

Casestudy "beleidsregels"

Onderzoek in opdracht van Actal



Casestudy "beleidsregels"

Onderzoek in opdracht van Actal

Auteurs

Peter Bex

Joey van den Hurk

Dijana Marinkovic

Lize Kooijman

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	6
2 “Beleidsregels”	8
2.1 Juridisch kader beleidsregels	8
2.2 Focus op de praktijk	9
2.3 Beleidsregels en regeldrukvermindering	11
3 Het landschap van “beleidsregels”	14
3.1 Een overzicht	14
3.2 Uitvoeringsorganisaties en toezichthouders	15
3.3 Invloed op de regeldruk voor bedrijven	16
4 Beleidsregels in de praktijk	19
4.1 Hoe wordt omgaan met “beleidsregels”	19
4.2 De casestudies	21
5 Conclusies en aanbevelingen	26
5.1 Conclusies	26
5.2 Aanbevelingen	28
Bijlagen	
I Projectaanpak	31
II Landschap “beleidsregels”	34
III Casestudies	42

Managementsamenvatting

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het zorgvuldig opstellen van wet- en regelgeving. Uitvoeringsorganisaties en (rijks)toezichthouders zijn er vervolgens voor om deze wet- en regelgeving uit te voeren, eventueel nader toe te lichten en te controleren. Om deze taken in de praktijk goed uit te kunnen voeren, moeten zij de regelgeving interpreteren en op onderdelen praktisch uitwerken in op schrift gestelde algemene regels. In dit rapport aangeduid als "beleidsregels".

Actal heeft geconstateerd dat niet duidelijk is, wat de impact van "beleidsregels" is op de regeldruk voor bedrijven. Bovendien is er geen inzicht in het aantal en hoe daarmee in het kader van regeldruk wordt omgegaan. Dit zijn de aanleidingen geweest voor dit onderzoek. Hiervoor zijn naast een uitgebreide deskstudie en casestudies, interviews gehouden met uitvoeringsorganisaties, toezichthouders, branches en bedrijven.

Een divers landschap aan "beleidsregels"

De verkenning naar wat in de praktijk onder "beleidsregels" wordt verstaan laat een grote variatie aan termen en benamingen zien. De definitie conform de Awb dekt dan ook niet de lading (vandaar het gebruik van aanhalingstekens). Dit onderzoek verstaat onder "beleidsregels": door het Rijk op schrift gestelde algemene regels – niet zijnde algemeen verbindende voorschriften – waarin uitvoeringsorganisaties en toezichthouders vastleggen op welke wijze zij de regelgeving interpreteren.

Het in kaart brengen van het landschap aan "beleidsregels" heeft grote verschillen laten zien in hoe de verschillende organisaties hiermee omgaan. Sommige organisaties hebben geen of enkele "beleidsregels" en bij andere gaat het om honderden. Het verschil is vooral te verklaren door de ruimte die de wet- en regelgeving hiervoor geeft en hoe de toezichthouder of uitvoeringsorganisatie dit invult. Ook kan het verstrekken van duidelijkheid, aan ondernemers of de organisatie zelf, een belangrijke reden zijn voor het opstellen van "beleidsregels".

"Beleidsregels" leggen aanvullende regeldruk op aan bedrijven

"Beleidsregels" zijn een uitwerking van verplichtingen uit hogere regelgeving (wetten, amvb's of ministeriële regelingen) en kunnen of mogen daarmee geen nieuwe verplichtingen opleggen. Juridisch gezien hebben uitvoeringsorganisaties en toezichthouders ook niet deze bevoegdheid.

Het onderzoek laat zien dat evenals bij de uitwerking van wetten in amvb's of ministeriële regelingen, ook in "beleidsregels" aanvullende verplichtingen worden opgenomen. Vooral om invulling te geven aan de verplichting zoals omschreven in de hogere wet- en regelgeving. De regeldruk die zo ontstaat is dan niet eerder voorzien. Dat is logisch omdat uitvoeringsorganisaties en toezichthouder dicht bij de praktijk staan en daarmee concreter invulling moeten geven aan hoe de verplichting in de praktijk is toe te passen of te beoordelen.

De casestudies bevestigen onder meer dat uitvoeringsorganisaties en toezichthouders in de uitwerking van de verplichting, activiteiten of handelingen voorschrijven die in een eerder stadium niet zijn voorzien. De regeldruk hiervan is dan niet eerder gekwantificeerd en daarmee is de eerdere kwantificering in de hogere regelgeving niet meer actueel. Een afgeleid gevolg hiervan is dat de ontwikkeling van de regeldruk, zoals gerapporteerd aan de Tweede Kamer, niet meer actueel is. De vijf cases laten zien dat het om zeer substantiële verschillen kan gaan.

Meer aandacht voor de regeldruk, realiseert beter passende "beleidsregels"

Regeldruk is bij het tot stand komen van "beleidsregels" geen expliciet aandachtspunt. In het onderzoek zijn geen uitvoeringsorganisaties of toezichthouders gevonden die structureel bij nieuwe of bij het wijzigen van "beleidsregels" een regeldruktoets uitvoeren. Ook een kwantitatieve afweging van minder belastende alternatieven ontbreekt.

Daar waar uitvoeringsorganisaties en toezichthouders afstemming hebben over de "beleidsregels" gaat het vooral over de uitvoerbaarheid. In de wijze waarop deze afstemming plaatsvindt, zitten grote verschillen. Het kan hierbij gaan om schriftelijk consultaties of overleggen waar stakeholders terugkoppeling geven over de uitvoering. De cases laten zien dat de betrokkenheid van belangenorganisaties overigens geen garantie is dat aanvullende regeldruk wordt voorkomen.

De casestudies hebben ook laten zien dat er in de onderzochte "beleidsregels" ruimte voor verbetering is. Gezien de soms grote aantallen bedrijven waarop deze verplichtingen van toepassing zijn, kan het afwegen van minder belastende alternatieven een significant effect op de regeldruk van bedrijven betekenen. De aanbeveling is daarom om:

1. Van nieuwe "beleidsregels" de regeldruk te kwantificeren en te gebruiken om minder belastende alternatieven te ontwikkelen en zo goed op de praktijk passende "beleidsregels" te ontwikkelen.
2. De bestaande beleidsregels te optimaliseren door gericht op zoek te gaan naar minder belastende alternatieven. Voordeel hierbij is dat "beleidsregels" relatief snel zijn aan te passen omdat de besluitvorming snel kan. Reducties kunnen daardoor op korte termijn merkbaar zijn voor ondernemers.

Hoe om te gaan met "beleidsregels", is onduidelijk

Conform de handleiding moet ook de regeldruk van "beleidsregels" worden gekwantificeerd. Uit het onderzoek blijkt in ieder geval dat de uitvoeringsorganisatie en toezichthouders hier niet structureel over rapporteren. Het is in het onderzoek niet duidelijk geworden waar deze (rapportage)verantwoordelijkheid expliciet is neergelegd. Het verdient aanbeveling hierover afspraken te maken.

Belangrijk is om ook duidelijkheid te geven over hoe bedrijven met de verplichtingen in "beleidsregels" moeten omgaan. Het gaat dan expliciet om de vraag of van de verplichting mag worden afgeweken, en zo ja, op welke wijze hieraan ook is te voldoen. Dit geeft niet alleen duidelijkheid aan bedrijven, maar ook aan uitvoeringsorganisaties en toezichthouders en hoe zij in de praktijk omgaan met toezicht, controle en handhaving. Bovendien voorkomt dit discussies – en bijbehorende irritaties – over boete- en sanctiebeleid bij beide partijen.

1 Inleiding

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het zorgvuldig opstellen van wet- en regelgeving¹. Uitvoeringsorganisaties en (rijks)toezichthouders zijn er vervolgens voor om deze wet- en regelgeving uit te voeren, eventueel nader toe te lichten en te controleren. Om deze taken in de praktijk goed uit te kunnen voeren, moeten zij de regelgeving interpreteren en op onderdelen praktisch uitwerken in op schrift gestelde algemene regels die zijn vastgelegd in beleidsregels en werkvoorschriften en gedragslijnen. In dit rapport duiden we dit aan als “beleidsregels”.

Actal heeft geconstateerd dat niet duidelijk is, wat de impact van “beleidsregels” is op de regeldruk voor bedrijven. Bovendien is er geen inzicht in het aantal “beleidsregels” en hoe daarmee in het kader van regeldruk mee wordt omgegaan. Dit zijn de aanleidingen geweest om dit onderzoek te starten.

Doelstellingen

In dit onderzoek hebben we inzichtelijk gemaakt wat in de praktijk wordt verstaan onder “beleidsregels” en of deze regeldruk veroorzaken die bij het tot stand komen van de wet- en regelgeving niet was voorzien. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen, zijn de onderzoeksdoelstellingen als volgt geformuleerd:

1. Beschrijf wat onder “beleidsregels” in de praktijk wordt verstaan en zet dit af tegen de definities in het Handboek Regeldruk en de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
2. Breng het landschap aan “beleidsregels” in beeld vanuit de organisaties die deze opstellen en de verschillende vormen waarin deze in de praktijk voorkomen.
3. Ga na of “beleidsregels” regeldruk veroorzaken en wat uitvoeringsorganisaties en toezichthouders concreet ondernemen om dit te voorkomen. Illustreer dit op basis van praktijkvoorbeelden.

Werkwijze

We zijn het onderzoek gestart door “beleidsregels” te bestuderen waar uitvoeringsorganisaties en toezichthouders naartoe verwijzen. Dit hebben we afgezet tegen gehanteerde definities en de wijze waarop daarmee in de praktijk wordt omgegaan. Vervolgens hebben we het landschap aan “beleidsregels” op hoofdlijnen in kaart gebracht en beschreven.

Bij 10 uitvoeringsorganisaties en toezichthouders zijn we (in interviews) nagegaan op welke wijze “beleidsregels” tot stand komen en of daarbij specifiek rekening wordt gehouden met eventuele regeldruk die daaruit voortkomt. Aan de hand van vijf casestudies zijn we nagegaan of “beleidsregels” regeldruk veroorzaken die niet eerder is voorzien. Hierbij hebben we ook gekeken naar eventuele minder belastende alternatieven.

Vervolgens zijn de resultaten geanalyseerd en vertaald naar de conclusies en aanbevelingen. Hierbij hebben we naast de concrete onderzoeksresultaten ook onze eigen kennis en ervaring² met regeldruk in de praktijk meegenomen. Een uitgebreide beschrijving van onze projectaanpak hebben wij opgenomen in bijlage I.

¹ Dit zijn wetten, Amvb's en ministeriële regelingen

² Sira Consulting heeft ruim 15 jaar concrete ervaring met ondersteunen van overheden, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders met het inzichtelijk maken, voorkomen en beperken van regeldruk.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een uiteenzetting van wat in de praktijk en de theorie onder "beleidsregels" wordt verstaan. Ook gaan we in op de wijze waarop met "beleidsregels" zou moeten worden omgegaan in het kader van het voorkomen en beperken van regeldruk voor bedrijven. In hoofdstuk 3 beschrijven we het landschap aan "beleidsregels". Op hoofdlijnen geven we inzicht in het aantal en de mate waarin deze invloed hebben op regeldruk voor ondernemers.

Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 aan de hand van concrete voorbeelden na of "beleidsregels" regeldruk veroorzaken die bij het tot stand komen van de wet- en regelgeving niet was voorzien. We illustreren dit aan de hand van vijf casussen. Het rapport sluiten we af met conclusies die inzicht geven in de impact van "beleidsregels" op de regeldruk voor ondernemers en aanbevelingen om de regeldruk als gevolg van "beleidsregels" te voorkomen.

In de bijlagen zijn aanvullende informatie en diverse onderbouwingen van de resultaten opgenomen.

2 “Beleidsregels”

2.1 Juridisch kader beleidsregels

Beleidsregels volgens de Awb

De wetgever heeft beleidsregels als volgt gecodificeerd in Artikel 1.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb):

Lid 4. Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften, bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

We hebben deze definitie en de toelichting daarop nader geanalyseerd en halen daar de volgende drie elementen uit naar voren:

1. “...algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift...”

Een beleidsregel ziet toe op het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan, terwijl met een algemeen verbindend voorschrift (avv) wordt beoogd verplichtingen aan bedrijven op te leggen. Beleidsregels binden dus het bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van de bestuursbevoegdheid.

2. “...omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften...”

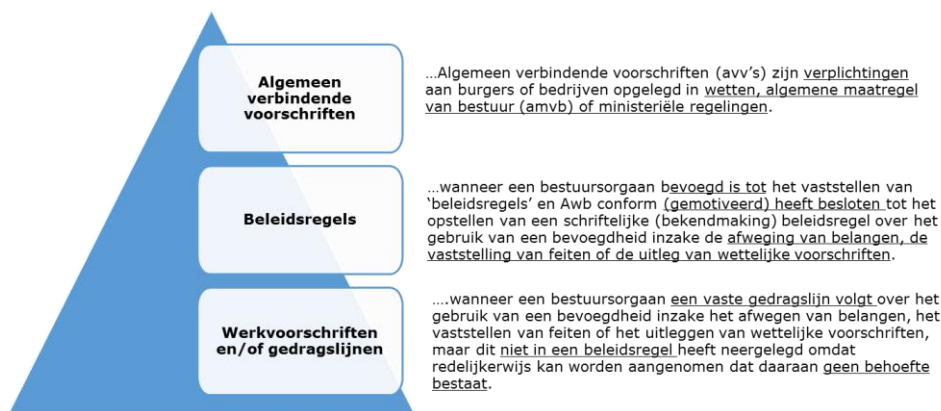
Hiermee krijgt het bestuursorgaan dus expliciet de bevoegdheid om de ruimte die de regelgeving geeft in te vullen. Dit is overigens vaak expliciet aangegeven in de wetgeving zelf.

3. “...een bij besluit vastgestelde...”

Tot de vaststelling van een beleidsregel moet uitdrukkelijk zijn besloten. Beleidsregels zijn besluiten en dus is hoofdstuk 3 van de Awb van toepassing. Indien aan de beleidsregel géén besluit ten grondslag ligt, dan geldt de regel als een niet-geaccordeerd werkvoorschrift (bijvoorbeeld de neerslag van intern overleg over hoe een bestuursbevoegdheid moet worden uitgeoefend) of gedragslijn van een bestuursorgaan.

Uit de analyse blijkt dat uitvoeringsorganisaties en toezichthouders naast beleidsregels ook in werkvoorschriften en gedragslijnen de interpretatieruimte in de regelgeving uitwerken. Indirect (via beleidsregels) en direct (werkvoorschriften en gedragslijnen) kunnen zij hiermee aanvullende verplichtingen opleggen. Extra complicerend is bovendien het feit dat de Awb stelt dat beleidsregels een schriftelijke neerslag moeten hebben, maar dat de vorm en aanduiding van beleidsregels niet vastligt. Ze kunnen bijvoorbeeld zijn vastgelegd in een nota, brief, een circulaire of een plan. Hiermee kan een beleidsregel dus verschillende verschijningsvormen hebben.

In de onderstaande figuur hebben we de relatie tussen avv's, beleidsregels en werkvoorschriften/gedragslijnen samengevat.

Figuur 1. Avv's, beleidsregels en werkvoorschriften/gedraglijnen

Beleidsregels conform het Handboek Meting Regeldruk

Dit onderzoek doen we vanuit het perspectief van regeldruk voor ondernemers en alternatieven om dit te voorkomen. In het Handboek Meting Regeldruk³ is aangegeven dat de regeldruk gekwantificeerd moet worden als een verplichting voortvloeit uit wet- en regelgeving van de overheid. Onder wet- en regelgeving van de overheid wordt in het Handboek verstaan:

Wet- en regelgeving

Algemeen verbindende voorschriften (wetten, AMvB's, ministeriële regelingen) en beleidsregels.

Een beleidsregel is een algemene regel die op schrift is vastgesteld door het Rijk voor het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan, anders dan een algemeen verbindend voorschrift.

Het Handboek stelt dus dat naast avv's ook van alle algemene regels de regeldruk moet worden gekwantificeerd en alternatieven moeten zijn afgewogen. Wanneer we dit leggen naast de definitie uit de Awb, dan definieert het Handboek beleidsregels dus breder. Er hoeft immers geen sprake te zijn van een besluit en daarmee vallen ook werkvoorschriften en gedragslijnen van een bestuursorgaan onder de definitie.

2.2 Focus op de praktijk

Hoewel beleidsregels in juridische zin verschillen van overige (besluitvormings)regels, bijvoorbeeld voor wat betreft de bindende werking, blijkt het in de praktijk niet altijd even eenvoudig om beleidsregels en overige regels van elkaar te onderscheiden. Enkele voorbeelden om dit te illustreren:

1. Beleidsregel voorwaarden vervoer niet volledig gekoeld vlees; Hierin beschrijft de NVWA onder welke voorwaarden vervoer van niet volledig gekoeld vlees binnen Nederland kan plaatsvinden. Hier zijn meerdere directe verplichtingen opgenomen voor slachterijen, uitsnijderijen en bedrijven die vlees transporteren.⁴

³ Handboek meting regeldruk 1-7-14, pagina 14

⁴ De metingen en registraties in deze beleidsregel zijn zodanig niet terug te herleiden in de wettelijke basis Verordening (EG) nr. 853/2004.

2. Richtlijn Calamiteiten-rapportage; In deze richtlijn geeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) aan wat zij van een zorginstelling verwacht ten aanzien van de rapportage die de zorginstelling aan de Inspectie stuurt naar aanleiding van een calamiteit. Zij geven in de richtlijn aan welke aspecten in de rapportage⁵ aan de orde moeten komen.

Uit deze beide voorbeelden blijkt dat hier eerder sprake is van een algemeen verbindend voorschrift dan van een beleidsregel conform de definitie van de Awb. Ook uit documenten van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders blijkt dat het lastig is om beleidsregels en algemene regels van elkaar te onderscheiden. Een illustratief voorbeeld hiervan hebben we opgenomen in het onderstaande tekstkader.

Tekstkader 1. Voorbeeld uitleg 'beleidsregels' bij de ILT

In het procesontwerp beleidsregels⁵ van de ILT van 1 juni 2012 is de volgende definitie van "beleidsregels" opgenomen. Hier worden de termen expliciete en impliciete beleidsregels geïntroduceerd.

Artikel 1:3, vierde lid, Awb bepaalt dat beleidsregels algemene regels zijn die worden vastgesteld bij besluit. Onder een besluit wordt - zoals we al aangaven - ingevolge artikel 1:3, eerste lid, Awb verstaan 'een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling'.

Dit betekent dat alleen expliciete beleidsregels, d.w.z. schriftelijk in een daartoe strekkend besluit neergelegde, regels, onder de beleidsregeldefinitie van de Awb vallen. Niet op schrift gestelde beleidsregels, zoals die kunnen voortvloeien uit een reeks bestuursbeslissingen, mondelinge of niet bekendgemaakte instructies of vaste (dan wel zich ontwikkelende) bestuurspraktijken, die ook wel de impliciete beleidsregels worden genoemd, vallen buiten het bereik van artikel 1:3, vierde lid, Awb. Dit betekent niet dat van impliciete beleidsregels na de inwerkingtreding van titel 4.4 Awb niet langer enige binding uitgaat.

Reeksen ongeschreven beslissingen of (zich ontwikkelende) vaste bestuurspraktijken verbinden nog steeds op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (met name op basis van het consistentie-, gelijkheids-, en vertrouwensbeginsel) net als in de periode voorafgaand aan de derde tranche van de Awb. De omstandigheid dat deze impliciete, niet op schrift gestelde beleidsregels - of beter - beleidspraktijken buiten het beleidsregelbegrip van de Awb vallen, betekent slechts dat de Awb-regeling op het terrein van de beleidsregels niet rechtstreeks van toepassing is op deze praktijken.

In de praktijk zien we bovendien onder verwijzing naar "beleidsregels" meer dan 20 verschillende termen. Onder meer uitvoeringsregels, nadere regels, protocollen, consultatiedocumenten, adviezen, zienswijzen, handhavingkaders, richtlijnen, normen, handboeken, leidraden, instructies, brochures, info-bladen, hygiënecodes toezichtkaders, interpretaties, richtsnoeren, basisinspectiemodules, procedures, convenanten, publicaties, regelingen enzovoorts.

⁵ De calamiteitenrapportage wordt gezien als beleid van de IGZ; Kamervragen 11.12.2012, kenmerk: 104781-100776-IGZ.; De eisen van de calamiteitenrapportage zijn niet als zodanig terug te vinden in de wettelijke basis van deze beleidsregel, namelijk de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz), het Uitvoeringsbesluit Wkkgz en het Handhavingskader IGZ; Richtlijn voor transparante handhaving.

⁶ In het procesontwerp beleidsregels van de ILT van 1 juni 2012 is de volgende bron aangegeven: Voermans, W.J.M. (1998). Beleidsregels. In Meulen, B. M. J. van der (Ed(s).), Info derde tranche Algemene wet bestuursrecht. (pp. 45-80). Den Haag: Vuga.

Over het algemeen zien we dat deze documenten openbaar beschikbaar zijn. De toegankelijkheid hiervan verschilt van een direct onderdeel op de website (beleidsregels van het Commissariaat voor de Media) tot wat dieper in de structuur hiervan (beleidsregels Dienst Wegverkeer (RDW). Sommige "beleidsregels" zijn alleen te verkrijgen door deze (soms tegen betaling) op te vragen (hygiëncodes en NEN-normen). Iets meer dan de helft van de geïnterviewde organisaties geeft aan de "beleidsregels" ook te publiceren in de Staatscourant. Dit laatste is overigens niet verplicht.

De focus in dit onderzoek

Voor uitvoeringsorganisaties en toezichthouders is besluitvorming een belangrijke bevoegdheid bij de uitoefening van haar wettelijke taak. Voor een goede en transparante besluitvorming kan het van belang zijn gebruik te maken van beleidsregels, werkvoorschriften en/of gedragslijnen. Het vastleggen hiervan kan het nodige werk besparen, omdat bij het nemen van veel voorkomende besluiten het beleid niet steeds hoeft te worden uitgelegd. Willekeur wordt op deze manier uitgesloten en dit bevordert consistent overheidshandelen.

We kijken in dit onderzoek naar de wijze waarop het Rijk en dan met name uitvoeringsorganisaties en toezichthouders⁷ de wet- en regelgeving interpreteren en op onderdelen praktisch uitwerken in zogenaamde "beleidsregels". De doelstelling van dit onderzoek is overigens niet om te toetsen of uitvoeringsorganisaties en toezichthouders de definities conform de Awb toepassen. Het onderzoek is erop gericht om inzicht te krijgen hoe zij de interpretatieruimte in de regelgeving praktisch uitwerken in "beleidsregels" en hierbij rekening houden met de gevolgen voor de regeldruk en het voorkomen daarvan.

We zetten het woord "beleidsregels" bewust tussen aanhalingstekens, we bedoelen hiermee immers meer dan de formele definitie uit de Awb, namelijk: de door het Rijk op schrift gestelde algemene regels die zijn vastgelegd in beleidsregels en werkvoorschriften en gedragslijnen. We sluiten hiermee aan bij de definitie van het Handboek Meten Regeldruk en hebben het dus over regelgeving (anders dan avv's) van het Rijk waarin algemene regels zijn opgenomen.

2.3 Beleidsregels en regeldrukvermindering

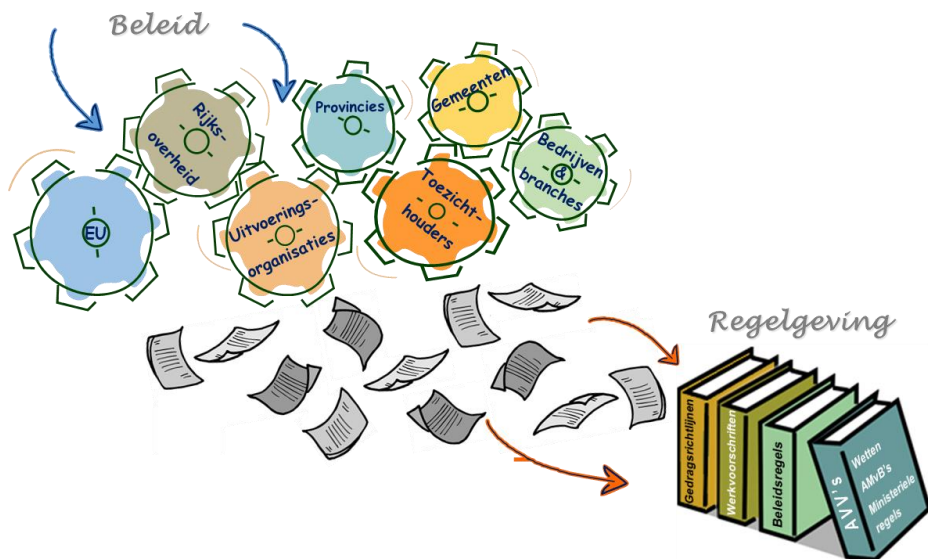
Om de samenleving in goede banen te leiden maken centrale en decentrale overheden⁸ beleid en vertalen deze naar wetten en regels. Vervolgens zijn uitvoeringsorganisaties zoals de belastingdienst en het UWV, maar ook bijvoorbeeld onderdelen van gemeenten (zoals een afdeling Bouwen en ruimtelijke ordening), verantwoordelijk voor de uitvoering. Onafhankelijke toezichthouders (zoals Inspectie SZW, NVWA of milieu-inspecteur namens de gemeenten) beoordelen of iedereen zich aan de gemaakte regels houdt. Soms zijn er ook marktpartijen (zoals NEN, keuringsinstanties of brancheorganisaties) die een uitvoerende of toezichthoudende rol spelen.

Kortom, ons complex stelsel van regels – illustratief weergegeven in de onderstaande figuur – komt via verschillende stappen tot stand en uiteindelijk terecht bij de ondernemer. Hoe dichter we bij de ondernemer komen hoe gedetailleerder deze regels worden.

⁷ Ook ministeries kunnen "beleidsregels" opstellen. Een voorbeeld hiervan is het "Arbo portaal" van het ministerie van SZW. In de casestudies hebben we ook een voorbeeld van een "beleidsregel" van het ministerie van Buitenlandse Zaken meegenomen.

⁸ Gemeenten, provincies en waterschappen

Figuur 2. De aaneenschakeling van regels



Het kabinetsbeleid voor regeldrukvermindering brengt met zich mee dat bij alle voorstellen voor beleid en regelgeving aandacht moet worden besteed aan de verwachte regeldrukeffecten. Van elk voorstel voor beleid of regelgeving moeten de geschatte regeldrukgevolgen voor bedrijven in kaart worden gebracht.

Kortom, we kunnen op basis van de handleiding concluderen dat de geschatte regeldrukgevolgen van "beleidsregels" voor alle doelgroepen kwalitatief en kwantitatief moeten worden verantwoord. Er moet aandacht worden gegeven aan de motivering waarom verplichtingen echt nodig zijn, welke lastenarmere mogelijkheden (alternatieven) zijn overwogen en de effecten die moeten worden gekwantificeerd, dat wil zeggen uitgedrukt in euro's.

Regeldruk "beleidsregels" ex ante

Departementen kwantificeren de regeldruk – als onderdeel van het Integraal Afwegingskader – van (nieuwe of wijzigingen in) wetten, amvb's en ministeriële regelingen conform het Handboek. In de praktijk begint dit proces op het hoogste niveau, dat van de wet. Eerst worden immers de hoofdlijnen geregeld en vervolgens worden de details later ingevuld in achtereenvolgens amvb's, ministeriële regelingen en eventueel "beleidsregels".

In regeldrukmetingen worden de verplichtingen geïdentificeerd en vertaald naar wat dit in de praktijk betekent voor het bedrijfsleven. Concreet maakt het departement dan een doorvertaling naar activiteiten, handelingen en kosten die nodig zijn om aan de regelgeving te voldoen. Bij een wet zijn dit vaak grove aannames, maar naarmate de details verder worden ingevuld in de amvb's of ministeriële regelingen wordt de impact van de regelgeving duidelijker.

De departementen zijn eindverantwoordelijk voor dit proces en het resultaat wordt voorgelegd aan het parlement (of de Ministerraad). "Beleidsregels" worden echter niet voorgelegd en bijgevolg is er geen natuurlijk moment in de besluitvormingsprocedure bij het

vaststellen van "beleidsregels" waarop de geschatte regeldrukgevolgen voor alle doelgroepen kwalitatief en kwantitatief worden verantwoord⁹. Dat neemt niet weg dat dat op basis van het Handboek wel moet gebeuren.

We kunnen concluderen dat het aan de uitvoeringsorganisaties en toezichthouders is om de regeldruk van nieuwe of gewijzigde "beleidsregels" te toetsen en eventuele (wijzigingen in) effecten op de regeldruk te rapporteren aan het verantwoordelijke ministerie.

Regeldruk "beleidsregels" ex post

Voor het realiseren van reductiedoelstellingen gericht op regeldruk van bestaande "beleidsregels" kan een ex post evaluatie toegevoegde waarde hebben. Hierbij kwantificeren we immers de bestaande praktijk en gebruiken dat als basis om te zoeken naar alternatieven die regeldruk verminderen en dienstverlening verbeteren.

Dergelijke evaluaties van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders blijken ook van toegevoegde waarde om verouderde "beleidsregels" te identificeren. Zo hebben we in het onderzoek voorbeelden gezien (onder meer in het arbobeleid) van "beleidsregels" die werden uitgelegd conform verouderde regelgeving. In dit geval veroorzaakte dat de nodige onduidelijkheid en irritatie bij bedrijven over hoe aan de regelgeving moet worden voldaan.

Kortom, we kunnen concluderen dat het ex post evalueren van "beleidsregels" regeldruk-reducties kan opleveren en bovendien (onbedoelde) irritaties over de uitvoering van wet- en regelgeving kan wegnemen.

In hoofdstuk 4 geven we voorbeelden van hoe uitvoeringsorganisaties en toezichthouders omgaan met het ex ante en ex post evalueren van hun "beleidsregels".

⁹ Tenzij het bestuursorgaan zelf besluit om bij het opstellen van een nieuwe beleidsregel eventuele regeldrukgevolgen te verantwoorden.

3 Het landschap van "beleidsregels"

3.1 Een overzicht

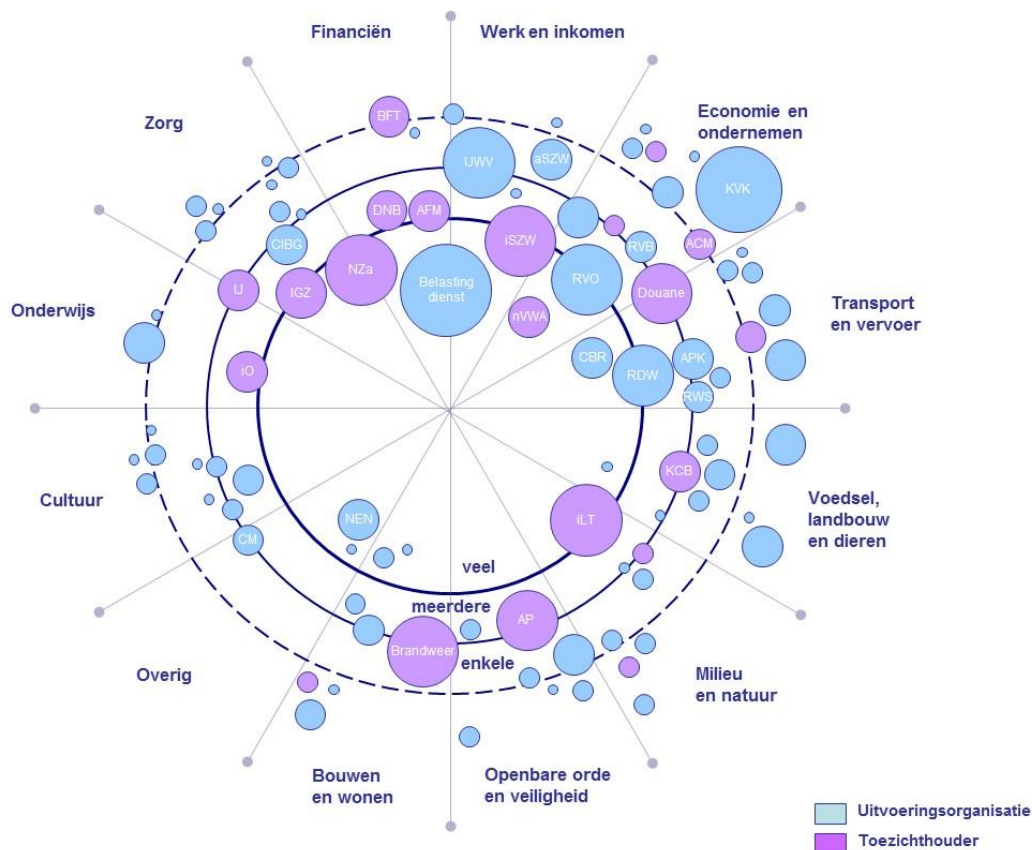
Nu we hebben vastgesteld dat "beleidsregels" een nadere uitwerking zijn van de hogere regelgeving en in verschillende hoedanigheden zijn vormgegeven, geven we in dit hoofdstuk inzicht in het landschap van "beleidsregels". Het landschap is opgebouwd uit:

- De uitvoeringsorganisaties en toezichthouders die "beleidsregels" kunnen opstellen.
- De mate waarin zij dat ook doen voor bedrijven.

In onderstaande figuur is het landschap van "beleidsregels" geïllustreerd. Per domein zijn de belangrijkste uitvoeringsorganisaties en toezichthouders benoemd en aangegeven met een cirkel. De positionering van de cirkel (binnenste of buitenste ring) is afgeleid van het aantal "beleidsregels" van de organisatie, terwijl de omvang van de cirkel is afgeleid van het aantal bedrijven dat met "beleidsregels" van de uitvoeringsorganisatie of toezichthouder te maken krijgt.

In de navolgende paragrafen zijn de verschillende onderdelen van het landschap verder toegelicht. In de laatste paragraaf geven we inzicht in welke 20 uitvoeringsorganisaties en toezichthouders vooral impact op de regeldruk voor bedrijven hebben. Deze organisaties hebben we als basis gebruikt om na te gaan hoe in de praktijk met "beleidsregels" wordt omgegaan.

Figuur 3. Illustratie landschap "beleidsregels"



3.2 Uitvoeringsorganisaties en toezichthouders

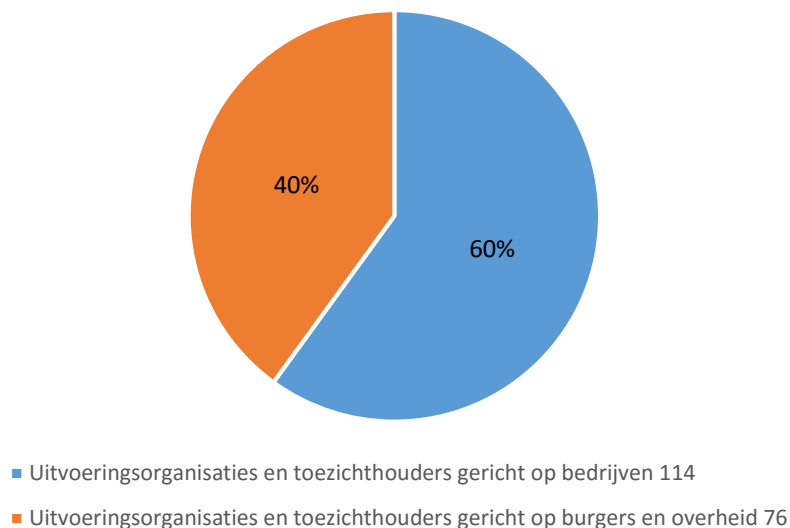
Om inzicht te geven in het aantal uitvoeringsorganisaties en toezichthouders hebben we gebruik gemaakt van beschikbare bronnen (zie tekstkader 2). We zijn hierbij uitgegaan van (overheids)organisaties die een *publieke rijkszaak* vervullen¹⁰. Vervolgens zijn we op basis van informatie die beschikbaar is gesteld op de website van de organisatie nagegaan of zij "beleidsregels" opstellen voor bedrijven of burgers en de overheid.

Organisaties die zich alleen richten op het intern functioneren van de overheid (zoals de Algemene Bestuursdienst en PIANOo) en organisaties die zich richten op burgers (zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen) zijn buiten beschouwing gelaten.

114 uitvoeringsorganisaties en toezichthouders gericht op bedrijven

Op basis van deze inventarisatie blijkt dat van de 190 (overheids)organisaties er 114 organisaties "beleidsregels" kunnen opstellen voor bedrijven. In de onderstaande figuur is de verdeling naar uitvoeringsorganisatie en toezichthouder aangegeven.

Figuur 4. Indeling (overheids)organisaties die "beleidsregels" kunnen opstellen



Van de 114 organisaties blijken er 21 organisaties te zijn die wel "beleidsregels" voor bedrijven kunnen opstellen, maar waar op basis van online onderzoek geen "beleidsregels" lijken te zijn opgesteld¹¹. Voorbeelden hiervan zijn Bedrijfsvoering Rijk, het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Kamer voor de Binnenvisserij. Omdat we zijn uitgegaan van de informatie op de websites moeten we enige voorzichtigheid betrachten. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat "beleidsregels" niet online op de website gepubliceerd zijn, maar wel zijn opgesteld en in de praktijk worden gebruikt. Ook hebben niet alle organisaties een (eigen) website, waardoor het niet mogelijk is daar "beleidsregels" te zoeken.

¹⁰ Niet opgenomen organisaties zijn bijvoorbeeld organisaties die zijn opgeheven (bijvoorbeeld Verispect), organisaties die geen landelijke beleidsregels opstellen (bijvoorbeeld Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD)), private organisaties die geen publieke landelijke taak (meer) hebben (bijvoorbeeld Argonaut B.V.), RWT's en de Hoge Colleges van Staat.

¹¹ Openbare publicatie is geen voorwaarde volgens de definitie van beleidsregels in de Awb.

Tekstkader 2. Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde bronnen:

- ZBO-register (https://zboregister.overheid.nl/overzicht_op_alfabet);
- Aan Tafel (www.toezichtmatrix.nl/bijgerechten-toezicht/overzicht-nederlandse-toezichthouders/);
- Pagina 'Diensten en instellingen' van alle ministeries (bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie is (ook) de hoofdpagina van het ministerie geraadpleegd) (www.rijksoverheid.nl);
- Overheidsalmanak (<https://almanak.overheid.nl/>);
- Overzicht Agentschappen Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/inhoud/agentschappen/lijt-agentschappen);
- Inspectieraad (<https://www.rijksinspecties.nl/over-de-inspectieraad/inspectieraad>);
- Sira Consulting (2013), Inventarisatie gestapeld toezicht. Onderzoek naar gestapeld toezicht op Nederlandse bedrijven en instellingen, en de mogelijkheden voor het beperken hiervan.

3.3 Invloed op de regeldruk voor bedrijven

Om een inschatting te maken van de invloed die uitvoeringsorganisaties en toezichthouders kunnen hebben met "beleidsregels" op regeldruk voor bedrijven, hebben we dit geïdentificeerd op basis van:

1. Het aantal "beleidsregels" per organisatie.
2. De omvang van de doelgroep waarop de "beleidsregels" van toepassing zijn.

Ad. 1. Het aantal "beleidsregels" per organisatie

Om het aantal "beleidsregels" van een uitvoeringsorganisatie of toezichthouder vast te stellen, zijn de websites van de 93 organisaties met "beleidsregels" voor bedrijven geraadpleegd. Op de website is gezocht op de zoekterm 'beleidsregel' en waar mogelijk is gebruik gemaakt van webpagina's als 'publicaties', 'regels', 'wet- en regelgeving'. Daarnaast hebben we ook gezocht op de andere benamingen die wij zijn tegengekomen voor "beleidsregels" (zie paragraaf 2.2).

Uit deze inventarisatie blijkt dat het aantal "beleidsregels" per organisatie erg kan verschillen. Bij enkele organisaties, zoals de IGZ en de Belastingdienst, zijn honderden "beleidsregels" geïdentificeerd. Bij andere organisaties, zoals de ISZW en de NZA, zijn circa 100-250 "beleidsregels" gevonden.

Uit de interviews blijkt dat deze verschillen vooral worden veroorzaakt door de ruimte die de regelgeving hiervoor geeft aan de toezichthouder of uitvoeringsorganisatie. Dit is vaak expliciet aangegeven in de regelgeving zelf. Ook is door sommige organisaties (onder meer inspecties) aangegeven dat zij "beleidsregels" gebruiken voor het geven van duidelijkheid aan ondernemers of de organisatie zelf (bijvoorbeeld de inspecteurs).

Een deel van de 93 organisaties heeft slechts enkele "beleidsregels". Dit zijn dan vaak wel beleidsregels conform de definitie van de Awb die nodig zijn voor het functioneren van de organisatie. Een voorbeeld hiervan zijn de Beleidsregels openbaarmaking door de Autoriteit Persoonsgegevens. Hierin zijn taken beschreven die op het intern functioneren van Autoriteit Persoonsgegevens van toepassing zijn, bijvoorbeeld 'De AP maakt handhavingsbesluiten openbaar'.

Op basis van deze inventarisatieronde is voor de 93 organisaties vastgesteld hoeveel "beleidsregels" zij hebben opgesteld. Aan het aantal "beleidsregels" hebben we een gewicht toegekend om de invloed op het bedrijfsleven te kunnen bepalen (zie onderstaande tabel).

Tabel 1. Classificering en gewicht aantallen "beleidsregels" per organisatie

Nr.	Aantal "beleidsregels"	Classificering	Gewicht
1.	≥ 25	Veel	3
2.	5-25	Meerdere	2
3.	≤25	Enkele	1
4.	0	Geen	0

Ad. 2. De omvang van de doelgroep

Aangezien de focus van dit onderzoek ligt op regeldruk voor bedrijven, is de omvang van de doelgroep alleen bepaald voor "beleidsregels" die betrekking hebben op *bedrijven*. Dit betekent dat aan de volgende criteria voldaan moet worden:

- Uitvoeringsorganisaties en toezichthouders kunnen "beleidsregels" opstellen voor bedrijven, en
- er moet ook daadwerkelijk sprake zijn van opgestelde "beleidsregels" (enkele, meerdere of veel) voor deze doelgroep.

Van de geïnventariseerde 190 (overheids)organisaties zijn er circa 93 organisaties die aan beide criteria voldoen (zie paragraaf 3.2).

Voor het bepalen van het *aantal bedrijven* is gebruik gemaakt van data van het CBS (ijkdatum 4^e kwartaal 2016). Er is systematisch nagegaan welke CBS-categorieën met de betreffende "beleidsregels" te maken krijgen. Voor de "beleidsregels" van Inspectie SZW is bijvoorbeeld bepaald dat deze van toepassing zijn op alle bedrijven met personeel, terwijl voor de "beleidsregels" van de Douane is vastgesteld dat deze van toepassing zijn op de sectoren handel, vervoer en opslag en auto's.

De omvang voor organisaties die subsidies verstrekken of gelden verdelen, is op een andere manier bepaald, aangezien hier niet de totale doelgroep bepalend is maar het jaarlijks aantal ingediende aanvragen. Om dit aantal te bepalen, is de website van de organisatie of het meest recente jaarverslag geraadpleegd.

Op basis van deze inventarisatieronde is de omvang van de doelgroep vastgesteld. Hieraan is een gewicht toegekend (zie onderstaande tabel).

Tabel 2. Classificering en gewicht omvang doelgroep per organisatie

Nr.	Aantal bedrijven	Classificering	Gewicht
1.	≥ 100.000	Zeer veel	5
2.	10.000 – 99.999	Veel	4
3.	2.500 – 9.999	Meerdere	3
4.	249 – 2.499	Enkele	2
5.	0 – 249	Weinig tot geen	1

Ranking in totaaloverzicht

Voor de ranking is de weging van het aantal "beleidsregels" vermenigvuldigd met de weging van het aantal bedrijven. Hieruit volgt dat een maximale score van 15 behaald kan worden. De kans dat "beleidsregels" regeldruk veroorzaken is bij organisaties met een maximale score van 15 het grootst. In de onderstaande tabel zijn de 20 hoogst scorende uitvoeringsorganisaties en toezichthouders opgenomen. Hieruit hebben we 10 organisaties geselecteerd waarvoor we meer in detail hebben gekeken hoe zij omgaan met "beleidsregels".

Tabel 3. De 20 (overheids)organisaties met "beleidsregels" die veel ondernemers raken

Nr.	(Overheids)organisaties	Type
1.	Belastingdienst	Uitvoeringsorganisatie
2.	Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	Toezichthouder
3.	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	Toezichthouder
4.	Dienst Wegverkeer (RDW)	Toezichthouder
5.	Registratiecommissies KNMG, KNMP, KNMT, FGzPt en VenVN	Uitvoeringsorganisatie
6.	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl)	Uitvoeringsorganisatie
7.	CIBG	Uitvoeringsorganisatie
8.	Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Toezichthouder
9.	Nederlands Normalisatie Instituut (NEN)	Uitvoeringsorganisatie
10.	Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)	Toezichthouder
11.	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	Toezichthouder
12.	De Nederlandse Bank (DNB)	Toezichthouder
13.	Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)	Toezichthouder
14.	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	Uitvoeringsorganisatie
15.	Zorgkantoren Wlz (Cluster)	Uitvoeringsorganisatie
16.	Autoriteit Persoonsgegevens (AP)	Toezichthouder
17.	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	Uitvoeringsorganisatie
18.	Douane	Toezichthouder
19.	Brandweer	Uitvoeringsorganisatie
20.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - Arboporaal)	Ministerie

Het totaaloverzicht geeft inzicht in de verschillende typen (overheids)organisaties, domeinen en het aantal "beleidsregels". Het totaaloverzicht met alle 190 organisaties en een nadere uitleg van dit overzicht is opgenomen in bijlage II.

4 Beleidsregels in de praktijk

4.1 Hoe wordt omgaan met “beleidsregels”

Vanuit het totaaloverzicht landschap “beleidsregels” hebben we bij 10 organisaties (zie onderstaande kader) nader gekeken naar hoe zij omgaan met “beleidsregels” en of zij daarvoor de regeldruk in kaart brengen. De selectie is gedaan uit de 20 organisaties die hoog scoren en met een spreiding over diverse sectoren van het bedrijfsleven. De onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op individuele gesprekken met beleidsmedewerkers van de organisatie en een nadere analyse van openbare of beschikbare gestelde documenten waarin is vastgelegd hoe de organisaties omgaan met het opstellen en evalueren van “beleidsregels”. Daarnaast is op onderdelen ook gekeken naar individuele “beleidsregels” en daarbij behorende toelichtingen.

Tekstkader 3. Geselecteerde 10 (overheids)organisaties

- Autoriteit Financiële Markten (AFM)
- Autoriteit Persoonsgegevens (AP)
- Belastingdienst (BD)
- Brandweer Nederland (BN)
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Inspectie SZW (ISZW)
- Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)
- Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Beleidsregels leggen aanvullende verplichtingen op

In alle gesprekken is expliciet aangegeven dat de beleidsmedewerkers van mening zijn dat hun “beleidsregels” een nadere uitwerking zijn van de regelgeving. Er is volgens hen geen sprake van aanvullende verplichtingen. Het doel van de “beleidsregels” is immers om concreet invulling te geven aan de regelgeving en dit uit te leggen.

Wanneer we echter de “beleidsregels” van deze organisaties meer in detail bekijken dan staan in de “beleidsregels” van de 10 onderzochte organisaties directe of indirecte verplichtingen voor ondernemers. Deze verplichtingen zijn dan weliswaar af te leiden uit, of een nadere invulling van, de wet- en regelgeving. Maar de in de beleidsregels genoemde verplichtingen zijn niet als zodanig in de wet- en regelgeving of de bijbehorende toelichting genoemd, en daarmee dus geheel nieuw. In deze gevallen kunnen we dus spreken van aanvullende verplichtingen die eerder niet waren voorzien.

Concrete voorbeelden van aanvullende verplichtingen bespreken we in detail in de vijf cases. In het onderstaande tekstkader noemen we in aanvulling hierop nog enkele voorbeelden van aanvullende verplichtingen. Deze voorbeelden zijn gebaseerd op bureauonderzoek en niet verder afgestemd met de betreffende organisaties.

Tekstkader 4. Andere voorbeelden van aanvullende verplichtingen uit "beleidsregels"

- **Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)**

Beleidsregel "Kleine hoeveelheden" t.a.v. pluimveevlees en vlees van lagomorfen: In Europese Verordening¹² wordt een uitzondering beschreven bij producenten die kleine hoeveelheden vlees aan de eindverbruiker leveren. In de beleidsregel geeft de NVWA invulling aan het begrip "kleine hoeveelheden" vlees. Daarnaast is in de beleidsregel aanvullend de verplichting opgenomen tot het voeren van een administratie voor pluimvee- en konijnenhouderijen over geslacht(e) pluimvee en lagomorfen.
- **Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)**

Beleidsregel veiligheidsadviseur: In de beleidsregel geeft de ILT aanvullend aan dat bedrijven een jaarverslag moeten opstellen over de activiteiten met betrekking tot vervoer van gevaarlijke stoffen. De ILT ziet erop toe of deze bedrijven een voldoende informatief jaarverslag hebben opgesteld en handhaven hierop.
- **Brandweer Nederland (BN)**

PGS 15: Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen.¹³ Deze richtlijn bevat aanvullende voorschriften voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen. De voorschriften zijn een nadere invulling van de Wet milieubeheer, de arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving en het Bouwbesluit.

De directe verplichtingen zijn verdeeld in algemene verplichtingen (zo moeten bijvoorbeeld brandveiligheidsopslagkasten voldoen aan NEN 2678 of NEN-EN-14470-1) en verplichtingen voor specifieke groepen (bijvoorbeeld verplichtingen voor grote opslagvoorzieningen, voor de opslag van containers met gevaarlijke stoffen, voor de opslag van spuitbussen en gaspatronen, etc.).

Een concreet voorbeeld van een aanvullend voorschrift is de verplichting om bij de toegangspoort van bedrijven met gevaarlijke stoffen in containers een duidelijk leesbare instructie voor veiligheidshandelingen, EHBO en alarmregelingen op te hangen.

Regeldruk van "beleidsregels" wordt niet gekwantificeerd of verantwoord

Bij de 10 onderzochte uitvoeringsorganisaties en toezichthouders wordt de regeldruk niet gekwantificeerd en hier wordt ook niet over gerapporteerd. Dit geldt zowel voor de regeldruk van de uiteindelijke "beleidsregel" als de alternatieven die daarbij zijn afgewogen. In de gesprekken is wel aangegeven dat er afstemming is met doelgroepen¹⁴ over de inhoud van "beleidsregels". Dit gaat echter over de uitvoerbaarheid en niet over de regeldruk in euro's die dit veroorzaakt en de mogelijke minder belastende alternatieven hiervoor.

Kortom, geen van de onderzochte uitvoeringsorganisaties en toezichthouders voert een regeldruktoets uit bij het opstellen van "beleidsregels". In de casussen zijn we hierop één uitzondering tegengekomen (zie de casestudie DHI-subsidieregeling). Bij de andere vier casussen zijn regeldrukgevolgen bij het treffen van de "beleidsregel" niet verantwoord en meegewogen in het besluitvormingsproces. Bij geen van de casussen is zichtbaar welke alternatieven zijn afgewogen.

¹² Verordening (EG) nr. 853/2004

¹³ Richtlijn voor opslag en tijdelijke opslag met betrekking tot brandveiligheid, arbeidsveiligheid en milieuveiligheid.

¹⁴ De AFM en de AP doen dit bijvoorbeeld door middel van een (website) consultatie bij belanghebbenden. Het UWV houdt bijvoorbeeld werkgeversklankbordgroepen en haalt gebruikerservaringen op uit telefonische contacten met de ontslagaanvragers.

Rapportage over de regeldruk aan het verantwoordelijke beleidsdepartement vindt evenmin plaats. In de interviews is diverse malen aangegeven dat niet duidelijk is of, en hoe dit zou moeten gebeuren, en wie daar dan verantwoordelijk voor is.

De geldigheidsduur van de "beleidsregels" is verschillend.

De "beleidsregels" van de NZa en de IGZ hebben een geldigheid van een jaar, de brandweer daarentegen geeft geen geldigheidstermijn aan. Wanneer de geldigheid van "beleidsregels" periodiek wijzigt, dan betekent dit dat bedrijven bij elke wijziging kennis hiervan moeten nemen. Deze kennisname heeft gevolgen voor de regeldruk van bedrijven. Omdat er geen eenduidige regels bestaan over de geldigheid van "beleidsregels", hebben uitvoeringsorganisaties en toezichthouders de ruimte om wijzigingen in "beleidsregels" door te voeren wanneer en hoe vaak ze dat willen. Hoe vaker een wijziging wordt doorgevoerd, hoe hoger het risico wordt voor de regeldruk.

Uit de vijf casestudies is gebleken dat bij het treffen van "beleidsregels" slechts in beperkte mate rekening wordt gehouden met de systematiek van Vaste Verandermomenten (VVM). Voor de duidelijkheid: dit is overigens niet verplicht.

4.2 De casestudies

De geïnterviewde uitvoeringsorganisaties en toezichthouders geven expliciet aan dat "beleidsregels" een nadere uitwerking zijn van de regelgeving en geen aanvullende verplichtingen. Wij hebben echter bij alle 5 "beleidsregels" geïdentificeerd dat en waar directe of indirecte verplichtingen aanvullend zijn opgenomen. De selectie van de "beleidsregels" voor de casestudies is illustratief, daarom hebben we gemeend om enige variatie te nemen in het type "beleidsregels".

In het onderstaande tekstkader is de selectie "beleidsregels" opgesomd en de gekozen variatie kort toegelicht. In de selectie zitten overigens geen "beleidsregels" die voldoen aan de eisen van de Awb, dit ondanks het feit dat twee wel expliciet een "beleidsregel" worden genoemd.

Tekstkader 5. Selectie "beleidsregels" voor casussen

- Hygiëncode met als voorbeeld de hygiëncode van de Nederlandse Brood- en banketbakkers Ondernemersvereniging (NBOV/NVWA).
Variatie: Een beleidsregel die het bedrijfsleven opstelt en door de NVWA wordt goedgekeurd.
- Beleidsregel BR/REG-17141a Budgettair kader Wlz 2017 van de NZa.
Variatie: Dit lijkt op het eerste gezicht een beleidsregel conform de Awb.
- Beleidsregel BasisInspectie Modules (BIM's) van de Inspectie SZW;
Variatie: Dit is een voorbeeld van een beleidsregel om toezicht nader vorm te geven.
- Subsidieregeling voor demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies (DHI) van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl);
Variatie: Deze "beleidsregel" is opgenomen als bijlage bij een besluit van het ministerie van BuZa.
- Uitvoeringsregel Ontslag om bedrijfseconomische reden van het UWV.
Variatie: Dit is een afgeleide van een oude beleidsregel die is herzien en deels is verwerkt in de wet en deels in de uitvoeringsregel.

Voor het bepalen van de regeldruk hebben we dezelfde werkwijze gehanteerd als voorgeschreven in het Handboek Meting Regeldruk¹⁵. We hebben echter na het identificeren van de verplichtingen (stap 1) alleen die verplichtingen meegenomen die niet bij de kwantificering van de hogere regelgeving zijn meegenomen. We hebben dit gedaan door na te gaan of in de hogere regelgeving (wet, AMvB of ministeriële regeling) of daarbij behorende toelichting deze verplichting expliciet is genoemd. Daarnaast hebben we ons beperkt tot enkele voorbeelden omdat sommige "beleidsregels" zo omvangrijk zijn dat dit niet paste binnen het onderzoek.

In deze paragraaf vatten we de belangrijkste bevindingen uit de cases samen. In bijlage III zijn deze uitgewerkt in factsheets.

Een variatie aan aanvullende verplichtingen

Wij hebben in alle gevallen geconstateerd dat aanvullende verplichtingen worden opgelegd. Deze zijn allemaal uit te leggen als voortvloeisel uit de hogere wet- en regelgeving, echter de verplichtingen als zodanig zijn niet genoemd in de regelgeving, de daarbij opgenomen toelichting of indien aanwezig de uitgevoerde kwantificering.

Voor de volledigheid vermelden we ook dat we verplichtingen tegen zijn gekomen die wel expliciet worden genoemd in de hogere regelgeving. De beleidsregel refereert hier soms zelf naar en beschrijft hoe zij de interpretatie daarvan zien. Een voorbeeld hiervan is de verplichting 'een financiële onderneming moet ervoor zorgen dat verstrekte informatie over een financieel product, waaronder reclame-uitingen, geen afbreuk mag doen aan ingevolge deze wet te verstrekken of beschikbaar te stellen informatie.' die in de Beleidsregel informatieverstrekking van de AFM is uitgewerkt en in de Wet op het financieel toezicht (Wft) expliciet wordt genoemd in art. 4:19, eerste lid.

Sowieso is het opvallend dat de kwantificering van de hogere regelgeving – voor zover beschikbaar – op een hoog abstractieniveau heeft plaatsgevonden. Het is hierdoor überhaupt niet duidelijk welke verplichtingen (P) zijn opgenomen en hoe vaak (Q) deze naar verwachting in de praktijk voorkomen.

De regeldruk van "beleidsregels" is niet of beperkt gekwantificeerd

Bij vier van de vijf casestudies is het kwantificeren van de regeldruk geen onderdeel bij het opstellen van de beleidsregel. Uit gesprekken met de deskundigen van deze organisaties, bijvoorbeeld het UWV, is wel gebleken dat zij de regeldruk zo laag mogelijk houden doordat zij transparantie en duidelijkheid bieden over procedures in "beleidsregels". Maar hier is niet expliciet inzichtelijk gemaakt hoe en hoeveel deze maatregelen de lasten verlagen.

Alleen bij de DHI-regeling van het ministerie van BuZa wordt hier wel expliciet aandacht aan besteed, bijvoorbeeld door middel van een administratieve lastentoets. Bij de andere vier organisaties speelt regeldruk geen (doorslaggevende) rol bij het opstellen van "beleidsregels". We hebben echter geconstateerd dat deze kwantificering van de DHI-regeling erg afwijkt van onze kwantificering (€ 105.000 vs. € 1.477.000) omdat:

¹⁵ Op hoofdlijnen zijn dit de stappen: 1. Het identificeren van de verplichtingen; 2. Nagaan wat deze voor de praktijk van de ondernemer betekenen (in handelingen); 3. Het kwantificeren hiervan op basis van interviews met ondernemers en 4. Het identificeren van alternatieven.

Gebruik wordt gemaakt van (inmiddels) verouderde gegevens bij het opstellen van de ex ante berekening, voorbeelden hiervan zijn:

- In de toets wordt uitgegaan van 88 aanvragers, terwijl in de praktijk het aantal aanvragen veel hoger ligt (357 aanvragen).
- In de tijdsbestedingen van de aanvrager is geen tijdsopname meegenomen voor het projectplan.

Significante verplichtingen

Dat het toch om significante verplichtingen gaat blijkt uit de kwantificering die wij voor een of meerdere aanvullende verplichtingen uit de "beleidsregels" hebben uitgevoerd. Opgeteld gaat het in de vijf cases om ruim € 500 miljoen waarvoor we niet aantoonbaar kunnen aangeven of deze zijn meegenomen in eerdere kwantificering van de hogere regelgeving.

In onderstaande tabel is het geraamde regeldrukeffect per "beleidsregel" weergegeven. Voor de volledigheid vermelden we dat gezien de omvang van sommige "beleidsregels" niet alle aanvullende verplichtingen zijn gekwantificeerd. De opgenomen kwantificeringen zijn dus niet voor alle "beleidsregels" volledig.

Tabel 4. Samenvatting regeldrukgevolgen (in euro's)

Beleidsregel	Per bedrijf (gemiddeld)	Totale regeldruk
1. Hygiënecode NBOV/NBC	€ 2.600	€ 5.260.000
2. BR/REG-17141a Budgettair kader Wlz 2017	€ 11.500	€ 17.664.000 ¹⁶
3. BasisInspectieModules	€ 1.100	€ 394.450.000
4. Subsidieregeling voor demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies (DHI)	€ 4.500	€ 1.480.000
5. Uitvoeringsregel Ontslag om bedrijfseconomische redenen	€ 3.000	€ 69.630.000

Uit de interviews met bedrijven is naar voren gekomen dat de verplichtingen beperkt bekend zijn. Over het algemeen geven zij op een of andere manier wel invulling aan de verplichting maar dit wijkt (op onderdelen) af van het geen is beschreven in de "beleidsregel". Het is vervolgens niet duidelijk, of, en wanneer, van de verplichting zoals beschreven mag worden afgeweken. We zien in de casussen dat hiermee - zowel binnen en tussen de uitvoeringsorganisaties en toezichthouders - verschillend wordt omgegaan. Voor bedrijven leidt dit echter tot de nodige onzekerheid en in sommige gevallen irritatie.

¹⁶ Een deel van de geraamde lasten zijn zogenaamde gemengde kosten. Dit zijn kosten die het bedrijfsleven ook maakt vanuit de eigen bedrijfsvoering. Het deel van de lasten waarvoor regeldrukverlichting effectief is of kan zijn wordt geraamd op € 1.150 per bedrijf en € 1.766.400 in totaal.

In alle gevallen zijn minder belastende alternatieven mogelijk

Uit de vijf casestudies is gebleken dat regelgevende organisaties bij het treffen van "beleidsregels" niet systematisch nagaan welke alternatieven voorhanden zijn. Bij het UWV¹⁷, NZa¹⁸ en NBOV/NBC wordt wel voorafgaand aan de publicatie van de "beleidsregel" consultatie gepleegd met belanghebbenden en/of de markt over de inhoud van de beleidsregel. In deze consultaties wordt het voorstel voor de "beleidsregel" ter bespreking voorgelegd aan de achterban. De regeldruk wordt hierbij echter niet kwantitatief meegenomen. Daarnaast is achteraf niet inzichtelijk welke alternatieven zijn afgewogen.

Uit de casestudies blijkt dat in alle gevallen minder belastende alternatieven mogelijk zijn (zie tabel 5). Deze zijn besproken met de organisaties en hieruit blijkt dat een aantal zonder meer is te implementeren. Zo lijkt de besparing als gevolg van de minder belastende alternatieven in het voorbeeld van de hygiënecode van de brood- en banketbakkerijsector goed mogelijk. De regeldruk per bedrijf van € 2.600 kan dan worden teruggebracht naar € 346 en de totale regeldruk van € 5.260.000 naar € 702.700.

Voor andere voorbeelden geldt dat deze verder onderzocht moet worden of dit niet in strijd is met de hogere regelgeving.

¹⁷ Naast de vijf casestudies is deze vraag ook gesteld aan de organisaties waar de beleidsregels zijn uitgelicht in hoofdstuk vier. Net als het UWV stellen ook het AP, ILT, AFM en de Belastingdienst consultaties met de belanghebbenden en sector voorafgaand aan de publicatie van beleidsregels.

¹⁸ De NZa maakt ook afspraken met andere instanties over het verzamelen van informatie en het voorkomen van dubbele gegevens uitvraag.

Tabel 5. Aanvullende verplichtingen/eisen en minder belastende alternatieven

Beleidsregel	Aanvullende verplichtingen/eisen	Minder belastende alternatieven
<u>Hygiënecode</u>	1. Temperatuurbeheersing koelingen en vriezers	Afschaffen registratielijst
	2. Controle en registratie temperatuur ontvangen producten	Afschaffen registratielijst
	3. Controle en registratie ongekoelde presentatie	Afschaffen registratielijst
<u>Budgettair Kader Wlz 2017</u>	1. Lokale afspraken tussen zorgaanbieders en Wlz-uitvoerders m.b.t. intramurale of extramurale productie	De digitalisering van het budgetteringsproces verder ontwikkelen
	2. Vastleggen productieafspraken in een budgetformulier	De hoeveelheid informatie rond productieafspraken verder verminderen en de frequentie reduceren
	3. Indienen aanvullende productieafspraken in de alleen daarvoor beschikbaar gestelde formulier	De Nza moet tijdig, duidelijke beleidsregels vaststellen
<u>BIM's</u>	1. Registratie nevenwerkzaamheden werknemers	Verplichting van de registratie van nevenwerkzaamheden afschaffen
	2. Schriftelijke vastlegging van ergonomische roosterprincipes en -richtlijnen	De schriftelijke vastlegging laten vervallen voor sectoren waarvoor een laag risico bestaat
	3. Registratie van afspraken m.b.t. overwerk, ruilen van diensten en verlofmogelijkheden.	Vrijstelling bieden van deze verplichting voor kleine ondernemers (maximaal 10 fte)
<u>DHI-regeling</u>	1. Realiseren van een export-omzet van minimaal 10x het subsidiebedrag en onderbouwing met een marktverkenning	Eis van de export-omzet versoepelen en meer duidelijkheid bieden over de wijze van aantoning marktomvang in de marktverkenning
	2. Uitvoeren van verkoop- en marktonderzoek activiteiten	RVO.nl dient meer helderheid te bieden over de verkoop- en marktonderzoek activiteiten
	3. Realiseren van een substantiële omzet en minimaal 3 werknemers in dienst hebben	Genoemde criteria versoepelen en maatwerk bieden voor jonge bedrijven
	4. Beoordelingscriteria voor subsidieaanvragen onduidelijk aanvragers	Beoordelingscriteria verhelderen en daarbij voorbeelden opnemen
<u>Uitvoeringsregels ontslag om bedrijfs-economische reden</u>	1. Financiële gegevens overleggen voor het aantonen van de bedrijfseconomische reden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Biedt meer duidelijkheid aan aanvragers over vermindering van gegevensuitvraag van financiële kerngegevens ▪ Gegevensuitvraag verder verminderen voor kleine ondernemers (maximaal 10 fte)

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

1. "Beleidsregels" zijn in de praktijk door het Rijk op schrift gestelde algemene regels die zijn vastgelegd in beleidsregels en werkvoorschriften en gedragslijnen.
-

De verkenning naar wat in de praktijk onder "beleidsregels" wordt verstaan laat een grote variatie aan termen en benamingen zien. De definitie conform de Awb dekt niet deze lading. In dit onderzoek verstaan we daarom onder "beleidsregels": door het Rijk op schrift gestelde algemene regels waarin uitvoeringsorganisaties en toezichthouders vastleggen op welke wijze zij de regelgeving interpreteren.

2. Het landschap aan "beleidsregels" is erg divers voor wat betreft de aantallen per organisatie.
-

Bij het in kaart brengen van het landschap aan "beleidsregels" zien we grote verschillen in hoe de verschillende organisaties hiermee omgaan. Sommige organisaties hebben geen of enkele "beleidsregels" en bij andere gaat het om honderden.

Het verschil hiertussen is vooral te verklaren door de ruimte die de wet- en regelgeving hiervoor geeft en hoe de toezichthouder of uitvoeringsorganisatie dit invult. Ook kan het verstrekken van duidelijkheid aan ondernemers of de organisatie zelf een belangrijke reden zijn voor het opstellen van "beleidsregels".

3. "Beleidsregels" leggen direct of indirect aanvullende regeldruk op aan bedrijven.
-

"Beleidsregels" zijn een uitwerking van verplichtingen uit hogere regelgeving (wetten, amvb's of ministeriële regelingen) en kunnen of mogen daarmee geen nieuwe verplichtingen opleggen. Juridisch gezien hebben uitvoeringsorganisaties en toezichthouders ook niet deze bevoegdheid.

Wel blijkt – en dat zien we overigens ook in de uitwerking van wetten in amvb's of ministeriële regelingen – dat bij de uitwerking van de "beleidsregels" aanvullende verplichtingen worden opgesteld om invulling te geven aan de verplichting zoals omschreven in de hogere wet- en regelgeving. De regeldruk die hierdoor ontstaat is dan niet eerder voorzien. Dat is logisch omdat naar mate we dichterbij de uitvoering komen, concreter wordt hoe de verplichting in de praktijk uitwerkt.

De casestudies bevestigen onder meer dat uitvoeringsorganisaties en toezichthouders in de uitwerking van de verplichting uit de regelgeving, activiteiten of handelingen voorschrijven die in een eerder stadium niet zijn voorzien. De regeldruk hiervan is dan niet eerder gekwantificeerd en daarmee is de eerdere kwantificering in de hogere regelgeving niet meer actueel. Een afgeleid gevolg hiervan is dat de ontwikkeling van de regeldruk zoals gerapporteerd aan de Tweede Kamer niet meer actueel is (zie verder conclusie 6). De vijf cases laten zien dat het om zeer substantiële verschillen kan gaan.¹⁹

¹⁹ Ca. € 500 mln.

4. Regeldruk van "beleidsregels" wordt niet gekwantificeerd en alternatieven niet door-
gerekend.

Regeldruk is bij het tot stand komen van "beleidsregels" geen expliciet aandachtspunt. We zijn geen uitvoeringsorganisatie of toezichthouder tegengekomen die structureel bij nieuwe of het wijzigen van "beleidsregels" een regeldruktoets uitvoert. Ook een kwantitatieve afweging van alternatieven ontbreekt.

Daar waar uitvoeringsorganisaties en toezichthouders afstemming hebben over de "beleidsregels" gaat het vooral over de uitvoerbaarheid. In de wijze waarop deze afstemming plaatsvindt, zien we grote verschillen. Het kan hierbij gaan om schriftelijk consultaties of overleggen waar stakeholders terugkoppeling geven over de uitvoering. De cases laten zien dat de betrokkenheid van belangenorganisaties overigens geen garantie is dat aanvullende regeldruk wordt voorkomen.

5. De regeldruk is verder terug te brengen door "beleidsregels" te optimaliseren.

Op basis van de casestudies hebben we laten zien dat er in de onderzochte "beleidsregels" ruimte voor verbetering is. Gezien de soms grote aantallen bedrijven waarop deze verplichtingen van toepassing zijn, kan het opnemen van minder belastende alternatieven een significant effect op de regeldruk van bedrijven betekenen.

Voordeel is bovendien dat "beleidsregels" relatief snel zijn aan te passen – mits daarvoor capaciteit beschikbaar is – omdat de besluitvorming snel kan. Reducties kunnen daardoor snel merkbaar zijn voor ondernemers.

6. Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het kwantificeren van de regeldruk

Conform de handleiding moet de regeldruk worden gekwantificeerd. In principe zijn de ministeries ervoor verantwoordelijk dat hierover wordt gerapporteerd en vaak gebeurt dit in de toelichting bij de regelgeving. In sommige gevallen zijn de uitvoeringsorganisaties en toezichthouders hier ook bij betrokken geweest.

De nadere invulling van de "beleidsregels" vindt later plaats of wordt op basis van ervaringen bijgesteld. Deze vallen dan echter buiten het zicht van de ministeries (wel onder de eindverantwoordelijkheid) en worden niet meegenomen in de rapportage over de regeldruk aan de Tweede Kamer.

Uit het onderzoek blijkt in ieder geval dat de uitvoeringsorganisatie en toezichthouders hier niet structureel over rapporteren. Het is in het onderzoek niet duidelijk geworden waar deze (rapportage) verantwoordelijkheid expliciet is neergelegd.

5.2 Aanbevelingen

1. Kwantificeer de regeldruk van **nieuwe "beleidsregels"** en beschrijf de effecten als middel om de uitvoering en het toezicht zo efficiënt en effectief mogelijk te maken.

De intrinsieke motivatie van beleidsmakers is om beleid te ontwikkelen en dit zodanig in te richten dat de uitvoering zowel voor het bedrijfsleven als de overheid zelf zo efficiënt en effectief mogelijk plaatsvindt. Het kwantificeren van de regeldruk en beschrijven van de effecten is daarbij een algemeen geaccepteerd en bewezen instrument.

Wij adviseren daarom uitvoeringsorganisaties en toezichthouders om van "beleidsregels" de gevolgen voor de regeldruk te beschrijven en te kwantificeren zoals dat ook in het Handboek is voorgeschreven. Zij kunnen hierbij de eerdere berekeningen, zoals die voor de hogere regelgeving zijn opgesteld, als uitgangspunt gebruiken en deze op basis van hun nadere uitwerking indien nodig bijstellen.

Een terugkoppeling van het resultaat aan de beleidsdirectie van het departement maakt het mogelijk dat actuele cijfers over de ontwikkeling van nieuwe regelgeving aan de Tweede Kamer kunnen worden gerapporteerd en een getrouwer beeld over de ontwikkeling kan worden gegeven.

2. Optimaliseer **bestaande "beleidsregels"** van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders en implementeer de minder belastende mogelijkheden

Uit de casestudies blijkt dat de bestaande "beleidsregels" efficiënter kunnen. Een kwantitatieve benadering geeft immers andere inzichten in alternatieven dan een uitsluitend kwalitatieve benadering. Ook kan hierbij de beleving van de regeldruk worden meegenomen. Het gaat dan onder meer om de verplichting van eenmalige gegevensuitvraag door de overheid, vaste verandermomenten en transparantie over geldigheid(stermijnen), duidelijke informatie etc..

Wij adviseren uitvoeringsorganisaties en toezichthouders om dit gestructureerd aan te pakken. De aanpak hiervoor zal per uitvoeringsorganisatie en toezichthouder verschillen vanwege de complexiteit van de "beleidsregels". In het verleden hebben organisaties zoals de NZa (het project Waltz in 2008) hier eenmalige projecten voor opgezet die tot de nodige regeldrukvermindering hebben geleid.

Een terugkoppeling van het resultaat aan de beleidsdirectie van het departement maakt het mogelijk om de gerealiseerde reducties mee te nemen in de reductiedoelstelling van het kabinet.

3. Maak duidelijk hoe met verplichtingen in "beleidsregels" moet worden omgegaan.

"Beleidsregels" zoals daar in de praktijk naar wordt verwezen is een verzameling van door het Rijk op schrift gestelde algemene regels die zijn vastgelegd in beleidsregels en werkvoorschriften en gedragslijnen. Er zijn uiteraard wel juridische verschillen. Immers "beleidsregels" conform de definitie van de Awb mogen geen directe of indirecte verplichtingen opleggen aan bedrijven. Doen zij dat wel dan is eigenlijk sprake van een algemene regel.

Het is in het kader van het voorkomen van regeldruk belangrijk om per "beleidsregel" voor bedrijven expliciet te maken of van de verplichting mag worden afgeweken, en zo ja, op welke wijze hieraan ook is te voldoen. Dit geeft niet alleen duidelijkheid aan bedrijven maar ook aan uitvoeringsorganisaties en toezichthouders en hoe zij in de praktijk omgaan met toezicht, controle en handhaving. Bovendien voorkomt dit discussies – en bijbehorende irritaties – over boete- en sanctiebeleid bij beide partijen.

4. Leg expliciet vast op welk moment de regeldruk van nieuw of gewijzigde "beleidsregels" wordt gekwantificeerd en hoe hierover wordt gerapporteerd.

Uit het onderzoek blijkt dat als gevolg van het proces waarmee regelgeving wordt uitgewerkt in de "beleidsregels", de eventuele gevolgen voor de regeldruk hiervan buiten de scope van het verantwoordelijke departement vallen. Het gevolg is dat de kwantificering van de regeldruk niet volledig is. In het onderzoek hebben we niet duidelijk gekregen wie nu feitelijk voor deze verantwoording verantwoordelijk is.

Wij adviseren daarom om voor nieuwe regelgeving duidelijke afspraken te maken die nagaan of in "beleidsregels" aanvullende verplichtingen worden opgelegd en wat de eventuele consequenties hiervan zijn voor de regeldruk voor bedrijven. In lijn met de huidige werkwijze moet hierbij ook worden aangegeven welke partij dan extern toetst of de regeldruk voldoende in kaart is gebracht en alternatieven hierbij voldoende zijn afgewogen.

Bijlagen bij rapportage:

Casestudy "beleidsregels"

I	Projectaanpak	31
II	Landschap "beleidsregels"	34
III	Casestudies	42

I Projectaanpak

Deze bijlage geeft een toelichting op de projectaanpak. De onderstaande figuur vat deze aanpak op hoofdlijnen samen.

Figuur 4 Projectaanpak op hoofdlijnen

Fase	Doel	Resultaat
1. Bureauonderzoek	Afbakening definitie "beleidsregel" en in kaart brengen landschap van beleidsregels.	Landschap beleidsregels
2. Uitwerking cases	Uitwerking cases door middel van bureauonderzoek.	Factsheets deel 1
3. Afstemming cases	Uitwerking cases door middel van praktijkonderzoek.	Factsheets deel 2
4. Analyse en rapportage	Resultaten van fasen 2 en 3 analyseren, factsheets definitief maken en vastleggen van de onderzoeksresultaten.	Eindrapport en presentatie

Fase I. Bureauonderzoek

In fase I is bureauonderzoek uitgevoerd waarbij de volgende 4 stappen zijn doorlopen:

Stap 1: Theoretisch kader – werkdefinitie "beleidsregel"

In deze eerste stap zijn wij nagegaan wat beleidsregels zijn, welke varianten in de praktijk gebruikt worden en welke definities hierbij gehanteerd worden. Wij hebben vervolgens de definitie van beleidsregels geanalyseerd en een werkdefinitie bepaald van "beleidsregels" voor dit onderzoek.

Stap 2: Landschap van "beleidsregels"

Voor de zeggingskracht van het onderzoek bleek het wenselijk om de regeldrukgevolgen van "beleidsregels" te plaatsen tegen de achtergrond van het *gehele landschap van "beleidsregels"*. Hier is (1) inzicht gegeven in de uitvoeringsorganisaties en toezichthouders, die "beleidsregels" opstellen in een totaaloverzicht. Vanuit dit overzicht (2) is bij 10 organisaties nader gekeken naar de "beleidsregels" en regeldrukgevolgen voor bedrijven.

Stap 3: - Verdieping "beleidsregels" bij 10 uitvoeringsorganisaties en toezichthouders

Bij 10 uitvoeringsorganisaties en toezichthouders is een verdiepingsstudie uitgevoerd waarbij het gehele scala aan "beleidsregels" in beeld is gebracht met bureauonderzoek. Daarnaast zijn ook interviews uitgevoerd bij deze organisaties met betreffende deskundigen.

Stap 4: - 5 casestudies

Samen met Actal zijn vijf aansprekende voorbeelden van "beleidsregels" gekozen die in de casestudies in fase II en III zijn geanalyseerd.

Fase II. Uitwerken cases

In de tweede fase van dit onderzoek zijn de cases van de vijf "beleidsregels" uitgewerkt volgens een vast format in factsheets en zijn de volgende onderdelen uitgewerkt:

1. Toelichting "beleidsregel";
2. Aanvullende verplichtingen en minder belastende alternatieven;
3. Kwantificering aanvullende verplichtingen/eisen;
4. Verantwoording regeldruk van "beleidsregels".

De onderdelen van de factsheets zijn deels beantwoord met bureauonderzoek en deels door praktijkonderzoek. Het praktijkonderzoek is uitgevoerd in fase III.

Fase III. Afstemmen cases

In de derde fase van het onderzoek hebben wij de resultaten die met bureauonderzoek zijn verkregen afgestemd met de regelgevende uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. Voor het praktijkonderzoek hebben wij per casestudy gesproken met de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie en toezichthouder en/of overige organisaties²⁰ en met 3 tot 5 ervaringsdeskundige bedrijven²¹. Op basis van deze interviews zijn de bovengenoemde onderdelen van de factsheets verder uitgewerkt.

Interviews deskundigen van de uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en overige organisaties

Voor het praktijkonderzoek is gesproken met uitvoeringsorganisaties en toezichthouders die "beleidsregels" opstellen en overige organisaties.

Overheidsorganisaties	Aantal
Toezichthouder	3
Rijkstoezichthouder	4
Uitvoeringsorganisatie	2
Overig ²²	4

²⁰ Voor de casestudy van de hygiëncode is gesproken met de brancheorganisatie NBOV en kennis- en adviescentrum NBC voor de bakkerijbranche. En voor de casestudy DHI-regeling is ook gesproken met het ministerie van Buitenlandse Zaken.

²¹ Voor de casestudy van de beleidsregels van de NZa is gesproken met zorgaanbieders.

²² Brancheorganisatie NBOV, kennis- en adviescentrum NBC, ministerie van BuZa, ondernemersorganisatie (VNO-NCW).

Interviews bedrijven

Voor het praktijkonderzoek zijn ook interviews afgenomen met bedrijven die te maken hebben gehad met aanvullende verplichtingen/eisen uit "beleidsregels".

Beleidsregel	Aantal bedrijven
Hygiënecode NBOV/NBC	5
Beleidsregel BR/REG-17141a Budgettair kader Wlz 2017	3 ²³
BasisInspectieModules (BIM's)	3
Subsidieregeling voor demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies (DHI)	3
Uitvoeringsregel Ontslag om bedrijfseconomische reden	3

Fase IV. Analyse en rapportage

In fase vier zijn de resultaten van het onderzoek geanalyseerd en geconsolideerd en vastgelegd in dit eindrapport. Waar nodig is op basis van de opmerkingen en vragen van de opdrachtgever aanpassing verricht. Na de benodigde aanpassingen is het definitieve rapport (v1.0) opgeleverd.

²³ Dit zijn zorgaanbieders in de gehandicaptenzorg (GHZ), verpleging en verzorging (V&V) en geestelijke gezondheidszorg (GGZ).

II Landschap “beleidsregels”

Onderstaand overzicht van het landschap “beleidsregels” geeft de uitvoeringsorganisaties en toezichthouders weer die “beleidsregels” opstellen en de potentiële impact daarvan op de regeldruk voor bedrijven. Deze lijst is gebruikt voor de selectie van “beleidsregels” voor de vijf casestudies in het onderzoek.

In het overzicht landschap “beleidsregels” is de volgende informatie opgenomen:

- (Overheids)organisatie;
- Uitvoeringsorganisaties en toezichthouders die op dit moment een publieke (rijks)taak vervullen en “beleidsregels” opstellen. In paragraaf 3.2 in kader 2 zijn de bronnen opgenomen die hierbij zijn gehanteerd. Type organisatie (toezichthouder of uitvoeringsorganisatie);
 - a. Toezichthouder: een organisatie, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.²⁴
 - b. Uitvoeringsorganisatie: alle organisaties die – al dan niet op afstand – beleid van de overheid uitvoeren.
- Rijksdienst;

Alle organisaties die direct onder de verantwoordelijkheid van het ministerie vallen, bijvoorbeeld rijks-toezichthouders.

- ZBO status;

Hier is aangegeven of de uitvoeringsorganisaties en toezichthouders een ZBO-status hebben (zoals vermeld in het ZBO-register). Een ZBO geeft hoofdzakelijk een juridische status aan. Hierbij is de definitie gehanteerd die in het ZBO-register wordt gegeven.²⁵

- Indeling domein (vervoer, zorg, etc.);

Het domein heeft betrekking op onderwerp(en) waar “beleidsregels” van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders van toepassing op zijn. Hierbij is gebruik gemaakt van de indeling van onderwerpen die de Rijksoverheid hanteert.²⁶

- Indeling aantal “beleidsregels” (veel, meerdere, enkele, geen);
- Ranking (o.g.v. toegekend gewicht).

Voor de totaalscore van deze lijst is de classificering en gewicht aangehouden van het aantal “beleidsregels” vermenigvuldigd met de weging van omvang doelgroep per organisatie.²⁷ Uitvoeringsorganisaties en toezichthouders die op basis van de genoemde parameters het hoogst scoren zijn bovenaan geplaatst.

²⁴ Awb artikel 5.11

²⁵ “ZBO’s zijn publieksrechtelijke organen waaraan de uitoefening van een publiekrechtelijke taak wordt opgedragen zonder dat er sprake is van (volledige) ondergeschiktheid aan de minister, alsmede privaatrechtelijk vormgegeven organen die met openbaar gezag zijn bekleed.” Deze definitie is gebaseerd op de definities van ZBO volgens de Aanwijzingen inzake Zelfstandige bestuursorganen (aanwijzing 124a) en volgens de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (artikel 1) – ZBO-register –.

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen>

²⁷ zie tabel 1 en 2 in paragraaf 3.3 van dit rapport.

Nr.	Organisatie	Type	Rijksdienst	ZBO	Domein	Aantal beleidsregels	Totaalscore
1	Belastingdienst	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	financiën en belastingen	veel	15
2	Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	toezichthouder (rijk)	nee	nee	milieu en natuur	veel	15
3	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (incl. Arboportaal)	toezichthouder (rijk)	nee	nee	werk en inkomen	veel	15
4	Dienst Wegverkeer (RDW)	toezichthouder	nee	ja	vervoer	veel	15
5	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl)	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	economie en ondernemen	veel	15
6	CIBG (incl. registratiecommissies KNMG, KNMP, KNMT, FGzPt en VenVN)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja*	zorg	veel	15
7	Autoriteit Financiële Markten (AFM)	toezichthouder	nee	ja	financiën en belastingen	veel	12
8	Nederlands Normalisatie Instituut (NEN)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	overig	veel	12
9	Nederlandse Zorgautoriteit (Nza)	toezichthouder	nee	ja	zorg	veel	12
10	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	toezichthouder (rijk)	nee	nee	economie en ondernemen	veel	12
11	De Nederlandse Bank (DNB)	toezichthouder	nee	ja	financiën en belastingen	veel	12
12	Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)	toezichthouder (rijk)	nee	nee	zorg	veel	12
13	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	vervoer	veel	12
14	Zorgkantoren Wlz (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	zorg	veel	12
15	Autoriteit Persoonsgegevens (AP)	toezichthouder	nee	ja	openbare orde en veiligheid	meerdere	10
16	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	werk en inkomen	meerdere	10
17	Douane	toezichthouder	nee	nee	economie en ondernemen	meerdere	10
18	Brandweer	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	openbare orde en veiligheid	meerdere	10
19	Autoriteit Consument en Markt (ACM)	toezichthouder	nee	ja	economie en ondernemen	veel	9
20	Inspectie van het Onderwijs	toezichthouder (rijk)	nee	nee	onderwijs	veel	9
21	De Geschillencommissie	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	economie en ondernemen	veel	9
22	Erkenningshouders Algemene Periodieke Keuring (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	vervoer	meerdere	8
23	Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB)	toezichthouder	nee	ja	voedsel, landbouw en	meerdere	8
24	Keuringsinstanties Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	economie en ondernemen	meerdere	8
25	Commissariaat voor de Media	toezichthouder	nee	ja	cultuur	meerdere	8
26	Commissie Eindtermen Accountantsopleiding	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	economie en ondernemen	meerdere	8
27	Inspectie Jeugdzorg	toezichthouder (rijk)	nee	nee	zorg	meerdere	8
28	Stichting Vakopleiding Automobiel- en Motorrijwielbedrijf	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	vervoer	meerdere	8
29	College gerechtelijk deskundigen	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	openbare orde en	meerdere	8
30	Raad voor Rechtsbijstand	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	openbare orde en veiligheid	meerdere	8

Nr.	Organisatie	Type	Rijksdienst	ZBO	Domein	Aantal beleidsregels	Totaalscore
31	Agentschap SZW (aSZW)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	werk en inkomen	meerdere	6
32	Faunafonds	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	voedsel, landbouw en	meerdere	6
33	Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	openbare orde en	meerdere	6
34	Rijkswaterstaat (RWS)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	vervoer	meerdere	6
35	Stichting Toezicht Certificatie Verticaal Transport	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	vervoer	meerdere	6
36	Dienst voor het Kadaster en de Openbare Registers	uitvoeringsorganisatie	ja	ja	bouwen en wonen	meerdere	6
37	Keuringsinstanties geluidshinder (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	milieu en natuur	meerdere	6
38	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	cultuur	meerdere	6
39	Rijksvastgoedbedrijf (RVB)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	economie en ondernemen	meerdere	6
40	Stichting Bloembollenkeuringsdienst	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	voedsel, landbouw en diere	meerdere	6
41	Stichting Kwaliteitscontrole Alternatieve Landbouwproductie (Skal)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	voedsel, landbouw en diere	meerdere	6
42	Keuringsinstanties bouwproducten (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	bouwen en wonen	veel	6
43	Notarissen (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	economie en ondernemen	veel	6
44	Raad voor Accreditatie	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	overig	veel	6
45	Kamer van Koophandel	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	economie en ondernemen	enkele	5
46	Bureau Beheer Landbouwgronden	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	voedsel, landbouw en	geen	4
47	Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I)	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	zorg	meerdere	4
48	Bureau Architectenregister	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	bouwen en wonen	enkele	4
49	Bureau Financieel Toezicht	toezichthouder	nee	ja	financiën en belastingen	enkele	4
50	College voor de Toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden	toezichthouder	nee	ja	milieu en natuur	enkele	4
51	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	onderwijs	enkele	4
52	Stichting Centraal Orgaan Kwaliteitsaanbevelingen Zuivel (COKZ)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	voedsel, landbouw en diere	enkele	4
53	Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	vervoer	enkele	4
54	Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor de Tuinbouw	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	voedsel, landbouw en diere	enkele	4
55	Stichting Nederlands Fonds voor de Film	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	cultuur	enkele	4
56	College Sanering Zorginstellingen	toezichthouder	nee	ja	zorg	meerdere	4
57	Mondriaan Fonds	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	cultuur	meerdere	4
58	Fonds Podiumkunsten	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	cultuur	meerdere	4
59	Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	cultuur	meerdere	4
60	Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS)	toezichthouder	nee	nee	milieu en natuur	meerdere	4

Nr.	Organisatie	Type	Rijksdienst	ZBO	Domein	Aantal beleidsregels	Totaalscore
61	Buma	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	cultuur	meerdere	4
62	Sociale Verzekeringsbank (SVB)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	werk en inkomen	veel	4
63	Kansspelautoriteit	toezichthouder	nee	ja	economie en ondernemen	meerdere	4
64	Klassebureau Scheepvaart (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	vervoer	meerdere	4
65	Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)	toezichthouder	nee	ja	milieu en natuur	meerdere	4
66	Autoriteit woningcorporaties (Aw)	toezichthouder	nee	nee	bouwen en wonen	meerdere	4
67	Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties	toezichthouder	nee	nee	bouwen en wonen	veel	3
68	Dienst Huurcommissie (DHC)	uitvoeringsorganisatie	ja	ja	bouwen en wonen	enkele	3
69	Erfgoedinspectie	toezichthouder (rijk)	nee	nee	cultuur	enkele	3
70	Havenbeheerders/Rijkshavenmeesters (Clusters)	toezichthouder	nee	ja	vervoer	enkele	3
71	Stichting De Thuiskopie	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	openbare orde en veiligheid	enkele	3
72	Stichting Nederlands Letterenfonds	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	cultuur	enkele	3
73	Stichting Reprerecht	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	economie en ondernemen	enkele	3
74	Stichting Vaarbewijs- en marifoonexamens	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	vervoer	enkele	3
75	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)	toezichthouder	nee	ja	zorg	veel	3
76	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	zorg	veel	3
77	Openbaar Ministerie (OM)	toezichthouder	nee	nee	openbare orde en	veel	3
78	Pensioen- en Uitkeringsraad	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	overig	veel	3
79	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RVIG)	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	openbare orde en veiligheid	veel	3
80	Agentschap Telecom	toezichthouder (rijk)	nee	nee	economie en ondernemen	enkele	2
81	CIZ	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	zorg	enkele	2
82	Metrologiewet art. 11 en 12 keurders en instanties (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	economie en ondernemen	enkele	2
83	Keuringsinstanties artikel 10.3 Telecommunicatiewet (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	economie en ondernemen	enkele	2
84	Keuringsinstanties uitrusting zeeschepen (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	vervoer	enkele	2
85	Regionale Loodsencorporaties (RLC's)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	vervoer	enkele	2
86	Schiphol Airport Authority	toezichthouder	nee	nee	openbare orde en veiligheid	enkele	2
87	Staatsbosbeheer	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	milieu en natuur	enkele	2
88	Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)	toezichthouder (rijk)	nee	nee	milieu en natuur	enkele	2
89	Stichting Emissiepreventie Koudetechniek (STEK)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	milieu en natuur	enkele	2
90	Stichting ter Exploitatie van Naburige Rechten (SENA)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	cultuur	enkele	2

Nr.	Organisatie	Type	Rijksdienst	ZBO	Domein	Aantal beleidsregels	Totaalscore
91	Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland	toezichthouder	nee	ja	bouwen en wonen	enkele	2
92	College van Toezicht Auteurs- en Naburige Rechten	toezichthouder	nee	ja	cultuur	meerdere	2
93	Commissie van Toezicht op Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD)	toezichthouder	nee	nee	overig	meerdere	2
94	Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	onderwijs	meerdere	2
95	Centrale Commissie Dierproeven	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	voedsel, landbouw en	meerdere	2
96	Immigratie- en Naturalisatie dienst (IND)	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	overig	meerdere	2
97	Inspectie Veiligheid en Justitie	toezichthouder (rijk)	nee	nee	openbare orde en	meerdere	2
98	Instituut Fysieke Veiligheid	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	openbare orde en	meerdere	2
99	Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (Cluster)	toezichthouder	nee	ja	zorg	meerdere	2
100	Keuringsinstanties pleziervaartuigen (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	vervoer	meerdere	2
101	Koninklijke Luchtmacht	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	defensie	meerdere	2
102	Gerechtsdeurwaarders (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	openbare orde en	meerdere	2
103	Logius	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	overig	meerdere	2
104	Nationaal Archief (NA)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	overig	meerdere	2
105	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	toezichthouder	nee	nee	openbare orde en	meerdere	2
106	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	onderwijs	meerdere	2
107	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	onderwijs	meerdere	2
108	P-Direkt	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	overig	meerdere	2
109	Politieacademie	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	openbare orde en	meerdere	2
110	Keuringsinstanties Infrastructuur & Milieu overig (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	milieu en natuur	meerdere	2
111	Agentschap van de Generale Thesaurie	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	financiën en belastingen	enkele	1
112	Algemene bestuursdienst	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	overig	geen	1
113	Auditdienst Rijk	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	financiën en belastingen	geen	1
114	Centraal Planbureau (CPB)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	overig	geen	1
115	Centrale commissie voor de statistiek/ DG CBS	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	overig	geen	1
116	Centraal Orgaan opvang asielzoekers	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	overig	enkele	1
117	College voor Toetsen en Examen	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	onderwijs	enkele	1
118	Commando DienstenCentra (CDC)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	defensie	geen	1
119	Commissie schadefonds geweldsmisdrijven	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	zorg	enkele	1
120	Defensie Materieel Organisatie (DMO)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	defensie	geen	1

Nr.	Organisatie	Type	Rijksdienst	ZBO	Domein	Aantal beleidsregels	Totaalscore
121	Dienst ICT Uitvoering (DICTU)	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	overig	geen	1
122	Dienst Publiek en Communicatie (DPC)	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	overig	geen	1
123	Dienst Terugkeer & Vertrek	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	overig	enkele	1
124	FMIHaaglanden (FMH)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	overig	geen	1
125	Inspectie der Rijksfinanciën (IRF)	toezichthouder	nee	nee	financiën en belastingen	geen	1
126	Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht	toezichthouder	nee	nee	defensie	enkele	1
127	Inspectie Militaire Gezondheidszorg	toezichthouder	nee	nee	defensie	geen	1
128	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	overig	enkele	1
129	Inspectiedienst voor Gezelschapsdieren (IDG)	toezichthouder	nee	nee	voedsel, landbouw en	geen	1
130	Justitiële Informatiedienst (JustiD)	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	openbare orde en	enkele	1
131	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	vervoer	geen	1
132	Kiesraad	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	overig	enkele	1
133	Koninklijke Bibliotheek	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	cultuur	enkele	1
134	Koninklijke Landmacht	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	defensie	geen	1
135	Koninklijke Marechaussee	toezichthouder	nee	nee	defensie	geen	1
136	Koninklijke Marine	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	defensie	geen	1
137	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	milieu en natuur	geen	1
138	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	zorg	enkele	1
139	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming	toezichthouder	nee	nee	voedsel, landbouw en diere	geen	1
140	Medisch-ethische toetsingscommissies (Cluste r)	toezichthouder	nee	ja	zorg	geen	1
141	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	defensie	enkele	1
142	Nederlandse (Regionale) Publieke Omroep	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	cultuur	geen	1
143	Nederlandse Transplantatie Stichting	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	zorg	enkele	1
144	Onderzoeksraad voor Veiligheid	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	openbare orde en	enkele	1
145	Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	milieu en natuur	geen	1
146	Referendumcommissie	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	economie en ondernemen	geen	1
147	Rijksacademie voor Financiën en Economie en Bedrijfsvoering	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	openbare orde en veiligheid	geen	1
148	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	onderwijs	enkele	1
149	Shared service center ICT (SSC-ICT)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	economie en ondernemen	geen	1
150	Servicecentrum Privacy en Veiligheid	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	openbare orde en veiligheid	geen	1

Nr.	Organisatie	Type	Rijksdienst	ZBO	Domein	Aantal beleidsregels	Totaalscore
151	Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	zorg	geen	1
152	Stichting Administratie Indonésische Pensioenen	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	defensie	enkele	1
153	Stichting Afwikkeling Rechtszorg Sint en Roma	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	zorg	enkele	1
154	Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	zorg	enkele	1
155	Stichting Nidos	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	overig	enkele	1
156	Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	onderwijs	enkele	1
157	Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg Onderwijs	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	onderwijs	geen	1
158	Platform Wijzer in geldzaken	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	financiën en belastingen	geen	1
159	Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	economie en ondernemen	geen	1
160	Vereniging voor Publieke Gezondheid en Veiligheid (GGD)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	zorg	geen	1
161	Waarderingskamer	toezichthouder	nee	ja	financiën en belastingen	geen	1
162	Raad voor plantennrassen	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	voedsel, landbouw en diere	enkele	1
163	Zorginstituut Nederland	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	zorg	enkele	1
164	CAK	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	zorg	meerdere	0
165	Centraal Justitieel Incassobureau (CIIB)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	openbare orde en	geen	0
166	College voor de Rechten van de Mens	toezichthouder	nee	ja	overig	geen	0
167	Deltacommissaris	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	milieu en natuur	geen	0
168	Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	uitvoeringsorganisatie	ja	nee	openbare orde en	enkele	0
169	Domeinen roerende zaken (DRZ)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	economie en ondernemen	enkele	0
170	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)	toezichthouder	nee	nee	financiën en belastingen	geen	0
171	Grondkamers	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	voedsel, landbouw en diere	geen	0
172	Huis voor klokkenluiders	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	openbare orde en	geen	0
173	Justis	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	openbare orde en	meerdere	0
174	Kamer voor de Binnenvisserij	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	voedsel, landbouw en	geen	0
175	Luchtverkeersleiding Nederland	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	vervoer	geen	0
176	Nationaal Coördinator Groningen	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	milieu en natuur	enkele	0
177	Nationale Politie	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	openbare orde en	geen	0
178	Nederlands Forensisch Instituut (NFI)	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	openbare orde en	enkele	0
179	Nederlandse Kustwacht	toezichthouder	nee	nee	milieu en natuur	geen	0
180	Pianoo	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	economie en ondernemen	veel	0

Nr.	Organisatie	Type	Rijksdienst	ZBO	Domein	Aantal beleidsregels	Totaalscore
181	Raad voor de rechtspraak	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	openbare orde en veiligheid	geen	0
182	Stichting Airport Coordination Netherlands	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	vervoer	geen	0
183	Stichting Leenrecht	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	cultuur	geen	0
184	Stichting Nederlandse Alg. Keuringsdienst Zaaigoed en Pootgoed	toezichthouder	nee	ja	voedsel, landbouw en	geen	0
185	Stichting Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	cultuur	geen	0
186	Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	cultuur	geen	0
187	Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	cultuur	geen	0
188	Videma	uitvoeringsorganisatie	nee	nee	cultuur	geen	0
189	Waarborginstellingen (Cluster)	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	economie en ondernemen	geen	0
190	ZorgOnderzoek Nederland / Medische Wetenschappen	uitvoeringsorganisatie	nee	ja	zorg	geen	0

III Casestudies

Hygiënecode voor de brood- en banketbakkerijsector

Toelichting van de "beleidsregel" hygiënecode voor de brood- en banketbakkerij

Een hygiënecode is een gids voor bedrijven die met voedsel omgaan, waarin regels staan om de voedselveiligheid te bewaken. Alle bedrijven, die levensmiddelen produceren, bewerken, behandelen, opslaan, transporteren, bereiden of uitserveren moeten voldoen aan wettelijke voorschriften als het gaat om voedselveiligheid. Zij kunnen dit doen met een eigen voedselveiligheidsplan of de opgestelde hygiënecode van de sector. Met een hygiënecode wordt(en):

- Invulling gegeven aan de HACCP-principes²⁸ van EU-verordeningen, waarmee bedrijven volgens wettelijke voorschriften voor hygiëne en voedselveiligheid kunnen werken.
- Praktische maatregelen geboden aan bedrijven voor het beheersen van het proces van voedselveiligheid volgens de regels.

Voor deze casestudy hebben wij gekozen om 1 hygiënecode nader te bestuderen en dit doen wij voor de hygiënecode van de brood- en banketbakkerij.²⁹ Het toezicht van de NVWA op de bedrijven in deze sector richt zich vooral op de implementatie van de hygiënecode, waarbij de NVWA de hygiënecode als norm hanteert.

Aanvullende verplichtingen en minder belastende alternatieven

In deze casestudy van de hygiënecode hebben wij de eisen en/of verplichtingen in deze code geanalyseerd door te kijken of deze direct af te leiden zijn uit Europese verordeningen³⁰ en/of de Warenwet inclusief onderliggende regelingen. Circa 10% van de verplichtingen in de hygiënecode zijn niet direct af te leiden uit de genoemde regelgeving, maar zijn zodanig aanvullend opgenomen in de hygiënecode voor bedrijven in de brood- en banketbakkerijsector. Hier zijn drie voorbeelden opgenomen:

1. Een ondernemer uit een bakkerij moet volgens de hygiënecode wekelijks de temperatuurbeheersing van koelingen en vriezers met controle en registratie bijhouden. Dit moet gedaan worden om zekerheid te bieden dat de koelingen en vriezers aan de eisen voldoen.

Minder belastende alternatief

Een verschuiving laten plaatsvinden van het middelvoorschrift (registratie van temperatuur koelingen en vriezers) naar doelvoorschrift (temperatuurbeheersing koelingen en vriezers). De huidige registratielijsten worden vervangen door een Plan van aanpak van temperatuurcontrole die eenmalig wordt vastgelegd en alleen bij wijzigingen wordt aangepast. Hierbij voert de ondernemer alleen controle van de temperatuur uit en hoeft dit niet te registreren. De registratielijst van de temperatuurbeheersing koelingen en vriezers vervalt hiermee.

2. Het controleren en registreren van temperaturen bij bijvoorbeeld ontvangen gekoelde producten, wordt verplicht gesteld bij elke levering.

Minder belastende alternatief

²⁸ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/hygienecodes-haccp/inhoud/de-7-basisprincipes-van-haccp>.

²⁹ De hygiënecode is opgesteld door het Nederlands Bakkerij Centrum (NBC) in opdracht van de Nederlandse Brood- en banketbakkers Ondernemersvereniging (NBOV). De reden dat we voor deze hygiënecode hebben gekozen is de kritiek van ondernemers in deze sector, namelijk de disproportionele inspanning die zij moeten plegen bij registratieverplichtingen volgens HACCP-principes.

³⁰ Verordening (EG) nr. 852/2004 en verordening (EG) 853/2004.

Éénmalig een werkinstructie voor bedrijven opstellen en bij afwijkingen corrigerende maatregelen nemen en deze registreren. Het controleren van temperaturen blijft, maar het registreren van de metingen en controles vervalt hiermee.

3. Het controleren en registreren van de kerntemperatuur bij ongekoelde presentatie (producten zoals ham/kaascroissant, saucijzenbroodje, koffiebroodje).

Minder belastende alternatief

Éénmalig een werkinstructie voor bedrijven opstellen en bij afwijkingen corrigerende maatregelen nemen en deze registreren. De registratielijsten voor producten die ongekoeld gepresenteerd worden vervallen hiermee.

Kwantificering

De meest recente hygiëncode van de brood- en banketbakkerij dateert van 2008 en is verdeeld in diverse categorieën (o.a. bereiden, verpakken, transport). Hierin zijn circa 300 eisen te vinden die gesteld worden aan levensmiddelenbedrijven om te kunnen voldoen aan de voedselveiligheid volgens de HACCP-principes. Van deze eisen is circa 10% aanvullende verplichtingen opgenomen in deze hygiëncode die niet gekwantificeerd zijn in de wetgeving. Deze aanvullende administratieve verplichtingen kosten een bedrijf in deze sector gemiddeld **€ 2.600,-** per jaar aan regeldruk en in totaal voor de brood- en banketbakkerijbranche is de regeldruk **€ 5.259.000,-**³¹.

Verantwoording regeldruk

De regeldrukgevolgen zijn bij de laatste evaluatie van de hygiëncode van 2008 niet verantwoord en meegewogen in het besluitvormingsproces. Bij de volgende evaluatie van de hygiëncode zijn de betrokken organisaties voornemens de regeldrukgevolgen wel te kwantificeren en mee te nemen bij de verantwoording.

Beleidsregel Budgettair Kader Wet langdurige zorg 2017 van de NZa

Toelichting van de "beleidsregel" Budgettair Kader Wlz 2017

Deze beleidsregel is van toepassing op de Wet langdurige zorg (Wlz), die wordt geleverd door zorgaanbieders die op grond van de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) zijn toegelaten voor één of meer van de zorgvormen persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding of behandeling als omschreven in de Wlz. De Nederlandse Zorgautoriteit verdeelt het beschikbare macrobedrag voor zorg in natura over de Wlz-uitvoerders en het beschikbare bedrag voor persoonsgebonden budgetten over de zorgkantoren. Het bedrag voor de contracteerruimte wordt verdeeld op basis van de procedure die is beschreven in de beleidsregel Budgettair Kader Wlz. Het doel van deze beleidsregel is het:

1. Vaststellen van de regionale verdeling van het budgettair kader voor Wlz-uitvoerders.
2. Aangeven van de wijze van verwerking van gemaakte productieafspraken in de budgetronde en herschikkingsronde in de budgetten van zorgaanbieders³².
3. Aangeven op welke manieren middelen overgeheveld kunnen worden tussen de kaders.

³¹ In totaal gaat het om circa 2.030 bedrijven in de ambachtelijke brood- en banketbakkerijsector.

³² De eisen m.b.t. de wijze waarop de verwerking van de gemaakte productieafspraken in de budgetronde en herschikkingsronde plaatsvindt binden zorgaanbieders in materieel opzicht. Er is dan ook sprake van verplichtingen die uit beleidsregels worden afgeleid. In het factsheet gaan wij nader in op deze eisen aangezien zij betrekking hebben op bedrijven (in dit geval zorgaanbieders).

De beleidsregel geeft onder andere aan op welke wijze de verwerking van de gemaakte productieafspraken³³ in de budgetronde en herschikkingronde in de budgetten van zorgaanbieders plaatsvindt.

De procedurele eisen en afgeleide verplichtingen in de beleidsregel zijn een nadere uitwerking van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg).

Aanvullende verplichtingen en minder belastende alternatieven

Zorgaanbieders, zorgverzekeraars en zorgkantoren hebben op grond van deze beleidsregel te maken met de volgende (afgeleide) eisen en verplichtingen:

1. Het maken van lokale afspraken tussen een intra- of extramurale zorgaanbieder en een Wlz-uitvoerder met betrekking tot de intramurale of extramurale productie.
2. De productieafspraken tussen zorgaanbieder en Wlz-uitvoerder moeten worden vastgelegd in een budgetformulier dat vóór 1 november bij de NZa moet worden ingediend.
3. Aanvullende productieafspraken kunnen alleen worden ingediend via het daarvoor beschikbaar gestelde herschikkingformulier.

Minder belastende alternatieven

De NZa heeft recent een digitaal formulier geïntroduceerd en is continue bezig dit te ontwikkelen. Toegang hiertoe kan een zorgaanbieder of -kantoor verkrijgen via een webapplicatie/web-portaal. Het digitale formulier wordt (deels) voor ingevuld (op basis van KvK gegevens). De digitalisering van het budgetteringsproces maakt het invullen van budgetformulieren gebruikersvriendelijker en de kans op fouten wordt kleiner, omdat de applicatie reageert op de input die zorgaanbieders/-kantoren geven. Het invullen kost minder tijd en het verwerken van de gegevens verloopt sneller.

- De NZa kijkt kritisch naar de eigen processen en heeft recent de hoeveelheid informatie die wordt uitgevraagd rond productieafspraken verminderd. De NZa signaleert mogelijkheden om de informatie-uitvraag in de toekomst verder te verminderen en ook de frequentie te reduceren.
- De NZa moet tijdig, duidelijke beleidsregels vaststellen, zodat zorginstellingen bij het opstellen van begrotingen hiermee rekening kunnen houden en tijd hebben om ICT-aanpassingen te doen. Recentelijk hanteert de NZa daarom de VVM-systematiek. Wijzigingen worden - voor zover mogelijk - 6 maanden van tevoren bekend gemaakt en op een vast moment doorgevoerd.

Kwantificering

Voor het maken van productieafspraken en het invullen van het productieafsprakenformulier, doorlopen NZa, zorgaanbieders en Wlz-uitvoerders de volgende stappen tijdens de zogenaamde budgetronde:

De NZa stelt een productieafsprakenformulier ter beschikking; Zorgaanbieders en Wlz-uitvoerders verzamelen en muteren budgetgegevens; bereiden het maken van productieafspraken intern voor, maken productieafspraken met elkaar, vullen het productieafsprakenformulier in (op papier of via de webapplicatie/web-portaal) en sturen dit ondertekend naar de NZa; de NZa verwerkt, beoordeeld, en beschikt over de productieafspraken en geeft rekenstaten/tarieven af; zorgaanbieders en Wlz-uitvoerders controleren en corrigeren tenslotte deze rekenstaten/tarieven. Deze stappen volgen uit de beleidsregel.

Het doorlopen van deze stappen kost een zorgaanbieder **circa € 11.500,-** per jaar aan regel-druk³⁴. Op basis van expert judgement gaan wij ervan uit dat circa 10% van deze lasten kan worden voorkomen door lasten verlichtende maatregelen. Een groot deel van de lasten moet

³³ Productieafspraken zijn de lokale afspraken tussen een intra- of extramurale zorgaanbieder en een Wlz-uitvoerder met betrekking tot de intramurale of extramurale productie.

³⁴ Nulmeting WALZ, wegnemen administratieve lasten Zorgautoriteit, Sira Consulting, 2007.

echter worden toegerekend tot de zogenaamde gemengde kosten. Kosten met een gemengde functie worden ook wel "business as usual costs" genoemd en worden niet aan de overheid toegerekend. De kosten voor het maken van productieafspraken zijn aan te merken als bedrijfseigen (of in eigen belang). Het feit dat de financieringssystematiek in Nederland is geregeld in de Wmg en het proces is uitgewerkt in beleidsregel Budgettair kader Wlz 2017 van de NZa neemt namelijk niet weg dat een zorgaanbieder altijd afspraken zal moeten maken met een zorgafnemer. In totaal is de regeldruk voor zorgaanbieders in de Wlz circa **€ 17.664.000,-** (gemengde kosten) waarvan naar schatting **circa € 1.766.400,-** gereduceerd zou kunnen worden (bedrijfsvreemde kosten).

Verantwoording regeldruk

De regeldrukgevolgen van deze beleidsregel zijn niet kwantitatief verantwoord. Wel wordt de regeldruk van beleidsregels tijdens het besluitvormingsproces besproken met brancheorganisaties en worden alternatieven gezamenlijk afgewogen. Bij het opstellen van de beleidsregel is geen rekening gehouden met de verantwoording van de kabinetsdoelstelling op het gebied van regeldrukvermindering.

BasisInspectieModules (BIM's) van de Inspectie SZW

Toelichting van de "beleidsregels" BasisInspectieModules van de ISZW

De Inspectie SZW heeft verschillende BasisInspectieModules (BIM's) opgesteld om haar toezichtstaak goed te kunnen uitoefenen. BIM's zijn documenten met inspectievragen over een bepaald onderwerp en zijn voornamelijk bedoeld voor de inspecteurs van ISZW. Ze worden bijvoorbeeld gebruikt bij een bedrijfsinspectie waar de naleving van de Arbeidstijdenwet wordt gecontroleerd. In deze casestudy analyseren wij de (samenhangende) BIM's over arbeids- en rusttijden(beleid) van Inspectie SZW.

De BIM's zijn primair bedoeld als handvat bij de uitvoering van toezicht door Inspectie SZW en zijn daarnaast opgesteld vanuit het oogpunt van transparantie.

Aanvullende verplichtingen en minder belastende alternatieven

1. BIM Arbeidstijdenwet

Nevenwerkzaamheden van werknemers dienen geregistreerd te worden. De werkgever is op de hoogte van de arbeidstijden van andere werkgevers.

De werkgever is verantwoordelijk voor het opvragen en registreren van medewerkers met dubbele banen of andere nevenwerkzaamheden.

Het minder belastende alternatief voor deze verplichting is het laten vervallen van de registratie van nevenwerkzaamheden van werknemers (incl. arbeidstijden andere werkgevers). Dit is immers de eigen verantwoordelijkheid van de werknemer.

2. BIM Arbeids- en rusttijdenbeleid

Er wordt in het arbeids- en rusttijdenbeleid rekening gehouden met ergonomische roosterprincipes en -richtlijnen. Dit betekent dat richtlijnen en principes zijn opgesteld voor een juiste werkhouding;³⁵

³⁵ In de BIM wordt aangegeven dat deze elementen belangrijk kunnen zijn. Naar verwachting zijn de hier genoemde elementen voor alle bedrijven van belang.

Deze verplichting houdt in dat werkgevers onderzoek doen naar ergonomische roosterprincipes, vervolgens deze principes en richtlijnen vertalen naar de situatie van het bedrijf en deze registreren in het arbeids- en rusttijdenbeleid.

Het minder belastende alternatief is het laten vervallen van de schriftelijke vastlegging van ergonomische roosterprincipes en -richtlijnen³⁶ voor sectoren waarvoor een laag risico bestaat. Dit zijn bijvoorbeeld bedrijven waar geen of weinig tilwerkzaamheden voorkomen. Voor sectoren waarvoor een gemiddeld of hoog risico bestaat, wordt aanbevolen om door ISZW een overzicht op te stellen van de belangrijkste ergonomische roosterprincipes en -richtlijnen waar rekening mee dient te worden gehouden (bijvoorbeeld waar veel sprake is van tilwerkzaamheden) (al dan niet sectorspecifiek), zodat werkgevers weten welke richtlijnen op hun situatie van toepassing zijn.

3. BIM Arbeids- en rusttijdenbeleid

*Er zijn in het arbeids- en rusttijdenbeleid heldere afspraken opgenomen hoe omgegaan wordt met overwerk, ruilen van diensten en verlofmogelijkheden;*³⁷

Deze registratie kost de kleine werkgever onnodige tijd en wordt overbodig gevonden omdat deze afspraken in de praktijk vaak in mondeling overleg gemaakt worden.

Het minder belastende alternatief

Biedt vrijstelling van deze verplichting voor kleine ondernemers (maximaal 10 fte).

4. BIM Arbeids- en rusttijdenbeleid

*Er is in het arbeids- en rusttijdenbeleid ook (naast de periodieke evaluatie van de feitelijk gewerkte roosters) een periodieke rapportage van deze roosters in relatie tot de normen van de Arbeidstijdenwet en het -besluit;*³⁸

Het opstellen van een schriftelijke rapportage van het rooster in relatie tot de Arbeidstijdenwet kost veel tijd, terwijl de toegevoegde waarde beperkt is. Een dergelijke rapportage kost kleine ondernemers al snel een aantal uren tijd (waarvoor vervanging geregeld dient te worden), omdat hij hier geen ervaring mee heeft. Het is bovendien niet duidelijk wat ISZW in een dergelijke rapportage wil zien.

Het minder belastende alternatief

De periodieke rapportage van de feitelijk gewerkte roosters in relatie tot de normen van de Arbeidstijdenwet en het -besluit laten vervallen. Deze registratie is onnodig en tijdrovend voor werkgevers.

Kwantificering

De aanvullende verplichtingen uit de onderzochte BIM's kosten een bedrijf gemiddeld

€ 1130,- per jaar aan regeldruk. In totaal bedraagt de regeldruk voor bedrijven

€ 394.450.000,- per jaar.³⁹

Verantwoording regeldruk

In het besluitvormingsproces van de BIM's wordt geen rekening gehouden met de verantwoording van de regeldrukgevolgen en het meewegen hiervan in het besluitvormingsproces.

³⁶ Dit betekent dat richtlijnen en principes zijn opgesteld voor een juiste werkhouding.

³⁷ In de BIM wordt aangegeven dat deze elementen belangrijk kunnen zijn. Naar verwachting zijn de hier genoemde elementen voor alle bedrijven van belang.

³⁸ In de BIM wordt aangegeven dat deze elementen belangrijk kunnen zijn. Naar verwachting zijn de hier genoemde elementen voor alle bedrijven van belang.

³⁹ In totaal gaat het om circa 349.390 bedrijven volgens het CBS (ijkdatum 4e kwartaal 2016).

Beleidsregels DHI-subsidieregeling van BuZa en RVO.nl

Toelichting van de "beleidsregel" DHI-subsidieregeling

De subsidieregeling demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies (DHI) is bedoeld voor mkb-ondernemingen met internationale ambitie. De subsidieregeling is gericht op de internationalisering van het Nederlandse MKB in opkomende markten en ontwikkelingslanden. De beleidsregels DHI-subsidieregeling hebben als doel om in een vroeg stadium te onderzoeken of er behoefte is aan een bepaald exportproduct dan wel of een investering of export economisch zinvol is. Subsidie kan daarom aangevraagd worden voor demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies. Het ministerie van BuZa heeft een Besluit⁴⁰ vastgesteld en in de bijlage van dit besluit zijn beleidsregels opgenomen in het kader van de DHI-subsidieregeling. In deze beleidsregels zijn de subsidievoorwaarden opgesteld voor de aanvraag van de DHI-subsidie.

Eisen voor de subsidieaanvraag ondergebracht in de beleidsregel en minder belastende alternatieven

1. Het realiseren van een export-omzet van minimaal 10x het subsidiebedrag. Dit dient onderbouwd te worden door middel van een marktverkenning (marktomsang, beoogde projectopzet, locatie, exploitatie, financiering en lokale impact).

Minder belastende alternatieven

- Versoepel de eis van de export-omzet van minimaal 10x het subsidiebedrag.
 - Biedt meer duidelijkheid als RVO.nl voor aanvragers op welke manier voldaan wordt bij het aantonen van de marktomsang in de marktverkenning.
2. Het uitvoeren van verkoop- en marktonderzoek activiteiten.

Minder belastend alternatief

Creëer als RVO.nl helderheid over wat wel en wat niet als promotionele activiteit, verkoopactiviteit en marktonderzoek-activiteit gezien wordt.

3. Het realiseren van een substantiële omzet⁴¹ en minimaal 3 werknemers in dienst hebben. Deze eisen zijn belastend voor jonge bedrijven, omdat zij te weinig of nog geen omzet gerealiseerd hebben. Dit type bedrijven worden bij voorbaat uitgesloten van deze subsidie.

Minder belastende alternatieven

- Versoepel het criterium om minimaal 3 werknemers (incl. directie) in dienst te hebben naar in ieder geval 2 werknemers (incl. directie).
 - Biedt maatwerk bij jonge bedrijven die producten ontwikkelen voor ontwikkelingslanden en een duidelijke omzetspotentie hebben (maar nog geen omzet hebben gerealiseerd).
4. De RVO.nl hanteert beoordelingscriteria voor de subsidieaanvragen. Hiermee worden de subsidieaanvragen door RVO.nl beoordeeld. Voor aanvragers is echter onduidelijk hoe de RVO.nl de aanvraag beoordeelt en welke scores per onderdeel gehaald kunnen worden. Eén van de criteria is bijvoorbeeld de mate waarin sprake is van een nieuwe activiteiten, een nieuwe technologie of dienst op de doelmarkt of een nieuwe doelmarkt voor de aanvrager. Onduidelijk voor de aanvrager is hoe RVO.nl de 'vernieuwendheid' toetst. Ook bij

⁴⁰ Besluit van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 26 februari 2016, nr. MinBuza-2016.119392, tot vaststelling van beleidsregels en een subsidieplafond voor subsidieverlening op grond van de Subsidieregeling ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Demonstratieprojecten, Haalbaarheidsstudies en Investeringsvoorbereidingsstudies)

⁴¹ De subsidie mag niet meer dan 25% van de gemiddelde jaaromzet over de afgelopen 3 jaar bedragen.

andere criteria is onduidelijk hoe RVO.nl toetst, bijvoorbeeld de toetsing van de politieke haalbaarheid van de activiteiten in het doelland en de toetsing van de mate waarin het projectplan logisch is geformuleerd.

Minder belastend alternatief

Verhelder de beoordelingscriteria voor aanvragers, zodat duidelijk is waarop aanvragers beoordeeld worden. Bijvoorbeeld: er worden 0 punten toegekend als in de omschrijving niets is opgenomen over de haalbaarheid en de lokale borging van de projectactiviteiten, 5 punten als de onderbouwing hiervan ontbreekt en 10 punten als onderbouwd is aangegeven wat de haalbaarheid en de lokale borging van de projectactiviteiten zijn. Daarnaast kunnen voorbeelden wat wel en wat niet voldoende is, bijdragen aan extra helderheid.

5. De verplichte bijlagen, te weten: een werkplan, een projectbegroting, een activiteiten-schema, een deminimisverklaring, een intentieverklaring (geen RVO-format), Cv's van aanvragers, offertes, een machtiging intermediair, een samenwerkingsovereenkomst en indien van toepassing een bijlage ontwikkelingsrelevantie.

Minder belastend alternatief

- Schaf de samenwerkingsovereenkomst af. De overeenkomst leidt administratieve lasten en heeft beperkte toegevoegde waarde, omdat deze al naar voren komt in het werkplan en activiteitenschema.
- Beperk de administratieve lasten voor aanvragers door de intentieverklaring, de deminimis-verklaring, de bijlage ontwikkelingsrelevantie en de machtiging intermediair af te schaffen. Voeg deze vragen toe in het aanvraagformulier (hierdoor is voor de aanvrager direct het format voor de intentieverklaring duidelijk).

Kwantificering

De eisen uit de beleidsregels DHI-subsidieregeling zijn in deze casestudy gekwantificeerd. De totale regeldruk voor een aanvrager van de subsidie is gemiddeld **€ 4.460,-** De totale regeldruk bedraagt **€ 1.476.900,-**⁴².

Verantwoording regeldruk

RVO.nl voert een administratieve lastentoets uit, waar in percentages van het beschikbare beleidsgeld aangegeven wordt wat de lasten zijn van de beleidsregel DHI-subsidieregeling. Het percentage voor de lasten voor de subsidieaanvraag bedraagt 2,6%⁴³. De totale ex ante regeldrukgevolgen zijn geraamd op **€ 105.600,-**.

De door ons berekende totale ex post regeldrukgevolgen zijn geraamd op **€ 1.476.900,-**. Het verschil hiertussen is **€ 1.371.240,-** aan extra regeldrukgevolgen. Het verschil wordt verklaard door het gebruik van (inmiddels) verouderde gegevens bij het opstellen van de ex ante berekening. Er is bijvoorbeeld uitgegaan van 88 aanvragers. In de praktijk ligt het aantal aanvragen veel hoger (357 aanvragen). Ook is de tijdsbesteding voor de mee te sturen bijlagen lager dan in de ex post berekening. Zo is bijvoorbeeld geen tijdsopname opgenomen voor het projectplan. Daarnaast is uitgegaan van 0 aanvragen voor (het destijds geldende) arrangement. Hierdoor zijn geen regeldrukgevolgen voor dit arrangement berekend.

⁴² In 2016 zijn in totaal 357 subsidieaanvragen ingediend. Hiervan waren er 153 met hulp van een intermediair, 73 in samenwerkingsverband en 218 voor projecten in ontwikkelingslanden.

⁴³ Hierbij is alleen uitgegaan van de AL voor de subsidieaanvraag in verhouding tot het beschikbare subsidiebudget. De AL voor de uitvoering en verantwoording zijn niet meegerekend, omdat de DHI-beleidsregels alleen ingaan op de subsidieaanvraag.

Mid Term Review

In 2013 is de DHI-subsidie (toen nog DHK) geïntroduceerd. Omdat het instrument nieuw was, is besloten om op jaarbasis de voortzetting van de subsidie opnieuw te bezien en op basis van praktijkervaringen/vragen van ondernemers het beleidskader jaarlijks aan te scherpen. Nu het instrument 3 jaar bestaat en de eerste projecten daadwerkelijk zijn afgerond, wordt de DHK/DHI via een Mid Term Review (MTR) geëvalueerd.

In de MTR wordt overigens ook de lastendruk voor ondernemers onderzocht. In het meest recente besluit is ervoor gekozen om de ondernemer een quickscan te laten invullen, zodat op een laagdrempelige wijze en in een vroeg stadium duidelijk wordt of het inschrijven op de subsidietender zinvol is.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

In deze casestudie is naast de RVO ook het ministerie van BuZA betrokken. BuZa valt buiten de kabinetsdoelstelling in het kader van de vermindering van de administratieve lasten. Het ministerie maakt van ieder beleidskader een berekening van de administratieve lasten inclusief een toelichting en doet hiermee een ex ante toets vooraf.

Voor activiteiten binnen BuZa geldt dat er een proces is waarbij middels beleidskeuzes en risico-inschatting wordt bepaald welke eisen worden gesteld aan voorstellen en ook waaraan partners moeten voldoen (inclusief de verantwoordingsinformatie). Voordat een activiteit wordt aangegaan die leidt tot een juridische verbintenis zoals een subsidiebeschikking, bijdrageovereenkomst of een arrangement wordt een risicoanalyse gemaakt van de context, activiteit en de beoogde organisatie waarmee een juridische verbintenis wordt afgesloten. Op basis van de uitkomst van de risicoanalyse wordt bepaald welke verantwoordingsinformatie wordt opgevraagd zoals bijvoorbeeld een financiële en inhoudelijke voortgangsrapportage.

Uitvoeringsregel ontslag om bedrijfseconomische reden UWV**Toelichting van de "beleidsregel"**

De uitvoeringsregel ontslag om bedrijfseconomische reden geeft aan hoe het UWV omgaat met haar exclusieve bevoegdheid om te beslissen op een ontslagaanvraag wegens bedrijfseconomische redenen.

Met deze uitvoeringsregel biedt het UWV:

- Meer duidelijkheid over de werkwijze van het UWV als het gaat om de toepassing van wettelijke bepalingen voor ontslag (praktische uitvoering van de wet) en beoordeling van verzoeken om toestemming voor opzegging van de arbeidsovereenkomst.
- Transparantie over procedures van ontslag, welke gegevens aangeleverd moeten worden aan het UWV en redenen hiervoor.

Aanvullende verplichtingen en minder belastende alternatieven

In deze uitvoeringsregeling staan aanvullende verplichtingen ten aanzien van de informatie die een werkgever beschikbaar moet stellen voor de toetsing van de aanvraag voor opzegging van de arbeidsovereenkomst. Deze aanvullende verplichtingen zijn niet gekwantificeerd en hiermee is niet inzichtelijk wat hiervan de kosten voor het bedrijfsleven zijn.

In deze casestudy bekijken wij de gegevens die een werkgever moet aanleveren aan het UWV voor de volgende bedrijfseconomische reden: slechte of slechter wordende financiële situatie. Hier is gekeken wat beschreven staat in de WWZ en de memorie van toelichting dan wel in de Ontslagregeling en de regeling UWV-ontslagprocedure. Uit dit onderzoek is gebleken dat de gegevens die gevraagd worden aan werkgevers om beschikbaar te stellen voor het verzoek opzegging van een arbeidsovereenkomst door het UWV aanvullend is opgenomen.

- Financiële kerngegevens (de laatste drie boekjaren en van het lopend boekjaar. Dit betreft: bedrijfsopbrengst, brutomarge, kostentotaal, bedrijfsresultaat, nettoresultaat, eigen vermogen en balanstotaal.⁴⁴
- Prognoses van de resultaten- en liquiditeitsontwikkeling voor de komende 26 weken.
- Prognoses bij gewijzigd- en ongewijzigd beleid van de resultatenrekening voor de komende 26 weken.
- Overige gegevens (totaalbedrag besparing, kostenbesparende maatregelen en bedragen die hierbij horen, bezuiniging aan personeelskosten, keuze van functies en aantal arbeidsplaatsen die komen te vervallen en onderbouwing hiervan).

Minder belastend alternatief

- Meer duidelijkheid bieden over vermindering van gegevensuitvraag van financiële kerngegevens. Uit interview met het UWV is naar voren gekomen dat bij deze gegevens uitvraag van 3 boekjaren volstaan kan worden met de toezending van 2 jaarrekeningen, omdat in de jaarrekeningen een stand aan het begin van het jaar en eind van het jaar staat aangegeven. Deze vermindering van gegevensuitvraag is niet voldoende bekend bij werkgevers. Laat als organisatie duidelijk zien in de uitvoeringsregels dat uitvraag van 2 jaarrekeningen gevraagd wordt in plaats van financiële gegevens over 3 boekjaren zoals nu vermeld in de uitvoeringsregels⁴⁵.
- Gegevensuitvraag verder verminderen voor kleine ondernemers (maximaal 10 fte). Ga als UWV uit van de financiële situatie bij deze kleine ondernemers op basis van een aantal hoofdzakelijke documenten, zoals de jaarrekeningen. Vraag pas bij onduidelijkheden en onterechte aanvragen naar aanvullende stukken zoals prognoses en overige financiële gegevens.

Kwantificering

De regeldruk als gevolg van de aanvullende verplichtingen in de uitvoeringsregels van het type bedrijfseconomische reden, een slechte of slecht wordende financiële situatie.

Een bedrijf is gemiddeld 175 uur kwijt voor het invullen en aanleveren van gegevens die het UWV vraagt om een verzoek tot ontslag te kunnen beoordelen.⁴⁶ Voor het verzoek van een ontslagaanvraag om een bedrijfseconomische reden van een slecht(er) wordende situatie kost een bedrijf gemiddeld € 3.130,-. In totaal voor alle verleende ontslagvergunningen is dat € 69.628.000,- voor het jaar 2016 geweest.

Verantwoording regeldruk

De regeldrukgevolgen worden niet specifiek in de Uitvoeringsregels verantwoord. UWV krijgt vooraf het verzoek om een uitvoeringstoets op de formele regelgeving te laten plaatsvinden. Dit ligt op een hoger niveau doordat UWV uitvoerder is van materiële regelgeving. Voor de uitvoeringsregels van het UWV zelf geldt geen externe regeldruktoets.

⁴⁴ Als de werkgever niet beschikt over de financiële gegevens van de afgelopen 3 boekjaren, moet de werkgever toelichten waarom niet en dan uiteraard gegevens overleggen over boekjaren waarover de werkgever wél beschikt.

⁴⁵ Dit staat vermeld in paragraaf 1.3.1 financiële kerngegevens.

⁴⁶ De tijdsbesteding voor de ontslagaanvraag is gebaseerd op interviews met bedrijven en deze hebben we getoetst bij het UWV. Het gedeelte waarbij een bedrijf met bovengenoemde gegevens en cijfers moet aantonen dat het een slecht(er) wordende situatie betreft omvat 1/3 van de gehele aanvraag voor ontslag. Als uitgangspunt wordt het jaar 2016 genomen, waarbij het totaal aantal ingediende ontslagaanvragen bij het UWV 22.231 betrof.