

Aan de staatssecretaris van Financiën
De heer E. Eerenberg BSc MSc
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4725/2026-U167

Uw referentie

Datum

26 augustus 2026

Onderwerp

Wetsvoorstel proactieve dienstverlening toeslagen

Geachte heer Eerenberg,

Op 13 juli 2026 is het *wetsvoorstel proactieve dienstverlening toeslagen* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Het conceptwetsvoorstel is van 10 juli tot en met 28 augustus 2026 in internetconsultatie. De adviestertermijn verloopt eveneens op 28 augustus 2026.

Context en inhoud

Het toeslagenstelsel doet een groot beroep op het doenvermogen van burgers. Zij moeten zelf onderkennen dat mogelijk recht bestaat, aanvragen, het toekomstige jaarinkomen inschatten en wijzigingen doorgeven. In 2025 werden ruim acht miljoen toeslagen ter waarde van ruim € 21,5 miljard verstrekt. Tegelijk wordt het niet-gebruik voor zorgtoeslag op 12%, voor huurtoeslag op 11 tot 12% en voor het kindgebonden budget op 8 tot 9% geraamd. Ook ontvangt een grote groep nabetalings- of terugvorderingen; jaarlijks krijgen ruim 500.000 toeslaggerechtigden een terugvordering van meer dan € 500,- veelal door onjuiste of verouderde inkomensgegevens.

Het voorstel bevat vier hoofdinstrumenten. Dienst Toeslagen kan burgers op basis van gegevensanalyse persoonlijk attenderen en bij een aanvraag ondersteunen, bij de jaarlijkse continuering voor bepaalde groepen een extra verhoogde inkomensschatting en daarmee een lager voorschot hanteren, en binnen begrensde experimenten tijdelijk van onderdelen van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) afwijken. Daarnaast worden gegevensgrondslagen en waarborgen geregeld, evenals warme doorverwijzing naar andere bestuursorganen. De materiële voorwaarden voor toeslagrecht blijven buiten experimenten ongewijzigd: een attendering is geen toezegging en de burger moet zelf aanvragen en wijzigingen doorgeven.

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

Dienst Toeslagen voert al gerichte acties uit. In 2024 werden circa 150.000 mensen gewezen op mogelijk recht op zorgtoeslag over 2023. Ongeveer 56.000 deden alsnog een aanvraag; circa 97% daarvan werd toegekend en circa € 80 miljoen werd extra uitgekeerd. In 2025 volgden na ruim 200.000 attenderingen ruim 72.000 extra aanvragen. Het voorstel codificeert en verruimt daarmee een bestaande praktijk. De gepubliceerde consultatiereacties zijn niet representatief, maar signaleren wel risico's: een persoonlijk bericht kan als toezegging worden opgevat, burgers kunnen het bericht wantrouwen of niet herkennen, minder digitaal vaardige groepen kunnen worden gemist en de samenloop met andere inkomensregelingen kan onduidelijk blijven.

De bevoegdheid is discretionair: burgers krijgen geen recht op proactieve dienstverlening. Aanvullende gegevens die uitsluitend daarvoor zijn verkregen, mogen op grond van het voorgestelde artikel 38bis, vijfde lid, Awir niet voor handhaving worden gebruikt. De toelichting moet nog verduidelijken hoe die scheiding technisch en organisatorisch wordt afgedwongen. Niet-ontvangers van toeslagen krijgen een opt-out. Voor bestaande aanvragers geldt die niet, omdat hun gegevens al voor de uitvoering en dienstverlening worden verwerkt. Dat verklaart het onderscheid, maar vraagt om een scherpe afbakening tussen reguliere taakuitoefening en specifiek proactieve verwerking.

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

De toelichting maakt aannemelijk dat het huidige reactieve toeslagenstelsel niet voor iedereen goed werkt. Het niet-gebruik, de terugvorderingen en nabetalingen en de resultaten van bestaande attenderingsacties laten zien dat gerichte ondersteuning meerwaarde kan hebben. Ook is een wettelijke grondslag nodig voor de verwerking van persoonsgegevens die niet al voor de reguliere toeslagtaak beschikbaar zijn. Nut en noodzaak van het voorstel zijn daarmee voldoende onderbouwd.

De doelstellingen zijn echter breed geformuleerd. Proactieve dienstverlening moet onder meer het niet-gebruik en de terugvorderingen verminderen, maar de toelichting maakt niet duidelijk welke verbetering realistisch wordt geacht en wanneer de instrumenten succesvol zijn. Ook ontbreekt een vooraf bepaalde weging van mogelijke afruilen. Zo kan een lager voorschot terugvorderingen beperken, maar tegelijkertijd de actuele financiële ruimte verminderen en nabetalingen vergroten.

De evaluatie van de Awir, naar verwachting in 2031, biedt pas inzicht als vooraf concrete doelstellingen en indicatoren worden vastgesteld. Daarbij kan worden gedacht aan bereik, begrip en respons per doelgroep, selectienauwkeurigheid, het aandeel toegekende aanvragen, niet-gebruik, terugvorderingen, nabetalingen en herstelhandelingen. Dit sluit aan bij het evaluatiestelsel van Financiën, waarin indicatoren vooraf aan doelstellingen en bij voorkeur aan een streefwaarde of norm worden gekoppeld.

1.1 Het college adviseert in de toelichting een realistische, meetbare ambitie voor de vermindering van het niet-gebruik en de terugvorderingen op te nemen, met bijbehorende indicatoren per instrument.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting maakt aannemelijk dat generieke communicatie niet voor iedereen voldoende effectief is. De resultaten van de gerichte zorgtoeslagacties ondersteunen de keuze voor individuele attendering. Ook kan het hergebruik van gegevens voorkomen dat burgers informatie moeten aanleveren waarover de overheid al beschikt.

De afweging van alternatieven voor de aanvullende verlaging van voorschotten is echter onvoldoende. Deze maatregel kan terugvorderingen verminderen, maar veroorzaakt bij burgers van wie het inkomen minder sterk stijgt een lager voorschot en mogelijk een hogere nabetaling. Dienst Toeslagen heeft in 2025 al een aanvullend percentage toegepast, maar de toelichting vermeldt niet welke groepen hierdoor zijn geraakt en wat de gevolgen waren voor terugvorderingen, nabetalingen en aanpassingen door burgers.

Daardoor kan niet worden beoordeeld of de aanvullende verlaging minder belastend en effectiever is dan gerichtere alternatieven, zoals het benutten van actuele inkomenssignalen, een herinnering om de inkomensschatting te controleren, een eenvoudig te bevestigen inkomenssignaal of een kleinere en nauwkeuriger gedifferentieerde veiligheidsmarge. Ook bij de nadere uitwerking in lagere regelgeving moet steeds worden gezien welke variant het doel met de minste belasting voor burgers bereikt.

2.1 Het college adviseert bij de nadere uitwerking in lagere regelgeving de minst belastende variant uit de beschikbare keuzeondersteunende alternatieven te kiezen.

Het college constateert dat het toeslagenstelsel een zeer groot aantal burgers raakt en voor hen aanzienlijke regeldruk meebrengt. Het roept daarom op te blijven zoeken naar een structureel minder belastend alternatief voor het huidige stelsel.

3. Werkbaarheid

De uitvoeringstoets en de gegevensbeschermingseffectbeoordeling ontbreken nog. Daardoor kan de praktische werkbaarheid van het voorstel niet volledig worden beoordeeld. De toelichting beschrijft bovendien vooral situaties waarin de gebruikte gegevens, de selectie en de communicatie juist zijn. Onduidelijk blijft wat gebeurt bij een onterechte attendering, een fout in een vooringevulde aanvraag, een onjuiste bronregistratie of een te sterk verlaagd voorschot. Omdat het initiatief in deze situaties bij de overheid ligt, moet duidelijk zijn hoe fouten worden hersteld, welke verantwoordelijkheid bij de burger blijft liggen en wie eventuele financiële of procedurele gevolgen draagt.

Daarnaast kan een persoonlijk bericht van Dienst Toeslagen gemakkelijk als een toezegging worden opgevat. Omgekeerd kunnen burgers die geen bericht ontvangen ten onrechte denken dat zij geen recht op een toeslag hebben. De discretionaire en selectieve aard van de

dienstverlening moet daarom duidelijk blijken uit zowel individuele berichten als algemene communicatie.

Verder is niet duidelijk of Dienst Toeslagen bij een attendering beschikt over een integraal overzicht van andere inkomensregelingen en de mogelijke doorwerking daarop. Burgers moeten kunnen zien op welke gegevens en regelingen de inschatting is gebaseerd, wat niet is onderzocht en welke actie zij nog moeten ondernemen. Berichten moeten bovendien herkenbaar en verifieerbaar zijn, mede vanwege het risico dat burgers onverwachte communicatie wantrouwen of voor fraude aanzien.

3.1 Het college adviseert te borgen dat het voor burgers duidelijk is dat een attendering geen toezegging is en dat het uitblijven van een bericht niet betekent dat geen recht bestaat.

3.2 Het college adviseert om in de toelichting op te nemen welke acties ondernomen worden wanneer overheidshandelen op onjuiste of onvolledige gegevens berust om eventuele fouten te herstellen en welke verantwoordelijkheid de burger hierbij heeft.

3.3 Het college adviseert om in de toelichting te vermelden welke gegevens en regelingen zijn betrokken, welke actie van de burger nodig is en hoe het bericht en de gebruikte gegevens kunnen worden geverifieerd.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting verwacht geen gekwantificeerde administratieve lasten, omdat de directe wettelijke verplichtingen voor burgers niet wijzigen. Wel wordt een afname van de ervaren regeldruk verwacht doordat burgers gerichte informatie krijgen, minder zelf hoeven te zoeken en beschikbare gegevens worden hergebruikt. Deze baten zijn aannemelijk, maar nog niet onderbouwd of gekwantificeerd.

Het is juist dat burgers niet verplicht zijn op een attendering te reageren. Een aanvraag of correctie is echter wel nodig als zij het mogelijke recht willen benutten of een onjuist voorschot willen herstellen. De analyse moet daarom onderscheid maken tussen formele administratieve lasten, vrijwillige maar voor het verkrijgen of herstellen van een aanspraak noodzakelijke handelingen en overige ervaren regeldruk. Het gaat bijvoorbeeld om het lezen en verifiëren van een bericht, het controleren of corrigeren van gegevens, het gebruiken van de opt-out en herstelhandelingen bij fouten.

De bestaande attenderingsacties bieden aanknopingspunten om zowel de lasten als de baten te ramen. Bekend is hoeveel burgers zijn benaderd, hoeveel van hen reageerden en hoeveel aanvragen werden toegekend. Daarmee kunnen de tijd voor kennisneming, controle, aanvraag, correctie en contact en de besparing door gerichte informatie en vooringevulde gegevens zo veel mogelijk worden gekwantificeerd. Voor toekomstige uitwerkingen in lagere regelgeving moet opnieuw een afzonderlijke regeldrukanalyse plaatsvinden.

4.1 Het college adviseert de regeldrukkosten en de ervaren regeldruk in beeld te brengen.

Dictum

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

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

Het voorstel is nuttig en noodzakelijk, omdat gerichte proactieve dienstverlening het niet-gebruik van toeslagen kan verminderen en een wettelijke grondslag voor de benodigde gegevensverwerking vereist. Het bevat echter nog geen toetsbare ambities, voldoende afweging van minder belastende alternatieven, uitvoeringstoets en duidelijke waarborgen voor foutafhandeling en communicatie; ook is de regeldrukanalyse onvolledig. Deze tekortkomingen raken aan de effectiviteit, werkbaarheid en regeldruk, maar zijn herstelbaar zonder de kern van het voorstel te wijzigen. Daarom wordt geadviseerd het voorstel niet in te dienen, tenzij met de adviespunten rekening is 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.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris