



Adviescollege
toetsing regeldruk

Regeldruk SZW-domein Stand van zaken, analyse en aanbevelingen

Conclusies & aanbevelingen

Deze rapportage is samen te vatten in een aantal cijfermatige conclusies, analyses en aanbevelingen:

Bevindingen

- Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is middenmoter wat betreft aantal adviesaanvragen over nieuwe regelgeving: 363 aanvragen sinds 2017, circa 10% van het totaal aantal adviesaanvragen bij ATR.
- De kwaliteit van de onderbouwing van nieuwe SZW-regelgeving is onvoldoende, in de zin dat SZW ongeveer in 50% van de gevallen een negatief advies krijgt. Dit komt doordat nut en noodzaak van voorgestelde wetgeving niet duidelijk zijn. Verder wordt niet altijd gekozen voor een alternatief dat met minder regeldruk gepaard gaat ("minder belastend alternatief").
- Kwaliteit en volledigheid van de beschrijving en berekening van de regeldruk scores bij SZW-voorstellen relatief gezien het laagst. De gevolgen voor ondernemers én burgers zijn bij nieuwe regelgeving doorgaans niet goed in beeld.
- Voorstellen met betrekking tot de onderwerpen arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen krijgen relatief vaak een negatief advies. De berekening van de regeldrukkosten schiet relatief vaak tekort.

Analyse

- Voorgenomen wetgeving bevat vaak een te beperkte probleemanalyse als basis voor het in gang zetten van veranderingen. De doelen van de voorgenomen maatregelen zijn niet voldoende specifiek beschreven. Daardoor is het (beoogde) effect van de regelgeving niet duidelijk. Ook worden minder belastende alternatieven in gemiddeld meer dan de helft van de voorstellen niet goed of onvolledig in beeld gebracht;
- Voor bestaande wet- en regelgeving geldt dat er verschillende factoren bijdragen aan doorgesloten onnodige regeldruk op het SZW-domein. Daartoe behoort dat de regelgeving te complex en te gedetailleerd is.

Aanbevelingen

- Voor het wetgevingstraject geldt dat het goed zou zijn om het toetsingskader voor regeldruk (de vier toetsvragen) consequent toe te passen. Het parlement zou kunnen controleren of het kabinet deze toetsvragen goed en overtuigend in toelichting bij een voorstel beantwoordt. Verder is het vanuit regeldrukperspectief belangrijk dat bij incidenten eerst wordt geanalyseerd welk probleem precies moet worden opgelost en wat daar mogelijk voor nodig is. Dat hoeft niet per sé wetgeving of meer toezicht te zijn.
- Voor de aard en inhoud van regelgeving helpt het als bestaande regelgeving eerst strikt en consequent wordt gehandhaafd alvorens te kiezen voor (weer) nieuwe of aanvullende voorschriften en administratieve procedures. Ook kunnen vaker andere sturingsinstrumenten dan wet- en regelgeving worden overwogen, zoals het voeren van bestuurlijk overleg of het kiezen voor een gerichte communicatie, dit laatste in het geval de bewustwording van burgers of bedrijven moet worden vergroot. Maak ook uitsluitend regelgeving die aansluit bij de

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

'leefwereld' van bedrijven en burgers, en houd daarbij rekening met de verschillen die er zijn tussen kleine en grote bedrijven. En maak de regelgeving niet te gedetailleerd.

- Wat bestaande regelgeving betreft is het verstandig om (in ieder geval) naar de volgende zeven mogelijkheden te kijken waarmee wet- en regelgeving van onnodige regeldruk kan worden ontdaan:
 1. Schrap in wet- en regelgeving alle procesgerichte verantwoordings-eisen en richt de verantwoording uitsluitend op bereikte resultaten en meerwaarde. Bedrijven en burgers ervaren deze wijze van verantwoorden niet of minder als regeldruk.
 2. Ontstapel regelgeving waar deze nu nog gestapeld is, daarom: herbeoordeel de meerwaarde van elk van de afzonderlijke - reeds bestaande - maatregelen die hetzelfde (doel) nastreven. Schrap ook één of meerdere van deze maatregelen als de meerwaarde ervan niet (meer) aantoonbaar is. Ontstapelen lijkt bijvoorbeeld mogelijk bij de maatregelen om de kwaliteit van de kinderopvang te bevorderen en bij de maatregelen om malafide uitzendbureaus tegen te gaan.
 3. Pak de complexe wetgevingsstelsels aan (denk aan het toeslagenstelsel en het stelsel van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen). Zie bij de aanpak ervan af om (eerst) kleine wijzigingen in deze stelsels door te voeren. Het stelsel wordt er in de beleving van burgers en bedrijven niet minder complex door. Voor complexe stelsels biedt uitsluitend een herontwerp van het stelsel de mogelijkheid om merkbaar minder regeldruk te realiseren.
 4. Bied in de regelgeving – mede gelet op de krapte op de arbeidsmarkt en de huidige complexiteit - voldoende ruimte om in de uitvoering met nieuwe methoden en technieken als kunstmatige intelligentie (AI), expert- en beslissystemen te werken;
 5. Stop met te snelle aanpassingen van regelgeving. Monitor en evalueer eerst de effecten van de betreffende wet- en regelgeving. Geef wet- en regelgeving voldoende tijd en kans om zich qua werking en doelbereik te bewijzen. Frequente wijzigingen vormen namelijk een bron van ervaren regeldruk en brengen het risico met zich mee op tussentijdse beleidswijzigingen die bijvoorbeeld een business case van een ondernemer aantasten.
 6. Verantwoord toezicht: Laat de eisen en regels die vanuit extern toezicht en controle aan bedrijven en worden gesteld, in het vervolg op werkbaarheid toetsen. Laat toezichthouders in het vervolg periodiek verantwoorden wat zij feitelijk met uitgevraagde gegevens en informatie doen. Leg vast dat een verplichte uitvraag van informatie en gegevens door een toezichthouder bij bedrijven komt te vervallen als deze onvoldoende kan aantonen dat er iets mee gebeurt (neem zo nodig een daartoe strekkende vervalbepaling in wet- en regelgeving op). Beperk ook de mogelijkheid voor toezichthouders om met eigen regelgeving te komen;
 7. Intern vs. extern toezicht: Laat bij bedrijven extern toezicht achterwege als er ook al (intern) horizontaal toezicht is (bijvoorbeeld door een Raad van Commissarissen (RvC) of Raad van Toezicht (RvT)).

1. Inleiding

Wet- en regelgeving op het SZW-terrein staat vaak volop in de aandacht. Zij geldt voor veel ondernemers en burgers. Het bedrijfsleven, en dan met name het MKB, wijst op de hoge regeldruk die de wet- en regelgeving met zich meebrengt. De regeldruk gaat voor hen ten koste van de tijd en middelen die noodzakelijk zijn om te investeren en te innoveren. Zij schaadt daarmee de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. En de regeldruk maakt producten en diensten voor consumenten onnodig duur. Veel wetgeving van SZW richt zich op groepen kwetsbare burgers. Voor hen geldt dat zij als gevolg van ingewikkelde regels en het grote aantal uitvoerende instanties (onder andere UWV, Belastingdienst, SVB en gemeenten) moeizaam de weg naar financiële ondersteuningsregelingen kunnen vinden. Door onwetendheid of complexiteit laten zij mogelijkheden onbenut. De oplossing voor dit probleem van niet-gebruik is nog niet gevonden.

In de afgelopen jaren zijn initiatieven in gang gezet om de regeldruk te beperken. Desondanks blijft de onvrede over de resultaten bij het terugdringen van regeldruk groot. Het huidige kabinet heeft het beperken van de regeldruk tot speerpunt gemaakt. Het onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) wordt verricht naar mkb-indicatorbedrijven in zes economische sectoren, laat zien dat de regeldrukaanpak zich ook moet richten op de wet- en regelgeving van SZW. Mede in het licht van de voornemens van het kabinet en de daardoor ontstane verwachtingen bij burgers en bedrijven is de vraag hoe het nu verder moet. Voor een antwoord op deze vraag is het goed om allereerst te kijken naar de ontwikkelingen in de afgelopen jaren: wat zijn de oorzaken van alle nieuwe regeldruk die er op het SZW-terrein is bijgekomen? Deze vraag zal in deze rapportage worden belicht vanuit de bevindingen uit de toetspraktijk van ATR.

Directe aanleiding voor deze notitie is het aanbod van ATR aan de Vaste Kamercommissie van SZW om een technische briefing over de ontwikkelingen in de regeldruk op SZW-terrein te verzorgen. De technische briefing vindt plaats op woensdag 22 januari 2025 (van 15.30 uur tot 16.30 uur). De notitie bevat achtereenvolgens:

1. een cijfermatig inzicht in de ontwikkeling van de regeldruk op SZW-terrein (paragraaf 2),
2. een analyse van de ontwikkelingen in de regeldruk op dit terrein (paragraaf 3), en
3. aanbevelingen om in de komende jaren tot merkbaar minder regeldruk op het SZW-terrein te komen (paragraaf 4).

2. Cijfermatig inzicht in de ontwikkelingen bij de beoordeling van adviesaanvragen over voorgenomen regelgeving van SZW

2.1 De werkwijze van ATR

ATR toetst sinds 1 juni 2017 alle formele wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB) die gevolgen voor de regeldruk hebben. ATR doet dit voor regelgeving van alle departementen en – op verzoek van de Tweede Kamer (TK) – ook over voorgenomen initiatiefwetsvoorstellen. Verder adviseert ATR over ministeriële regelingen wanneer deze substantiële gevolgen voor de regeldruk hebben. ATR doet twee keer per jaar verslag van zijn activiteiten. In het voorjaar betreft dit de werkzaamheden van het college en de belangrijkste bevindingen in het voorgaande jaar (het jaarverslag). Het plaatst deze bevindingen in een meerjarige context door ook de ontwikkelingen te schetsen sinds het begin van de advisering door ATR. In het najaar brengt ATR een zogeheten voortgangsrapportage uit. Hierin maakt ATR een tussenbalans op. Het gaat in deze rapportages om de resultaten van alle ministeries tezamen. Deze bijdrage bevat uitsluitend de cijfers, bevindingen en resultaten op het beleidsterrein van het ministerie van SZW. Voor samenhang en vergelijking met de uitkomsten voor de andere departementen biedt deze rapportage geen inzicht. Daarvoor is raadpleging van het ATR-jaarverslag aangewezen.

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen van wetgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

ATR kan adviesaanvragen over nieuwe regelgeving op verschillende manieren behandelen. De eerste manier is met een formeel advies. Daarnaast kent ATR de verkorte procedure door 'ambtelijke afhandeling'. Dat is een snellere procedure, waarmee het college aan de ambtelijke staf van ATR het mandaat geeft om dossiers op ambtelijk niveau af te handelen. Dit gebeurt voor de dossiers die óf geen gevolgen voor de regeldruk hebben (in geval van formele wetten en AMvB-en) óf geen substantiële gevolgen voor de regeldruk hebben (in geval van ministeriële regelingen).

De formele adviezen van ATR kennen vier mogelijke dicta:

- Bij dictum 1 adviezen (Indienen) heeft ATR geen op- of aanmerkingen over de kwaliteit van de onderbouwing vanuit regeldrukperspectief.
- Bij dictum 2 adviezen (Indienen, tenzij) heeft het college enige, niet-zwaarwegende opmerkingen.
- Bij dictum 3 adviezen (Niet indienen, tenzij) zijn de opmerkingen fundamentele van aard. Het wegnemen ervan zou echter nog wel goed afgewogen besluitvorming mogelijk maken.
- Bij dictum 4 adviezen (Niet indienen) acht het college dit laatste niet meer goed mogelijk.

Als ATR besluit tot formele advisering, worden de bevindingen van ATR met betrekking tot de beantwoording van de hiervoor vermelde vragen in de schriftelijke adviezen vastgelegd. Met name opmerkingen over nut en noodzaak en het onvoldoende in beeld brengen van (of niet kiezen voor) minder belastende alternatieven leiden tot een negatief dictum. Zij zijn een essentiële tekortkoming in de onderbouwing van voorstellen. Een negatief dictum is overigens ook mogelijk als er onvoldoende is gekeken naar de werkbaarheid (voor bedrijven) en doenbaarheid (voor burgers) van de regelgeving. Ook dat is een belangrijke tekortkoming.

2.2 De ontwikkeling in aantal adviesaanvragen van het ministerie van SZW

Tabel 1 laat zien dat ATR formeel advies uitbrengt over zo'n 20% van de adviesaanvragen van SZW. De overige 80% betreft voorstellen van SZW die (vanuit regeldrukperspectief) als niet belangrijk mogen worden beschouwd. Twee jaren vormen een uitzondering op de 20-80 verdeling: in 2021 lag het percentage formele adviezen beduidend lager en in 2024 lag het beduidend hoger dan de 20% uit de andere jaren. De verklaring voor 2021 ligt in de extra maatregelen die het ministerie in de corona-periode heeft moeten treffen. Deze maatregelen kregen vaak de vorm van een ministeriële regeling. Formele advisering vindt bij ministeriële regelingen alleen plaats ingeval er aanmerkelijke gevolgen voor de regeldruk zijn. Dat is bij dit type regelgeving meestal niet het geval. Daarnaast was er bij coronaregelgeving nogal eens spoed geboden, waardoor in een aantal gevallen voor de snellere ambtelijke wijze van afhandeling is gekozen in plaats van de iets meer tijd vergende weg van een formeel advies. De verklaring voor het relatief grote aantal formele adviezen in kalenderjaar 2024 ligt in het feit dat het vorige kabinet in deze periode nog veel voorstellen met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de regeldruk voor advies aan ATR heeft voorgelegd.

Tabel 1. Afgehandelde adviesaanvragen van het ministerie SZW in 2020 - 2024

	2024 aantal	2024 %	2023 aantal	2023 %	2022 aantal	2022 %	2021 aantal	2021 %	2020 aantal	2020 %
Formeel advies	13	28%	11	21%	10	18%	8	13%	11	19%
Ambtelijk afgedaan	33	72%	42	79%	45	82%	56	88%	46	81%
Totaal	46		53		55		64		57	

2.3 De ontwikkeling in dicta en adviespunten aan SZW

Tabel 2 laat zien dat het aandeel negatieve dicta in de adviezen (dicta 3 en 4) is toegenomen ten opzichte van het kalenderjaar 2020. Sinds 2021 ligt het percentage tussen de 46% en 63% van het totaal aantal aan SZW uitgebrachte formele adviezen. Dat betekent dat ATR sinds 2021 in ongeveer de helft van de formele adviezen van oordeel was dat de kwaliteit van de onderbouwing van het voorstel niet voldoende was voor goed onderbouwde besluitvorming. Dat is zorgelijk omdat de formele advisering van ATR juist ziet op dossiers met substantiële gevolgen voor de regeldruk. Voorbeelden hiervan betreffen de recente advisering over de herziening van de arbeidsmarkt en die over de voorstellen gericht op het tegengaan van misstanden onder uitzendbureaus. Deze laatste voorstellen leveren per jaar ten minste € 143 miljoen aan extra regeldruk voor bedrijven op.

Tabel 2. Aandeel van de dicta in de ATR-adviezen aan SZW in 2020 - 2024

	2024 aantal	2024 %	2023 aantal	2023 %	2022 aantal	2022 %	2021 aantal	2021 %	2020 aantal	2020 %
Dictum 1	2	16%	0	0%	1	10%	2	25%	2	18%
Dictum 2	5	38%	5	45%	3	30%	1	13%	7	64%
Dictum 3	3	23%	2	18%	3	30%	4	50%	1	9%
Dictum 4	3	23%	4	37%	3	30%	1	13%	1	9%
Totaal	13		11		10		8		11	

De adviezen van ATR bevatten vaak meerdere adviespunten. Tabel 3 geeft aan of en in hoeverre het aantal adviespunten in de loop der tijd is veranderd. De tabel maakt het volgende duidelijk:

- Het aantal adviespunten met betrekking tot toetsvraag 1 (nut en noodzaak) is in de afgelopen jaren gestaag toegenomen.
- Hetzelfde geldt voor het aantal adviespunten bij toetsvraag 4 (berekening gevolgen regeldruk).
- Voor de andere twee toetsvragen geldt dat het aantal adviespunten fluctueert.

Tabel 3. Ontwikkeling in ATR-adviespunten bij de door SZW voorgelegde regelgeving in 2020 -2024

	Nut, noodzaak (aantal)	%	Alternatieven (aantal)	%	Werkbaarheid (aantal)	%	Regeldruk (aantal)	%
2024	7	54%	6	46%	7	54%	10	77%
2023	6	55%	8	73%	9	82%	8	73%
2022	4	40%	5	50%	8	80%	9	90%
2021	5	63%	2	25%	2	25%	3	38%
2020	3	27%	5	45%	6	55%	7	64%

De toename van het aantal adviespunten over nut en noodzaak bevestigt het beeld uit tabel 2. Over de jaren heen scoort de kwaliteit en volledigheid van de regeldrukparagraaf het slechtst bij de verantwoording van de vier toetsvragen. In reactie op ATR-opmerkingen over een gebrekkige regeldrukparagraaf wordt gesteld dat de omvang ervan niet te ramen is, ook niet met behulp van een bandbreedte in de te verwachten omvang. Dat betekent dus dat wetgeving in gang gezet wordt terwijl niet bekend is wat het effect ervan is. Een andere reactie is dat de uitvoering nog met cijfers moet komen. De cijfers zijn bij het departement zelf kennelijk niet voorhanden en toch wordt een voorstel al in gang gezet. En tenslotte wordt wel gesteld dat de impact op de regeldruk nog bij de evaluatie aan bod zal komen, dus op het moment dat de regelgeving al van kracht is. Dit betekent dat regeldruk geen rol speelt (kan spelen) bij de besluitvorming over het voorstel.

2.4 Aandeel van de beleidsonderwerpen in de dicta 4 adviezen

De regelgeving op SZW-terrein ziet op verschillende onderwerpen. Voorgenomen regelgeving op het terrein van de arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen, kinderopvang, pensioenen en sociale zekerheid is in de afgelopen jaren van een dictum 4 voorzien.

Tabel 4 Onderwerpen van de dicta 4 adviezen aan het ministerie van SZW 2020-2024

Onderwerp	Aantal dicta 4	Procentueel
Arbeidsverhoudingen en arbeidsmarkt	8	66%
Pensioenen	1	8 %
Kinderopvang	1	8 %
Sociale zekerheid	2	16 %

Met name de adviezen over voorgenomen regelgeving over de onderwerpen arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen zijn door ATR in de afgelopen jaren van een dictum 4 voorzien. Daarvan

maken onder andere deel uit de voorgenomen regelgeving gericht op het tegengaan van malafide uitzendbureaus, de – te vereenvoudigen - beoordeling van arbeidsrelaties (zzp/dienstbetrekking) en het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt. Op deze onderwerpen zijn de afgelopen jaren ingrijpende voorstellen gedaan. Voor de andere onderwerpen in de tabel was dat in de afgelopen jaren in mindere mate het geval. Het college merkt daarbij op dat het ingrijpende karakter niet een reden kan zijn voor een minder toereikende onderbouwing; men kan juist het tegendeel betogen, namelijk dat juist voorstellen die ingrijpende gevolgen hebben voor bedrijven en burgers van een adequate onderbouwing moeten zijn voorzien.

2.5 Ontwikkeling in de omvang regeldruk

Hoewel er in de periode 2020 tot 2025 geen expliciete kwantitatieve reductiedoelstelling is geweest, blijkt uit diverse rapportages dat in die periode toch ook wel het streven was om de gevolgen voor de regeldruk zo veel als mogelijk te beperken. Om inzicht in deze ontwikkeling te hebben verantwoord het kabinet in de toelichting bij nieuwe regelgeving of er regeldrukgevolgen gaan optreden én wat de te verwachten omvang ervan is. Met het totaliseren van de bedragen uit deze toelichtingen is een beeld te krijgen van de door het kabinet te verwachte ontwikkeling in de omvang van regeldruk. Tabel 5 bevat de optelsom van de bedragen die door SZW in de toelichtingen bij zijn voorstellen zijn opgenomen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen structurele regeldrukkosten (die elk jaar terugkomen) en incidentele (eenmalige) regeldrukkosten. De bedragen geven de verandering in de regeldruk weer die de SZW-voorstellen met zich meebrengen voor bedrijven en burgers.

Tabel 5. Verwachte verandering van de regeldruk 2020-2024 (in euro)

Jaar	Bedrijven structureel	Bedrijven incidenteel	Burgers structureel	Burgers incidenteel
2024	156.800.261	24.167.484	-1.266.270	12.800.000
2023	41.054.588	78.804.710	- 5.990.000	14.203.460
2022	143.228.320	2.786.500	-172.500	50.000
2021	51.506.965	1.072.804.500	64.000.000	0
2020	1.950.000	213.700.000	-715.415	22.500.000

De tabel laat zien dat met de voorgenomen regelgeving de regeldruk voor bedrijven sinds 2020 naar verwachting structureel toeneemt. Dat lijkt per saldo ook te gelden voor burgers, maar hier past de kanttekening dat de hoge bedragen in de tabel voor het jaar 2021 met name zijn te verklaren door de coronaregelgeving (verplichting tot gebruik van testbewijzen, verplicht testen, controles aan de poort, et cetera). Deze regeldruk is inmiddels komen te vervallen, omdat de betreffende maatregelen zijn ingetrokken of zijn komen te vervallen of überhaupt niet zijn doorgegaan. Bij de cijfers van de tabel moet verder worden bedacht dat ATR in 38% (2020) tot 90% (2022) van de dossiers opmerkingen heeft gemaakt over de kwaliteit en volledigheid van de berekening van de regeldrukkosten (zie tabel 3). Deze berekening was in deze gevallen onvolledig. Daardoor vormen de in de tabel opgenomen bedragen hoogstwaarschijnlijk een onderschatting van de daadwerkelijke omvang van de verandering in de regeldruk.

3. Analyse van de ontwikkelingen in de regeldruk op SZW-terrein

3.1 Analyse voorgenomen (nieuwe) wet en regelgeving 2020-2024

Een analyse van de adviezen die ATR in de periode 2020-2024 heeft uitgebracht, komt tot de volgende bevindingen.

3.1.1 *Nut en noodzaak*

Bij beoordeling van nut en noodzaak van nieuwe regelgeving op SZW-terrein constateert ATR de volgende tekortkomingen.

1. Het tekortschieten van de probleemanalyse

In een aantal voorgelegde dossiers schiet de onderliggende probleemanalyse tekort. Vanaf 2021 betrof dat ongeveer de helft van de voorgelegde dossiers. Concreet gaat het bij de tekortkomingen om het volgende:

- het ontbreken van een beschrijving van wat nu precies het probleem is;
- het niet duidelijk zijn of er sprake is van een structureel probleem of van één of enkele incidenten;
- het ontbreken in de probleemanalyse van informatie over en inzicht in de groep ondernemingen (type) waar het probleem of risico zich (met name) voordoet: Is dat bijvoorbeeld bij kleine én bij grote ondernemingen het geval? Of alleen bij de grote of bij alleen de kleine(re)?

Voorbeeld

Het *Wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie* legde de verplichting aan bedrijven (groot en klein) op om een (schriftelijke) procedure te hebben om discriminatie bij werving en selectie te voorkomen. De probleemanalyse maakte op zich voldoende duidelijk dat een ongelijke behandeling nog niet volledig is uitgebannen. Het onderbouwde in de probleemanalyse echter niet dat een onvoldoende bewustzijn bij ondernemers hiervan de oorzaak is. Dat was wel nodig omdat de maatregel (de verplichte schriftelijke vastlegging) juist bedoeld was om het bewustzijn onder ondernemers te vergroten. Er ontbrak dus een wezenlijk element in de probleemanalyse. Verder is tijdens het wetgevingstraject de reikwijdte van deze verplichting ingeperkt. Eerst werden bedrijven met 10 of minder werknemers uitgezonderd, vervolgens bedrijven met 25 of minder werknemers en in laatste instantie is door de minister voorgesteld – om verwerping van het wetsvoorstel te voorkomen - om bedrijven met 50 of minder werknemers uit te zonderen. Uiteindelijk is het voorstel toch door de Eerste Kamer verworpen. Gevolg van de telkens wijzigende onderbouwing en invulling van het wetsvoorstel is dat de noodzaak van de maatregel niet meer door alle (groepen) ondernemers werd (h)erkend en begrepen.

De toetsing van de onderbouwing van nut en noodzaak is van belang om te voorkomen dat er onnodige wetgeving (en daardoor ook onnodige regeldruk wordt veroorzaakt), óf de regelgeving leidt tot mogelijk niet-proportionele regeldruk omdat daarmee slechts enkele incidenten (en niet structurele problemen) worden bestreden.

2. Het gebruiken van een te algemene doelomschrijving van de maatregelen

De dossiers waarover ATR met een dictum 3 en 4 heeft geadviseerd, hebben vaak maatschappelijk belangrijke doelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bevorderen van de kwaliteit van de kinderopvang, het bieden van meer zekerheid aan flexibele arbeidskrachten, het bijdragen aan of bevorderen van een toekomstbestendige arbeidsmarkt, het bevorderen van een gelijk speelveld tussen bedrijven (uitzendbureaus) en het bevorderen van een effectief toezicht op bedrijven (bij

wetgeving inzake het tegengaan van malafide uitzendbureaus). Bij de advisering toetst ATR of deze doelen concreet genoeg zijn geformuleerd om de geschiktheid en effectiviteit van de voorgenomen maatregelen te kunnen beoordelen. Om goed afgewogen besluitvorming mogelijk te maken moet de wetgever niet alleen inzicht hebben in de voorgenomen maatregelen zelf maar ook in de mate waarin die maatregelen het maatschappelijke probleem wegnemen. Dit laatste is bovendien nodig om de effectiviteit van de maatregelen te monitoren en te evalueren. Zonder een goede evaluatie bestaat het risico dat vrij snel tot nieuwe aanpassingen van de regelgeving wordt besloten. Daarmee treedt een hoge omloopsnelheid van regelgeving op, die telkens weer tot nieuwe incidentele regeldruk voor burgers en bedrijven leidt.

3. [Het onduidelijk zijn van nut en noodzaak \(effectiviteit\) van de voorgenomen maatregelen \(met name bij stapeling van nieuwe maatregelen op eerdere maatregelen\)](#)

In de dossiers met een negatief dictum is een veel voorkomend probleem het stapelen van maatregelen om één en hetzelfde doel te bereiken.

Voorbeeld

Momenteel ligt ter behandeling bij de Tweede Kamer een voorstel om malafide uitzendbureaus tegen te gaan. De bestaande normen voor uitzendbureaus (betalen van een fatsoenlijk loon en het zorgen voor goede huisvesting) zijn helder, zo stelt ook de toelichting op deze voorstellen. Er is echter een groep uitzendbureaus die zich daar niet aan houdt. Het is onderdeel van hun verdienmodel (en van dat van de bedrijven die van hun diensten gebruik maken, de zgn. inleners). Als maatregel wordt voorgesteld om een toelatingsprocedure (een vergunningplicht) voor alle uitzendbureaus te introduceren. Deze plicht gaat ook gelden voor bedrijven waarvoor het uitzenden van werknemers slechts bijzaak is. De nieuwe maatregelen komen boven op de reeds getroffen maatregelen en het al bestaande toezicht door de Nederlandse Arbeidsinspectie. Door het stapelen is de meerwaarde van de nieuwe maatregelen onduidelijk. Daarbij blijft de vraag onbeantwoord waarom de betreffende bedrijven zich wel aan deze nieuwe regels zouden houden. Dit is niet duidelijk. Tegelijkertijd leidt het wetsvoorstel jaarlijks tot ten minste € 143 miljoen aan extra regeldruk voor de uitzendbureaus en inleners. Een minder belastend alternatief is om de Nederlandse Arbeidsinspectie strikter de bestaande normen te laten handhaven. Dit kan bijvoorbeeld met een taskforce die zich richt op risicovolle sectoren.

4. [Het ontbreken van een monitor- of evaluatiebepaling in nieuwe regelgeving](#)

Niet zelden ontbreekt een monitor- en/of evaluatiebepaling in voorgenomen wet- en regelgeving. Het punt is hiervoor al genoemd: bij nieuwe incidenten ontstaat dan het risico om nieuwe maatregelen te treffen, terwijl de resultaten van de eerdere maatregelen (nog) niet bekend zijn.

3.1.2 Niet in beeld brengen van minder belastende alternatieven

In de afgelopen jaren zijn in gemiddeld meer dan 50% van de voorgelegde dossiers (leidend tot een formeel advies) de minder belastende alternatieven niet (goed) in beeld gebracht. Het wetsvoorstel om malafide uitzendbureaus tegen te gaan is hiervan een voorbeeld (zie 3.1.1).

3.1.3 Onvoldoende werkbaarheid en doenbaarheid van voorgenomen regelgeving voor bedrijven en burgers

Voor de werkbaarheid geldt min of meer hetzelfde als voor de minder belastende alternatieven. Het percentage adviezen waarin wordt geconstateerd dat de werkbaarheid voor bedrijven en de doenbaarheid voor burgers onvoldoende is onderbouwd, ligt boven de 50%.

Voorbeeld

Met de voorgenomen *Wijziging van de Regeling inzake het ter beschikking stellen van arbeidskrachten* worden uitzendorganisaties in het vervolg verplicht een normenkader na te leven. Dat normenkader beslaat maar liefst 39 bladzijden. Daarin zijn ook de normen opgenomen die al in de wet staan. De regeling onderbouwt niet of al deze normen werkbaar zijn voor de uitzendbureaus en met name voor bedrijven die slechts als nevenactiviteit personeel uitlenen. Het voorstel onderbouwt evenmin of het haalbaar en werkbaar is om naleving van de normen jaarlijks (door private inspecties) te laten controleren. De publieke toezichthouder heeft aangegeven hier niet toe in staat te zijn. Daarom moeten de controles worden verricht door private inspectie-instellingen.

3.1.4 Regeldrukparagraaf is niet toereikend

De formele adviezen met dictum 1 bevatten geen adviespunten met betrekking tot het verbeteren van de beschrijving en berekening van de regeldrukkosten. Bij alle andere formele adviezen vertonen die beschrijving en berekening tekortkomingen. Dit betekent dat geen goed zicht bestaat op de regeldrukgevolgen van de betreffende voorstellen. Daarmee ontbreekt de basis voor goed onderbouwde en afgewogen besluitvorming.

3.2 Analyse bestaande wet- en regelgeving

Op basis van analyse van de bestaande regelgeving kan een aantal factoren worden geïdentificeerd die van invloed zijn op de huidige (omvang van de) regeldruk voor bedrijven en burgers en het nog in onvoldoende mate terugdringen ervan.

1. Regelgeving is het dominante sturingsinstrument van de overheid, terwijl het niet altijd het meest geschikte instrument is

Alhoewel breed voor deregulering en het gebruik van andere sturingsmechanismen wordt gepleit, is regelgeving nog steeds het dominante sturingsinstrument. Deze regelgeving komt vanuit de overheid (ministerie, uitvoerende en toezichthoudende instanties als UWV, SVB, Belastingdienst, Nederlandse Arbeidsinspectie). Maar zij krijgt ook de vorm van zelfregulering in de vorm van keurmerken, certificaten, protocollen en standaarden, waarvoor private actoren als verzekeraars, branche- en beroepsverenigingen verantwoordelijk zijn. Het gevolg is dat er op SZW-terrein per saldo een omvangrijk en hybride complex aan spelregels is ontstaan. Voorbeelden zijn de complexe stelsels rond de AVG (privacy), de beoordeling van arbeidsrelaties, financiële ondersteuning (toeslagen) en de verzekering tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid. Kenmerk van de complexe stelsels is dat een enkele wijziging *binnen* het stelsel geen (merkbaar) effect meer heeft op de omvang van de (ervaren) regeldruk. Burgers en bedrijven merken – ook na aanpassing – het verschil niet. Vandaar dat een ingrijpende wijziging (een herontwerp) van het toeslagenstelsel en het stelsel van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (OCTAS) noodzakelijk is om voor burger regeldrukvermindering nog merkbaar te laten zijn. Uitdaging bij dergelijke wijzigingen is vaak de wens om bestaande gevallen te ontzien. Deze wens staat vaak in de weg van significante vereenvoudigingen.

2. Regelgeving is (te) star voor dynamiek en ontwikkelingen op SZW-terrein

De arbeidsmarkt is dynamisch. De ontwikkelingen op deze markt gaan snel, zoals bijvoorbeeld rond thuiswerken en beeldwerken en rond de opkomst van het werken als zelfstandige. Regelgeving kan het tempo van deze ontwikkelingen moeilijk bijbenen, omdat het simpelweg lang duurt om die regelgeving tot stand te brengen. Een voorbeeld hiervan is de tijd die het kost om nieuwe regelgeving te maken inzake arbeidsrelaties. Een voor de hand liggende oplossing voor de starheid lijkt het (verder) versnellen van het wetgevingsproces, maar dit brengt het risico met zich

mee van onzorgvuldigheid. De matige kwaliteit van de onderbouwing van voorgenomen regelgeving lijkt nu vaak al het gevolg te zijn van een hoge tijdsdruk (en werkdruk). Het ligt meer in de rede om het instrument wetgeving selectiever te gebruiken.

3. Regelgeving is te veel een incidentenreflex en te veel uitvloeisel van 100% veiligheids- en zekerheidsdenken

Incidenten zijn nooit helemaal uit te sluiten, ook niet op SZW-terrein. Veiligheid (voor werknemers) is evenmin volledig te garanderen. Desalniettemin is er in de wet- en regelgeving een neiging om voor 100% veiligheid en zekerheid te gaan, met veel extra regeldruk als gevolg. Deze regeldruk is het gevolg van de politieke afweging die ten grondslag ligt aan de regelgeving. Belangrijk is wel dat goed zicht bestaat op die regeldruk.

4. Registratie en verantwoording is te veel procesgericht

Wet en regelgeving leiden ook vaak tot (nieuwe) verantwoordingsstructuren en -systemen voor bedrijven. Niet alleen omvang, gebrekkige samenhang en complexiteit zijn een oorzaak van klachten van het bedrijfsleven over merkbare regeldruk. Ook van de aard van de te leveren verantwoordingsinformatie gaat een negatief effect op de beleving ervan uit. De huidige verantwoordinglast is sterk procesgericht, met name op het toezichtvlak. Zo is de vereiste om een schriftelijke procedure in te richten om bijvoorbeeld ongelijke behandeling van werknemers of niet integer handelen te voorkomen. Een mogelijk effectiever alternatief is om in de verantwoording te laten zien dat er niet wordt gediscrimineerd en dat er integer wordt gehandeld.

5. Tekortschieten van de werkbaarheid en doenbaarheid door onvoldoende aansluiting van regelgeving op leefwereld voor bedrijven en burgers

Wetgeving moet werkbaar c.q. doenbaar zijn om geen onnodige regeldruk te veroorzaken. De werkbaarheid wordt negatief beïnvloed door het niet (goed) aansluiten van wetgeving bij de leefwereld van de burger of het bedrijf. Zie het reeds eerder beschreven voorbeeld van het normenkader voor de uitzendbureaus (3.1.3).

4 Aanbevelingen

Op basis van de analyses en bevindingen uit hoofdstukken 2 en 3 kunnen de volgende aanbevelingen voor het beleid en de aanpak voor de komende jaren worden geformuleerd:¹

I. Aanbevelingen voor het wetgevingstraject:

1. Pas bij nieuwe wet- en regelgeving consequent en stringent het toetsingskader voor de regeldruk toe. Controleer als parlement dat bij ingediende wet- en regelgeving de vier toetsvragen in de toelichting overtuigend zijn beantwoord. Dat verbetert in elk geval de kwaliteit van (de onderbouwing van) de regelgeving.
2. Maak bij nieuwe wet- en regelgeving vaker gebruik van de mogelijkheid om ATR informeel advies te vragen, nog voordat de conceptregelgeving in consultatie gaat. Maak in dit verband gebruik van de mogelijkheden die de nieuwe taakopdracht van ATR bevat.²
3. Vraag bij incidenten of veiligheidsissues niet (meer) direct en automatisch om nieuwe wet- en regelgeving of uitbreiding van het externe toezicht. Voer eerst een grondige analyse uit en baseer de besluitvorming over nut en noodzaak van nieuwe wetgeving en/of uitbreiding van het toezicht op de uitkomsten van die analyse.

II. Aanbevelingen gericht op aard en inhoud van regelgeving:

1. Ga in regelgeving in ruimere mate uit van vertrouwen in het handelen van burgers en bedrijven. Vertrouw bij de verantwoording van de naleving ervan meer op de werking en effectiviteit van het reeds bestaande toezicht, het klachtrecht en de medezeggenschap.
2. Maak in ruimere mate gebruik van andere sturingsinstrumenten dan wet- en regelgeving, zoals bestuurlijk overleg, voorlichting, informatietechnologie, moreel appèl, en (sector)akkoorden, nu blijkt dat regelgeving niet automatisch tot gewenst ander gedrag en handelen leidt. Bij (sector)akkoorden hoort wel de waarschuwing dat deze kunnen leiden tot een toename van verplichtingen maar dan vanuit een andere bron (namelijk de sector zelf).
3. Maak regelgeving niet te gedetailleerd, omdat de diversiteit in bedrijfsleven en samenleving groot is en de uitvoering daardoor al zeer complex is. Regelgeving moet voldoende ruimte bieden voor de menselijke maat in de uitvoering (door de uitvoeringsorganisaties) en innovatie in bedrijfsleven en samenleving.
4. Maak uitsluitend regelgeving die aansluit op de 'leefwereld' van bedrijven en burgers (werknemers, zelfstandigen en uitkeringsgerechtigden). Kijk bij nieuwe regelgeving dus niet alleen naar een correcte en rechtmatige inpassing in de (bestaende) systeemwerelden. Deze zijn namelijk nu al te ingewikkeld voor burgers en bedrijven.

III. Aanbevelingen gericht op de bestaande regelgeving:

1. Schrap in wet- en regelgeving alle procesgerichte verantwoordingseisen. Richt de verantwoording uitsluitend op bereikte resultaten en meerwaarde. Bedrijven en burgers ervaren deze wijze van verantwoording minder als regeldruk.
2. Ontstapel regelgeving waar die op dit moment nog gestapeld is: herbeoordeel de meerwaarde van elk van de afzonderlijke - reeds bestaande - maatregelen die hetzelfde (doel) nastreven en schrap één of meerdere van deze maatregelen als de meerwaarde ervan er niet (meer) is. Ontstapelen is bijvoorbeeld mogelijk bij de maatregelen om de

¹ De aanbevelingen richten zich op de regelgeving van het kabinet maar gelden veelal ook voor initiatiefwetgeving en amendementen van de Tweede Kamer.

² Deze taakopdracht is opgenomen in de Instellingswet ATR die naar verwachting op 6 februari 2025 wordt behandeld in de Tweede Kamer.

- kwaliteit van de kinderopvang te bevorderen en bij de maatregelen om malafide uitzendbureaus tegen te gaan.
3. Pak de complexe wetgevingsstelsels aan (denk aan het toeslagenstelsel en het stelsel van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen). Zie bij de aanpak ervan af om (eerst) slechts kleine wijzigingen in deze stelsels door te voeren. Het stelsel wordt er in de beleving van burgers en bedrijven niet minder complex door. Voor complexe stelsels biedt uitsluitend een herontwerp van het stelsel de mogelijkheid om merkbaar minder regeldruk te realiseren.
 4. Bied in de regelgeving – mede gelet op de krapte op de arbeidsmarkt en de huidige complexiteit - voldoende ruimte om in de uitvoering met nieuwe methoden en technieken als kunstmatige intelligentie (AI), expert- en beslissystemen te werken;
 5. Stop met te snelle en lichtvaardige aanpassingen van regelgeving. Monitor en evalueer consequent reeds getroffen wet- en regelgeving. Bied voldoende tijd en ruimte aan regelgeving om zich qua werking en doelbereik te bewijzen.
 6. Vraag met regelgeving geen gegevens en informatie op, waar toch niets mee wordt gedaan. Laat de eisen en regels die vanuit extern toezicht en controle aan bedrijven en burgers worden gesteld, in het vervolg ook op werkbaarheid toetsen en verantwoorden. Laat de publieke toezichthouders in het vervolg periodiek verantwoorden wat zij feitelijk met uitgevraagde gegevens en informatie doen en hebben gedaan. Leg vast dat een verplichte uitvraag van informatie en gegevens bij bedrijven komt te vervallen als de toezichthouder (in het kader van deze periodieke verantwoording) onvoldoende kan aantonen dat er iets mee gebeurt. Neem zo nodig een daartoe strekkende vervalbepaling in wet- en regelgeving op. Beperk ook de mogelijkheid voor toezichthouders om met eigen regelgeving te komen.
 7. Onderwerp bedrijven alleen aan extern toezicht als er aantoonbare indicaties zijn dat het (interne) horizontale toezicht (Raad van Commissarissen en Raad van Toezicht) niet volstaat.