



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Algemene Zaken
De heer drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/SH/IdB/bs/2022-U028

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 6 april 2022

Betreft Lessen voor lastenluwe regels: Onderzoek naar de werkbaarheid en regeldruk van de Covid-19 steunmaatregelen

Geachte heer Rutte,

Sinds maart 2020 heeft het kabinet ingrijpende maatregelen getroffen om de verspreiding van het coronavirus te beperken en de volksgezondheid te beschermen. Bovendien heeft het kabinet maatregelen genomen om de maatschappelijke en economische schade te beperken. Het college heeft grote waardering en begrip voor de ongekende opgave waar het kabinet voor stond en het vele werk dat in deze periode is verricht. Vanwege de tijdsdruk en de bijzondere omstandigheden van de crisis zijn daarbij andere wetgevingsprincipes en -procedures toegepast dan gebruikelijk. Vanuit het perspectief van regeldruk en de proportionaliteit van wetgeving roept dit de vraag op of en zo ja welke lessen hieruit kunnen worden geleerd voor *na* de Covid-19 pandemie.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft onderzoek laten doen naar de wetgevingsprincipes die zijn gehanteerd bij het opstellen van de financiële steunmaatregelen voor het bedrijfsleven. Doel van het onderzoek was om te bezien welke lessen voor toekomstige wet- en regelgeving geleerd kunnen worden uit het onbedoelde wetgevingsexperiment dat ontstond door de Covid-19 pandemie. Het onderzoek maakt duidelijk dat de gehanteerde wetgevingsprincipes direct gevolgen hebben gehad voor hoe (mkb-)ondernemers de verschillende steunmaatregelen hebben ervaren. Deze relatie tussen wetgevingsprincipes en (ervaren) regeldruk biedt naar onze mening mogelijkheden om ook de regeldruk van toekomstige wetgeving te beperken. Dit lichten wij graag in deze brief en het achterliggende advies nader toe.

Een belangrijk aspect van de Covid-steunmaatregelen was de grote tijdsdruk waaronder zij moesten worden opgesteld. Hierdoor bestond begrijpelijkerwijs zeker in de beginfase van de pandemie niet altijd de tijd en ruimte voor reflectie over effectiviteit en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen. In deze fase was het vooral van belang om snel doeltreffende en uitvoerbare maatregelen te nemen. In de loop der tijd kregen de maatregelen een minder spoedeisend karakter. Hierdoor ontstond ruimte voor en behoefte aan meer aandacht voor de doelmatigheid en rechtmatigheid van de maatregelen. De opeenvolgende tranches van de maatregelen werden daartoe uitgebreid met aanvullende voorwaarden, zoals de introductie van een partnertoets bij de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), frequente wijzigingen van steun-

percentages bij Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) en Tijdelijke Noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW) of de invoering van een scholingsverplichting bij de NOW. Verder vond er een beweging van generieke naar specifieke maatregelen plaats. Generieke maatregelen waren in het begin van de crisis noodzakelijk omdat zo veel mogelijk ondernemingen en maatschappelijke partijen snel moesten worden geholpen om het hoofd boven water te houden. Generieke maatregelen doen echter zelden recht aan de omstandigheden van specifieke sectoren of maatschappelijke partijen. De specifieke maatregelen die daarvoor nodig zijn, zijn naar hun aard meer gedetailleerd en leiden daardoor tot een grote complexiteit in de regelgeving. Samen met de veranderingen die in de opeenvolgende tranches van de regelingen werden doorgevoerd, maakte dit de aanvankelijk goed werkbare en lastenluwe regels moeilijker te doorgronden en na te leven. Dit speelde vooral voor ondernemers die gebruik maakten van verschillende regelingen tegelijkertijd.

De reconstructie van de wetgevingsprincipes die in de loop der tijd prioriteit kregen, maakt het mogelijk om enkele lessen voor het wetgevingsproces in de toekomst te schetsen. De eerste les is dat een vroege betrokkenheid van uitvoeringsorganisaties veel toegevoegde waarde heeft. Het maakt het mogelijk om al bij de totstandkoming van de regelgeving de uitvoerbaarheid ervan in de afwegingen mee te nemen. Dit pleit ervoor om de uitvoeringstoets in de toekomst niet pas aan het einde van de wetsontwerpfase te doen maar veel eerder in het wetgevingsproces.

De aandacht voor de uitvoerbaarheid ging hand in hand met de vraag of de maatregelen begrijpelijk en werkbaar waren voor degenen voor wie ze bedoeld waren. Waar *uitvoerbaarheid* kijkt naar de mate waarin uitvoeringsorganisaties in staat zijn een regeling uit te voeren, kijkt *werkbaarheid* naar de mate waarin het naleven van wettelijke verplichtingen voor burgers en bedrijven te doen is. Cruciaal daarvoor is dat die verplichtingen aansluiten bij de manier waarop burgers hun leven hebben ingericht en bedrijven hun werkzaamheden hebben georganiseerd. Voor dit laatste is ook van belang of bedrijven goed gebruik kunnen maken van hun bestaande (digitale) systemen en administraties bij het naleven van de wettelijke verplichtingen.

Het onderzoek laat verder zien dat de regeldruk die voortvloeit uit de maatregelen, in belangrijke mate afhangt van de perceptie van degenen voor wie ze waren bedoeld. De vele niet-voorzienbare tussentijdse wijzigingen in de regelingen vergrootten de mentale belasting van mkb-ondernemers (stress) en leidden tot meer ervaren regeldruk.¹ Met de 'benefit of hindsight' merken wij op dat die belasting en regeldruk op twee manieren had kunnen worden beperkt. De eerste manier is door het houden van een openbare consultatie. Daarmee kan niet alleen inzicht worden verkregen in hoe ondernemers (en ook burgers) een wijziging in de regelgeving ervaren. Zij biedt vooral ook de mogelijkheid om duidelijk te maken waarom de wetgever welke keuzes maakt (met de bijbehorende dilemma's) en welke doelstellingen en uitgangspunten hij daarbij hanteert. Een dergelijke communicatie had mogelijk in de latere fasen van de pandemie meer begrip kunnen kweken voor de opgave waar de wetgever voor stond.

De tweede manier om de mentale belasting en ervaren regeldruk voor burgers en ondernemers te beperken is door goed af te wegen of de wijzigingen in de regelgeving wel echt nodig zijn. Elke aanpassing van bijvoorbeeld een percentage kan vanuit de wetgever

¹ Hier lijkt een belangrijke overeenkomst te bestaan tussen hoe ondernemers (kunnen) omgaan met frequente veranderingen in de regelgeving en het doenvermogen van burgers. Voor dit laatste, zie het onderzoek *Weten is nog geen doen* (2017) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen).

logisch, noodzakelijk en onbeduidend lijken. Maar ondernemers en burgers hebben te maken met een opeenvolging (stapelning) van dergelijke aanpassingen. Die wegen daarvoor zwaarder, vooral als die ondernemers of burgers mentaal al zwaar zijn belast door dat hun bedrijf in zwaar weer verkeert of zij met ook nog andere problemen te maken hebben (schulden en gezondheid). De belangrijkste les uit het onderzoek is daarom wellicht dat de wetgever steeds goed moeten afwegen of een volgende beperkte aanpassing van de regelgeving wel echt nodig is en of deze mogelijk afbreuk doet aan het begrip van en de steun voor het gehele bouwwerk aan maatregelen.

In zijn brief van 25 februari 2022 kondigt het kabinet de afbouw van de steunmaatregelen aan. In de komende tijd formuleert het kabinet ook een langetermijnvisie op de vormgeving van het steunpakket. Met bijgaand advies brengen wij een aantal lessen en ervaringen onder de aandacht ten behoeve van die langetermijnvisie *en* voor de reguliere wetgevingspraktijk. Het spreekt voor zich dat wij desgewenst graag de lessen en aandachtspunten met het kabinet bespreken.

Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, minister van Economische Zaken en Klimaat, minister van Justitie en Veiligheid en aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

Bijlage: rapport Lessen voor lastenluwe regels

Advies naar aanleiding van het rapport **Lessen voor lastenluwe regels**

Aanleiding

Nederland kreeg in maart 2020 te maken met een pandemie die enorme maatschappelijke en economische schade tot gevolg had. De overheid heeft geprobeerd die schade te beperken met verschillende algemene en sectorspecifieke steunmaatregelen. Deze steunmaatregelen zijn onder stoom en kokend water tot stand gekomen. Bij het ontwerp van de maatregelen is veel aandacht geweest voor doeltreffende, begrijpelijke en uitvoerbare maatregelen met zo min mogelijk lasten voor het bedrijfsleven. De noodzaak hiervoor was helder. Het was belangrijk snel te interveniëren om een faillissementsgolf als gevolg van de ontstane economische schade te voorkomen. De wetgever had hierbij geen tijd om het reguliere wetgevingsproces te doorlopen. In sommige gevallen is wet- en regelgeving in slechts twee weken tot stand gekomen. Belangrijk aspect daarbij was dat uitvoeringsorganisaties tijdens de eerste coronagolf al bij het ontwerp van de steunmaatregelen werden betrokken. Na de zomer van 2020 kwam de tweede coronagolf met bijbehorende tweede lockdown. Steunmaatregelen werden in die periode verlengd, met vaak aanvullende voorwaarden. De vraag die in dit advies centraal staat, is wat kan worden geleerd van het onbedoelde wetgevingsexperiment dat met de uitbraak van Covid-19 ontstond voor het ontwerp van toekomstige wet- en regelgeving. Het roept aanvullend de vraag op welke instrumenten en uitgangspunten zijn gebruikt en in hoeverre die verschillen van een regulier wetgevingsproces.

Om antwoord te geven op deze vragen heeft ATR aan adviesbureau USBO Advies en AEF opdracht gegeven om te bezien welke lessen kunnen worden geleerd uit deze uitzonderlijke periode. Het college meent dat het onderzoek een eerste stap is in de verkenning welke aspecten van het wetgevingsproces tijdens de crisis de moeite waard zijn om te houden en wat specifieke aandachts- en leerpunten voor toekomstige wet- en regelgeving zijn.

Deel I: **Bevindingen van het onderzoek**

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek worden hierna kort weergegeven, gevolgd door een nadere onderbouwing.

Bevinding 1: **Uitvoering was medebepalend voor de vormgeving van de coronasteunmaatregelen.**

In het reguliere wetgevingsproces schrijft een departement een wetsvoorstel. De betrokken uitvoeringsorganisatie toetst aan het einde van het wetgevingsproces of het voorstel uitvoerbaar is. Bij het ontwerp van de Covid-steunmaatregelen is dit proces anders vormgegeven. Door de grote tijdsdruk is bekeken op welke wijze en snel aan grote groepen tegelijkertijd steun kon worden gegeven. De uitvoeringscapaciteit en -systemen van uitvoeringsorganisaties (of gemeentes in het geval van de Tozo) werden vanaf het begin af aan betrokken en daarmee leidend voor de inrichting van de steunmaatregelen. Aanvraagprocessen werden zo eenvoudig mogelijk gemaakt om aanvragen snel te kunnen behandelen. Daartoe werden alleen absoluut noodzakelijke voorwaarden opgenomen. Een politiek moreel appèl moest, bij een gebrek aan uitgebreide voorwaarden bij de aanvraag, misbruik en oneigenlijk gebruik van de steunmaatregelen voorkomen. Een hogere mate van onrechtmatige besteding van overheidsmiddelen werd geaccepteerd. Maatwerk was door de (on)mogelijkheden in de uitvoering bovendien beperkt mogelijk. Dit werd niet als een probleem ervaren, omdat het noodzakelijk was dat aanvragen zo

snel mogelijk konden worden ingediend. Ruimte voor maatwerk zou ten koste zijn gegaan van de snelheid van dit proces.

Bevinding 2: De aandacht voor doeltreffendheid en uitvoerbaarheid, leidde voor grote groepen ondernemers aanvankelijk tot goed werkbare regels en lage regeldruk.

Het gevolg van het zo *lean en mean* inrichten van de steunmaatregelen was dat deze voor het gros van de doelgroep goed werkbaar waren en in de aanvraag, behandeling en beoordeling lage regeldruk met zich meebrachten. MKB-ondernemers waren positief verrast waren door de houding van de overheid en de snelheid van dit proces in deze fase. Naarmate de Covid-19 pandemie in de tijd vorderde, verschoof de focus van het ontwerp echter naar doelmatigheid en rechtmatigheid. Politieke en maatschappelijke druk hebben geleid tot aanvullende voorwaarden zoals het verbod om bonussen uit te keren bij de NOW en de partnertoets bij de Tozo. Deze aanvullende eisen moesten het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik beperken.

De initiële aandacht voor doeltreffendheid en uitvoerbaarheid voor grote groepen ondernemers leidde aanvankelijk tot goed werkbare regels met een lage regeldruk. Toch kunnen ook uit de ervaringen met deze initiële regelgeving een paar lessen worden getrokken. Een eerste les is dat de overheid niet altijd op het juiste taalniveau (B1/C1) communiceerde. Een tweede les is dat de TVL en de NOW verschillende omzetdefinities gebruikten. Verder kunnen ook kanttekeningen worden geplaatst bij de controle en de afrekening. De kennisnamekosten bleken (flink) hoger te liggen dan oorspronkelijk gedacht, omdat aspecten bij de aanvraag gemist waren of onduidelijk waren. Ook liepen de nalevingskosten sterk op bij de controle en de afrekening. Er lijkt daarmee sprake van een verschuiving van minder regeldrukgevolgen in de aanvraagfase naar meer regeldrukgevolgen in de vaststellingfase.

Bevinding 3: Stapeling van regelingen is een belangrijke bron van regeldruk.

Kenmerkend voor de verschillende steunmaatregelen is, dat deze in tranches aangevraagd moesten worden. Gevolg hiervan is dat MKB-ondernemers die gebruik maakte van meerdere steunmaatregelen tegelijkertijd, niet alleen voor de afzonderlijke regelingen separate aanvragen moesten indienen, maar ook voor elk van de steunmaatregelen per tranche een aanvraag moesten indienen. De steunmaatregelen werden bovendien veelvuldig en onverwachts gewijzigd met vaak kleine aanpassingen. Dit finetunen van de regelingen – hoewel individueel wellicht goed uitlegbaar – is een belangrijke bron van regeldruk die ondernemers ervaren. Dit effect werd versterkt naarmate de pandemie langer duurde en doordat de aanvraag van nieuwe tranches (met aanvullende voorwaarden) overlaptten met de controle en afrekening van vorige tranches. MKB-ondernemers hebben hierbij aangegeven dat mogelijkheden voor het beperken van de regeldruk bij bijvoorbeeld de NOW onbenut zijn gelaten. Zo ontbrak één centraal loket voor vragen over alle steunmaatregelen en over de relaties tussen die maatregelen. Verder deden sommige gemeentes bij de Tozo aan proactieve dienstverlening terwijl anderen dit niet deden. De regeldrukgevolgen konden op decentraal niveau daarom verschillen. Tot slot is ook van belang dat de proportionaliteit van de controles niet altijd geborgd leek. Zo waren steekproefsgewijs controleren, het verhogen van grensbedragen of het gebruik van derdenverklaringen in plaats van controleverklaringen minder belastend alternatief geweest.

Bevinding 4: Openbaar delen van dilemma's.

Nederland werd in het begin van de Covid-19 pandemie overvallen door een acuut ontstane gezondheids crisis. Doordat de crisis uit het niets ontstond, was er voor de rijksoverheid zeer beperkte tijd om steunmaatregelen op te stellen. Dit bracht dilemma's met zich mee. Gesteund door het gevoel van urgentie in de maatschappij en de politiek werden dilemma's die speelden bij departementen bij het opstellen van de steunmaatregelen, openbaar gedeeld. Door openbaar dilemma's te delen gaan de kennisnamekosten van (nieuw) beleid omlaag. Kanttekening is wel dat de communicatie over dilemma's soms werd bemoeilijkt door externe factoren. Voorbeelden hiervan zijn regelingen die op het laatste moment werden gewijzigd of tussentijdse wijzigingen die in het kader van staatssteunregels eerst geratificeerd moesten worden in Europa voordat men verder kon met het proces.

Deel II: Lessen voor toekomstige wet- en regelgeving

In het eerste deel van het advies zijn de belangrijkste conclusies uit het rapport "Lessen voor lastenluwe regels" van USBO Advies en AEF weergegeven. In dit deel focust het college op de lessen voor toekomstige wet- en regelgeving. Het college geeft in dit onderdeel verder richting aan de uitkomsten van het rapport door te duiden welke elementen behouden kunnen worden en welke lessen te trekken zijn om het proces en ontwerp van toekomstige wet- en regelgeving te verbeteren. Het college betreft waar relevant zijn bredere adviespraktijk.

Behouden:

Les 1: Blijf uitvoeringsorganisaties vroegtijdig betrekken bij de inrichting van wet- en regelgeving, dit zorgt voor beter uitvoerbaar beleid.

Het college acht de belangrijkste les uit het rapport het vroegtijdig betrekken van de uitvoering in het wetgevingsproces in plaats van een uitvoeringstoets aan het eind van een traject zoals normaal gebruikelijk is. Het vroegtijdig betrekken van de uitvoering werd door respondenten als zeer nuttig ervaren omdat vanaf het begin zo inzicht was in de mogelijkheden en beperkingen bij uitvoeringsinstanties (of decentrale overheden). Dit heeft ook directe gevolgen gehad voor de werkbaarheid voor bedrijven. In reguliere trajecten, met een uitvoeringstoets bij een al voldragen concept, is het lastig voor de wetgever om nog grote wijzigingen door te voeren, die een voorstel beter uitvoerbaar en ook werkbaarder kunnen maken. Hoewel respondenten in het onderzoek hebben aangegeven dat beleid altijd leidend moet zijn, benadrukt het college dat het eerder betrekken van de uitvoering zoals bij de coronasteunmaatregelen ook in 'reguliere' trajecten zeer waardevol kan zijn.

1.1 Het college adviseert uitvoeringsorganisaties structureel eerder te betrekken bij de inrichting van voorgenomen wet- en regelgeving.

Les 2: Behoud transparantie over de keuzes en dilemma's die spelen bij het opstellen van een wetsvoorstel.

Het rapport stelt dat respondenten bij uitvoeringsorganisaties en bedrijven positief waren over de openheid van de wetgever over dilemma's en moeilijkheden waar zij tegen aan liepen bij het opstellen van de steunmaatregelen. In 'normale tijden' lijkt meer terughoudendheid te worden betracht over die dilemma's. Het publiekelijk delen van dilemma's draagt bij aan transparantie richting politiek en maatschappij, waardoor in de beleving de

kennisnamekosten lager worden. Deze transparantie is volgens het college zeer waardevol om ook in reguliere wetgevingstrajecten te behouden. Het college merkt hierbij op dat het bespreken van dilemma's en afwegingen eigenlijk al staande praktijk zouden moeten zijn. Het wegen van alternatieven is immers onderdeel van het Integraal Afwegingskader (IAK) dat op papier de basis vormt voor de start van de beleidsontwikkeling. Het college constateert dat de praktijk weerbarstiger is en dat het openlijk delen van alternatieven en het wegen van dilemma's nog geen standaard werkwijze is. Het onderzoek laat zien dat dit voor betrokkenen wel toegevoegde waarde zou hebben.

2.1 Het college adviseert dilemma's, afwegingen en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan keuzes in wetsvoorstellen, transparant te maken.

Aandachtspunten:

Les 3: Streef naar openbare internetconsultaties.

In voorgaande lessen is door het college opgemerkt dat bij het opstellen van de steunmaatregelen de nadruk lag op transparantie met in het bijzonder aandacht voor het delen van dilemma's bij de beleidsontwikkeling. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat bij de onderzochte Covid-19 steunmaatregelen geen openbare internetconsultatie heeft plaatsgevonden. Een openbare internetconsultatie is bedoeld om partijen die moeten gaan voldoen aan de regelgeving, de kans te geven om daarop te reageren met als doel deze beter uitvoerbaar, werkbaar en handhaafbaar te maken. Met een openbare consultatie kan bovendien aan verwachtingenmanagement worden gedaan voor partijen die aan de wettelijke verplichtingen moeten voldoen en kunnen uitgangspunten en doelstellingen van beleid transparant en kenbaar worden gemaakt.

Het college adviseert om in de toekomst, ook bij korte voorbereidingstermijnen zoals bij spoed- en crisiswetgeving, wel openbare consultatie na te streven om problemen in de uitvoering zoveel mogelijk te voorkomen. De termijn van de consultatie kan daarbij worden aangepast zodat deze past bij het spoedeisende karakter van de wet- en regelgeving. Het college merkt op dat dit ook geldt voor nieuwe tranches van (crisis)maatregelen. In de beginperiode van de Covid-19 pandemie was haast geboden om bedrijven snel hulp te bieden. Er was daardoor weinig tijd voor uitgebreide consultatie. Nieuwe tranches hadden echter een minder spoedeisend karakter dan de oorspronkelijke maatregelen. Desalniettemin werden ook deze tranches niet openbaar geconsulteerd. Hierdoor konden signalen over de vormgeving en de werking van deze tranches niet worden meegenomen in de uiteindelijke regelgeving. Met een lange termijn blik en bijbehorende planning moet het mogelijk zijn om nieuwe tranches van beleidsmaatregelen openbaar te consulteren.

3.1 Het college adviseert om openbare internetconsultaties te houden, ook bij (crisis)maatregelen met een korte voorbereidingstermijn.

Les 4: Houd rekening met stapeling regelingen.

Het onderzoek laat zien dat de stapeling van regelingen een belangrijke bron van regel-druk is. Met name verschillen in definities en verschillen in de wijze waarop doelgroepen worden benaderd, hebben gevolgen voor de (ervaren) werkbaarheid en (ervaren) regel-druk. Dit speelt des te meer wanneer veelvuldig en onverwachts kleine aanpassingen worden verricht zonder daar volledig en/of eenduidig over te communiceren. Deze wijzigingen beogen de regelingen te finetunen, zodat deze precies aansluiten bij de (politieke)

constellatie. Gevolg van de aanpassingen is dat de (ervaren) werkbaarheid en de (ervaren) regeldruk zullen toenemen. Het college acht het daarom wenselijk om terughoudend te zijn met het tussentijds en frequent draaien aan 'knoppen' (bijvoorbeeld over steunpercentages) en het stellen van aanvullende voorwaarden.

4.1 Het college adviseert terughoudend te zijn met het finetunen van wet- en regelgeving, vooral als er sprake is van stapeling van (tranches van) regelingen.

Het belang van één centraal loket voor de dienstverlening is door het college meermaals onder de aandacht gebracht. Uit ervaringen van ondernemers blijkt dat een dergelijk loket nog belangrijker is wanneer sprake is van stapeling van wetgeving. Ondernemers moeten soms bij meerdere uitvoeringsorganisaties te rade gaan om een totaalbeeld te krijgen over de situatie die voor hen van toepassing is. Ook voor accountants, die een belangrijke rol spelen in het controleren van de verantwoording, is het wenselijk één centraal loket te hebben. Daarbij geldt uiteraard ook dat het belang van dit centrale loket groter wordt naarmate veelvuldig kleine wijzigingen plaatsvinden.

4.2 Het college adviseert om bij (crisis)maatregelen één centraal loket in te richten voor vragen van zowel MKB-ondernemers als accountants.

Les 5: Beleidsmakers kunnen een transparantere afweging maken over de proportionaliteit van specifieke vs. generieke aanpak.

De snelle en omvangrijke steun gaf MKB-ondernemers het gevoel gehoord te worden. Deze meer zachte kant van de steunmaatregelen toont het belang van de wijze waarop ondernemers regeldruk ervaren. Opvallend is wel dat dit positieve beeld naar gelang de tijd vorderde afzwakte. Oorzaak hiervoor was een duidelijke spanning tussen een generieke aanpak die voor het gros van de MKB-ondernemers werkbaar was, en de wens voor een meer specifieke aanpak met maatwerk. Daardoor bleek het ook lastig om de regeldruk op lange termijn laag te houden. De roep om misbruik uit te sluiten werd sterker en hoge foutmarges werden niet langer geaccepteerd. Bij de controle en afrekening werd daarom onder meer een rechtmatigheidstoets door accountants ingevoerd. Ook bleken zeer generieke maatregelen in de praktijk soms lastig uitlegbaar. Het gelijkheidsbeginsel ging een steeds grotere rol spelen, in de zin dat er meer 'ongelijke gevallen' werden gedefinieerd, met een sterke roep vanuit de politiek om uitzonderingen te maken voor bepaalde sectoren of situaties. Uitzonderingen vragen echter vaak om meer gedetailleerde regelgeving, die minder eenvoudig uitvoerbaar is. Politieke wensen zoals de invoering van een scholingsplicht, een verbod op ontslag of uitkering van een bonus zijn op zichzelf begrijpelijk, maar hebben als keerzijde dat de regelingen ingewikkelder en daardoor minder begrijpelijk worden voor een grote groep ondernemers. Bovendien kunnen ze de doeltreffendheid van een maatregel verminderen. Daarom acht het college het van belang dat, zowel bij crisismaatregelen als reguliere maatregelen, de afweging tussen kosten en baten van een generieke ten opzichte van een specifieke aanpak inzichtelijk worden gemaakt.

5.1 Het college adviseert om zowel in reguliere wetgeving als crisiswetgeving altijd een transparante, navolgbare afweging te maken tussen de kosten en baten van een generieke aanpak versus die van een specifieke aanpak met strikte controlevereisten.

Les 6: Uitvoeringsorganisaties kunnen foutmarges normeren en controle vereisten beter laten aansluiten op de ondernemerspraktijk.

Verschillende partijen geven aan dat in elk geval bij de NOW de mogelijkheden om de nalevingskosten van controle en afrekening zo laag mogelijk te houden, niet zijn benut. Onder meer het (meer) steekproefsgewijs controleren, het verhogen van grensbedragen of hogere foutmarges of het gebruik van derden verklaringen hadden een alternatief kunnen bieden. Het onderzoek roept volgens het college een belangrijke vraag op: bij wie leg je als wetgever regeldruk neer? Komt de regeldruk bij alle ondernemers, door aan de gehele doelgroep meer verplichtingen op te leggen, of kan de groep worden beperkt door bijvoorbeeld te werken met steekproeven? Het onderzoek laat zien dat het van belang is dat er bij het opstellen van wet- en regelgeving nagedacht wordt over wat gehanteerde foutmarges en controlevereisten doen voor regeldruk voor het gros van de doelgroep en of dit proportioneel wordt geacht.

6.1 Het college adviseert bij toekomstige wet- en regelgeving gehanteerde foutmarges en controlevereisten te toetsen op proportionaliteit en werkbaarheid voor de doelgroep.