

DE COMPLEXITEIT VAN VEREENVOUDIGING

PRAKTIJKLESSEN OM BELEID TE VEREENVOUDIGEN

HOOFDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

DERCK STÄBLER, JUSTUS VAN KESTEREN, DANIËL VAN VUUREN, WASSIM OURAK, KIM VAN BERKEL & TYAS PREVOO

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN FINANCIËN

AMSTERDAM, MAART 2025

De complexiteit van vereenvoudiging van beleid

Vereenvoudigingsbeleid is het proces van het herzien of herstructureren van beleid met als (neven)doel om voor minimaal één partij de lasten van beleid te verlagen. Hieronder volgen factoren die beleid complex maken en vereenvoudiging belemmeren, en lessen voor begrijpelijker en beter uitvoerbaar beleid.

Factoren die beleid complex maken



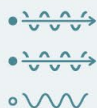
- Het nastreven van meerdere doelen en beperkte samenhang tussen beleid van verschillende beleidsdomeinen.
- Het opstapelen van kleine aanpassingen in beleid.
- Overgangsregelingen, compensatieregelingen en geleidelijke in- of uitfasering.
- Vereenvoudiging voor de ene partij leidt vaak tot meer complexiteit bij de andere partij.

Factoren die vereenvoudiging belemmeren



- Bij het afwegen van publieke belangen krijgen meetbare effecten, zoals herverdeling van inkomen, vaak de meeste aandacht.
- In de hectiek van de besluitvorming wordt weinig prioriteit gegeven aan vereenvoudiging.
- Door afruilen met andere publieke belangen is vereenvoudiging vaak geen no-regret optie, tenzij de oorspronkelijke doelen achterhaald zijn.

Lessen



Onderhoud een lijst met uitgewerkte vereenvoudigings-opties.



Stel heldere doelen en een duidelijke beleidstheorie op.



Combineer samenhangende maatregelen.



Neem gedragseffecten aan de voorkant mee en betrek daarbij de doelgroepen en uitvoeringsorganisaties.



Onderzoek en kwantificeer de lasten van beleid voor alle groepen.



Breng integraal eisen vanuit verschillende beleidsdomeinen in kaart.



Zorg voor stabiliteit door niet te vaak wijzigingen door te voeren.



Baseer veranderingen op een solide bewijsbasis.



Ontwikkel eenvoudige overgangs- en compensatieregelingen.



Evalueer periodiek of beleidsdoelen nog actueel en relevant zijn en of beleid nog aansluit bij de behoeften van de doelgroep.

Samenvatting

Dit rapport biedt inzichten en praktijklessen voor het vereenvoudigen van beleid. Het belicht vanuit de praktijk hoe complexiteit van beleid ontstaat, welke belemmeringen er zijn voor vereenvoudiging en welke factoren succesvolle vereenvoudiging bevorderen.

Het vereenvoudigen van beleid staat hoog op de beleidsagenda. Er is de laatste jaren veel aandacht vanuit de politiek en maatschappij voor de negatieve gevolgen van complex beleid voor uitvoeringsorganisaties, burgers en bedrijven. Ook is er een groeiende behoefte aan beleid dat begrijpelijker, doenlijker en beter uitvoerbaar is. Onder het vereenvoudigen van beleid verstaan we het proces van het herzien of herstructureren van beleid met als (neven)doel om voor minimaal één partij (zoals burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties) de lasten van beleid (uitvoeringslasten, regeldruk, onbegrijpelijkheid en ondoenlijkheid) te verlagen.

Dit rapport gaat over het ontstaan van complex beleid in de praktijk, de uitdagingen die vereenvoudiging van beleid met zich meebrengt en de factoren die succesvolle vereenvoudiging bevorderen. Het rapport biedt hoofdzakelijk handelingsperspectieven voor de ambtelijke praktijk. Hoewel ook andere actoren, zoals de politiek, een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van complexiteit en de mogelijkheden voor vereenvoudiging, vallen deze buiten de afbakening van dit rapport. De bevindingen zijn gebaseerd op acht praktijkvoorbeelden van pogingen om beleid te vereenvoudigen, namelijk de: giftenaftrek, huurtoeslag, zorgtoeslag, kleine-ondernemersregeling, fiscale oudedagsreserve, pensioen in eigen beheer, uniformering loonbegrip en de bekostiging van primair onderwijs. Voor elk praktijkvoorbeeld is uitgebreid kwalitatief en verkennend onderzoek gedaan, waaronder tal van gesprekken met beleidsmedewerkers, uitvoeringsdeskundigen binnen de Belastingdienst en andere betrokkenen bij de beleidsvorming. Daarnaast zijn relevante beleidsdocumenten en rapporten grondig bestudeerd.

Factoren die beleid complex maken en vereenvoudiging belemmeren

Beleid wordt vaak complex door het nastreven van meerdere, soms tegenstrijdige, doelen. Bij het maken van beleid wordt weinig rekening gehouden met de samenhang tussen beleidsdomeinen. De verschillende beleidsdomeinen richten zich vooral op hun eigen prioriteiten, omdat een gezamenlijke afweging van belangen veel afstemming vraagt, wat besluitvorming kan vertragen of zelfs blokkeren. Dit leidt tot een wirwar van regels en eisen die slecht op elkaar aansluiten, waardoor burgers en bedrijven hier in de praktijk last van hebben. Daarnaast zorgt de spanning tussen doelen ervoor dat geen van de doelen volledig wordt behaald. Als reactie wordt de regelgeving aangepast, wat het beleid vaak nog complexer maakt. Stabiël beleid met minder frequente veranderingen kan beleid begrijpelijk houden en uitvoeringslasten beperken.

Kleine aanpassingen in beleid stapelen zich op en maken het systeem steeds complexer. Dit gebeurt vaak omdat er al veel is geïnvesteerd in het bestaande stelsel, waardoor grote hervormingen duur, tijdrovend en politiek lastig zijn. Kleine wijzigingen worden meestal gebruikt om randproblemen op te lossen, vaak door uitzonderingen en extra regelingen toe te voegen om groepen die buiten de boot (dreigen te) vallen opnieuw in te passen. Dit maakt het stelsel echter alleen maar complexer.

Vereenvoudiging is vaak geen no-regret optie door afruilen met andere publieke belangen, tenzij de oorspronkelijke doelen achterhaald zijn. De meest voorkomende afruil, zoals beschreven in de literatuur en bevestigd door de casussen in dit rapport, is die tussen eenvoud en gerichtheid. Vereenvoudiging kan de doelmatigheid van beleid verbeteren, maar dit gaat vaak ten koste van maatwerk voor specifieke doelgroepen, zoals bij fijnmazige regelgeving. Gericht beleid sluit beter aan bij de behoeften van een doelgroep en verhoogt daardoor vaak de doeltreffendheid. Echter, gericht beleid zorgt vaak voor complexiteit, wat ook ten koste kan gaan van de doeltreffendheid. Er zijn geen eenduidige verbanden vastgesteld tussen vereenvoudiging en andere publieke belangen. Wel toont dit rapport, evenals een eerder CPB-rapport¹, aan dat de kans op succesvolle vereenvoudiging toeneemt wanneer er grondig onderzoek wordt gedaan naar de balans tussen publieke belangen en de manieren waarop vereenvoudiging kan bijdragen aan praktische oplossingen. Alleen wanneer beleid niet langer aansluit bij of nodig is voor de doelgroep, kunnen vereenvoudigingen worden doorgevoerd zonder dat dit ten koste gaat van de borging van andere publieke belangen.

Vereenvoudiging bij de ene partij leidt vaak tot meer complexiteit bij de andere partij. Zo kan vereenvoudiging uitvoeringsorganisaties ontlasten, maar tegelijkertijd meer complexiteit veroorzaken voor doelgroepen of intermediairs, en omgekeerd. In de praktijk wordt deze verschuiving van lasten vaak onvoldoende onderzocht en niet helder gekwantificeerd. Dit bemoeilijkt een goed inzicht in de gevolgen van vereenvoudiging en in de vraag bij welke partij – de overheid, burgers of anderen – de lasten van beleid terechtkomen.

Bij het afwegen van publieke belangen krijgen meetbare effecten, zoals herverdeling van inkomen, vaak de meeste aandacht. De effecten van vereenvoudiging, zoals een betere begrijpelijkheid en doenlijkheid, zijn vooral op kwalitatieve criteria in beeld; op dit moment zijn er nog geen geschikte kwantitatieve indicatoren beschikbaar. Hierdoor is het lastig de effecten van beleid op vereenvoudiging te meten en evalueren. Nadelen, zoals financiële lasten voor specifieke groepen (bijvoorbeeld via koopkrachtplaatjes) of de benodigde uitvoeringscapaciteit, zijn meestal wél goed meetbaar. Dit leidt er vaak toe dat beleidsvoorstellen worden aangepast om herverdelingseffecten te beperken of tegemoet te komen aan specifieke belangen, wat regelmatig resulteert in extra complexiteit.

Overgangsregelingen, compensatieregelingen en geleidelijke in- of uitfasering maken beleid vaak complexer en kunnen een belemmering vormen voor vereenvoudiging door de grote belasting op uitvoeringsorganisaties. Vanuit een rechtvaardigheidsperspectief kan compensatie echter noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld bij fouten van de overheid of om brede maatschappelijke schade te voorkomen. Ook kunnen overgangsregelingen worden ingevoerd om schokeffecten te beperken en rechtszekerheid te waarborgen. In sommige gevallen zijn afbouwpaden langdurig in verband met langlopende verplichtingen die ervoor zorgen dat regelingen voor sommige groepen niet zomaar kunnen worden aangepast. Tegelijkertijd vragen deze regelingen vaak veel capaciteit van uitvoeringsorganisaties. In sommige gevallen zelfs zoveel dat de vereenvoudiging niet wordt doorgevoerd. Succesvolle voorbeelden, zoals bij pensioen in eigen beheer, laten zien dat regelingen beter werken wanneer ze gericht zijn op snelle afhandeling, voldoende voorbereidingstijd bieden aan de betrokkenen en de mogelijkheid creëren voor een directe overgang in plaats van een geleidelijke.

In de hectiek van de besluitvorming wordt weinig prioriteit gegeven aan vereenvoudiging. Deze processen staan onder grote politieke en maatschappelijke druk en worden gekenmerkt door hoge tijdsdruk. Hierdoor is er vaak te weinig ruimte om vereenvoudiging als belangrijk onderdeel van beleidsvoorstellen mee te nemen; dit versterkt de factor dat meetbare effecten vaak de meeste aandacht krijgen. Met meer tijd zou dit waarschijnlijk beter

¹ Lejour (2016). De politieke economie van belastinghervormingen.

lukken. Om vereenvoudiging toch mogelijk te maken, worden voorafgaand aan deze besluitvormingsmomenten ambtelijke onderzoeken uitgevoerd, zoals de Brede heroverwegingen, IBO's of Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. De beleidsopties die hieruit voortkomen, worden vaak gebruikt in de besluitvorming en soms zelfs rechtstreeks overgenomen. Toch worden niet alle vereenvoudigingsvoorstellen concreet uitgewerkt of openbaar geagendeerd. Uit dit onderzoek blijkt echter dat juist deze concrete uitwerking en agendering de kans op succes van vereenvoudiging kunnen vergroten.

Lessen

Uit de casussen komen de volgende lessen voort om complex beleid te beperken en de kans op vereenvoudiging te vergroten:

1. **Onderhoud een lijst met uitgewerkte vereenvoudigingsopties:** Dit maakt het mogelijk snel in te spelen op politieke kansen en maatschappelijke behoeften. Deze lijst kan bijdragen aan een structurele en meer zichtbare focus op vereenvoudiging;
2. **Stel heldere doelen en een duidelijke beleidstheorie op:** Duidelijke doelen en een doordachte beleidstheorie maken beleid efficiënter en voorkomen ad hoc-wijzigingen die beleid ingewikkelder maken;
3. **Combineer samenhangende maatregelen:** Het combineren van maatregelen kan herverdelingseffecten beperken en het draagvlak vergroten. Een voorwaarde is dat de maatregelen voldoende samenhang hebben;
4. **Neem gedragseffecten aan de voorkant mee en betrek daarbij de doelgroepen en uitvoeringsorganisaties :** Dit helpt om beleid beter af te stemmen op de praktijk en eventuele knelpunten te voorkomen en voorkomt kostbare aanpassingen achteraf;
5. **Onderzoek en kwantificeer de lasten van beleid voor alle groepen:** Kijk niet alleen naar de budgettaire effecten, koopkrachteffecten en uitvoeringslasten, maar ook naar de doenlijkheid en begrijpelijkheid van beleid voor burgers en bedrijven. Idealiter worden deze lasten ook gekwantificeerd. Dit kan bijdragen aan een evenwichtiger beoordeling van de lastenverandering als gevolg van beleidsvoorstellen;
6. **Breng integraal eisen vanuit verschillende beleidsdomeinen in kaart:** Door overlappende en tegenstrijdige regels en eisen inzichtelijk te maken, kunnen processen efficiënter en eenvoudiger worden gemaakt voor de doelgroep;
7. **Zorg voor stabiliteit door niet te vaak wijzigingen door te voeren:** Frequentie wijzigingen maken beleid moeilijk te volgen en verhogen de administratieve lasten. Stabiliteit vergroot eenvoud en uitvoerbaarheid;
8. **Baseer veranderingen op een solide bewijsbasis:** Een solide bewijsbasis verhoogt de kans op succes en helpt om belanghebbenden te overtuigen. Houd ermee rekening dat beleidswijzigingen voor burgers onbedoeld de complexiteit en onvoorspelbaarheid kunnen verhogen. Idealiter worden daarom de baten en lasten van vereenvoudiging gekwantificeerd en meegenomen in de beleidsvorming. Experimenteren en het uitvoeren van pilots helpt om tot de benodigde soliditeit van bewijs te komen;
9. **Ontwikkel eenvoudige overgangs- en compensatieregelingen:** Eenvoudige regelingen zijn gericht op een snelle afhandeling door voldoende voorbereidingstijd te bieden aan de doelgroep of mogelijkheden te creëren voor een directe overgang in plaats van een geleidelijke;
10. **Evalueer periodiek of beleidsdoelen nog actueel en relevant zijn en of beleid nog aansluit bij de behoeften van de doelgroep.** Analyseer periodiek of het beleid functioneert zoals oorspronkelijk beoogd, nog aansluit bij de behoeften van de doelgroep en of de doelstellingen mogelijk achterhaald zijn door wijzigingen in wet- en regelgeving of door maatschappelijke ontwikkelingen.

Deze lessen onderstrepen het belang van een zorgvuldig beleidsvoorbereiding en een goede monitoring en evaluatie. Binnen de rijksoverheid zijn er verschillende instrumenten die hierbij kunnen helpen. Voorbeelden zijn het Beleidskompas, Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's), het kader 'Beleidskeuzes uitgelegd' in Kamerbrieven en de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Deze vormen een het fundament voor het toepassen van de bovenstaande lessen. Uit de bestudeerde casussen blijkt echter dat deze instrumenten nog niet altijd consistent worden toegepast in de praktijk. Het consistent gebruiken van deze instrumenten vergroot de kans op succesvolle vereenvoudiging.

Inhoudsopgave

Infographic

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Samenvatting	3
Factoren die beleid complex maken en vereenvoudiging belemmeren	3
Lessen	5
1 Inleiding	8
2 Ontstaan en beperken complex beleid	11
2.1 Ontstaan complex beleid	11
2.2 Beperken complex beleid	13
3 Belemmeringen en succesfactoren bij vereenvoudiging	16
3.1 Belemmeringen in vereenvoudiging	16
3.2 Succesfactoren bij vereenvoudiging	19

1 Inleiding

Dit onderzoek trekt lessen over vereenvoudiging en het voorkomen van complex beleid aan de hand van acht casussen. Het rapport legt de nadruk op concrete handvatten voor beleid om complexiteit te voorkomen en vereenvoudiging te bevorderen.

Het vereenvoudigen van beleid staat hoog op de beleidsagenda. Er is de laatste jaren veel aandacht vanuit de politiek en maatschappij voor de toegenomen complexiteit van beleid. Er wordt bijvoorbeeld aandacht gevraagd voor doorgeschoten fiscaal instrumentalisme (het overmatig sturen van gedrag met belastingen)², regeldruk bij ondernemers³ en druk op de uitvoering door te gedetailleerd beleid.⁴ Complex beleid brengt namelijk aanzienlijke lasten met zich mee voor overheidsorganisaties zoals de Belastingdienst, burgers, bedrijven en derde partijen zoals intermediairs of de rechtspraak. Te hoge lasten kunnen nadelige maatschappelijke effecten tot gevolg hebben, zoals dat er geen uitvoeringscapaciteit meer beschikbaar is om beleidswijzigingen door te voeren of een minder menselijke maat bij publieke dienstverlening. Vereenvoudiging is een manier om deze lasten te verlagen. De afgelopen jaren zijn er dan ook veel inspanningen verricht om beleidsvereenvoudiging te realiseren.

We hanteren in dit onderzoek als definitie van vereenvoudigingsbeleid en vereenvoudiging:

"Het proces van het herzien of herstructureren van beleid met als (neven)doel om voor minimaal één partij de lasten van beleid te verlagen."

..waarbij beleid bestaat uit: wet- en regelgeving, een beleidsregeling, inrichting van de uitvoering of een heel stelsel

..waarbij partij kan zijn: burger, bedrijf, beleidsmakers, rechtspraak, uitvoeringsorganisatie (toezicht, uitvoering)

..waarbij lasten bestaan uit: uitvoeringslasten, regeldruk, begrijpelijkheid en doenlijkheid van beleid.

Er is sprake van vereenvoudiging wanneer *"vereenvoudigingsbeleid leidt tot een verlaging van de lasten voor één of meerdere partijen."* De mate van vereenvoudiging hangt af van twee factoren: het aantal partijen voor wie de lasten veranderen én de omvang van die verandering per partij. Het is mogelijk dat een lastenverlaging voor de ene partij gepaard gaat met een lastenverhoging voor een andere partij, wat de totale mate van vereenvoudiging kan beperken.

We bestuderen acht casussen waarin vereenvoudiging van beleid centraal staat. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de casussen. De casussen zijn geselecteerd in samenspraak met de begeleidingsgroep op een diversiteit in doelgroep, publieke belangen, betrokken ministeries en de mate waarin de vereenvoudigingspogingen geslaagd zijn. Dit selectieproces is gericht op het vergroten van de externe validiteit van het onderzoek. Tegelijkertijd zijn er twee beperkingen die deze externe validiteit kunnen verminderen: alle casussen betreffen beleid van de rijksoverheid, en in de meeste gevallen is de Belastingdienst de uitvoerende organisatie. We hebben geen separate analyse gemaakt van de overdraagbaarheid van onze bevindingen naar situaties die sterk afwijken van de bestudeerde casussen. De casussen zijn onderzocht aan de hand van bureauonderzoek en interviews. Voor de interviews hebben we gesproken met beleidsmedewerkers, uitvoeringsdeskundigen van de Belastingdienst en

² Zie bijvoorbeeld: ministerie van Financiën (2024). Belastingen in maatschappelijk perspectief.

³ Zie bijvoorbeeld: EZ (2024). Kamerbrief over actieprogramma Minder Druk Met Regels.

⁴ Zie bijvoorbeeld: SZW (2021). Kabinetsreactie rapporten Werk aan Uitvoering.

andere relevante stakeholders. Een uitgebreide beschrijving van de casussen is opgenomen in het achtergrondrapport, waarin ook de gebruikte bronnen en de daaruit voortvloeiende conclusies worden toegelicht.

Tabel 1.1 Overzicht van casussen

Case	Omschrijving	Vereenvoudiging
Giftenaftrek	Aftrekpost in inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting om donaties aan goede doelen te stimuleren.	Mislukte poging om de informatiepositie van de Belastingdienst te verbeteren, diverse kleine vereenvoudigingsmaatregelen en het harmoniseren van parameters.
Huurtoeslag	Inkomensafhankelijke regeling die huurders ondersteunt bij het betalen van hun huur.	Deels mislukte hervorming, kleine wijzigingen en parameterversimpeling.
Zorgtoeslag	Inkomensafhankelijke regeling voor huishoudens om zorgverzekeringskosten betaalbaar te houden.	Twee mislukte stelselhervormingen en diverse kleine wijzigingen.
Kleine-ondernemersregeling	Vrijstelling van btw voor kleine ondernemers met een lage jaaromzet, bedoeld om administratieve lasten te verlagen.	De regeling is vereenvoudigd door de vrijstelling omzetgerelateerd te laten zijn waardoor de toegangseisen versoepeld konden worden, wat de doelgroep heeft uitgebreid.
Fiscale oudedagsreserve	Een pensioenreserve voor zelfstandig ondernemers om fiscaal gunstig te sparen voor hun pensioen.	Afschaffing wegens hoge uitvoeringslasten, risico op belastinguitstel en geringe effectiviteit in het stimuleren van eigen pensioenopbouw.
Pensioen in eigen beheer	Pensioenregeling voor directeur-grotaandeelhouders (dga's) waarbij pensioenrechten in de eigen BV worden opgebouwd.	Afschaffing vanwege complexiteit, uitvoeringsproblemen, onvoldoende inzichtelijkheid en fiscale risico's voor de Belastingdienst.
Uniformering loonbegrip	Harmonisatie van de verschillende loonbegrippen die worden gebruikt voor loonbelasting en premieheffing.	Vereenvoudiging door uniforme definities voor loonbegrippen in te voeren, waarmee de administratieve lasten voor werkgevers werden verlaagd en de loonstrook eenvoudiger werd voor werknemers.
Bekostiging primair onderwijs	Lumpsumfinanciering voor basisscholen, waarmee zij een vast bedrag ontvangen voor personeel en materiële kosten.	Vereenvoudiging door parameters in de bekostigingssystematiek te standaardiseren, wat meer transparantie en voorspelbaarheid heeft gebracht.

De drie hoofdvragen van dit onderzoek zijn⁵:

1. Welke factoren dragen bij aan het ontstaan van complex beleid?
2. Wat zijn de (proces)lessen die kunnen worden geleerd met betrekking tot vereenvoudiging?
3. Hoe verhoudt de vereenvoudiging zich tot andere beleidsdoelstellingen, zoals doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtvaardigheid?

⁵ De deelvragen komen aan bod in het achtergrondrapport.

Eerder onderzoek is vooral gericht op de bredere politieke en economische factoren bij hervormingen. Deze factoren zijn uitvoerig beschreven voor OESO-landen (OESO, 2010; Brys, 2011), het VK (Alt et al., 2011) en Nederland (CPB, 2016⁶). Succesfactoren die het CPB-onderzoek onderscheidt zijn het opnemen van de hervorming in het regeerakkoord, draagvlak, een gedegen probleemanalyse, een politieke meerderheid in beide Kamers, hervormingsrijpheid in de maatschappij, voldoende wisselgeld om verliezers te compenseren, sterk politiek leiderschap en slimme framing. Een voorbeeld van een casus die op veel van deze succesfactoren goed scoort, is de integratie van de kindregelingen. Deze hervorming heeft het aantal regelingen teruggebracht van zes naar twee (CPB, 2016). Ex-post onderzoek toont dat deze maatregel heeft bijgedragen aan doelmatige herverdeling (De Boer & Jongen, 2023).

Dit rapport richt zich hoofdzakelijk op handelingsperspectieven voor de ambtelijke praktijk. De lessen voor vereenvoudiging in dit onderzoek zijn vooral gericht op instrumenten die ambtenaren tot hun beschikking hebben, zoals onderzoeken, adviseren of de doelgroep betrekken. De lessen zijn bedoeld om het ontstaan van complex beleid tegen te gaan en vereenvoudigingsprocessen te bevorderen. Zo vult dit rapport het eerdere CPB-onderzoek aan dat beschrijft welke bredere economische ontwikkelingen en politieke overwegingen van belang zijn in de beleidsvorming.

De structuur van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 richt zich op het ontstaan van complex beleid en identificeert de factoren die bijdragen aan toenemende beleidscomplexiteit, aansluitend op onderzoeksvraag 1. Op basis van deze analyse worden lessen getrokken en aanbevelingen gedaan om verdere complexiteit te beperken. Hoofdstuk 3 toont waarom beleidsvereenvoudiging soms mislukt en welke factoren juist bijdragen aan succes, aansluitend op onderzoeksvragen 2 en 3. Ook hieruit worden waardevolle lessen afgeleid om beleidsvereenvoudiging effectiever te maken.

⁶ De CPB-analyse is een synthese van studies naar de hypotheekrenteaftrek (Lejour, 2016), het inkomensbeleid (Jongen, 2016), belastinghervormingen (Van Kempen en Suyker, 2016) en de bpm (Floor & Van 't Riet, 2016).

2 Ontstaan en beperken complex beleid

Complex beleid ontstaat door het nastreven van meerdere en soms tegenstrijdige doelen, de opeenstapeling van kleine wijzigingen en het tegemoetkomen aan specifieke belangen. Een sterke focus op gerichtheid gaat vaak ten koste van de uitvoerbaarheid en eenvoud van beleid. Het ontstaan van complex beleid kan beperkt worden door duidelijke doelen te stellen, een beleidstheorie te ontwikkelen, de lasten van beleid integraal te toetsen en de doelgroep vroegtijdig bij het beleidsproces te betrekken.

2.1 Ontstaan complex beleid

Er is in het verleden weinig waardering geweest voor vereenvoudiging van beleid. In de jaren '80 ontstond een meer marktgerichte benadering van economie en sociaal beleid. Met een terugtrekkende overheid kwam een grotere focus op het voorkomen van oneigenlijk gebruik en het doelgericht inzetten van overheidsmiddelen. Deze focus ging samen met een sterke "maakbaarheidsgedachte": het idee dat de overheid met strenge voorwaarden aan sociale zekerheid een doelmatige besteding van middelen kan afdwingen. Dit ging ten koste van de eenvoud en uitvoerbaarheid van beleid. Historisch onderzoek naar sociale zekerheid laat ook zien dat de eenvoud en uitvoerbaarheid van nieuwe regelingen en latere aanpassingen een ondergeschikte rol hebben gespeeld in de beleidsoverwegingen.⁷ Zelden zijn er wijzigingen in wet- en regelgeving doorgevoerd, die enkel bedoeld waren om regelingen eenvoudiger te maken.

Een recenter voorbeeld waar weinig waardering voor eenvoud was is de invoering van het toeslagenstelsel. Het IBO Vereenvoudiging Toeslagen (2008) stelde al vast dat er brede consensus bestond over de hoge mate van complexiteit van het systeem vanaf de invoering. Bij het ontwerpen van het stelsel werd bewust gekozen voor gerichte en tijdige inkomensondersteuning, met de acceptatie dat dit het systeem ingewikkeld zou maken. Kort na de invoering werden de problemen met terugvorderingen zichtbaar, vooral voor huishoudens die sterk afhankelijk waren van toeslagen voor hun levensonderhoud. Ondanks deze bekendheid met de problematiek werd er toch voor gekozen om de zorg- en huurtoeslag een aantal jaar op rij aan te passen om gericht doelgroepen te ondersteunen. Dit vergrootte niet alleen de bedragen van potentiële terugvorderingen, maar vergrootte ook de financiële afhankelijkheid van huishoudens van de toeslagen en had effect op de omvang van de doelgroep. Deze keuzes illustreren dat er destijds voornamelijk politiek belang werd gehecht aan tijdige financiële ondersteuning voor huishoudens.

Beleid wordt vaak complex door het nastreven van meerdere, soms tegenstrijdige, doelen. Dit kan ontstaan doordat één instrument wordt ingezet voor verschillende doelen. Dit leidt tot spanning tussen beide doelen, waardoor beide doelen vaak niet optimaal worden gerealiseerd (zoals voorspeld door de zgn. 'Tinbergenregel').⁸ Hiernaast ontstaat complexiteit doordat verschillende beleidsinstrumenten uiteenlopende eisen stellen aan burgers en bedrijven. Dit is vaak een gevolg van verkokering tussen beleidsdomeinen, waarbij departementen vanuit hun eigen prioriteiten en logica opereren, zonder voldoende aandacht te hebben voor de samenhang in beleid. Dit

⁷ Van Damme, L. (2021). Werkloosheidsregelingen in Nederland, een parlementaire geschiedenis.

⁸ Volgens de Tinbergenregel is het niet mogelijk om met één beleidsinstrument meerdere doelen effectief te bereiken. Als er bijvoorbeeld twee beleidsdoelen zijn, dan zijn er minimaal twee afzonderlijke beleidsinstrumenten nodig om beide doelen goed aan te pakken.

leidt tot verschillende regels, definities en eisen die niet goed op elkaar zijn afgestemd, waardoor burgers en bedrijven geconfronteerd worden met een wirwar aan voorwaarden.

Het nastreven van meerdere doelen lag ten grondslag aan de complexiteit van de loonaangifte. De belasting- en premieheffing op lonen is gericht op verschillende doelen, namelijk gezonde overheidsfinanciën, herverdeling en inkomensbescherming via de werknemersverzekeringen. Deze verschillende doelen hebben geleid tot uiteenlopende loonbegrippen: het bruto loon dat wordt gebruikt voor de berekening van loonbelasting verschilt van het SV-loon dat relevant is voor sociale premies. Dit verschil veroorzaakt complexe loonstrookjes voor werknemers en legt een aanzienlijke administratieve last op werkgevers, die aan diverse eisen moeten voldoen en gegevens via meerdere loketten moeten aanleveren. In de samenwerking tussen departementen is onvoldoende aandacht geweest voor de complexiteit die deze verschillen met zich meebrengen, wat de uitvoerbaarheid van het beleid en de begrijpelijkheid en doenlijkheid voor burgers en bedrijven verder bemoeilijkt.

Kleine aanpassingen in beleid stapelen zich op en maken het systeem steeds complexer. Een belangrijke reden hiervoor is dat wijzigingen die aansluiten bij het bestaande stelsel makkelijker door te voeren zijn dan ingrijpende, fundamentele hervormingen. Dit komt door 'padafhankelijkheid': omdat er al veel is geïnvesteerd in het huidige systeem, is het kostbaar, tijdrovend en politiek lastig haalbaar om volledig opnieuw te beginnen. Wanneer het stelsel door maatschappelijke veranderingen niet meer goed aansluit, worden meestal randproblemen aangepakt in plaats van het systeem als geheel te herzien. Met uitzonderingen, afbouw- en opbouwregelingen en matigingsgronden worden groepen die buiten de boot (dreigen te) vallen opnieuw ingepast. Dit leidt echter tot een steeds grotere gelaagdheid binnen het beleid, een proces dat bekend staat als 'incrementalisme'. Door deze opeenstapeling van beleidsmaatregelen blijft een grootschalige herziening uit, terwijl de complexiteit van het systeem blijft toenemen.

Een voorbeeld van een opeenstapeling van kleine wijzigingen is het koopkrachtinstrumentarium van heffingskortingen, aftrekposten en inkomenstoelagen. De wijzigingen aan dit instrumentarium hadden veelal als doel om maatwerk te bieden aan specifieke groepen. Bij het toetsen van kleine wijzigingen lijken de gevolgen klein, maar de opeenstapeling van deze wijzigingen maakt de gevolgen als geheel groot. Het stelsel wordt geleidelijk moeilijker te hervormen vanwege hogere transitiekosten, aangezien een complexer systeem lastiger te vereenvoudigen is.

Het tegemoetkomen aan (kleine) deelbelangen leidt tot fijnmazige en complexe wetgeving. Maatschappelijke organisaties en politieke partijen proberen beleidsvoorstellen te beïnvloeden om de belangen van hun achterban te behartigen. Door de politieke versnippering neemt het aantal deelbelangen toe, wat het afwegen van belangen steeds ingewikkelder maakt. Het kabinet en uiteindelijk het parlement hebben de taak om deze belangen tegen elkaar af te wegen. In de praktijk leidt dit ertoe dat regelingen preciezer en gedetailleerder worden gemaakt. Dit vergroot de complexiteit, omdat compromissen meestal elementen uit verschillende, soms tegenstrijdige, standpunten combineren. Het voortdurend zoeken naar een balans in het opnemen van uiteenlopende belangen in wet- en regelgeving draagt zo bij aan de toenemende beleidscomplexiteit.

Een voorbeeld is de Werkkostenregeling, een regeling om onbelaste vergoedingen aan werknemers te geven. De werkkostenregeling is gericht op een doelmatige uitvoering, maar door beleidswensen gericht op deelbelangen is een veelheid aan detailregelingen ontstaan. De Werkkostenregeling bestaat naast de vrije ruimte uit 12 gerichte vrijstellingen, 5 nihilwaarderingen en 5 waarderingsforfaits. Het gevolg is dat de regeling voor alle betrokken partijen kostbaar en uitdagend is om uit te voeren. Er is meermaals getracht de wildgroei aan detailregelingen tegen te gaan. Zo is in de jaren '80 de Oortwetgeving geïntroduceerd, is begin jaren 2000 de Walvisoperatie ingezet, waar met het daaropvolgende Wetsvoorstel Paarse Krokodil enkele vereenvoudigingen aan zijn toegevoegd en het huidige stelsel tot stand is gekomen in 2011. De pogingen zijn niet succesvol gebleken om te vereenvoudigen, de regeling is sinds de laatste grote wijziging juist complexer geworden.

Geleidelijke invoering of uitfasering maken beleid vaak complexer en kunnen een belemmering vormen voor vereenvoudiging door de grote belasting op uitvoeringsorganisaties. In het proces van het wijzigen van beleid ontstaan vaak uitgebreide overgangsregelingen of zogenaamde sterfhuisconstructies (regelingen zonder nieuwe instroom) om ervoor te zorgen dat bestaande rechten geborgd blijven. Het gaat daarbij om afwegingen tussen rechtszekerheid (bestaande gevallen houden bestaande rechten) en rechtsgelijkheid (oude en nieuwe gevallen worden op dezelfde, nieuwe manier behandeld). Er ontstaan in dit politieke proces discussies over uitzonderingen: groepen voor wie de wet niet goed genoeg uitpakt of die dreigen erop achteruit te gaan.

De afschaffing van de Wet Hillen illustreert deze complexiteit in overgangsregelingen. Deze wet regelt vrijstelling van eigenwoningforfait voor woningeigenaren met weinig of geen hypotheekschuld. De wet wordt vanaf 2019 in een periode van 30 jaar stapsgewijs afgebouwd. Dit betekent dat eigenwoningbezitters elk jaar een kleiner deel van de aftrek kunnen toepassen, totdat deze in 2048 volledig is verdwenen. De overgangsregeling maakte het stelsel ingewikkelder door jaarlijks veranderende berekeningen, waardoor belastingplichtigen meer inzicht nodig hebben in de fiscale gevolgen en het voor huiseigenaren lastiger wordt om hun financiële toekomst te plannen. Daarnaast zorgden de dubbele systemen – waarbij oude en nieuwe regels naast elkaar bestaan – voor hogere administratieve lasten bij zowel belastingadviseurs als de Belastingdienst. Hoewel deze aanpak waarschijnlijk het draagvlak voor het voorstel heeft vergroot, verhoogde het de complexiteit voor de uitvoering en voor burgers aanzienlijk.

In de hectiek van de besluitvorming wordt weinig prioriteit gegeven aan vereenvoudiging. Hectiek zorgt ervoor dat besluitvorming in veel gevallen onder grote tijdsdruk plaatsvindt. De tijdsdruk maakt dat de nadruk ligt op de inzet van bestaande instrumenten en de vormgeving van beleidsopties niet altijd even gedegen plaatsvindt als in een proces met meer tijd. Het gevolg is dat in deze besluitvormingsprocessen vereenvoudiging minder prioriteit krijgt dan andere doelen. Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat de hectiek deels volgt uit de opzet van het proces tijdens de voorjaarsbesluitvorming en de augustusbesluitvorming. Onze inschatting is dat vooral de politieke en maatschappelijke druk zorgt voor de beschreven hectiek, die ongeacht de invulling van het besluitvormingsproces aanwezig is.

Een voorbeeld zijn de diverse maatregelen die zijn genomen om de inkomenspositie van huishoudens te verbeteren in de periode met hoge energieprijzen in 2021-2023. Om huishoudens op korte termijn te ondersteunen was het noodzakelijk om onder tijdsdruk te komen tot een inzet van diverse instrumenten. Deze inzet zou waarschijnlijk eenvoudiger en/of doelmatiger zijn vormgegeven indien er meer tijd was geweest om het beleid voor te bereiden.

2.2 Beperken complex beleid

Voorkomen is beter dan genezen. Het is nu eenmaal lastig om een ingeslagen beleidskoers te wijzigen. Het veranderen van complex beleid heeft vrijwel altijd transitiekosten. Het is daarom minder kostbaar om complexiteit te vermijden bij het ontwerpen van beleid dan om achteraf de gevolgen te moeten corrigeren. De volgende alinea's gaan in op lessen om complex beleid te voorkomen.

Een duidelijke beleidstheorie draagt bij aan het voorkomen van complex beleid. Een beleidstheorie bevat de doelen en (neven)effecten van beleid waaraan nieuwe wijzigingen getoetst kunnen worden. Heldere doelen laten minder ruimte voor interpretatie en daarmee mogelijkheden voor ad hoc-maatregelen die ten koste gaan van de eenvoud. Om deze reden vereist artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet dat alle voorstellen van de regeling een toelichting moeten bevatten op de nagestreefde doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid. Een beleidstheorie maakt daarbovenop expliciet via welke keten van oorzaak-gevolgrelaties deze doelen worden gehaald. Het Beleidskompas biedt handvatten om een beleidstheorie op te stellen.

Een voorbeeld is de giftenaftrek. Het smalle doel om geven te stimuleren is helder, maar de bredere doelen die met dit geefgedrag bereikt dienen te worden zijn niet expliciet gemaakt. Dit heeft de regeling gevoelig gemaakt voor het doorvoeren van politieke wensen. Ook zorgen heldere doelen ervoor dat het doel centraal kan staan in plaats van het middel. Het doel vooropstellen is goed voor het draagvlak en voor de inhoud, omdat het partijen de gelegenheid geeft met een andere vormgeving van beleid te komen om hetzelfde doel te bereiken. Een voorbeeld is de huurtoeslag. De overgang naar genormeerde huren is deels bedacht als woningmarktmaatregel, maar in het wetsvoorstel alleen gepresenteerd als vereenvoudigingsoptie. De redenen om de woningmarkteffecten niet duidelijk naar voren te brengen zijn dat het ook niet als zodanig is besloten in de formatie en deze effecten niet goed onderbouwd konden worden wegens een gebrek aan onderzoek. Het gevolg is dat niet alle effecten in samenhang gewogen konden worden. Genormeerde huren zijn vanwege de inkomenseffecten geschrapt uit het wetsvoorstel.

Ontwerp eenvoudige overgangsregelingen en compensatieregelingen. Een overgangsregeling of compensatieregeling kan rechtvaardig zijn, bevorderlijk voor het draagvlak en bijdragen aan het voorkomen van schokeffecten. Deze regelingen zijn in de praktijk echter vaak complex, juridisch onvolledig en hebben een lange duur. De reden voor de lange duur is veelal dat op deze manier het zuur van de beleidswijziging verschoven kan worden naar een later moment. Deze kenmerken maken het beleid complexer. Een eenvoudige overgangs- of compensatieregeling is snel en generiek. In het volgende hoofdstuk wordt dit geïllustreerd met een voorbeeld.

Neem gedragseffecten aan de voorkant mee: onderzoek gedragseffecten zorgvuldig en vroegtijdig om onverwachte problemen en latere aanpassingen te voorkomen. De aandacht voor gedragsinzichten is sterk toegenomen de afgelopen tien jaar. Deze ontwikkeling kan gekenmerkt worden als een kentering in het denken dat mensen niet altijd over de kennis en vaardigheden beschikken om alle benodigde informatie te verzamelen, af te wegen en hiernaar te handelen. Gedragsinzichten worden momenteel echter vaak pas laat in het beleidsproces toegepast, bijvoorbeeld om de uitvoerbaarheid of het "doenvermogen" van een al gekozen beleidsmaatregel te vergroten (BIN NL, 2022). Deze end-of-pipe-benadering zorgt ervoor dat gedragsinzichten zelden worden meegenomen in de probleemanalyse of bij het ontwikkelen van beleidsopties (Van de Riet et al., 2023). Het gevolg is een eenzijdig en mechanistisch beeld van beleidsproblemen, wat kan resulteren in maatschappelijke druk om beleid later aan te passen. Dergelijke aanpassingen vergroten vaak de complexiteit, ondermijnen het vertrouwen in beleid en brengen extra administratieve lasten en informatiecampagnes met zich mee, zowel voor uitvoeringsorganisaties als voor de doelgroep. Om dit te voorkomen, moeten gedragseffecten al in de ontwerpfase worden getoetst. Dit kan door gebruik te maken van pilots, gedragsexperimenten, focusgroepen, enquêtes of literatuuronderzoek. Ook een internetconsultatie kan waardevolle inzichten bieden. Een gedegen aanpak, zoals ex-ante impact assessments die bijvoorbeeld bij fiscale regelingen worden toegepast, biedt een beter onderbouwd fundament voor beleid.

Het vroegtijdig betrekken van de doelgroep draagt bij aan het ontwerpen van doeltreffend en uitvoerbaar beleid. Zonder deze betrokkenheid ontstaan vaak knelpunten in de uitvoering, wat leidt tot kostbare aanpassingen achteraf en druk vanuit de Kamer. Om draagvlak en werkbaarheid te waarborgen, is het belangrijk om de doelgroep al vroeg in het beleidsproces te betrekken. Een optie is om een werkwijze in te richten waarmee de doelgroep snel betrokken kan worden. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gebruikt bijvoorbeeld een werkgevers- en werknemerspanel. Deze panels worden geraadpleegd tijdens de beleidsvorming om zowel de uitvoerbaarheid als het draagvlak bij de doelgroep te toetsen. Uit onze gesprekken komt een positief beeld naar voren over de werking van deze panels, het effect van deze panels is niet formeel geëvalueerd. Als een specifieke doelgroep in het bijzonder moet worden bereikt, vergt dit doorgaans extra onderzoek en daarmee extra tijd.

Vooruitkijken naar wanneer een doelgroep betrokken dient te worden, draagt bij aan het voorkomen dat deze stap wegens tijdsgebrek wordt overgeslagen.

Onderzoek en kwantificeer de lasten van beleid onder burgers, bedrijven én uitvoeringsorganisaties. Het doel is dat de totale uitvoeringslasten van beleid afnemen, wat alleen kan worden bereikt door lasten voor alle betrokkenen mee te wegen. Dit vraagt ook om kwantificering van deze lasten. Houd ermee rekening dat beleidswijzigingen voor burgers onbedoeld de complexiteit en onvoorspelbaarheid kunnen verhogen. Experimenteren en het uitvoeren van pilots helpt om tot de benodigde soliditeit van bewijs te komen. Momenteel ligt de focus vooral op uitvoeringstoetsen voor uitvoeringsorganisaties, terwijl doenvermogenstoetsen vaak slechts indirect de doelgroep betrekken. Een goed voorbeeld van een integrale aanpak is het vooraf invullen van de belastingaangifte. Hoewel dit op korte termijn extra capaciteit van de Belastingdienst vraagt, levert het burgers een aanzienlijke tijdsbesparing en eenvoud op en ook minder controlelast voor de Belastingdienst. Als alleen was gekeken naar de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst, was een dergelijk voorstel waarschijnlijk niet zo snel geïmplementeerd. Dit onderstreept het belang van een bredere benadering om beleid effectiever en werkbaarder te maken voor alle betrokkenen. Hierbij kan het helpen om niet alleen de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst te kwantificeren, maar ook de lasten voor de doelgroep (zoals begrijpelijkheid, doenlijkheid, administratieve lasten), zodat een integrale afweging mogelijk is.

Zorg voor stabiliteit door niet te vaak wijzigingen door te voeren. . Frequente wijzigingen ondermijnen de eenvoud en vergroten de administratieve lasten voor zowel uitvoerende organisaties als gebruikers. Vereenvoudiging moet daarom niet alleen binnen een regeling worden gezocht, maar juist ook in het beperken van de frequentie van beleidswijzigingen. Uit gesprekken met werkgevers over de eisen aan de loonadministratie (in het kader van de ULB) blijkt dat het voor hen essentieel is dat het beleid eenvoudiger en efficiënter wordt, zodat zij niet regelmatig hun (vaak geautomatiseerde) systemen hoeven aan te passen. Een nadeel is wel dat er veelal minder draagvlak is voor een grote stelselhervorming. Er is vaak sprake van een afruil tussen vereenvoudiging van stelsels en draagvlak. Dat kan het juist zinvol maken kleine wijzigingen door te voeren. Daarbij is bij een kleine hervorming de kans groter dat de voordelen van de hervorming zichtbaar worden tijdens de kabinetsperiode. Dit kan het politieke draagvlak vergroten.

Agendeer signalen over vereenvoudigingsmogelijkheden actief en openbaar. Uit gesprekken tijdens dit onderzoek blijkt dat signalen vanuit de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen duidelijk kenbaar worden gemaakt bij ambtelijk Financiën en de bewindspersonen. Signalen worden soms ook openbaar gemaakt, bijvoorbeeld via de Stand van de Uitvoering. Het openbaren van signalen kan aanleiding geven om te vereenvoudigen of aanleiding bieden om signalen verder te onderzoeken. De wens om de kleine ondernemersregeling te hervormen ontstond bijvoorbeeld door het publiceren van een lijst met lastig uitvoerbare regelingen in een Kamerbrief. Voor het verder uitzoeken van signalen is momenteel niet altijd tijd en budget, omdat de prioriteit bij de implementatie van voorstellen ligt en niet bij onderzoek in een voorfase.

3 Belemmeringen en succesfactoren bij vereenvoudiging

Vereenvoudiging kan ten koste gaan van maatwerk en gerichtheid, wat de doeltreffendheid van beleid kan verminderen. Succesfactoren bij vereenvoudiging zijn een zorgvuldige afweging van de gevolgen, een solide bewijsbasis en het combineren van samenhangende maatregelen. Dit vereist duidelijke beleidsdoelen en een vroegtijdige betrokkenheid van zowel de doelgroep als uitvoeringsorganisaties om knelpunten te voorkomen en draagvlak te creëren.

3.1 Belemmeringen in vereenvoudiging

Vereenvoudiging is primair gericht op het verlagen van de lasten van beleid, maar heeft ook een verdelingscomponent. De lasten van beleid kunnen bestaan uit uitvoeringskosten, regeldruk, begrijpelijkheid en doenlijkheid van beleid. De partijen die deze lasten dragen, zijn de uitvoeringsorganisatie van de overheid (zoals de Belastingdienst), de doelgroep van beleid (zoals burgers, bedrijven of andere rechtspersonen) en overige betrokkenen (zoals intermediairs, adviseurs of de rechtspraak). De casussen in dit rapport zijn vereenvoudigingstrajecten die de lasten voor minimaal één van deze partijen proberen te verlagen. In de praktijk betekent dit echter vaak dat eenvoud voor de één gepaard gaat met extra complexiteit voor de ander. Vereenvoudiging leidt vrijwel altijd tot lastenverschuiving, ook als de totale lasten afnemen. Omdat lasten inherent zijn aan beleidsvoering, is vereenvoudiging daarmee niet alleen een technisch proces, maar ook een verdelingsvraagstuk.

Een voorbeeld is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en instellingen die giften ontvangen met inzet van de giftenaftrek. Meer registratie- en controleverplichtingen bij ontvangers (zoals gegevensrenseignering) verbeteren de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst, maar verhogen de regeldruk voor deze instellingen – waarvan het merendeel kleinschalig is en voornamelijk bemenst door vrijwilligers. Een ander voorbeeld van een verdelingsvraagstuk is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid bij de uitvoering van de toeslagen, zoals het aanvragen van een toeslag of het signaleren van relevante wijzigingen in de leefsituatie. Enerzijds is een grotere rol voor de overheid praktisch lastiger en kostbaar, vanwege een minder goede informatiepositie bij de overheid en de benodigde capaciteit voor de uitvoering. Anderzijds kan meer verantwoordelijkheid bij de burger leiden tot onzekerheid, onbedoelde fouten en niet-gebruik.

Bij het maken van beleid is vrijwel altijd sprake van een afruil tussen publieke belangen.⁹ De meest voorkomende afruil, zoals beschreven in de literatuur en bevestigd door de casussen in dit rapport, is die tussen eenvoud en gerichtheid. Vereenvoudiging kan de doelmatigheid van beleid verbeteren, maar dit gaat vaak ten koste van maatwerk voor specifieke doelgroepen, zoals bij fijnmazige regelgeving. Gericht beleid sluit beter aan bij de behoeften van een doelgroep en verhoogt daardoor vaak de doeltreffendheid. Echter, gericht beleid zorgt vaak voor complexiteit, wat ook ten koste gaan van de doeltreffendheid. Er zijn geen eenduidige verbanden vastgesteld

⁹ Dit wordt ook gevonden in CPB (2016). De politieke economie van belastinghervormingen of Essers (2024). Belastinghervormingen tussen Frustratie en Fascinatie.

tussen vereenvoudiging en andere publieke belangen, zoals rechtszekerheid, rechtmatigheid, inkomenszekerheid of persoonsgerichtheid. Deze verschillen tussen de casussen.

De toeslagen zijn een voorbeeld van de afruil tussen eenvoud en gerichtheid. Vereenvoudiging verbetert de uitvoerbaarheid, begrijpelijkheid, doenlijkheid en vermindert in sommige gevallen de marginale druk, wat de doelmatigheid van de uitvoering ten goede komt. Tegelijkertijd zorgt vereenvoudiging ervoor dat de financiële ondersteuning, als dit niet gepaard gaat met een intensivering van het budget, minder goed terecht komt bij de burgers die deze het meest nodig hebben. Dit leidt tot minder passende inkomensondersteuning (verminderde doeltreffendheid) en – afhankelijk van de gekozen vereenvoudigingsmaatregelen – mogelijk hogere kosten voor de overheid door een omvangrijkere doelgroep (verminderde doelmatigheid van het beleid). Ook de fiscale oudedagsreserve en het pensioen in eigen beheer illustreren deze afruil. Beide regelingen bleken beperkt doeltreffend in het afbakenen van de eigen pensioenvoorziening. Bovendien maakten hun complexiteit de regelingen niet doelmatig. Hoewel uitvoerig onderzoek is gedaan naar varianten die zowel de doeltreffendheid konden verbeteren als de uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid voor de Belastingdienst en de doelgroep konden waarborgen, bleek een werkbare oplossing niet haalbaar. Iedere verbetering in doeltreffendheid vereiste aanvullende regelgeving of controleverplichtingen, wat weer leidde tot hogere lasten. Uiteindelijk is voor beide regelingen gekozen voor afschaffing.

Alleen wanneer beleid niet langer aansluit bij of nodig is voor de doelgroep, is het mogelijk verbeteringen te realiseren die op alle doelstellingen vooruitgang boeken. Dit kan zich voordoen wanneer beleid niet meer functioneert zoals beoogd, of wanneer het oorspronkelijke doel achterhaald is door aanpassingen in andere wet- en regelgeving of door maatschappelijke veranderingen. Daarom maakt de evaluatie van de noodzaak tot overheidsinterventie deel uit van het Toetsingskader Fiscale Regelingen. Dit kader schrijft een periodieke beoordeling voor van de actualiteit van het doel van een regeling en de invulling daarvan.

De kleine ondernemersregeling uit 1969 illustreert dit proces. De verplichting voor kleine ondernemers om per kwartaal btw-aangifte te doen leidde tot veel fouten, terwijl het financiële belang van de regeling gering was. Bovendien trok de regeling onbedoelde gebruikers, zoals rechtspersonen, grotere ondernemingen en later ook zonnepaneelhouders. Dit resulteerde in hoge administratieve lasten, zowel voor de Belastingdienst als voor de doelgroep. Omdat zowel de uitvoeringsorganisatie als de doelgroep baat hadden bij vereenvoudiging, kon aanpassing van de regeling plaatsvinden zonder verlies van doeltreffendheid of een stijging van kosten voor de overheid.

Bij het afwegen van publieke belangen krijgen meetbare effecten, zoals herverdeling van inkomen, vaak de meeste aandacht. Onder herverdeling verstaan we veranderingen in de belastingdruk en het financiële voordeel van beleid binnen de doelgroep. Een complicatie is dat de effecten van beleid op de financiële situatie van de doelgroep relatief goed meetbaar zijn, bijvoorbeeld via koopkrachtplaatjes en (fiscale) ramingen. Daartegenover staan de voordelen van vereenvoudiging, zoals verbeteringen in begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid. Deze zijn vooral op kwalitatieve criteria in beeld; op dit moment zijn er nog geen geschikte kwantitatieve indicatoren beschikbaar. Hierdoor is het lastig de effecten van beleid op vereenvoudiging te meten en evalueren. In de besluitvorming krijgen meetbare factoren meestal meer gewicht, met een nadruk op negatieve verdelingseffecten boven positieve verdelingseffecten.

Een voorbeeld hiervan is de augustusbesluitvorming van het kabinet, waarin gestuurd wordt op de 'koopkrachtplaatjes' die het CPB op Prinsjesdag in de MEV publiceert. Door te tweaken aan bijvoorbeeld de werkgeverspremies (zoals de Arbeidsongeschiktheidsfonds-premie (Aof)) kunnen de werkgeverslasten op korte

termijn worden bijgestuurd. Dit zijn goed zichtbare aanpassingen. Dat een lagere Aof-premie leidt tot een verschuiving van lasten naar andere groepen in de samenleving is minder zichtbaar en krijgt dan ook minder aandacht.¹⁰

Er kan ook de wens ontstaan om verliezers van nieuw beleid te compenseren. Compensatie houdt in dat het verlies van een bepaalde doelgroep wordt hersteld vanuit een rechtvaardigheidsperspectief en verschilt daarmee van de herverdeling zoals beschreven in de vorige paragraaf. Compensatie is een logische beleidsreactie in situaties waarin de overheid verwijtbaar handelt of wanneer compensatie bredere maatschappelijke schade voorkomt, zoals bij een ramp of pandemie. Hoewel compensatie soms noodzakelijk is, vormt het een belemmering voor vereenvoudiging. Het kan kostbaar zijn voor de overheid en vereist op korte termijn extra uitvoeringscapaciteit. Op de langere termijn kan compensatie bijdragen aan een efficiënter systeem door het verminderen van kosten en capaciteit, maar dit effect wordt vaak pas zichtbaar na de regeerperiode, waardoor ze minder zwaar wegen in de beleidsafweging. Bovendien kan compensatie de beoogde vereenvoudiging ondermijnen of zelfs tenietdoen, omdat uitzonderingsregelingen de complexiteit van het beleid vergroten.

Een voorbeeld is de looptijdverkorting van de 30%-regeling van acht naar vijf jaar in 2019. De wetgever had initieel besloten om de wijziging ook van toepassing te laten zijn op bestaande gevallen, kennismigranten die naar Nederland zijn gekomen met het idee dat ze acht jaar van de regeling gebruik konden maken. Na veel protest vanuit de doelgroep is alsnog besloten langer aanspraak op de regeling te laten maken, vanuit het principe van een betrouwbare overheid. Het recht op behoud van de regeling en de mate waarin het overgangsrecht eerbiedigend was leidde tot veel onrust in de keten van uitvoering, bleek lastig te interpreteren te zijn door betrokken partijen en zorgde voor veel bezwaar en beroep. De Belastingdienst is in 2025 nog steeds bezig met het afhandelen met de bezwaren uit 2019.

Overgangsregelingen kunnen het doorvoeren van vereenvoudiging belemmeren en bevorderen. Het opzetten en doorvoeren van een overgangsregeling kost extra capaciteit van de uitvoering. De uitvoerder dient namelijk een apart systeem en/of een tweede systeem in te richten voor de overgangsperiode tussen het oude beleid en het nieuwe beleid. De aanvullende regeling is een belemmering in het (tijdig) doorvoeren van nieuw beleid, naast een bron van complexiteit zoals in het vorige hoofdstuk omschreven. Beleid invoeren zonder overgangsregeling is het meest eenvoudig. In sommige gevallen is een overgangsregeling waardevol omdat het geleidelijk invoeren van nieuw beleid het draagvlak kan vergroten en schokeffecten voor de doelgroep kan voorkomen. In deze gevallen werkt een snelle en generieke regeling het meest bevorderend.

Een voorbeeld van een overgangsregime dat extra druk legt op de uitvoering is de huurtoeslaghervorming. De gedachte bij het invoeren van genormeerde huren was dat de prijs-kwaliteitsafweging van huurders zou verbeteren. Zo was een invoeringsperiode van tien jaar voorzien om een geleidelijke verandering van inkomenseffecten door te voeren en huurders de kans te geven een andere woning te vinden indien deze niet meer zou passen bij de nieuwe huurtoeslag. Succesvoorbeelden van overgangsregeling uit de casussen zijn het wijzigen van de bekostigingssystematiek in het primair onderwijs en het pensioen in eigen beheer. In beide gevallen was de regeling beperkt tot een periode van drie jaar, wat kort is. Door lange consultatie met de onderwijssector is met deze overgangsregeling het herverdelingseffect beperkt gebleven en was het gevolg voor de uitvoering ook niet groot omdat het een parameteraanpassing was. Bij het pensioen in eigen beheer is de doelgroep aangeboden om

¹⁰ Minder premieopbrengsten betekenen immers dat de rijksbijdrage aan het Arbeidsongeschiktheidsfonds stijgt, zie M. Gielen, S. Ottens en D. van Vuuren (2012), *Sociale premies als koopkrachtknoppen*, in: Jan Donders en Flip de Kam (editors), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, hoofdstuk 3, pp. 77-91, Sdu Uitgevers.

het pensioen af te kopen (waarbij een snellere afkoop voordeliger was) of over te stappen naar een spaarvariant, wat een lange uitfasering voorkwam.

Er is soms onvoldoende uitvoeringscapaciteit aanwezig om een vereenvoudiging door te voeren. Bij uitvoeringsorganisaties geldt dat niet alles tegelijk kan. Capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) betreft zowel personele capaciteit als ICT-capaciteit. Hierdoor kan het voorkomen dat andere wijzigingen de voorkeur krijgen boven de beoogde vereenvoudiging. Het vergroten van de uitvoeringscapaciteit op zeer korte termijn om deze belemmering weg te nemen is erg lastig, het opschalen van de capaciteit kost namelijk meestal meer tijd dan de periode waarin de wijziging doorgevoerd zou moeten worden.

Een voorbeeld is de kleine ondernemersregeling. Het wetsvoorstel was al meerdere jaren bekend, maar er was desondanks geen IV-capaciteit beschikbaar om de wijziging door te voeren. Een ander voorbeeld is het box 3-stelsel. Alle politieke partijen zijn voorstander van het invoeren van een stelsel op basis van werkelijk rendement. Toen na jaren onderzoek helder was hoe een werkelijk rendementsstelsel ingevoerd kon worden, werd het toenmalige box 3-stelsel afgekeurd in het Kerstarrest van de Hoge Raad. Het gevolg is dat er rechtsherstel (compensatie) getroffen moest worden door de benadeelden en er overgangsrecht ingevoerd moest worden voor de periode tot het nieuwe stelsel op basis van werkelijk rendement van kracht was. Het rechtsherstel en de uitvoering van het overgangsrecht kost dermate veel capaciteit dat de uitvoering van het nieuwe stelsel (vooralsnog) twee jaar is opgeschoven.

Het moment waarop vereenvoudigingsvoorstellen worden ingediend en de tijd die ze in het politieke proces doorlopen, zijn cruciaal voor hun succes. De meeste grote maatregelen zijn onderdeel van een regeerakkoord (CPB, 2016). Het regeerakkoord is daarmee zowel een manier om de vereenvoudiging te bekrachtigen (een kans) als een manier om weinig ruimte te laten voor goede vereenvoudigingsopties (een belemmering). Een andere belemmering voor vereenvoudiging is wanneer het doorvoeren van de vereenvoudiging langer duurt dan een kabinetsperiode. Dit maakt het politiek onaantrekkelijk om deze optie te kiezen, omdat de bewindspersoon naast verder onderzoek weinig concrete resultaten kan laten zien. Als een politieke partij met een grote kans onderdeel uitmaakt van het volgende kabinet, is dit probleem minder groot.

Vereenvoudigingen die de betrokkenheid van meerdere beleidsdomeinen vergen zijn lastig te realiseren. Bij sommige instrumenten is er afstemming nodig met andere beleidsdomeinen die een deel van de verantwoordelijkheid van het beleid dragen of die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. In dat geval ontstaat de situatie dat betrokkenen verschillende belangen hebben. De baten en lasten van vereenvoudigingsopties zijn veelal niet evenredig verdeeld over de betrokkenen. Het gevolg is dat er onenigheid ontstaat over de inschatting en beoordeling van effecten van de verschillende opties. De verantwoordelijkheidsverdeling leidt zo tot blokkades in de uitwerking van opties en nemen van politieke beslissingen. Dit probleem geldt bij elke casus die bestudeerd is in dit onderzoek, met uitzondering van de bekostiging van het primair onderwijs.

3.2 Succesfactoren bij vereenvoudiging

Repareren is beter dan negeren. Wanneer complexe regels of knelpunten worden geïdentificeerd, kan gericht ingrijpen problemen verlichten en vertrouwen herstellen. Dat vergt wel een solide bewijsbasis, strategische timing, behoefte-onderzoek en ambtelijke capaciteit.

Evalueer periodiek of beleidsdoelen nog actueel en relevant zijn en of beleid nog aansluit bij de behoeften van de doelgroep. Analyseer periodiek of het beleid functioneert zoals oorspronkelijk beoogd, nog aansluit bij de behoeften van de doelgroep en of de doelstellingen mogelijk achterhaald zijn door wijzigingen in wet- en regelgeving of door maatschappelijke ontwikkelingen. De Strategische Evaluatieagenda (SEA) is een instrument om te komen tot een passende agendering van onderzoek om inzichten op het juiste moment te verzamelen.

Baseer veranderingen op een solide bewijsbasis. Slecht onderbouwde beleidswijzigingen hebben een lagere kans van slagen en leiden vaak tot onvoorziene gevolgen en extra aanpassingen. Dit blijkt zowel uit dit rapport als uit het casusonderzoek van het CPB (2016). Een goed onderbouwde wijziging vraagt om inzicht in de impact van maatregelen, een duidelijke onderbouwing van de noodzaak van de wijziging en draagvlak door zowel medestanders als tegenstanders te overtuigen. Daarnaast kan (de belofte van) ex-durante evaluatie de steun vergroten doordat het de mogelijkheid biedt beleid bij te sturen op basis van feitelijke effecten. Tegelijkertijd kan transparantie over de uitkomsten van beleid tegenstanders mobiliseren, vooral als zij nadelen ondervinden.

Breng integraal eisen vanuit verschillende beleidsdomeinen in kaart. Dit maakt zichtbaar hoe burgers en bedrijven door verschillende regelingen navigeren en waar ze tegen problemen aanlopen. Beleid dat in afzonderlijke kokers wordt ontwikkeld, houdt vaak geen rekening met overlappende eisen, wat leidt tot dubbel werk en verwarrende regels. Een voorbeeld is de loonaangifte: ondanks de invoering van de Uniformering Loonbegrip moeten werkgevers nog steeds voldoen aan verschillende looneisen via meerdere loketten, zoals pensioenfondsen, cao-partijen en de Belastingdienst. Het integraal in kaart brengen van deze eisen laat zien waar knelpunten zitten en biedt mogelijkheden om processen beter op elkaar af te stemmen. Dit zorgt voor een efficiëntere uitvoering en minder lasten voor de gebruikers.

Combineer samenhangende maatregelen met elkaar om herverdeling te beperken en daarmee het draagvlak te vergroten. Door maatregelen binnen een vereenvoudigingspakket met elkaar te combineren, wordt het moeilijker voor belanghebbenden om specifieke deelbelangen te behartigen via wijzigingsvoorstellen. Dit vergroot de kans op succesvolle implementatie en kan bijdragen aan een breder draagvlak. Een succesvoorbeeld is de afbouw van diverse aftrekposten naar het tarief van de eerste schijf vanaf 2017.¹¹ De vereenvoudiging was het effectiefst toen alle aftrekposten in samenhang werden gewijzigd, waardoor versnipperde belangenbehartiging werd bemoeilijkt. Tegelijkertijd brengt het introduceren van een breed pakket aan wijzigingen een risico met zich mee: als één onderdeel politiek gevoelig ligt, kan het gehele voorstel stranden. Naast het onderling afhankelijk maken van maatregelen, kan het bundelen van lastenverlichtende en lastenverzwarende maatregelen (het principe van 'zoet en zuur') bijdragen aan acceptatie. Dit werkt echter alleen als er voldoende samenhang is tussen de maatregelen. Een voorbeeld hiervan is de hervorming van de huurtoeslag, die aanvankelijk werd gecombineerd met een verhoging van het minimumloon om de koopkrachteffecten te compenseren. Toen deze maatregelen uiteindelijk in twee afzonderlijke wetsvoorstellen werden vastgelegd, werd de minimumloonverhoging wel doorgevoerd, maar sneuvelde de huurtoeslaghervorming. Dit onderstreept het belang van integrale besluitvorming bij beleidsvereenvoudiging.

Onderhoud een lijst met vereenvoudigingsopties voor de politieke besluitvorming. Een dergelijke vereenvoudigingslijst lijkt op de ombuigings- en intensiveringslijst die een technische opsomming van maatregelen biedt om de overheidsfinanciën te verbeteren. Deze opties zijn overwegend afkomstig uit ambtelijke onderzoeken waarin fiches zijn uitgewerkt, zoals de Brede heroverwegingen, IBO's of Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Dergelijke fiches worden vaak benut door politieke partijen, die zelf niet altijd over de capaciteit of de specifieke expertise beschikken om deze maatregelen gedetailleerd uit te werken. Dat deze lijsten invloedrijk kunnen zijn, blijkt uit eerder beleid. Zo was circa 13-20 procent van de bezuinigingen onder Kabinet Rutte I direct afkomstig uit de Brede Heroverwegingen die vlak voor de verkiezingen waren opgesteld (Van Nispen, 2015). Ook de hervorming

¹¹ Een kanttekening bij dit voorbeeld is dat de afbouwperiode gepaard ging met aanvullende complexiteit.

van de huurtoeslag bestond uit vijf maatregelen die direct voortkwamen uit fiches uit IBO-rapporten.¹² Daarnaast vormen de Periodieke rapportages (PR), onderdeel van de SEA, vaste momenten om de mogelijkheden voor vereenvoudiging te onderzoeken. Door dit ambtelijk onderzoek structureel uit te voeren en de resultaten toegankelijk te maken, ontstaan waardevolle beleidsopties die later kunnen worden ingezet. Dit bevordert het vereenvoudigingsproces en vergroot de kans op succesvolle hervormingen.

¹² Zie achtergrondrapport.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-41
ISBN 978-90-5220-506-9

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl