Inspectie belastingen, toeslagen en douane



Reflectie

Meten van vereenvoudiging

Mei 2026

In het kort

Wetten en regels zijn er om te weten wat wel en niet mag, om mensen te beschermen en publieke doelen te realiseren, maar de praktijk leert anders wanneer de wetgeving te complex is. Burgers, ondernemers en ook de uitvoering kunnen er niet wijs uit worden, met forse negatieve gevolgen: stress, onbegrip, niet-gebruik, procedures voor burgers en bedrijven en een vastlopende uitvoering voor dienstverleners.

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) ziet de gevolgen van complexiteit met grote regelmaat voorbijkomen. Daarom vragen wij aandacht voor dit probleem en voor mogelijke oplossingen. Twee jaar terug publiceerden we de reflectie *Ritme in Vereenvoudiging*[1], waarin we pleitten voor een stapsgewijze vereenvoudiging van wet- en regelgeving. Dit leidde tot een aangenomen motie[2], die het kabinet verzoekt om jaarlijks met een vereenvoudigingsplan te komen. Het kabinet heeft inmiddels een jaarlijkse Vereenvoudigingswet aangekondigd.[3] In de publicatie *Kiezen voor vereenvoudiging*[4] pleitten wij eind vorig jaar voor het maken van fundamentele keuzes en presenteerden we een beslisboom om daar te komen.

Maar daarmee zijn we er nog niet: we praten te vrijblijvend over vereenvoudiging zonder dat we weten of we daadwerkelijk iets bereiken. In deze reflectie stellen we voor om vereenvoudiging te definiëren en vervolgens na te denken over hoe we voortgang kunnen meten. Als we vereenvoudiging scherp monitoren, kan dat een instrument zijn om voortgang te boeken. De hier voorliggende reflectie gaat over het meten van vereenvoudiging en doet concrete suggesties (zonder uitputtend te zijn) om hiermee aan de slag te gaan.

Vanuit de rol van de inspectie richten we ons primair op de domeinen belastingen, toeslagen en douane, maar de reflectie op de noodzaak tot vereenvoudiging en het belang van monitoring heeft voor meer beleidsdomeinen betekenis.

Het belang van vereenvoudiging

Complexiteit van regelgeving is een groot en breed ervaren probleem. Burgers en ondernemers hebben er last van en de uitvoering kan haar werk niet goed doen. Ook de overheid ondervindt de gevolgen, bijvoorbeeld doordat ze beloftes niet kan waarmaken. Het probleem wordt alom erkend en breed opgepakt door dienstverleners en de overheid zelf. Het nieuwe kabinet heeft in het regeerakkoord een jaarlijkse Vereenvoudigingswet opgenomen, omwille van een slagvaardige overheid.

Het debat over vereenvoudiging duurt al jaren. Aan goede initiatieven geen gebrek. Toch lukt het maar niet om tot echte vereenvoudiging te komen. Sterker, we voegen complexiteit toe! Zo steeg de afgelopen twintig jaar het aantal regels waar uitvoeringsorganisaties mee te maken hebben met 147 procent, het aantal uitzonderingen per regel met 88 procent en de verwevenheid van regels met 105 procent, blijkt uit cijfers van PwC.[5] Burgers en ondernemers zien door de bomen het bos niet meer. De complexiteit van wetgeving en samenloop van regelingen leiden tot schrijnende situaties[6] en ondernemers haken soms af.[7] Door de ingewikkelde regels zien uitvoeringsorganisaties zich genoodzaakt meer mensen aan te nemen omdat ze het werk anders niet aankunnen. Ondertussen gaat de arbeidsproductiviteit omlaag.[8]

Dit roept de vraag op of we de juiste hefbomen hebben om daadwerkelijk tot die vereenvoudiging te komen. Onze eerdere reflecties over Ritme in vereenvoudiging en Kiezen voor vereenvoudiging gingen daarop in. Met de oproep Meten van vereenvoudiging voegen we daar in deze reflectie een hefboom aan toe.

Het is niet dat de overheid en publieke dienstverleners onvoldoende meten. We hebben heel veel data en informatie. Op veel manieren moeten uitvoeringsorganisaties al verantwoording afleggen, zeker als het gaat om financiële cijfers en de rechtmatigheid van uitgaven. Denk aan verantwoording aan interne accountants, aan de ADR en aan de Algemene Rekenkamer, aan toezichthouders, aan departementen, aan evaluatiecommissies, aan de politiek, vaak per wet en soms meerdere keren per jaar. Bij het debat over vereenvoudiging hoort daarom ook een gesprek over vereenvoudiging van verantwoordingslasten.

Het lijkt daarom paradoxaal dat wij in deze reflectie een nieuw verantwoordingsmechanisme voorstellen, door ook vereenvoudiging te gaan meten. Toch is dat nodig. Het punt is dat we beter moeten willen sturen op publieke doelen. Dat kan door bij alle verantwoordingslasten de balans te verschuiven

waarbij er wat minder nadruk komt op financiële en rechtmatigheidsverantwoording en wat meer op het bereiken van de doelen van wetgeving.

Ook voor het parlement is zicht krijgen op vereenvoudiging een belangrijk thema. Zo heeft de Commissie Financiën en Rijksuitgaven het voorstel gedaan om vereenvoudiging aan te wijzen als focusonderwerp binnen het verantwoordingsonderzoek door de Algemene Rekenkamer over 2026. Dat zal in mei 2027 uitkomen. En specifiek ten aanzien van het belastingstelsel heeft de Eerste Kamer een motie aangenomen die oproept om een hanteerbare definitie te ontwikkelen voor complexiteit, om vervolgens aan de hand van deze maatstaf zorg te dragen dat vanaf Belastingplan 2027 het jaarlijkse pakket belastingwetgeving per saldo een vereenvoudigend effect heeft.[9]

Meten start met een definitie

Zicht krijgen op de vraag of vereenvoudiging lukt, vraagt allereerst om een heldere definitie. Definities geven richting aan de manier waarop we vereenvoudiging vaststellen en monitoren.

Om tot een definitie te komen, hanteren we hier de volgende perspectieven:

- Het perspectief van de doelgroepen van (het stelsel van) wetgeving. Dat zijn de burgers en ondernemers, die begrijpelijke interactie met de overheid verlangen
- Het perspectief van de uitvoering, die de regels moet toepassen op een zo doelmatig en klantvriendelijk mogelijke manier. Als de uitvoering minder intensief wordt neemt de productiviteit toe, rekening houdend met de noodzakelijk geachte kwaliteit.

Zowel voor de gebruikers als voor de uitvoerders zou de wet- en regelgeving eenvoudiger moeten worden. Vaak gaat dit hand in hand. Maar niet altijd. Dan is het goed dat belangen zichtbaar worden, zodat weloverwogen kan worden besloten welk belang zwaarder weegt.

Uit de literatuur en parlementaire stukken komt de volgende definitie naar voren voor burgers en bedrijven[10]:

Vereenvoudiging is de mate waarin het lukt het stelsel van wetgeving voor mensen en ondernemers meer begrijpelijk en doenlijk te maken.

Voor de uitvoering kan daaraan worden toegevoegd:

Vereenvoudiging is de mate waarin het lukt de wetgeving met minder handelingen en met minder risico op fouten uit te voeren, waarbij de afwegingen transparant zijn.

Hoe kunnen we meten?

Bovenstaande definities geven houvast om vereenvoudiging te kunnen monitoren. Veel informatie is al beschikbaar. Het gaat om het slim gebruikmaken van data uit bestaande bronnen en instrumenten, zoals uitvoeringstoetsen en metingen van de regeldruk. Voor bedrijven is er bijvoorbeeld de www.regeldrukmonitor.nl van het ministerie van EZK. Deze monitor is wellicht aan te vullen met een monitor voor burgers. Ook zijn er doenvermogentoetsen en hebben diverse uitvoeringsorganisaties monitors die informatie bevatten over eenvoud, begrijpelijkheid of onderwerpen die daaraan raken. Door al bestaande inzichten aan te vullen ontstaat beter en meer integraal inzicht in de mate waarin het lukt om te vereenvoudigen. Bovendien gaat hier een zekere harmonisatie van relevante indicatoren en meetwijzen van uit.

Hieronder volgt een eerste gedachtenoefening tot het concretiseren van het meten van vereenvoudiging.

Kwalitatief: lopende initiatieven voor vereenvoudiging

- Initiatieven op het niveau van de wetgeving
  Voorbeelden: vereenvoudiging belastingplan, wetgeving in de sociale zekerheid, woningbouw, Vereenvoudigingswet. Daarbij is het niet alleen zaak om te kijken of wetgeving het eenvoudiger maakt voor mensen, bedrijven en de uitvoering, maar ook om bij te houden of er nieuwe wetgeving bij komt die het juist ingewikkelder maakt. Een totaalbeeld dus.

- Initiatieven op het niveau van de uitvoering
  De initiatieven die dienstverleners zelf nemen om het voor mensen, bedrijven en de uitvoering te vereenvoudigen. Bijvoorbeeld door proactief mensen te attenderen (maakt het stelsel meer doenlijk) en meer automatisch toe te kennen. Andere voorbeelden zijn vooraf ingevulde aanvraagformulieren en het automatisch muteren van toeslagen.

- Beschikbaarheid van toegankelijke en nabije steunpunten om de complexiteit hanteerbaar te maken
  De mate van beschikbaarheid van inlooploketten, Informatiepunten Digitale Overheid, sociaal juridische dienstverlening als sociaal raadslieden, juridisch loket, aangiftehulp, die mensen en bedrijven ondersteunen hun weg te vinden in de complexiteit.

Kwalitatief: zicht op ervaringen

Inzicht in hoe burgers en bedrijven de initiatieven ervaren en waarderen. Dit inzicht kan worden verkregen uit bijvoorbeeld doenvermogentoetsen, consultaties en evaluaties.

Kwantitatief: uitdrukken van de mate van vereenvoudiging in cijfers of richting

Om de effecten van vereenvoudiging kwantitatief in beeld te brengen, is het nodig indicatoren te koppelen aan de begrippen uit de definities hierboven. De indicatoren zouden betrouwbaar en valide moeten uitdrukken of en in welke mate vereenvoudiging lukt en wie daarvan profijt heeft. Dit is nog betrekkelijk onontgonnen terrein, hoewel in de literatuur al wel diverse indicatoren zijn te vinden.[11] Dit presenteren in de vorm van een richting ("we zien meer of minder vereenvoudiging") ligt wellicht meer voor de hand dan kwantitatieve precisie na te streven. Want dat zou tot een papieren werkelijkheid kunnen leiden.

Indicatoren voor vereenvoudiging voor burgers en bedrijven:

Uitgebreidheid:

- aantal parameters binnen regelingen
- aantal definities voor hetzelfde begrip in verschillende regelingen (bijvoorbeeld inkomen, partner)
- de tijd die nodig is en het aantal handelingen om een regeling aan te vragen en wijzigingen door te geven

Risico's als gevolg van verkeerd of niet-gebruik:

- aantal en hoogte van terugvorderingen
- aantal gemaakte fouten door mensen en bedrijven
- aantal (gegronde) klachten, bezwaren en beroepen
- schulden
- niet-gebruik
- de mate waarin mensen en bedrijven afhankelijk zijn van eerstelijnshulp, sociaal raadslieden, rechtswinkels, aangiftehulp, boekhouders etc. om aan hun verplichtingen te voldoen en van hun rechten gebruik te maken.

Indicatoren voor vereenvoudiging voor de uitvoering:

- uitvoeringskosten
- benodigde aantal fte
- benodigde specialistische kennis
- aantal klachten, (gegronde) bezwaren en beroepen
- de mate waarin regelingen automatiseerbaar zijn

NB: Cijfers staan niet op zichzelf. Cijfers zullen altijd moeten worden geïnterpreteerd en geduid, om te voorkomen dat ze een eigen leven gaan leiden. Zo kan een toename van het aantal bezwaren een indicatie zijn van complexiteit en kwaliteit. Maar ook van betere rechtsbescherming.

De indiening van de jaarlijkse Vereenvoudigingswet kan een mooi moment zijn om per domein te rapporteren over de voortgang van vereenvoudiging. Dit biedt het parlement inzicht en de mogelijkheid om bij te sturen waar nodig. Daarvoor moeten departementen meten en zichtbaar maken of vereenvoudiging lukt. Een (jaarlijks) dashboard of monitor kan inzicht geven in de complexiteit van stelsels van wetgeving en de impact van mogelijke wijzigingen. Illustraties van persona's kunnen dit beeld ondersteunen door te laten zien wat dit voor mensen en bedrijven betekent en door dilemma's zichtbaar te maken.

Kiezen voor vereenvoudiging is uiteindelijk een politieke weging

Vereenvoudiging levert op meerdere fronten winst op: betere dienstverlening en afname van werkdruk in de uitvoering. Minder schulden, minder stress en een betere gezondheid van burgers. En voor bedrijven wordt het eenvoudiger om te ondernemen. Dat versterkt het ondernemingsklimaat, wat weer impact heeft op ons verdienvermogen en onze brede welvaart.[12]

Het is niet alleen van belang om tot vereenvoudiging te komen maar ook om nieuwe complexiteit in wetgeving te voorkomen. Artikel 3.1. van de Comptabiliteitswet omvat de volgende elementen: scherp omschreven doelen van beleid, het wegen van alternatieve oplossingen en inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van maatregelen. Eenvoud, gekoppeld aan het bereiken van het maatschappelijke effect, zou hier onderdeel van moeten zijn[13]. Dit zou moeten doorwerken naar het beleidskompas (de door het kabinet vastgestelde handleiding voor beleidsmakers) en dus naar ambtelijk vakmanschap. Het perspectief van de publieke dienstverleners en toezichthouders zou al vanaf het begin onderdeel moeten zijn van het beleidsproces en niet pas wanneer beleidsvoorstellen getoetst worden (uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets). Zo kunnen we voorkomen dat met nieuw beleid nieuwe complexiteit wordt toegevoegd.

Het is van belang scherp te blijven op mogelijke nadelige gevolgen van vereenvoudiging, bijvoorbeeld minder maatwerk en precisie voor gebruikers. Want vereenvoudiging kan soms leiden tot afruilen: minder gericht op doelgroepen, maar beter voor het algemene belang, eenvoudiger voor de samenleving, maar complexer voor de uitvoering, of andersom. Het is belangrijk om ook deze andere gevolgen in beeld te brengen. Dat laat onverlet dat er ook win-winsituaties denkbaar zijn, waarbij vereenvoudiging zowel positief is voor burgers en bedrijven als voor de uitvoering.

Uiteindelijk gaat het erom het goede gesprek te voeren over wanneer complexiteit wel of niet aanvaardbaar is en vanuit welk perspectief: samenleving, uitvoering of beleid. Het is aan de politiek om deze weging te maken. Door het effect van vereenvoudiging zichtbaar te maken, kan die afweging beter worden gemaakt.

Wij willen de volgende suggesties meegeven:

a. Gebruik domeinspecifieke data om zicht te krijgen op complexiteit. Per beleidsdomein (zoals inkomensondersteuning, fysiek domein, economisch domein), zal de complexiteit anders zijn. Probeer te werken met dashboards, ook om de afruilen inzichtelijk te maken.

b. Maak jaarlijks een monitor vereenvoudiging en deel die met de Kamer. Dat zou bijvoorbeeld kunnen in een begeleidend document bij de jaarlijkse Vereenvoudigingswet.

c. Kijk nog eens goed naar het beleidskompas. Eenvoud zou standaard een element moeten zijn bij de ontwikkeling van nieuw beleid waarbij publieke dienstverleners vanaf het begin worden betrokken. Overweeg of een overzicht van afruilen van eenvoud en complexiteit opgenomen kan worden in memories van toelichting bij nieuwe wetgeving.

d. Bij de opdracht tot vereenvoudiging is het ook van belang de verantwoordingslasten van uitvoeringsorganisaties, bedrijven en lokale overheden te verminderen. Zoek een nieuwe balans in verantwoordingslasten waarbij er minder nadruk komt op financiële en rechtmatigheidsverantwoording en wat meer op het bereiken van publieke doelen. Voer hierover het gesprek met departementen, ADR, inspecties en Rekenkamer. Overigens verminderen de verantwoordingslasten wanneer we tot vereenvoudiging van wetgeving komen. Dan ontstaat ook voor toezichthouders meer ruimte om aandacht te schenken aan zaken met de grootste impact op burgers en bedrijven.

Het kabinet wil toe naar een slagvaardiger overheid. Vereenvoudigen van beleid en regelgeving is daarvoor noodzakelijk. Door regels voor burgers en bedrijven eenvoudiger te maken, werken we aan een samenleving waarin duidelijker en voorspelbaarder is wat de rechten en plichten zijn. Het is een noodzakelijke stap om het vertrouwen in de overheid te versterken.

Voetnoten

1 Kamerstukken II, 2024/2025 32 140, nr. 217
2 Kamerstukken II, 2024/2025 36 740, nr. 16
3 *Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland.* Regeerakkoord 2026- 2030. 30 januari 2026
4 Kamerstukken II, 2025/2026 32 140, nr. 284
5 PwC (2025), *Feiten en effecten wet- en regelgeving op uitvoeringsorganisaties*, www.pwc.nl. Het bureau heeft 51 uitvoeringsorganisaties in het onderzoek betrokken, van de Belastingdienst tot en met Staatsbosbeheer.
6 *SCP, Overzicht van knelpunten bij de ondersteuning van mensen met meervoudige problemen*, september 2025
7 Staat van de Uitvoering 2024
8 Genoemd onderzoek van PWC bevestigt het beeld dat in talloze ambtelijke rapporten al jarenlang wordt geschetst. Zie de jaarlijkse edities van De Staat van de Uitvoering (2022, 2023,2024) en in het bijzonder de speciale editie van De Staat van de Uitvoering, Inspiratie uit de toekomst, (2025).
9 Kamerstukken I 2025/2026 36812 H, 16 december 2025
10 Zoals SEO (2025): “Er is sprake van vereenvoudiging wanneer vereenvoudigingsbeleid leidt tot een verlaging van de lasten voor één of meerdere partijen. Waarbij lasten bestaan uit: uitvoeringslasten, regeldruk, begrijpelijkheid en doenlijkheid van beleid.” IPE (2025): Complexiteit is de moeite die het betrokkenen kost om het stelsel te begrijpen en ernaar te handelen.”
11 O.a. SEO, *De complexiteit van vereenvoudiging*, maart 2025. IPE, *Waarom een eenvoudiger belastingstelsel niet zonder heldere definitie van complexiteit kan*, 5 juni 2025. IND, *Is de complexiteit van het nemen van asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. Juli 2023
12 Brief minister EZK aan Tweede Kamer, 5 september 2025
13 Art 3.1. Comptabiliteitswet luidt: Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op:
a. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;
b. de beleidsinstrumenten die worden ingezet;
c. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.