Ministerie van Justitie en Veiligheid

Staat van de wetgeving 2026: vereenvoudiging vraagt om keuzes

Lessen over complexiteit en vereenvoudiging van beleid en wetgeving

Inhoud

Deze Staat in het kort 5

Inleiding 7

Deel 1: Wat is complexiteit – en voor wie? 9

1.1 Complexiteit van beleid en wetgeving: een geschiedenis 9

De instrumentele inzet van wetgeving 10

Eerdere vereenvoudigingsambities 11

1.2 Complexiteit als eigenschap van wetgeving 13

Aantal 'regels' 15

Onderlinge samenhang 17

Aantal regelgevende lagen of instanties 18

Bepaaldheid 18

Uitvoerigheid 20

Bestendigheid 20

Toegankelijkheid 21

1.3 Complexiteit als ervaring 21

Complexiteit voor de doelgroep: als mens, ondernemer of professional 22

Complexiteit voor de overheid 24

Waar de ervaringen elkaar in de weg zitten 24

Van wegregelen naar hanteerbaar houden 25

Deel 2: Oorzaken van complexe wetgeving 26

2.1 'De wetgever' bestaat niet: het proces voegt toe en haalt zelden weg 26

Elk belang heeft een behartiger, het geheel niet 27

Draagvlak wordt betaald met uitzonderingen 27

Regels worden verder verfijnd 29

Wat is opgebouwd, is lastig af te breken 30

Onder tijds- en prestatiedruk wordt minder doorgedacht 30

2.2 Complexiteit in een gelaagde rechtsorde: internationaal en Europees recht 32

Europees recht als bron van complexiteit 33

Begrenzing door internationale verdragen 34

2.3 De rechter als medevormgever van complexiteit 35

Rechterlijke rechtsvorming en complexiteit 36

Deel 3: Vereenvoudigen doe je zo – en zo niet **38**

3.1 Vereenvoudiging is een belangenafweging: maak keuzes 39

3.2 Toon zelfbeheersing: eenvoud als rust en consistentie 40

3.3 Verbind Europese en nationale opgaven 41

3.4 Organiseer doorlopend onderhoud en lerend vermogen 41

3.5 Houd onvermijdelijke complexiteit hanteerbaar 44



Deze Staat in het kort

Het vereenvoudigen van wetgeving is ingewikkelder dan het lijkt. In een democratische rechtsstaat is een zekere mate van complexiteit onvermijdelijk: ze hangt samen met waarden die we belangrijk vinden – draagvlak, menselijke maat, rechtsbescherming – en met de complexiteit van de samenleving zelf. Decennia aan vereenvoudigingsoperaties leren ons dat elke regel een belang dient dat niet vanzelf wijkt, dat vereenvoudiging vrijwel altijd ten koste gaat van iets of iemand en dat instrumenten om complexiteit te bestrijden uiteindelijk zelf weer complexiteit voortbrengen.

Vereenvoudiging van wetgeving is dan ook geen technische kwestie, maar een afweging van waarden en belangen. Dat is de kernboodschap van dit rapport.

Eerdere vereenvoudigingsoperaties hebben niet kunnen voorkomen dat mensen en organisaties steeds moeilijker hun weg vinden in de wetgeving. Waarom zouden we ons daar zorgen over maken? Bijvoorbeeld omdat mensen vastlopen in complexiteit en omdat dit het presterend vermogen van de overheid aantast. Complexiteit kan de toegang tot het recht onder druk zetten, ondernemen bemoeilijken en goed bestuur frustreren – en wetgeving tot een bot instrument maken. Daarmee staan uiteindelijk onze welvaart en rechtsstaat op het spel.

Wat dit rapport laat zien:

1. **Complexiteit is een patroon.** Klachten over complexe wetgeving zijn niet nieuw. Van de ambities van het kabinet-Lubbers I tot de vereenvoudigingswetten van vandaag volgen de operaties elkaar vrijwel onafgebroken op, en toch blijven het regelbestand en de klachten over complexiteit groeien. Dat komt mede doordat wetgeving steeds meer als sturingsinstrument wordt gebruikt. (§ 1.1)
2. **Complexiteit is een rechtsstatelijk probleem.** Recht dat mensen niet overzien, doet niet langer waarvoor het bestaat. (§ 1.1)
3. **De last van complexiteit is ongelijk verdeeld.** Wie tijd, kennis en hulp heeft, kan veel complexiteit aan zonder dat zijn rechten worden geraakt. Wie dat mist, loopt vast. (§ 1.3)
4. **Het wetgevingsproces voegt toe en haalt zelden weg.** Consultaties, advisering en amendering leveren verfijningen en uitzonderingen op – en wat er eenmaal staat, gaat niet snel meer weg. (§ 2.1)
5. **Complexiteit is gelaagd.** Wetgeving komt niet alleen uit Den Haag en ook anderen – zoals de rechter en toezichthouders – geven het recht mede vorm. Wie alleen naar de nationale wetgever kijkt, ziet maar een deel van het probleem. (§ 2.2 en § 2.3)

Wat is er nodig? Vereenvoudiging is bovenal de bereidheid om doelen te rangschikken in plaats van naast elkaar te zetten, wetende dat elke keuze ook iemand teleurstelt. Schrappen is daarbij een begin, geen eindpunt: er zijn meer en effectievere manieren om te vereenvoudigen dan het verminderen van regels.

Oplossingsrichtingen:

1. **Maak heldere keuzes.** Zonder richtinggevende keuzes vooraf worden het 'operaties op de tast'. (§ 3.1)
2. **Toon zelfbeheersing.** Rust is een vorm van eenvoud. (§ 3.2)
3. **Verbind Europese en nationale opgaven.** De toenemende verwevenheid van Europees en nationaal recht maakt het steeds belangrijker om ook bij vereenvoudiging de wisselwerking in het oog te houden. (§ 3.3)
4. **Organiseer doorlopend onderhoud.** Vereenvoudiging is geen eenmalige operatie, maar een gewoonte. De jaarlijkse vereenvoudigingswetten kunnen meer ritme brengen en achterstallig onderhoud wegwerken dat nu te lang blijft liggen. (§ 3.4)
5. **Houd onvermijdelijke complexiteit hanteerbaar.** Wat zich niet laat wegregelen, kan wel hanteerbaar worden gemaakt met bijvoorbeeld voorlichting, begrijpelijke formulieren en vooraf ingevulde gegevens. (§ 3.5)

Geen van deze richtingen is technisch en geen van de onderliggende inzichten is nieuw. De vraag voor iedereen die wetgeving wil vereenvoudigen is: hoe brengen we ze beter in de praktijk?

Op de website van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving staan de bronnen en cijfers waarop dit rapport berust (www.kcbr.nl/staat). Ook brengt de website instrumenten en voorbeelden bijeen voor wie met vereenvoudiging aan de slag wil.

Inleiding

Voor u ligt de tweede editie van de Staat van de wetgeving. Dit is een tweejaarlijkse beschouwing die op enige afstand van individuele dossiers reflecteert op ontwikkelingen in de Nederlandse wetgeving, zodat regering, parlement en anderen die aan wetgeving werken deze inzichten kunnen benutten. De eerste editie verscheen in het najaar van 2024 als *Staat van de wetgevingskwaliteit* en signaleerde onder meer dat de overheid gebukt gaat onder complexe wetgeving en dat de samenhang tussen wettelijke stelsels moeilijker te bewaken is.

Deze tweede editie zoomt verder in op de groeiende complexiteit van wetgeving. Adviesorganen, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en wetenschappers hebben daar de afgelopen jaren herhaaldelijk aandacht voor gevraagd. Dit rapport bundelt hun signalen tot één beschouwing voor iedereen die werk wil maken van eenvoudiger wetgeving en sluit daarmee aan bij de vereenvoudigingsambities van het kabinet.[1]

Is complexe wetgeving vooral een probleem voor juristen? De vergelijking met techniek dringt zich op: weinig mensen begrijpen de binnenkant van hun telefoon en toch kan bijna iedereen ermee overweg. Zou betere (digitale) dienstverlening de complexiteit van wetgeving niet op dezelfde manier kunnen wegnemen? Die vergelijking gaat maar ten dele op: een telefoon hoeven we alleen te gebruiken; wetten maken we in een democratie met z'n allen. Wat we niet overzien, kunnen we niet bijsturen. Complexe wetgeving leidt bovendien tot verloren rechten en onterechte terugvorderingen, maar mogelijk ook tot



[1] Coalitieakkoord *Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland* van 30 januari 2026, p. 6, 17, 29 en 66.

misbruik van regels, tot onzekerheid die investeringen remt en tot een overheid die haar eigen regels niet altijd meer betrouwbaar kan uitvoeren en geschillen daarover steeds moeizamer beslecht. Daarmee staan uiteindelijk het presterend vermogen van de overheid, onze welvaart en het vertrouwen in onze rechtsstaat op het spel.

Het rapport bestaat uit drie delen. Wat verstaan we onder complexe wetgeving en voor wie is zij een probleem? Welke mechanismen brengen haar voort? En welke lessen levert dat op voor wie haar eenvoudiger wil maken? De rode draad: vereenvoudiging gaat zelden vanzelf en vraagt altijd keuzes – over welke belangen voorrang krijgen, wie wordt ontzien, en hoe we wetgeving inzetten. Het schort daarbij meestal niet aan kennis of ideeën voor vereenvoudiging, maar aan politieke keuzes, iemand die zich het geheel aantrekt en de kracht om vereenvoudiging ook uit te voeren.[2]

> *"Louter door zijn omvang en ingewikkeldheid dreigt het bestaande regelbestand een steeds grotere belemmering te worden voor een tijdige en passende reactie van de overheid op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Hier ligt waarschijnlijk een belangrijke oorzaak van verstoorde verhoudingen met de overheid."*
> **– kabinet-Lubbers I (1983)[3]**

[2] Vgl. de Staat van de Uitvoering 2026.

[3] Kamerstukken II 1982/83, 17 555, nr. 51, p. 1.

Deel 1: Wat is complexiteit – en voor wie?

Wie complexe wetgeving wil vereenvoudigen, moet eerst begrijpen wat complexiteit inhoudt – en voor wie zij een probleem vormt. Dit deel begint met een korte geschiedenis van het probleem. Al decennialang zijn er klachten over complexe wetgeving en volgen vereenvoudigingsoperaties elkaar op, in wisselende gedaanten en met beperkte resultaten (§ 1.1). Vervolgens beschrijven we complexiteit als eigenschap van wetgeving zelf (§ 1.2) en als ervaring die afhankelijk is van je perspectief (§ 1.3). De boodschap: complexiteit is geen incident maar een patroon, en de last ervan is ongelijk verdeeld.

1.1 Complexiteit van beleid en wetgeving: een geschiedenis

Klachten over complexe wetgeving zijn van alle tijden – of in elk geval de afgelopen vijftig jaar. Complexe wetgeving reflecteert dat de werkelijkheid zelf complexer is geworden: complexe samenlevingen genereren complexe wetgeving.[4] Denk aan technologische ontwikkelingen en de toenemende internationale verwevenheid. Complexiteit komt ook voort uit het gegeven dat mensen van opvatting verschillen over de inrichting van de samenleving: in een democratische samenleving strijden uiteenlopende visies, waarden en belangen om voorrang. Aan complexiteit valt zo bezien moeilijk te ontsnappen.

Complexiteit van beleid en wetgeving

Dit rapport gaat over wetgeving: het geheel van algemeen verbindende voorschriften, van formele wet tot ministeriële regeling, met internationaal recht erboven en decentrale regels eronder.[5] Wetgeving is niet hetzelfde als beleid: beleid gaat over de vraag wat de overheid wil bereiken en hoe; wetgeving maakt dat bindend. Veel van de complexiteit die in dit rapport aan bod komt, ontstaat op het raakvlak: wanneer complex en veranderlijk beleid wordt vertaald in steeds ingewikkelder wetgeving. Deze samenhang maakt vereenvoudigen een gezamenlijke uitdaging die om beleids- én wetgevingsdeskundigheid vraagt.

[4] D.M. Katz, C. Coupette, J. Beckedorf en D. Hartung, 'Complex societies and the growth of the law', Scientific Reports 10:18737 (2020), https://doi.org/10.1038/s41598-020-73623-x (hierna: Katz e.a. 2020).

[5] Waar het verschil ertoe doet, gebruiken we ook de woorden 'regeling' (op nationaal niveau: een concrete wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling) en 'regels' (de werkende onderdelen: wat moet, mag of mag niet).

De instrumentele inzet van wetgeving

Wetten zijn nodig voor stabiliteit en welvaart, maar het besef neemt toe dat verkeerd of overmatig gebruik ervan groei en welvaart juist kan remmen. De afgelopen eeuw heeft een functieverschuiving plaatsgevonden: waar wetten voorheen vooral als basisspelregels werden gebruikt om het maatschappelijk verkeer ordelijk te laten verlopen, worden ze tegenwoordig steeds vaker ingezet om gedrag te veranderen en het economisch samenleven te sturen. Deze verschuiving hangt nauw samen met de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat en de toenemende internationale samenwerking. Naarmate de overheid meer verantwoordelijkheid op zich nam, werd wetgeving steeds nadrukkelijker ingezet als beleidsinstrument om welvaart en welzijn te sturen. Het kabinet signaleerde in 1991 een 'overschatting van hetgeen wetgeving als zodanig kan bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen' en lokaliseerde de problemen vooral bij de instrumentele beleidswetgeving: de regels over inkomens- en vermogensoverdrachten – belastingen, sociale zekerheid en subsidies – en de regels die randvoorwaarden stellen aan het maatschappelijk verkeer.[6]

Die verschuiving raakt ook de rechtsstatelijke functies van wetgeving. Een wet is niet alleen een instrument om beleidsdoelen te bereiken, maar ook een waarborg: zij geeft mensen zekerheid over waar zij aan toe zijn en bevordert dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Naarmate regels talrijker, gedetailleerder en veranderlijker worden, verliest juist die waarborgfunctie aan kracht – als mensen de regels niet kunnen overzien, ontlenen zij er ook geen zekerheid aan. Complexiteit is daarmee niet alleen een kwestie van doelmatigheid, maar een rechtsstatelijk vraagstuk.[7]

> *"De wet is, naast beleidsinstrument, drager van het recht en van morele waarden door de rechten van de burger te waarborgen en bescherming te bieden."*
> **– kabinet-Balkenende IV (2008)[8]**

De afgelopen decennia is onze kennis over de werking van wetgeving verder gegroeid. Gedragswetenschappelijk onderzoek laat zien dat de aannames onder veel sturende wetgeving – dat mensen de regels kennen en begrijpen, dat zij daarnaar handelen en dat de overheid de groeiende taken aankan – in de praktijk vaak te optimistisch zijn.[9]

---

6 Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2 (*Zicht op wetgeving*), § 1.1, p. 11 en § 1.5, p. 16.

7 Vgl. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving*, Den Haag 2024 (Rli 2024/03), p. 18.

8 Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 1 (*Vertrouwen in wetgeving*), § 1. Vgl. W.J.M. Voermans, 'De Sisyphussteen van de administratieve lasten. Het Nederlandse lastenreductiebeleid van de kabinetten Balkenende', in: D. Swagerman en A. Lasance (red.), *Controlling en auditing in de praktijk*, Deventer: Kluwer 2008 (hierna: Voermans 2008), p. 50.

9 Zie de WRR-rapporten *Het borgen van publiek belang* (rapport 56, 2000) en *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (rapport 97, 2017).

Die spanning tussen sturingsambitie en sturingsmogelijkheid vormt mede de achtergrond van de groeiende aandacht voor de rol en complexiteit van het recht.

Eerdere vereenvoudigingsambities

Het terugdringen van administratieve lasten, regeldruk of het aantal regels is de afgelopen decennia vrijwel onafgebroken een beleidsdoel geweest.[10] Aspecten van complexiteit, zoals de uiteenlopende wetgevingsstijlen van de ministeries, kregen al aandacht bij de eerste aanzetten tot het vormen van wetgevingskwaliteitsbeleid.[11] Vereenvoudiging kwam als zelfstandig beleidsdoel vooral op in de jaren tachtig, toen het kabinet-Lubbers I de deregulering ter hand nam via adviescommissies en dereguleringsprojecten voor bouw, milieubeheer en ruimtelijke ordening. Sindsdien is het thema op de politieke agenda gebleven, zoals tabel 1 laat zien.

Tabel 1. Vereenvoudigingsambities van opeenvolgende kabinetten

Periode	Kabinet(ten)	Belangrijke stappen
1982-1989	Lubbers I-II	Deregulering: commissie-Geelhoed (1983-1984) en dereguleringsprojecten; Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (1984)
1989-1994	Lubbers III	Algemeen wetgevingsbeleid: nota *Zicht op wetgeving*, gevolgd door de Aanwijzingen voor de regelgeving
1994-2002	Kok I-II	Marktwerking, administratieve-lastenreductie en dejuridisering, o.a. via Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), MDW-operatie, nota *Wetgevingskwaliteitsbeleid* en visitatie wetgevingsfunctie
2002-2010	Balkenende I-IV	Minder en anders reguleren: nota *Bruikbare rechtsorde* (2004) met domeinprojecten; nota *Vertrouwen in wetgeving* (2008); 25%-doelstelling administratieve lasten; Regiegroep Regeldruk
2010-2017	Rutte I-II	Regeldrukvermindering; Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)
2017-2024	Rutte III-IV	Regeldrukvermindering in combinatie met maatwerk: doenvermogentoets; na de toeslagenaffaire Werk aan Uitvoering en invoeringstoets; vervanging IAK door Beleidskompas
2024-2026	Schoof	Vereenvoudiging en uitvoerbaarheid: STOER-advies over de bouwregelgeving; permanent Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)
Vanaf 2026	Jetten	Vereenvoudiging en slagvaardigheid: jaarlijkse vereenvoudigingswetten; Actieagenda Slagvaardige Overheid[12]

[10] Zie bijvoorbeeld S.A.P.J. van Melis, 'Wetgevingsbeleid en het streven naar eenvoud', in: Deregulering en innovatie in het ondernemings- en insolventierecht: Perspectieven op wetgeving, een 28e (EU-)regime en de toekomst van start- en scale-ups, preadviezen van de Koninklijke Vereeniging 'Handelsrecht', Zutphen: Paris 2025 (hierna: Van Melis 2025), p. 59-71.

[11] Zie bijvoorbeeld het eindrapport van de commissie Wetgevingsvraagstukken (commissie-Polak), *Orde in de regelgeving*, 's-Gravenhage 1985.

[12] Kamerstukken II 2025/26, 29 362, nr. 406.

Ook zijn de afgelopen jaren verschillende gerichte onderzoeken gedaan naar vereenvoudiging van beleid en wetgeving op specifieke terreinen, zoals het interdepartementale beleidsonderzoek naar vereenvoudiging van de sociale zekerheid.[13]

De geleerde lessen zijn veelal verankerd in het wetgevingskwaliteitsbeleid. Dat beleid werd destijds neergelegd in kabinetsnota's en 'aanwijzingen'. Zo verschenen in 1984, in het kielzog van de eerste dereguleringsoperatie, de *Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving*. Hun kern – geen regeling zonder vastgestelde noodzaak – leeft voort in aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Wat de operaties ons leren

Systematisch onderzoek naar de opbrengsten van de vereenvoudigingsoperaties is er niet – lang niet alle operaties zijn met een evaluatie afgesloten[14] – en de lessen liggen verspreid in wetenschappelijke publicaties, adviezen en jaarverslagen.[15] Dit rapport beoogt aan het inventariseren ervan bij te dragen. Terugkerende lessen zijn bijvoorbeeld dat vereenvoudiging zonder richtinggevende keuzes vooraf vaak verzandt, dat numerieke doelstellingen nog geen *ervaren* winst opleveren en dat de keuze voor indicatoren de maatregelen stuurt.

Wat opvalt, is niet alleen de continuïteit van de ambitie, maar ook de hardnekkigheid van het probleem. Ondanks de inspanningen bleef het regelbestand groeien en nam de ervaren complexiteit op meerdere terreinen toe.

> *"Een tweede, niet minder belangrijk, element in de recente kritiek op de wetgeving, al dan niet naar aanleiding van incidenten, is dat de omvang en complexiteit van het regelgevingsbestand voor burgers, bestuur, uitvoerings- en handhavingsinstanties een verstikkende werking heeft."*
> **– kabinet-Kok II (2000)[16]**

[13] Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar vereenvoudiging van de sociale zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, Den Haag 2023 (hierna: IBO 2023).

[14] Vgl. R.A.J. van Gestel en M.L.M. Hertogh, *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*, Tilburg/Groningen 2006 (bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 40).

[15] Zie bijvoorbeeld L.A. Geelhoed, 'Deregulering, herregulering en zelfregulering', in: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis en J.A.F. Peters (red.), *Overheid en zelfregulering*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993 (hierna: Geelhoed 1993); F.J. van Ommeren, 'Algemeen wetgevingsbeleid', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid* (HSB), Deventer: Kluwer 2012, § 4.5.7-4.5.8 (hierna: Van Ommeren 2012); en Algemene Rekenkamer, *20 jaar aan onderzoek over uitvoering van beleid*, Den Haag 2021. Een uitgebreid bronnenoverzicht is te vinden op kcbr.nl/staat.

[16] Kamerstukken II 2000/01, 27 475, nr. 2, § 1.3.

Complexiteit, regeldruk en deregulering
De begrippen complexiteit, regeldruk en deregulering liggen in elkaars verlengde, maar vallen niet samen. *Regeldruk* focust op de gevolgen van regels voor (de handelingsvrijheid van) de doelgroep en heeft kwantitatieve wortels: vanaf de jaren tachtig zetten opeenvolgende kabinetten in op het tellen, meten en verminderen van administratieve lasten, later omgedoopt tot regeldruk. *Deregulering* – vermindering van het aantal regels – is een van de mogelijke interventies. Bij *complexiteit* ligt de nadruk op eigenschappen van wetgeving, maar net als bij regeldruk wordt het begrip steeds vaker subjectief ingekleurd: complexiteit hangt af van wie de wet gebruikt, in welke omstandigheden en met welke ondersteuning (§ 1.3).

Complexiteit en regeldruk overlappen dus, maar zijn niet hetzelfde. Een simpele regel kan veel regeldruk meebrengen: het urencriterium voor de zelfstandigenaftrek is één zin, maar vergt een jaar lang urenadministratie. Omgekeerd kan de regeldruk van een complexe regeling beperkt blijven wanneer hulpmiddelen, communicatie en ondersteuning het werk overnemen – de vooraf ingevulde belastingaangifte is daarvan een voorbeeld. Over de ontwikkeling van de regeldruk zelf verschijnt in het najaar van 2026 een afzonderlijke Staat van de regeldruk.

1.2 Complexiteit als eigenschap van wetgeving

Wat betekent het dat wetgeving complex is of als zodanig wordt ervaren? Aantallen regels zijn slechts een deel van het verhaal. De definitie van complexe wetgeving die dit rapport hanteert, is dat ze *moeilijk te begrijpen is of problematisch in het gebruik*.[17] Deze omschrijving laat ruimte voor twee invalshoeken: een objectieve, gericht op eigenschappen van regels of het regelbestand (§ 1.2) en een subjectieve, gericht op de ervaring van degene die de regels moet gebruiken (§ 1.3). Een deel van de complexiteit zit in het recht zelf – in het aantal regelingen, hun formulering en hun onderlinge samenhang. Een ander deel ontstaat in de praktijk eromheen: in de manier waarop een regeling wordt uitgevoerd, gehandhaafd, ondersteund en in ICT-systemen ondergebracht.

Binnen de wetgeving zelf zijn ruwweg zeven kenmerken van complexiteit te onderscheiden (tabel 2). Ze spelen deels op het niveau van het stelsel als geheel, zoals de gelaagdheid en onderlinge samenhang, en deels op het niveau van de afzonderlijke regel, zoals de bepaaldheid en uitvoerigheid.[18]

[17] Vgl. A.T. Marseille en J. Ebens, *Complexiteit van (belasting)regelgeving*, Groningen 2025.

[18] N. Appermont, 'A conceptual framework on legal complexity', The Theory and Practice of Legislation 2025/13(2), p. 236-263.

Dat onderscheid is niet louter academisch: vereenvoudigen of schrappen van regels grijpt vooral aan bij de kenmerken van afzonderlijke regels, terwijl juist de samenhang tussen regels een belangrijke rol speelt bij de groeiende (ervaren) complexiteit.[19]

Tabel 2. Waar zit complexiteit in wetgeving?

Kenmerk	Wat het inhoudt	Wat de complexiteit versterkt
Aantal 'regels'	Het totale aantal geldende 'regels', gemeten in bijvoorbeeld regelingen of artikelen	Hoe meer regels, hoe lastiger de toepasselijke regel te vinden is
Onderlinge samenhang	De afstemming tussen regelingen	Hoe meer regelingen, hoe meer conflicten en onvoorziene doorwerking; hoe meer onderlinge verwijzingen, hoe meer bepalingen tegelijk moeten worden geraadpleegd
Aantal regelgevende lagen of instanties	Het aantal niveaus en organen dat regels vaststelt, van EU tot gemeente	Hoe meer lagen of instanties, hoe meer competentie- en hiërarchievragen
Bepaaldheid	De vraag of een regel zelfstandig op een concreet geval kan worden toegepast, of pas na nadere invulling	Hoe opener de norm, hoe meer ruimte voor interpretatieverschillen en hoe groter de behoefte aan concretisering
Uitvoerigheid	De lengte en gedetailleerdheid: het aantal uitzonderingen, voorwaarden en stapsgewijze instructies	Hoe uitvoeriger de regel, hoe moeilijker het gewone geval eruit te lichten is
Bestendigheid	De frequentie waarmee wijzigingen plaatsvinden	Hoe vaker regelingen veranderen, hoe minder duidelijk welke versie geldt
Toegankelijkheid	Het taalgebruik en de technische voorkennis die een regel veronderstelt	Hoe meer vakjargon en voorkennis, hoe kleiner de kring die de regel zelfstandig kan lezen

[19] Vgl. Raad van State, *Regelcomplexiteit. Een verkenning aan de hand van twee casestudy's*, Den Haag, april 2023 (hierna: RvS 2023) en Kamerstukken I 2024/25, 33 118, GI.

Aantal 'regels'

Hoewel aantallen niet zaligmakend zijn, is de terugkerende observatie dat wetgeving de neiging heeft te groeien. Wie dat wil vaststellen, stuit op een meetprobleem: zelfs juristen kunnen niet precies aanwijzen wat één 'regel' is. Gaat het om regelingen, artikelen of woorden?[20] De zeggingskracht van zo'n eigenschap is op zichzelf bovendien beperkt: minder regelingen kunnen alsnog complexer zijn als ze omvangrijker zijn of complexere artikelen bevatten. Daar komt bij dat een behaalde doelstelling nog niet betekent dat gebruikers er iets van merken: de lastenreductie van de kabinetten-Balkenende haalde numerieke doelstellingen, maar het bedrijfsleven zag daar volgens de Algemene Rekenkamer weinig van terug.[21] Aantallen zeggen vooral iets in reeksen met een vaste teleenheid, in samenhang met andere kenmerken van complexiteit.



Stikstof: beknopte bepaling, grote complexiteit

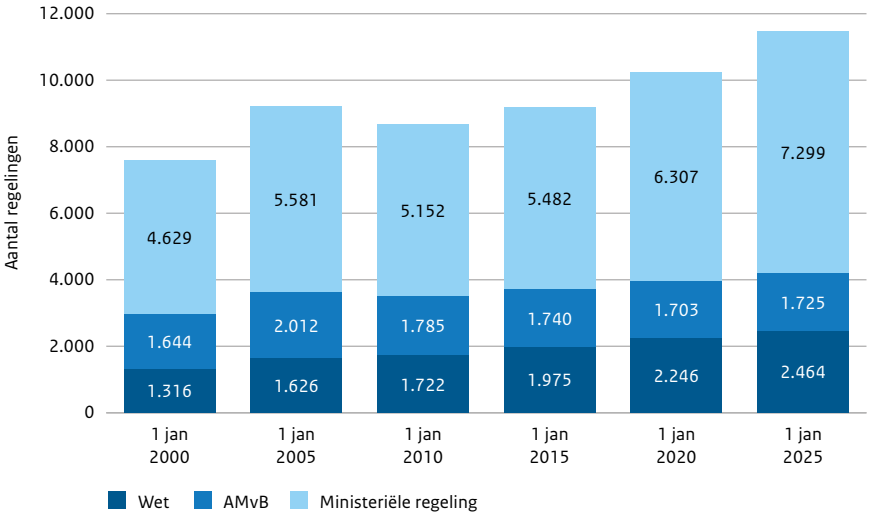
De stikstofproblematiek laat zien dat complexiteit niet per se afhangt van aantallen regelingen, artikelen, leden of woorden. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn telt vier leden, die lidstaten onder meer verplichten verslechtering van beschermde natuur te voorkomen en plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen te beoordelen. Beknopter kan bijna niet – en toch is dit een van de meest complexe rechtsgebieden van het moment. De complexiteit zit hier in andere kenmerken, zoals de gelaagdheid (wisselwerking Europees en nationaal recht) en onbepaaldheid: open begrippen als 'significante gevolgen' en 'passende beoordeling' kregen hun betekenis pas in de rechtspraak (§ 2.3). Maar ze ligt met name in de toepassing in de praktijk: in de knelpunten die daar ontstaan, in de jurisprudentie die daarover in de loop der jaren wordt ontwikkeld, en in de doorwerking van die rechtspraak in de vergunningverlening.

[20] Vgl. P.O. de Jong en M. Herweijer, *Alle regels tellen* (Onderzoek en beleid 225), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

[21] Voermans 2008, p. 33 en p. 45-50, onder verwijzing naar de Algemene Rekenkamer.

Afgemeten naar het aantal *regelingen* (wetten, amvb's en ministeriële regelingen) groeit het regelbestand op nationaal niveau gestaag, met een terugval in het eerste decennium van deze eeuw (figuur 1).[22]

Figuur 1. Aantal geldende wetten, amvb's en ministeriële regelingen, 2000-2025



Nederland is hierin niet uniek. Zo wijst onderzoek erop dat de federale wetgeving in de Verenigde Staten en Duitsland tussen 1994 en 2018 meer dan anderhalf keer zo omvangrijk is geworden, waarbij in beide landen onder meer sociale zekerheid, financiële regulering, belastingen, milieubescherming en immigratie de snelst groeiende wetsfamilies vormden.[23] Brits onderzoek suggereert dat de gemiddelde lengte per wet in Groot-Brittannië sinds eind jaren vijftig is vervijfvoudigd en dat de hoeveelheid lagere regelingen sinds eind jaren tachtig is verdubbeld.[24]

> *"Een toenemend aantal regels leidt niet automatisch tot een toenemende naleving en handhaving. Sterker nog, men zou zelfs kunnen beweren dat hoe meer regels er worden gemaakt, des te kleiner de kans is dat al die regels ook worden nageleefd. Al was het maar omdat rechtssubjecten door de vele wetten het geheel van het regelwoud niet meer overzien."*
>
> **– Thom de Graaf, voormalig vice-president van de Raad van State (2021)[25]**

[22] De terugval is mogelijk te herleiden tot de dereguleringsoperaties van die periode, waaronder het programma *Bruikbare rechtsorde*. Verantwoording van de cijfers is te vinden op kcbr.nl/staat.

[23] Zie Katz e.a. 2020, paragrafen 'Substantial growth in volume, connectivity, and hierarchical structure' (tabel 1 en figuur 2) en 'Clustering for comparative and dynamic analysis' (figuur 6).

[24] Office of the Parliamentary Counsel (Cabinet Office), *When Laws Become Too Complex. A review into the causes of complex legislation*, Londen 2013 (hierna: OPC 2013).

[25] Th.C. de Graaf, 'De crisis van Zouridis nader gewogen', in: *Rechtstreeks* 2021/1, raadvanstate.nl.

Waarom zijn die aantallen een probleem? Bijvoorbeeld omdat naleving en handhaving niet meegroeien en omdat het geheel minder overzichtelijk wordt. Dit is ook een probleem voor wie wil vereenvoudigen: de gevolgen van de vereenvoudiging van regels en zeker van stelselherziening laten zich steeds minder goed overzien.

Onderlinge samenhang

Misschien wel het belangrijkste kenmerk is de *samenhang* tussen regels, een van de klassieke wetgevingskwaliteitseisen.[26] Regels die afzonderlijk uitvoerbaar zijn, kunnen in samenhang verschillende soorten problemen opleveren. Ze kunnen bijvoorbeeld *botsen* (toegepast op dezelfde situatie tegenstrijdige uitkomsten voorschrijven) of juist een *vacuüm* oproepen (mensen vallen tussen wal en schip omdat geen enkele regeling in hun situatie voorziet). Waarschijnlijk komt het vaakst voor dat de samenhang simpelweg onduidelijk is: regels uit verschillende domeinen – zoals arbeidsomstandigheden en zorg – zijn niet op elkaar toegesneden of hebben in samenhang een uitwerking die bij het ontwerpen niet onder ogen is gezien. Een belangrijke consequentie is dat mensen die de gevolgen van een complex systeem niet kunnen overzien, kiezen voor de 'nuloptie': geen actie. Mensen zien af van een aanvraag voor bijvoorbeeld een toeslag of durven de stap naar (meer) werk niet te zetten, omdat ze niet kunnen overzien wat het voor hen betekent.[27]

Als regelingen onbedoeld op elkaar inwerken: ongewenstverklaring van tbs'ers

De ongewenstverklaring van tbs'ers biedt een sprekend voorbeeld van de complexiteit die kan ontstaan in de wisselwerking tussen regelingen, in dit geval het strafrecht en het vreemdelingenrecht. Wie ongewenst is verklaard, heeft geen rechtmatig verblijf meer en moet Nederland verlaten. Maar zolang de tbs-maatregel loopt, wordt die in Nederland ten uitvoer gelegd en is uitzetting niet in alle gevallen mogelijk. De betrokkene kan dan niet blijven, maar ook niet vertrekken. Na herhaalde signalen over dit knelpunt is de Verlofregeling tbs verruimd om de resocialisatie in het land van herkomst te versoepelen.[28] Ook werkt het kabinet momenteel aan een breder pakket waarbij aandacht is voor vreemdelingen die klem kunnen komen te zitten tussen de stelsels van het vreemdelingenrecht en de forensische zorg, zoals gesignaleerd in een adviesrapport uit februari 2021 van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

[26] Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2, § 2.2.6, p. 29.

[27] Zie IBO 2023, hoofdstuk 3: de angst voor terugvorderingen is een van de meest genoemde redenen om van een regeling geen gebruik te maken of de stap naar (meer) werk niet te zetten ('onzekerheidsval').

[28] Jaarverslagen Raad voor de rechtspraak over de jaren 2022-2025; Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 740 met verwijzing naar Kamerstukken II 2020/21, 29 452, nr. 241.

Aantal regelgevende lagen of instanties

Een kenmerk dat met het voorgaande samenhangt, is het aantal regelgevende lagen of instanties waarvan de regels afkomstig zijn. In Nederland springt in het oog dat het aantal regelgevende instanties aanzienlijk is: regels worden vastgesteld op het niveau van het Rijk en het Koninkrijk, provincies, gemeenten, waterschappen, toezichthouders en uitvoeringsorganisaties, met daarboven rechtstreeks werkend internationaal en Europees recht. Dit kan leiden tot een *stapeling* van regels die elkaar overlappen, aanvullen of doorkruisen, ook doordat de regels elkaar vaak opvolgen in de tijd. In § 2.2 wordt verder ingegaan op de wisselwerking met internationaal en Europees recht.

Stapeling in de bouwregelgeving

Een illustratie van het mechanisme van stapeling komt uit de woningbouw. In opdracht van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) bracht de onafhankelijke adviesgroep Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving (STOER) adviesrapporten uit met voorstellen om de bouw te versnellen door regels te schrappen of te versoepelen. De adviesgroep beschrijft een gefragmenteerde regelontwikkeling vanuit verschillende belangen, zoals veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid. Het juridisch vastleggen van op zichzelf gerechtvaardigde maatschappelijke belangen heeft geleid tot een complex systeem van bouwvoorschriften, planvorming, vergunningseisen, milieuregels, welstandsnormen en toezicht.[29] De bouwregelgeving laat ook zien dat schrappen niet altijd vereenvoudigt: wordt een eis op rijksniveau geschrapt, dan hanteren decentrale overheden soms hun eigen – uiteenlopende – regels, wat voor de bouwsector tot grotere onduidelijkheid en hogere kosten kan leiden.

Gelaagdheid speelt ook binnen het rijksniveau zelf: wetten werken door in amvb's en ministeriële regelingen. Het grootste deel van het regelbestand bestaat uit ministeriële regelingen, en juist die zijn in omvang het sterkst gegroeid (figuren 1 en 2).

Bepaaldheid

Bepaaldheid gaat over de vraag of een regel zelfstandig op een concreet geval kan worden toegepast, of pas na nadere invulling. Bij een middelvoorschrift zoals 'een nooduitgang is minstens 0,85 meter breed' kan dat; bij een doelvoorschrift zoals 'het gebouw moet brandveilig zijn' moet iemand nog bepalen wat 'brandveilig' betekent. Hoewel doelvoorschriften overzichtelijk ogen, kunnen ze in de praktijk veel complexiteit meebrengen.

[29] Adviesgroep STOER, *Sneller, meer, goedkoper* (adviesrapport fase 1, 24 april 2025), p. 12; zie ook het eindrapport *Woningbouw: sneller, meer, goedkoper*, 10 juli 2025.

Dat speelt vooral bij verplichtingen om iets te *doen* – zoals zorg dragen voor 'brandveiligheid' of een 'veilige werkomgeving' – in plaats van na te laten. Waar wetgeving van oudsher vooral verbood, zijn normen die gebieden iets te doen mede onder invloed van internationaal recht dominanter geworden: rapporteren, kwaliteitssystemen opzetten, risicoanalyses uitvoeren. Zulke positieve verplichtingen maken de doelgroep, de toezichthouder en de rechter tot medewetgever: het doel moet worden vertaald in maatregelen, subdoelen en indicatoren, en elke vertaalslag voegt regels toe.[30]

Open normen en doelvoorschriften hebben voordelen: ze laten ruimte voor de omstandigheden van het geval en verouderen minder snel. Middelvoorschriften bieden zekerheid, maar worden star zodra de omstandigheden veranderen. Wat passend is, kan per situatie verschillen: bij veelvoorkomende, gestandaardiseerde gevallen pleit veel voor gesloten regels, bij uiteenlopende of moeilijk te voorziene gevallen voor open standaarden – of een combinatie van beide.[31]

Wet handhaving sociale zekerheid: passend handhaven

De Wet handhaving sociale zekerheid laat zien dat vereenvoudiging niet samenvalt met de keuze tussen strakke regels en ruime discretie. De wet is een reactie op het handhavingsregime onder de Fraudewet, waarbij een overtreding van de inlichtingenplicht in eerste instantie een boete van 100 procent van het benadelingsbedrag kon opleveren. De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening concludeerde dat dit regime mensen die een fout maakten als fraudeur behandelde en de risico's van complexe wetgeving bij de burger legde.[32] In reactie hierop is niet gekozen voor een opener norm ('terugvordering mogelijk' in plaats van 'terugvordering verplicht'): die zou de complexiteit verplaatsen naar de uitvoerder en de burger in onzekerheid laten.[33] In plaats daarvan is gekozen voor een handhavingsregime dat tegelijk kaders stelt én ruimte laat: wanneer een waarschuwing, wanneer een boete, en wanneer geen terugvordering (bij fouten of traag handelen van de overheid). De les voor vereenvoudiging: eenvoud is niet alleen een kwestie van strakkere of ruimere regels, maar ook van passend handhaven.

[30] P.C. Westerman, *Outsourcing the Law. A Philosophical Perspective on Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar 2018, hoofdstuk 7 (hierna: Westerman 2018).

[31] Combinaties zien we bijvoorbeeld in de bouwregelgeving. Naast een concreet voorschrift geldt dan een doelnorm: wie aan het voorschrift voldoet, voldoet daarmee aan het doel, maar mag dat doel ook langs een gelijkwaardige andere weg bereiken.

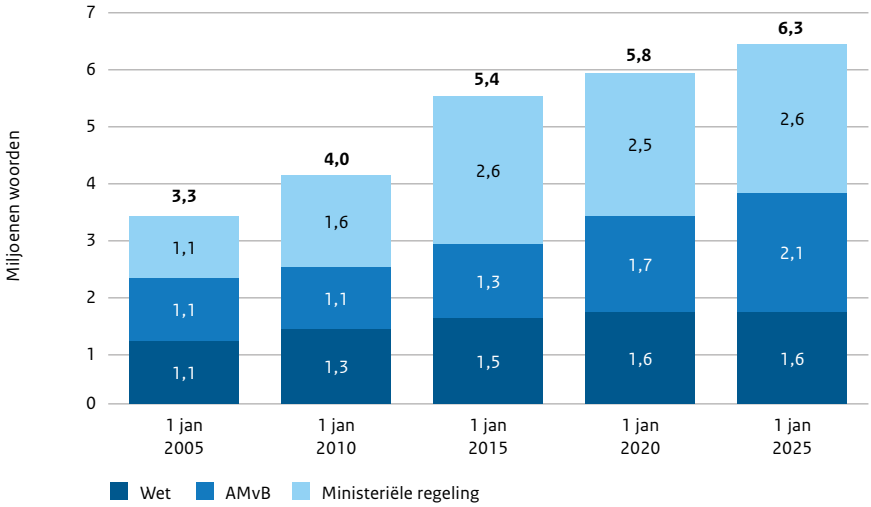
[32] *Blind voor mens en recht*, verslag van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD), Kamerstukken II 2023/24, 35 867, nr. 6, § 2.3.

[33] Kamerstukken II 2024/25, 36 785, nr. 3, p. 12-13 en 14-15.

Uitvoerigheid

Uitvoerigheid gaat over de omvang en dichtheid van een regeling: hoe meer bepalingen, voorwaarden en uitzonderingen, hoe lastiger het gewone geval te vinden is. Regelingen zijn in de loop der tijd steeds uitvoeriger geworden. Het totale normvolume van vijfendertig veelgeraadpleegde wetten – de wet zelf plus de onderliggende amvb's en ministeriële regelingen – is tussen 2005 en 2025 bijna verdubbeld, van ruim drie naar ruim zes miljoen woorden.

Figuur 2. Aantal woorden in vijfendertig veelgeraadpleegde wetten en de daarop gebaseerde amvb's en ministeriële regelingen, 2005-2025[34]



Hierbij past een belangrijke kanttekening: uitvoerigheid draagt niet per definitie bij aan complexiteit. De uitwerking van open normen in gedetailleerdere voorschriften kan voor doelgroepen juist een beweging van moeilijk hanteerbaar naar geordend betekenen.

Bestendigheid

Bestendigheid gaat over de vraag hoe lang een regel ongewijzigd blijft gelden. Uit onderzoek blijkt dat de vraag naar vereenvoudiging vaak een vraag is naar bestendigheid: beleidscontinuïteit en bestendige wetgeving die niet voortdurend verandert.[35] Voor wie met beleid en wetgeving moet werken, betekent elke wijziging opnieuw uitzoeken welke versie geldt en wat er is veranderd, en wat er in de praktijk moet gebeuren om eraan te voldoen.

[34] Verantwoording van de meting en de afbakening: kcbr.nl/staat.

[35] Van Melis 2025, § 5.

De bestendigheid van regelingen staat onder druk. Bij wetten (begrotingswetten niet meegerekend) schommelt het aandeel wijzigingswetten al jaren tussen de zeventig en tachtig procent en bij amvb's ligt het aandeel de laatste jaren boven de tachtig procent.[36]

Toegankelijkheid
Toegankelijkheid, ten slotte, gaat over taal en voorkennis. Wetgeving leunt op begrippen die voor juristen gesneden koek zijn, maar voor anderen soms raadsels. Wat toegankelijk is, hangt vooral af van wie er leest, zoals in de volgende paragraaf verder aan bod komt.

Aan de toegankelijkheid van wetgeving wordt de laatste jaren gericht gewerkt.[37] Daarmee is dit kenmerk mogelijk een uitzondering op de richting waar de kenmerken per saldo op wijzen: het regelbestand wordt groter, uitvoeriger en veranderlijker – en daarmee complexer.

1.3 Complexiteit als ervaring

Complexiteit ligt niet alleen besloten in de tekst van wetgeving. Wetgeving heeft verschillende gebruikerskringen die eigen perspectieven hebben op de vraag wat complex of eenvoudig is. Wie wetgeving wil vereenvoudigen, moet dus kiezen: *voor wie* moet ze eenvoudiger worden?

Het persoonsgebonden budget: eenvoud voor wie?
Dat de ervaren eenvoud afhangt van het perspectief, illustreert het persoonsgebonden budget (pgb). De staatssecretaris van VWS constateerde eind 2024 dat de complexiteit van het pgb groot is en kondigde vereenvoudiging aan, maar tekende daarbij aan dat vereenvoudiging voor de budgethouder juist complexiteit kan opleveren voor andere partijen, zoals zorgaanbieders, geldverstrekkers of de Sociale Verzekeringsbank.[38] De les voor vereenvoudiging: eenvoud voor de één is niet hetzelfde als eenvoud voor de ander, en wie wil vereenvoudigen kiest mogelijk voor de ene gebruikerskring ten koste van een andere.

Twee kringen keren bij vrijwel elke regel terug: de doelgroep, voor wie de regel bepaalt wat moet, mag of niet mag, en de overheid, die hem uitvoert, handhaaft en toepast (tabel 3).

[36] Eigen berekening op basis van het Basiswettenbestand. Zie voor de verantwoording: kcbr.nl/staat.
[37] Agenda wetgevingskwaliteit, Kamerstukken II 2024/25, 36 600-VI, nr. 151, en Kamerstukken I 2024/25, 31 731, U.
[38] Kamerstukken II 2024/25, 25 657, nr. 363.

Tabel 3. Complexiteit als ervaring: twee gebruikerskringen

Gebruikers	‘Eenvoudig’ voor deze gebruiker	‘Complex’ voor deze gebruiker
Doelgroep	Ik begrijp wat ik moet doen en kan dat ook doen	Onduidelijke verwachtingen; tegenstrijdige of overlappende formulieren
Overheid	Consistent toepasbaar; ICT-systemen kunnen registreren; standaardgevallen vergen weinig interpretatie	Casus-per-casus invulling; frequente wijzigingen; onbepaaldheid

Het beeld van twee gebruikerskringen suggereert meer eenheid dan er is: ook binnen doelgroepen en de overheid lopen de ervaringen uiteen. Wie over voldoende tijd, kennis en hulp beschikt, kan een groot deel van de complexiteit absorberen zonder dat zijn rechten worden geraakt – al dan niet met betaalde ondersteuning van een adviseur, accountant of advocaat.[39] Een gedetailleerde regeling is voor een bedrijf met een juridische staf beter te behappen dan voor een eenmanszaak. En wie vaker met wetgeving te maken heeft, kan er beter mee omgaan dan wie dat zelden doet. Complexiteit treft bepaalde groepen dus harder dan andere.

Complexiteit voor de doelgroep: als mens, ondernemer of professional



Voor wie het recht ‘als mens’ tegenkomt – bij een uitkering, scheiding, ziekte – betekent eenvoud vooral: begrijpen wat er wordt verwacht en dat ook kúnnen doen. Vereenvoudiging wordt vanuit dit perspectief wel omschreven als de mate waarin het lukt het stelsel *begrijpelijker* en *doenlijker* te maken.[40] Mensen die het recht niet in een professionele hoedanigheid tegenkomen, missen de professionele infrastructuur van adviseur of staf, en moeten ermee om kunnen gaan op het moment dat hun ‘doenvermogen’ het kleinst is.[41] Dit geldt ook vaak voor de mensen die hen daarbij helpen: ook mantelzorgers en vrijwilligers hebben last van regels die zij maar moeilijk kunnen doorgronden.

[39] Zie over de drempel voordat complexiteit een probleem wordt (*burden tolerance*) bijv. Marseille en Ebens 2025.

[40] Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD), *Meten van vereenvoudiging* (reflectie), mei 2026, aangeboden bij Kamerstukken II 2025/26, 32 140, nr. 307 (hierna: IBTD 2026), p. 4.

[41] Zie over doenvermogen WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, rapport nr. 97, Den Haag 2017.

Doenvermogen onder druk: de aftrek specifieke zorgkosten
Complexiteit drukt vaak het zwaarst op mensen die het al moeilijk hebben. De aftrek specifieke zorgkosten – bedoeld voor mensen met een chronische ziekte of beperking en hun naasten – laat zien hoe verschillende vormen van complexiteit zich opstapelen bij de kwetsbare groep voor wie de regeling is bedoeld. Voor belastingplichtigen is niet steeds duidelijk welke kosten wel en niet aftrekbaar zijn; uit onderzoek bleek dat 39 procent van het opgegeven bedrag onjuist werd opgevoerd. Tegelijk is er sprake van niet-gebruik – een deel van de rechthebbenden kent de regeling niet of weet haar niet te vinden. En voor de Belastingdienst is de regeling lastig te controleren, omdat opgave en werkelijkheid niet systematisch te vergelijken zijn en beoordeling maatwerk per geval vergt.[42] Het kabinet is voornemens de regeling af te schaffen en een tegemoetkoming via gemeenten beschikbaar te stellen.

Uit onderzoek naar de ervaringen van ondernemers blijkt dat voor hen vooral de kosten, de werkbaarheid binnen de eigen bedrijfsvoering en het nut dat zij in een regel zien zwaar wegen.[43] De last zit daarbij minder in de inhoudelijke norm dan in de verplichtingen eromheen – rapporteren, registreren, vergunningen aanvragen, inspecties ondergaan.[44] En 'last' is meer dan uren en facturen: wie investeert of een werknemer aanneemt, rekent op een regelomgeving die stabiel blijft zolang de investering moet worden terugverdiend, en voorspelbaarheid weegt daarom vaak zwaarder dan de meetbare nalevingskosten. Zo omvat de ervaring ook onzekerheid en het risico van procedures.[45] Wijzigingen worden bovendien vrijwel altijd als negatief ervaren en gunstige veranderingen vaak gemist – dereguleringsoperaties kunnen de ervaren regeldruk zelfs verhogen.[46]

Ook voor andere professionals gaat complexiteit op de werkvloer vaak niet over het aantal regels, maar over onduidelijke samenhang en onderbepaaldheid, bijvoorbeeld doordat regels langs gescheiden sporen zijn ontstaan. De leraar, de verpleegkundige en de agent staan op het kruispunt van onderwijs-, zorg-, veiligheids- en privacyregels en moeten in het concrete geval verzoenen wat eerder niet tegen elkaar is afgewogen.

---

[42] Aanpak fiscale regelingen (ambtelijk rapport, ministerie van Financiën 2023), p. 21, 28 en 32-33.

[43] OPC 2013, p. 17. Vgl. E.J.M. Vergeer, *Regeldruk vanuit een ander perspectief. Onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers* (diss. Leiden), 2017 (hierna: Vergeer 2017): ondernemers kijken vooral naar kosten, werkbaarheid en gepercipieerd nut.

[44] OESO, *Smart Regulations, Strong Business: Enabling Growth and Societal Protection in a Fast-Changing World*, Parijs: OECD Publishing 2026 (doi.org/10.1787/93d38770-en).

[45] Vgl. P. Wennink, *De route naar toekomstige welvaart*, 12 december 2025, samenvatting p. 9 en aanbeveling 18, aangeboden bij Kamerstukken II 2025/26, 32 637, nr. 739.

[46] Vergeer 2017 en OPC 2013, p. 18.

Complexiteit voor de overheid

Ook achter de overheid gaan uiteenlopende gebruikers en ervaringen schuil: wat een bewindspersoon, een uitvoerder en een wetgevingsjurist als complex ervaren, is niet per se hetzelfde.[47] Bij uitvoeringsorganisaties en toezichthouders wordt eenvoud vaak in verband gebracht met uniforme toepasbaarheid: past de regel in de ICT-systemen, en vergen standaardgevallen weinig interpretatie?[48] Ook voor de rechtspraak is van belang of de wet voldoende richting geeft, zodat niet elk geschil rechtsvorming vergt. In het parlement gaat het eerder over grip: kunnen volksvertegenwoordigers overzien wat wordt vastgesteld, wat delegatie in de praktijk gaat betekenen en waar de eigen amendementen het stelsel raken? Dit raakt ook de oorzaken van complexiteit (zie deel 2 van dit rapport).

Waar de ervaringen elkaar in de weg zitten

Eenvoud voor de één kan hand in hand gaan met eenvoud voor de ander. Het vooraf invullen van belastingaangiften is een voorbeeld van een win-winmaatregel die het stelsel doenlijker maakt zonder de uitvoering te belasten.[49] Waar dat niet zo is, wordt wel gesproken van 'afruilen': minder gericht op doelgroepen maar beter voor het algemene belang, eenvoudiger voor de samenleving maar complexer voor de uitvoering, of andersom. Bij het maken van beleid en het inzetten van wetgeving als beleidsinstrument is vaak sprake van zo'n afruil.[50] Tabel 4 vat enkele veelvoorkomende afruilen samen.



[47] In de Tweede Kamer hebben rapporteurs wetgevingskwaliteit daar aandacht voor gevraagd: zie 'Werken aan wetgevingskwaliteit', brief aan de commissies van de Tweede Kamer, 4 november 2024.

[48] IBTD 2026, p. 4.

[49] IBTD 2026, p. 7.

[50] SEO Economisch Onderzoek, *De complexiteit van vereenvoudiging. Praktijklessen om beleid te vereenvoudigen*, maart 2025 (hierna: SEO 2025-I), p. 17.

Tabel 4. Wiens eenvoud wint? Drie afruilen

Afruil	Kern van de spanning
Menselijke maat (rechtvaardigheid) tegenover uniformiteit (rechtsgelijkheid) en uitvoerbaarheid	Hardheidsclausules, uitzonderingen en maatwerk doen recht aan de situatie van mensen, maar vragen beoordeling, kennis, tijd en motivering en laten zich moeilijk automatiseren. De menselijke maat, in het publieke debat vaak gezien als een antwoord op complexiteit, is voor de uitvoerder vaak een bron ervan en kan ook zorgen voor rechtsongelijkheid.[51]
Duidelijkheid tegenover beknoptheid	Precieze voorschriften geven meer rechtszekerheid vooraf, maar elke verduidelijking is een regel erbij, en samen kunnen ze het stelsel omvangrijk en onoverzichtelijk maken.
Snelheid tegenover rechtsbescherming	Voor wie wil bouwen of investeren is eenvoud vooral sneller duidelijkheid: kortere en voorspelbaardere procedures. Maar juist die procedurestappen zijn de momenten waarop bezwaar, inspraak en rechterlijke toetsing zijn georganiseerd. Wat voor de ene kring vertraging is, is voor de andere het moment waarop haar belang wordt gehoord.

Van wegregelen naar hanteerbaar houden

Uit het voorgaande blijkt dat complexiteit voortkomt uit meer dan alleen de tekst van de wet. Of wetgeving als complex wordt ervaren, hangt bijvoorbeeld ook af van de praktijk eromheen: hoe de wet wordt uitgevoerd en gehandhaafd, hoe de overheid mensen erin wegwijs maakt – met voorlichting, formulieren en andere communicatie – en welke administratieve verplichtingen daarbij komen kijken. Ook de beschikbaarheid van juridische kennis of ondersteuning is van belang: een professionele organisatie met deskundige staf ervaart een ingewikkelde regel anders dan wie er zonder hulp mee uit de voeten moet. Een derde belangrijke factor is rust: frequente wijzigingen wegen voor gebruikers vaak zwaarder dan de meetbare kosten ervan doen vermoeden. Voorspelbaarheid is een waarde op zich.[52]

Daarin schuilt ook goed nieuws: niet alle complexiteit hoeft te worden wéggeregeld om hanteerbaar te zijn. Rust, heldere communicatie en goede ondersteuning kunnen al veel verschil maken.

[51] Vgl. de eerste editie: *Staat van de wetgevingskwaliteit*, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 36 600-VI, nr. 27. Zie ook de nota Bruikbare rechtsorde (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9), die het gelijkheidsbeginsel als motor van regeldruk benoemt: omdat de maatschappelijke werkelijkheid divers is, leidt het streven naar gelijke behandeling al snel tot uitzonderingen en daarmee tot meer regels.

[52] De Aanwijzingen voor de regelgeving kennen om deze reden vaste verandermomenten (aanwijzing 4.17).

Deel 2: Oorzaken van complexe wetgeving

Complexe samenlevingen brengen complexe wetgeving voort: claims op schaarse ruimte, ingrijpende maatschappelijke transities, internationalisering van het recht en de groei van wetenschappelijke kennis zorgen voor een onvermijdelijke wetgevingsdruk.[53] Vrijwel niemand verlangt die complexiteit als zodanig. Wel verlangen we dingen die haar veroorzaken: veiligheid, natuurbescherming, goede zorg, een eerlijke verdeling van lusten en lasten en waarden die we in een democratische rechtsstaat belangrijk vinden – gelijke behandeling, draagvlak, rechtszekerheid en de eis dat overheidsoptreden een wettelijke grondslag heeft. Elk daarvan laat sporen na in de wetgeving – en kan vereenvoudiging belemmeren.

De vraag die in dit deel centraal staat, is hoe die belangen en waarden verankerd worden in het recht. Dat gebeurt op veel plaatsen tegelijk, over verschillende bestuurslagen, organen en mensen. Wetgeving is de uitkomst van veel afzonderlijke beslissingen – en het is de vraag of daarbij altijd voldoende oog is voor samenhang en consequenties. Dit deel loopt daarom langs drie kringen waarin het recht vorm krijgt. Allereerst het nationale wetgevingsproces, waarin vele prikkels gericht zijn op toevoegen en weinig op weghalen (§ 2.1). Dan de gelaagde rechtsorde waarin de wetgever opereert – recht dat in Brussel en in internationale verbanden, mede door Nederland zelf, wordt gemaakt (§ 2.2). Ten slotte de rechter, die moet invullen wat de wetgever openlaat (§ 2.3).[54]

2.1 ‘De wetgever’ bestaat niet: het proces voegt toe en haalt zelden weg

De inhoudelijke complexiteit van wetgeving hangt samen met de complexiteit van het proces waarin zij tot stand komt. ‘De wetgever’ bestaat niet: achter dat begrip schuilt een procedure waarin politiek en ambtenarij nauw verweven zijn – en waarin weinig prikkels werken in de richting van eenvoud, terwijl talloze prikkels bijdragen aan complexiteit. De commissie-Geelhoed beschreef het mechanisme al in 1984: bij interdepartementaal overleg pleegt ‘een in eerste opzet al omvangrijk en ingewikkeld ontwerp nog omvangrijker en gecompliceerder’ te worden, en consultaties leiden ‘bijna altijd’ tot detailaanpassingen ‘aan de bijzondere verlangens van de belanghebbenden – kortom, tot het tegendeel van een lichtere en eenvoudiger opzet’.

---

[53] Vgl. Kamerstukken I 2024/25, 33 118, GI (kabinetsstandpunt over het advies Met recht balanceren), 21 februari 2025, waarin toegenomen juridisering en regelcomplexiteit worden geplaatst in de context van schaarste, transities en grote maatschappelijke opgaven.

[54] Regels van provincies, gemeenten en waterschappen komen in dit deel niet zelfstandig aan bod. Over de staat van het decentraal bestuur, waaronder de groei van regionale samenwerkingsverbanden en het zicht daarop van gemeenteraden: Staat van het Bestuur 2024.

Bij de parlementaire behandeling werken dezelfde krachten: 'iedere bevoegdheid, iedere norm en iedere procedure biedt op zichzelf een aanknopingspunt voor verfijnende of uitbreidende amenderingen'.[55]

Elk belang heeft een behartiger, het geheel niet

Wetgeving is bijna altijd het product van waarden en belangen die ieder afzonderlijk verdedigbaar zijn, maar die om weging vragen: rechtszekerheid tegenover rechtvaardigheid, bescherming tegenover ondernemingsvrijheid, gelijkheid tegenover maatwerk, snelheid tegenover zorgvuldigheid; zie ook de in § 1.3 beschreven afruilen. Niet alles kan, en niet alles kan tegelijk. Wordt die spanning niet uitgesproken maar opgelost door aan beide tegemoet te komen, dan is stapeling de uitkomst – en hoe hoger de stapel wordt, hoe meer het houvast verdwijnt dat de regels juist zouden moeten bieden.

De waarden en belangen die om bescherming in het recht vragen, hebben elk hun eigen behartigers; voor de overzichtelijkheid van het stelsel als geheel geldt dat minder. Voor dat geheel wordt vaak gekeken naar de hoeders van wetgevingskwaliteit – de bewindspersonen van Justitie en Veiligheid, de Afdeling advisering van de Raad van State, de Eerste Kamer, het Adviescollege toetsing regeldruk – maar zij beoordelen in de praktijk vaak voorstel voor voorstel. Het is bovendien de vraag of deze instanties voldoende in positie zijn om rechtsverfijning te beïnvloeden.

Draagvlak wordt betaald met uitzonderingen

Draagvlak heeft een prijs. Om uiteenlopende partijen recht te doen en mee te krijgen worden uitzonderingen, overgangsregelingen en aanvullende voorwaarden bedacht die de uitvoerigheid van regelingen en daarmee de complexiteit verder kunnen vergroten.

Draagvlak heeft een prijs: het nieuwe Wetboek van Strafvordering

Wie een wetsvoorstel maakt, betrekt de organisaties die ermee moeten werken er graag vroeg bij: dat vergroot de uitvoerbaarheid en het draagvlak. Maar die organisaties willen lang niet altijd hetzelfde. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering, dat het strafproces moderniseert, kwam tot stand na een lange voorbereidingsfase waarin met alle partijen in de strafrechtketen zoveel mogelijk overeenstemming werd gezocht. De Afdeling advisering van de Raad van State constateerde dat het wetboek daardoor op onderdelen het karakter van een compromis had gekregen, en wees erop dat het aan de wetgever is om zelf te kiezen en zo richting te geven aan de praktijk. Dat advies leidde ertoe dat in de uiteindelijke versie scherpere keuzes zijn gemaakt.[56]

[55] Eindbericht van de commissie Vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, Kamerstukken II 1983/84, 17 931, nr. 9 (hierna: commissie-Geelhoed 1984).

[56] Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4.

"De wetgever moet af van het uitgangspunt dat overheidsbestuur effectiever en rechtvaardiger wordt door te streven naar minutieuze gelijkheid van behandeling door alle gevallen en uitzonderingen in regels onder te brengen."
– kabinet-Balkenende II (2004)[57]

Andersom verzwaart de toenemende complexiteit van wetgeving het proces. Hoe ambitieuzer en gedetailleerder de inhoud, hoe meer coördinatie, advisering, toetsing en parlementaire bewerking zij oproept. Ook leunt gedetailleerde wetgeving zwaarder op uitwerking in lagere regelingen (delegatie), wat de gelaagdheid vergroot en het proces verlengt, versplintert en aan democratisch zicht onttrekt.[58]

Compromis in de wet, complexiteit in de uitvoering: de Wet veilige jaarwisseling
Complexiteit ontstaat soms in het parlementaire proces. De Wet veilige jaarwisseling (Stb. 2026, 7), die voortkomt uit een initiatiefwetsvoorstel, voert een nationaal vuurwerkverbod voor consumenten in. Om tot een meerderheid te komen was een compromis nodig: via het gewijzigde amendement-Bikker c.s. werd een ontheffing mogelijk gemaakt die de burgemeester kan verlenen aan groepen burgers die zich hebben georganiseerd in een vereniging of stichting, zoals dorps- en buurtverenigingen.[59] Bij de uitwerking in het Besluit veilige jaarwisseling bleek de afbakening allesbehalve eenvoudig: er zijn regels nodig voor de aanvrager, het veiligheidsplan, het afsteekterrein en de veiligheidsafstanden, de personen die afsteken, de afsteektijden en de toegestane hoeveelheid vuurwerk.[60] Wat het voorbeeld zichtbaar maakt, is dat een politiek compromis de vraag soms niet beantwoordt maar verplaatst. De vraag hoeveel ruimte er naast het nationale verbod nog is, schoof door naar de uitvoeringsregelgeving en -praktijk – en leidt daar tot complexiteit.

Een belangrijke prikkel achter de neiging tot toevoegen komt van de behartigers van deelbelangen, die zich in verschillende fasen van het proces laten horen en naast kennis over de werkbaarheid van regels ook nieuwe wensen en belangen inbrengen die voorstellen kunnen compliceren. Deelbelangen komen ook tot uiting in toetsen: denk aan de uitvoeringstoets, regeldruktoets, doenvermogentoets, discriminatie-, mkb-, gendergelijkheids- en kinderrechtentoets, milieueffectrapportage en gegevensbeschermingseffectbeoordeling

[57] Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9, hoofdstuk III.
[58] Vgl. commissie-Geelhoed 1984, § 2.5.2 onder b.
[59] Gewijzigd amendement van het lid Bikker c.s., Kamerstukken II 2024/25, 35 386, nr. 17.
[60] Besluit veilige jaarwisseling (Stb. 2026, 168).

(DPIA). Elk van die toetsen is een legitiem antwoord op een belang dat eerder te weinig gewicht kreeg, maar het risico is dat de optelsom het proces verzwaart en de afweging verschuift naar het technische domein op het moment dat de piketpalen al geslagen zijn.[61]

Diezelfde asymmetrie – behartigers voor afzonderlijke belangen, geen pleitbezorger voor het stelsel als geheel – verklaart waarom wetgeven meestal makkelijker is dan intrekken: bestaande regelingen hebben doorgaans een kleine groep gebruikers met een groot belang en een grote groep niet-gebruikers met een klein belang. De eerste groep spreekt zich uit, de tweede zwijgt. Een voorbeeld is de beoogde afschaffing van het verlaagde accijnstarief voor kleine brouwerijen in de Wet implementatie richtlijnen accijns 2022 – een regeling die haar oorspronkelijke doel niet meer bereikt.[62] De afschaffing werd via een amendement uit het wetsvoorstel gehaald.[63]

Regels worden verder verfijnd

Wat eenmaal in regelvorm is gegoten, raakt steeds verder verfijnd. In de literatuur worden verschillende drijfveren en mechanismen genoemd die wetgeving doen 'verdichten', zoals het streven naar gelijkheid en rechtszekerheid. Elke aanbouwlaag verankert zich in een uitvoeringspraktijk, bij begunstigde groepen en in rechtspraak. Een belangrijke factor in dit proces is het toenemend gebruik van doelregelgeving (zie onder *bepaaldheid* in § 1.2). Een doel moet verderop in het proces telkens verder worden vertaald: in maatregelen, in subdoelen, in meetbare indicatoren. In de zorg werd de norm 'verantwoorde zorg' op die manier opgesplitst in 'kwaliteit van leven', 'welbevinden', 'smakelijke maaltijden' en ten slotte 'een aangename ambiance' – elk onderdeel weer met eigen nadere regels en indicatoren.[64] Elke vertaalslag is een nieuwe gelegenheid om iets toe te voegen. Zo werkt de voorkeur om op doelen te sturen, die soms gepresenteerd wordt als vereenvoudiging, in de praktijk als een aanjager van nieuwe regels. Hoe ver zo'n vertaalslag kan doorlopen, laat het onderzoek zien van een wetgevingsjurist die naging hoe de zorgplichten voor vluchtvoorzieningen in de binnenvaart uitpakten: meerdere lagen regelmakers hadden het doel zó gedetailleerd uitgewerkt dat de voorschriften niet meer bij de lokale omstandigheden pasten – maar wel trouw werden nageleefd, omdat men aannam dat het nu eenmaal de wet was.[65]

---

[61] Vgl. Kamerstukken I 2025/26, 31 731, AE, kabinetsreactie op het WODC-rapport *Doendenken*, 19 juni 2026.

[62] Zie Kamerstukken II 2021/22, 35 918. Dat de regeling haar oorspronkelijke doel niet meer bereikt, blijkt uit het rapport *Evaluatie verlaagd tarief kleine brouwerijen*, Kamerstukken II 2025/26, 32 140, nr. 287.

[63] Kamerstukken II 2021/22, 35 918, nr. 8.

[64] Vgl. Westerman 2018, hoofdstuk 2, en A.L.E. Enequist, *From abstract goals to concrete rules: Regulating nursing home care in Sweden and the Netherlands* (diss. Groningen), Ridderprint 2015.

[65] W.W. Timmer, *Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving* (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Dit mechanisme werkt op meerdere niveaus tegelijk: in de politiek, in de ambtenarij, in het EU-recht (zie § 2.2) en in de jurisprudentie (zie § 2.3).

Wat is opgebouwd, is lastig af te breken

Regels scheppen posities. Wie zijn bedrijfsvoering, inkomen of planning op een regeling heeft ingericht, ontleent daaraan een verwachting die de wetgever niet zonder meer opzij kan of wil zetten. Rechtszekerheid en gewekt vertrouwen maken afbouw duur. Het gevolg is dat nieuw beleid vaak naast het oude komt te staan in plaats van ervoor in de plaats te komen.[66]

Een illustratie biedt het groeiende overgangsrecht. Nieuwe en gewijzigde wetgeving gaat vaak gepaard met overgangsrecht voor de gevallen die onder het oude recht zijn ontstaan. Worden die gevallen ontzien, dan blijft de oude regel voor hen gelden en komt er een laag bij; worden zij niet ontzien, dan raakt dat de zekerheid die mensen aan de oude regel ontleenden. Overgangsrecht is daarmee vaak de prijs waarvoor een wijziging aanvaard wordt – en het is een prijs die in het stelsel blijft liggen. Doordat de wettenproductie grotendeels uit wijzigingswetten bestaat en de bestendigheid afneemt, stapelen die lagen zich op, elk met een eigen peildatum en een eigen groep. Onderzoek naar vereenvoudiging in de sociale zekerheid wijst erop dat het compenseren van wie erop achteruitgaat leidt tot hoge budgettaire kosten, tot een overgangsregime dat de uitvoering verzwaart, of tot allebei.[67]

Onder tijds- en prestatiedruk wordt minder doorgedacht

Veel van wat hiervoor is beschreven, wordt versterkt door de tijds- en prestatiedruk waaronder wetgeving tot stand komt. De politieke omgeving beloont zichtbaar en snel handelen sterker dan resultaten die zich pas op langere termijn tonen. Dat is begrijpelijk, maar het verkleint de ruimte om effecten op de lange termijn mee te wegen. De tijdbuffer tussen incident en wetgeving is daardoor afgenomen – incidenten worden snel omgezet in beleid en regels, met stapeling zonder bezinkingstijd als gevolg. Dit mechanisme staat bekend als de risicoregelreflex: de neiging om na een incident met nieuwe regels te reageren, ook als het onderliggende risico klein is of bestaande regels al volstaan.[68]
De reflex hangt samen met de toegenomen taken en verwachtingen van de overheid die in deel 1 al werden genoemd. Politiek en media versterken elkaar daarbij.

[66] Vgl. Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 1 (*Vertrouwen in wetgeving*), § 2.1.

[67] SEO Economisch Onderzoek, *Achtergrondrapport: De complexiteit van vereenvoudiging* (onderzoek in opdracht van het ministerie van Financiën), Amsterdam 2025, p. 15-16 en p. 28.

[68] Zie ook I. Pröpper, R. Smulders en B. Litjens, *De risicoregelreflex ontleed*, Vught 2014.

Complexe amendementen teruggedraaid

Tijds- en prestatiedruk leiden er ook toe dat de Tweede Kamer soms amendementen aanneemt waarvan de consequenties onvoldoende in beeld zijn, met als gevolg dat ze gerepareerd moeten worden. Enkele recente voorbeelden:

- Bij de Wet versterking regie volkshuisvesting werden drie amendementen aangenomen die later via een novelle moesten worden teruggedraaid of aangepast vanwege strijd met de Grondwet, strijd met het Eerste Protocol bij het EVRM respectievelijk onuitvoerbaarheid.[69]
- Bij de voorgestelde Asielnoodmaatregelenwet werd een amendement aangenomen dat beoogde illegaliteit strafbaar te stellen. De onduidelijke afbakening van de strafbaarstelling zou tot problemen leiden in de uitvoeringspraktijk. Daarom werd via een novelle beoogd om de strafbaarstelling te beperken tot de pleger. Deze werd op 21 april 2026 door de Eerste Kamer verworpen, net als de Asielnoodmaatregelenwet zelf.[70]
- Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn over de Europese blauwe kaart werd bij amendement een arbeidsmarkttoets toegevoegd. Dit bleek niet uitvoerbaar voor IND en UWV. Het kabinet bracht een novelle in procedure om de toets weer uit de wet te schrappen.[71]
- Bij de Penitentiaire beginselenwet werden drie amendementen aangenomen over audiovisueel en auditief toezicht en over bezoek- en telefoonrechten van gedetineerden. Deze bleken onverenigbaar met de Grondwet, het EVRM en het Unierecht. Een nieuw wetsvoorstel met wijzigingen van het eerdere wetsvoorstel (een zogenoemde 'supernovelle') werd in procedure gebracht om de strijdigheden met hoger recht weg te nemen.[72]

Elk van deze reparaties kost tijd en capaciteit die niet aan vereenvoudiging kan worden besteed.

[69] Het ging om amendementen over een verbod op urgentie voor statushouders (Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 30), over bevoegdheidsverdeling bij bouwactiviteiten (Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 98) en over voorkeursrechten op onroerende zaken (Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 97). De novelle: Kamerstukken II 2025/26, 36 881, nr. 3.

[70] Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 44 (amendement) en Kamerstukken II 2025/26, 36 855 (novelle).

[71] Kamerstukken II 2024/25, 36 332, nr. 48 (amendement) en Kamerstukken II 2025/26, 36 972 (novelle).

[72] Kamerstukken II 2023/24, 36 372, nrs. 9, 10 en 12 (amendementen). Anders dan bij een reguliere novelle was het te wijzigen wetsvoorstel nog bij de Tweede Kamer aanhangig. De beslissing over de uiteindelijke wetgeving – en daarmee de amendementen – werd bij de Tweede Kamer zelf neergelegd. Zie Kamerstukken II 2024/25, 36 583.

Deze mechanismen op politiek niveau werken ook ambtelijk door. Wetgevingsambtenaren werken structureel onder grote tijdsdruk en vooral hogere ambtenaren bij de Rijksoverheid zijn volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) vaker dan gewenst bezig met hier-en-nu-kwesties.[73] Dit wordt volgens de WRR versterkt door het roulatiemodel voor ambtenaren: een ambtenaar die regelmatig van beleidsterrein wisselt, bouwt niet de vak- en velddeskundigheid op die nodig is om te herkennen dat een vereenvoudigingsoperatie eerder al is geprobeerd en mislukt. Zo gaat institutioneel geheugen verloren dat nodig is om te leren van het verleden.[74] Dat geheugen erodeert ook aan parlementaire zijde: Kamerleden blijven gemiddeld korter aan en voeren het woord op steeds meer, steeds complexere terreinen, zodat dossierkennis – en ervaring met succesvol vereenvoudigen – afneemt.[75]

Samen zorgen deze mechanismen ervoor dat politiek en ambtenarij vastzitten in een gestage stroom van nieuwe regels, zonder nog goed te overzien hoe die op elkaar inwerken. 'We zitten in een doodlopende straat', aldus een bestuursvoorzitter van een grote uitvoeringsorganisatie. 'Alles hangt met elkaar samen en niemand durft aan een touwtje te trekken.'[76]

2.2 Complexiteit in een gelaagde rechtsorde: internationaal en Europees recht

Een aanzienlijk deel van wat in Nederland als wetgeving verschijnt, komt niet van de nationale wetgever. Het internationale en Europese recht is een zelfstandige bron van complexiteit: de ruimte om nationaal te vereenvoudigen wordt mede bepaald door wat zich in Brussel en in andere internationale arena's afspeelt. Nederland staat daar niet buiten: als lidstaat beslist het in de Raad mee over de Europese regels. Maar het beslist niet alleen: het EU-recht weerspiegelt uiteenlopende wetgevingstradities, en de omzetting en uitvoering ervan in het Nederlandse stelsel leiden geregeld tot interpretatievragen en spanningen. Nieuw is die constatering niet: al in 2000 kondigde het kabinet aan de kwaliteit van Europese wetgeving via het voorzitterschap te agenderen.[77] Ook internationale verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en klimaatverdragen begrenzen wat de wetgever nog kan kiezen, zoals het Urgenda-arrest en de box 3-jurisprudentie laten zien.[78]

---

[73] WRR, *Deskundige overheid*, rapport nr. 113, Den Haag 2025 (hierna: WRR 2025), hoofdstuk 6, 'Tijdsdruk'; S. Zouridis en A.M.A.G. Beers in: *Loopt het bestuursrecht vast?* (VAR-preadviezen 2026), Den Haag: Boom juridisch 2026, § 4.

[74] WRR 2025, hoofdstuk 4, 'Gestegen roulatietempo' en 'Beperkte ruimte voor verdieping van vakdeskundigheid'.

[75] Vgl. *Van overvloed naar inzicht? Perspectieven van Tweede Kamerleden op informatiegebruik en informatiebehoefte*, Universiteit Leiden 2025, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 28 362, nr. 85.

[76] Citaat van een bestuursvoorzitter van een grote publieke dienstverlener, aangehaald in Staat van de Uitvoering, special *Inspiratie uit de toekomst* (september 2025), p. 45.

[77] Kamerstukken II 2000/01, 27 475, nr. 2, § 3.4.

[78] HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (Urgenda); HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963 en HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704 (box 3).

In § 1.2 werd al opgemerkt dat Nederland veel regelgevende lagen kent. Dat is op zichzelf geen gebrek; de vraag is of en hoe hun regels op elkaar zijn afgestemd en of het geheel van geldende regels voor de doelgroep te overzien blijft. Dat komt onder druk naarmate het aantal lagen groeit en de samenhang niet wordt bewaakt. Hierna wordt ingegaan op de laag die de nationale wetgever het sterkst begrenst en het diepst doorwerkt in het nationale recht: het internationale en Europese recht.

Europees recht als bron van complexiteit

De verwevenheid van nationale en Europese wetgeving blijft toenemen. Onder andere geopolitieke spanningen, nieuwe technologieën en klimaatproblematiek maken de EU tot een actievere wetgever – met gevolgen voor de kwaliteit en complexiteit van de nationale wetgeving.[79] De Europese Commissie erkent dat de kwaliteit van EU-wetgeving beter kan en zet via programma's zoals *Better Regulation* in op betere onderbouwing, eerdere betrokkenheid van *stakeholders* en scherpere toetsing van uitvoeringsgevolgen. Ook deed de Europese Commissie verschillende omnibusvoorstellen die meerdere EU-regelingen tegelijk moeten vereenvoudigen.

> *"Bij het geïntegreerde Europees-nationale wetgevingsproces zijn (...) veel actoren betrokken. Deze actoren hebben vaak zeer tegengestelde ideeën, motieven en belangen, zodat Europese regelgeving bijna steeds het karakter van een politiek compromis draagt. Hierdoor leidt het proces niet altijd tot heldere en goed toepasbare wetgeving."* **– Raad van State, jaarverslag 2010**[80]

Wie de complexiteit die uit EU-wetgeving voortvloeit wil terugdringen, stuit op een ongemakkelijk gegeven: het beslissende moment ligt vroeg en ver weg. De kans om complexiteit te voorkomen is het grootst vóórdat een voorstel op EU-niveau wordt vastgesteld – een fase waarin de gevolgen voor het nationale stelsel zich meestal moeilijk laten overzien. Is een voorstel eenmaal vastgesteld, dan moet het binnen een vaak krappe termijn in het nationale recht worden ingepast.[81] Daar komt bij dat een Europese tekst voor de lidstaten aanvaardbaar moet zijn (vaak met gekwalificeerde meerderheid). Compromissen tussen uiteenlopende rechtsstelsels en politieke belangen leiden vaak tot open formuleringen, uitzonderingen en verwijzingen die op het niveau van de lidstaten verder moeten worden ingevuld.[82]

---

[79] Vgl. Jaarrapportage juridische functie Rijk over 2024, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2025/09/11/jaarrapportage-juridische-functie-rijk-2024.

[80] Jaarverslag Raad van State over 2010, p. 62.

[81] Steeds vaker ook bij verordeningen, die in toenemende mate 'richtlijnelementen' bevatten (zie de Jaarrapportage juridische functie Rijk over 2024, p. 16-17).

[82] Vgl. Kamerstukken I 2024/25, 33 118, GI (kabinetsstandpunt Rli-rapport *Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving*), 21 februari 2025.

Dat maakt zorgvuldigheid in het Europese wetgevingsproces van groot belang – ook bij vereenvoudiging zelf. Het kabinet steunt de omnibusaanpak als middel om de regeldruk te verminderen. Tegelijk hebben verschillende adviseurs zorgen geuit over de totstandkoming van de omnibuspakketten waarmee de Europese Commissie voorstelt bestaande wetgeving te herzien. De Sociaal-Economische Raad wijst erop dat bij de omnibusvoorstellen vaak een volwaardige, integrale effectbeoordeling ontbreekt, en noemt het geen goede wetgevingspraktijk om ingrijpende wetgeving vervolgens weer ingrijpend te herzien – soms nog voordat zij volledig in werking is getreden.[83]
Het Adviescollege toetsing regeldruk ziet in de aanpak kansen voor minder regeldruk, maar constateert dat een gedegen analyse van de gevolgen vaak ontbreekt.[84]

Vereenvoudiging die aan deze Europese context voorbijgaat, is bij voorbaat onvolledig. Oplossingen die alleen nationaal worden gezocht, kunnen op Europese kaders stuiten en oplossingen die alleen Europees zijn, missen vaak het aangrijpingspunt dat in de nationale implementatie ligt. § 3.3 komt hier op terug.

Begrenzing door internationale verdragen
Niet alleen EU-recht werkt door in de nationale wetgeving; ook verdragen zoals het EVRM en het Verdrag van Aarhus stellen grenzen aan wat de wetgever kan kiezen. Die verdragen beschermen waarden die niet aan wisselende politieke voorkeuren overgeleverd moeten zijn – van een eerlijk proces tot toegang tot de rechter in milieuzaken – en ontlenen hun kracht mede aan hun open, beginselmatige formuleringen, die meebewegen met veranderende omstandigheden. Diezelfde openheid maakt echter dat de precieze betekenis in concrete situaties pas in de rechtspraak uitkristalliseert. Voor de nationale wetgever kan dit betekenen dat de ruimte voor de meest eenvoudige inrichting van nationale wetgeving zich gaandeweg laat kennen – en dat een verdragsconforme uitleg bestaande wetgeving alsnog kan compliceren. Een voorbeeld is het Varkens in Nood-arrest (2021). Het Hof van Justitie gaf daarin uitleg aan het Verdrag van Aarhus, waarbij ook de EU partij is.

Varkens in Nood: wisselende toegang tot de rechter
De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bracht meer eenheid in de toegang tot de Nederlandse bestuursrechter. Een onderdeel daarvan is het zogenoemde zienswijzevereiste: sinds 2005 kan een belanghebbende die in de voorfase geen zienswijze heeft ingediend, in beroep bij de bestuursrechter niet-ontvankelijk worden verklaard (artikel 6:13 Awb).

[83] Sociaal-Economische Raad, *Signalering kwaliteit EU-regelgeving* (30 juni 2026) en Kamerstukken II 2026/27, 22 112, nr. 4425 (kabinetsreactie). Zie ook de antwoorden van de Minister van Buitenlandse Zaken mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat op vragen van het lid Van de Sanden (Aanhangsel Handelingen I 2025/26, nr. 10).

[84] Adviescollege toetsing regeldruk, *Regeldruk Omnibusmethode en Omnibus Digitaal/AI*, notitie van 6 juli 2026.

In het Varkens in Nood-arrest oordeelde het Hof van Justitie dat dit vereiste bij besluiten met aanzienlijke milieugevolgen niet altijd mag worden gesteld.[85] Het Verdrag van Aarhus gaat bij de toegang tot de rechter in milieuzaken uit van het 'betrokken publiek' – een ruimere kring dan alleen wie eerder een zienswijze indiende. Er is wetgeving in voorbereiding om de Awb met die verdragsverplichting in overeenstemming te brengen. Dat blijkt lastig: voor milieuzaken gaan straks andere toegangsregels gelden dan voor de rest van het bestuursrecht, en het scherp afbakenen van die uitzondering roept weer nieuwe vragen op.[86] Zo noopt een internationale verplichting die niet goed aansluit op ons bestuursrecht tot uitzonderingen en wordt het nationale kader minder uniform.

2.3 De rechter als medevormgever van complexiteit

De vorige paragraaf liet zien dat internationaal en Europees recht de speelruimte van de wetgever begrenzen. Het is de rechter die dat recht in concrete geschillen moet toepassen – en vooral daar, op het snijvlak van nationaal en internationaal recht, krijgt hij een rol die verder reikt dan geschilbeslechting alleen. Waar de wetgever geen duidelijke keuzes maakt, kan de rechter medevormgever van complexiteit worden – soms ongewild, soms als uitkomst van een eigen afweging over hoe indringend hij toetst. Deze paragraaf staat daar kort bij stil.



[85] HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (Varkens in Nood).

[86] Advies Afdeling advisering Raad van State van 22 april 2026 over de Reparatiewet Varkens in Nood-arrest, W16.25.00197/II.

Rechterlijke rechtsvorming en complexiteit

Wanneer de wetgever nalaat heldere keuzes te maken of gebruikmaakt van open normen, komt een groter deel van de rechtsvorming bij de rechter te liggen. Dat is op zichzelf een wezenlijk onderdeel van zijn taak: de rechter beslecht het geschil dat hem wordt voorgelegd en geeft daarbij, waar de wet ruimte laat, nadere invulling aan het recht. Naarmate de wet minder richting geeft, wordt op die rechtsvormende taak echter een groter beroep gedaan. Dat belast eerst de rechtspraak zelf: de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wijst erop dat complexe wetgeving doorwerkt in de werkdruk en de doorlooptijden.[87] Maar het raakt ook uitvoeringsorganisaties, die met meer juridische procedures te maken krijgen. Een onbedoeld gevolg van die rechtsvorming kan zijn dat de complexiteit van het recht toeneemt. Verschillende rechterlijke colleges hebben de afgelopen jaren gewezen op de risico's van deze ontwikkeling.[88]

> *"De mogelijkheden van de Hoge Raad om op basis van de aan hem voorgelegde geschillen technische gebreken of lacunes te verhelpen zijn beperkt. Wanneer de Hoge Raad zich daartoe niettemin als wetgever/plaatsvervanger zet, komen die beperkingen duidelijk aan het licht. (...) In dergelijke gevallen zou het beslist de voorkeur genieten als de wetgever – die daar beter voor toegerust is – zelf het wettelijk kader zou scheppen waarbinnen voorzienbare probleemgevallen kunnen worden opgelost."*
>
> **– Hoge Raad, jaarverslag 2015**[89]

Rechterlijke uitspraken kunnen gevolgen hebben voor de brede belangenafweging die de wetgever heeft te maken. De box 3-casus is daarvan een sprekend voorbeeld. Toen de Hoge Raad oordeelde dat het forfaitaire stelsel in bepaalde gevallen buiten toepassing moest blijven, stond de wetgever voor de opgave een alternatief te vinden – een proces van jaren, waarbij verschillende partijen wezen op de nadelen voor complexiteit en uitvoerbaarheid.

[87] De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak noemt steeds complexere wetgeving als een van de bronnen van toegenomen werkdruk; zie bijvoorbeeld het interview met haar voorzitter in Het Financieele Dagblad van 18 augustus 2026.

[88] Zie bijvoorbeeld Jaarverslag Raad van State over 2018, p. 26-27.

[89] Jaarverslag Hoge Raad over 2015, p. 38-39.

"De nationale wetgever kan na een uitspraak van de nationale rechter de wet wijzigen. Veranderen van verdragen is reeds wegens de vereiste unanimiteit in het algemeen gecompliceerder en vraagt veel meer tijd dan het wijzigen van nationale wetten. Waar de nationale wetgever rechterlijke uitspraken dus door wetswijziging ongedaan kan maken, is deze mogelijkheid wat betreft verdragen moeilijker hanteerbaar. De rechterlijke uitleg van verdragsrecht is dus dwingender dan die van nationaal recht. Dat kan de rechter nopen tot meer terughoudendheid dan hij bij conflicten tussen nationale regels aan de dag legt."
– Hoge Raad, jaarverslag 2009-2010[90]

Op deze wijze – dwingend verdragsrecht, open begrippen en oordelen met stelselbrede gevolgen – wordt de rechter medevormgever van complexiteit. Daar komt een risico bij dat de rechtspraak zelf signaleert: de kritiek op de rechter is de afgelopen jaren frequenter en scherper geworden.[91] Het is mede daarom zaak dat de wetgever zich bewust is van dit risico bij de voorbereiding van nieuwe regels en de rechter niet overvraagt.

[90] Jaarverslag Hoge Raad over 2009-2010, p. 6-7.

[91] Vgl. Jaarverslag Raad voor de rechtspraak over 2024, p. 5.

Deel 3: Vereenvoudigen doe je zo – en zo niet

Vereenvoudigen is ingewikkelder dan het lijkt. Ruim veertig jaar vereenvoudigingsambities hebben vooral geleerd wat *niet* werkt. Het werkt niet om vereenvoudiging alleen op te hangen aan wat toevallig telbaar is. Het werkt evenmin om het bij schrappen te laten: de last verdwijnt daarmee meestal niet, maar verschuift bijvoorbeeld naar de uitvoerder, de toezichthouder of de doelgroep.

Wat wél werkt is minder spectaculair. Dit deel formuleert vijf richtingen voor iedereen die werk wil maken van eenvoudiger wetgeving: maak heldere keuzes (§ 3.1), toon zelfbeheersing (§ 3.2), verbind Europese en nationale opgaven (§ 3.3), organiseer doorlopend onderhoud (§ 3.4) en houd onvermijdelijke complexiteit hanteerbaar (§ 3.5). Geen van deze richtingen is technisch. Allemaal vragen zij om iets wat schaars is, maar onmisbaar om tot eenvoudiger wetgeving te komen: tijd, rust en de bereidheid om te kiezen.



3.1 Vereenvoudiging is een belangenafweging: maak keuzes

Een beleidsneutrale benadering van vereenvoudiging is in de breedte niet mogelijk gebleken: zonder richtinggevende keuzes vooraf worden het, in de woorden van Geelhoed, 'operaties op de tast'.[92] De eerste keuze is waar de vereenvoudiging om gaat: welke kenmerken van complexiteit – het aantal regels, hun uitvoerigheid of veranderlijkheid, de gelaagdheid, de toegankelijkheid – en voor wie. Wie de doelgroep wil ontlasten, begint bij wat daar het zwaarst weegt; bij ondernemers is dat bijvoorbeeld vaak de last van rapporteren en registreren (zie § 1.3). Daarna dienen zich vaak afwegingen aan tussen bijvoorbeeld rechtszekerheid en maatwerk (wie wordt gecompenseerd en hoeveel overgangsrecht is dat waard?) en gelijke behandeling en eenvoud.

Vereenvoudigen begint dus bij keuzes, en die keuzes vragen om concrete doelen. Onduidelijke doelstellingen werken als open uitnodiging tot uitdijing; concretisering ervan maakt zichtbaar dat 'complexiteit' belangen dient – van consumenten, werknemers, kwetsbare burgers – en dat vereenvoudiging vaak ten koste gaat van zo'n belang. Vereenvoudiging vraagt de bereidheid belangen te benoemen en te prioriteren. Dat vraagt soms ook de moed om moeilijke of minder populaire beslissingen te nemen en uit te leggen.

Kiezen betekent ook integraal afwegen: belangen en gevolgen in samenhang bezien in plaats van afzonderlijk te bedienen. Waar overeenstemming over feiten en waarden ontbreekt, is die keuze het moeilijkst, en valt de praktijk geregeld terug op uitwegen die geen keuze vergen, zoals nieuwe toetsen of instanties. Alles tegelijk belangrijk vinden – bouwen én leefbaar én duurzaam én circulair – oogt integraal, maar schuift de weging door naar anderen. Tegelijk maakt de toenemende complexiteit het lastiger om het geheel te overzien. Wie aan een draad trekt, weet niet wat er los kan komen. Vereenvoudiging vraagt dus niet alleen de moed om te kiezen, maar ook het vermogen om samenhang te overzien die zich steeds moeilijker laat doorgronden.

De voorgaande aansporingen zijn al stevig in het kwaliteitsbeleid voor beleid en wetgeving verankerd. Het Beleidskompas vraagt om heldere doelen en een expliciete beleidstheorie; de Aanwijzingen voor de regelgeving vragen de te bereiken doelen zo concreet en nauwkeurig mogelijk vast te stellen (aanwijzing 2.3) en verplichten ertoe in de toelichting de overwogen varianten, de te verwachten neveneffecten, de lasten en de wijze waarop rekening is gehouden met het doenvermogen te verantwoorden (aanwijzing 4.43). Vereenvoudiging staat of valt uiteindelijk met de bekendheid van deze lessen en de opvolging ervan in de praktijk. Dat is een verantwoordelijkheid van iedereen in het openbaar bestuur: van ambtenaren en bestuurders tot Kamerleden.[93]

---

[92] Geelhoed 1993, p. 33 en 38; Van Ommeren 2012, § 4.5.7-4.5.8; SEO 2025-I, p. 16. Vgl. Voermans 2008 en A.M. Bokhorst, *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

[93] Vgl. RvS 2023, p. 6.

3.2 Toon zelfbeheersing: eenvoud als rust en consistentie

Vereenvoudiging vraagt dus om keuzes, maar evenzeer om rust. In deel 1 kwam al aan bod dat de vraag naar vereenvoudiging vaak een vraag is naar beleidscontinuïteit en bestendige wetgeving die niet voortdurend verandert. Dat vraagt om zelfbeheersing op politiek, bestuurlijk én ambtelijk niveau, ook als het gaat om vereenvoudiging. Snelle, simplistische oplossingen miskennen vaak de complexiteit die ze willen bestrijden, en kunnen haar zelfs vergroten.

> *"Niet elke wens en iedere gedachte behoeft in juridisch afdwingbare vorm te worden neergelegd."* **– kabinet-Balkenende IV (2008)**[94]

Zelfbeheersing is het tegengif tegen de risicoregelreflex (§ 2.1): de discipline om na een incident niet automatisch naar het instrument van de regel te grijpen, maar eerst te bezien of bestaande regels volstaan. Ze is geen tegenpool van slagvaardigheid, maar een voorwaarde: wat aan het begin aan tempo wordt ingeleverd, wordt later teruggewonnen in vermeden onduidelijkheid, procedures en hersteloperaties.[95]

> *"Niet toegeven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving."* **– kabinet-Rutte II (2012)**[96]

Nieuw is dit inzicht niet. Terughoudendheid met wetgeving ligt al decennia vast in het kwaliteitsbeleid (§ 1.1). Ook hier is de vraag hoe dat beter in de praktijk kan worden gebracht.

In seizoen 3 van podcast De Wettenfabriek (www.wettenfabriek.nl) gaan politici, ambtenaren en andere professionals met elkaar in gesprek over de complexiteit van wetgeving en mogelijkheden om deze terug te dringen. In de eerste aflevering spreken Georgina Kuipers (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur), Joost Sneller (Tweede Kamer) en Kees van der Staaij (Afdeling advisering van de Raad van State) over politieke mechanismen die bijdragen aan complexe wetgeving, zoals de risicoregelreflex.

[94] Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 1, § 2.1.

[95] Zie bijvoorbeeld Staat van de Uitvoering 2024, p. 27-28.

[96] Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, regeerakkoord *Bruggen slaan* van 29 oktober 2012.

3.3 Verbind Europese en nationale opgaven

Vereenvoudiging vraagt een actieve houding in Brussel bij de totstandkoming van nieuwe Europese wetgeving, waaronder de vereenvoudigingsvoorstellen van de Europese Commissie (omnibuspakketten). Dat betekent: niet afwachten wat Brussel oplevert, maar zo vroeg mogelijk doordenken wat nieuwe Europese wetgeving zal betekenen voor de nationale rechtsorde en uitvoeringspraktijk, en die inzichten inbrengen zolang de tekst nog vorm krijgt. Het kabinet werkt al aan een verbeteraanpak, bestaande uit onder meer het herijken van bestaande procesafspraken, het formaliseren van *best practices* en het verkennen van nieuwe versnellingsopties – van eerder beginnen met implementeren tot zuivere implementatie zonder nationale koppen.

Tegelijk moeten de verwachtingen realistisch zijn: de gevolgen voor het nationale stelsel laten zich tijdens de onderhandelingen moeilijk overzien en de implementatietermijn biedt daarna meestal weinig ruimte om ze alsnog te doordenken. Daarom is het zaak de invloed die Nederland wél heeft zo goed mogelijk te benutten, bijvoorbeeld door meer te investeren in netwerken, relaties en kennis over de EU.[97]

3.4 Organiseer doorlopend onderhoud en lerend vermogen

Vereenvoudiging is geen eenmalige operatie, maar een doorlopend onderhoudsvraagstuk.[98] Veranderingen in de samenleving en aanbouw maken periodiek onderhoud noodzakelijk: bij elk stelsel moet op gezette tijden worden bezien of het gerepareerd kan blijven worden of aan grondige herziening toe is. Dat vraagt de bereidheid om niet alleen de toepassing van wetgeving te evalueren, maar ook de onderliggende aannames. Andere randvoorwaarden zijn continuïteit van deskundigheid en realistische doorlooptijden.

Onderhoud begint bij leren. Voordat nieuw beleid of nieuwe regelingen worden overwogen, is het zaak eerst de beschikbare praktijkkennis te bezien: consultatiereacties, invoeringstoetsen, evaluaties en andere terugkoppelingen.[99] Publieke dienstverleners, inspecties en toezichthouders nemen daarbij een bijzondere plaats in, omdat zij in de praktijk zien waar wetgeving knelt; hun signalen worden waardevoller naarmate ze structureler worden gebundeld en tijdig teruggelegd bij de wetgever.[100] Ook de rechtspraak draagt hieraan steeds actiever bij.

---

[97] IOB-rapport *Grip door begrip. De Nederlandse invloed in de Europese Unie (2016-2023)*, Den Haag 2024, p. 79.

[98] Zie bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, Staat van de rijksverantwoording 2024, Den Haag 2025, p. 6, waar onder verwijzing naar *Ritme in vereenvoudiging* (IBTD 2024) wordt gepleit voor 'een jaarlijkse gezamenlijke opruimbeurt'. Het coalitieakkoord-Jetten voorziet daartoe in een proces van jaarlijkse vereenvoudigingswetten.

[99] Van Melis 2025, § 4.2 en 5 (*evaluate first*).

[100] Vgl. de Actieagenda Slagvaardige Overheid van 26 juni 2026, Kamerstukken II 2025/26, 29 362, nr. 406.

Signalen van de rechter: de tweewoningenregeling in de AOW
Rechters koppelen de afgelopen jaren – mede onder invloed van de toeslagenaffaire – meer gestructureerd signalen terug aan de wetgever, en die signalen raken ook de complexiteit van wetgeving: leemtes in de wet, onduidelijke regelingen, regelingen die niet goed op elkaar zijn afgestemd (§ 2.3). Het opvolgen ervan blijkt niet altijd eenvoudig. De tweewoningenregeling in de AOW, waarin ongehuwden en geregistreerde partners verschillend kunnen worden behandeld, ook als hun feitelijke situatie gelijk is, is de laatste jaren als knelpunt gesignaleerd door de Sociale Verzekeringsbank. Ook de Raad voor de rechtspraak heeft hiervoor aandacht gevraagd. Inmiddels wordt het vraagstuk, als deel van de leefvormenproblematiek, langs verschillende sporen aangepakt.[101] Wie zulke signalen systematisch oogst en er zichtbaar iets mee doet, houdt de terugkoppeling in stand.

Onderhoud gaat ook over de sporen die eerdere wijzigingen hebben achtergelaten. § 2.1 liet zien hoe overgangsrecht zich opstapelt: overgangsregimes lopen soms jaren door. In de inkomensondersteuning wijst de ervaring uit dat kort en direct beter werkt dan lang en geleidelijk. Het kabinet werkt daar inmiddels voorstellen uit om overgangsrecht bij nieuwe regelingen te beperken tot maximaal één of twee jaar en lopend overgangsrecht waar mogelijk in te korten.[102]

Veel van dit onderhoud kan ter hand worden genomen zonder dat eerst grote politieke knopen zijn doorgehakt, mits wordt erkend dat voor dit onderhoud soms capaciteit nodig is die niet voor nieuwe initiatieven kan worden ingezet – en dat onderhoud zelden de waardering krijgt die het maken van nieuw beleid wél krijgt.[103] Dat maakt prioritering onvermijdelijk: wetgevings- en beleidscapaciteit is schaars – en wordt met de taakstellingen schaarser – terwijl onderhoud vaak ingewikkelder is dan toevoegen. Wie onderhoud wil, zal het dus ook politiek moeten prioriteren. Investeren in wetgevingsdeskundigheid, invoeringstoetsen serieus nemen, signalen systematisch oogsten en in onbruik geraakte regelingen opsporen en opschonen (§ 2.1) zijn vormen van 'geen spijt'-beleid die direct rendement opleveren. De vereenvoudigingswetten kunnen bovendien meer ritme brengen en achterstallig onderhoud wegwerken dat nu te lang blijft liggen.[104]

[101] Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 849 (Routekaart Hervormingsagenda inkomensondersteuning).
[102] Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 849 (Routekaart Hervormingsagenda inkomensondersteuning).
[103] Zie bijvoorbeeld de Staat van het Bestuur 2024, p. 114.
[104] Actieagenda Slagvaardige Overheid, Kamerstukken II 2025/26, 29 362, nr. 406.

Tot slot valt op dat lang niet alle vereenvoudigingsoperaties zijn afgesloten met een evaluatie of slotbeschouwing. Dat komt mogelijk mede doordat evaluatieverplichtingen aangrijpen op een afzonderlijke regeling of op een begrotingsthema, en een vereenvoudigingsoperatie doorgaans geen van beide is.[105] Het verdient aanbeveling de lessen uit die operaties systematischer vast te leggen, zodat een volgende operatie er bij aanvang over kan beschikken.

Indicatoren: ook meten begint met kiezen

Er wordt al geruime tijd gezocht naar indicatoren die ontwikkelingen in de complexiteit van wetgeving zichtbaar maken. Deel 1 liet zien waarom dat geen eenvoudige vraag is: complexiteit heeft verschillende kenmerken en verschillende gebruikers. Welke indicator zinvol is, hangt af van de vraag welk kenmerk of welke gebruikerskring centraal staat. Gaat het om de doelgroep, dan kan het bijvoorbeeld zinvol zijn om ervaringsonderzoek te doen of te kijken naar niet-gebruik en verkeerd gebruik, en naar de mate waarin gebruikers aangewezen zijn op rechtshulp. Gaat het om de uitvoering, dan zijn bijvoorbeeld de kosten in uren, kennis en doorlooptijd, de mate van automatisering en het aantal geconstateerde fouten relevant.[106] Bovendien bepaalt een indicator niet alleen wat zichtbaar wordt, maar vaak ook wat er gebeurt: wat goed te tellen is, wordt aangepakt; wat erbuiten valt, blijft liggen. Wie vereenvoudiging wil meten of monitoren, zal dus zorgvuldig moeten kiezen, in het besef dat de gekozen indicator meestuurt.



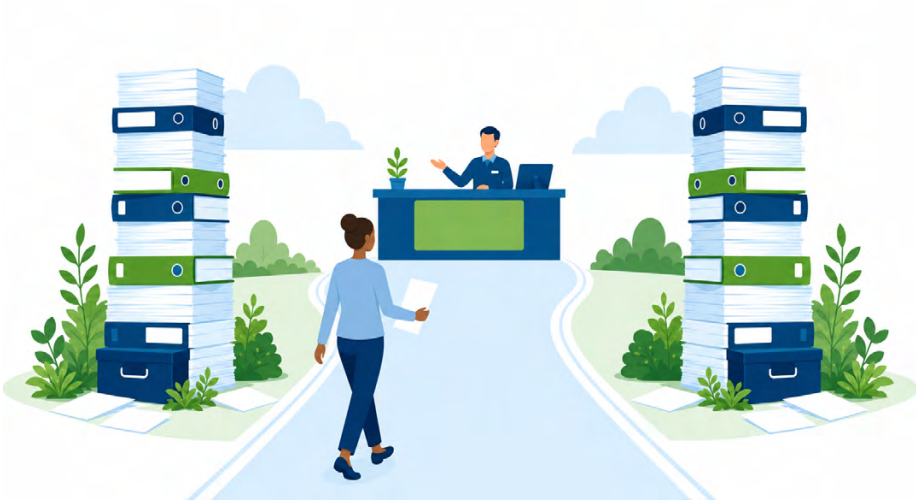
[105] Voor afzonderlijke regelingen: aanwijzing 5.58 (evaluatiebepaling). Voor beleid: artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (Stcrt. 2022, 19587), die voorziet in een Strategische Evaluatie Agenda per beleidsthema, gekoppeld aan de begrotingsartikelen.

[106] Vgl. Algemene Rekenkamer, *Productiviteit in perspectief*, 5 juni 2024.

3.5 Houd onvermijdelijke complexiteit hanteerbaar

Niet alle complexiteit is weg te nemen. Soms dient een regeling legitieme belangen die zich nu eenmaal niet tot een eenvoudiger norm laten terugbrengen, of vergt het onderwerp zelf een zekere mate van fijnmazigheid. Dan verschuift de opgave van het versimpelen van de regels naar het hanteerbaar houden ervan.

Ook hier speelt de vraag voor wie. Sommige ingrepen helpen vooral de doelgroep, andere vooral de uitvoering, en een enkele helpt beide. Voor de doelgroep geldt wat in deel 1 al aan bod kwam: rust, heldere communicatie en goede ondersteuning maken veel verschil. Voorlichting, begrijpelijke formulieren, vooraf ingevulde gegevens en goed ontworpen digitale hulpmiddelen kunnen de toegankelijkheid vergroten en de ervaren complexiteit verlagen zonder dat de onderliggende regel verandert, mits ook anderen meebewegen. Tussen de regel en de gebruiker staan vaak adviseurs, accountants en softwareontwikkelaars die hun eigen afwegingen maken en vereenvoudiging kunnen dempen of tenietdoen.[107]



Minstens zo veel hangt af van de inrichting van de uitvoering. Hoe meer de overheid uitgaat van gegevens die zij al heeft, hoe minder mensen zelf hoeven uit te zoeken en aan te leveren. Het helpt ook als mensen bij één duidelijk loket terechtkunnen en uitvoerders vanzelfsprekend samenwerken.[108]

[107] Vgl. Voermans 2008, p. 48.

[108] Vgl. IBO 2023.

Zulke ingrepen nemen de complexiteit van de wetgeving niet weg, maar de last ervan komt bij de overheid te liggen in plaats van bij de doelgroep.

Ook verantwoorde inzet van artificiële intelligentie (AI) kan helpen om complexiteit hanteerbaar te houden. Een voorbeeld is het project RegelRecht, dat onderzoekt of wetgeving naast de wettekst zelf als machine-uitvoerbare code kan worden vastgelegd, zodat verschillende organisaties dezelfde regel op dezelfde manier toepassen en mensen kunnen nagaan hoe besluiten tot stand zijn gekomen.

Vereenvoudiging is nooit af. Dit rapport reikt *richtingen* aan; het is aan iedereen die met vereenvoudiging aan de slag wil om deze om te zetten in handelen. Dat kan niemand alleen. Vereenvoudiging begint bij beleidskeuzes, krijgt vorm in wetteksten en slaagt of faalt in de uitvoering. Dat vraagt om afspraken tussen kabinet en parlement en om samenwerking tussen disciplines en ministeries, want complexiteit speelt vaak waar stelsels elkaar raken. Alleen samen maken we van vereenvoudiging geen eenmalige operatie, maar een gewoonte.

Meer weten? Op de website van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving worden lessen en *best practices* bijeengebracht (www.kcbr.nl/staat). Ook bevat de website een uitgebreider overzicht van de bronnen die aan de basis liggen van dit rapport. Voor het opsporen en analyseren van die bronnen is gebruikgemaakt van generatieve AI: de AI-assistent van JenV (Robin), Gemini Notebook en Claude.

Dit rapport is een uitgave van:

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Oktober 2026