

Aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mevrouw drs. S.Th.M. Hermans
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4654/2026-U119

Uw referentie

Datum

9 juli 2026

Onderwerp

Wetsvoorstel verlagen vermogensgrens zorgtoeslag 2028

Geachte mevrouw Hermans,

Op 15 juni 2026 is het *Wetsvoorstel verlagen vermogensgrens zorgtoeslag* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. De adviestertermijn van ATR verloopt op De adviestertermijn van ATR verloopt op 13 juli 2026.

Inhoud van het voorstel

Het voorstel verlaagt de vermogensgrens voor de zorgtoeslag per 1 januari 2028. Huishoudens met een vermogen boven de nieuwe grens verliezen daardoor het recht op zorgtoeslag. Op dit moment is de grens voor het vermogen € 146.011,- zonder partner en € 184.633,- gezamenlijk met partner. Met het voorstel wordt de nieuwe grens vastgesteld op € 60.252 voor alleenstaanden en € 120.504,- voor paren, prijspeil 2028. Volgens de toelichting worden huishoudens met een vermogen boven deze grens geacht de premie en het eigen risico zelf te kunnen dragen. Met de verlaging wordt de grens feitelijk teruggebracht tot het niveau van het heffingsvrij vermogen in box 3, zonder dat in de wet een directe koppeling met box 3 wordt opgenomen. Het voorstel heeft gevolgen voor zo'n 200.000 huishoudens. Het leidt op macroniveau structureel tot een besparing van € 329 miljoen op de zorgtoeslag.

De directe koppeling met box 3 is losgelaten omdat het kabinet voornemens is een nieuw stelsel voor box 3 in te voeren, namelijk belastingheffing op basis van werkelijk rendement. In dat nieuwe stelsel verdwijnt het begrip heffingsvrij vermogen en daarmee ook het bijbehorende wetsartikel waarnaar een directe koppeling zou kunnen verwijzen. Een wettelijke koppeling zou daardoor minder robuust zijn. Ook wil het kabinet voorkomen dat beleidsmatige keuzes in box 3 automatisch doorwerken in de zorgtoeslag. Als het heffingsvrij vermogen in box 3 om fiscale redenen wordt verhoogd of verlaagd, zou dat bij een directe koppeling meteen gevolgen hebben

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

voor het aantal huishoudens met recht op zorgtoeslag. Dat wordt onwenselijk geacht, omdat de zorgtoeslag een eigen doel heeft: inkomensondersteuning voor huishoudens die de zorgpremie en het eigen risico niet volledig zelf kunnen dragen.

De systematiek van de zorgtoeslag verandert verder niet: het blijft een alles-of-niets-vermogensgrens. Wel onderkent de toelichting dat deze systematiek hardheden kan hebben, omdat een geringe overschrijding van de grens leidt tot volledig verlies van de toeslag. Om terugvoeringen zoveel mogelijk te voorkomen, voorziet de toelichting in een aantal communicatie-inspanningen door de Dienst Toeslagen. De verlaging van de vermogensgrens kan ertoe leiden dat burgers die eerder recht hadden op zorgtoeslag, vanaf 2028 geen recht meer hebben. Omdat de zorgtoeslag als voorschot wordt uitgekeerd, bestaat het risico dat burgers zorgtoeslag blijven ontvangen terwijl achteraf blijkt dat zij daar geen recht op hadden. Dit kan leiden tot terugvoeringen. De communicatie is daarom gericht op het tijdig informeren van burgers over de nieuwe vermogensgrens en op het bieden van een duidelijk handelingsperspectief.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de voorgestelde wijziging zijn in de toelichting voldoende inzichtelijk gemaakt. Het voorstel wordt geplaatst in de bredere context van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg. De zorguitgaven nemen een steeds groter deel van het bruto binnenlands product in beslag, terwijl ook de beschikbaarheid van zorgpersoneel onder druk staat. Tegen die achtergrond acht het kabinet het noodzakelijk om de zorgtoeslag gericht in te zetten voor huishoudens die deze ondersteuning het meest nodig hebben. Huishoudens met een vermogen boven de nieuwe vermogensgrens worden geacht de nominale zorgpremie en het eigen risico zelf te kunnen dragen.

De toelichting onderbouwt daarnaast waarom juist de vermogensgrens wordt verlaagd. De zorgtoeslag is bedoeld als inkomensondersteuning voor huishoudens waarvoor de private zorgkosten, zoals premie en eigen risico, relatief zwaar drukken. Door de vermogensgrens terug te brengen tot het niveau van het heffingsvrij vermogen in box 3 wordt de toegang tot zorgtoeslag beperkt voor huishoudens met een relatief groter vermogen. Daarmee sluit de maatregel aan bij het uitgangspunt dat publieke inkomensondersteuning terechtkomt bij huishoudens die deze het meest nodig hebben. De toelichting maakt ook duidelijk wat de verwachte gevolgen zijn: circa 200.000 huishoudens verliezen het recht op zorgtoeslag en de maatregel levert structureel een besparing op van circa € 329 miljoen. Daarmee is de noodzaak van de wijziging in de toelichting goed verwerkt. De toelichting beschrijft zowel de beleidsmatige aanleiding als het doel van de maatregel, de afbakening van de doelgroep, de budgettaire opbrengst en de gevolgen voor burgers. Het college heeft geen verdere opmerkingen ten aanzien van nut en noodzaak van het voorstel.

2. Minder belastende alternatieven

Het verlagen van de vermogensgrens leidt ertoe dat een deel van de burgers niet langer gebruik kan maken van inkomensondersteuning in de vorm van zorgtoeslag. Daarbij is relevant dat de voorgestelde wijziging ertoe leidt dat binnen het toeslagenstelsel een nieuwe waarde voor de vermogensgrens ontstaat. De vermogensgrens voor de zorgtoeslag sluit vanaf 2028 niet langer aan bij de vermogensgrens uit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), maar komt daarboven te liggen. De toelichting erkent dat hierdoor een extra vermogensgrens ontstaat en dat dit leidt tot toegenomen complexiteit in de uitvoering. Deze extra complexiteit kan ook gevolgen hebben voor burgers. Zij krijgen te maken met verschillende vermogensgrenzen voor verschillende toeslagen, terwijl van hen wordt verwacht dat zij zelfstandig beoordelen of zij nog recht hebben op zorgtoeslag en zo nodig hun voorschot tijdig aanpassen of stopzetten. Dit is een minder belastend alternatief, zeker voor burgers die meerdere toeslagen ontvangen of waarvan het vermogen rond één van de grenzen ligt.

2.1 Het college adviseert om te onderbouwen waarom specifiek is gekozen voor deze vermogensgrens.

De toelichting vermeldt dat Dienst Toeslagen bij het proces van massaal automatisch continueren (MAC) in de herfst van 2027 al rekening wil houden met de nieuwe vermogensgrens. Dit kan bijdragen aan het voorkomen van onterechte voorschotten en latere terugvorderingen.

3. Werkbaarheid

De werkbaarheid van de regeling voor burgers vraagt nadrukkelijk aandacht. Door de verlaging van de vermogensgrens kunnen burgers die voorheen recht hadden op zorgtoeslag, vanaf 2028 buiten het recht op zorgtoeslag vallen. De regeling vergt daarmee dat burgers tijdig kennisnemen van de nieuwe grens, hun vermogen op de peildatum beoordelen en, als zij boven de grens uitkomen, hun zorgtoeslag stopzetten of wijzigen. Dit veronderstelt dat burgers begrijpen dat het vermogen bepalend is voor het recht op zorg-toeslag, dat zij weten welk vermogen meetelt en dat zij tijdig handelen om onterechte voorschotten en terugvorderingen te voorkomen.

De toelichting kwalificeert het beroep op het doenvermogen als "Oordeel 3": er is sprake van een groter beroep op het doenvermogen van burgers, maar dit wordt niet als aandachtspunt beoordeeld. Tegelijkertijd vermeldt de toelichting dat voor deze inschatting geen aanvullend empirisch onderzoek is verricht. Dat roept de vraag op of voldoende is onderbouwd waarom de maatregel niet als een groter aandachtspunt voor burgers wordt gezien. De voorgestelde verlaging vraagt immers wel degelijk om actief handelen van burgers. Zij moeten kennisnemen van de gewijzigde vermogensgrens, beoordelen of hun vermogen op de peildatum boven deze nieuwe grens uitkomt en zo nodig hun voorschot zorgtoeslag tijdig aanpassen of stopzetten. Daarbij komt dat de maatregel wordt ingevoerd binnen het complexe toeslagenstelsel, waarin burgers al te maken hebben met verschillende begrippen, peildata, vermogensgrenzen en terugvorderingsrisico's. De toelichting erkent bovendien dat de voorgestelde wijziging leidt tot een extra vermogensgrens binnen het stelsel.

Tegen deze achtergrond ligt het in de rede dat de toelichting nader motiveert waarom oordeel 3 passend wordt geacht en waarom geen sprake is van een groter aandachtspunt voor het doenvermogen. Daarbij zou expliciet moeten worden ingegaan op de vraag waarom burgers

naar verwachting in staat zijn om de benodigde handelingen tijdig en correct uit te voeren, hoe fouten en terugvorderingen worden voorkomen en waarom de bekende problematiek rondom toeslagen niet tot een zwaardere kwalificatie leidt.

3.1 Het college adviseert om de toelichting te motiveren of burgers de handelingen uit kunnen voeren en fouten en terugvorderingen worden voorkomen.

De toelichting geeft aan dat goede communicatie door de Dienst Toeslagen nodig is om de werkbaarheid van de regeling te vergroten en terugvorderingen zoveel mogelijk te voorkomen. De Dienst Toeslagen wil burgers onder meer via brieven, de website, intermediairs en bij nieuwe aanvragen informeren over de nieuwe vermogensgrens.

Communicatie is daarmee een belangrijke voorwaarde voor de werkbaarheid van de regeling, maar dat de toelichting nog onvoldoende concreet maakt hoe deze communicatie precies plaatsvindt. Onduidelijk blijft hoe de doelgroep wordt geïdentificeerd en bereikt, inclusief het borgen dat burgers deze informatie begrijpen en welk handelingsperspectief zij concreet krijgen. Ook is niet duidelijk hoe burgers met beperkte doenvermogen, minder digitale vaardigheden of afhankelijkheid van intermediairs tijdig en effectief worden ondersteund.

3.2 Het college adviseert burgers te betrekken bij de doenvermogenstoets en uitkomsten te gebruiken voor de gerichte communicatie naar de geraakte burgers, zodat terugvorderingen worden voorkomen.

De toelichting vermeldt dat de huidige systematiek van de vermogenstoets een alles-of-nietsgrens kent en dat deze systematiek hardheden kan bevatten. Daarbij wordt verwezen naar het Nader rapport inzake het Wetsvoorstel vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen, waarin is aangegeven dat het kabinet verkent of de vermogenstoets op een andere wijze kan worden vormgegeven. Dit is relevant voor het voorliggende voorstel, omdat de verlaging van de vermogensgrens plaatsvindt binnen dezelfde bestaande systematiek. Eventuele toekomstige wijzigingen in de vormgeving van vermogenstoetsen kunnen daarmee ook gevolgen hebben voor de toekomstige uitvoering van dit voorstel.

Dit betekent dat voor burgers die door de voorgestelde verlaging worden geraakt, onzekerheid kan ontstaan over de vraag welke vermogensgrens en welke systematiek op termijn zullen gelden. Ook kan een latere aanpassing van de vermogenstoets ertoe leiden dat burgers opnieuw moeten beoordelen of zij recht hebben op zorgtoeslag, wijzigingen moeten doorgeven of hun toeslag moeten stopzetten of opnieuw aanvragen.

3.3 Het college adviseert om te voorkomen dat de vermogenstoets frequent wijzigt en zo tot onduidelijkheid en onzekerheid leidt bij burgers.

4. *Gevolgen regeldruk*

De toelichting bevat een eerste inschatting van de regeldrukgevolgen voor burgers. De verlaging van de vermogensgrens raakt naar verwachting circa 200.000 huishoudens. Deze burgers moeten kennisnemen van de nieuwe vermogensgrens, beoordelen of hun vermogen boven deze grens uitkomt en, indien nodig, hun zorgtoeslag tijdig stopzetten of wijzigen. Dit leidt volgens de toelichting tot een incidentele regeldrukverzwaring in 2027. Vanaf 2028 wordt een structurele

regeldrukverlichting verwacht, omdat minder burgers gebruikmaken van zorgtoeslag en daarvoor ook minder administratieve verplichtingen hebben.

De toelichting geeft geen totaalbeeld van de regeldrukgevolgen voor burgers. De toelichting maakt niet inzichtelijk wat de totale regeldruk in uren en kosten bedraagt en gaat beperkt in op de volledige inspanningen die burgers moeten leveren om de wijziging te begrijpen, hun vermogen juist vast te stellen, de toeslag aan te passen of stop te zetten. Daarbij lijkt de inschatting van de tijd beperkt te zijn. Tevens moet worden nagegaan dat niet alleen de 200.000 huishoudens kennis moeten nemen van de verandering van de vermogensgrens, maar ook de andere huishouders. Ook wordt in de toelichting aangegeven dat geen rekening is gehouden met eventuele terugbetalingen, bijvoorbeeld wanneer burgers hun toeslag niet tijdig stopzetten, of met eventuele bezwaarprocedures.

Voor een volledig beeld van de regeldruk is het daarom van belang dat de toelichting ook inzicht geeft in de omvang van mogelijk vanaf 2028 onterecht uitgekeerde zorgtoeslagen en de daarmee samenhangende lasten voor burgers. Daarbij gaat het onder meer om de inspanningen die burgers moeten leveren om een terugvordering te begrijpen, gegevens te controleren, contact op te nemen met de Dienst Toeslagen, een betalingsregeling te treffen of bezwaar te maken.

Structureel zorgt het voorstel voor een afname van regeldruk, daar minder huishouders (de geraamde 200.000) geen zorgtoeslag zullen ontvangen, geen wijzigingen dienen door te geven of administratie moeten bijhouden. Een kwantitatieve inschatting ontbreekt hiervan.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukberekening aan te vullen conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervanuit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris