



Advies Raad van State inzake ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag in verband met gewijzigde percentages met ingang van het berekeningsjaar 2026

Nader Rapport

1 december 2025
4275753-1087819-WJZ
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag in verband met gewijzigde percentages met ingang van het berekeningsjaar 2026

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 oktober 2025, no. 2025002298, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 november 2025, no. W13.25.00294/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 14 oktober 2025, no. 2025002298, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag in verband met gewijzigde percentages met ingang van het berekeningsjaar 2026, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
Mr. Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in de toelichting te verduidelijken dat de wetswijziging die samenhangt met deze wijziging van het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag weliswaar in werking treedt per 1 januari 2028, maar dat de uitvoeringskosten al aanvangen per 1 januari 2026. Het gaat om een periode van twee jaar waarin het IT-systeem wordt aangepast op de nieuwe werkwijze.

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting (wederom) aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J.A. Bruijn.*



Advies Raad van State

No. W13.25.00294/III

's-Gravenhage, 12 november 2025

Bij Kabinetsmissive van 14 oktober 2025, no.2025002298, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag in verband met gewijzigde percentages met ingang van het berekeningsjaar 2026, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van houdende wijziging van het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag in verband met gewijzigde percentages met ingang van het berekeningsjaar 2026 [KetenID WKG028285]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van 9 oktober 2025, kenmerk 4239591-1087819-WJZ;

Gelet op artikel 2, derde lid, van de Wet op de zorgtoeslag;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., no.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van ..., kenmerk ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 1 van het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag komt te luiden:

Artikel 1

Het percentage van het drempelinkomen respectievelijk het percentage van het toetsingsinkomen, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Wet op de zorgtoeslag, worden voor de hierna genoemde berekeningsjaren vastgesteld als in navolgend schema voor verzekerden met en zonder partner weergegeven:

Berekeningsjaar	Percentage van het drempelinkomen		Percentage van het toetsingsinkomen voor zover dat het drempelinkomen te boven gaat	
	Zonder partner	Met partner	Zonder partner	Met partner
2026	1,912%	4,289%	13,730%	13,730%
2027	1,930%	4,307%	13,760%	13,760%
2028	1,946%	4,323%	13,790%	13,790%
2029	1,960%	4,337%	13,820%	13,820%
2030	1,975%	4,352%	13,850%	13,850%
2031	1,990%	4,367%	13,880%	13,880%
2032	2,005%	4,382%	13,910%	13,910%
2033	2,020%	4,397%	13,940%	13,940%
2034	2,035%	4,412%	13,970%	13,970%
2035	2,050%	4,427%	14,000%	14,000%
2036	2,065%	4,442%	14,030%	14,030%
2037	2,080%	4,457%	14,060%	14,060%
2038	2,095%	4,472%	14,090%	14,090%
2039	2,110%	4,487%	14,120%	14,120%
2040	2,125%	4,502%	14,150%	14,150%

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2026.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Via de zorgtoeslag wordt een inkomensafhankelijke tegemoetkoming verstrekt die huishoudens met lage (midden)inkomens ondersteunt bij het betalen van de nominale zorgpremie en het verplicht eigen risico voor de zorgverzekering.

In dit besluit wordt de dekking geregeld van een maatregel waartoe is besloten tijdens de augustusbesluitvorming 2025 om nabetalingen van uitkeringen voortaan uit te sluiten van het toetsingsinkomen van inkomensafhankelijke regelingen. Als mensen in een eerder kalenderjaar onterecht een te lage/geen uitkering hebben gekregen, krijgen ze te maken met een nabetaling. Deze nabetaling veroorzaakt een piekinkomen in het jaar van de nabetaling en kan leiden tot lagere toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Daardoor krijgen mensen minder inkomensondersteuning dan waar ze recht op hadden als de uitkering wel direct goed was vastgesteld. Een nabetaling kan financiële problemen opleveren en geeft stress en onzekerheid.

De voorgestelde maatregel zondert de nabetaling uit van het toetsingsinkomen en zorgt ervoor dat een nabetaling in uitkeringen voortaan niet meer leidt tot een lagere toeslag of andere inkomensafhankelijke regeling. Wel telt de nabetaling nog mee voor de inkomstenbelasting. Dit leidt jaarlijks tot hogere uitgaven aan inkomensafhankelijke regelingen van structureel € 12,6 miljoen. Daarnaast brengt deze maatregel ook uitvoeringskosten met zich mee van structureel € 2 miljoen. Ter dekking van beide bedragen is besloten om de toeslagen (zorgtoeslag, kindgebonden budget, kinderopvang-toeslag en huurtoeslag) marginaal te verlagen. Afgesproken is dat VWS 53% van het totale bedrag bekostigt. Dit percentage is tot stand gekomen omdat de kosten voor 47% bij VWS-regelingen vallen (zorgtoeslag, eigen bijdrage Wmo en eigen bijdrage Wlz). De kosten voor de studiefinanciering zijn naar rato verdeeld over de drie toeslagdepartementen (SZW, VRO, VWS).

Voor VWS komt dit neer op een structurele dekkingsopgave van € 7,75 miljoen. Met ruim 5 miljoen huishoudens die jaarlijks zorgtoeslag ontvangen komt dit neer op minder dan € 1,50 lagere zorgtoeslag op jaarbasis. Om dit te bereiken worden de normpercentages van de zorgtoeslag structureel opwaarts aangepast met 0,004-procentpunt. De facto betreft dit een zeer geringe daling van de zorgtoeslag.

De normpercentages voor de zorgtoeslag staan in het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag. Met het onderhavige besluit zijn die percentages met ingang van het berekeningsjaar 2026 gewijzigd. De afbouwpercentages die in het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag zijn opgenomen veranderen niet.

2. De systematiek van de zorgtoeslag

De hoogte van de zorgtoeslag wordt bepaald door de standaardpremie (de geraamde gemiddelde nominale premie voor een zorgverzekering plus het geraamde gemiddelde te betalen bedrag vanwege het verplicht eigen risico) en door het huishoudinkomen van de ontvanger (het toetsingsinkomen in het kader van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen). De Wet op de zorgtoeslag (hierna: Wzt) gaat ervan uit dat een huishouden maximaal een op basis van een formule bepaald percentage van het inkomen dient bij te dragen aan de nominale premie voor de binnen het huishouden bestaande, premieplichtige¹ zorgverzekeringen en voor de betalingen in verband met het verplicht eigen risico. Dit is de normpremie.

Het bedrag dat een huishouden geacht wordt aan Zvw-verzekerde zorg te betalen (hierna: de normpremie) wordt berekend als een percentage van het minimumloon plus een percentage van het inkomen van het huishouden dat het minimumloon te boven gaat.

In formule:

$$NP = \text{Norm \%} \times \text{WML} + \text{Afbouw \%} \times (\text{INK} - \text{WML})$$

Waarbij met deze afkortingen het volgende wordt bedoeld:

¹ Zorgverzekeringen voor verzekerden jonger dan achttien jaar, zijn premievrij en er geldt voor die verzekerden geen verplicht eigen risico.



NP = normpremie
INK = huishoudinkomen
WML = wettelijk minimumloon
Norm %=normpercentage
Afbouw %=afbouwpercentage

Indien de standaardpremie voor een verzekerde hoger is dan de normpremie, wordt het restant door een zorgtoeslag gecompenseerd. Indien de standaardpremie voor een zorgverzekering daarentegen minder bedraagt dan de normpremie, bestaat geen recht op een zorgtoeslag. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens; er gelden verschillende normpercentages en bij een meerpersoonshuishouden wordt de zorgtoeslag bepaald op tweemaal de standaardpremie minus de normpremie.

3. De aanpassing van de percentages voor de zorgtoeslag.

Wijziging van de percentages bij algemene maatregel van bestuur

De Wzt (artikel 2, derde lid) bevat de geldende percentages voor het berekenen van de normpremie. De percentages kunnen op grond van artikel 2, derde lid, van de Wzt, bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Dit gebeurt via het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen. Dat besluit is enkele keren aangepast. De laatste keer is dat gebeurd in 2024 voor de structurele verhoging van de normpercentages vanaf het berekeningsjaar 2025.

Het onderhavige besluit leidt met ingang van het berekeningsjaar 2026 tot een ophoging van de normpercentages volgens de onderstaande tabel.

Tabel 1: Verhoging normpercentages

Toeslagjaar	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
Verhoging normpercentages	+0,001%	+0,004%	+0,005%	+0,004%	+0,004%	+0,004%

De hogere normpercentages vanaf het berekeningsjaar 2026 leiden tot een lagere zorgtoeslag. In hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is toegelicht dat een lager normpercentage leidt tot een hogere zorgtoeslag en een hoger normpercentage tot een lagere zorgtoeslag.

De resulterende percentages

De onderstaande tabel bevat de drie percentages die de hoogte van de zorgtoeslag bepalen, en die op basis van dit besluit gelden. Daarbij wordt aangegeven in welke mate de percentages wijzigen op grond van dit besluit en op grond van eerdere besluiten. De percentages voor 2025 veranderen niet door dit besluit. Om te zien hoe het percentage zich van 2025 op 2026 ontwikkelt, is ook het cijfer 2025 opgenomen.

Tabel 2: Bijstelling percentages

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040
Normpercentage eenpersoons-huishoudens							
– Na vorige wijziging	1,896%	1,911%	1,926%	1,941%	1,956%	1,971%	2,121%
– Dekking 'uitzondering nabetaling op toetsingsinkomen'		+0,001%	+0,004%	+0,005%	+0,004%	+0,004%	+0,004%
– Na huidige maatregelen	1,896%	1,912%	1,930%	1,946%	1,960%	1,975%	2,125%
Normpercentage meerpersoons-huishoudens							
– Na vorige besluit	4,273%	4,288%	4,303%	4,318%	4,333%	4,348%	4,498%
– Dekking 'uitzondering nabetaling op toetsingsinkomen'		+0,001%	+0,004%	+0,005%	+0,004%	+0,004%	+0,004%
– Na huidige maatregel	4,273%	4,289%	4,307%	4,323%	4,337%	4,352%	4,502%
Afbouwpercentage							
– Na vorige maatregel	13,70%	13,73%	13,76%	13,79%	13,82%	13,85%	14,15%
– Maatregel(en)	–	–	–	–	–	–	–



	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040
– Na huidige maatregel(en)	13,70%	13,73%	13,76%	13,79%	13,82%	13,85%	14,15%

Het onderhavige besluit leidt op zichzelf naar huidig inzicht vanaf 2026 tot een verwaarloosbare afname van het aantal rechthebbenden op zorgtoeslag.

4. Budgettaire gevolgen

Het onderhavige besluit heeft naar verwachting een neerwaarts beslag vanaf 2026. In onderstaande tabel staan de budgettaire kosten van het onderhavige besluit als ook de kosten van de maatregel waarvoor deze AMvB dekking levert

Tabel 3: Kosten maatregel in miljoenen euro's (+=hogere uitgaven)

	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
Dekking 'uitzondering nabetaling op toetsingsinkomen'	-1,5	-6,3	-8,2	-6,9	-7,1	-7,3
Kosten VWS-deel 'uitzondering nabetaling op toetsingsinkomen'	0,9	6,5	7,5	7,0	7,3	7,8

5. Inkomenseffecten en effect op de marginale druk

De zorgtoeslag zal voor alle huishoudens met recht op zorgtoeslag vanaf 2026 lager uitvallen dan zonder het onderhavige besluit het geval zou zijn geweest. Op jaarbasis levert dat de volgende verlaging op per huishouden.

Tabel 4: Kosten maatregel per huishouden in de zorgtoeslag in euro's (+=hogere zorgtoeslag)

	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
Dekking 'uitzondering nabetaling op toetsingsinkomen'	-0,30	-1,24	-1,60	-1,32	-1,37	-1,41

De inkomenseffecten van het onderhavige besluit zijn nihil voor zowel alleenstaanden als meerpersoonshuishoudens met recht op zorgtoeslag. Dit komt doordat het bedrag waarmee de zorgtoeslag daalt niet significant is.

De marginale druk verandert voor de huishoudens met recht op zorgtoeslag niet door dit voorstel. De marginale druk is het deel van de stijging van het bruto-inkomen dat niet resulteert in een stijging van het besteedbaar inkomen.

6. Gevolgen voor de regeldruk en uitvoerbaarheid

Bij het vaststellen van de hoogte van de zorgtoeslag houdt de Dienst Toeslagen automatisch rekening met de nieuwe percentages. Dit vergt geen actie van burgers en/of bedrijven. Onderhavig besluit brengt dan ook geen wijzigingen aan in de handelingen die een burger moet verrichten om zorgtoeslag te ontvangen.

Het onderhavige besluit leidt vanaf 2026 tot een verwaarloosbare afname van het aantal rechthebbenden op zorgtoeslag. Dit komt doordat de wijziging van de normpercentages dusdanig klein is. Hierdoor zal ook de verandering van de administratieve lasten verwaarloosbaar klein zijn.

Het ontwerp van dit besluit is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het niet of nauwelijks gevolgen voor de regeldruk heeft.

De Dienst Toeslagen voert de zorgtoeslag uit. De wijzigingen van de percentages passen in de reguliere (jaarlijkse) aanpassing van de normpremie voor de toekenning van de zorgtoeslag. Die wijzigingen zijn dan ook uitvoerbaar.

7. Voorhang

Het concept van dit besluit is op grond van artikel 2, zevende lid, van de Wzt, voorgehangen bij de



beide kamers der Staten-Generaal.¹ De beide kamers hebben het concept van dit besluit ter kennisgeving aangenomen en de voorhang heeft derhalve niet tot wijzigingen aanleiding gegeven.

II Artikelsgewijs

Artikel I

De in de tabel bij het desbetreffende berekeningsjaar vermelde percentages gelden voor dat berekeningsjaar als de percentages, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Wzt.

Met ingang van de eerste dag van een berekeningsjaar worden de in artikel 2, derde lid, van de Wzt genoemde percentages vervangen door in de tabel bij dat berekeningsjaar behorende percentages.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

¹ Zie Kamerstukken II 2025/26,