

Hoe moeilijk is simpel?

*De vereenvoudiging van het financieel toezichtrecht
Preadvies voor de Vereniging voor Financieel Recht 2026*

B.A.W. Snels
S.A.P.J. van Melis
R.P. Vrolijk
D.M. van der Houwen
C.S.A.N. Immink
T.W.J. Hoeben
M.W. Wallinga

WOORD VOORAF

Hoe moeilijk is simpel, de vereenvoudiging van het financieel toezichtrecht, is de titel van de preadviezen 2026 van de Vereniging voor Financieel Recht.

Daarmee hebben wij aansluiting gezocht bij de actualiteit. In september 2024 verscheen het *Draghi*-rapport dat vaststelt dat de EU te veel, te complexe en te gefragmenteerde regelgeving heeft. Daarnaast is er het EU-initiatief tot het beter benutten van het kapitaal binnen de EU, de Savings and Investments Union, dat ook in de sleutel van vereenvoudiging staat. En in eigen land wordt in het coalitieakkoord van het Kabinet-Jetten de ambitie neergelegd om te schrappen in regels, onder meer met een jaarlijkse Vereenvoudigingswet.

Vereenvoudiging kent echter verschillende verschijningsvormen: in de inhoud, het proces, de vormgeving of de handhaving van regels. En regels zijn er meestal met een doel en vereenvoudiging heeft daar (dus) ook effect op. Vereenvoudiging is kortom niet zo simpel.

In deze bundel heeft de Vereniging een aantal auteurs bereid gevonden een bijdrage aan het vraagstuk te geven en daarmee ook aan de ordening van de vragen die bij vereenvoudiging komen kijken.

De eerste twee bijdragen, van Snels en Van Melis, zetten de kaders: waarom zijn regels zo ingewikkeld (geworden)? Snels onderzoekt de belangen, doelgroepen en mechanismen achter stelsels en achter complexiteit. Van Melis bespreekt de vereenvoudigingsinspanningen door de jaren heen in Nederland en in de EU.

Vervolgens gaan drie bijdragen dieper in op het financieel toezicht: Vrolijk richt zijn analyse op concrete voorbeelden van financieel toezichtrecht dat knelt, afgezet tegen de periode waarin de regels ontstonden, de financiële crisis van 2007. Van der Houwen ziet kansen in het tegengaan van nationale koppen in EU-regelgeving en versterking van harmonisatie. Immink beschrijft de toepassing van vereenvoudigingsambities op de regelgeving voor betaaldiensten.

De afsluitende twee bijdragen hebben een meer conceptueel karakter: Hoeben richt zich op de vraag naar de beste soort vereenvoudiging (voor- of achteraf) en Wallinga verbreedt het debat met de vraag of niet meer aandacht zou moeten uitgaan naar privaatrechtelijke handhaving van normen.

Als bestuur hopen wij met dit drieluik (kaders, inhoud en concepten van regelgeving) bij te dragen aan een verdieping op het thema vereenvoudiging van het financieel toezichtsrecht en daarmee aan een overwogen beantwoording van de vraag in de titel.

Het bestuur van de Vereniging voor Financieel Recht

Juni 2026

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf / V

1

De paradox van vereenvoudiging: het is niet eenvoudig / 1

B.A.W. Snels

- 1 Waaron zijn wetten en regels zo complex? / 2
- 2 Vereenvoudiging op stelselniveau / 4
- 3 Ritme in stapsgewijze vereenvoudiging / 5
- 4 Slotbeschouwing / 7

2

Wetgevingsbeleid en het streven naar eenvoud / 9

S.A.P.J. van Melis

- 1 Inleiding / 9
- 2 Vereenvoudiging van regelgeving / 10
- 3 Afspraken in regeerakkoorden / 12
- 4 Uitvoering van afspraken / 15
 - 4.1 Nationale plannen / 15
 - 4.2 Europese plannen / 18
- 5 Afsluitende beschouwing / 20

3

Minder regels, meer slagkracht – Een pleidooi voor een gestroomlijnder financieel toezichtrecht / 23

R.P. Vrolijk

- 1 Inleiding / 23
- 2 Deregulering: naar een gestroomlijnder Nederlands financieel toezichtrecht / 25
 - 2.1 Een pleidooi voor minder ‘nationale koppen’ en meer harmonisatie / 25
 - 2.2 Simplificatie of eliminatie van disproportionele rapportage, meldings- en goedkeuringsverplichtingen / 35
- 3 Tot slot / 37

4

Simplificatie van financieel recht: niet zo simpel / 39

D.M. van der Houwen

- 1 Inleiding / 39
- 2 Simplificatie is... / 40
- 3 Aanbevelingen / 42
 - 3.1 Uniforme begrippen en definities / 42
 - 3.2 Level playing field / 44
 - 3.3 Uniform toezicht / 48
 - 3.4 Proportionaliteit / 50
- 4 Conclusie / 52

5

PSD3 en PSR / 55

C.S.A.N. Immink

- 1 Introductie / 55
- 2 Integratie van EMD2 onder PSD3 en PSR / 56
- 3 De verhouding tussen MiCA en PSD2 (en in de toekomst PSD3 en PSR) / 57
- 4 Open banking / 60
- 5 Consumentenbescherming / 62
- 6 Samenvattend / 64

6

Vooraf dereguleren: vragen rondom nieuwe financiële wetgeving / 67

T.W.J. Hoeben

- 1 Inleiding / 67
- 2 FIDA: in hoeverre komt nieuwe financiële wetgeving tegemoet aan een wezenlijk probleem? / 68
- 3 AI Verordening: is nieuwe financiële wetgeving het perfecte middel om een probleem op te lossen? / 70
- 4 SFDR: is nieuwe financiële wetgeving zó vormgegeven dat een probleem wordt opgelost? / 71
- 5 Tot slot / 72

7

De Spaar- en Investeringsunie, simplificatie en lastenverlaging: privaatrechtelijke handhaving als olifant in de kamer / 75

M.W. Wallinga

- 1 Inleiding / 75
- 2 De Spaar- en Investeringsunie, simplificatie en handhaving / 77
 - 2.1 Achtergrond van de Spaar- en Investeringsunieplannen / 77
 - 2.2 SIU, centralisering van toezicht en handhaving bij ESMA en simplificatie / 78
 - 2.3 Een chronologie van EU-kapitaalmarktintegratie en de rol van handhaving / 80
- 3 Fragmentatie in de privaatrechtelijke handhaving van het EU-kapitaalmarktenrecht / 85
 - 3.1 Harmonisatie van privaatrechtelijke handhaving: een incoherente lappendeken in de wetgeving / 85
 - 3.2 Ook het HvJ is niet in staat of bereid de knoop door te hakken / 87
- 4 **Tijd voor simplificatie van privaatrechtelijke handhaving van het EU-kapitaalmarktenrecht? / 91**
 - 4.1 Het ontbreken van systematiek in de civielrechtelijke dimensie van het EU-kapitaalmarktenrecht / 91
 - 4.2 Een simplificatiestrategie voor het EU-kapitaalmarktenrecht / 93
- 5 Conclusie / 97

De paradox van vereenvoudiging: het is niet eenvoudig

B.A.W. Snels¹

Het kabinet doet er goed aan afspraken te maken over structurele vereenvoudiging van regels. Een duidelijke stip op de horizon rond stelselherzieningen met betrekking tot inkomensregelingen is gewenst, in combinatie met stapsgewijze maatregelen om de vaart erin te houden. Deze bijdrage behandelt de vraag hoe het komt dat regels zo ingewikkeld zijn en op welke manier vereenvoudiging concreet gestalte kan krijgen. De bijdrage richt zich niet op het financieel recht in het algemeen, maar concentreert zich op de complexiteit van de wetgeving op de domeinen belastingen, toeslagen en sociale zekerheid.

In een recent onderzoek constateert PwC dat er in de afgelopen twee decennia een fikse verzwaring van uitvoeringstaken bij overheidsinstanties heeft plaatsgevonden. Het onderzoeksbureau heeft dit proberen te kwantificeren. De verzwaring in de uitvoering bij uitvoeringsorganisaties komt door 147% meer regels, 88% meer uitzonderingen per regel en 105% meer verwevenheid van regels.² Voor de uitvoeringsorganisaties heeft dat effect in de uitbreiding van het aantal medewerkers en de verlaging van de arbeidsproductiviteit. De toegenomen complexiteit van wetten en regels en de stapeling van uitzondering op uitzondering hebben het werk van uitvoeringsorganisaties voortdurend arbeidsintensiever gemaakt. Dit onderzoek bevestigt het beeld dat in talloze ambtelijke rapporten al jarenlang wordt geschetst.³

Als toezichthouder ziet de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) op haar domeinen hoe de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen als uitvoerders worstelen met de uitdagingen van de complexiteit van het belasting- en toeslagenstelsel. Belangrijker nog dan de effecten op de arbeidsproductiviteit en de toename van de omvang van de uitvoeringsorganisaties zijn de gevolgen voor burgers en bedrijven. Vanaf de eerste gesprekken met mensen en ondernemers die de IBTD sinds haar oprichting in 2022 voert, horen de inspecteurs de zorgen over de complexe stelsels, het doolhof aan fiscale regelingen en toeslagen. Zorgen die overigens niet nieuw zijn. De samenloop tussen de sociale zekerheid, de toeslagen en de fiscaliteit zorgt al

1 Bart Snels is Inspecteur-generaal bij de Inspectie belastingen, toeslagen en douane.

2 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.

3 Zie de jaarlijkse edities van De Staat van de Uitvoering (2022, 2023, 2024) en in het bijzonder de recente speciale editie van De Staat van de Uitvoering, Inspiratie uit de toekomst, (2025).

jaren voor grote problemen. Veel mensen maken geen gebruik van regelingen of krijgen te maken met hoge terugvorderingen.⁴

Zowel vanuit het perspectief van de samenleving als vanuit dat van de uitvoerende diensten is het nodig om wet- en regelgeving te vereenvoudigen. Op het domein van bestaanszekerheid staan hervormingen van de stelsels van belastingen, toeslagen en sociale zekerheid al meer dan tien jaar op de politieke agenda. Het kabinet Schoof had ambities ten aanzien van het vereenvoudigen van deze stelsels, maar er is weinig van terechtgekomen. Dat was ook in vorige kabinetperiodes het geval: wel ambities, weinig succes, ondanks een grote stapel adviesrapporten.⁵ De paradox is dat niemand tegen vereenvoudiging is, maar dat het niet eenvoudig is om dit daadwerkelijk te realiseren. Anders gesteld, de stelsels zijn zo complex dat het te ingewikkeld lijkt om die te vereenvoudigen.

1 Waaron zijn wetten en regels zo complex?

In een recente literatuurstudie hebben Marseille en Ebens helderheid proberen te geven over wat we verstaan onder complexe (belasting)regelgeving.⁶ Complexiteit heeft volgens hen verschillende dimensies. Er kunnen heel veel regels zijn, de regels kunnen vaag geformuleerd en voor meerdere uitleg vatbaar zijn of regels kunnen juist heel gedetailleerd zijn. Deze verschillende dimensies van complexiteit maken het voor burgers en bedrijven lastig om te voorzien wat hun rechten en verplichtingen zijn. Voor de inkomensstelsels die voor de IBTD als toezichthouder van belang zijn, zien we daar bovenop ook complexiteit in de samenloop van de drie stelsels van sociale zekerheid, fiscaliteit en toeslagen: verschillende inkomensbegrippen, verschillende eisen aan inkomens- en vermogensvoorwaarden, verschillende uitgangspunten en voorwaarden qua individu en huishoudenssamenstelling. De veelheid, vaagheid of gedetailleerdheid van regels wordt dan via de verschillende stelsels nog eens vermenigvuldigd. Dat maakt het hele stelsel onvoorspelbaar, burgers weten niet waar ze aan toe zijn. Die complexiteit leidt tot angst en onbegrip bij burgers met bijvoorbeeld niet-gebruik van rechten tot gevolg. Voor de verschillende uitvoeringsinstanties zijn niet alleen de eigen regels ingewikkeld om uit te voeren, maar is het ook moeilijk om tot samenwerking te komen en de dienstverlening aan mensen te verbeteren. Een extra complicatie vormt daarbij de privacyregelgeving, die grenzen stelt aan het delen van gegevens. Dat maakt het voor uitvoeringsorganisaties een stuk moeilijker om de dienstverlening voor mensen goed te organiseren en mensen inzicht en zekerheid te bieden over hun inkomen.

De vraag is hoe het komt dat we regels zo ingewikkeld hebben gemaakt. Ook hier hebben Marseille en Ebens de bestaande literatuur op geanalyseerd. Deze auteurs zien drie factoren die hierbij een rol spelen: de institutionele context, de politiek-bestuurlijke rationaliteit en

4 Zie IBTD (2025), Startpunt voor dialoog en IBTD (2023), Brief knelpunten opgehaald uit de praktijk van sociaal raadslieden, www.inspectiebtd.nl.

5 Vele adviezen over vereenvoudiging van belastingen en toeslagen zijn al verschenen, van het rapport van de commissie Dijkhuizen al in 2013 tot aan de ambtelijke rapporten *Belastingen in maatschappelijk perspectief, bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel* uit 2024 en *Kansen voor lagere tarieven en beter beleid, aanpak fiscale regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel* uit 2025, Ministerie van Financiën, Den Haag.

6 Bert Marseille en Jim Ebens (2025), *Complexiteit van (belasting)regelgeving*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

beleidsfalen. Bij de eerste gaat het bijvoorbeeld om het aanwezige rechtsstelsel dat in landen verschillend is en verschillende effecten kan hebben op complexiteit. Het zijn de formele en informele regels die het functioneren van het openbaar bestuur bepalen. Bij de tweede set aan factoren gaat het om het gedrag van politici en ambtenaren, de rationaliteit die voor deze actoren van belang is. In de sociale wetenschappen gaat het dan bijvoorbeeld over de prikkels die politici (stemmenmaximalisatie – achter iedere regel zit een doelgroep) en ambtenaren (budgetmaximalisatie – minder regels betekent bezuinigen op het apparaat) ondervinden om regels complex te maken of te houden. Tenslotte wordt er gesproken over beleidsfalen. Een voorbeeld is dat politici en beleidsmakers geen zicht meer hebben op de effecten van beleid voor burgers en bedrijven of beleid op basis van verkeerde veronderstellingen hebben gemaakt. Zo heeft de overheid in het verleden bij de ontwikkeling van beleid te hoge verwachtingen gehad ten aanzien van de zelfredzaamheid van burgers. Burgers weten niet vanzelf waar zij recht op hebben, hoe zij regelingen moeten aanvragen, hoe zij met informatie om moeten gaan. Zij vertonen niet altijd het rationele, calculerende gedrag waarop beleid gestoeld is. Ondanks goede intenties kan beleid onbedoeld nadelig uitpakken wanneer onvoldoende rekening is gehouden met de werkelijke gedragseffecten van mensen.⁷

Wanneer we deze sets van verklaringen toepassen op het terrein van inkomenspolitieke stelsels (belastingen, toeslagen, sociale zekerheid), krijgen we een beeld van waarom de stelsels complex zijn geworden. De politiek is geneigd om voortdurend regelingen en uitzonderingen te maken voor specifieke doelgroepen – de achterban moet immers bediend worden. Dat is een belangrijke reden voor het ontstaan van een woud aan fiscale regelingen dat inmiddels een budgettair beslag heeft van vele miljarden. De Algemene Rekenkamer heeft herhaaldelijk hiervoor aandacht gevraagd en vindt dat er gesnoeid moet worden in de ‘wildgroei’ aan fiscale regelingen.⁸ Van de 73 regelingen waar evaluatierapporten voor beschikbaar zijn, blijkt dat het van 41 regelingen onzeker is of deze doeltreffend en doelmatig zijn, blijkt uit onderzoek van het ministerie van Financiën.⁹ Het is dus zaak om hier paal en perk aan te stellen. Dat bespaart geld en dat kunnen we weer inzetten voor vereenvoudiging.

De verantwoordelijkheid voor schandalen als die van de kinderopvangtoeslag is vaak op het bordje van de uitvoeringsorganisaties gelegd. Ten onrechte, want er is een grote politieke verantwoordelijkheid. Uitvoeringsorganisaties pleiten voor meer ruimte voor betere dienstverlening, werken daar ook aan maar vinden vaak complexe wetgeving op hun weg. Daarnaast kampen ze met verouderde ICT-systemen, waardoor werkprocessen verstoord kunnen raken. Tegelijkertijd hebben ook de uitvoeringsorganisaties de opdracht om de eigen interne regels en verantwoordingsvereisten tegen het licht te houden. Veel interne regels maken zij immers zelf en volgen niet automatisch uit wetgeving. Medewerkers op de werkvloer die direct contact hebben met burgers en bedrijven worden ook horendol van de eigen interne bureaucratische instructies en verantwoordingsmechanismen.¹⁰

7 Zie de WRR (2017), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. WRR-rapport nr. 97, Den Haag.

8 Voor het eerst bracht de Algemene Rekenkamer deze boodschap bij het Verantwoordingsonderzoek 2020, Algemene Rekenkamer, 2021.

9 Ambtelijk rapport *Aanpak fiscale regelingen Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel*, 2023.

10 Zie Alexander Pechtold en Bart Snels, *Tot uw dienst. Tegenspraak door publieke dienstverleners*. Prometheus, Amsterdam, 2024.

2 Vereenvoudiging op stelselniveau

Het helpt om te weten waarom regels zo ingewikkeld zijn geworden. Dan kan er beter nagedacht worden over hoe vereenvoudiging, na jarenlange pleidooien en stapels rapporten, wel succesvol zou kunnen zijn. Belangrijk is om dan goed in beeld te hebben hoe besluitvormingsmechanismen werken en ingezet kunnen worden voor een beweging richting vereenvoudiging. Voor de politieke besluitvorming ligt de uitdaging op twee niveaus: een brede stelselherziening, zeg maar een 'big bang', en een stapsgewijze vereenvoudiging, waarover later meer.

Op het niveau van de vereenvoudiging van stelsels – het toeslagenstelsel, de fiscaliteit, de sociale zekerheid – is het lastig om één enkele stip op de horizon te zetten vanwege een versnipperd politiek speelveld met steeds wisselende coalities. Het gaat hier immers om een bij uitstek politiek vraagstuk. Vereenvoudiging is niet neutraal, daarachter schuilen opvattingen over herverdeling van inkomen, over wat een aanvaardbaar sociaal minimum is, over hoe groot het verschil tussen werkenden en niet-werkenden zou moeten zijn. Een gedeeld beeld krijgen over stelselhervormingen is ingewikkeld, maar wel van belang, omdat een stelselherforming in de voorbereiding van wetgeving en uitvoering ruim de tijd vraagt, ten minste enkele kabinetsperiodes.

Politiek-economisch onderzoek in westerse democratieën van onder meer het Centraal Planbureau (CPB) en de Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO) laat interessante observaties zien.¹¹ Grote belastinghervormingen mislukken vaak als er bij het formeren van regeringen geen expliciete afspraken zijn gemaakt over de inhoud van de hervormingen. Juist omdat er altijd politieke uitruilen zijn – hervormingen zijn nooit neutraal – moet dat gebeuren op het moment dat politieke partijen aan het onderhandelen zijn. Gedurende een kabinetsperiode lukt het niet om tot uitruilen te komen. Daar kunnen toekomstige kabinetten lessen uit trekken.

Een bekend Nederlands voorbeeld waarbij het goed ging is de hervorming van het belastingstelsel door de bewindspersonen van het ministerie van Financiën Gerrit Zalm (VVD) en Willem Vermeend (PvdA). In de eerste kabinetsperiode van het paarse kabinet (1994-1998) werd via richtinggevende voorstellen geïnventariseerd welke hervormingen maatschappelijk noodzakelijk zijn. Bij de vorming van de volgende paarse coalitie (1998-2002) werden de compromissen gesloten, vonden de politieke uitruilen plaats, en kon vervolgens de wetgeving worden voorbereid. Zover zijn we op dit moment nog niet gekomen, maar op basis van de laatste verkiezingsprogramma's en de recente doorrekening daarvan door het CPB, zouden we wel op dit punt kunnen komen.¹² De programma's laten forse verschillen zien in opvattingen en richtingen van hervormingen. Maar er is een kans om een stip op de horizon te zetten. Er kunnen nu keuzes gemaakt worden. De belangrijkste vraag is wat we gaan doen met de toeslagen – huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag. Welke schaffen we af? Wordt inkomenspolitiek overgeheveld naar de sociale zekerheid of via heffingskortingen geïncorporeerd in het fiscale stelsel? Deze keuzes moeten op de formatietafel komen om concrete politieke afspraken te maken. Kunnen partijen het eens worden over de stip op de

11 A. Lejour, *De politieke economie van belastinghervormingen*, CPB, Den Haag, 2016. B. Brys, *Making Fundamental Tax Reforms Happen*, OECD, Taxation Working Papers, nr. 3, Parijs.

12 CPB, *Keuzes in kaart, 2027-2030*, Den Haag, 2025.

horizon en richting geven aan noodzakelijke hervormingen? Het coalitieakkoord met als titel *Aan de slag* van het nieuwe kabinet van premier Jetten bevat net als de akkoorden van eerdere kabinetten ambitieuze teksten, maar de vraag is of de afspraken concreet genoeg zijn. Hier is nog werk aan de winkel. Wellicht kan een advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) hier behulpzaam bij zijn. De SER werkt aan een advies over hervormingen van de stelsels van toeslagen en fiscaliteit.

Naast de toekomst van het toeslagenstelsel zijn er dan nog belangrijke afspraken te maken over grote, maar iets minder veelomvattende hervormingen. Op het terrein van de fiscaliteit spelen dan vragen als: wat te doen met de vermogensbelasting in Box 3? En hoe verder met de hypotheekrenteaftrek? Niet onbelangrijk, zeker gezien de politieke verschillen. En op het terrein van de sociale zekerheid moet richting gegeven worden aan de vereenvoudiging van de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de AOW. Ook dit zijn grote vraagstukken die om een politiek antwoord vragen, of beter geformuleerd, om politieke besluitvorming vragen. Zijn politieke partijen, op een gefragmenteerd politiek speelveld, in staat om daar stappen vooruit te zetten? Uitdagend zal het zeker zijn.

3 Ritme in stapsgewijze vereenvoudiging

Zelfs al zouden politieke partijen het eens worden over de richting van integrale hervormingen van de stelsels van toeslagen, belastingen en sociale zekerheid, dan nog gaat het jaren duren voordat die gerealiseerd zijn. Het kost nu eenmaal tijd om bijvoorbeeld de wetgeving voor te bereiden of de benodigde ICT-systemen aan te passen. De tweede uitdaging voor de politiek is daarom om stapsgewijs werk te maken van vereenvoudiging en niet te wachten op de 'big bang'. Het helpt als er een stip op de horizon wordt gezet, maar de stappen daarnaartoe zijn net zo belangrijk. Er zitten zoveel knelpunten en hardheden in (de samenloop van) de stelsels, dat er werk gemaakt moet worden van stapsgewijze vereenvoudiging.

Hoewel de politiek geneigd is om regelgeving voortdurend complexer te maken, zoals hierboven is beschreven, is er ook politieke druk om meer eenvoud te realiseren. Dat is een van de effecten van de toeslagenaffaire. De levens van mensen zijn kapot gemaakt omdat zij ten onrechte te maken kregen met zeer hoge terugvorderingen. De affaire liet ook zien dat het stelsel te ingewikkeld is en dat mensen niet weten hoe zij hun recht kunnen krijgen. Meer eenvoud met minder terugvorderingen en minder niet-gebruik van regelingen is daarom een breed gedeeld politiek-maatschappelijk doel geworden. De afgelopen kabinetten hebben hier en daar al vereenvoudigingen kunnen realiseren. Een goed voorbeeld is de Wet verbetermaatregelen toeslagen die nu in de Kamer wordt behandeld. Deze wet bevat onder meer een verlenging van de aanvraagtermijn voor toeslagen, een aanpassing van het boetebeleid, afschaffing van rente op terugvorderingen, een aanpassing van het partnerbegrip. Met deze aanpassingen worden toeslagen toegankelijker voor mensen.

Tegelijkertijd zijn er belemmeringen voor een effectieve stapsgewijze aanpak van complexiteit. Lang niet alle suggesties voor de aanpak van hardheden of knelpunten komen tot besluitvorming en aanpassing van wetgeving. Dat heeft te maken met de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt. Voorstellen op het terrein van de fiscaliteit of toeslagen moeten worden meegenomen in de zogenaamde augustusbesluitvorming. Dat is het moment waarop het kabinet kijkt naar

de koopkrachtontwikkeling en het Belastingplan samenstelt. Vereenvoudigingsvoorstellen, die soms ook ten koste gaan van speciale belangen- of doelgroepen, moeten het dan afleggen tegen de politieke wens om via verschuivingen in belastingen te komen tot gewenste koopkrachtplaatjes. Meestal zijn de effecten van vereenvoudigingsvoorstellen niet te zien in de koopkrachtplaatjes, waardoor ze geen politieke prioriteit hebben. Ook de parlementaire behandeling van het Belastingplan in de Tweede Kamer is niet gericht op vereenvoudiging. Vaak leiden amendementen vanuit de Kamer tot extra complexiteit, omdat er in tegenstelling tot wetgeving vanuit het kabinet geen uitvoeringstoetsen worden gedaan op amendementen. Voor de Kamer zijn het tevredenstellen van de eigen achterban of speciale belangen belangrijker dan het prioriteren van eenvoud. Het is de paradox waarover het al eerder ging. Vereenvoudiging wordt belangrijk gevonden, maar krijgt niet vanzelf politieke prioriteit.

Als IBTD hebben we daarom een suggestie gedaan om de besluitvorming te veranderen en ritme aan te brengen in vereenvoudiging.¹³ Het voorstel is om een tegenhanger van het jaarlijkse Belastingplan te maken: een jaarlijks Vereenvoudigingsplan in het voorjaar. Dit plan, een wetgevingsagenda zoals het Belastingplan dat ook is, kan jaarlijks ingediend en behandeld worden in het parlement. Het zou langs drie lijnen een verzameling wetsvoorstellen kunnen zijn: wetgeving op het gebied van belastingen, toeslagen en sociale zekerheid. Door dit jaarlijks te doen ontstaat er ritme in vereenvoudiging. De Tweede Kamer lijkt dit voorstel te omarmen, gezien de unaniem aangenomen motie van onder anderen Pieter Grinwis, Kamerlid namens de ChristenUnie.¹⁴ In zijn beleidsreactie erkent het kabinet dat er een breed gedragen wens is om tot vereenvoudiging te komen.¹⁵

Waarom zou dit kunnen werken? Ten eerste is er al langer discussie over het gedurende het jaar spreiden van fiscale wetgeving. De Raad van State heeft dit al vaker geadviseerd en het is ook een wens van Kabinet en parlement. Het pakket Belastingplan is te veelomvattend geworden, waardoor behandeling niet zorgvuldig kan gebeuren.¹⁶ Door in het voorjaar wetsvoorstellen te behandelen die gericht zijn op vereenvoudiging, wordt de wetsbehandeling in het najaar verlicht.

Ten tweede gaat er automatisch een agenda voor meer eenvoud ontstaan. Op tal van manieren worden voorstellen geïnventariseerd, zoals via de knelpuntenbrieven van toezichthouders of maatschappelijke organisaties, de inventarisatie van hardheden door het ministerie van Binnenlandse Zaken, de evaluatierapporten van fiscale regelingen, de standen van de uitvoering van de uitvoeringsorganisaties. Al deze knelpunten en hardheden hoeven nu niet op de plank te blijven liggen, maar krijgen een mogelijke landingsplek in het jaarlijkse vereenvoudigingsplan. Ze krijgen zo kans op besluitvorming en verbetering van wetgeving.

Ten derde komt vereenvoudiging structureel op de politieke agenda te staan. Eenvoud staat dan op het netvlies van zowel bewindspersonen die wetgeving aanbieden als de Tweede Kamer die de voorstellen vervolgens behandelt. Dit kan helpen bij het zetten van stappen in

13 IBTD, Ritme in vereenvoudiging, 2024, Den Haag.

14 *Kamerstukken II* 2024/25, 36740, nr. 16. De beleidsreactie van de bewindslieden van met ministerie van Financiën (brief van 26 september 2025) ziet wel het belang van een impuls voor vereenvoudiging, maar is wat afwijkend om dat via jaarlijkse wetgeving te doen.

15 *Kamerstukken II* 2025, 32 140, nr. 280.

16 Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2024/25, 36602, nr. 4, Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

de goede richting. Zo kunnen we de besluitvormingsmechanismen veranderen en ontstaat er over kabinetsperiodes heen ritme in vereenvoudiging.

De belangrijkste aanbeveling is om de noodzaak van structurele stelselhervormingen in de wetgeving voor belastingen, toeslagen en sociale zekerheid niet in de weg te laten staan van stapsgewijze vereenvoudigingen. Fikse hervormingen zijn nodig en het is belangrijk om daarvoor een stip op de horizon te zetten, maar het stapsgewijs oplossen van knelpunten en hardheden in wetgeving is net zo belangrijk voor de rechten van mensen op deze domeinen. Het is hoopgevend dat het voorstel van het werken met een jaarlijkse vereenvoudigingswet is opgenomen in het coalitieakkoord van het huidige kabinet.

4 Slotbeschouwing

Stelsels van belastingen, toeslagen en sociale zekerheid zijn niet voor niets complex geworden. Achter die complexiteit zitten politieke en ambtelijke belangen, doelgroepen en mechanismen. Die maken het lastig om tot echte vereenvoudiging te komen. Om het politiek eens te worden over grote stelselhervormingen is de periode van de kabinetsformatie cruciaal. Dat is het moment voor politieke uitruilen en het sluiten van compromissen. Als daar geen afspraken worden gemaakt, zal het niet lukken om gedurende een kabinetsperiode voortgang te boeken bij integrale hervormingen gericht op meer eenvoud. Voor meer incrementele, stapsgewijze vereenvoudiging kan jaarlijkse wetgeving helpen. Dat dwingt politiek en ambtenarij om jaarlijks een agenda voor vereenvoudiging te maken en tot besluitvorming te brengen. Dit voorstel past besluitvormingsmechanismen aan en kan helpen om de beweging naar steeds meer complexiteit ongedaan te maken. Het nadenken over besluitvormingsmechanismen is cruciaal bij het doorbreken van de paradox dat iedereen meer eenvoud wil, maar dat het te ingewikkeld lijkt om dit te realiseren.

Wetgevingsbeleid en het streven naar eenvoud

S.A.P.J. van Melis¹

1 Inleiding

In de afgelopen decennia is vereenvoudiging een terugkerend thema in het wetgevingsbeleid. Klachten over te veel, complexe en knellende regels waardoor bedrijven niet kunnen ondernemen en burgers niet aan wettelijke regels kunnen voldoen, zijn voor diverse Nederlandse kabinetten reden geweest om te streven naar vereenvoudiging van regelgeving. En dat geldt evenzeer op Europees niveau, zoals ook weer blijkt uit de, mede op het Draghi-rapport² gebaseerde, plannen voor 'simplification' van regelgeving van de Europese Commissie die in 2024 is aangetreden.³ Mogelijk speelt daarbij de gedachte aan de uitspraak van J.W. Goethe: *'In de beperking toont zich pas de meester'*.⁴ Gelukkig blijkt het streven naar vereenvoudiging van regelgeving in de praktijk niet zozeer een doel op zich te zijn. Het is een doorgaande zoektocht naar het vinden van een goede balans tussen de behoefte aan wettelijke regels om te kunnen samenleven enerzijds en de behoefte aan ruimte en vrijheid in die samenleving anderzijds. Daarmee is vereenvoudiging dus ook zeker geen technische exercitie, maar een politiek geladen onderwerp.

Het wetgevingsbeleid is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van regelgeving en daarbij speelt het zoeken naar voornoemde balans een cruciale rol. In dit artikel staan de ontwikkelingen in de bijdrage van het wetgevingsbeleid aan de maatschappelijke en politieke wensen tot vereenvoudiging van regelgeving centraal.⁵

1 Suzanne van Melis is werkzaam als hoofd wetgevingsbeleid bij de directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Zij schreef dit artikel op persoonlijk titel. Het is een bewerking van haar in het najaar van 2025 verschenen preadvies voor de Koninklijke Vereniging Handelsrecht in de bundel 'Deregulering en innovatie en het ondernemings- en insolventierecht. Perspectieven op wetgeving, een 28e (EU-)regime en de toekomst van start- en scale-ups', 2025.

2 Mario Draghi, *The future of European competitiveness*, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2024.

3 Een belangrijk thema in het EU Commission work programme 2025 is 'Simplifying rules and effective implementation'. Zie ook het visiedocument: *A simpler and faster Europe: Communication on implementation and simplification*, European Commission 2024-2029.

4 'Wer Großes will, muß sich zusammen raffen; In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister, Und das Gesetz nur kann uns Freiheit geben.' J.W. Goethe, *Was wir bringen*, 1802, p. 70-71.

5 Ontwikkelingen zijn beschreven tot maart 2026.

2 Vereenvoudiging van regelgeving

De ambitie om wettelijke regels te vereenvoudigen lijkt eenduidig, maar blijkt dat in de praktijk niet te zijn. Het kan gaan om de inhoud van wettelijke regels, de vormgeving van regels, het proces van totstandkoming van de regels, de hoeveelheid regels, de relatie tussen regels, de effecten van regels, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van regels. En vaak is het een combinatie van deze zaken. Bovendien blijkt vaak dat gebruikte concepten te vaag zijn, dat sprake is van verzwegen assumpties en dat het belangrijk is om begrippen te hanteren die zijn toegesneden op de situatie om het publieke debat over vereenvoudiging van regelgeving ordentelijk te laten verlopen.⁶

Bepalend is ook voor wie de regels eenvoudiger zouden moeten worden, want vereenvoudiging van regels voor bijvoorbeeld bedrijven kan leiden tot onwenselijke gevolgen voor (groepen van) burgers. Denk aan consumentenrecht of veiligheidsregels. Of het kan zorgen dat een inbreuk wordt gemaakt op bestaande rechten, bijvoorbeeld het schrappen van informatieverplichtingen. En wetgeving die zorgt voor gelijke behandeling van groepen kan in de ogen van de partij die daardoor nieuwe verplichtingen krijgt opgelegd mogelijk beschouwd worden als een poging tot het opleggen van meer regeldruk. Denk aan het voorstel voor een Wet toezichtondersteunende rapportage AFM, waarin de Autoriteit Financiële Markten (AFM) de bevoegdheid krijgt om financiële instellingen specifieke jaarlijkse rapportageverplichtingen op te leggen om consumenten te kunnen beschermen.⁷ Zo gaf bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) in een reactie aan bedenkingen te hebben bij deze ongedefinieerde en onbegrensde uitbreiding van bevoegdheden van de AFM en bezorgd te zijn over de voorgestelde (te) open norm. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk adviseerde ook om dit voorstel niet in te dienen.

Ook kunnen achter de ambitie tot vereenvoudiging andere wensen of belangen schuilgaan, zoals de wens tot een meer transparante overheid, minder bureaucratie of ambtenaren en de behoefte aan meer rechtsbescherming. En als dat niet duidelijk wordt, is het lastig om te bepalen of, en zo ja, waar vereenvoudiging nodig is. Bovendien wordt de wens tot vereenvoudiging vaak sterk gekleurd door maatschappelijke ontwikkelingen zoals geopolitieke ontwikkelingen, economische voor- of tegenspoed en maatschappelijke misstanden. Zoals oud-Tweede Kamerlid Kees Verhoeven stelde in een opiniestuk lijkt vereenvoudiging de oplossing voor regeldruk, maar de oorzaken liggen dieper.⁸ En, wederom, als niet duidelijk is wat de oorzaken en problemen zijn en voor wie, is het niet gemakkelijk om echt tegemoet te komen aan maatschappelijk geuite wensen tot vereenvoudiging en de politieke beloftes daarover te realiseren. En datzelfde geldt voor het maken van keuzes over de inhoud van de vereenvoudiging.

Het begrip 'vereenvoudiging' heeft wel een enorme symbolische werking, niet alleen in politieke, maar ook in maatschappelijke zin. Vaak wordt het begrip ook voorzien van toevoegingen die onderstrepen dat het echt nodig of zelfs onontkoombaar is.⁹ En zeker wanneer het wordt

6 P. Westerman, Regeldruk door deregulering: Hoe het middel erger werd dan de kwaal', in: Deregulering en innovatie en het ondernemings- en insolventierecht. Perspectieven op wetgeving, een 28^e (EU-)regime en de toekomst van start- en scale-ups'. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging Handelsrecht 2025.

7 internetconsultatie.nl/toezichtsondersteunenderapportageafm/b1.

8 'Nederland versimpelen is niet zo simpel', NRC 13 juni 2025.

9 Bijvoorbeeld in: 'Minder regels: Nederland snakt naar De Grote Vereenvoudiging', NRC 23 mei 2025.

gecombineerd met bijpassende beelden – denk aan ‘de paarse krokodil’¹⁰ uit de reclame van een verzekeringsmaatschappij – werkt het als een enorme katalysator. Er is zelfs een wet met de citeertitel ‘Wijzigingsplan paarse krokodil’.¹¹ Dit kan averechts werken als het leidt tot het – met oogkleppen op – schrappen en aanpassen van regels. Maar het kan juist ook helpen om meer aandacht te genereren voor nut- en noodzaak van regels en de kwaliteit daarvan. Niet altijd en voor iedereen is vereenvoudiging van regels immers positief. Het betekent zonder meer verandering en daarmee onzekerheid, mogelijke aantasting van bestaande belangen of (nieuwe) risico’s.¹² De zogenaamde risicoregelreflex, de neiging van bestuurders en politici om bij zaken die misgaan direct te komen met nieuwe regels¹³ zorgt er bovendien voor dat er eerder nieuwe regels komen dan dat regels worden vereenvoudigd of geschrapt.

Het aanhoudende pleidooi voor vereenvoudiging van regelgeving lijkt soms voorbij te gaan aan het feit dat bij de voorbereiding van deze wet- en regelgeving al gekeken is (of moet zijn) naar de verschillende kwaliteitseisen voor regelgeving. Hiervoor kunnen beleidsmakers en wetgevingsjuristen het Beleidskompas gebruiken.¹⁴ En specifiek voor het opstellen van wetgeving geldt de kwaliteitseis van de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹⁵ In de toelichting op voorgenomen wet- en regelgeving staat informatie over de mate waarin voldaan is aan alle kwaliteitseisen (bijvoorbeeld het opstellen van een uitvoeringstoets), zodat dit goed kan worden afgewogen in de besluitvorming door het kabinet en daarna het parlement. De schrijfwijzer memorie van toelichting bevat een rijksbrede handreiking voor deze beschrijving.¹⁶ Geldende wet- en regelgeving is dus tot stand gekomen op basis van een democratisch en politiek gewogen besluit, waarbij een afweging van de voor- en nadelen is gemaakt.

Soms is vereenvoudiging ook niet of nauwelijks mogelijk, omdat het gaat om rechtstreeks werkende Europese verordeningen of om implementatie van Europese richtlijnen. Zo zorgen de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) voor een enorme hoeveelheid complexe rapportageverplichtingen voor bedrijven.¹⁷ En het terrein van het financieel recht kenmerkt zich bij uitstek door Europese herkomst van de regelgeving. Denk aan de Wet op het financieel toezicht (Wft) en alle wijzigingen daarvan als gevolg van de uitvoering of implementatie van Europese verordeningen en richtlijnen. De opgave tot vereenvoudiging ligt dan primair bij de onderhandelingen over de totstandkoming van deze Europese regelgeving.

10 Zie hierover nl.wikipedia.org/wiki/Paarse_krokodil.

11 Zie Staatsblad 2006, nr. 681 (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0020829/2023-06-01>): Wijzigingswet belastingwetten ter vermindering van administratieve lasten (Wijzigingsplan «Paarse krokodil»).

12 ‘Ik zal je één ding vertellen: het is moeilijker een wet te vereenvoudigen dan er een te bedenken’, *FD* 19 juli 2025.

13 I. Pröpper, R. Smulders & B. Litjens, ‘De risicoregelreflex ontleed. Analyse van krachten en tegenkrachten aan de hand van 23 casus’, 9 december 2014, zie: rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/documenten/rapporten/2015/01/21/de-risicoregelreflex-ontleed.

14 Zie beleidskompas.nl.

15 wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2024-07-01 en kcbn.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/aanwijzingen-voor-de-regelgeving.

16 Zie kcbn.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting.

17 Directive (EU) 2022/2464 of 14 December 2022 amending Regulation (EU) 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, in relation to sustainability reporting for companies, OJ. 16.12.2022. Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on due diligence in corporate sustainability and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859, OJ. 5.7.2024.