Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 708 Toeslagen

Nr. 106

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2026

Het toeslagenstelsel ondersteunt maandelijks ongeveer 6 miljoen huishoudens. Voor veel mensen werkt het stelsel goed, maar helaas niet voor iedereen. De problemen in het toeslagenstelsel hebben veel impact op het welzijn van mensen die ermee te maken hebben. Ik ben ambitieus in het oplossen van die problemen, zowel in het nu als voor de toekomst. Het kabinet wil het toeslagenstelsel hervormen. In mijn Strategische agenda heb ik aangegeven dat het mijn ambitie is om het systeem eenvoudiger, duidelijker en rechtvaardiger te maken. Daarbij wil het kabinet stapsgewijze verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel zetten en daarnaast ook kijken naar een verdergaande hervorming van het stelsel. In deze brief informeer ik uw Kamer over de verkenning die ik doe naar een zeker en actueel toeslagenstelsel, zoals ik aan uw Kamer heb toegezegd.[1]

Ook maak ik van de gelegenheid gebruik om uw Kamer, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Werk en Participatie en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Stand van de uitvoering 2026 van Dienst Toeslagen (hierna: De Stand) te doen toekomen. Met de Stand deelt Dienst Toeslagen ontwikkelingen, signalen en knelpunten vanuit de uitvoering. Ook bied ik uw Kamer de Visie van de uitvoeringsorganisatie Dienst Toeslagen (hierna: Visie 2030) aan, mede namens de eerdergenoemde leden van het kabinet. Hieronder licht ik deze stukken kort toe.

Stand van de Uitvoering 2026

De Stand is een instrument van de uitvoering om ontwikkelingen en signalen met de politiek te kunnen delen. Het is belangrijk dat het perspectief van de uitvoering wordt benut bij de bredere belangenafweging die in het kader van beleidsvorming en besluitvorming gemaakt

[1] Zoals toegezegd in de Planningsbrief Financiën, 26 januari 2026 (Kamerstuk 36 800 IX, nr. 43), en naar aanleiding van de motie Hamstra c.s. TK 2025/26, 36 800 XV, nr. 69.

kst-36708-106
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

wordt. De thema's in de Stand laten zien waar binnen het huidige stelsel knelpunten zitten en hoe het bestaande stelsel verbeterd kan worden. In de Stand worden de volgende thema's gesignaleerd: het verbeteren van de informatiepositie van Dienst Toeslagen, het terugdringen van terugvorderingen, de complexiteit van het stelsel als gevolg van uitzonderingen en het terugdringen van niet-gebruik. Dienst Toeslagen signaleert in deze Stand dezelfde thema's als vorig jaar. De signalen zijn gebaseerd op ervaringen uit de uitvoeringspraktijk en worden verdiept met inzichten van medewerkers en stakeholders.

Ik herken de thema's die Dienst Toeslagen signaleert en begrijp dat hier aandacht voor wordt gevraagd. Deze problematiek hangt samen met het stelsel dat zij op basis van wet- en regelgeving uitvoert. Het is – mede daarom – mijn ambitie om het systeem eenvoudiger, duidelijker en rechtvaardiger te maken. Hierbij streef ik ernaar het terugvorderen van toeslagen zoveel mogelijk te voorkomen. Zo lang het toeslagenstelsel in de huidige vorm bestaat, moeten negatieve gevolgen die onlosmakelijk verbonden zijn aan dat systeem zo veel mogelijk worden beperkt. In dat kader is op 12 april jl. bij uw Kamer een wetsvoorstel ingediend om het toeslagpartnerschap sterk te vereenvoudigen door het afschaffen van het criterium samengestelde gezinnen. Hierdoor komen een aantal complexe uitzonderingen te vervallen. Ik streef ernaar om de nota naar aanleiding van het verslag bij het voornoemde wetsvoorstel voor het zomerreces aan uw Kamer te doen toekomen. Daarnaast werk ik aan een wetsvoorstel met verduidelijking en aanvulling van de bevoegdheden voor Dienst Toeslagen om gegevens te kunnen gebruiken en delen en om mensen proactief te kunnen benaderen om hen te wijzen op hun rechten op toeslagen. Daarbij wordt de balans gezocht tussen het ontzorgen van mensen en het beschermen van hun persoonlijke levenssfeer. Uiteraard is Dienst Toeslagen nauw betrokken bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel. Ook streef ik ernaar om voor het zomerreces de halfjaarlijkse stand van zakenbrief van de Dienst Toeslagen aan uw Kamer te doen toekomen, waarin u wordt geïnformeerd over een aantal actuele ontwikkelingen rondom de uitvoering van Dienst Toeslagen en wordt gerapporteerd over moties en toezeggingen aan uw Kamer.

Visie van de uitvoeringsorganisatie Dienst Toeslagen

Het is belangrijk om naast het blijvend doorvoeren van verbeteringen binnen het huidige stelsel, ook vooruit te kijken. Dienst Toeslagen heeft in haar visie 2030 een ambitieuze stip op de horizon gezet als uitvoeringsorganisatie. Dienst Toeslagen streeft naar een moderne en flexibele overheid die burgers centraal stelt en die burgers zekerheid biedt over hun recht op inkomensondersteuning. Ik deel die ambities en ze sluiten aan bij mijn ambitie om het systeem eenvoudiger, duidelijker en rechtvaardiger te maken. Het huidige toeslagenstelsel is ingewikkeld en maakt het voor burgers niet makkelijk. Er is sprake van niet-gebruik, complexiteit en terugvorderingen. Er zijn fundamentele aanpassingen aan het stelsel nodig om die problemen op te lossen. Bij fundamentele aanpassingen zal tegen ingewikkelde afwegingen worden aangelopen en zullen aanpassingen van wet- en regelgeving nodig zijn.

In het kader van mijn ambitie om het toeslagenstelsel eenvoudiger, duidelijker en rechtvaardiger te maken ben ik bezig met een aantal trajecten. Met een hervormingsagenda werk ik aan een beter stelsel dat past bij het huidige tijdsbeeld en toekomstbestendig is. Het afschaffen van de kinderopvangtoeslag vanaf 2029 is hierin een belangrijke stap. Uw Kamer ontvangt deze hervormingsagenda voor het einde van dit jaar. Bij deze trajecten zal ik dankbaar gebruik maken van de ambities, dromen en ideeën die Dienst Toeslagen heeft voor de toekomst.

Bij het nader uitwerken van deze ambitie volg ik drie sporen:
- Allereerst ga ik door met verbeteringen en vereenvoudigingen binnen het stelsel.
- Ten tweede zet ik in op trajecten die afzonderlijke toeslagen overbodig maken, zoals de nieuwe financiering van de kinderopvang.
- Ten derde onderzoek ik hoe het toeslagenstelsel als geheel fundamenteel kan worden aangepast.

Het vervolg van deze brief gaat over het derde spoor en geeft invulling aan mijn aankondiging in de Strategische agenda dat ik de mogelijkheid onderzoek om toeslagen in de toekomst direct definitief en automatisch toe te kennen. Deze verkenning vloeit ook voor uit het coalitieakkoord waarin het doel is opgenomen om niet-gebruik en het risico op terugvorderingen te verminderen, onder andere door het automatisch uitkeren van toeslagen.[2] Ik verken of toeslagen in de toekomst definitief en proactief kunnen worden toegekend in plaats van het uitkeren van een voorschot.[3]

Verkenning naar een zeker en actueel toeslagenstelsel

Er bestaat een brede behoefte om het toeslagenstelsel te hervormen naar een stelsel dat (meer) zekerheid biedt («hebben is houden») en wat tegelijkertijd zo goed mogelijk aansluit op de financiële situatie van mensen op dat moment. In deze brief noem ik dat een zeker en actueel toeslagenstelsel. In eerdere analyses[4] is zekerheid en actualiteit als een dilemma gepresenteerd. In die analyses werd er vanuit gegaan dat een stelsel zeker of actueel kan zijn, maar niet gelijktijdig. Met de verkenning naar een zeker en actueel toeslagenstelsel beoog ik inzichtelijk te maken wat ervoor nodig is om dit dilemma te overbruggen en welke keuzes hiervoor noodzakelijk zijn. Gezien de te verwachten grote effecten breng ik ook enkele alternatieven in kaart.

Er zijn verschillende fundamentele onderwerpen die bepalend zijn voor de inrichting van een zeker toeslagenstelsel. Ik licht per onderwerp van de verkenning een aantal dilemma's, aandachtspunten en afwegingen toe, zodat u een beeld krijgt van de keuzes die op weg naar een zeker en actueel stelsel noodzakelijk zijn. Achtereenvolgend zal ik ingaan op de volgende onderwerpen:
a) Wat is een «zeker en actueel toeslagenstelsel»?
b) De noodzaak van beschikbaarheid van actuele en betrouwbare gegevens
c) Aanpassen inkomensbegrip
d) Differentiatie tussen doelgroepen
e) Consequenties van verschillende tijdvakken

a. Wat is een «zeker en actueel toeslagenstelsel»?

Bij een zeker en actueel toeslagenstelsel gaat het om een stelsel waarbij toeslagen automatisch worden toegekend op basis van actuele, betrouwbare gegevens, zonder dat burgers achteraf te maken krijgen met terugvorderingen. Hierbij wordt uitgegaan van het principe «hebben is houden». Dit stelsel biedt voorspelbare inkomensondersteuning die aansluit bij de actuele financiële situatie van de burger.

---

[2] Aan de slag – Coalitieakkoord 2026–2030, pag. 66.
[3] Zoals aangekondigd in de Kamerbrief Beleidsprioriteiten toeslagenstelsel, 31 maart 2025, TK 2024/25, 36 708, nr. 8.
[4] Bijv. Eindrapport «Toekomst toeslagenstelsel», TK 2023/24, 31 066, nr. 1340.

Het huidige toeslagenstelsel is een actueel stelsel, maar onzeker. Het stelsel is erop ingericht om burgers die financiële steun behoeven inkomensondersteuning te bieden op het moment dat zij dat nodig hebben. Om mensen tijdig te kunnen ondersteunen wordt gebruik gemaakt van een voorschotsystematiek. Daarbij worden toeslagen toegekend op basis van een inschatting vooraf van onder andere het inkomen en het vermogen. Indien de werkelijke situatie afwijkt van deze inschatting, kan dit leiden tot terugvorderingen of nabetalingen. Vooral financieel kwetsbare mensen ervaren hierdoor onzekerheid, wat kan leiden tot stress en schulden. Ook is er binnen het huidige toeslagenstelsel sprake van niet-gebruik. Sommige mensen zijn ook met onze huidige communicatiecampagnes niet te bereiken, waardoor zij geen gebruik maken van de inkomensondersteuning waar zij recht op hebben.

De belangrijkste voorwaarde voor een zeker en actueel stelsel is dat gegevens over inkomen, vermogen en andere relevante parameters actueel beschikbaar en betrouwbaar zijn. Onder deze voorwaarden kan verder gewerkt worden aan ambtshalve toekenning, wat zou zorgen voor een vermindering van de mate van niet-gebruik.

Zekerheid

In ultieme vorm betekent zekerheid in het toeslagenstelsel dat burgers erop kunnen vertrouwen dat een toegekende toeslag definitief is. Het uitgangspunt «hebben is houden» staat centraal: als een toeslag eenmaal is toegekend, wordt deze niet teruggevorderd. Zekerheid wordt gecreëerd door het afschaffen van de voorschotsystematiek en door toeslagen te baseren op gegevens die definitief zijn. Dit geeft burgers een voorspelbare inkomensondersteuning. Daarnaast is het voor burgers van belang dat duidelijk is wat hun recht is, ook als hun (financiële) situatie verandert.[5]

Door als overheid een volledige informatiepositie te organiseren, is er geen noodzaak meer dat burgers gegevens aanleveren en kan worden toegewerkt naar een systeem waar het recht op toeslagen automatisch wordt toegekend. Dan verschuift nog meer de verantwoordelijkheid van de burger naar de overheid, waardoor de zekerheid nog verder wordt vergroot. Bij het inrichten van deze informatiepositie wordt nadrukkelijk rekening gehouden met privacybescherming.

Actualiteit

Er is sprake van actualiteit wanneer de tegemoetkoming aansluit bij het moment waarop de kosten worden gemaakt waarvoor de tegemoetkoming bedoeld is. Voor een effectieve inkomensondersteuning is het van belang – met name voor de groep mensen met een volatiel inkomen – dat de toeslag wordt toegekend op basis van het recente («actuele») inkomen.

Hierbij is de vraag relevant wat precies met actueel wordt beoogd. Hierbij zijn verschillende varianten te onderzoeken, gaat het om het inkomen in het lopende tijdvak, of in het meest recente tijdvak? De weging hiervan zal ook afhangen van het tijdvak waarover het recht op toeslagen wordt vastgesteld. Dit bepaalt immers in belangrijke mate hoe actueel het inkomen kan zijn bij vaststelling na afloop van het tijdvak. Hierbij kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een periode van een jaar, kwartaal of maand. De uiteindelijke keuze voor de vormgeving van actualiteit is daarmee bepalend voor de inrichting en uitvoerbaarheid van het toeslagenstelsel. In paragraaf 5 ga ik nader in op de verschillende mogelijkheden hierin en de consequenties daarvan.

[5] Zie bijv. Switch simpel.

De mate van zekerheid en actualiteit die kan worden bereikt is verder direct afhankelijk van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens op basis waarvan getoetst kan worden of aan de voorwaarden voor toeslagen wordt voldaan. Om volledige zekerheid te realiseren moeten de benodigde gegevens volledig beschikbaar zijn en niet meer veranderen.

b. De noodzaak van actuele en betrouwbare gegevens

Het bestaan van goede gegevensbronnen is essentieel voor een zeker en actueel toeslagenstelsel. Ik licht hieronder toe wat nodig is voor de belangrijkste parameters van het toeslagenstelsel. Bij beschikbaarheid gaat het om het bestaan van een register; bij betrouwbaarheid gaat het om registers die volledig dekkend zijn en waarvan de opgenomen gegevens kwalitatief voldoende zijn om te gebruiken voor de doelen van het toeslagstelsel.

Een belangrijk element hierbij zijn de inkomensgegevens. De hoogte van de toeslag die mensen ontvangen is afhankelijk van hun fiscale inkomen en vermogen. Deze wordt na het kalenderjaar vastgesteld en is niet beschikbaar gedurende het jaar. Voor een zekere en meer actuele toekenning zal dan een ander inkomens- en vermogensbegrip moeten worden gedefinieerd, waarbij de data wel beschikbaar en betrouwbaar zijn in de actualiteit.

Het brutoloon en de uitkeringen van mensen staan geregistreerd in de polisadministratie.[6] Dit vergt dat de polisadministratie kan dienen als betrouwbare basis voor het toekennen van toeslagen. Welke aanpassingen daarvoor nodig zijn, zal in de verkenning worden onderzocht. Voor ondernemers bestaat een dergelijk register met actuele inkomens niet. Dit ligt ook voor de hand: het fiscale inkomen van een ondernemer is immers gekoppeld aan de jaarlijkse winst van de onderneming. Een interdepartementale werkgroep heeft een eerste verkenning gedaan of een register met actuele inkomensgegevens van ondernemers mogelijk zou zijn. Dienst Toeslagen, het UWV en de Belastingdienst zijn bezig een vervolg op deze verkenning te ontwerpen.

Naast de inkomensgegevens zal ook de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de andere toeslagbrede en toeslagspecifieke gegevens in beeld worden gebracht.

Er bestaan diverse registers met informatie die gebruikt kunnen worden voor een zeker en actueel toeslagenstelsel.[7] Sommige zijn al voldoende betrouwbaar en geschikt voor de doelen van het toeslagslagen, bij andere is nog een kwaliteitsslag noodzakelijk of ontbreken gegevens die voor het toekennen van toeslagen van belang zijn. In de verkenning wordt onderzocht welke stappen nodig zijn om dit op te lossen. In alle gevallen is het bereiken van betrouwbare, dekkende informatie gediend met parameters die zo min mogelijk uitzonderingen bevatten.

Voor de onderdelen waar geen kwalitatief betrouwbare of volledige gegevens beschikbaar (kunnen) komen, zullen voor een zeker en actueel stelsel de bestaande parameters moeten worden aangepast zodanig dat uitgegaan wordt van parameters waarvoor wel registers met betrouwbare

---

[6] Deze inkomensregistratie wordt beheerd door UWV.

[7] Ten aanzien van gegevens over huurwoningen heeft de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een internetconsultatie gehouden over een voorstel met betrekking tot een huurregister waarin gegevens over huurwoningen kunnen worden geregistreerd.

actuele data (kunnen) bestaan (zie onder c) of moeten er doelgroep specifieke vormen worden ontwikkeld (zie onder d).

c. Aanpassen inkomensbegrip

Voor het recht op en de hoogte van toeslagen is het toetsingsinkomen van de burger en een eventuele partner relevant. Het toetsingsinkomen is in beginsel gelijk aan het verzamelinkomen uit de definitieve aanslag inkomstenbelasting en bestaat uit het gezamenlijk inkomen uit box 1 (werk en woning), box 2 (aanmerkelijk belang) en box 3 (sparen en beleggen), verminderd met de aftrekposten.

Doordat het verzamelinkomen, en daarmee het toetsingsinkomen, pas wordt vastgesteld bij definitieve aanslag inkomstenbelasting kan in het huidige stelsel het recht op en de hoogte van toeslagen pas met zekerheid worden vastgesteld als die definitieve aanslag er is. Dat is op z'n vroegst een half jaar na afloop van het berekeningsjaar (t+1) en kan zelfs tot enkele jaren na het berekeningsjaar zijn. Het gebruik van het verzamelinkomen als toetsingsinkomen verhindert daarmee dat toeslagen met zekerheid kunnen worden vastgesteld in de actualiteit. Daarnaast bestaan verschillende fiscale faciliteiten die invloed hebben op het inkomen en pas bij de aangifte inkomstenbelasting bekend zijn, zoals aftrekposten. Daarom verken ik of het mogelijk is om te werken met een alternatief inkomensbegrip voor de toeslagen en wat de consequenties daarvan zouden zijn. Daarbij zal het inkomen zoals opgenomen in de polisadministratie een belangrijke rol innemen, aangevuld met bepaalde bestanddelen van het verzamelinkomen.

Enkele aandachtspunten waarop de verkenning daarbij in zal gaan, zijn de volgende. Toeslagen zijn bedoeld om mensen met een bepaalde (financiële) situatie gerichte inkomensondersteuning te bieden die aansluit bij de draagkracht van de burger. Door het recht op toeslagen bijvoorbeeld enkel op (een gedeelte van) het box 1-inkomen te baseren, krijgen ook mensen die een relatief laag loon hebben, maar veel inkomen uit box 2- of box 3-vermogen, recht op toeslagen. Toeslagen komen zodoende ook terecht bij mensen die de ondersteuning niet of minder hard nodig hebben. De hoogte van het toetsingsinkomen wordt mede bepaald door het recht op fiscale aftrekposten. Deze aftrekposten worden vastgesteld bij de definitieve aanslag van de inkomstenbelasting. Dit betekent dat het recht op een toeslag lager wordt als aftrekposten niet langer onderdeel zouden zijn van het inkomensbegrip.

In paragraaf 2 is toegelicht dat de polisadministratie gegevens bevat over loon en uitkeringen. Dit ziet dus slechts op een deel van de inkomensbronnen die een persoon kan hebben. Er is geen registratie van actuele inkomens van ondernemers of mensen met een resultaat uit overige werkzaamheden. Dit geldt ook voor de gegevens benodigd voor aanmerkelijk belang (box 2). De inkomens uit bank-, spaar- en beleggingstegoeden zijn bij banken en andere financiële instellingen in principe actueel beschikbaar, dit geldt echter niet voor diverse andere onderdelen behorend bij box 3.

Een ander belangrijk aandachtspunt is de *uitvoerbaarheid*. Het verzamelinkomen wordt door de Belastingdienst vastgesteld en doorgegeven aan Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen hoeft daardoor zelf geen inkomen meer vast te stellen. Een ander inkomensbegrip voor toeslagen kan leiden tot *meer complexiteit*. Een toeslag waarbij het inkomensbegrip direct gerelateerd is aan het loon kan begrijpelijker zijn voor burgers. Vooral voor burgers die door schommelingen in andere inkomenscomponenten nu geconfronteerd worden met onzekerheid en terugvorderingen, kan een

dergelijk eenvoudiger inkomensbegrip leiden tot meer voorspelbaarheid en financiële stabiliteit. Maar een nieuw inkomensbegrip betekent ook dat niet langer wordt aangesloten bij het fiscale gegeven, wat ook tot verwarring en onbegrip bij burgers kan leiden.

Ik streef ernaar met de verkenning enkele mogelijke alternatieven voor het inkomensbegrip te presenteren.

d. Differentiatie tussen doelgroepen

Toeslagen zijn zoals gezegd inkomensafhankelijk. Hoe het (verzamel)inkomen wordt vastgesteld, hangt af van de groep. Kort gezegd zijn er drie verschillende groepen: werknemers (en uitkeringsgerechtigden), directeuren-grootaandeelhouders (dga's)[8] en ondernemers. Voor deze groepen geldt dat het verzamelinkomen anders wordt vastgesteld. Voor dga's geldt dat het inkomen bestaat uit zowel loon (box 1) als dividend en andere voordelen (box 2), waar bovendien een zekere mate van sturing op mogelijk is. Voor ondernemers geldt dat het inkomen in de regel volatiel is. Daarnaast wordt hun winst achteraf vastgesteld als resultaat op jaarbasis en bestaan er in de inkomstenbelasting verschillende ondernemersfaciliteiten waarvan de aanspraak en de hoogte daarop eveneens bepaald worden op jaarbasis. Over deze groep is dus geen informatie per maand beschikbaar.

In de verkenning naar een zeker en actueel toeslagenstelsel zal mede aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om onderscheid te maken tussen verschillende groepen. Het is mogelijk dat differentiatie tussen de groepen een voorwaarde blijkt te zijn om stappen te kunnen zetten richting, in ieder geval voor een deel van de mensen, een zeker en actueel toeslagenstelsel. Daarbij kan gedacht worden aan het (al dan niet tijdelijk) blijven hanteren van een voorschotsystematiek voor bepaalde inkomensbestanddelen of het benutten van niet-actuele gegevens. In het eerste geval wordt ingeleverd op de mate van zekerheid van de toeslag, in het tweede geval in de mate van actualiteit.

Een onderscheid tussen groepen dient goed te worden doordacht en afgewogen tegen de voordelen van een zeker toeslagenstelsel voor de andere groepen. Daarbij moeten de groepen voldoende af te bakenen zijn en is relevant dat juist mensen met wisselende inkomsten veel baat hebben bij een zeker toeslagenstelsel. Uiteraard moeten die mogelijke verschillen ook in het licht van het gelijkheidsbeginsel gerechtvaardigd zijn. Het gelijkheidsbeginsel sluit niet uit dat onderscheid mag worden gemaakt tussen groepen, mits daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Differentiatie kan in dit verband gerechtvaardigd zijn als deze noodzakelijk is om het toeslagenstelsel voor een grote groep zekerder en actueler te maken, terwijl voor andere groepen de benodigde actuele en betrouwbare gegevens (nog) ontbreken. Het is geen doel om een dergelijk onderscheid te maken, maar het zou een gevolg kunnen zijn als uit de verkenning blijkt dat betrouwbare informatie voor sommige doelgroepen of inkomensbronnen ontbreekt.

e. Consequenties van verschillende tijdvakken

Zoals eerder beschreven is sprake van actualiteit wanneer de tegemoetkoming aansluit bij het moment waarop de kosten worden gemaakt waarvoor de tegemoetkoming bedoeld is. Het tijdvak vormt hierbij een belangrijk uitgangspunt: dit is de periode waarover het inkomen wordt

[8] Kort gezegd iemand die ten minste 5% van de aandelen in een bv of nv bezit en tevens in dienst is bij de betreffende vennootschap.

beoordeeld om het recht op toeslagen te bepalen. Kort gezegd kan worden gesteld dat een korter tijdvak leidt tot een actuelere toeslag. Actualiteit kan binnen het toeslagenstelsel op verschillende manieren worden ingevuld, afhankelijk van hoe het tijdvak wordt gekozen. Een ander tijdvak betekent dus ook een andere invulling van de notie van draagkracht.

De huidige systematiek van toeslagen gaat uit van een tijdvak dat gelijk is aan het kalenderjaar. Dit sluit aan bij het inkomensbegrip uit de inkomstenbelasting, waar ook van het kalenderjaar wordt uitgegaan. Het voordeel van een tijdvak dat gelijk is aan het kalenderjaar is – naast de uitvoerbaarheid – dat het inkomen vast staat en dat er een zekere mate van compensatie is voor perioden gedurende het jaar met een hoger of een lager inkomen. Bij het kalenderjaar wordt uitgaan van hetzelfde tijdvak en inkomensbegrip als bij de inkomstenbelasting. Dit draagt bij aan de begrijpelijkheid voor mensen. Het nadeel van deze systematiek is dat een (structurele) daling in het inkomen vaak pas in het volgende kalenderjaar vastgesteld wordt (bij de belastingaangifte). Bij een jaarsystematiek kan het ook voorkomen dat het recht op toeslagen voor een volledig jaar vervalt door een inkomensstijging gedurende het jaar, terwijl een burger in het eerste deel van het jaar wel inkomensondersteuning nodig had, of vice versa.

Als uitgegaan zou worden van een korter tijdvak kan de toeslag actueler. Hierdoor zou de toeslag nog passender worden voor de uitgaven die burgers op dat moment moeten doen. De keuze voor een ander tijdvak is afhankelijk van de beschikbare data en de mate van actualiteit van deze data. Om u een eerste beeld te geven van mogelijke consequenties van het aanpassen van het tijdvak, worden hieronder enkele opties voor een korter tijdvak kort toegelicht.

Maand

Het voordeel van het vaststellen van het recht op toeslagen per maand is dat dit zo goed mogelijk aansluit bij de actuele financiële situatie van burgers. Het heeft echter ook tot gevolg dat nieuwe situaties ontstaan wat betreft (g)een recht op toeslagen. Een voorbeeld hiervan is bij mensen die een seizoensgebonden baan hebben, waarin in een deel van het jaar een hoog inkomen wordt verdiend en in de rest van het jaar geen inkomsten zijn. In het deel van het jaar waarin geen inkomsten worden genoten ontstaat dan recht op toeslagen, terwijl deze persoon op basis van het jaarinkomen geen recht zou hebben op toeslagen.

Voortschrijdend gemiddelde

Een alternatieve mogelijkheid voor het vaststellen van het recht op toeslagen per maand is gebruik maken van een voortschrijdend gemiddelde. Hierbij wordt het maandinkomen vastgesteld als het gemiddelde van de maandinkomens van de afgelopen 12 maanden. Het voordeel van een voortschrijdend gemiddelde ten opzichte van het kalenderjaar is dat inkomensdalingen en stijgingen sneller tot uitdrukking komen in het inkomen waarop toeslagen worden vastgesteld. Het voordeel van een voortschrijdend gemiddelde ten opzichte van toekenning per maand is dat uitschieters (één maand een heel hoog of heel laag inkomen) niet direct leiden tot (g)een recht op toeslagen. Het nadeel van een voortschrijdend gemiddelde is dat het leidt tot een minder actuele inkomensondersteuning dan bij een tijdvak van een maand.

Kwartaal

Als tussenvorm tussen toekennen per maand en toekennen per kalenderjaar zou gekozen kunnen worden voor een tijdvak van een kwartaal. Bij een tijdvak van een kwartaal vindt enige middeling over de maanden plaats, waardoor uitschieters in het inkomen minder effect hebben op het recht op toeslagen. Ook werken veranderingen in het inkomen sneller door dan bij een tijdvak van een kalenderjaar. Hierdoor zal de inkomensondersteuning in de regel beter aansluiten bij het inkomen van een burger.

Slot

Er is geen eenvoudige oplossing. Voor een toeslagenstelsel dat zekerder en actueel is, moeten betrouwbare registers bestaan. Mogelijk kan dat – al dan niet tijdelijk – ook niet voor iedereen. En ook anderszins zullen ingewikkelde keuzes gemaakt moeten worden, zoals de balans tussen gerichtheid en eenvoud en tussen actualiteit en zekerheid. Het is belangrijk om op te merken dat niet alles tegelijkertijd kan. Een volledige overgang naar een zeker en actueel toeslagenstelsel kan daarmee meerdere kabinetsperiodes in beslag nemen. In de verkenning zullen de diverse afruilen en beleidskeuzes aan de orde komen. Ik verwacht in het voorjaar van 2027 de resultaten van de verkenning met u te kunnen delen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E. Eerenberg