



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Kiezen voor vereenvoudiging

Werken aan een
betrouwbare overheid

Kiezen voor vereenvoudiging

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane ondervindt in haar werk dagelijks wat de impact is van de complexiteit van het huidige stelsel. Hervormingen zijn nodig omdat het belasting- en toeslagenstelsel dat we nu hebben niet houdbaar is voor burgers, bedrijven en uitvoering. Over de noodzaak van fundamentele hervormingen wordt al jaren gesproken, maar concrete besluitvorming blijft uit.

Fundamentele hervormingen vragen om fundamentele keuzes. Politieke partijen hebben nu de kans die keuzes te maken. Dat maakt het leven van miljoenen huishoudens een stuk draaglijker.

In deze reflectie gaan we in op:

- de noodzaak van een fundamentele hervorming;
- uitgangspunten die de politiek helpen bij het uitzetten van een meerjarige koers;
- een beslisboom die kan helpen bij concrete vereenvoudiging.

1. Een zaak van urgentie

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) is in 2022 opgericht mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Met ons toezicht willen we eraan bijdragen dat mensen en ondernemers krijgen waar ze recht op hebben, eenvoudig kunnen voldoen aan hun verplichtingen en daarbij fatsoenlijk worden behandeld als zij te maken hebben met belastingen, toeslagen en douanezaken.

Dagelijks zien wij terug in ons werk dat mensen de stelsels ingewikkeld vinden en daarin vastlopen. Daarom is de complexiteit van wet- en regelgeving een belangrijk onderwerp in ons toezicht. Daarbij zien we de verwevenheid van fiscaliteit, toeslagen, sociale zekerheid en gemeentelijke regelingen, die vaak (onbedoeld en intransparant) op elkaar inwerken.

Een jaar geleden publiceerde de IBTD de handreiking 'Ritme in vereenvoudiging', waarin wij aandacht vragen voor stapsgewijze vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van inkomensondersteuning.¹ Deze heeft geleid tot een aangenomen motie van het Kamerlid Grinwis c.s.² om vereenvoudiging een vaste plek te geven op de parlementaire agenda. De noodzaak tot vereenvoudiging, zowel voor de samenleving als voor de uitvoering, wordt breed gedeeld. In de brief aan de informateur stellen de secretarissen-generaal een jaarlijkse vereenvoudigingswet voor met steeds weer nieuwe voorstellen tot vereenvoudiging over de volle breedte van onze wet- en regelgeving.³ Ook de gezamenlijke brief van Netwerk Publieke Dienstverleners en Inspectieraad noemt het belang van de jaarlijkse vereenvoudigingswet en roept de politiek op om

¹ Kamerstukken II 2024/2025 32 140, nr 217.

² Kamerstukken II 2024/2025 36 740, nr 16.

³ Brief van 21 november 2025 aan de informateur.

actief werk te maken van uitvoerbaar en handhaafbaar beleid om zo de dienstverlening en het toezicht te verbeteren.⁴

In vervolg hierop wil de inspectie met de voorliggende reflectie een bijdrage leveren aan het politieke en maatschappelijke debat over de meer fundamentele hervormingen van de inkomensondersteuning. Vereenvoudiging kan niet plaatsvinden zonder politieke keuzes. Dit is nu extra van belang omdat politieke partijen keuzes moeten maken in deze formatieperiode. In het tussenverslag van de informateur wordt de noodzaak van vereenvoudiging onderstreept, maar dit vraagt wel om nadere uitwerking. Zoals ook de Staat van de Uitvoering (2024) stelt: "Om tot vereenvoudiging van bestaande wet- en regelgeving te komen is een duidelijke politieke opdracht nodig die beleid en uitvoering vervolgens gezamenlijk kunnen oppakken." Dit is onze belangrijkste boodschap. In deze formatie moeten concrete keuzes gemaakt worden. Want niet kiezen is ook kiezen, namelijk voor het in stand houden van een stelsel dat mensen in grote problemen brengt en een rem zet op arbeidsparticipatie.

We bieden met deze reflectie uitgangspunten en een beslisboom die kunnen helpen bij het maken van fundamentele keuzes. Het maken van deze keuzes voor vereenvoudiging dient in de eerste plaats voor burgers en ondernemers die niet wegwijds worden in het stelsel, met alle stress en ongemak van dien. Zij kunnen de gevolgen van hun handelen niet overzien en komen soms vreselijk in de schulden. Daarnaast is de ingewikkeldheid een zware last voor de uitvoering, die toch al onder druk staat vanwege schaarse capaciteit en problemen bij ICT.

2. Uitgangspunten

In vrijwel alle partijprogramma's is er aandacht voor hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel.⁵ Er lijkt breed maatschappelijk en politiek draagvlak voor onderstaande uitgangspunten als kompas voor een meerjarige koers voor vereenvoudiging:

1. Meer zekerheid en voorspelbaarheid

Mensen hechten aan een zeker inkomen en willen niet verrast worden door terugvorderingen. Zij willen de gevolgen voor hun inkomen kunnen overzien als ze bijvoorbeeld meer gaan werken, of door een levensgebeurtenis zoals het verlies van een partner. Een belangrijke reden voor de onzekerheid ligt in de voorschotsystematiek van het toeslagenstelsel, waar inmiddels meer dan 6 miljoen huishoudens een beroep op doen, met een financieel beslag van 20 miljard euro per jaar.

2. Een toegankelijk en toereikend inkomen

Het sociaal minimum zou toereikend en toegankelijk moeten zijn. Dat is nu niet zo. De inkomensondersteuning is versnipperd en daardoor

⁴ Brief van 21 november 2025 aan de informateur.

⁵ Onder meer CPB, *Keuzes in kaart 2027-2030*, 10 oktober 2025.

complex. Mensen moeten gebruikmaken van landelijke regelingen én gemeentelijke ondersteuning om rond te komen.⁶ Uit angst voor terugvorderingen of onwetendheid vragen zij soms geen toeslagen aan. Toeslagen, die zij wel nodig hebben om rond te kunnen komen. Ook mensen die werken zijn afhankelijk van aanvullende inkomensondersteuning zoals toeslagen, en kunnen in de knel komen door de veelheid aan regelingen die op elkaar inwerken.

3. **Werken moet lonen**

Als mensen (meer) gaan werken, wordt breed het belang gedeeld dat zij er in inkomen ook op vooruitgaan. Nu houden ze soms maar weinig over. Door de complexiteit is ook niet inzichtelijk of en hoeveel ze erop vooruitgaan, waardoor mensen de stap naar (meer) werken niet durven te zetten (marginale druk is niet transparant).

4. **Oog voor de uitvoering**

De toegenomen complexiteit van wetten en regels en de stapeling van uitzondering op uitzondering hebben het werk van uitvoeringsorganisaties voortdurend arbeidsintensiever gemaakt.⁷ Onze fijnmazige stelsels van inkomensondersteuning zijn te belastend voor de uitvoering, die naar verwachting in de toekomst wordt geconfronteerd met nog meer arbeidsmarktkrapte.

5. **Een houdbaar stelsel**

Een toekomstig robuust stelsel heeft voldoende draagvlak, is juridisch en financieel houdbaar en houdt rekening met demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing.

Binnen de hierboven genoemde uitgangspunten moet de politiek mogelijkheden hebben om inkomensbeleid te voeren. Want achter inkomensondersteuning zitten opvattingen over herverdeling van inkomen, over wat een aanvaardbaar sociaal minimum is, hoe groot het verschil tussen werkenden en niet werkenden moet zijn. Nu wordt inkomenspolitiek vooral gevoerd via de toeslagen en heffingskortingen en zijn mensen daar steeds afhankelijker van geworden. Dit versterkt de onzekerheid en de risico's voor mensen en het wordt voor hen steeds lastiger om het stelsel en de gevolgen van hun handelen te doorgronden.

3. Keuzes maken

Hoe zorgen wij ervoor dat huishoudens over voldoende en stabiel inkomen beschikken, en hoe wordt structurele onzekerheid weggenomen? De eerder genoemde uitgangspunten helpen om keuzes te maken. Ons pleidooi aan politieke partijen is om dat ook te doen in de lopende formatieperiode.⁸ De

⁶ Commissie sociaal minimum, *Een zeker bestaan, naar een toekomstig stelsel van het sociaal minimum rapport II*, 28 september 2023. Instituut voor Publieke Economie, *Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid*, 30 januari 2025.

⁷ Zie de jaarlijkse edities van De Staat van de Uitvoering (2022, 2023, 2024) en in het bijzonder de recente speciale editie van De Staat van de Uitvoering, Inspiratie uit de toekomst, (2025).

⁸ Uit onderzoek van het CPB en de OESO blijkt dat wanneer hervormingen niet concreet uitgewerkt zijn opgenomen in een regeerprogramma, zij ook niet van de grond komen.

volgende overwegingen willen wij meegeven, als handreiking voor de keuzes om te komen tot een meer zeker en doenlijk stelsel. Die keuzes worden voortdurend getoetst aan de uitgangspunten. Onderstaande keuzes zijn te lezen als een beslisboom waarin de afwegingen in samenhang worden geschetst. Dit kan in de formatieperiode helpen bij de te maken keuzes voor concrete vereenvoudiging.

Keuze 1. Kies voor versterking van sociaal-juridische dienstverlening

We hebben het stelsel te ingewikkeld gemaakt voor mensen die het stelsel het meest nodig hebben, maar (op dat moment) de minste 'bureaucratische' vaardigheden hebben. Vereenvoudiging maakt de inkomensondersteuning meer begrijpelijk en doenlijk. Het zorgt voor meer grip en minder stress. Dit laat onverlet dat er altijd mensen zullen zijn voor wie het stelsel ingewikkeld blijft of onbedoeld hard uitpakt. Ongeveer 3 miljoen Nederlanders hebben moeite met lezen, rekenen, schrijven en/of het gebruiken van een computer of smartphone. Ook bestaan er aanzienlijke verschillen tussen mensen in doenvermogen. Deze basisvaardigheden zijn nodig om je in het dagelijkse leven zelfstandig te kunnen redden. Daarom zal de overheid altijd moeten voorzien in laagdrempelige en vertrouwenwekkende ondersteuning. En is toegankelijke sociaal juridische dienstverlening, ook op fiscaal vlak, essentieel om te voorkomen dat mensen in de problemen komen. Dat gaat niet alleen vanuit de lokketten van de overheid zelf, maar ook via het netwerk van sociaal raadslieden, het juridisch loket, rechtswinkels en vak- en ouderenbonden. Versterk dit netwerk.

Keuze 2. Minder regelingen stapelen om te komen tot een toereikend inkomen

Mensen stapelen regelingen om rond te komen. Naast landelijke regelingen als toeslagen en uitkeringen zijn er vele lokale regelingen. Dat leidt tot niet-gebruik en geeft een grote administratieve druk. IPE vond 90 verschillende inkomensafhankelijke regelingen bij 21 gemeenten. De uitkomst kan onrechtvaardig uitpakken: zo kan waar iemand woont, nu honderden euro's per maand verschil maken.⁹ Er zijn alternatieven die zorgen dat er minder regelingen gestapeld hoeven te worden. Een overweging is bijvoorbeeld om het sociaal minimum te verhogen. Daar zou dan tegenover moeten staan dat gemeenten zelf minder (generieke) inkomensondersteuning voor mensen met lage inkomens organiseren. Zij spelen daardoor capaciteit vrij om mensen op maat te helpen. Zo worden mensen minder afhankelijk van heel veel verschillende potjes van inkomensondersteuning. Daarbij neemt ook de afhankelijkheid van toeslagen af. Het leidt tot minder niet-gebruik van regelingen en minder terugvorderingen.

Keuze 3. Selectieve verhoging AOW

Vanuit het uitgangspunt dat het stelsel houdbaar moet zijn is het een politieke keuze of de verhoging van het sociaal minimum door zou moeten werken op de AOW. Een keuze voor verhoging kan ook op de AOW toegepast worden, maar is gegeven de omvang van de groep kostbaar en daarmee een risico voor de houdbaarheid van het stelsel. De netto AOW ligt hoger dan de netto bijstand en veel ouderen beschikken over voldoende vermogen of pensioen.¹⁰ De problemen

⁹ Commissie sociaal minimum, *Een zeker bestaan, naar een toekomstig stelsel van het sociaal minimum rapport II*, 28 september 2023. Instituut voor Publieke Economie, *Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid*, 30 januari 2025. Uit dit laatste onderzoek blijkt dat hetzelfde huishouden, afhankelijk van de woonplaats, 200 euro meer of minder kan krijgen.

¹⁰ Nibud, *Uitgaven van gepensioneerden*, juli 2025.

van armoede concentreren zich bij ouderen met alleen (of een onvolledige) AOW of klein aanvullend pensioen. Een overweging is om niet de AOW te verhogen, maar voor een specifieke groep te kiezen voor het verzilverbaar maken van de ouderenkorting.

Keuze 4. Opties voor het toeslagenstelsel

Huishoudens zijn steeds afhankelijker geworden van toeslagen om rond te komen. Het aandeel toeslagen in het totale inkomen uit landelijke regelingen is minimaal 25%, en kan zelfs oplopen tot 60%.¹¹ Zolang toeslagen maandelijks worden uitgekeerd terwijl pas veel later het recht wordt vastgesteld, zijn er grote risico's voor mensen. Mensen moeten zelf begrijpen hoe bijvoorbeeld een inkomensverandering impact heeft op de hoogte van hun toeslagen en een inschatting van hun jaarinkomen maken. Dat is, zeker wanneer sprake is van wisselende inkomens, erg ingewikkeld en ondoenlijk voor veel zzp-ers. Hierdoor ontstaan terugvorderingen en nabetalings. In 2023 waren er 636.000 hoge terugvorderingen. Ongeveer 200.000 huishoudens krijgen daardoor problematische schulden. Het is de belangrijkste reden om zo veel mogelijk afscheid te nemen van het voorschotsysteem van toeslagen.

Er zijn drie ideaaltypische richtingen voor de hervormingen van het toeslagenstelsel, om de problemen van niet gebruik en terugvorderingen aan te pakken:

I Het aanpakken van het informatieprobleem

Het toekennen van toeslagen op basis van actuele inkomensgegevens zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het zo goed mogelijk vaststellen van het voorschot, zodat de huidige hoge aantallen terugvorderingen kunnen worden teruggedrongen. Daarvoor is een actueel inkomensregister nodig, ook voor zelfstandigen en een register met informatie over de hoogte van de huren, ook in de particuliere sector. Bij het op orde brengen van de data is het ook belangrijk begrippen rond inkomen, vermogen en partner zoveel mogelijk te harmoniseren. Als de gegevenspositie verbetert, kunnen we ook meer werken met voorgevulde aanvraagformulieren en waar gewenst automatische toekenning van uitkeringen. De inkomensondersteuning wordt toegankelijker en zekerder en het niet-gebruik neemt af. Het vergt nog wel grote stappen en tijd om dit te realiseren.

II Toeslagen incorporeren in het belastingstelsel

Kiezen voor de fiscaliteit betekent dat mensen geen toeslagen meer ontvangen, maar een uitkering die via het belastingstelsel wordt verstrekt. De uitkering wordt dan verrekend met de te betalen belasting via een verzilverbare heffingskorting. De vraag is of dit de problemen die we nu zien bij toeslagen oplost. Burgers die nu geen belastingaangifte doen, moeten dat straks dan wel, en dat zorgt voor extra complexiteit. Hoe meer

¹¹ Kamerstukken II 2024/2025 26 448, nr 849. Routekaart hervormingsagenda inkomensondersteuning.

de politiek wil kiezen voor differentiatie in die verzilverbare heffingskorting, hoe meer het belastingstelsel tegen dezelfde problematiek aanloopt als het toeslagenstelsel. En hoe minder logisch deze optie lijkt, gegeven de uitgangspunten. Immers, ook dan zal sprake zijn van voorschotten en informatieverstreking door de burger.¹²

III Specifieke keuzes in sociale zekerheid (domein specifieke opties)

Een andere mogelijkheid is om per toeslag een keuze te maken voor een andere vormgeving, waarbij het risico minder bij de mensen wordt belegd en meer bij de overheid. In feite is dit een keuze om inkomensondersteuning meer als onderdeel van de sociale zekerheid te zien en niet als onderdeel van de fiscaliteit.

Alle drie ideaaltypische hervormingsrichtingen zijn fundamenteel. Daar kun je nog heel lang op studeren en debatten over voeren. Om niet vast te blijven zitten in de drie ideaaltypische richtingen zijn keuzes nodig waarmee zo snel mogelijk de nadelen van terugvordering en niet-gebruik worden aangepakt. Die keuze kan per toeslag anders uitvallen. Als vervolgstap in onze beslisboom gaan de keuzes 5 tot en met 8 hierover.

Keuze 5. Directe financiering kinderopvang

Het demissionaire kabinet heeft al besloten de kinderopvangtoeslag af te schaffen. In plaats daarvan komt er een subsidie die direct aan de kinderopvang wordt overgemaakt. Hoge terugvorderingen komen zo niet meer voor. Het is een politieke keuze of dit wordt gecombineerd met een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, en zo ja, hoe groot die dan moet zijn. Mocht die keuze gemaakt worden, dan vergroot dit wel weer de complexiteit.

Keuze 6. Zorgtoeslag

Voor de zorgtoeslag zijn er alternatieven¹³, zoals het verlagen van de nominale zorgpremie. De zorgtoeslag, waar 4,8 miljoen huishoudens een beroep op doen, kan daarmee worden afgeschaft en daarmee ook de voorschotsystematiek. Een alternatief voor de zorgtoeslag lijkt de komende kabinetsperiode haalbaar.

Keuze 7. Samenvoeging kindgebonden budget en de kinderbijslag

Een keuze die een rol speelt in het politieke maatschappelijke debat is het kindgebonden budget af te schaffen en samen te voegen met de kinderbijslag. Daarmee wordt het onderdeel van de uitvoering van de sociale zekerheid. En hebben we één regeling voor huishoudens met kinderen in plaats van twee. Een politieke keuze is of een deel van deze kindregeling inkomensafhankelijk moet worden. Dit draagt bij aan meer houdbaarheid, maar zorgt wel voor meer complexiteit.

¹² Kamerstukken II 2022/2023 31066, nr 1272. Tussenrapportage toekomst toeslagen, bijlage 3.

¹³ Kamerstukken II 2023/2024 31066, nr 1340. Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel.

Keuze 8. Verbeteren huurtoeslag

Op dit moment is er geen passend alternatief voor de huurtoeslag voorhanden, hier nu een keuze in maken is lastig. Wel kan er werk gemaakt worden van het zoveel mogelijk wegnemen van de nadelen. Door de basisregistraties op orde te brengen kan de huurtoeslag in de actualiteit worden verstrekt en kunnen terugvorderingen zo veel mogelijk worden voorkomen. Daarvoor helpt een huurregister en een betere inkomensadministratie, ook voor zelfstandigen. Deze manier van omgaan met de huurtoeslag sluit aan bij de eerste hervormingsrichting: Het aanpakken van het informatieprobleem.

Ook in het belastingstelsel zijn vereenvoudigingen noodzakelijk. Als toeslagen en belastingen in samenhang worden hervormd dan geeft dat bovendien mogelijkheden om eventuele nadelen, die kunnen ontstaan voor groepen huishoudens, te mitigeren. De volgende keuzes in de beslisboom gaan daarover.

Keuze 9. Meer transparantie in de marginale druk en progressieve schijven

Veel mensen hebben geen idee wat ze overhouden als ze meer gaan werken. Dit is het gevolg van de stapeling van regelingen en de op- en afbouwpaden van toeslagen en belastingkortingen. Dit zet druk op de arbeidsparticipatie en werkgevers hebben hier last van. Door toeslagen zoveel mogelijk af te schaffen verminderen we dit probleem. Daarnaast is het bij hervorming van het fiscaal stelsel belangrijk om meer transparantie te krijgen in tarieven en belastingkortingen. Als heffingskortingen niet worden afgebouwd met het inkomen, maar worden verwerkt in de tariefschijven, dan versterkt dat de transparantie. Dit is een eerste stap naar verdergaande fiscale hervormingen.¹⁴

Keuze 10. Snoeien in het belastingstelsel

Om maatwerk te kunnen leveren voor een specifieke groep is vaak gekozen voor fijnmazige regels en uitzonderingen. Daardoor is een woud aan fiscale regelingen ontstaan van aftrekposten, teruggaven, kortingen en vrijstellingen met een budgettair beslag van vele miljarden. Uit ambtelijk onderzoek blijkt dat 24 regelingen uitvoeringstechnisch (te) ingewikkeld zijn en 11 regelingen doen soms of regelmatig een significant beroep op het doenvermogen van burgers. Een groot aantal regelingen is niet doeltreffend en doelmatig.¹⁵ Voor een aantal regelingen is bovendien geen onderbouwing van overheidsingrijpen (meer), bijvoorbeeld doordat veranderende wetgeving de regeling overbodig maakt. Er is dus groot onderhoud nodig. De Algemene Rekenkamer adviseert te snoeien in de wildgroei. Het belastingstelsel wordt daarmee transparanter, effectiever en beter uitvoerbaar. Dit sluit aan bij de genoemde uitgangspunten.

De opbrengsten van het schrappen van niet-werkende fiscale regelingen kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om de belastingtarieven te verlagen of voor andere politieke wensen. Door een lagere belasting op arbeid wordt arbeid goedkoper, kan werken lonender worden en kunnen negatieve koopkrachteffecten worden geparateerd die kunnen ontstaan door de hervorming van de toeslagen. Het heeft

¹⁴ Kamerstukken II 2023/2024 32 140, nr 180. Belastingen in maatschappelijk perspectief. Bouwstenen voor een beter en eenvoudig belastingstelsel

¹⁵ Kamerstukken II 2022/2023 32 140, nr 167. Ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen, 30 juni 2023.

dus voordelen de hervorming van de toeslagen in samenhang te bezien met hervorming van de fiscaliteit.

4. Kiezen voor vereenvoudiging

Het is tijd voor vereenvoudiging. Blijft niet hangen in rapporten en adviezen en de drie hervormingsroutes. Maar maak nu keuzes. Vanuit het perspectief van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane is daarbij belangrijk dat terugvorderingen en niet-gebruik van regelingen wordt teruggedrongen, mensen minder potjes hoeven te stapelen en meer transparantie ontstaat in wat je aan inkomen overhoudt als je meer gaat werken.

Vereenvoudiging staat bij een groot aantal partijen hoog op de agenda. Ook het tussenverslag van de informateur agendeert terugdringing van complexiteit van het huidige belastingstelsel en de problemen bij toeslagen. Met deze reflectie willen wij bijdragen aan de fundamentele keuzes die gemaakt moeten worden. Schaf toeslagen en negatief geëvalueerde fiscale regelingen af waar het kan, zorg voor meer zekerheid en betere toegang tot voorzieningen. Dat komt niet alleen de burger, maar ook de uitvoering ten goede. Het scheelt veel stress, gezondheidsproblemen en schulden en levert bredere welvaartseffecten op. Het verlaagt de uitvoeringslasten en vergroot het vertrouwen in de overheid.

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inspectie belastingen, toeslagen en douane

4 december 2025

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

www.inspectiebtd.nl

contact@inspectiebtd.nl