<i>zorgtoeslag</i>	5,6	6,1	6,4	6,7	7,0

Tabel: indicatieve jaarlijkse bedragen vergoede rente

Rente-uitgaven in mln.	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>	<i>2030</i>
<i>kindgebonden budget</i>	6,2	6,1	5,9	5,8	5,7
<i>kinderopvangtoeslag</i>	6,8	6,2	4,1	1,1	1,2
<i>huurtoeslag</i>	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
<i>zorgtoeslag</i>	7,6	8,2	8,6	9,0	9,4

De leden van de fracties van de VVD en NSC verzoeken het kabinet 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

⁹ Budgettaire gevolgen werken door op de begrotingen van de betreffende departementen.

specifieke kwetsbare doelgroepen. Het proces van rente rekenen over een terugvordering of nabetaling van toeslagen bij een definitieve vaststelling maakt geen onderscheid in verschillende groepen burgers of type beschikkingen. De hoogte van het rentebedrag hangt samen met de hoogte van de terugvordering of nabetaling en met het verloop van tijd tot de definitieve vaststelling van de toeslag. Er is daarmee geen specifieke doelgroep aan te geven die meer of minder geraakt wordt.

8. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen om een overzicht van de totale structurele en incidentele budgettaire effecten van het wetsvoorstel, uitgesplitst per maatregel. Daarnaast vragen zij hoe binnen de begroting wordt geborgd dat de extra uitgaven beheersbaar blijven. In de onderstaande tabel zijn de budgettaire effecten van de maatregelen nader toegelicht. De kosten van de maatregelen zijn gedekt uit de in het hoofdlijnenakkoord beschikbaar gestelde envelop ‘groepen in de knel’. Het betreft relatief beperkte extra uitgaven ten opzichte van de totale programmakosten van de toeslagen (ruim € 20 miljard structureel). Er wordt niet verwacht dat de maatregelen budgettaire risico's bevatten.

Maatregel	Incidentele kosten (uitvoeringskosten)	Structurele kosten
<i>Uitzonderingen partnerbegrip</i>	€ 690.000	€ 15 miljoen
<i>Verlenging aanvraagtermijn</i>	€ 50.000	€ 5 miljoen
<i>Delegatiegrondslag terugwerkende kracht</i>	N.v.t.	N.v.t.
<i>Aanpassingen boetebeleid</i>	€ 90.000	N.v.t.

<i>Afschaffen rente op terugvorderingen en nabetalings</i>	€ 250.000	- € 6,7 miljoen (opbrengst)
--	-----------	-----------------------------

9. Uitvoeringsgevolgen

De leden van de VVD vragen welke extra uitvoeringskosten zijn gemoeid met de implementatie van de maatregelen in het wetsvoorstel, hoeveel fte hiervoor structureel wordt ingezet, een toelichting hoe de IT-systemen van de Dienst Toeslagen worden aangepast om de verschillende nieuwe uitzonderingen en termijnen correct te verwerken, en wat de risico's zijn op fouten in de overgangperiode. De in het wetsvoorstel beschreven aanpassingen vragen om incidentele investeringen in IT-systemen ter hoogte van circa € 1 miljoen. Er worden geen hogere structurele kosten voor het onderhoud of de aanpassing van IT-systemen verwacht. Naar verwachting leidt de aanpassing in het partnerbegrip tot de beoordeling van ca. 900 extra aanvragen per jaar. De structurele kosten voor deze beoordelingen bedragen ca. € 40.000 euro. Het is niet mogelijk om hier een exacte inzet van fte aan te koppelen, omdat onduidelijk is in welke mate de intensivering van personele inzet kan worden opgevangen binnen de Dienst Toeslagen. De aanpassingen in IT-systemen bestaan uit een reeks kleinere aanpassingen, zoals de aanpassing van beslisregels, aanpassingen van communicatie, de classificatie van posten, het toedelen van werk naar behandelaren, het inrichten van een nieuwe melding en de aanpassing van parameters. In alle gevallen wordt het risico op procesverstoringen klein geschat.

De leden van de fractie van de NSC vragen hoe groot het risico wordt geacht dat invoering per 1 januari 2026 voor vertraging zorgt voor andere ICT trajecten of dat dit ten koste gaat van andere noodzakelijke verbeteringen. Ook vragen deze leden welke keuzes het kabinet 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 en of de Kamer een overzicht kan ontvangen van de verdeling en prioritering van middelen binnen het IV-portfolio. Er is voldoende ruimte in het IV-portfolio om de voorliggende wijzigingen door te voeren. Het risico op procesverstoringen of verdringen wordt klein geacht. Hiervoor zijn de benodigde processen al in gang gezet vanwege de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026 van dit wetsvoorstel. Een tijdige behandeling van het wetsvoorstel zou helpen met het voortzetten van deze aanpassingen zoals gepland, zodat de aanpassingen eveneens tijdig kunnen worden doorgevoerd met het oog op invoering per 1 januari 2026. Het is niet mogelijk om een causaal verband te leggen tussen de in het kader van dit wetsvoorstel gemaakte keuzes en eventuele andere keuzes ten aanzien van het IV-portfolio. De gevraagde aanpassingen worden namelijk doorgevoerd door verschillende IV-onderdelen binnen de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Het prioriteren en deprioriteren in het IV-portfolio moet daarom altijd in samenhang worden gezien met de onderliggende beleidskeuzes.

10. Doenvermogen

De leden van de fractie van de VVD lezen dat bij de vormgeving van maatregelen rekening is gehouden met het doenvermogen van burgers. Zij vragen welke concrete maatregelen worden genomen om te voorkomen dat burgers door onduidelijkheid alsnog toeslagen mislopen of geconfronteerd worden met terugvorderingen. Het mislopen van toeslagen of alsnog geconfronteerd worden met hoge terugvorderingen kan alleen aan de orde zijn bij de partneruitzonderingen en het verlengen van de aanvraagtermijn. De andere maatregelen vereisen geen acties vanuit de burger zelf. Voor de partneruitzonderingen geldt dat burgers in situaties van vermissing en detentie zelf een verzoek zullen moeten doen bij de Dienst Toeslagen om het partnerschap te doorbreken en dit verzoek moeten onderbouwen. Hierbij kunnen burgers worden ondersteund door hulpverleners die hen nu al begeleiden bij dergelijke situaties. Bij vluchtsituaties kan de uitzondering automatisch door de Dienst Toeslagen worden toegepast, waardoor burgers in deze gevallen

zelf geen actie hoeven te ondernemen. Ook een eventuele beëindiging van de uitzondering gaat automatisch. In alle gevallen zal de Dienst Toeslagen duidelijk communiceren over de mogelijkheid van deze uitzonderingen en inzetten op de vindbaarheid ervan. Burgers kunnen door het verlengen van de aanvraagtermijn nog tot een latere datum een aanvraag doen. Burgers die om bijvoorbeeld een life event of vanwege de complexiteit van het stelsel langer nodig hebben om een aanvraag voor toeslagen te doen, hebben door deze maatregel vier maanden langer de tijd. Hoewel het aanvragen wel een handeling van de burger vraagt, is de voorgestelde maatregel per saldo daarmee voordelig voor het doenvermogen.

11. Gevolgen voor burgers en bedrijven

De leden van de fractie van de VVD vragen welke effecten het kabinet verwacht voor verschillende inkomensgroepen en of dit kan worden uitgesplitst naar lage, midden- en hogere inkomens. Omdat de maatregelen gericht zijn op zeer specifieke groepen van beperkte omvang, hebben de maatregelen in het wetsvoorstel geen significante effecten op de gemiddelde koopkrachtontwikkeling van deze inkomensgroepen. In algemene zin kan worden gesteld dat de meeste burgers die recht op toeslagen hebben een laag of middeninkomen hebben. De knelpunten die met dit wetsvoorstel worden opgelost kunnen met name voor burgers met een laag inkomen die binnen één van de specifieke doelgroepen van het wetsvoorstel vallen op individueel niveau wel voor een significant positief inkomenseffect zorgen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet de administratieve lasten voor bedrijven zoals kinderopvangorganisaties van het in stand laten van de verzuimboete beoordeelt. Het wetsvoorstel wijzigt niet de mogelijkheid van het opleggen van verzuimboetes aan kinderopvangorganisaties. Daarom heeft dit wetsvoorstel als zodanig geen effecten op de administratieve lasten van bedrijven zoals kinderopvangorganisaties.

12. Evaluatie

De leden van de fractie van de VVD vragen na welke termijn de eerste evaluatie plaatsvindt en welke evaluatiecriteria zullen worden gehanteerd. De reguliere Awir-evaluatie vindt in beginsel iedere vijf jaar plaats. De eerstvolgende evaluatie over de periode na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal in 2031 zijn. Daarbij wordt in ieder geval beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid van de Awir en de voorgestelde maatregelen als onderdeel daarvan.

De Staatssecretaris van Financiën,
S.T.P.H. Palmen