Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2026-2027

36 812 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2026)

32 140 Herziening Belastingstelsel

AC[1] **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2026

Er is veel aandacht voor de complexiteit van ons belastingstelsel en de breed gedeelde wens is om de complexiteit te verminderen. Er is echter geen heldere maatstaf op basis waarvan we complexiteit kunnen meten. Daarover gaat de motie Martens.[2] In deze brief leest u dat één maatstaf niet goed mogelijk is, maar dat een set indicatoren in samenhang wel enig inzicht kan bieden. En dat we ook zonder maatstaf het belastingstelsel eenvoudiger kunnen maken.

Complexiteit kent vele verschijningsvormen, maar het ontbreekt aan een heldere definitie. Zonder heldere definitie is het moeilijk om de complexiteit van ons stelsel te monitoren, en te beoordelen in hoeverre pogingen tot vereenvoudiging van het stelsel en onderdelen daarvan succesvol zijn. Een heldere definitie van complexiteit is ook nuttig bij trajecten zoals de hervormingsagenda van het kabinet. Tegen deze achtergrond heeft uw Kamer bij de behandeling van het pakket Belastingplan 2026 op 16 december 2025 de motie van het lid Martens c.s. aangenomen (Kamerstuk 36 812, letter H). Deze motie verzoekt de regering een hanteerbare definitie van complexiteit van het belastingstelsel te ontwikkelen, en aan de hand van deze maatstaf zorg te dragen dat vanaf het Belastingplan 2027 het jaarlijkse pakket belastingwetgeving per saldo een vereenvoudigend effect heeft. Met deze brief informeer ik u over de uitvoering van deze motie. Met een fictief voorbeeld wordt allereerst geïllustreerd wat complexiteit in de praktijk kan betekenen.

Bram is 24 jaar, alleenstaand zonder kinderen en vermogen. Hij werkt 20 uur per week in een bouwmarkt en verdient bruto €20.000 per jaar. Hij krijgt de kans om 28 uur per week te gaan werken, waarmee zijn bruto-inkomen zou stijgen naar €28.000 per jaar. Bram zou het extra inkomen goed kunnen gebruiken, maar hij heeft vaak van vrienden en collega's gehoord dat "meer werken toch vrijwel niet loont". Hij trekt dat door naar zijn eigen situatie en gaat daarom niet meer uur werken.

Wat Bram niet weet is dat zijn werkelijke marginale druk 28% is. Van de extra verdiende €8.000 zou hij netto €5.759 overhouden in 2026 (72%). Dit is het saldo van verschillende effecten van de inkomensstijging op verschillende regelingen. Het begint met het belastingtarief. Bram zijn inkomen valt, ook na de verhoging, volledig in de eerste belastingschijf van box 1, die loopt tot een inkomen van €38.883 (cijfers 2026). Het gecombineerde premie- en belastingpercentage in deze

[1] De letters AC hebben alleen betrekking op 36 812.
[2] Kamerstukken I 2025/26, 36812, H

schijf is 35,75%. De extra belasting over €8.000 extra inkomen is €2.860. Dan de heffingskortingen. Bram kan zijn heffingskorting al volledig verzilveren. De algemene heffingskorting bouwt af vanaf een verzamelinkomen van €29.737, dus Bram behoudt de volledige algemene heffingskorting. De arbeidskorting bouwt bij het inkomensniveau van Bram op met het arbeidsinkomen. Deze belastingkorting stijgt met drie verschillende percentages tot een maximum bij een inkomen van €45.592 om daarna weer te dalen. Het eerste en grootste deel van de inkomensstijging van Bram, €5.845 van de €8.000, valt in het meest steile deel van het opbouwtraject van de arbeidskorting, met een opbouw van 31,09% van het extra arbeidsinkomen. De rest van de inkomensstijging komt in een minder steil deel met een opbouw met 1,95%. In totaal stijgt de arbeidskorting voor Bram met €1.854. Deze stijging compenseert een flink deel van de extra belasting en premies. Tot slot de toeslagen. Bij een inkomen van €20.000 heeft Bram recht op zorgtoeslag en huurtoeslag. De afbouw van de zorgtoeslag begint vanaf een verzamelinkomen van €29.735, dus die raakt Bram niet. De huurtoeslag bouwt af vanaf een inkomen van €23.425 met een percentage van 27%. Bram krijgt dus wel minder huurtoeslag: €1.235. In totaal houdt Bram dus netto €5.759 over van de extra verdiende €8.000. Als hij dat had geweten, had hij waarschijnlijk gebruik gemaakt van het aanbod.

Het voorbeeld laat zien dat de complexiteit van ons belastingstelsel kan leiden tot suboptimale keuzes en uitkomsten, zowel voor individuele belastingplichtigen als breder voor de gehele maatschappij. Het stelsel is te complex geworden voor mensen om in te schatten hoeveel meer werken loont. Door de verschillende op- en afbouwtrajecten van inkomensafhankelijke regelingen is er veel spreiding in de marginale druk. Een marginale druk tussen de 50% en 60% komt het meeste voor. Soms is de marginale druk relatief laag – zoals in het voorbeeld door het steile deel van de opbouw van de arbeidskorting – en soms is de marginale druk relatief hoog. Van een hoge marginale druk kan bijvoorbeeld sprake zijn als – bovenop het belastingtarief – de afbouw van de heffingskortingen en toeslagen stapelt.

Het is helaas niet goed mogelijk om complexiteit uit te drukken in één enkele meetbare maatstaf. Dit komt onder andere doordat complexiteit meerdere dimensies kent, zoals ook geschetst door het Instituut voor Publieke Economie.[3] Zo ziet complexiteit zowel op de mate waarin mensen het stelsel goed kunnen begrijpen als op de mate waarin ze in staat zijn de benodigde acties te nemen (doenvermogen). Ook kan het stelsel minder complex worden voor de ene groep burgers en juist complexer voor de andere groep. De verschillende aspecten en de effecten voor verschillende groepen kunnen niet goed opgeteld worden; Daarvoor is een politieke weging nodig.

Het is wel mogelijk met een samenhangende set indicatoren vanuit verschillende invalshoeken licht te werpen op de complexiteit. Een relevante parallel is de Monitor Brede Welvaart, waarbij de kwaliteit van leven en van de leefomgeving van de Nederlandse bevolking - ook een multidimensionaal concept – met een diverse set aan indicatoren inzichtelijk wordt gemaakt.

Een (eerste) versie van een *dashboard* met indicatoren vindt u bij deze brief. Het vervolg van deze brief gaat over de aanpak die leidde tot het dashboard en de belangrijkste resultaten.

Aanpak

Bij de aanpak zijn verschillende keuzes nodig. Allereerst zijn keuzes nodig over de te gebruiken begrippen en afbakening. Daarnaast is het van belang dat de indicatoren meerjarig beschikbaar zijn om de ontwikkeling van de complexiteit van het stelsel in de tijd te kunnen volgen.

[3] Waarom een eenvoudiger belastingstelsel niet zonder heldere definitie van complexiteit kan – Instituut voor Publieke Economie (2025)

Begrijpen en ernaar handelen
De motie bouwt voort op onderzoek van het Instituut voor Publieke Economie (IPE), dat complexiteit definieert als de moeite die het betrokkenen kost om het stelsel te begrijpen en ernaar te handelen. In lijn hiermee wordt de complexiteit van het belastingstelsel langs twee dimensies in kaart gebracht: begripscomplexiteit (hoeveel moeite kost het om het stelsel te begrijpen) en handelingscomplexiteit (hoeveel moeite kost het om ernaar te handelen). Dit laatste raakt nauw aan het doenvermogen van de belastingplichtige, en de mate waarin het belastingstelsel hierop een beroep doet; de doenlijkheid. Zowel de begripscomplexiteit als de handelingscomplexiteit van het stelsel kunnen dus niet los worden gezien van het begrip en het doenvermogen van de belastingplichtige. Het voorbeeld van Bram gaat vooral over begripscomplexiteit. Het concept handelingscomplexiteit sluit nauw aan op het concept doenvermogen, waarbij mensen met meer doenvermogen beter kunnen omgaan met handelingscomplexiteit. Hierbij is het belangrijk om te benadrukken dat doenvermogen niet hetzelfde is als kennis- en opleidingsniveau: ook theoretisch geschoolde mensen kunnen (tijdelijk) een lager doenvermogen hebben, bijvoorbeeld vanwege stressvolle gebeurtenissen en omstandigheden.

Belastingplichtigen en inkomstenbelasting
Waar in het eerdergenoemde IPE-rapport bovengenoemde definitie van complexiteit betrekking heeft op het gehele belastingstelsel zowel voor belastingplichtigen, uitvoerders, gegevensverzamelaars als beslissers, wordt in de uitwerking van de motie gefocust op de complexiteit van de inkomstenbelasting voor belastingplichtigen. De redenen voor deze focus zijn als volgt: (i) de inkomstenbelasting is het onderdeel van ons belastingstelsel waarmee de grootste groep mensen te maken heeft, waaronder een significante groep mensen in een financieel kwetsbare positie waarvoor complexiteit sneller tot problemen kan leiden, (ii) de complexiteit van het belastingstelsel voor institutionele partijen zoals de Belastingdienst krijgt al meer aandacht - onder andere in uitvoeringstoetsen - en deze partijen zijn over het algemeen beter in staat om zelf punten onder de aandacht te brengen.

Indicatoren
Voortbouwend op bovenstaande definitie en focus is een aantal indicatoren geselecteerd die samen een meerjarig beeld kunnen schetsen van de complexiteit van de inkomstenbelasting voor belastingplichtigen. Deze indicatoren zijn gekoppeld aan verschillende bronnen. Elk van deze bronnen en indicatoren kennen beperkingen en geven op zichzelf slechts een gedeeltelijk beeld. Gezamenlijk kunnen deze indicatoren – samengevat in bijgaand dashboard –enig inzicht geven in de ontwikkeling van complexiteit van de inkomstenbelasting door de tijd heen. De indicatoren worden in onderstaande tabel opgesomd en in het vervolg van deze brief, bij de bevindingen, toegelicht met de bijbehorende kanttekeningen.

Indicatoren	**Bron**
1. *Burgerperspectief:* wat mensen zelf aangeven over hun kennis over belastingen en het gemak bij het afhandelen van belastingzaken	Fiscale Monitor
2. *Doenvermogenscores*: het aantal maatregelen in een jaar met een neutraal, positief of negatief verwacht effect op de doenlijkheid.	Doenvermogen-scans
3. *Kenmerken wettekst:* het aantal woorden in de wettekst, het aantal wetsartikelen, het aantal verwijzingen, en het aantal numerieke parameters	Wettekst
4. *Administratieve data*: het aantal telefonische vragen, aantal websitebezoeken, aandeel belastingplichtigen dat zelf gegevens moet wijzigen bij de IB-aangifte, en het aandeel mensen dat geld moet betalen of terugkrijgt.	Belastingdienst

Trends
Voor elke indicator geldt dat de informatiewaarde vooral zit in de ontwikkeling over de tijd, niet in de score op één moment. Dat sluit aan bij de strekking van de motie: het gaat er niet om het niveau van de complexiteit vast te stellen, maar om te kunnen beoordelen in welke mate en op welke manier het stelsel complexer of minder complex wordt.

Bevindingen
In dit deel van de brief leest u over wat de verschillende indicatoren laten zien over de complexiteit en wat hierbij de belangrijkste kanttekeningen zijn.

1. Burgerperspectief
De Fiscale Monitor van de Belastingdienst meet jaarlijks onder meer hoe particulieren hun eigen belastingzaken ervaren. De verschillende indicatoren wijzen niet één kant op. Het aandeel van de burgers dat aangeeft hun belastingzaken (zeer) goed te kunnen afhandelen, steeg tussen 2021 en 2026. De mate waarin mensen zichzelf goed op de hoogte achten van belastingzaken is in deze periode echter licht afgenomen, terwijl ook het aandeel dat hulp krijgt bij de aangifte is toegenomen. Ook is er een daling van het aandeel van mensen dat na afloop van hun aangifte het gevoel heeft dat ze het goed hebben gedaan.

Kanttekening: Zelf-gerapporteerde indicatoren uit de Fiscale Monitor kunnen worden beïnvloed door factoren die los staan van de complexiteit van het belastingstelsel, zoals de kwaliteit van dienstverlening of de conjunctuur.

2. Doenvermogenscores
Sinds het Belastingplan 2023 wordt een deel van de fiscale maatregelen vooraf beoordeeld op het beroep dat zij doen op het doenvermogen van burgers. Al met al zijn er de afgelopen jaren meer maatregelen genomen met een positief dan met een negatief verwacht effect op de doenlijkheid. Van de maatregelen waarbij de inschatting was dat deze een effect hadden op doenlijkheid, kregen in 2023 6 van de 10 een positieve score (de maatregel vermindert het beroep op doenvermogen) en 4 een negatieve; in 2024 was dit 3 om 2, in 2025 was dit 12 om 6, en in 2026 was dit 3 om 6.

Kanttekeningen: Doenvermogenscores zijn ex-ante inschattingen bij het ontwerp van maatregelen, geen empirische validatie achteraf, en de dekking is nog beperkt (niet alle maatregelen, pas vanaf 2023). Bovendien heeft niet elke maatregel een even groot effect. Zo kan het zijn dat er twee maatregelen worden genomen die een extra beroep doen op het doenvermogen van relatief kleine groepen belastingplichtigen, en dat daarnaast één maatregel de doenlijkheid voor een grote groep belastingplichtigen verbetert. De doenvermogenscores hoeven ook niet iets te zeggen over de mate waarin belastingplichtigen het belastingstelsel begrijpen.

3. Kenmerken wettekst
De tekst van de Wet inkomstenbelasting 2001 is voor de jaren 2021-2026 geanalyseerd op omvang en structuur. De trend over deze jaren suggereert dat de complexiteit is toegenomen. Tussen 1 januari 2021 en 1 januari 2026 nam het aantal woorden met 10,0% toe (van 92.711 naar 101.973) en het aantal artikelen met 8,6% (van 465 naar 505). Het aantal interne verwijzingen groeide met 12,9% sneller dan de tekst zelf, waardoor de verwijzingsdichtheid opliep van 17,8 naar 18,3 verwijzingen per 1.000 woorden.

Kanttekeningen: Deze indicatoren hoeven niet te duiden op meer of minder complexiteit. Alhoewel uit vergelijkend onderzoek in diverse landen het beeld naar voren komt dat de lengte van de belastingwet positief correleert met een hogere ervaren complexiteit door burgers (Benartzi & Wallosek, 2024), zijn er ook situaties

waarbij een uitbreiding van de wet juist tot meer duidelijkheid en daarmee minder complexiteit zal leiden voor belastingplichtigen.[4] Wijzigingen kunnen ook tijdelijk zijn. Op hoofdstukniveau is de groei sterk geconcentreerd: het hoofdstuk over de heffingsgrondslag bij sparen en beleggen (box 3) groeide met 65%, terwijl het grootste hoofdstuk (box 1, werk en woning) juist licht kromp (-1,5%). Gegeven dat er rondom box 3 nu sprake is van een overgangsperiode (incl. rechtsherstel en aanvullend herstel) is het mogelijk dat de wettekst over box 3 in de toekomst weer in omvang zal afnemen.

4. Administratieve data
Ook administratieve data van de Belastingdienst kunnen een indicatie geven van de complexiteit van de inkomstenbelasting. De indicatoren geven een gemengd beeld. Het aantal keren dat mensen de Belastingdienst opbellen, is, gecorrigeerd voor de bevolkingsomvang, sinds 2021 licht afgenomen. Daarentegen is het aantal websitebezoeken in diezelfde periode juist licht gestegen. Beide indicatoren zeggen iets over de informatiebehoefte, waarbij een grotere informatiebehoefte kan duiden op een toegenomen complexiteit. Het deel van IB-aangiften waarbij belastingplichtigen wijzigingen doorvoeren ten opzichte van de vooringevulde aangifte, is in de periode 2022-2025 licht gedaald. Dat zou kunnen duiden op afnemende complexiteit. Het deel van de definitieve IB-aanslagen, waarbij mensen geld ontvangen of moeten bijbetalen, is redelijk constant gebleven.

Kanttekeningen: Veranderingen in deze indicatoren hoeven niet te betekenen dat het stelsel minder of meer complex wordt. Zo kan een afname in het aantal telefonische vragen aan de Belastingdienst weerspiegelen dat mensen de informatie vaker zoeken via andere (digitale) kanalen, zoals via de website van de Belastingdienst. Of zelfs dat mensen het hebben ‘opgegeven’. Ook kan de informatiebehoefte tijdelijk hoger zijn bij wijzigingen in het belastingstelsel, ook als deze leiden tot minder complexiteit. Het aantal wijzigingen ten opzichte van de vooringevulde aangifte kan iets zeggen over het beroep op het doenvermogen, maar hoeft niet iets te zeggen over de mate waarin mensen het stelsel begrijpen (denk aan het voorbeeld van Bram).

Conclusie
De wens om te komen tot een heldere maatstaf voor de complexiteit van het belastingstelsel is begrijpelijk. Een heldere maatstaf zou behulpzaam kunnen zijn bij ons gezamenlijk streven om het stelsel minder complex te maken. Als je het kunt meten, kun je erop sturen, is dan de gedachte.

Helaas is één maatstaf niet goed mogelijk. Daarvoor heeft het begrip complexiteit te veel verschillende dimensies die niet op een goede manier opgeteld kunnen worden. Een set indicatoren kan in samenhang wel enig inzicht bieden, al past daarbij terughoudendheid. Het is ook niet raadzaam om te gaan sturen op separate indicatoren, zoals het aantal woorden van de wettekst, zonder oog te hebben voor de bredere implicaties voor de complexiteit van het stelsel. Geen van de indicatoren, noch de volledige set, geeft een volledig en eenduidig beeld van de complexiteit. Dat geldt overigens ook voor de trends in de indicatoren in de afgelopen jaren. Ook die geven geen eenduidig beeld.

Gelukkig betekent dat niet, dat we helemaal niets kunnen zeggen over de complexiteit en geen pogingen kunnen doen om het stelsel te vereenvoudigen. Daar is één maatstaf niet voor nodig. Een multidimensionaal beeld van de ontwikkeling van complexiteit kan hierbij handvatten bieden. Het is belangrijk om ook los van indicatoren kritisch te blijven kijken naar de complexiteit van het stelsel. Voorbeelden zoals aan begin van deze brief, geven ook inzicht in de complexiteit. Er zijn hierbij vanuit diverse rapporten die de afgelopen jaren zijn verschenen voldoende concrete beleidsopties aangereikt die leiden tot een eenvoudiger stelsel, dat makkelijker is voor mensen om

[4] Benzarti, Y., & Wallossek, L. (2024). Rising income tax complexity. *National Tax Journal*, *77*(1), 143-173.

te begrijpen en om naar te handelen. Dit raakt ook nauw aan de hervormingsagenda voor de vereenvoudiging van het belasting- en toeslagenstelsel, die ik dit jaar beoog te presenteren. Ook raakt dit aan de recent verstuurde brief over de aanpak voor de motie Grinwis c.s., die oproept om jaarlijks met een vereenvoudigingsplan te komen voor het belasting- en toeslagenstelsel.[5] Daar wil het kabinet de komende jaren samen met het parlement mee aan de slag.

De staatssecretaris van Financiën,

Eelco Eerenberg

[5] Kamerstukken II 2024/25, 36740, nr 16.