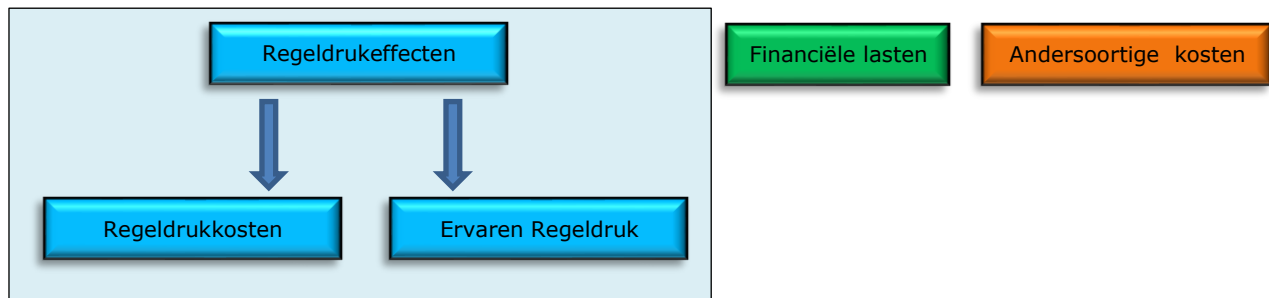


Bijlagen Handboek Meting Regeldrukkosten

Bijlage I: Definities

Om ervoor te zorgen dat vanuit de overheid eenduidig en herkenbaar wordt gerapporteerd over de regeldrukkosten als gevolg van beleidsafwegingen is het belangrijk dat alle betrokkenen bij het proces van het in kaart brengen van regeldrukkosten op de hoogte zijn van de definities. Hieronder vind u een overzicht van de belangrijkste regeldruk gerelateerde definities.

Figuur 1 Definities



Regeldrukeffecten

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de rijksoverheid te houden. Regeldrukeffecten betreft een overkoepelend begrip. Hoofdbestanddelen van regeldrukeffecten betreffen regeldrukkosten en ervaren regeldruk.

Regeldrukkosten

Alle investeringen en inspanningen – uitgezonderd financiële lasten – die bedrijven, burgers of professionals moeten doen en verrichten – **uitgedrukt in euro's** – om te voldoen aan verplichtingen uit wet- en regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid. Het gaat hierbij om kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen, waaronder toezicht gerelateerde verplichtingen op basis van wet- en regelgeving. Regeldrukkosten bestaan uit structurele en/of eenmalige regeldrukkosten.

➤ **Structurele regeldrukkosten**

Structurele regeldrukkosten zijn de periodiek terugkerende tijdsbestedingen en kosten van bedrijven, burgers of professionals en moeten als zodanig worden gekwantificeerd (uitgedrukt in Euro's).

➤ **Eenmalige regeldrukkosten**

Eenmalige regeldrukkosten zijn kosten die bedrijven, burgers of professionals eenmalig moeten maken om aanpassingen te (laten) doen als gevolg van nieuwe of gewijzigde regelgeving. Onder de eenmalige kosten vallen ook de zogenoemde Kennisname kosten.

○ **Kennisnamekosten**

Voordat een bedrijf, burger of professional weet welke acties moeten worden genomen om de wet na te kunnen leven moet men kennisnemen van deze wet (inclusief het inwinnen van intern en extern advies). Dit zijn de kennisnamekosten.

Ervaren regeldruk

Bij ervaren regeldruk draait het niet om de kosten die men moet maken om te voldoen aan wet- en regelgeving, maar draait het meer om kwalitatieve aspecten als werkbaarheid, proportionaliteit en ervaren nut. Ervaren regeldruk wordt niet met het SKM nader gekwantificeerd. Indien ervaren regeldruk speelt bij een dossier moet hier ook aandacht (in kwalitatieve zin) aan besteed worden in de regeldrukparagraaf.

- **Werkbaarheid van wet- en regelgeving**
Met werkbaarheid wordt bedoeld het door bedrijven, burgers of professionals zelf kunnen begrijpen en toepassen van regels, de mate waarin bestaande routines of procedures aansluiten bij de eigen systemen en praktijk, het verloop van het contact met ambtenaren, doorlooptijden en de onderlinge samenwerking tussen (en binnen) instanties.
- **Proportionaliteit van wet- en regelgeving**
De gevraagde inspanningen om te voldoen aan de verplichtingen uit wet- en regelgeving in verhouding tot de mate waarin het beoogde beleidsdoel met die inspanningen wordt bereikt.
- **Ervaren nut van wet- en regelgeving**
Onder ervaren nut vallen de verschillende baten of toegevoegde waarde die bedrijven, burgers of professionals verwachten door de wet- en regelgeving, voor zichzelf of voor de samenleving.

Financiële lasten

Financiële lasten zijn het gevolg van een verplichting om een geldbedrag over te maken aan de overheid of het bevoegd gezag. Deze kosten zijn derhalve niet direct gerelateerd aan een informatiebehoefte van de overheid of aan inhoudelijke verplichtingen. Financiële lasten vallen dus niet onder de definitie van regeldrukkosten. Financiële lasten kunnen in verschillende kostencategorieën worden onderverdeeld, zoals belastingen, retributies, premies, leges, boetes en heffingen. Deze lasten worden op een andere plek in de Memorie/Nota van toelichting beschreven en de berekening daarvan valt buiten het bereik van dit handboek.

Andersoortige kosten

Dit zijn alle kostensoorten die gerelateerd zijn aan de invoering van wet- en regelgeving, maar niet vallen onder de definitie van regeldrukkosten en financiële lasten. Voorbeelden hiervan zijn bedrijfseigen kosten en opportuniteitskosten.

- **Bedrijfseigenkosten (business as usual costs)**
Alle kosten die bedrijven, burgers of professionals maken die in het eigen belang zijn en die ook gemaakt zouden worden zonder verplichting uit wet- en regelgeving. Bedrijfseigen kosten zijn andersoortige kosten die niet onder de definitie van regeldrukkosten vallen, maar wel in beeld moeten worden gebracht.
- **Opportuniteitskosten**
De mogelijke opbrengsten die bedrijven mislopen als gevolg van het moeten voldoen aan wettelijke verplichtingen. Opportuniteitskosten zijn andersoortige kosten die niet onder de definitie van regeldrukkosten vallen. Voorbeeld: een wettelijke verplichting vereist dat voordat je als kaasverkoper aan de slag mag, je eerst een opleiding van een jaar moet volgen. Dan zijn de inkomsten die je in dat jaar misloopt te bestempelen als opportuniteitskosten.

Overige Definities

Burgers

Personen die op de peildatum (1-1-2021) zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) en 14 jaar of ouder zijn)¹. De BRP bevat gegevens van 'ingezetenen' en 'niet-ingezetenen'; de 'niet-ingezetenen' vallen buiten de beoordeling van mogelijke regeldrukeffecten.

Bedrijven

Alle beroepsmatige deelnemers aan het economische proces in een bepaalde categorie diensten en/of producten die in principe een winst oogmerk hebben (**zie ook deel 4.B van het Handboek**)².

³ / ⁴ Tot de Nederlandse burgers en bedrijven horen ook de burgers en bedrijven van Caribisch Nederland (voorheen BES-eilanden), maar in de kwantificering van regeldrukeffecten is hun aandeel met circa 26.800 inwoners gewoonlijk verwaarloosbaar.

Overheid

Ten behoeve van de afbakening tussen bedrijfsleven en overheid worden in dit handboek alle instanties die voornamelijk gecontroleerd én gefinancierd worden door de Rijksoverheid zelf én een rol spelen in uitvoering, controle, toezicht en handhaving van wetgeving tot de Rijksoverheid gerekend. Afhankelijk van de context wordt het begrip 'overheid' gebruikt voor: Communautaire instellingen (EU); Ministeries; Uitvoeringsorganisaties; Toezichthouders en inspectiediensten; Provincies; Gemeenten; Waterschappen; Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's). Een goed aanknopingspunt om te bepalen of een organisatie tot de overheid behoort biedt artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017.

Wet- en regelgeving

Onder wet- en regelgeving wordt verstaan: algemeen verbindende voorschriften op rijksniveau (wetten, AMvB's, ministeriële regelingen) en EU-regelgeving voor zover er sprake is van verankering van deze regelgeving in Nederlandse wet- en regelgeving.

Bijlage 2: Algemene uitgangspunten en bijzondere gevallen

Dit onderdeel bevat een overzicht van algemene uitgangspunten, maar ook van uiteenlopende situaties, variabelen of bijzonderheden die van invloed zijn op de wijze waarop de SKM methodiek moet worden toegepast. **Bij het kwantificeren van de regeldrukkosten dient altijd bekeken te worden of / welke van onderstaande situaties of variabelen van toepassing zijn.**

Algemene uitgangspunten

- Uitgaan van een basisjaar (2020).
- Fictie van 100% naleving m.u.v. subsidies/vergunningen
- Kosten die aan burgers/bedrijven zelf te wijten zijn, niet meenemen (boetes, acties n.a.v. inspecties, etc.)
- Baten tellen niet mee in berekening tenzij het baten zijn qua tijd/regeldruk.
- Er is geen ondergrens als het gaat om kwantificering van regeldrukkosten in de Toelichting. Wel geldt het principe van proportionaliteit.
- Bij het bepalen van de omvang van doelgroepen, aantal handelingen, tijdsbesteding en uurtarieven wordt in principe gebruik gemaakt van de Delen 4.B t/m 4.E van het handboek. In geval dat experts (vertegenwoordigers van de doelgroepen / branche-organisaties) ook niet kunnen inschatten om hoeveel bedrijven/burgers het gaat, dan is een eigen schatting nodig, al dan niet op basis van ervaringsgegevens. Ook kan gewerkt worden met meerdere scenario's (minimum/maximum) dan wel met een bandbreedte.

Specifieke situaties, waar de berekening afwijkt van de standaard PxQ-methodiek:

1. Grote verschillen in regeldrukkosten tussen verschillende doelgroepen
2. Onvermijdelijke kosten voor partijen buiten de directe doelgroep
3. Kennisnamekosten
4. Een recht of vrijwillige keuze (zoals aanvraag subsidie of vergunning)
5. Samenloop met regelgeving van mede-overheden / verschuiving van regeldrukeffecten naar mede-overheden
6. Investeringskosten
7. Europese regelgeving
8. Invoering van een (landelijke) generieke ICT-voorziening door het Rijk
9. Business as usual costs (bedrijfseigen kosten)
10. Samenloop met andere wetgevingsdomeinen

Specifieke variabelen of bijzonderheden qua scope of definitie

11. Standaarduurtarieven
12. Procedures in het kader van het civiel-, bestuurs- of strafrecht
13. Toezicht
14. Bezwaar
15. Onderzoeksverplichtingen
16. Keuringen
17. Convenanten
18. Niveau van regelgeving
19. Vergoeding van kosten
20. Certificatie
21. Cao's
22. Caraïbisch Nederland
23. Octrooiaanvragen
24. Reiskosten
25. Sociale verplichtingen (minimumloon, loondoorbetaling bij ziekte, etc)
26. Beleidsregels
27. Naleving is minder dan 100%
28. Buitenlandse bedrijven zonder Nederlandse vestiging

NB: Is er een situatie/vraag waar dit handboek geen antwoord op heeft? Neem dan contact op met de departementale regeldrukcoördinator.

Toelichting specifieke situaties of bijzonderheden

1. Grote verschillen in regeldrukkosten tussen verschillende doelgroepen

Bij het berekenen van de regeldrukkosten wordt uitgegaan van een gemiddeld (efficiënt) bedrijf (of burger). Als te verwachten is dat de regeldrukkosten voor een bepaald type bedrijf of een bepaald soort burger wezenlijk afwijken van dat gemiddelde, dan zal in de berekening dit onderscheid gemaakt moeten worden, zowel in de Q (aantal burgers/bedrijven) als de P (aantal uur per type bedrijf of soort burger) en de subtotalen gesommeerd moeten worden. Dit betekent dat, als een zzp-er of een MKB-bedrijf duidelijk meer tijd kwijt is dan gemiddeld (of anderszins meer kosten moet maken door bijvoorbeeld uitbesteding), dit apart berekend moet worden.

2. Onvermijdelijke kosten voor partijen buiten de directe doelgroep

Verplichtingen uit wet- en regelgeving hebben soms niet alleen onontkoombare gevolgen voor de primaire doelgroep, maar ook voor derde partijen die niet direct tot de primaire doelgroep behoren. Deze gevolgen dienen zoveel mogelijk ook in kaart gebracht en gekwantificeerd te worden. Denk bijvoorbeeld aan payroll-bedrijven, die door nieuwe rijksregelgeving zelf extra kosten moeten maken maar ook hun klanten (de inlenende bedrijven) extra kosten bezorgen. Ook het afschaffen van het papieren kanaal in de communicatie tussen bedrijven en overheden heeft als indirect effect dat bedrijven een eHerkenningmiddel moeten aanschaffen.

3. Kennisnamekosten

Het kennisnemen van wet- en regelgeving is één van de handelingen die deel zijn van het nakomen van een wettelijke verplichting. Zo wordt bijvoorbeeld de tijd voor het kennisnemen van fiscale regels voor de belastingaangifte gezien als onderdeel van de tijd voor het doen van aangifte en daarmee beschouwd als regeldruk. Voor deze kennisname wordt een gemiddelde tijdsbesteding bepaald. De kennisnamekosten dienen echter alleen berekend te worden als de kosten dan wel tijdsbesteding per individuele ondernemer of burger naar verwachting substantieel zijn.

4. Er is sprake van een recht of vrijwillige keuze (zoals aanvraag subsidie of vergunning)

Het gaat hier om activiteiten, waar een bedrijf of burger niet toe verplicht is, maar waar – indien men ervoor kiest om een bijv. subsidies of een vergunning aan te vragen – wel wettelijke informatieverplichtingen voor gelden. Het feit dat hierbij sprake is van een keuze die door het bedrijf vrijwillig wordt gemaakt, speelt dan geen rol. De kosten die uit de wettelijke verplichtingen voortkomen als gevolg van het aanvragen van een subsidie of vergunning moeten dus worden gezien als regeldrukkosten.

Een aparte categorie betreft het uitoefenen van grondrechten zoals het stemmen bij verkiezingen, die gewoonlijk reistijd en soms reiskosten vergen en die inbegrepen moeten worden in de regeldrukberekening.

Voor subsidies, vergunningen en soortgelijke aanvragen geldt een iets andere wijze van berekening van de regeldrukkosten. Doordat niet alle aanvragen worden gehonoreerd, maar alle aanvragen wel lasten veroorzaken, moet waar nodig onderscheid gemaakt worden naar:

- **het verwachte aantal aanvragen voor een subsidie, vergunning, etc. en**
- **het verwachte aantal toe te kennen subsidies, vergunningen, etc..**

Subsidieregelingen

- Voor het berekenen van de lasten per subsidieregeling wordt onderscheid gemaakt naar (administratieve) handelingen die samenhangen met:
 - Het verkrijgen van een subsidie (aanvraag);
 - De uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten (vb. tussenrapportages).
 - De (eind-)verantwoording over de gesubsidieerde activiteit (eindrapportage).
- Eenmalige informatieverplichtingen dienen ook inbegrepen te worden. Kennisnamekosten zijn typisch eenmalige kosten. Hierbij worden alleen de kennisnamekosten inbegrepen van

organisaties, die daadwerkelijk een aanvraag indienen en niet die van alle organisaties die zich hebben georiënteerd op de regeling.

- De totale regeldrukkosten van een subsidieregeling gedurende de looptijd van de regeling dient – naast het absolute bedrag in euro's – worden uitgedrukt in een bedrag per jaar en als een percentage van het totaal beschikbaar gestelde subsidiebudget.
- Als een regeling bijv. twee jaar loopt en die periode in totaal € 100.000 regeldrukkosten zou opleveren, dan zijn de regeldrukkosten per jaar € 50.000. Bij een totaal subsidiebudget van € 2 mln. euro is het regeldrukpercentage 5%.
- Bij budgetaanpassingen en nieuwe tenders moet de berekening opnieuw worden gemaakt.

Vergunningaanvraag

Bij vergunningaanvragen geldt de rapportageverplichting gewoonlijk niet, maar er zijn uitzonderingen zoals de experimenteervergunning. In dat geval dient de berekening identiek te verlopen aan die bij subsidies.

5. Samenloop met regelgeving van mede-overheden / verschuiving van regeldrukeffecten naar mede-overheden

Categorieën medebewind en autonome regelgeving

In deze paragraaf wordt ingegaan op de regeldrukeffecten uit de regelgeving die door mede-overheden (ZBO's, gemeenten, provincies, waterschappen) wordt uitgevoerd. Hierbij wordt aangegeven op welke wijze met de regeldrukeffecten uit deze regelgeving in de meet-methode wordt omgegaan.

Voorbeelden van regelgeving in medebewind zijn het verlenen van bouwvergunningen door gemeenten en het medebewind als gevolg van de decentralisatie van taken naar gemeenten op het terrein van jeugdzorg, zorg voor langdurig zieken en ouderenzorg. Voor de uitvoering van hun taken kunnen bestuursorganen beleidsvrijheid hebben om nadere regels (en dus inhoudelijke en informatieverplichtingen) op te stellen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om situaties waarbij rekening moet worden gehouden met lokale en regionale omstandigheden bij gemeenten, provincies of waterschappen.

Beleidsruimte

De beleidsruimte van bestuursorganen kan sterk variëren. Voor autonome taken is de beleidsruimte volledig, voor taken in medebewind kan de beleidsruimte variëren of – in situaties waarbij voorschriften landelijk zijn bepaald – helemaal niet aanwezig zijn. Naast de beleidsruimte is de wijze waarop de regelgeving in de praktijk wordt uitgevoerd bepalend voor de omvang van de regeldrukkosten. Verschillen worden bijvoorbeeld veroorzaakt door de wijze waarop informatie kan worden opgevraagd of ingediend (bijvoorbeeld met behulp van ICT of met formulieren via de post). De keuzes voor de wijze waarop een bestuursorgaan hiermee omgaat, worden in de meeste gevallen binnen het bestuursorgaan gemaakt. Hiermee kan het bestuursorgaan – al dan niet gestimuleerd door de rijksoverheid – de regeldruk beïnvloeden. Een elektronisch vooraf ingevuld formulier kost immers minder tijd dan een schriftelijk formulier dat volledig door de aanvrager moet worden ingediend.

De wijze waarop een bestuursorgaan beleidsruimte heeft en hiervan gebruik maakt is van invloed op de omvang van de regeldrukkosten. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in vier categorieën:

Categorie I. Rijksregelgeving: De regelgeving wordt direct door het Rijk – lees: de departementen en de zelfstandige bestuursorganen – opgesteld en uitgevoerd. Een voorbeeld is de regelgeving inzake de kinderbijslag die door de Sociale verzekeringsbank wordt uitgevoerd.

Categorie II. Medebewind zonder beleidsvrijheid: De regelgeving wordt direct door het Rijk opgesteld. Het met deze taak belaste bestuursorgaan heeft een uitsluitend uitvoerende taak en derhalve geen beleidsvrijheid. Voorbeelden van deze regelgeving is de Paspoortwet en de Wet studiefinanciering.

Categorie III. Medebewind met beleidsvrijheid: De regelgeving wordt door het Rijk opgesteld. Het bestuursorgaan heeft de vrijheid om aanvullende regels te stellen en is vrij in de wijze van uitvoering. In deze categorie worden regeldrukkosten beïnvloed door de wijze waarop een bestuursorgaan invulling geeft aan de beleids- en uitvoeringsruimte. Een voorbeeld van deze regelgeving is de Participatiewet.

Categorie IV. Autonome regelgeving: De regelgeving wordt niet opgesteld door het Rijk maar door een bestuursorgaan, deze bepaalt zelf het beleid en de daarbij gestelde regels en informatieverplichtingen.

Bovengenoemde categorieën sluiten elkaar niet uit. Dat wil zeggen dat binnen wet- en regelgeving er sprake kan zijn van een of meerdere categorieën beleidsruimte naast elkaar, waardoor sommige regeldrukkosten wel en andere regeldrukkosten niet worden meegenomen.

De toerekening van de regeldrukeffecten uit de vier categorieën vindt als volgt plaats:

- De regeldrukeffecten van de categorieën I en II worden toegeedeeld aan het Rijk.
- De regeldrukeffecten van de categorieën III en IV worden toegeedeeld aan de bestuursorganen.

Tegen de achtergrond van de bovenstaande verdeling wordt opgemerkt dat rekening moet worden gehouden met het verschuiven van de verantwoordelijkheid van departement en bestuursorganen indien – om bijvoorbeeld politieke redenen – wordt gekozen voor (de)centralisatie van bepaalde taken. Dit kan namelijk tot gevolg hebben dat de verantwoordelijkheid voor de regeldrukeffecten verschuift van het Rijk naar de bestuursorganen (bij decentralisatie) of andersom (bij centralisatie). Uit de regeldrukparagraaf dient duidelijk te worden dat er sprake is van een verschuiving (waterbed-effect) en wat het netto effect voor burgers of bedrijven in totaliteit zal zijn, waar mogelijk met een kwantificering, bijv. in de vorm van een bandbreedte of scenario's.

6. Investeringskosten

Verplichtingen uit wet- en regelgeving kunnen leiden tot investeringskosten. Daarbij kan het soms gaan om grote bedragen (out of pocket kosten) die van invloed zijn op de investeringskeuzes van ondernemers en een grote impact hebben op de bedrijfsvoering. Deze kosten dienen berekend te worden. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen eenmalige en structurele (regelmatig) terugkerende en periodieke (niet regelmatig) terugkerende investeringskosten.

Eenmalige investeringskosten

Het gaat hierbij om investeringen die slechts 1-malig hoeven te worden gedaan.

Bijvoorbeeld: het 1-malig aanpassen van software om bepaalde gegevens te kunnen genereren.

Structurele (regelmatig) terugkerende investeringskosten

Indien de investering structureel (regelmatig) terugkomt dient de uitgaaf vermenigvuldigd te worden met de frequentie.

Bijvoorbeeld: een wettelijke verplichting vereist 1 keer per jaar een investering van €10.000. De structurele investeringskosten komen dan uit op €10.000 per jaar. Bij een investering van €10.000 van 4 keer per jaar komen de structurele investeringskosten dus uit op €40.000 per jaar.

Indien de investeringskosten periodiek, maar niet regelmatig terugkomen, worden deze over de betreffende periode uitgesmeerd. Hierbij dient met afschrijvingen gewerkt te worden. Het werken met afschrijvingen geldt in principe alleen voor substantiële investeringen en voorkomt pieken in de cijfers en het is bij bedrijven en overheden een normale werkwijze. Voor het bepalen van de afschrijvingen wordt gewerkt met de economische levensduur. Dat wil zeggen: het gaat om de termijn waarop de goederen vanuit economisch oogpunt vervangen zullen worden. Voor het bepalen van de geschatte (economische) levensduur ligt het voor de hand contact op te nemen met de desbetreffende branche-organisatie.

Bijvoorbeeld: een wettelijke verplichting vereist 1 keer in de 4 jaar een investering van €10.000. In dat geval wordt de uitgaaf vermenigvuldigd met $\frac{1}{4}$. In dat geval is de afschrijving dus € 2.500 per jaar.

7. Europese regelgeving

Indien Europese regelgeving (richtlijnen maar soms ook de uitvoering van verdragen) noopt tot implementatie in Nederlandse regelgeving worden de regeldrukkosten als gevolg van de implementatie met behulp van de SKM-methodiek gekwantificeerd. In gevallen dat er door de Europese Commissie een impact assessment is gemaakt, kan daarvan gebruik worden gemaakt door die bijv. naar rato van aantal bedrijven, c.q. burgers terug te rekenen naar Nederland.

8. Invoering van een (landelijke) generieke ICT-voorziening door het Rijk

Landelijke door het Rijk ontwikkelde generiek ICT-toepassingen worden soms wettelijk voorgeschreven (digitaal belastingaangifte doen) en soms zijn die vrijwillig (Berichtenbox). In

beide situaties geldt dat er niet of niet direct sprake zal zijn van 100% gebruik. Anders gezegd: het aantal gebruikers van een ICT-voorziening zal fasegewijs toenemen. De regeldrukeffecten als gevolg van de invoering van een landelijke generieke ICT-voorziening is dus afhankelijk van de vraag hoeveel burgers, bedrijven of professionals er daadwerkelijk gebruik van maken.

Het werken met ingroeitrajecten voor ICT-voorzieningen (voor zover niet op een bepaalde datum wettelijk of de facto afgedwongen) is dan ook noodzakelijk, omdat het volledig toerekenen van het te verwachten regeldrukeffect aan de ICT-voorziening op het moment dat die beschikbaar komt, erg ver van de werkelijkheid afstaat. Een standaard ingroeitraject is echter onhaalbaar, omdat de ICT-voorzieningen onderling te veel verschillen.

Het maximale regeldrukeffect dient in de Regeldrukparagraaf vermeld te worden incl. het moment waarvan verwacht wordt dat dit maximum behaald wordt. Als niet in te schatten is hoe het ingroeitraject zal verlopen, dan ligt een lineaire opbouw voor de hand.

9. Business as usual costs (bedrijfseigenkosten)

Sommige verplichtingen uit wet- en regelgeving zijn door bedrijven of burgers reeds dusdanig verinnerlijkt, dat er geen sprake is van extra kosten die uit die verplichtingen voortvloeien. Het gaat dan om kosten die burgers of bedrijven maken die in het eigen belang zijn en die ook gemaakt zouden worden zonder verplichting uit wet- en regelgeving. Dit zijn "business as usual" costs (ofwel: bedrijfseigen kosten). Deze kosten vallen niet onder definitie van regeldrukkosten, maar moeten wel in beeld worden gebracht. Na het in beeld brengen van deze kosten wordt vermeld welk gedeelte bedrijfseigen kosten betreft. Dit inzicht biedt de mogelijkheid om na te gaan of overheidsingrijpen tot meerwaarde leidt.

Voorbeeld 1: Ingeval van de Wet Vervoer Gevaarlijke stoffen is uit eerder onderzoek gebleken, dat de met deze wet samenhangende inhoudelijke verplichtingen in belangrijke mate door het relevante bedrijfsleven zijn verinnerlijkt. Ingeval van de wet- en regelgeving betreffende laden/lossen van gevaarlijke stoffen gaat het om minimum vereisten. Gegeven het risico van zware ongevallen is de bedrijfspraktijk niet bedrijfsvreemd, maar bedrijfseigen. In dit geval zijn de business as usual costs gelijk aan de totale inhoudelijke nalevingskosten en is er geen sprake van bedrijfsvreemde kosten.

Voorbeeld 2: Vanuit een oogpunt van bedrijfscontinuïteit en winstdoelstellingen treft de ondernemer maatregelen. Onderhoud van machines is daar een voorbeeld van. Dit zijn de bedrijfseigen kosten. Wettelijk kunnen eisen worden gesteld, zoals bijvoorbeeld in de voedselveiligheid regelgeving, aan het onderhoud van machines. Die wettelijke eisen leiden tot inhoudelijke nalevingskosten voor de ondernemer. De kosten die de ondernemer extra maakt om aan die verplichtingen te voldoen zijn bedrijfsvreemde nalevingskosten. Hij maakt die kosten omdat het moet.

Voorbeeld 3: Een groot deel van de investeringen die bedrijven nu doen om te kunnen voldoen aan de duurzaamheidscriteria van de overheid moeten zij uiteindelijk toch doen. Niet alleen omdat de overheid het graag wil, maar omdat ze een reflectie zijn van de maatschappelijke verwachting. De zogenaamde 'license to operate' van bedrijven valt of staat met de maatschappelijke acceptatie van hun activiteiten en het waar mogelijk beperken van hun impact op duurzaamheid. Bedrijven die geen oog hebben voor de groeiende verwachting die de maatschappij heeft van bedrijven verliezen op de langere termijn hun bestaansrecht. Zij zullen niet alleen de overheid als klant verliezen, maar ook andere klanten. Daarmee zijn de investeringen van bedrijven in duurzaamheid niet alleen bedrijfsvreemd, maar één op één gelinkt met hun eigen voortbestaan.

10. Samenloop met andere wetgevingsdomeinen

Waar sprake is van twee of meerdere wetgevingsdomeinen die dezelfde actie van de burger of bedrijf vragen in een voorstel, dan worden de kosten evenredig toegerekend aan de wetgevingsdomeinen. Tenzij tussen deze domeinen op basis van metingen andere afspraken worden gemaakt. Bijvoorbeeld: soms is een aanpassing nodig van de algemene wetboeken (zoals onder meer Awb, BW, Rv), terwijl de beleidswens komt van een ander departement dan het ministerie van J&V. De kosten horen dan bij het departement met de beleidswens. (Denk bijvoorbeeld aan de verankering Franchisecode).

11. Standaarduurtarieven

Bij het berekenen van regeldrukkosten voor bedrijven wordt in principe gebruik gemaakt van standaard uurtarieven die zijn gebaseerd op door het CBS vastgestelde uurlonen van werknemers naar beroepsgroep (zie **deel 4.C** van het handboek). Indien deze niet geïnterpreteerd kunnen worden door experts (vertegenwoordigers van de doelgroepen / branche-organisaties) kunnen inschattingen gemaakt worden.

12. Procedures in het kader van het civiel-, bestuurs- of strafrecht

Het procesrecht biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte rechtspleging, alsmede de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. De lasten die uit het procesrecht voortvloeien hangen samen met deze waarborgfunctie en worden daarom niet als regeldruk aangemerkt. Verder is wet- en regelgeving op het gebied van strafrecht uitgezonderd. Kosten die aan burgers en bedrijven zelf te wijten zijn, omdat zij de wet overtreden, worden niet meegenomen bij de berekening van de regeldruk.

13. Toezicht

De kosten van toezicht vallen onder de regeldrukkosten. Het kan hierbij gaan om de tijd die nodig is bij een inspectiebezoek, het uitwisselen van informatie of aanvullende kosten omdat normen strenger worden geïnterpreteerd. Wanneer de regeldrukkosten worden berekend is het belangrijk zicht te hebben op hoe toezicht vorm wordt gegeven.

De kosten van een financiële onderneming om bijvoorbeeld de toezichthouder te informeren over de eigen organisatie vormen regeldrukkosten. Het zelfstandig inzien van de 'boeken' door de toezichthouder daarentegen vormt geen regeldrukkosten, indien de toezichthouder zelf het werk verricht zonder aanwezigheid van de ondernemer.

14. Bezwaar

In het algemeen geldt dat bezwaarschriften (tegen bijvoorbeeld het afwijzen van een vergunningaanvraag of tegen een bepaalde beslissing van de belastinginspecteur) tot het begrip regeldrukkosten worden gerekend, omdat bij het indienen van een bezwaarschrift bepaalde informatie moet worden overlegd. Uitzondering daarop zijn de kosten van bezwaar tegen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Deze laatste categorie valt niet onder het begrip regeldrukkosten. De lasten van bezwaar dienen te worden toegerekend aan de wetgeving waaruit ook de initiële beslissing (vergunning, ontheffing etc.) voortvloeit. Dit in het licht van het karakter van de bezwaarprocedure, die een heroverweging door het bestuursorgaan inhoudt, en daarmee feitelijk een 'voortzetting' van de oorspronkelijke besluitvormingsprocedure is. De lasten worden bepaald door de basisvereisten in de Awb, eventueel aangevuld met specifieke vereisten uit de desbetreffende wetgeving.

15. Onderzoeksverplichtingen

In bepaalde gevallen stelt wet- en regelgeving bedrijven verplicht een onderzoek te verrichten ten behoeve van informatie voor de overheid of een ander bevoegd gezag. Vaak gaat het om informatievereisten voor het verkrijgen van een vergunning. Het verplicht verstrekken van dergelijke informatie is een wettelijke plicht. De kosten die samenhangen met het voldoen aan deze plicht zijn dan AL en dus regeldrukkosten.

16. Keuringen

De regeldrukkosten die als gevolg van het keuren van voertuigen of instrumenten ontstaan, worden als zodanig opgevoerd. Persoonsgebonden keuringen (zoals beroepskeuringen) zijn alleen regeldruk als die niet onder "business as usual costs" vallen (zie nr. 8 hierboven).

17. Convenanten

Convenanten zijn geen algemeen verbindende voorschriften, maar afspraken tussen de overheid en bedrijven of bedrijfstakken. De kosten die voortvloeien uit het voldoen aan convenanten, ook als die zijn gesloten om regelgeving te voorkomen, worden daarom niet als AL of INK geteld en zijn dus geen regeldrukkosten. Wanneer afspraken wettelijk worden verankerd is wel sprake van regeldrukkosten.

18. Niveau van regelgeving

Wanneer een wet of AMvB ruimte biedt voor verdere regelgeving dient al op niveau van eerste besluitvorming inzicht te worden gegeven in de regeldrukkosten. Deze informatie is namelijk nodig om op dat moment al tot een weloverwogen keuze te komen. Indien het nog niet duidelijk is hoe het een of ander wordt ingevuld kan een schatting van de regeldrukkosten aan de hand van een bandbreedte worden gegeven. In de vervolg regelgeving wordt de berekening vervolgens definitief gemaakt.

19. Vergoeding van kosten

Ook wanneer sprake is van vergoeding moeten de regeldrukkosten worden berekend. Immers het regeldrukbeleid heeft tot doel onnodige maatschappelijke kosten te voorkomen. Het vergoede deel kan vervolgens wel in mindering worden gebracht bij het totaal aan bedrijfseffecten.

20. Certificatie

Certificering is het proces waarmee door een onafhankelijke partij wordt beoordeeld of een product, een dienst, een proces of een persoon aan vooraf gespecificeerde eisen voldoet. Het certificaat is de verklaring waarin dit wordt bevestigd.

Alleen certificering die wettelijk verplicht is door de overheid kan tot regeldrukkosten leiden (bijv. het Stortverbod voor herbruikbare afvalstoffen: bedrijven mogen het residu van breek- en sorteeractiviteiten alleen storten als het breekproces gecertificeerd is. Certificering is hierbij verplicht gesteld door een AMvB en heeft dus een wettelijke grondslag). De overige vormen van certificering als zelfregulering niet. In die gevallen waar de certificering wettelijk verplicht is gesteld leidt alleen het overleggen van het certificaat tot regeldrukkosten. Het hebben van het certificaat is een inhoudelijke verplichting. Alle kosten die moeten worden gemaakt om het certificaat te verkrijgen moeten dan ook worden toegerekend aan de inhoudelijke verplichting en leiden dus tot regeldrukkosten.

21. Cao's

De inhoudelijke bepalingen binnen een CAO worden niet beïnvloed door de wetgeving, kennen geen wetsgrond en vallen derhalve buiten de AL-definitie. Echter, uit de definitie vloeit voort dat, indien een CAO ter algemeen verbindende verklaring wordt voorgelegd, de handelingen die erop gericht zijn anderen van dit feit op de hoogte te stellen wel onder de definitie vallen. Redenen zijn:

- CAO's zijn privaatrechtelijke overeenkomsten tussen partijen. Indien er in een CAO onnodige administratieve verplichtingen zitten, dan heeft de rijksoverheid geen enkele bevoegdheid om daar verandering in te brengen, dat is aan de partijen zelf. Dat verandert niet door het feit dat dergelijke overeenkomsten ook van toepassing worden verklaard op niet-georganiseerde werkgevers via de AVV-procedure. In geval van een geschil over de naleving is de burgerlijke rechter de oordelende instantie, niet de bestuursrechter;
- De overheid verricht geen inhoudelijke beoordeling. Indien een CAO aan bepaalde algemene vereisten voldoet en de partijen voldoende representatief zijn, dan volgt zonder meer een algemeen verbindend verklaring.

In geval van privatisering – bijvoorbeeld de uitvoering van socialezekerheidsregelingen – moet worden gekeken of er een wettelijke verplichting is blijven bestaan (bijvoorbeeld een verplichting om het personeel te verzekeren tegen bepaalde risico's), met inherent daaraan berichtenverkeer vanuit het bedrijf. De vorm van dat berichtenverkeer kan uiteenlopen tussen de verschillende aanbieders.

22. Caraïbisch Nederland

Het Caribisch deel van het Koninkrijk bestaat uit:

- de 3 landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten;
- de 3 bijzondere gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ofwel Caribisch Nederland.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba vormen openbare lichamen op basis van artikel 134 van de Grondwet. Dit in plaats van gemeenten. De openbare lichamen vallen rechtstreeks onder het Rijk omdat zij geen deel uitmaken van een provincie. In principe moeten regeldrukkosten ook voor bedrijven en inwoners van Caribisch Nederland in kaart worden gebracht, maar in de kwantificering van regeldrukeffecten is hun aandeel met 26.800 inwoners gewoonlijk verwaarloosbaar.

Voor wet- en regelgeving die specifiek gericht is op de burgers in Caribisch Nederland kunnen de regeldrukkosten wel worden berekend op basis van bovengenoemd CBS-cijfer.

23. Octrooiaanvraag

De hieruit volgende informatieverplichtingen worden meegenomen in de regeldrukmeting. Hier bestaat gelijkenis met vergelijkbare situaties als de subsidie- en vergunningsaanvraag (waarbij sprake is van vrijwilligheid, maar toch regeldrukkosten oplevert).

24. Reiskosten

Reiskosten die burgers moeten maken om aan verplichtingen te voldoen moeten worden inbegrepen bij de berekening van de regeldrukkosten. Voor bedrijven worden deze kosten niet meegerekend.

25. Sociale verplichtingen voor bedrijven (denk bijvoorbeeld aan minimumloon, loondoorbetaling bij ziekte en verlengd verlof bij zwangerschap)

Nee. Kosten van sociale verplichtingen vallen onder de definitie van financiële lasten. Hoewel er geen sprake is van afdracht aan de overheid, is er hier sprake van afdracht aan de eigen werknemers. De bedrijven betalen in dit geval een (door overheid vastgestelde) bijdrage voor een tegenprestatie (arbeid).

26. Beleidsregels

Een beleidsregel is een regel gemaakt door een bestuursorgaan. Het is geen Algemeen verbindend voorschrift. Een beleidsregel geeft aan hoe een bepaalde bevoegdheid van een bestuursorgaan zal worden uitgevoerd. Een beleidsregel is een soort richtlijn van het bestuursorgaan ten behoeve van het scheppen van duidelijkheid naar bedrijven. Beleidsregels zijn formeel geen wetgeving. Ze kunnen dan ook formeel geen aanvullende verplichtingen voor burgers, bedrijven en instellingen bevatten ten opzichte van de verplichtingen die volgen uit de wetgeving ter uitwerking waarvan de beleidsregels zijn opgesteld. Materieel gezien kunnen bedrijven deze beleidslijnen wel als verplichtend ervaren, bijvoorbeeld wanneer deze richtlijnen bevatten voor inspectie en toezicht. Bij ex ante inschattingen van regeldrukkosten hoeven beleidsregels niet te worden meegenomen in de berekening, mits deze niet leiden tot nieuwe verplichtingen.

27. Naleving is minder dan 100%

In de praktijk zijn er burgers en bedrijven die bepaalde wet- en regelgeving niet of niet volledig naleven. Toch dient het uitgangspunt van 100% naleving gehanteerd te worden. Dat wil zeggen dat wet- en regelgeving in Nederland geheel wordt nageleefd. De daaruit voortvloeiende regeldruk is dan het meest objectief, ook veranderingen in regeldruk zijn dan goed te meten. Overigens wordt voor 'lasten op initiatief van bedrijf/burger' een uitzondering gemaakt: de regeldruk van inhoudelijke en informatieverplichtingen die een bedrijf/burger zelf genereert (denk aan aanvragen vergunning of subsidie) worden berekend op basis van feitelijke naleving. Deze uitzondering wordt o.a. gemaakt omdat uitvoeringsorganisaties gewoonlijk over de cijfers beschikken die met deze lasten gemoeid zijn.

28. Buitenlandse bedrijven zonder Nederlandse vestiging

Voor buitenlandse bedrijven die zaken doen in Nederland maar geen Nederlandse vestiging hebben, hoeven de regeldrukkosten niet te worden gekwantificeerd. Voor buitenlandse bedrijven die wel een Nederlandse vestiging hebben, dienen de regeldrukkosten dus wel in kaart te worden gebracht.

Bijlage 3. Reldrukkosten van bestaande wetgeving

De belangrijkste verschillen met de berekening van regeldrukkosten als gevolg van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving zitten in de volgende aspecten:

Meetmethode in praktijk

Afhankelijk van het doel van de het onderzoek naar regeldrukeffecten van bestaande wetgeving kan men kiezen voor een grondiger aanpak door burgers en bedrijven daadwerkelijk te interviewen in plaats van schattingen te maken op basis van ervaring, gezond verstand of expert opinions bij branche-organisaties of uitvoeringsorganisaties. Afhankelijk van de complexiteit van de wetgeving kan men daarvoor panels formeren, zodat de geïnterviewden gezamenlijk tot betere antwoorden komen.

Net als bij nieuwe of gewijzigde wetgeving zal bij kwantificering van de regeldrukkosten moeten uitgaan van de zogeheten efficiënte naleving. Bedrijven kunnen om diverse redenen meer moeite doen dan strikt noodzakelijk. Voor zover dit niet aan de wetgever is te wijten door bijv. onduidelijke regels en normen, dient bij de kwantificering gekeken te worden naar alleen de noodzakelijke kosten. Verder wordt uitgegaan van "typical firms". Dat zijn groepen van bedrijven die meer of minder kosten maken, omdat ze wezenlijk van elkaar verschillen: grote bedrijven kunnen specialisten in dienst hebben, die sneller de handelingen van een verplichting kunnen verrichten of meer geautomatiseerd zijn. Kleine bedrijven zullen vaker zaken uitbesteden. Bij de meting van de regeldrukkosten is het zaak om vooraf in kaart te brengen of zulke verschillen zich voordoen en deelpopulaties te onderscheiden, waarvoor apart de regeldrukkosten in kaart wordt gebracht om die dan later te totaliseren.

Kwantificering inhoudelijke verplichtingen van bestaande wet- en regelgeving.

Bij inhoudelijke verplichtingen doet zich het probleem voor dat de verplichtingen ingrijpen op het primaire productieproces van bedrijven. Er is dan al snel sprake van "sunk costs", d.w.z. dat het niet meer aan te geven is welk deel van de productiekosten aan de overheidsregelgeving is toe te rekenen. Het bedrijf is na verloop van tijd gewend aan de wettelijke regels en vindt die mogelijk normaal.

Om toch een inschatting te maken van deze kosten, kan de volgende werkwijze worden toegepast:

- Vooraf wordt samen met een branche-organisatie een bedrijvenpanel geformeerd, die zich buigt over de hypothetische vraag wat er in de werkwijze bij betrokken bedrijven zou veranderen als de wet of een deel daarvan zou worden afgeschaft. Hierbij moet men zich rekenschap geven van de mogelijkheid dat onder druk van concurrentie toch gekozen kan worden voor een werkwijze, die vóór de invoering van de wet gangbaar was. Bij inhoudelijke verplichtingen is het zeer goed denkbaar dat bedrijven verschillend reageren en andere keuzes zouden maken indien de wet daadwerkelijk zou worden afgeschaft. Het bedrijvenpanel identificeert de belangrijkste opties en per optie waar besparingen (personeelskosten, materialen, bijkomende kosten, etc.) zich zouden kunnen voordoen.
- Vervolgens wordt via bijvoorbeeld een telefonische steekproef onder betrokken bedrijven dezelfde hypothetische vraag gesteld wat bedrijven anders zouden gaan doen als de wet daadwerkelijk zou worden afgeschaft, waarbij men kan kiezen uit de vooraf geïdentificeerde opties of een eigen variant. Hiermee wordt per optie bekend welk deel van het bedrijfsleven voor elke optie zou kiezen.
- Tenslotte worden enkele bedrijven per optie geselecteerd, die via een face-to-face interview bevraagd worden over de vraag hoeveel kosten de andere werkwijze van die optie het bedrijf zou schelen. De inschatting van het bedrijvenpanel bij welke soort kosten zich besparingen kunnen voordoen, wordt als leidraad in het interview gebruikt. Vervolgens worden resultaten van de interviews verzameld en wordt een gemiddelde besparing per optie berekend. Samen met de eerder vastgestelde percentages van bedrijven dat voor elke optie heeft gekozen kan de omvang van de populatie per optie worden vastgesteld en daarmee kan de totale besparing worden berekend, die neerkomt op de regeldrukkosten, die aan de overheid is te wijten.

- Het resultaat wordt eerst aan betrokken partijen als branche-organisaties en het bedrijvenpanel voorgelegd ter verificatie van de uitkomsten.

Er zijn een aantal bijzonderheden, die zich kunnen voordoen, namelijk:.

- Indien het gaat om verplichtingen, waarvan bekend is dat die tot bepaalde uitgaven of handelingen leiden, die het bedrijfsleven niet heeft geïncorporeerd in het bedrijfsproces, dan zijn simpelweg de kosten, die daarmee gemoeid zijn, als regeldrukkosten te typeren. Het kan ook zijn dat recentelijk een geheel nieuwe verplichting is ingevoerd. De regeldrukkosten, die toen zijn berekend, kan men ook gelijkstellen aan de regeldrukkosten van die verplichting.
- Voordat men het onderzoek in gang zet, moet men zich bewust zijn van de mogelijkheid dat verschillende wettelijke regels op hetzelfde productieproces of dezelfde materialen of dezelfde activiteiten ingrijpen. Voor bijv. bouwmaterialen gelden zowel eisen qua brandveiligheid, sterkte, milieu-aspecten, etc. Dit kan zowel tot een overschatting als onderschatting van de regeldrukkosten leiden. Enerzijds kan het bedrijfsleven bij de telefonische enquête of face-to-face interviews zich realiseren dat er nog andere regelgeving is waardoor men bij een beperkte scope van het onderzoek toch niet voor een andere werkwijze zou kiezen. Anderzijds kan het bedrijf in zijn antwoord die andere regels negeren en te vaak voor een andere werkwijze kiezen.

De beste methode is in zulke gevallen om samenhangende delen van wetten in het onderzoek mee te nemen en de hypothetische vraag te stellen wat er zou gebeuren als die worden afgeschaft. Bijv. door de vraag: "stel dat alle wettelijke eisen aan bouwmaterialen zouden vervallen, wat zou u dan aan kosten besparen"?

- Bedrijven moeten bij bovenstaande vragen erop gewezen worden dat zij naar besparingen op lange termijn moeten kijken, omdat wijzigingen in het productieproces vaak niet direct zouden worden doorgevoerd door de aanpassingskosten daarvan. Verder is van belang dat een bedrijf zich bij de beantwoording realiseert dat besparingen ten koste kunnen gaan van kwaliteit en de goede naam.

Rekening houden met uitvoeringspraktijk en wijze waarop toezichthouder werkt.

Bij de ex ante inschatting van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving is het vaak niet goed mogelijk in te schatten hoe de uitvoering of het toezicht in de praktijk zal uitpakken. Bij het meten van regeldrukkosten van bestaande wet- en regelgeving is dat wel het geval. Daarom dient naast de ervaringen van individuele bedrijven/burgers ook de uitvoeringsorganisatie en toezichthouder betrokken te worden bij een evenwichtige inschatting wat de mogelijk extra regeldrukkosten is die ontstaat door de wijze waarop uitvoeringsorganisatie en toezichthouder de wettelijke regels in de praktijk interpreteren en uitvoeren. Ook bij deze inschatting dient te worden uitgegaan van typical firms per categorie bedrijven/burgers, omdat er in dit opzicht verschil kan zijn tussen bijv. grote en kleine bedrijven of gespecialiseerde bedrijven versus bedrijven met een breed product- of dienstenassortiment.