

Dit is hét moment voor de hervorming van het toeslagenstelsel

Het hervormen van het toeslagenstelsel staat al lang op de politieke agenda, maar stappen zetten gaat moeizaam. Deze kabinetsformatie biedt een unieke kans om voortgang te boeken. Wat is een kansrijke route?

IN HET KORT

- Een complex toeslagenstelsel veroorzaakt groeiende schulden en onzekerheid bij vooral kwetsbare huishoudens.
- De politieke wil voor hervorming is breed en de formerende partijen hebben serieuze voorstellen liggen.
- Naast het inrichten van een nieuw stelsel, is het van belang om ook op de korte termijn het huidige stelsel te verbeteren.

JASPER J. VAN DIJK

Onderzoeksleider bij het Instituut voor Publieke Economie

Al vier jaar probeert de overheid het toeslagenstelsel te hervormen. Dit voornemen stond zowel in het coalitieakkoord van Rutte IV als in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof, met brede steun van de Tweede Kamer. Vorig jaar, maar ook dit jaar, stemden alle 150 Kamerleden in met een motie om het stelsel te vereenvoudigen (Tweede Kamer, 2024a; 2025a).

De laatste twee kabinetten hebben dan ook verschillende maatregelen genomen om hoge vorderingen van toeslagen te voorkomen. De huurtoeslag bouwt bijvoorbeeld langzamer af en is nu beter te begrijpen; vroeger was deze een kwadratische functie, nu is deze lineair. Ook wordt de schatting van iemands inkomen ieder jaar automatisch iets verhoogd, zodat het voorschot van de toeslagen omlaag gaat. Als dit niet klopt, kan het verschil altijd achteraf nog worden uitgekeerd. Dit kan terugvorderingen voorkomen omdat bij veel mensen het inkomen jaarlijks wel iets stijgt, maar ze dit soms vergeten door te geven. En er is een pilot om de kinderopvangtoeslag eerder aan te passen als een kind minder uren naar de opvang gaat dan verwacht, dat voorkomt ook terugvorderingen (Tweede Kamer, 2024b).

Toch blijven meer fundamentele hervormingen liggen; zo is de herziening van de kinderopvangtoeslag – de bron van het toeslagenschandaal – weer verder uitgesteld (Tweede Kamer, 2025b). En de afgelopen twee kabinetten hebben meermaals de toeslagen verhoogd (Uijtewaal en Pelgrim, 2025), waardoor de kans op fouten, schulden en

terugvorderingen juist toe nam. De Dienst Toeslagen vordert steeds vaker grote bedragen terug en het aantal huishoudens met langdurige toeslagenschulden is sinds corona bijna verdrievoudigd (Boström, 2025).

De kern van het probleem is het grote aantal inkomensafhankelijke regelingen in ons belastingstelsel, zoals de toeslagen. Omdat het zo veel regelingen zijn, vraagt dit veel van een huishouden, zeker van de meest kwetsbare huishoudens, waar we het overgrote deel van deze last neerleggen (Tweede Kamer, 2024d). Ze zijn zelf verantwoordelijk voor het aanvragen en het op tijd aangeven als er iets verandert (Kock, 2023). Wanneer ze dit niet doen, lopen ze geld mis en als ze het verkeerd doen, kunnen er grote terugvorderingen ontstaan. Zelfs als we deze administratieve verantwoordelijkheid zouden wegnemen blijft het inkomen onzeker, omdat een hoger inkomen kan betekenen dat mensen later toeslag moeten terugbetalen (Commissie Sociaal Minimum, 2023). En het relatieve aandeel van dit onzekere inkomen neemt steeds verder toe: het inkomen van een alleenstaande ouder in de bijstand kan ondertussen voor meer dan de helft uit toeslagen bestaan (Tweede Kamer, 2024c). Er moet een fundamentele oplossing komen om het onzekere inkomen voor mensen te verkleinen.

Ook de overheid zelf loopt vast; beleidsmakers verliezen het overzicht en uitvoeringsorganisaties raken overbelast. De complexiteit maakt het vrijwel onmogelijk om beleid nog eerlijk en uitvoerbaar te houden (Van Dijk et al., 2025c).

De partijen die een belangrijke rol kunnen spelen tijdens de formatie – D66, VVD, GL-PvdA, CDA en JA21 – willen volgens hun verkiezingsprogramma allemaal het toeslagenstelsel afschaffen of vereenvoudigen.

Maatregelen per regeling

Maar hoe komen we daar? Een aantal partijen hebben al concrete stappen opgenomen in de doorrekening van hun programma. Op basis hiervan heb ik per toeslag op een rijtje gezet wat kansrijke aanpassingen zijn.

Zorgtoeslag

De zorgtoeslag is relatief het meest eenvoudig af te schaffen. Dit werd bij de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's bijvoorbeeld door GL-PvdA, D66 en JA21 voorgesteld. De zorgtoeslag is een tegemoetkoming voor de

zorgkosten die een huishouden maakt, de nominale zorgpremie die aan de verzekeraar wordt betaald en het eigen risico. De overheid kan het afschaffen van de zorgtoeslag compenseren door een groter deel van die zorgpremie te bekostigen uit de algemene middelen. Het gevolg is dat de zorgpremie voor huishoudens omlaag gaat en de zorgtoeslag niet of minder nodig is.

Kindertoelagen

Zowel GL-PvdA, JA21, D66 als het CDA stellen in hun verkiezingsprogramma's voor om het kindgebonden budget (kgb) en de kinderbijslag samen te voegen, bijvoorbeeld als onderdeel van een huishoudtoelage (JA21) of een verzilverbare heffingskorting (GL-PvdA en D66). Deze 'kindertoeslag' vergroot vooral de eenvoud wanneer deze inkomensafhankelijk wordt. Effectief is dit een verhoging van de kinderbijslag en het afschaffen van het kgb. Deze verhoging kan worden gecompenseerd via een verhoging van de inkomstenbelasting. Een inkomensafhankelijke kindertoeslag vereenvoudigt het stelsel en verlaagt de marginale druk voor huishoudens met een laag inkomen en kinderen.

Kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag is de enige toeslag waarvoor al is besloten deze vergaand te vereenvoudigen. Er is gekozen om de toeslag inkomensafhankelijk te maken, direct uit te keren aan de opvang en de risico's bij de overheid te leggen. Hierdoor wordt het stelsel eenvoudiger en wordt het fundamentele probleem van onzekerheid en terugvorderingen voor ouders weggenomen. Een belangrijk nadeel van deze aanpak is echter dat zij veel vraagt van de kinderopvangmarkt en relatief ongericht is (Van Rijn et al., 2023). Hoewel inkomensafhankelijkheid in principe onwenselijk is, geldt in dit specifieke geval dat een laag inkomen een goede indicator is voor de behoefte van het kind: kinderen uit huishoudens met een laag inkomen hebben vaker baat bij kinderopvang. Deze ontwikkelingswinst vormt ook een argument om de arbeidseis af te schaffen (Van Dijk, 2024).

Het probleem dat inkomensafhankelijke kinderopvang te veel vraagt van de huidige private kinderopvang, kan op twee manieren worden opgelost: door mensen met een hoger inkomen wel een flinke eigen bijdrage te vragen in een eenvoudiger stelsel, of door kinderopvang publiek te maken, net als het basisonderwijs. Maar het bestaande politieke momentum voor de huidige oplossing kan ook een reden zijn om juist met de inkomensafhankelijkheid door te gaan, het is namelijk wel een stap in de goede richting. VVD, D66 en CDA willen allemaal relatief kleine aanpassingen aan het bestaande voorstel maken. GL-PvdA en JA21 willen de kinderopvangtoeslag helemaal afschaffen; GL-PvdA wil dat hiervoor gratis kinderopvang in de plaats komt.

Huurtoeslag

De huurtoeslag is lastig te hervormen zolang er geen draagvlak is om de koppeling met de werkelijke huur los te laten (dus werken met een normhuur) (Raad van State, 2022). Op termijn zou de huurtoeslag opgenomen kunnen worden in een huishoudenstoelage – één bedrag afhankelijk van de samenstelling van het huishouden dat de toeslagen

vervangt. Van de vijf partijen doet alleen JA21 hier nu al een concreet voorstel voor.

Onzeker inkomen

Alle maatregelen in de programma's kunnen het stelsel vereenvoudigen en fungeren als tussenstappen naar een eindbeeld zonder toeslagen. Een uiteindelijke oplossing zou zijn: het samenvoegen van alle toeslagen tot één inkomensafhankelijke toelage en het verplaatsen van de inkomensafhankelijkheid naar de inkomstenbelasting (Van Dijk en Van de Ven, 2023). De inkomstenbelasting is praktisch ingricht om onzekere inkomens aan te pakken, bijvoorbeeld omdat werkgevers dan zorg dragen voor het tijdig aanleveren van informatie over inkomens. En de concentratie van inkomensafhankelijkheid op één punt maakt het stelsel direct transparanter. Er zijn verschillende voorstellen gedaan voor een integrale vereenvoudiging, naast Van Dijk en Van de Ven (2023) door onder andere Koot en Gielen (2019), Van Berkel et al. (2024) en het Ministerie van Financiën (MinFin, 2024).

Naast een vereenvoudiging zou een verhoging van het minimumloon de noodzaak voor toeslagen verminderen (Tweede Kamer, 2025b). Een verhoging van het minimumloon en de hieraan gekoppelde uitkeringen verhoogt het zekere inkomen van mensen. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld de huurtoeslag of gemeentelijke armoederegelingen worden verlaagd. In veel (ambtelijke) rapporten over een herziening van het toeslagenstelsel komt deze verhoging voor (Tweede Kamer, 2020a; MinFin, 2020; 2024; Van Berkel et al., 2024; Van Dijk et al., 2025b). Het is hierbij niet nodig om de AOW mee te laten stijgen (Commissie Sociaal Minimum, 2023; Van Dijk et al., 2025a). Dit zou de verhoging van het minimumloon zeer duur maken, terwijl er relatief weinig armoede is onder AOW'ers.

Bestuurlijk proces

Een aangepast bestuurlijk proces kan de vereenvoudiging van het stelsel ook bestendigen. De complexiteit van het stelsel kan deels worden verklaard door de bestuurlijke inrichting. De staatssecretaris Toeslagen is verantwoordelijk voor (de uitvoering van) het toeslagenstelsel, maar de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget hebben elk een eigen verantwoordelijke vakminister. Door deze verkokering voelt een vakminister niet de 'pijn' als een aanpassing in zijn of haar toeslag het stelsel ingewikkelder maakt, want die komt bij de staatssecretaris. Dit maakt het stroomlijnen van bijvoorbeeld partner- en inkomensbegrippen extra ingewikkeld. Elke vakminister zal geneigd zijn vanuit de eigen regeling te denken, in plaats van vanuit het stelsel of de uitvoering – en voor de staatssecretaris is het heel ingewikkeld om een hervorming door te voeren.

Als de bestuurlijke inrichting niet verandert, zal het stelsel – zelfs na een vereenvoudiging – op termijn weer steeds ingewikkelder worden. Deze toename in complexiteit wordt nog verder versterkt door de aparte boekhouding bij de overheid van belastingen en toeslagen, waarbij de ene als inkomsten en de andere als uitgaven worden geboekt. Deze scheiding in de begrotingsystematiek leidt tot extra complexiteit bij de verwerking van mee- en tegenvallers. Het zou daarom beter zijn toeslagen te beschouwen als

negatieve inkomstenbelasting, zodat zij rechtstreeks met de belastingopbrengsten kunnen worden verrekend.

Korte termijn

Zelfs als het komende kabinet overstroomt van de politieke daadkracht, zal het nog vele jaren duren voor een volledige hervorming is afgerond. Daarom is het van belang om ook op de korte termijn het huidige stelsel te verbeteren.

De hardheden van het huidige toeslagenstelsel moeten worden verzacht. Zulke hardheden zorgen disproportioneel voor terugvorderingen en schrijnende situaties (Tweede Kamer, 2020b). Het is van belang deze op korte termijn aan te pakken, want voor een herziening van het gehele stelsel is meer tijd nodig is.

Een belangrijke kortetermijnmaatregel is het vereenvoudigen van het partnerbegrip, zodat duidelijk is wie als partner wordt beschouwd voor de toeslagverlening. Daarnaast kan vooraf zo veel mogelijk worden vastgesteld of iemand recht heeft op een toeslag, om onaangename verrassingen en terugvorderingen te voorkomen. Ook zouden de vermogensgrenzen geharmoniseerd moeten worden, aangezien deze momenteel per toeslag verschillen.

Een andere cruciale verbetering betreft de inkomensregistratie voor sociale zekerheid, toeslagen en belastingen. Deze moet actueel, compleet en uniform zijn. Door een gebrek aan actuele gegevens leunen de toeslagen op de eigen inschatting van de burgers, met alle risico's op terugvorderingen van dien. Dit land heeft dus behoefte aan een actuele registratie van inkomens, inclusief die van zzp'ers. Bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget ontstaat bijvoorbeeld 96 procent van de terugvorderingen door een onjuiste inschatting of een niet-doorgegeven wijziging van het huishoudinkomen (MinFin, 2024). Wanneer er van meer burgers inkomensgegevens beschikbaar zijn, en deze gegevens beter aansluiten op de definities van de toeslagen (of andersom) en actueler zijn, zullen de terugvorderingen afnemen. Daarbij kunnen deze gegevens ook worden benut om niet-gebruik tegen te gaan. Burgers weten beter waar ze aan toe zijn en regelingen worden makkelijker om uit te voeren. Hierdoor houdt de uitvoering meer capaciteit over voor de echt complexe gevallen. Dit geldt niet alleen voor de instanties die zich bezighouden met toeslagen, maar voor alle organisaties die werken met inkomensafhankelijke regelingen, zoals UWV, de Belastingdienst en gemeenten.

Conclusie

De laatste twee kabinetten hebben een paar kleine stappen gezet en de formatietafel puilt uit van andere urgente problemen. Het risico is reëel dat de hervorming van het toeslagenstelsel van de agenda verdwijnt. Dat zou een vergissing zijn, want het Nederlandse inkomens- en armoedebeleid is – in de woorden van het kabinet – nog steeds onbegrijpelijk, onzeker, onrealistisch, ontoereikend en oneerlijk (Tweede Kamer, 2024d).

De goede bedoelingen van politici zijn er wel. In de verkiezingsprogramma's van D66, VVD, GL-PvdA, CDA en JA21 klinkt dezelfde belofte: *“We schaffen het doolhof van de toeslagen af”, “Uiteindelijk willen we af van het toeslagenstelsel”, “Daarom maken we toeslagen stap voor stap overbodig”, “We gaan daarom door met de vereenvoudiging*

van het stelsel van belastingen en toeslagen en inkomensregelingen” en “Een nieuw toeslagensysteem introduceren dat het huidige onbegrijpelijke en complexe toeslagenstelsel vervangt”.

Maar het omzetten van deze voornemens in beleid, vraagt politieke moed. Een hervorming lukt alleen als de politiek ook de bijbehorende uitruilen durft te accepteren. Een eenvoudiger systeem waarin de overheid verantwoordelijkheid neemt, biedt zekerheid en voorspelbaarheid voor burgers. Maar het betekent óók dat politici niet meer tot op de millimeter de koopkracht kunnen sturen – en dat er mogelijk extra geld nodig is om te voorkomen dat de laagste inkomens erop achteruitgaan. Hopelijk komen deze uitruilen tijdens de formatie eerlijk op tafel en kunnen we op termijn het huidige toeslagenstelsel werkelijk achter ons laten.

Literatuur

- Berkel, K. van, J. Knol en D. van Vuuren (2024) *Alternatief voor toeslagen: een hoge heffingskorting verder uitgewerkt*. SEO Rapport, 2025-161.
- Boström, C. (2025) *Terugbetaling toeslagen leidt steeds vaker tot problemen bij burgers*. NOS Nieuwsbericht, 24 oktober.
- Commissie Sociaal Minimum (2023) *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Commissie Sociaal Minimum, Rapport I, 30 juni.
- Dijk, J.J. van (2024) *Herzie arbeidseis kinderopvangtoeslag*. Instituut voor Publieke Economie, 8 april.
- Dijk, J.J. van, en Y. van de Ven (2023) *Het einde van de toeslagen*. Instituut voor Publieke Economie, 12 april.
- Dijk, J.J. van, M. Gielen en A. de Groot (2025a) *Bevrijd het minimumloon van de ketens van de AOW (en andersom)*. Instituut voor Publieke Economie, 8 december.
- Dijk, J.J. van, J. van Rijn en Y. Feld (2025b) *Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid*. Instituut voor Publieke Economie, 30 januari.
- Dijk, J.J. van, J. van Rijn en J. Haverkate (2025c) *Waarom een eenvoudiger belastingstelsel niet zonder heldere definitie van complexiteit kan*. Instituut voor Publieke Economie, 5 juni.
- Kock, R. (2023) *Schaf het toeslagenstelsel af*. BNR Nieuws, 2 mei.
- Koot, P. en M. Gielen (2019) *Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen*. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB, p. 190–200.
- MinFin (2020) *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, 10 januari. Te vinden op open.overheid.nl.
- MinFin (2024) *Eindrapport toekomst toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën, Rapport, februari.
- Raad van State (2022) *Wijziging Wet op de huurtoeslag (vereenvoudiging van de huurtoeslag)*, 3 oktober. Te vinden op wetgeving.skalender.overheid.nl.
- Rijn, J. van, J.H. van Dijk en J.J. van Dijk (2023) *Inkomensafhankelijke ouderbijdrage beter dan kabinetsplan kinderopvang*. ESB, 108(48275), 60–65.
- Tweede Kamer (2020a) *Eindrapportage: Alternatieven voor het toeslagenstelsel (Belastingdienst)*. Kamerbrief, 31066, nr. 760.
- Tweede Kamer (2020b) *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2021)*. Kamerstuk, 35572, nr. 49.
- Tweede Kamer (2024a) *Gewijzigde motie van de leden Bikker en Eerdmans ter vervanging van die gedrukt onder nr. 35 (Kabinetsformatie 2023)*. Kamerbrief, 36471, nr. 94.
- Tweede Kamer (2024b) *Voorkomen hoge terugvorderingen (Belastingdienst)*. Kamerstuk, 31066, nr. 1443.
- Tweede Kamer (2024c) *Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)*. Kamerbrief, 26448, nr. 849.
- Tweede Kamer (2024d) *Blind voor mens en recht. Rapport parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening*, 26 februari.
- Tweede Kamer (2024e) *Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)*. Kamerstuk, 26448, nr. 792.
- Tweede Kamer (2025a) *Motie van het lid Kouwenhoven c.s. (Toeslagen)*. Kamerstuk, 36708, nr. 23.
- Tweede Kamer (2025b) *Motie van het lid Van Hijum (Nota over de toestand van 's Rijks Financiën)*. Kamerstuk, 36800, nr. 28.
- Uijtewaai, R. en C. Pelgrim (2025) *Armoede inderdaad historisch laag, vooral door hogere toeslagen*. NRC, 28 oktober.