

## Samenvatting

### Regeldruk vanuit een ander perspectief. Onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers.

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat er verschillende definities voor regeldruk in omloop zijn. Niet alleen in Nederland, maar ook daarbuiten.<sup>1</sup> Zo kan regeldruk worden gezien als een verzamelbegrip voor overheidsbemoeienis, bureaucratie of te gedetailleerde wetgeving. Maar met regeldruk kan ook worden bedoeld op (onnodige) bemoeienis vanuit 'Brussel' of op de kosten die gepaard gaan met regelgeving (ook wel aangeduid met 'administratieve lasten').<sup>2</sup> Ondanks de verschillende visies op het begrip regeldruk, heeft de veronderstelling dat regeldruk schadelijk is voor de economische groei, in de loop der tijd vaste grond gevonden.<sup>3</sup>

In de afgelopen decennia zijn dan ook diverse programma's opgezet om de regeldruk te verminderen. In dit onderzoek komt de aanpak van verschillende overheidslagen aan de orde, maar vormt de landelijke aanpak van regeldruk bij ondernemers het uitgangspunt. Temidden van de diversiteit aan definities van regeldruk is door de rijksoverheid een methodiek gekozen, waaraan ook de keuze voor een definitie hangt. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de effecten van één van die programma's, bleek dat die aanpak 'minder merkbaar effect heeft voor het bedrijfsleven dan uit de kabinetsrapportages valt op te maken'.<sup>4</sup> Dat vormde de aanleiding om in dit onderzoek nader in te gaan op de verschillende perspectieven op dit onderwerp, waarbij wordt ingezoomd op de beleving vanuit het bedrijfsleven.

Voor het onderzoek is de volgende vraagstelling gehanteerd:

*Hoe wordt regeldruk door ondernemers zelf gedefinieerd en ervaren? Hoe verhoudt zich dat tot de definitie en uitleg die de overheid daarvoor in dereguleringsoperaties hanteert? En, indien deze definities en uitleg uit elkaar lopen, wat zijn daarvan dan de gevolgen voor de merkbaarheid van deregulering?*

#### Wetenschappelijke context

Behalve de verschillen in definities, bestaan er binnen de wetenschappelijke literatuur ook verschillende visies op de vraag wanneer regels gerechtvaardigd zijn, ofwel op de rol die regels hebben in de maatschappij.

Zo dient vanuit economisch perspectief terughoudend met regelgeving te worden omgegaan. Economen gaan ervan uit dat vraag en aanbod in een markt met volledige

---

<sup>1</sup> Van Gestel & Hertogh 2006, p. 12.

<sup>2</sup> Zie voor het volledige overzicht: Van Gestel & Hertogh 2006, 12-16.

<sup>3</sup> Zo staat bijvoorbeeld vermeld op de website van de OESO: <http://www.oecd.org/regreform/>.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 605, nrs. 1-2, p. 5.

mededinging vanzelf tot de meest optimale welvaart zal leiden. Anders gezegd: zonder overheidsingrijpen komt de markt uit zichzelf tot de meest efficiënte verdeling van goederen en diensten. In de praktijk kunnen echter verstoringen van die markt optreden, waardoor de optimale welvaart niet wordt bereikt. Dat wordt door economen *marktfalen* genoemd. De overheid kan dan ingrijpen om het marktfalen (of de uitkomsten ervan) te corrigeren. Regelgeving dient vanuit dit perspectief bij te dragen aan het optimaliseren van de welvaart.

Juristen stellen dat regelgeving meer functies heeft in de samenleving dan alleen het beperken van (de effecten van) marktfalen. Regels worden als nuttig gezien zolang ze ertoe dienen om menselijk handelen af te stemmen (coördinatiefunctie), eindeloos wikken en wegen te voorkomen (heuristische functie), voorspelbaarheid te creëren of het mogelijk te maken om iemand aan te spreken op gedrag.<sup>5</sup> Vanuit juridisch oogpunt worden zes typen functies van regels onderscheiden:<sup>6</sup> de *constitutionele* functie (bepaalt de macht en het mandaat van het overheidsingrijpen), de *instrumentele* functie (creëert de randvoorwaarden voor overheidsoptreden), de functie van *rechtszekerheid* (bepaalt de grenzen van het overheidsoptreden ter bescherming van de burger), de *democratische* functie (voorziet in de participatie van burgers in de samenleving), de *symbolische* functie (geeft uiting aan publieke waarden) en de *bureaucratische* functie (vormt het raamwerk van overheidsoptreden).

Naast het directe doel van een regel, kan een regel ook tot bedoelde of onbedoelde bijeffecten leiden. Economen zien de bijeffecten, die zowel positief als negatief kunnen zijn, als kwantificeerbare en calculeerbare gevolgen van regels. Bijvoorbeeld het effect van regels op werkgelegenheid of economische ontwikkeling. Juristen richten zich op de kwaliteit van regels. Deze wordt bevorderd door de beginselen waaraan wetgeving (en de totstandkoming ervan) dient te voldoen, zoals het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De vraag naar de kwaliteit van regels ligt dichtbij de vraag wanneer er sprake is van regeldruk. De inzichten over de kwaliteit van regelgeving komen dan ook terug in de discussie over regeldruk.

### **Maatschappelijke context**

In de jaren tachtig, onder het eerste kabinet-Lubbers, kwam het fenomeen regeldruk voor het eerst op de politieke agenda. De aandacht richtte zich op de (te) grote overheid en het omvangrijke ambtenarenapparaat. Ambtenaren zagen door de bomen het bos niet meer en dat dreigde volgens het kabinet de naleving en de toepassing van regels te belemmeren.

Sindsdien is het onderwerp niet meer van de agenda verdwenen. Door de jaren heen werd steeds een nieuwe invalshoek gekozen. Ook de doelen varieerden van minder regels en minder ambtenaren (kabinetten Lubbers), tot het bevorderen van marktwerking (kabinetten Kok) en het vergroten van de keuzevrijheid en de kwaliteit van het overheidsoptreden (kabinetten Balkenende).<sup>7</sup> Vervolgens werd de aanpak van regeldruk onder de kabinetten Rutte verbreed en ontstond er meer aandacht voor maatwerk.

---

<sup>5</sup> Westerman 2012.

<sup>6</sup> Voermans 2016, p. 8.

<sup>7</sup> Bokhorst & Van Ommeren 2007.

De kwantitatieve benaderingswijze van regeldruk vormt een van de pijlers in de hedendaagse aanpak van regeldruk. Het eerste kabinet-Kok voerde een kwantitatieve doelstelling in, die in een aantal jaren opliep tot een vermindering van de administratieve lastendruk met 25%.<sup>8</sup> Onder de kabinetten Balkenende werd het Standaard Kosten Model geïntroduceerd, waarmee nauwkeuriger kon worden berekend welke kosten door regels werden veroorzaakt. Zowel in de tweede als in de vierde kabinetsperiode namen ze een doelstelling van 25% in het dereguleringsprogramma op. Ook het eerste kabinet-Rutte kwam tot een dereguleringsdoelstelling van 25%. Op Europees niveau is de 25% doelstelling inmiddels ook in het dereguleringsprogramma opgedoken.<sup>9</sup>

Ondanks de inspanningen van de overheid, bleef er kritiek bestaan op de effectiviteit van de aanpak. Ondernemers hielden vol dat ze nog steeds weinig merkten van een verminderde regeldruk, terwijl voortgangsrapportages keer op keer goede successen claimden: de deregulering zou al hebben gezorgd voor forse besparingen voor het bedrijfsleven.<sup>10</sup> De rapportage van de Algemene Rekenkamer liet zien dat dat in de praktijk niet als zodanig werd ervaren,<sup>11</sup> en ook vanuit de wetenschap was men kritisch. Zo zou de eenzijdige aandacht voor de *kosten* van regels, de aandacht voor de *kwaliteit* van regelgeving naar de achtergrond doen verdwijnen. Verder zouden de gevolgen van lagere regelgeving (bijvoorbeeld regels die vanuit gemeenten worden opgelegd) ten onrechte buiten de (vanuit het kabinet opgestelde) voortgangsrapportages worden gehouden.

### **Resultaten van het onderzoek**

Het wetenschappelijk onderzoek naar de beleving van regeldruk staat nog in de kinderschoenen. Zeker wanneer het specifiek over ondernemers gaat is er nog maar weinig bekend over de wijze waarop zij regeldruk ervaren. Met behulp van nieuwe data vult dit onderzoek die leemte: het maakt inzichtelijk hoe ondernemers regeldruk definiëren en in hoeverre dat verschilt van de regeldruk zoals die door de overheid of in de wetenschap wordt gedefinieerd. Het laat ook zien dat niet alle ondernemers continu hinder ondervinden door regels en introduceert drie factoren die bepalend zijn voor de vraag of zij regeldruk ervaren.

Diverse gesprekken met belanghebbenden, waaronder vertegenwoordigers van overheden, brancheorganisaties en individuele ondernemers, resulteerden in de ontwikkeling van de onderzoeksmethodiek: een combinatie van een exploratieve enquête en verdiepende interviews. Er werden talrijke voorbeelden onderzocht van situaties die al dan niet tot een ervaren regeldruk bij respondenten hadden geleid.

---

<sup>8</sup> Waarvan 10% onder het eerste kabinet-Kok en 15% onder het tweede kabinet-Kok.

<sup>9</sup> SWD(2012) 423.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld: *kamerstukken II 1996/97*, 24 036, nr. 54; *kamerstukken II 2010/11*, 29 515, nr. 333 en *kamerstukken II 2014/15*, 29 515, nr. 361.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 30 605, nrs. 1-2, p. 5.

### *Drie factoren*

Er zijn drie factoren te onderscheiden die invloed hebben op de vraag of een regeling voor ondernemers tot regeldruk leidt: *kosten*, *werkbaarheid* en het *gepercipieerd nut*.

De factor *werkbaarheid* is volgens ondernemers, wanneer hen dat rechtstreeks wordt gevraagd, het meest belangrijk bij de beleving van regeldruk. De derde factor echter, het *gepercipieerd nut*, speelt zich meer in het onbewuste af. Het laat zien dat niet alleen de gevraagde inspanningen een rol spelen, maar dat ook de opbrengstenkant van regels wordt meegewogen.

#### Factor 1: kosten

Ondernemers maken verschillende type kosten door regels. In tegenstelling tot het SKM, betrekken ondernemers ook indirecte kosten hierbij: respondenten noemden het *inhuren van externe adviseurs*, het *gebrek aan inlevingsvermogen van ambtenaren* en *papierwerk* als de drie belangrijkste kostenposten ten gevolge van regels.

Ook een *gebrekkige samenwerking tussen (en binnen) instanties* of *onvoldoende inlevingsvermogen van ambtenaren* zien respondenten als *kosten* die invloed hebben op de regeldruk die zij ervaren. Dat geldt ook voor *boetes of sancties*, met name wanneer deze als buitenproportioneel worden ervaren.<sup>12</sup>

#### Factor 2: werkbaarheid

Onder werkbaarheid verstaan ondernemers aspecten als het *zelf kunnen begrijpen van regels*, het *verloop van het contact met ambtenaren* en de *onderlinge samenwerking tussen (en binnen) instanties*. Het betreft de zachtere, meer subjectieve kant van regels.

De geïnterviewde respondenten weten een belangrijk deel van de ervaren regeldruk aan de afstand die zij tussen ondernemers en overheid ervaren. Zo misten ze praktijkkennis bij ambtenaren, werden ze in hun ogen soms onterecht naar commerciële adviseurs verwezen<sup>13</sup> en werden risico's door de overheid volgens hen niet altijd juist ingeschat.

De factor *werkbaarheid* is in de ogen van respondenten dan ook cruciaal voor hun beleving van regeldruk: bij de interviews gaven maar liefst 22 van de 24 respondenten aan dat volgens hen de sleutel voor het verminderen van regeldruk lag in aspecten van *werkbaarheid*.<sup>14</sup>

#### Factor 3: gepercipieerd nut

De factor *gepercipieerd nut* omvat de verschillende opbrengsten die ondernemers verwachten door de regel, voor zichzelf of voor de samenleving. Deze factor is opgebouwd uit drie componenten: *doel*, *effectiviteit* en *persoonlijke winst- en ontwikkelkansen*.

---

<sup>12</sup> Een volledig overzicht van de verschillen tussen de factor kosten door de ogen van ondernemers en de kosten zoals opgenomen in het SKM, is te vinden in bijlage 4.2.

<sup>13</sup> Uit gemeentelijke reacties op deze bevinding is gebleken dat dit het resultaat kan zijn van (financiële) afwegingen die binnen de betreffende overheidsinstanties worden gemaakt. Dit leidde in diverse gevallen tot de afspraak dat ondernemers met vragen naar adviesbureaus dienden te worden doorverwezen.

<sup>14</sup> Zoals de *aansluiting van regelgeving op de praktijk* en het *tonen van begrip door de ambtenaar*. Zie voor een overzicht de weergave van de visualisatieopdracht, bijlage 5.2.

## 1. Doel

De eerste component, het *doel*, betreft het doel zoals dat *in de ogen van de ondernemer* met de betreffende regeling wordt nagestreefd. Ook de mate waarin een ondernemer zich in die regeling kan vinden, speelt mee. Het gaat hier om de *perceptie* van de ondernemer, die niet overeen hoeft te komen met het *werkelijke* doel dat de overheid met de regeling nastreeft.

## 2. Effectiviteit

De tweede component, de *effectiviteit* van een regel, gaat over het vertrouwen dat de ondernemer erin heeft dat de regel het beoogde doel bereikt, of kan bereiken. Hierop is bijvoorbeeld van invloed of de regel door anderen wordt nageleefd. Ook het imago van instanties heeft hierop invloed, evenals overigens op het component *doel*.

## 3. Persoonlijke winst- en ontwikkelkansen c.q. -belemmeringen

De derde component betreft de persoonlijke gevolgen die ondernemers van een regeling kunnen ondervinden. Zo kan een regeling tot directe winst- en ontwikkelkansen leiden, of juist belemmeringen opwerpen. Ondernemers die gunstige effecten verwachten door regels, of er kansen in zien, zullen eerder bereid zijn om hiervoor bepaalde inspanningen te leveren. Maar andersom evenzo: wanneer de overheid bepaalde activiteiten wil demotiveren of ontmoedigen, leidt dit tot negatieve winstkansen voor ondernemers. Dat kan het perspectief van ondernemers beperken, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf niet kan worden uitgebreid. Ook al betreft dit een (al dan niet bewuste) beleidskeuze: het heeft ook een direct effect op de beleving van regeldruk.

## *Afweging*

In tegenstelling tot wat eerder werd aangenomen, blijken hogere kosten of meer inspanningen *niet altijd* tot een hogere ervaren regeldruk bij ondernemers te leiden. Andersom geldt hetzelfde: een *vermindering* van kosten leidt niet altijd tot een *lagere* regeldruk. De ervaren regeldruk wordt bepaald door een *afweging* van de drie factoren: de van ondernemers gevraagde inspanningen (gevormd door de factoren *kosten* en *werkbaarheid*) afgezet tegen het *gepercipieerde nut* (de verwachte opbrengst). *Proportionaliteit* vormt daarbij het sleutelwoord.

De bevindingen uit dit onderzoek passen in de maatschappelijke ontwikkeling rondom regeldruk, waarbij steeds meer aandacht voor de subjectieve, gepercipieerde regeldruk bestaat. Zo constateerde Actal reeds dat onder meer het *doel* van regelgeving en de *bejegening* van mensen een belangrijke invloed heeft op de ervaring van regeldruk<sup>15</sup> en bleek uit onderzoek onder OCW-instellingen dat niet zozeer de *inhoud* van regelingen, maar vooral de *uitvoering* leidt tot irritatie.<sup>16</sup>

## **Aanbevelingen**

Uit het onderzoek volgen de volgende beleidsaanbevelingen:

---

<sup>15</sup> Actal, *Merkbaar minder regeldruk* 2013.

<sup>16</sup> ECORYS-NEI 2004, p. 110.

- wanneer het doel van dereguleringsoperaties is om de ervaren regeldruk bij ondernemers te verminderen, dient aansluiting te worden gezocht bij de drie factoren die voor hen bepalend zijn: de *kosten*, *werkbaarheid* en het *gepercipieerd nut*. Op deze manier wordt ingespeeld op het gevoel van *proportionaliteit*: de afweging die ondernemers (bewust of onbewust) maken tussen de opbrengsten van een regel en de inspanningen die van hen worden verlangd.
- De factoren *werkbaarheid* en *gepercipieerd nut* dienen, naast de factor *kosten*, een eigen rol te krijgen in de aanpak.
- De invulling van de factor *kosten* dient breder te worden getrokken dan de SKM-definitie.
- Steeds dient te worden bepaald *welke* van de drie factoren in (meest) hoge mate bepalend is of zijn voor het ervaren van regeldruk door ondernemers. De *ervaren* regeldruk wordt gevormd door een *samenspel* van de drie genoemde factoren, maar niet altijd is *dezelfde* factor het meest cruciaal. Deze kan zelfs verschillen naar doelgroep of tijd. Voor een optimale merkbaarheid is het van belang om de meest cruciale factor als uitgangspunt te nemen.
- Bij aanpassingen in de dienstverlening dient steeds het effect op de ervaren regeldruk in ogenschouw te worden genomen. De dienstverlening van de overheid heeft invloed op de wijze waarop ondernemers regeldruk ervaren, het verbeteren van de dienstverlening vanuit de overheid vormt dan ook een belangrijke pijler in de aanpak van regeldruk. Dat heeft geleid tot verschillende operaties om de dienstverlening te verbeteren. Los daarvan worden echter maatregelen genomen die een nadelig effect hebben op de beleving van regeldruk. Veelal liggen daaraan andere overwegingen ten grondslag en worden deze maatregelen los gezien van de dereguleringsoperaties. Om de effectiviteit van de aanpak van regeldruk te optimaliseren, dient ook voor deze maatregelen het effect op regeldruk in ogenschouw te worden genomen.
- In de beleidsfase dient meer aandacht te komen voor een directe communicatie tussen de overheid en individuele ondernemers uit de doelgroep. Dat is essentieel om zicht te kunnen krijgen op de *werkbaarheid* van regels in de praktijk en de wijze waarop de dienstverlening verloopt. Bovendien kan op deze manier worden nagegaan wat het sentiment is met betrekking tot een bepaalde (voorgenomen) regeling (*gepercipieerd nut*) en kan hierop – indien nodig – worden bijgestuurd. Ook uit de literatuur blijkt dat hierbij een onderscheid gemaakt dient te worden met de rol die brancheorganisaties in het wetgevingsproces spelen.