

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

616

Vragen van de leden **Kouwenhoven** en **Saris** (beiden Nieuw Sociaal Contract) aan de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het bericht «Terugbetaling toeslagen leidt steeds vaker tot problemen bij burgers»* (ingezonden 27 oktober 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Palmen** (Financiën), mede namens de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 10 december 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2025–2026, nr. 414.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Terugbetaling toeslagen leidt steeds vaker tot problemen bij burgers»?¹

Antwoord 1

Ja dit bericht is mij bekend.

Vraag 2

Deelt u de mening dat het huidige toeslagenstelsel failliet is als de Dienst Toeslagen in slechts één jaar tijd 658.000 keer een bedrag moet terugvragen, omdat achteraf bleek dat mensen teveel geld hadden gekregen?

Antwoord 2

De afgelopen jaren is gewerkt aan de vermindering van de complexiteit van het huidige stelsel en dit wordt doorgezet zolang het huidige toeslagenstelsel bestaat. Zolang het huidige stelsel bestaat, kunnen we door de vormgeving hiervan, echter niet altijd voorkomen dat er geld moet worden teruggevorderd als er een te hoog voorschot is verstrekt. In situaties waarin burgers een terugvordering niet hadden voorzien, kan dat vervelend uitpakken. Om dat te voorkomen is het nodig om het stelsel van toeslagen fundamenteel te herzien. De mening dat het huidige toeslagenstelsel failliet is deel ik niet. Miljoenen mensen ontvangen elke maand toeslagen om de gezondheidszorg, huisvesting en de zorg voor kinderen te betalen. Voor veel van hen werkt het stelsel goed. Helaas is er ook een deel voor wie het stelsel niet werkt. Het op 1 juli 2025 ingediende wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen en aanpassing termijnen hersteloperatie toeslagen bevat meerdere verbeter-

¹ NOS, 24 oktober 2025, Terugbetaling toeslagen leidt steeds vaker tot problemen bij burgers

maatregelen om op korte termijn knelpunten en schrijnende situaties op te lossen.² Deze verbeteringen 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. Het verheugt mij dat dit wetsvoorstel inmiddels door de Tweede- en Eerste Kamer is goedgekeurd waarmee het kan worden ingevoerd per 1 januari 2026. Tevens wil ik wijzen op de eind september jl. aan uw Kamer gestuurde Stand van de Uitvoering 2025 en de bijbehorende beleidsreactie.³ Hierin is onder meer aangegeven dat gewerkt wordt aan diverse wetsvoorstellen die aan uw Kamer zullen worden voorgelegd voor de vereenvoudiging van de uitvoering van het huidige stelsel van toeslagen. Het gaat dan onder andere om een wetsvoorstel om het toeslagpartnerschap te vereenvoudigen door het afschaffen van het criterium samengestelde gezinnen per 2027 en een wetsvoorstel gericht op het meer mogelijk maken van proactieve dienstverlening waardoor bijvoorbeeld eerder gegevens kunnen worden gebruikt en gedeeld om mensen te kunnen benaderen om hen te wijzen op hun rechten op toeslagen.

Vraag 3

Wat zegt het volgens u over de mate waarin het huidige toeslagenstelsel nog functioneert als het aantal huishoudens met langdurige toeslagenschulden sinds corona bijna is verdrievoudigd?

Antwoord 3

De berichtgeving van de NOS dat dit aantal bijna is verdrievoudigd, is onder meer gebaseerd op informatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS spreekt van een toename van het aantal en aandeel huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Het CBS ziet twee mogelijke oorzaken, die beiden hun oorsprong hebben in de coronaperiode: het uitstel van betaling voor ondernemers en het tijdelijk stopzetten van invorderingsmaatregelen voor toeslagen. Het CBS merkt daarbij nog op dat: *«... Een nadere analyse laat zien dat zonder deze ondernemers- en pauzeringsmaatregelen het aantal en aandeel schuldenaren waarschijnlijk lager en daarnaast stabiel was geweest tussen 1 januari 2021 en 1 januari 2024.»* Ondanks dat de cijfers mogelijk stabiel zijn dan uit de NOS berichtgeving blijkt, zijn er helaas nog altijd veel huishoudens met problematische toeslagschulden. De complexiteit van het toeslagenstelsel brengt nog altijd mensen in de problemen. Het is duidelijk dat er voldoende reden is om kritisch te kijken naar het toeslagenstelsel. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 2.

Vraag 4

Hoe verklaart u dat het totale bedrag aan uitgekeerde toeslagen de afgelopen tien jaar bijna is verdubbeld tot 21 miljard euro?

Antwoord 4

Van 2014 op 2024 is het totale bedrag aan toeslagen inderdaad bijna verdubbeld van € 11,6 mld. naar € 20,7 mld. Een deel van deze groei komt door de reguliere stijging van de huren, de zorgverzekering en de kosten van kinderopvang, waardoor de toeslagen voor deze uitgaven meegroeien. Het kindgebonden budget stijgt uiteraard ook mee met de inflatie. Die bedroeg volgens het CBS circa 32% van 2014 tot en met 2024. Daarnaast is de bevolking met circa 7% gegroeid, hebben in sommige gevallen meer mensen recht gekregen op een toeslag en zijn toeslagen de afgelopen jaren veelvuldig ingezet als koopkracht instrument. Ook dit heeft bijgedragen aan de toegenomen omvang.

Vraag 5

Waar doelt de Dienst Toeslagen op wanneer zij spreekt over het steeds vaker moeten terugvragen van «grote bedragen»? Om wat voor financiële bedragen gaat dat volgens u in een «worst case» scenario?

² Kamerstukken II, 2024/25, 36 779.

³ Kamerstukken II, 2025/2026, 36 708, nr. 46.

Antwoord 5

Dienst Toeslagen definieert grote terugvorderingen als terugvorderingen van meer dan 500 euro bij de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de zorgtoeslag en om terugvorderingen van meer dan 1.000 euro bij de kinderopvangtoeslag. Het is niet mogelijk om een realistisch bedrag te noemen voor een worst case scenario, omdat dit afhankelijk is van in welke mate de door burgers aangeleverde gegevens afwijken van de correcte gegevens, waarbij er vele variabelen zijn zoals draagkracht, aantal kinderen, partnerschap en woonsituatie. In alle gevallen is het vervelend om te maken te krijgen met een terugvordering. Individuele omstandigheden kunnen overigens ook leiden tot een matiging van de terugvordering, waardoor een hoge terugvordering niet altijd leidt tot een volledige invordering van het bedrag.

Vraag 6

In hoeverre is de samenloop onderzocht van terugvordering van toeslagen en problematische toeslagenschulden met het ontvangen van een uitkering vanuit bijvoorbeeld de WIA, WW, AOW of Participatiewet?

Antwoord 6

De samenloop van terugvordering van toeslagen en problematische toeslagenschulden met het ontvangen van een socialezekerheidsuitkering is niet specifiek onderzocht. Wel beschikt het CBS over (de samenloop van) betalingsachterstanden bij zeven overheidsorganisaties (Belastingdienst, Dienst Toeslagen, UWV, CAK, CJIB, DUO en SVB). Op verzoek van het CJIB heeft het CBS onderzocht hoe vaak en in welke combinaties er sprake is van samenloop van betalingsachterstanden.⁴ Het hoeft daarbij niet te gaan om problematische schulden. Uit dit onderzoek blijkt o.a. dat in 2024 64% van de totale groep mensen met een betalingsachterstand bij Dienst Toeslagen, alleen een betalingsachterstand bij Dienst Toeslagen had. In 26,8% is er sprake van samenloop met een betalingsachterstand bij de Belastingdienst en in 3,4% met een betalingsachterstand bij het UWV. Daarnaast brengt CBS in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) periodiek kwantitatieve informatie over schuldenproblematiek in Nederland in beeld.⁵ Daaruit blijkt dat in 2024 bijna 200.000 huishoudens problematische schulden hadden bij Dienst Toeslagen. Voor de individuele burger wordt bij samenloop van een persoonlijke betalingsregeling en een uitkering het bedrag dat de belanghebbende maandelijks betaalt afgestemd op wat de belanghebbende daadwerkelijk kan betalen. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 7.

Vraag 7

Deelt u dat de menselijke maat totaal ontbreekt in het huidige toeslagenstelsel als het mogelijk is dat iemand in een kwetsbare positie over twee jaren in totaal ruim 7.000 euro aan huurtoeslag moet terugbetalen?

Antwoord 7

Voor mensen in een financieel kwetsbare positie kan het terugbetalen van te veel ontvangen toeslagen moeilijk of zelfs onmogelijk zijn. Juist voor hen zijn er mogelijkheden om rekening te houden met individuele omstandigheden én is er oog voor (een gebrek aan) financiële ruimte. Daarmee kan invulling gegeven worden aan de menselijke maat. Mensen die de toeslagschuld niet in één keer en ook niet in een standaardbetalingsregeling van 24 maanden kunnen voldoen, kunnen een maatwerkregeling krijgen die is afgestemd op hun persoonlijke situatie.

Vraag 8

Op welke wijze werkt u samen met organisaties als de Landelijke Cliëntenraad om mensen die zich melden met verwoestende gevolgen van één klein foutje zo goed mogelijk te helpen?

⁴ Betalingsachterstanden bij uitvoeringsorganisaties

⁵ Schuldenproblematiek in beeld

Antwoord 8

Dienst Toeslagen pakt de meldingen van organisaties als deze doorgaans op voor individuele behandeling en blijft in contact met de organisatie die het probleem van de burger onder de aandacht brengt. Ongeveer 800 maatschappelijke organisaties (landelijke, regionale en lokale organisaties) maken deel uit van het netwerk van Dienst Toeslagen. De Dienst Toeslagen hecht zeer veel waarde aan de samenwerking met deze organisaties zoals gemeentes, bibliotheken, UWV, SVB, de Nationale ombudsman en de Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Uit deze samenwerking komen namelijk nuttige signalen van mensen naar boven die ergens op vastlopen. Ook worden dergelijke signalen verzameld en gebundeld, om vervolgens gebruikt te worden als voorstellen voor verbetermaatregelen of zijn vertrekpunt voor beleidswijzigingen. De door de Inspectie BTD en de Belangenbehartiger gedeelde signalen worden hierin ook meegenomen. De recent gepubliceerde Stand van de Uitvoering 2025 is mede gebaseerd op de signalen uit het netwerk. Dit sluit aan bij het antwoord op vraag 2 waarin beschreven wordt dat terugvorderingen (of nabetalings) niet altijd te voorkomen zijn, zonder het stelsel fundamenteel te herzien. Recentelijk heb ik hierover ook gesproken met een afvaardiging van de Landelijke Cliëntenraad, om ook hun visie op een fundamentele stelselherziening op te halen zodat deze meegenomen kan worden in het vervolg.

Vraag 9

Zijn campagnes om toeslagenschulden terug te dringen en experimenten waarbij de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag automatisch verlaagt volgens u ook maar symbolische maatregelen in het licht van hoe groot de problematiek met toeslagen is?

Antwoord 9

Zoals ik in mijn beleidsprioriteitenbrief van 31 maart 2025 heb geschreven zijn het terugdringen van terugvorderingen en het tegengaan van niet-gebruik twee van mijn belangrijkste prioriteiten binnen het huidige toeslagenstelsel.⁶ Er zijn de afgelopen jaren verschillende maatregelen uitgevoerd om aan deze doelen bij te dragen, waaronder het wijzigen van aanvragen op basis van afwijkingen in kinderopvang- en inkomensgegevens, het attenderen van mensen met een mogelijk recht op zorgtoeslag of bijvoorbeeld een voorzichtigere inkomensindexatie en een verkenning van een voorzichtig voorschot. Deze maatregelen, in combinatie met publiekscampagnes als «check, pas aan en door» dragen bij aan het terugdringen van terugvorderingen en het tegengaan van niet-gebruik.

Uiteraard spelen er in de uitvoering uitdagingen die de effectiviteit van de maatregelen beperken. Dienst Toeslagen heeft bijvoorbeeld niet van iedereen voldoende betrouwbare gegevens om de toeslaggegevens op aan te kunnen passen. Zo beschikt Dienst Toeslagen niet over actuele inkomensgegevens van mensen die een beloning ontvangen uit het economische verkeer anders dan loon, zoals winst en resultaat uit overige werkzaamheden. Op dit moment wordt ambtelijk verkend of een dergelijke registratie kan worden gerealiseerd. Ook zijn niet alle (technische) wijzigingen binnen de uitvoering op korte termijn door te voeren, mede door de verouderde staat van de systemen. Daarom wordt gewerkt aan verbeteringen op deze vlakken, door de systemen te vernieuwen en de gegevenspositie te verbeteren. Tegelijkertijd is het ook de realiteit dat binnen het huidige systeem de terugvorderingen en het niet-gebruik van toeslagen niet volledig kunnen worden voorkomen. Daarom blijft een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel noodzakelijk om deze problematiek op te lossen.

Vraag 10

Ziet u ook dat een fundamentele herziening nodig is van zowel het stelsel van sociale zekerheid als het stelsel van belastingen- en toeslagen? Zo ja, op welke wijze gaat u prioriteit geven aan het uitvoeren van de Hervormingsagenda Inkomensondersteuning?

⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 36 708, nr. 8.

Antwoord 10

Een fundamentele hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel is nodig om de problemen met het stelsel, waaronder terugvorderingen te verhelpen. Een hervorming vergt een integrale weging, met een tijdshorizon van bij voorkeur meerdere kabinetsperiodes. Het kabinet had zich, naar aanleiding van het Hoofdlijnenakkoord, in het Regeerprogramma als doel gesteld om wetgeving voor te bereiden voor het hervormen van het belasting- en toeslagenstelsel.⁷ Met de nieuwe financiering kinderopvang (en daarmee de herziening van het stelsel van de kinderopvangtoeslag) heeft het kabinet daar een stevige start mee gemaakt. De Internetconsultatie van het betreffende wetsvoorstel is inmiddels afgerond.⁸ Uw Kamer is eerder geïnformeerd dat het kabinet het passend vindt om zich op dit onderwerp bescheiden op te stellen en hier geen richting meer aan te geven, voor zover het gaat over andere toeslagen en het stelsel als geheel.⁹ De opdrachtgevende beleidsdepartementen en Dienst Toeslagen gaan onverminderd door met het zoeken naar verbeteringen in het huidige stelsel om problemen met terugvorderingen voor burgers zoveel mogelijk te beperken.

Vraag 11

Bent u het eens met de lezing van de Dienst Toeslagen dat de groeiende problemen rondom toeslagenschulden deels komen doordat steeds meer geld wordt rondgepompt?

Antwoord 11

Afgelopen jaren zijn de bedragen waarvoor mensen in aanmerking komen gegroeid. Met een hoger recht op toeslagen worden mensen ook kwetsbaarder voor hogere terugvorderingen. Ook geldt dat er op dit moment meer mensen in aanmerking komen voor toeslagen dan een aantal jaren geleden. Dit betekent dat meer mensen te maken kunnen krijgen met terugvorderingen. Zoals ook al genoemd bij de antwoorden op voorgaande vragen zijn tegelijkertijd afgelopen jaren ook verschillende maatregelen genomen om de problematiek van terugvorderingen en financiële stress als gevolg daarvan te verminderen. Dit neemt niet weg dat we moeten blijven werken aan verbetering, ook binnen het huidige toeslagenstelsel.

Vraag 12

Onderschrijft u de constatering dat een verhoging van het minimumloon zoals voorgesteld door de Commissie Sociaal Minimum ertoe leidt dat het loon meer de basis van het inkomen wordt? Zo ja, waarom kiest u er dan niet voor om een verhoging naar 18 euro per uur door te voeren om mensen minder afhankelijk te laten zijn van onzekere toeslagen?

Antwoord 12

Een verhoging van het minimumloon zou er in theorie toe kunnen leiden dat inkomens voor een groter deel zouden bestaan uit loon en voor een kleiner deel uit aanvullingen zoals toeslagen. Een verhoging van het wettelijk minimumloon vermindert de afhankelijkheid van toeslagen, doordat het loon stijgt en bijvoorbeeld de zorgtoeslag daalt. Daarentegen zal een hoger minimumloon wel kunnen leiden tot onwenselijke neveneffecten zoals hogere kosten voor lonen en hogere kosten voor de aan het minimumloon gekoppelde uitkeringen. Dit vergt een zorgvuldige afweging en politieke besluitvorming. Het kabinet heeft gekozen voor een stabiele ontwikkeling van het minimumloon, nadat het minimumloon in eerdere jaren aanzienlijk is verhoogd.

Vraag 13

Hoe neemt u de economische schade voor de maatschappij door psychische gevolgen zoals depressies vanwege financiële stress mee in uw beleid? Maakt dit deel uit van ramingen van de kosten en opbrengsten van mogelijke maatregelen om het stelsel te hervormen?

⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 36 471, nr. 96.

⁸ Overheid.nl | Consultatie Wet financiering kinderopvang

⁹ Kamerstukken II, 2025/26, 32 140, nr. 280.

Antwoord 13

In de uitvoering van Dienst Toeslagen en in de beleidsvorming door het kabinet is de afgelopen jaren veel prioriteit gegeven aan het terugdringen van (hoge) terugvorderingen. Onderzoek laat zien dat terugvorderingen niet alleen een financiële impact hebben maar ook voor stress zorgt die invloed kan zijn op de mentale gezondheid van mensen.¹⁰ Omdat financiële stress onderdeel is van de probleemanalyses over het toeslagenstelsel komt dit op verschillende manieren terug in de beleidsvorming van toeslagen. Ook is bekend dat terugvorderingen het doenvermogen van mensen kan beïnvloeden. In de beleidsvormende fase wordt standaard ook het effect op het doenvermogen van mensen gezien. Op deze wijze komen financiële stress en mentale gevolgen daarvan ook terug in de beleidsvorming. In kwantitatieve zin, bijvoorbeeld via ramingen, wordt financiële stress niet betrokken in de beleidsvorming van toeslagen.

Vraag 14

Kunt u deze vragen één voor één binnen drie weken beantwoorden?

Antwoord 14

Nee dit is niet gelukt. Om zorgvuldige beantwoording en afstemming mogelijk te maken is op 18 november 2025 een uitstelbrief verzonden.

¹⁰ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 540, Evaluatie Toeslagenstelsel 2022: Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1158.