

32 140 Herziening Belastingstelsel
Nr. 280 Brief van de staatssecretarissen van Financiën
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 26 september 2025

Inleiding

Op 17 december 2024 heeft de minister van Financiën de handreiking 'Ritme in vereenvoudiging' van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (hierna: de IBTD) aangeboden aan uw Kamer¹. Na het verantwoordingsdebat is de motie van het kamerlid Grinwis c.s.² aangenomen met een verwijzing naar deze handreiking. Met deze motie wordt het kabinet verzocht om jaarlijks in het voorjaar met een vereenvoudigingsplan te komen. Er wordt aandacht gevraagd voor het belang van vereenvoudiging, en voor kleinere stapsgewijze vereenvoudigingen naast een fundamentele hervorming van het stelsel van belastingen, toeslagen en sociale zekerheid. Om dit voor elkaar te krijgen wordt in de motie de inrichting van een proces voorgesteld, met een vast 'eigen' parlementair moment om zo een bijdrage te leveren aan vereenvoudiging.

Het kabinet ziet en herkent dat er een breed gedragen wens is, in de samenleving en de politiek, om tot vereenvoudiging te komen van de stelsels van belastingen, toeslagen en onderdelen van de sociale zekerheid. De complexiteit van deze stelsels kan lastig zijn en leidt tot problemen voor burgers, bedrijven en publieke dienstverleners. Stappen zijn nodig, zodat de verschillende stelsels, met minder regels, begrijpelijker en toegankelijker worden voor burgers en bedrijven. Het realiseren van vereenvoudiging blijkt echter telkens weerbarstig. De politieke wens om op specifieke groepen te sturen kan een bron zijn van nieuwe complexiteit. De combinatie van een stelsel met veel beleidsinstrumenten en knoppen maakt fijnmazige sturing mogelijk, maar als gevolg van jaarlijkse aanpassingen via politieke besluitvorming stapelt complexiteit zich op.

Bij deze keuzes zijn vaak complexe politieke afwegingen nodig omdat er bijvoorbeeld (financiële) afruilen zijn tussen verschillende

¹ Kamerstukken II 2024/25, 32 140 nr. 217

² Kamerstukken II 2024/25 36 740, nr. 16

groepen, mensen, organisaties of bedrijven en ook de mate van vereenvoudiging. Ook is er doorgaans een beperkte uitvoeringscapaciteit om veranderingen door te voeren, en moet deze capaciteit afgewogen worden ten opzichte van andere prioriteiten. Al deze aspecten worden gewogen. Cruciaal is bovendien, dat er ook voldoende werkbare maatregelen beschikbaar moeten zijn met vereenvoudiging als effect.

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de handreiking en wil zoals met de motie wordt verzocht een impuls aan vereenvoudiging geven, onder andere door 'ritme' en focus aan te brengen. Voorgesteld wordt om jaarlijks via een aantal sporen te rapporteren over vereenvoudiging en mogelijke vervolgstappen. Dit zal naar verwachting een regelmatige en goede basis geven voor dialogen met uw Kamer over vereenvoudiging. Met deze kabinetsreactie wordt, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de aanpak en context verder toegelicht, en wordt de voornoemde motie afgedaan.

Met deze brief reageren wij tevens op uw verzoek om vóór de Algemene Financiële Beschouwingen een brief te sturen over de fundamentele hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel.³ Op dat onderwerp is het kabinet minder ver gekomen dan het ambieerde. Daarmee is het aan een volgend kabinet om knopen door te hakken over een nieuw stelsel. Er liggen veel rapporten met concrete bouwstenen die daarbij gebruikt kunnen worden om duidelijke afspraken te maken.

Leeswijzer

Het vervolg van deze brief bestaat uit drie blokken. Allereerst gaan wij in op de fundamentele hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel. Dit is de 'grote' vereenvoudiging waar nog besluitvorming over moet plaatsvinden. Daarna komt onder de kop 2 'Recente stappen' aan bod wat het kabinet aan vereenvoudigingen heeft gerealiseerd of in gang heeft gezet. Het derde blok gaat over de vraag hoe we vereenvoudiging verder kunnen brengen, bijvoorbeeld door een betere borging en meer ritme.

³ Met kenmerk 2025Z16466

1. Fundamentele hervorming

Een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel is hard nodig. Voor werkenden en mensen die willen werken is het onvoorspelbaar hoeveel de stap naar werk, ander werk of meer uren werk financieel oplevert. Door de stapeling van belastingtarieven, de afbouw van heffingskortingen en de afbouw van toeslagen is dat bovendien soms heel weinig.⁴ Daarbij kan het systeem bij toeslagen van voorschot en definitief vaststellen leiden tot terugvorderingen. Dit risico op terugvorderingen leidt tot financiële onzekerheid bij mensen thuis. De complexiteit draagt bij aan niet-gebruik, waardoor mensen niet krijgen waar ze recht op hebben en wat ze nodig hebben. Ook voor de uitvoering is het stelsel veel te ingewikkeld. In de recente Special van de Staat van de Uitvoering doen de uitvoerders dan ook een dringende oproep aan de politiek voor een fundamentele vereenvoudiging.⁵

Het inmiddels demissionaire kabinet beoogde wetgeving voor een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel voor te bereiden.⁶ Het is niet gelukt om deze kabinetsperiode tot een voorstel te komen. Zoals in de inleiding toegelicht is vereenvoudigen moeilijk. Een voorstel moet op een breed draagvlak kunnen rekenen. Dat is belangrijk omdat hervormen ook een prijs heeft: sommige mensen zullen erop achteruitgaan, regelingen kunnen verdwijnen en een hervorming kan ook geld kosten. Een fundamentele hervorming vergt een integrale weging met een tijdshorizon van bij voorkeur meerdere kabinetsperiodes. Het demissionaire kabinet vindt het daarom passend om zich op dit onderwerp bescheiden op te stellen. Het is niet meer aan dit kabinet om hier richting aan te geven. De consequentie is dat het demissionaire kabinet ervoor kiest de motie Kouwenhoven c.s. niet uit te voeren.⁷

Vereenvoudiging vergt fundamentele keuzes over afruilen. Het is daarmee aan een volgend kabinet om keuzes te maken. Daarbij kan geput worden uit een groot aantal recente rapporten met analyses, concrete bouwstenen en uitgewerkte varianten. Het gaat onder andere om het bouwstenenrapport “Belastingen in

⁴ Voor ongeveer één op de vijf werkenden is de marginale druk hoger dan 60% en één op de twintig heeft een marginale druk hoger dan 70%. Zie Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 146.

⁵ Special 2025: Inspiratie uit de toekomst, Staat van de Uitvoering.

⁶ Hoofdlijnenakkoord Hoop, Lef en Trots (bijlage bij Kamerstukken 36471, nr. 37), Kamerstukken II, 2024/25, 36 471, nr. 96, Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 207, Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 211

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 708, nr. 23

maatschappelijk perspectief” waarin uitgebreid is ingegaan op het thema bestaanszekerheid en werken moet lonen.⁸ Ook het ambtelijk rapport “Kansen voor lagere tarieven en beter beleid” schetst opties voor vereenvoudiging.⁹ Vanuit de toeslagen liggen er rapporten zoals het IBO Toeslagen, het rapport “Alternatieven voor het toeslagenstelsel” en de tussenrapportage en het eindrapport “Toekomst toeslagenstelsel”.¹⁰ Ook SCP, SEO, IPE, WRR bieden met hun rapporten inspiratie voor een fundamentele vereenvoudiging.¹¹

2. Recente stappen

Het kabinet heeft in de afgelopen periode verschillende stappen gezet of maatregelen genomen. Zo heeft het kabinet bijvoorbeeld uw Kamer op 15 september jl. geïnformeerd over de voorgenomen nieuwe financiering van de kinderopvang. Ook de ‘envelop groepen in de knel’, geld dat was gereserveerd in het Hoofdlijnenakkoord, wordt ingezet om vereenvoudigingsmaatregelen voor burgers mogelijk te maken. In de Voorjaarsnota 2025 is besloten tot een aantal verbeteringen in de belastingen en toeslagen, namelijk een vereenvoudiging van het toeslagpartnerbegrip en de aanpassing van de aangiftetermijn in de erfbelasting. Ook zijn maatregelen opgenomen in het zelfstandige wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen dat op 1 juli jl. is aangeboden aan de Tweede Kamer. Met dit wetsvoorstel wordt onder andere een belangrijke stap gezet door de wettelijke bevoegdheid voor de Dienst Toeslagen om verzuimboetes op te leggen bij verzuimen van burgers te laten vervallen. Hiermee wordt – kort gezegd – vastgelegd dat burgers die een fout maken binnen de toeslagen zonder dat sprake is van opzet of grove schuld niet langer kunnen worden beboet. De Fiscale verzamelwet 2025 bevatte een vereenvoudiging van het doen van bezwaar waardoor een burger niet uitputtend alle beschikkingen (vaststellings- en terugvorderingsbeschikkingen)

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 180

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 2025D30847

¹⁰ Ministerie van Financiën, IBO Toeslagen deelonderzoek 1: Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel, 2019 en IBO Toeslagen deelonderzoek 2: Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, 2020, Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 760, Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1272, Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1340

¹¹ SCP (2021) Mensbeelden bij beleid, SEO (2025) De impact van eenvoud: Een verkenning naar de brede kosten en baten van eenvoudigere inkomensondersteuning, Instituut voor Publieke Economie (2023) Het einde van de toeslagen. Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk, WRR (2023) Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.

hoeft op te nemen in zijn bezwaarschrift. De Fiscale verzamelwet 2026 bevat eveneens meerdere maatregelen met als doel om het stelsel minder complex en beter uitvoerbaar te maken.¹²

Op 11 juli jl. heeft het demissionaire kabinet vanuit de wens om stappen te zetten de Hervormingsagenda Inkomensondersteuning met een routekaart en 7 sporen voor de sociale zekerheid aan uw Kamer aangeboden¹³. Met deze agenda introduceert het kabinet een systematische aanpak voor vereenvoudiging van de sociale zekerheid via een jaarlijks besluitvormingsproces. De Hervormingsagenda richt zich op de korte, middellange en lange termijn, heeft een looptijd van tien jaar en beslaat meerdere kabinetsperiodes. Per spoor is in deze hervormingsagenda opgenomen wat het probleem is voor mensen, de ambitie op het thema, en welke stappen hierin de komende jaren gezet kunnen worden. Het kan hierbij dus zowel om maatregelen op de korte termijn gaan, als uitwerking van verdergaande mogelijkheden voor hervorming op middellange en lange termijn. De haalbaarheid en uitvoerbaarheid zullen per stap worden getoetst, en de voorstellen moeten vervolgens gewogen worden in het (volgende) kabinet en de Kamer, inclusief de budgettaire randvoorwaarden. Jaarlijks zal de stand worden opgemaakt binnen welke trajecten vereenvoudigingsopties gereed zijn voor besluitvorming. Zo kunnen die opties politiek worden gewogen tijdens de Voorjaarsbesluitvorming. De Kamer zal jaarlijks voor de zomer geïnformeerd worden over de voortgang en implementatie van de vereenvoudigingsopties binnen deze agenda, wat ook past bij de wens om 'ritme' in vereenvoudiging te brengen.

Een laatste aspect is dat niet altijd nieuwe wet- en regelgeving nodig is om vereenvoudiging voor burgers en bedrijven te bereiken. Vereenvoudiging kan ook tot stand komen door verbeteringen in de dienstverlening. We willen het gebruik van de stelsels voor mensen makkelijker maken. Dit doen wij op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door brieven begrijpelijker te maken, aangiftes en het aanvragen en wijzigingen van toeslagen te vereenvoudigen, en maatwerk te bieden. Met proactieve dienstverlening en vroegsignalering kunnen (financiële) problemen voorkomen worden en wanneer er behoefte is aan persoonlijk contact moet daar voldoende gelegenheid toe zijn. Wij zullen ons blijven inzetten voor een goede dienstverlening om ook via deze lijn mensen te helpen en het stelsel stapsgewijs te verbeteren. Het

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36 735.

¹³ Kamerstukken II 2024/2025, 26448, nr. 849

kabinet heeft in maart 2025 daarom ook over vereenvoudiging gesproken met het Netwerk Publieke Dienstverlening (NPD). Daarbij is overigens ook het advies van de IBTD aan de orde geweest. Belangrijk daarbij is de Actieagenda Vereenvoudiging. Het Netwerk van Publieke Dienstverleners, Werk aan Uitvoering (onder coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de Inspectieraad werken hier op dit moment aan. Dit is een aanpak waarin publieke dienstverleners en inspecties, in samenwerking met beleid, vraagstukken uitwerken die door te vereenvoudigen een positief effect hebben voor mensen en bedrijven. Oplossingen, keuzes en uitruilen worden in kaart gebracht en periodiek geagendeerd voor politieke besluitvorming. Op deze manier zorgen we ervoor dat eenvoudiger publieke dienstverlening doorlopend in de aandacht staat, en het geen keuze meer is of, maar hoe we de publieke dienstverlening vereenvoudigen, zowel binnen het kabinet als in gesprek met uw Kamer.

3. Een extra impuls aan vereenvoudiging

Aspecten van vereenvoudiging

Zoals toegelicht spelen bij de weging van vereenvoudigingsmaatregelen ook andere invalshoeken mee. Doorvoeren van vereenvoudiging kan uitdagend zijn. Zo is het soms lastig om het belang van vereenvoudiging zwaarder te wegen, als er ook andere (urgente) beleidsmatige keuzes voorliggen. Hoewel iedereen voorstander is van vereenvoudiging, staan er tegenover significante vereenvoudigingen ook diverse consequenties. Vereenvoudiging kan bijvoorbeeld leiden tot minder specifieke regelingen of uitzonderingen en zo minder tegemoet komen aan problematiek van een bepaalde doelgroep of aan het stimuleren van bepaald gewenst gedrag. Gericht beleid wordt immers omgezet in generiek(er) beleid. Deze vereenvoudigingsaanpassingen kunnen koopkrachteffecten en budgettaire consequenties hebben. In het algemeen geldt dat het vervangen van een gerichte regeling door een (meer) generieke regeling – bij een gelijkblijvend budget en zonder nieuwe gerichte maatregelen – negatieve inkomenseffecten heeft voor betrokken doelgroep. Als er een wens is negatieve inkomenseffecten te compenseren, heeft dit budgettaire gevolgen die gedekt moeten worden binnen de begroting. Een ander aspect is dat vereenvoudiging ook (tijdelijk) capaciteit vergt bij uitvoeringsorganisaties, en de vereenvoudigingsmaatregel afgewogen moet worden tegen andere ambities. Het accepteren van deze consequenties hoort bij het streven naar vereenvoudiging

van het stelsel en verbetering van de uitvoerbaarheid en dergelijke besluiten zijn daarom moeilijk los te koppelen van de integrale budgettaire besluitvorming in het voorjaar en in augustus. De beoogde aanpassingen in de btw, zoals opgenomen in het regeerakkoord en later voor een deel teruggedraaid in de Voorjaarsnota 2025, illustreren de uitdaging om stapsgewijs tot een eenvoudiger stelsel te komen. Bovendien kosten grote hervormingen ook tijd. Conclusies uit eerdere onderzoeken van het Centraal Planbureau (2016) en de Organisatie voor Economische Samenwerking (2011) lieten zien dat wanneer hervormingen niet concreet uitgewerkt zijn opgenomen in een regeerakkoord, ze ook niet van de grond komen. Onderliggende en vaak doorslaggevende factor hierbij is dat een kabinet dan naar verwachting op voldoende politieke steun kan rekenen in het parlement. Bij grote hervormingen en bijbehorende ambities speelt dan ook nog mee dat de besluitvorming en uitvoering ervan te groot is om binnen een zelfde kabinetsperiode erover te beslissen en er concrete voorstellen voor te doen.

Werkbare ideeën en voorstellen: evaluaties, signalen, dienstverlening

Er wordt op verschillende manieren gewerkt aan het inventariseren van mogelijke vereenvoudigingsvoorstellen. Bijvoorbeeld door jaarlijkse meerdere fiscale regelingen te evalueren volgens een evaluatieprogrammering die in de Miljoenennota en begrotingen wordt gepubliceerd. Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling af te schaffen of aan te passen. Dergelijke regelingen afschaffen, of zodanig aanpassen dat ze doelmatiger en doeltreffender worden, verbetert stapsgewijs het stelsel. Dit kan afhankelijk van de gekozen vormgeving een vereenvoudiging betekenen voor burgers, bedrijven of de publieke dienstverlener.

Met de Aanpak Fiscale Regelingen worden verder stappen gezet om een gestructureerde vereenvoudiging mogelijk te maken. Zo is meer inzicht verschaft in het effect van fiscale regelingen op de complexiteit van het belastingstelsel. Hierbij is gekeken naar complexiteit vanuit het perspectief van burgers en uitvoering. In het recente ambtelijk rapport “Kansen voor lagere tarieven en beter beleid”, worden beleidsopties geschetst voor een aantal samenhangende beleidsclusters met vereenvoudiging als gevolg.

Ook de jaarlijkse Dag van de Publieke Dienstverlening waar politici, beleidsmakers en publieke dienstverleners samen komen om knelpunten te onderzoeken en oplossingen te formuleren, levert waardevolle inzichten en voorstellen op.

Ook levert de verwerking van signalen van onder meer burgers, medewerkers in de uitvoering en relevante tussenpersonen zoals sociaal raadslieden en belastingadviseurs, waardevolle inzichten op. Afhankelijk van de inhoud en impact van deze signalen wordt een oplossing gezocht in de uitvoering of in wetgeving. Zo is met behulp van het inmiddels afgeronde Programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) voor een aantal knelpunten een oplossing gezocht, die nu met de Hervormingsagenda Inkomensondersteuning verder worden gebracht. Ook leveren knelpuntenbrieven van diverse publieke dienstverleners en de Standen van de Uitvoering een belangrijke bijdrage door dergelijke knelpunten te benoemen.

Voorstellen voor het vervolg

Het kabinet denkt dat beter overzicht en een terugkerend ritme kunnen helpen bij de vereenvoudigingsopgave. Daarom stelt het kabinet voor om jaarlijks te rapporteren over vereenvoudiging van het belasting- en toeslagenstelsel en onderdelen van de sociale zekerheid. Met de Hervormingsagenda Inkomensondersteuning wordt voor de sociale zekerheid een Routekaart en jaarlijks besluitvormingsproces over vereenvoudigingsvoorstellen geïntroduceerd. Hierover is uw Kamer op 11 juli jl. geïnformeerd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de Kamerbrief over de Hervormingsagenda Inkomensondersteuning sociale zekerheid. Jaarlijks zal de stand worden opgemaakt binnen welke trajecten vereenvoudigingsopties gereed zijn voor besluitvorming. Uw Kamer zal jaarlijks voor de zomer geïnformeerd worden over de voortgang en implementatie van de vereenvoudigingsopties binnen deze agenda.

Daarnaast zal in de jaarlijkse Fiscale Beleids- en Uitvoeringsagenda (FBUA) meer aandacht worden gegeven aan vereenvoudiging en zal zo een vereenvoudigingsplan naar voren worden gebracht. Deze agenda zal worden omgevormd naar een Fiscale Beleids-, Uitvoerings- en Vereenvoudigingsagenda (FBUVA) en in het voorjaar van 2026 naar uw Kamer worden gestuurd. De accenten zullen hier meer liggen bij de stapsgewijze (kleinere) vereenvoudigingsmaatregelen voor kortere en middellange termijn. Het geeft dan een overzicht van de concrete vereenvoudigingen die het kabinet in gang heeft gezet, en ook mogelijke vervolgstappen.

Het kabinet wil vereenvoudiging onderdeel maken van bestaande processen en debatten, omdat het thema vereenvoudiging goed in deze integrale agenda's past. En zo wordt ook een losstaande

extra rapportage voorkomen. We gaan hierover graag met uw Kamer in gesprek.

Conclusie

Concluderend ziet het kabinet het grote belang van vereenvoudiging. In de afgelopen periode zijn verschillende stappen gezet of maatregelen genomen. Denk bijvoorbeeld aan de nieuwe financiering van de kinderopvang en het Wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen. Om een verdere impuls te geven aan vereenvoudiging stelt het kabinet voor in lijn met de handreiking en de motie Grinwis c.s. om meer 'ritme' aan te brengen. Dit zal naar verwachting een regelmatige en goede basis geven voor dialogen met uw Kamer. Tot slot staat de noodzaak van een fundamentele hervorming voor het kabinet niet ter discussie. Deze noodzaak wordt politiek en maatschappelijk breed ondersteund, wetende dat hervormen ook een prijs heeft. Het is aan een volgend kabinet om hierover duidelijke afspraken te maken.

De staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen

De staatssecretaris van Financiën,
S.T.P.H. Palmen