

Ritme in vereenvoudiging

Hervormingen en vereenvoudiging van de stelsels van belastingen, toeslagen en sociale zekerheid staan al meer dan tien jaar op de politieke agenda. Ook de huidige kabinetsplannen onderschrijven de politieke wens en noodzaak om te komen tot hervormingen die moeten bijdragen aan vereenvoudiging van de stelsels.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschrijft in de Kamerbrief van 19 november 2024 de hervormingsagenda inkomensondersteuning van het huidige kabinet.¹ Er zijn ook ambities bij de verantwoordelijk staatssecretarissen ten aanzien van het belasting- en toeslagenstelsel: het kabinet wil een eenvoudiger belasting- en toeslagenstelsel, zowel voor burgers als voor de uitvoering.² De ervaring leert dat het moeilijk is om concrete stappen naar hervormingen te zetten en de stelsels van belastingen, toeslagen en sociale zekerheid te vereenvoudigen. Ondanks de prominente plaats van dit thema op de politieke agenda.

Belangrijk aandachtspunt voor de IBTD

Vereenvoudiging van wetgeving is voor de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) een belangrijk aandachtspunt. In ons toezicht zien wij dat de complexiteit van de huidige stelsels, al dan niet in combinatie met het stelsel van sociale zekerheid, problemen veroorzaakt voor zowel burgers als bedrijven. Vanaf de eerste gesprekken die wij sinds onze oprichting in 2022 voeren met burgers en ondernemers horen we voortdurend over de knelpunten waar zij tegenaan lopen. Veel mensen maken daardoor geen gebruik van regelingen waar zij recht op hebben of komen in de problemen doordat zij te maken hebben met terugvorderingen. De complexiteit van de stelsels maakt het ook moeilijk uitvoerbaar voor de publieke dienstverleners en maatwerk blijkt vaak lastig toe te passen.³

Op 24 september 2024 werd dit onderwerp besproken in ons jaarlijkse openbare gesprek met de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer. Tijdens dit gesprek kregen we de uitnodiging om hier proactief op te blijven reflecteren en een stimulerende rol in te vervullen. Dat doen wij graag. Daarvoor is de IBTD immers opgericht. In deze handreiking lichten wij toe hoe met een jaarlijks vereenvoudigingsplan gewerkt kan worden aan een stapsgewijze en integrale aanpak van vereenvoudiging. Vereenvoudiging van belastingen en toeslagen, in combinatie met sociale zekerheid, die eraan bijdraagt dat mensen niet meer in de knel komen en dat mensen krijgen waar ze recht op hebben.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 26448, nr. 792, [Kamerbrief hervormingsagenda inkomensondersteuning](#).

² Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 211, [Kamerbrief over taakopdracht hervorming belasting en toeslagenstelsel](#).

³ IBTD (2022), [Startpunt voor dialoog](#); IBTD (2022), [Werkprogramma 2023](#); IBTD (2023), [Knelpunten uit de praktijk van sociaal raadslieden](#).

Stapsgewijze vereenvoudiging

Er zijn inmiddels talloze rapporten verschenen met voorstellen voor integrale hervormingen van het belasting- en toeslagenstelsel. Zo verscheen al in 2013 het rapport van de commissie Van Dijkhuizen.⁴ Verschillende andere commissies, die de politieke ambities op dit gebied moesten vertalen naar concrete voorstellen voor integrale hervormingen, hebben sindsdien het licht gezien. Dat geldt ook voor de ambities op het gebied van sociale zekerheid, waarover bijvoorbeeld de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (Octas) een advies heeft uitgebracht.⁵

Van grote hervormingen is het echter nog niet gekomen. Uit onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) en de Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO) blijkt dat wanneer hervormingen niet concreet uitgewerkt zijn opgenomen in een regeerprogramma, ze ook niet van de grond komen.⁶ Dan is het moeilijk om tot een breed gedragen visie te komen voor de invulling van de hervorming. Het blijft belangrijk om daar wel aan te blijven werken. Tegelijkertijd weten we ook dat de publieke dienstverleners hun informatie- en communicatietechnologie (ict) de komende jaren op orde moeten krijgen alvorens zij grote veranderingen kunnen doorvoeren.

Integrale hervormingen van belastingen, toeslagen en sociale zekerheid zijn op korte termijn niet te realiseren, daarom is het extra van belang om te komen tot stapsgewijze vereenvoudiging. Dit kabinet heeft goede initiatieven voor vereenvoudigingsvoorstellen. Hierdoor lukt het af en toe om wetgeving aan te passen en het eenvoudiger te maken voor burgers en publieke dienstverleners. In de aanpak zien wij echter belemmeringen in de wijze waarop de politieke en departementale besluitvorming plaatsvindt. Een structurele aanpak waarbij stapsgewijs en in samenhang aan vereenvoudiging wordt gewerkt, blijft uit. Lang niet alle suggesties voor hardheden en knelpunten die worden aangedragen in knelpuntenbrieven en Standen van de Uitvoering worden meegenomen. Vereenvoudigingsvoorstellen die wel worden ingediend, moeten het bij de augustusbesluitvorming soms afleggen tegen politieke wensen voor een evenwichtige koopkrachtverdeling. De effecten van vereenvoudiging zijn immers niet terug te zien in de koopkrachtplaatjes.

Ook de parlementaire behandeling van het Belastingplan in het najaar staat niet of nauwelijks in het teken van vereenvoudiging. Vanwege de omvang van het Belastingplan krijgen vereenvoudigingsvoorstellen die in het Belastingplan terechtkomen niet de aandacht die ze verdienen. De politieke besluitvorming van het Belastingplan leidt daarnaast vaak tot nog meer complexiteit. Over dit mechanisme ging het ook in ons laatste jaarlijkse gesprek met de commissie voor Financiën van de Tweede Kamer.

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33447, nr. 2 (herdruk), [Eindrapport, Naar een activerender belastingstelsel](#).

⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 26448 nr. 748, [Eindrapport OCTAS 'Toekomst van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel'](#).

⁶ Zie bijvoorbeeld: Lejour, A. (2016), [De politieke economie van belastinghervormingen](#); CPB en Brys, B. (2011), [Making Fundamental Tax Reform Happen](#), OECD Taxation Working Papers, No. 3, OECD.

Vereenvoudigingsplan

Om echt werk te kunnen maken van stapsgewijze vereenvoudiging stellen wij daarom in deze handreiking een vereenvoudigingsplan voor. Dit plan kan jaarlijks in het voorjaar worden geagendeerd. Het is een tegenhanger van het Belastingplan en betreft een verzameling van wetsvoorstellen op het gebied van belastingen, toeslagen en sociale zekerheid, die erop gericht zijn om het complete systeem te vereenvoudigen. Door dit ieder jaar opnieuw te doen, komt er ritme in vereenvoudiging.

Jaarlijkse wetgeving met vereenvoudigingsvoorstellen voor:

- belastingen
- toeslagen
- sociale zekerheid

Jaarlijkse parlementaire behandeling in het voorjaar.

Enkele bronnen voor vereenvoudiging:

- Hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma
- Programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM)
- Knelpuntenbrieven, Standen van Uitvoering publieke dienstverleners
- Evaluaties van fiscale regelingen
- Jaarlijkse inventarisatie onevenredige hardheden (ministerie van BZK)

Door de besluitvorming en de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen in het voorjaar op de agenda te zetten, wordt vereenvoudiging losgekoppeld van de augustusbesluitvorming en behandeling van het Belastingplan. Dit sluit ook aan bij het advies van de Afdeling advisering Raad van State⁷, de wens van de Eerste en Tweede Kamer en van het kabinet⁸ om fiscale wetgeving meer over het jaar te verspreiden. De druk op de ingewikkelde parlementaire wetsbehandeling in het najaar wordt daarmee verlicht. Zo kan in het najaar de nadruk gelegd worden op een evenwichtig koopkrachtbeeld en in het voorjaar op stapsgewijze vereenvoudiging.

De jaarlijkse behandeling in het voorjaar zorgt voor een mooie landingsplek voor knelpuntenbrieven en vereenvoudigingsvoorstellen vanuit de publieke dienstverlening, zoals uit de Standen van de Uitvoering. Ook kunnen voorstellen vanuit het rijksbrede programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) worden meegenomen. De stappen die knelpunten in wet- en regelgeving aanpakken en de vereenvoudigingsmaatregelen kunnen worden opgenomen in het Vereenvoudigingsplan, evenals de – na politieke weging – voorgestelde afschaffing of aanpassing van geëvalueerde fiscale regelingen.

Met de jaarlijkse behandeling van het Vereenvoudigingsplan staat vereenvoudiging structureel op de politieke agenda, over de kabinetsperiodes

⁷ Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 4, [Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 september 2024](#).

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 3, [Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten](#) (Belastingplan 2025).

heen. Bovendien kunnen vereenvoudigingen op het gebied van belastingen, toeslagen en sociale zekerheid in onderlinge samenhang worden gezien en wordt het beter inzichtelijk welke stappen worden genomen.

Eventueel kan ervoor worden gekozen een moment te maken van de presentatie van de wetgeving, bijvoorbeeld in een Week van de Vereenvoudiging of op een ander nog in te vullen moment. Als IBTD zouden wij een dergelijk moment toejuichen: dit bevordert de vereenvoudiging en zet vereenvoudiging in het middelpunt van de aandacht.

Regelmaat in besluitvorming

Wij willen met deze handreiking een constructieve bijdrage leveren aan de breed gedragen ambitie om tot vereenvoudiging te komen. Een Vereenvoudigingsplan zien wij als een goed instrument voor effectieve besluitvorming. Dit kan ook helpen om vereenvoudiging van belastingen en toeslagen in combinatie met sociale zekerheid stapsgewijs aan te pakken.

We zouden graag zien dat het kabinet over de ambitie om stapsgewijs te vereenvoudigen in gesprek gaat met de tijdelijke commissie voor herziening van het belasting- en toeslagenstelsel⁹, die de Tweede Kamer voornemens is op te richten. Niet alleen op het gebied van belastingen en toeslagen, maar ook op het gebied van sociale zekerheid.

Vanzelfsprekend zijn wij van harte bereid om het gesprek over deze handreiking met de Tweede Kamer te voeren. Vanuit onze rol als toezichthouder dragen wij in bredere zin graag bij aan het parlementaire gesprek over stelselhervormingen dat het kabinet wil voeren met de Tweede Kamer.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 78, [Motie van de leden Van Dijk en Omtzigt over een tijdelijke commissie instellen voor de herziening van het belasting- en toeslagenstelsel](#).