

In het kort

Op verzoek van de Tweede Kamer is een Verkenning uitgevoerd naar regeldruk vanuit Europa in het bijzonder naar rapportageverplichtingen. Een eerste bevinding is dat een volledig overzicht van de omvang van de regeldrukkosten voortvloeiend uit EU-wetgeving op zowel Europees als nationaal niveau ontbreekt. Een dergelijk beeld is ook moeilijk te construeren. Een meer kwalitatief beeld is wel mogelijk. Op basis van bronnenonderzoek en interviews identificeert deze verkenning een overzicht van de 'meest belastende' EU-regelgeving. Vervolgens is geprobeerd dit overzicht te kwantificeren door middel van een analyse van de impact assessments die de Europese Commissie voorbereidt bij een nieuw wetsvoorstel en een snelle enquête, ofwel flitspeiling onder MKB-ondernemers.

Bij de totstandkoming van Europese richtlijnen en verordeningen stelt de Europese Commissie meestal een zogeheten impact assessment (IA) op.¹ Deze impact assessments onderbouwen of regels op EU-niveau nodig zijn (subsidiariteitstoets) en welke regels het beleidsdoel het beste benaderen (proportionaliteitstoets). Het impact assessment vergelijkt daarbij meerdere beleidsopties en bevat doorgaans een bijlage met een kwantificering van de regeldruk van de voorkeursoptie. Een directe doorvertaling van de gekwantificeerde Europese voorkeursoptie in nationale wetgeving geeft idealiter een goed beeld van de regeldrukgevolgen van de nieuwe regels voor Nederlandse ondernemers.

Als er een impact assessment is, is de kwaliteit daarvan doorgaans hoog. Impact assessments vervullen een belangrijke rol in het ex-ante beleidsproces dat gericht is op het maken van de juiste beleidskeuze (i.e. het kiezen van de beleidsoptie die het maatschappelijke probleem zo goed mogelijk oplost tegen zo laag mogelijke kosten). De uitkomst van de Verkenning laat echter zien dat het in de praktijk niet goed mogelijk is om basis van impact assessments een inschatting te maken van de regeldrukgevolgen van een specifieke verordening of richtlijn. Dit heeft redenen die betrekking hebben op het gebruik van de impact assessments voor de Europese besluitvorming (nummer 1 t/m 5) en op de vertaalslag naar de Nederlandse context (nummer 6):

1. Verordeningen en richtlijnen bestaan vaak uit opeenvolgende herzieningen en consolidaties. Om de regeldrukimpact van een specifieke verordening of richtlijn in kaart te brengen moet voor iedere herziening een impact assessment met regeldruk berekening zijn uitgevoerd. Hoewel dit verplicht is, gebeurt het niet altijd.
2. Ten behoeve van de voorkeursoptie wordt doorgaans een regeldrukanalyse uitgevoerd. Deze is opgenomen in een bijlage van het impact assessment. Het expliciet opnemen van de regeldrukanalyse in het impact assessment zelf geeft het belang van regeldruk beter aan en maakt deze duidelijk inzichtelijk.
3. De definitieve versie van Europese richtlijnen en verordeningen is het resultaat van politieke compromissen in en tussen het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. Wijzigingen die tijdens deze onderhandelingen worden doorgevoerd, gaan zelden gepaard met een regeldrukanalyse.
4. Er zit een aantal jaren tussen het impact assessment en de nationale omzetting. In de tussentijd kunnen gewijzigde marktomstandigheden hebben plaatsgevonden. Deze leiden niet tot aanpassing van het impact assessment. Ook vindt geen inflatiecorrectie plaats.

¹ In hoofdstuk 5 is beschreven op welke wijze dit beleidsinstrument wordt ingezet en of toepassing altijd plaatsvindt.

5. Europese regels hebben een duale basis met een nationale keuze voor inpassing in een strafrechtelijk of bestuursrechtelijke context. Hierdoor kan stapeling van informatieverplichtingen ontstaan. Deze stapeling vormt geen onderdeel van een impact assessment.
6. Er vindt nauwelijks een eigenstandige, nationale kwantificering van regeldrukgevolgen plaats bij nationale implementatievoorstellen. De regeldrukparagraaf volstaat nauwelijks omdat die niet is toegespitst op de nationale situatie.

Omdat het niet mogelijk is om tot een eenduidige kwantificering van de regeldrukkosten te komen op verordening/richtlijn niveau, is gezocht naar een andere manier om inzicht te krijgen in welke Europese regelgeving belastend is voor het Nederlandse bedrijfsleven. Na inleidende hoofdstukken (1 tot met 3) identificeert hoofdstuk 4 van deze verkenning belastende regelgeving op basis van openbare bronnen van de Europese Commissie en belangrijke stakeholders (zoals Business Europe). Dit overzicht is vooral kwalitatief van aard. Hoofdstuk 5 bevat de kwantificering van de regeldruk op basis van impact assessments en hoofdstuk 6 bevat de ATR bevindingen van de flitspeiling. De flitspeiling uitgevoerd door Ipsos I&O is opgenomen in bijlage 5. Deze uitkomst maakt (ook kwantitatief) duidelijk in welke sectoren en beleidsdomeinen de regeldruk omvangrijk is. Een directe koppeling met specifieke richtlijnen en verordeningen is op grond van de peiling echter niet goed mogelijk. De belangrijkste bevindingen uit de peiling zijn:

- De gemiddelde MKB-ondernemer besteedt maandelijks zo'n 26 uur aan rapportageverplichtingen uit EU-wetgeving. De meeste tijd zijn Nederlandse bedrijven kwijt aan fiscale en financiële wetten.
- Bedrijven in de industrie worden het zwaarst belast met EU-rapportageverplichtingen, gevolgd door die in de sector Landbouw/visserij (maandelijks respectievelijk meer dan 40 en 35 uur).
- De verplichte rapportages voor Nederlandse bedrijven richten zich voornamelijk tot overheden en toezichthouders. Rapportages aan derden (consumenten en andere bedrijven) mogen echter niet over het hoofd worden gezien.

De verkenning wordt afgesloten met een aantal aandachtspunten voor het totstandkomingsproces van nieuwe regelgeving.

1. Inleiding Verkenning naar aanleiding van motie Flach

*"In onze rechtscultuur is men haarfijn op de hoogte van de feilen en beperkingen van wetgeving als ordeningsinstrument, maar men blijft toch even hardnekkig geloven in de noodzaak en wenselijkheid van steeds verdergaande regulering"*²

Aanleiding

De Tweede Kamer heeft ATR gevraagd om een verkenning uit te voeren op EU-regelgeving die mogelijk veel regeldruk met zich meebrengt voor het Nederlandse MKB, in het bijzonder rapportageverplichtingen.³ Het verzoek is de verkenning uit te voeren mede aan de hand van eerdere ATR-adviezen en na consultatie van MKB-ondernemers. Aan het verzoek ligt de motie van het lid Flach c.s. van 5 maart 2024 ten grondslag.⁴

Context: aandacht vanuit Nederland voor (Europese) regeldruk

Het kabinet hecht aan het beperken van regeldruk.⁵ Daarbij richt de aandacht zich ook op regeldruk die voortvloeit uit Europese regelgeving. Reden hiervoor is dat veel nationale regelgeving een Europese oorsprong heeft. De aandacht voor Europese regelgeving heeft ertoe geleid dat de Instellingswet⁶ die recent in de Tweede Kamer is aangenomen, de adviesfunctie van ATR verbreedt naar de zgn. BNC-fiches. Ook heeft de Tweede Kamer tijdens de begrotingsbehandeling van EZ in oktober 2024 gevraagd de signaleringsfunctie van ATR te verbreden naar nationale koppen van landelijk toezichthouders op Europese regelgeving.⁷ Verder is aan de regering gevraagd in overleg te treden met de Eurocommissaris over manieren waarop start-ups minder regeldruk kunnen ervaren.⁸

Op 12 november 2024 is in een specifiek geval gevraagd om bij lidstaatopties niet te kiezen voor een nationale kop.⁹ Op 13 december 2024 zijn vragen gesteld door het TK-lid Kisteman over regeldruk naar mede naar aanleiding van het actieplan *Minder Druk Met Regels*.¹⁰ Tijdens de behandeling van de voorgenomen Instellingswet ATR op 6 februari 2025 werden ook voorbeelden van onnodige regeldruk genoemd. Daarbij werd ook stilgestaan bij regeldruk vanuit Europa.¹¹

² De wet als kunstwerk, Willem Witteveen, blz. 317.

³ Brief van 19 juni 2024 van presidium TK aan voorzitter ATR.

⁴ *Kamerstukken II* 2023/24, 32637, nr. 609.

⁵ Zie onder meer het Hoofdlijnenakkoord en het Actieprogramma Minder druk met regels, TK-brief van de minister van Economische Zaken van 9 december 2024.

⁶ *Regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (Instellingswet Adviescollege regeldruk, Kamerstukken I* 2024/25, 36450, A).

⁷ *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 XIII, nr. 36, motie van het lid Flach c.s. van 17 oktober 2024.

⁸ *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 XIII, nr. 41, motie van de leden Dassen en Van Dijk van 17 oktober 2024.

⁹ *Kamerstukken II* 2024/25, 32 013, nr. 300, motie van de leden Vermeer en De Vries van 12 november 2024.

¹⁰ 2024Z21100 (ingezonden op 13 december 2024).

¹¹ Tweede Kamer, Debatten in het kort, Adviescollege toetsing regeldruk, eerste termijn, 6 februari 2025.

Aandacht vanuit Brussel voor regeldruk

Het voorkomen van onnodige regeldruk is een belangrijk onderdeel van de Europese Betere Regelgeving ('better regulation') agenda. De Commissie wil daarmee bewerkstelligen dat EU-beleid effectief en efficiënt de beleidsdoelstellingen behaalt. Het voorkomen van onnodige lastendruk is een essentieel aandachtspunt binnen deze agenda. Daarnaast zijn er de laatste jaren initiatieven specifiek gericht op het voorkomen of adresseren van onnodige regeldruk geïntroduceerd. Hieronder staan de belangrijkste programma's kort beschreven:

1. Better regulation Programm, vanaf 2002.

Het doel van dit programma is om regelgeving efficiënter en transparanter te maken. In 2003 is een start gemaakt met de impact assessments, vanaf 2013 maakt een MKB-toets hiervan onderdeel uit en in 2015 is de Regulatory Scrutiny Board (RSB) opgericht. Vanaf 2015 zijn effectbeoordelingen en consultaties met belanghebbende toegevoegd. In 2022 is het programma uitgebreid met de Single Digital Gateway dat beoogt de digitale toegang van burgers en bedrijven tot administratieve diensten te versterken.

2. Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT), vanaf 2012

Dit programma richt zich op het vereenvoudigen van bestaande regelgeving en het verminderen van administratieve lasten. In 2010 is de Fitness Check aan REFIT toegevoegd. Een Fitness Check evalueert de samenhang, efficiëntie en effectiviteit van bestaande EU-regelgeving. Het One In, One-Out- principe is er in 2022 aan toegevoegd. De toepassing van dit principe moet ertoe leiden dat bij elke nieuwe regeling die een last oplegt, ergens anders een vergelijkbare last verdwijnt. In 2023 is REFIT aangevuld met een 25 procent reductiedoelstelling voor rapportageverplichtingen.¹²

3. Fit for Future platform (2020-2024)

Het Fit for Future-platform (F4F) is opgericht als een aanvulling op REFIT om EU-wetgeving te vereenvoudigen en te moderniseren. Specifieker is het doel om onnodige lasten voor burgers en bedrijven, vooral kleine en middelgrote ondernemingen, te verminderen. Het platform bestaat uit een groep deskundigen. Het mandaat is eind 2024 afgelopen. De Europese Commissie verwacht het platform eind 2025 opnieuw in te stellen.¹³

4. Omnibus-pakket (2025)

De Europese Commissie heeft op 26 februari 2025 het Omnibus-veroeenvoudigingspakket voorgesteld om de regeldruk voor bedrijven te verminderen en de Europese concurrentiekracht te versterken. Dit pakket richt zich op het vereenvoudigen van duurzaamheidswetgeving, met name de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) en de EU Taxonomie.

¹² Communication Long-term-competitiveness.pdf, p.18.

¹³ [Fit for Future Platform \(F4F\) | European Committee of the Regions](#)

5. Jaarlijkse EU-werkprogramma's

Deze programma's hebben ook aandacht voor onnodige regeldruk. Zo is voor 2023 een Actieplan voor handhavingsvereenvoudiging gelanceerd met onder meer als doel onnodige administratieve lasten weg te nemen. In het werkprogramma voor 2025 is voorgenomen de regels voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te vereenvoudigen, standaardisering van bedrijfsregels en de Clean Industrial Deal dat gericht is op het vereenvoudigen van bedrijfsregels waaronder het stroomlijnen van duurzaamheidsrapportagevereisten.

Uit het bovenstaande blijkt dat er sinds twee decennia aandacht voor regeldruk binnen de Europese Commissie bestaat. Dit heeft niet kunnen voorkomen dat de regeldruk en de ervaren regeldruk flink is toegenomen.

2. Bronnen van hoge regeldruk

De toename van de regeldruk met een Europese oorsprong heeft meerdere oorzaken. Deze zijn deels vergelijkbaar met de oorzaken op nationaal niveau, maar voor een deel vloeien ze voort uit de specifiek Europese institutionele context.

Institutionele tekortkomingen van het Better Regulation Programme

- *Stapeling van regelgeving*

De Europese Unie heeft met eigen wetgeving en beleid veel invloed op Nederland. Nieuwe ontwikkelingen worden doorgaans gevolgd door nieuwe EU-regulering. Dit kan gaan om marktontwikkelingen, maar ook klimaatontwikkelingen. Bij de totstandkoming van Europese regelgeving worden ex ante impact assessments en ex post evaluaties gebruikt. Net als in de Nederlandse context richten de impact assessments zich op individuele verordeningen of richtlijnen. Ook als deze op zichzelf goed vormgegeven zijn, wordt de cumulatie van regeldruk met andere Europese regelgeving niet meegenomen. Ter illustratie, de afgelopen jaren zijn er veel nieuwe (thematische) richtlijnen en verordeningen bijgekomen. Het gaat bijvoorbeeld om richtlijnen over vereisten ten aanzien van productkwaliteit, verpakkingen, arbeidsomstandigheden en gebruik van plastic, en om milieubaarborgen en financieringsregels. Een producent van verf zal bijvoorbeeld aan alle hierboven genoemde richtlijnen moeten voldoen waardoor richtlijnen zich opstapelen voor de sector. Toepassing van het better regulation instrument van de Fitness Check zou een goed middel tegen stapeling kunnen zijn, maar wordt nog beperkt ingezet.

- *Risico-regelreflex*

De proportionaliteit van een maatregel kan worden afgemeten door de omvang van de regeldruk af te zetten tegen de omvang van het risico dat in een onderhavige kwestie wordt weggenomen of beperkt. De neiging om voortdurend risico's te willen vermindere(n), al dan niet naar aanleiding van een incident, kan leiden tot een reflex die leidt tot disproportionele ingrepen. Voortschrijdende technologie op gebied van milieu en voedselveiligheid detecteert bijvoorbeeld steeds vaker verontreiniging waarvan de schadelijkheid niet altijd vaststaat. Dit kan leiden tot bestuurlijke dilemma's met als uitkomst: nieuwe regels. Het intrekken van eenmaal ingestelde maatregelen met een veiligheids-oogmerk is lastig, zelfs als die ongewenste effecten blijken te hebben of niet blijken te werken.¹⁴

- *Tekortkomingen bij het in kaart brengen van de uiteindelijke regeldrukgevolgen per richtlijn*

Bij de voorbereiding van EU-regelgeving worden impact assessments opgesteld. Deze geven inzicht in de impact voor diverse beleidsopties. Vaak is de uiteindelijke richtlijn een combinatie van beleidsopties en onderhandelingsresultaten waardoor de impact van de richtlijn niet een-op-een inzichtelijk is. Hierdoor zijn de regeldrukgevolgen van de definitieve richtlijn lang niet altijd goed in kaart gebracht (zie verder Hoofdstuk 5).

¹⁴ Zie ook: Omgaan met de risico-regelreflex van Jan van Tol, in P.B. Boorsma en A.E. Ronner (red.), *Jaarboek 2013*, Nationaal Netwerk Risicomanagement 2014

- *Het totaaloverzicht van alle bestaande regels ontbreekt.*

Het is niet mogelijk gebleken om alle bestaande regels in kaart te brengen. Een eenduidig overzicht lijkt niet te bestaan. Hierdoor kunnen nieuwe informatieverplichtingen voor een sector worden opgesteld terwijl die informatie mogelijk op basis van andere Europese verplichtingen reeds voorhanden is. De mogelijkheid van meervoudig gebruik van informatie is zo onvoldoende in beeld.

Het totaaloverzicht wordt verder bemoeilijkt door het grotendeels ontbreken van horizonbepalingen: regels blijven onbeperkt gelden tenzij expliciet wordt besloten om ze in te trekken. In de loop van der jaren heeft de aangroei van regels geleid tot een ingeklonken sedimentlaag die voor bedrijven een verstikkende uitwerking kan hebben.

- *Voldoende toepassing van nationale parlementaire interventiemogelijkheden?*

Alle nieuwe voorstellen van de Europese Commissie worden direct naar alle nationale parlementen (TK en EK) gestuurd. Het gaat hierbij om richtlijnen en verordeningen maar ook om niet-wetgevende actieplannen of beleidspakketten.¹⁵ Binnen zes weken neemt het kabinet een standpunt in over het voorstel voor een nieuwe richtlijn of verordening en stuurt dit standpunt naar beide Kamers. Dit is het BNC-fiche (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) met een kaderinstructie voor de Brusselse onderhandeling. Een uitzondering op het voorgaande vormen de gedelegeerde richtlijnen en verordeningen. Deze worden niet aan de parlementen (Europees en nationaal) voorgelegd. Zij gaan vaak ook niet vergezeld van een impact assessment, zodat de regeldrukgevolgen ervan onbekend blijven (zie hieronder).

In Nederland heeft de Tweede Kamer de volgende interventiemogelijkheden:

- commissiedebat met het kabinet;
- inzet van kennisinstrumenten zoals een technische briefing, rondetafelgesprek of extern advies en onderzoek.¹⁶

Nader onderzocht kan worden in hoeverre lidstaten gebruik maken van deze interventiemogelijkheden als het gaat om regelgeving met grote regeldruk.

Praktijk na vaststelling van de wetgeving

- *Gedelegeerde richtlijnen en verordeningen en samenstelling onderhandelingsteam.*

Deze richtlijnen en verordeningen kunnen ook een bron van informatieverplichtingen zijn zonder dat die voorafgaand kenbaar zijn. Er is een trend waarneembaar van een groter gebruik van dit regelgevingsinstrument zonder dat er voldoende (parlementaire) controle op lijkt te bestaan. De uiteindelijke impact kan groot zijn zonder dat deze voorafgaand goed in kaart is gebracht. Verder bevordert de samenstelling van het betrokken onderhandelingsteam niet de aandacht voor de regeldruk tijdens de onderhandelingen. De teams bestaan veelal uit specialisten binnen een bepaalde sector of op een bepaald beleidsdomein. Hun specialistische kennis is onontbeerlijk voor de onderhandelingen, maar de keerzijde is dat zicht op en aandacht voor reeds bestaande rapportage- en informatieverplichtingen ontbreekt. Daardoor kan dubbele of anderszins niet-proportionele uitvraag van informatie ontstaan. Dit lijkt in ieder geval te gelden voor de financiële marktsector.

¹⁵ Werken aan wetten. Praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden door rapporteurs wetgevingskwaliteit Joost Sneller en Kees van der Staaij, december 2023, blz.100.

¹⁶ Werken aan wetten geeft in hoofdstuk 3.3 een overzicht van instrumenten om de kennis- en informatiepositie van wetsvoorstellen te versterken.

- *Interdependentie in uitvoeringspraktijk*

Open normen of open begripsbepalingen die in onderlinge samenhang moeten worden gezien, kunnen binnen een dominant domein een bepaalde invulling krijgen door een autoriteit waardoor die niet langer aansluit bij de beoogde open invulling. Het risico bestaat dan dat er in de praktijk sprake is van meervoudige normering met extra ervaren regeldruk. Dit kan er toe leiden dat sprake is van een nationale kop.

- *Toezichthouders leggen extra informatieverplichtingen op*

Naast informatieverplichtingen die hun basis vinden in richtlijnen en verordeningen, verlangen toezichthouders ook (periodieke) rapportages. De grondslag daarvoor wordt bijvoorbeeld gelegd in vergunningsvoorwaarden of certificeringsverplichtingen. De rapportageverplichtingen zijn doorgaans niet of onvoldoende in kaart gebracht bij de totstandkoming van de richtlijn of verordening. Ook in het kader van reguliere handhavingstaken of periodieke audits kunnen rapportagelasten ontstaan.

- *Kopiëren van informatieverplichtingen naar niet-EU gereguleerde bedrijven*

Er zijn voorbeelden¹⁷ waarbij nationale uitvoerings- of handhavingsorganisaties gedetailleerde Europese regels willen kopiëren naar bedrijven die niet onder de reikwijdte van de Europese richtlijn vallen. Vanuit de optiek van hun toezicht- en uitvoeringspraktijk is het namelijk aantrekkelijk om de regels voor alle onder toezicht staande bedrijven gelijk te trekken. Hierdoor ontstaat een soort gefaseerd ingevoerde nationale kop. Nationale regelgeving die vanuit deze motieven is opgesteld en rapportagelasten bevat, kan kritischer worden beoordeeld.¹⁸

Instrumentkeuze

- *Informatieparadigma*

Het informatieparadigma gaat uit van informatie die op rationele wijze wordt geanalyseerd en verwerkt. Europese regelgeving die burgers en consumenten wil beschermen, gebruikt het middel van het opleggen van een verplichting om informatie te verschaffen om dit doel te bereiken. Hierbij wordt de consument in staat gesteld om een goed geïnformeerde beslissing te nemen. De wetgever veronderstelt dat consumenten overwegend rationeel zijn en hun beslissingen baseren op basis van die verstrekte informatie en niet slechts op basis van emoties en sentimenten. Gedragseconomisch onderzoek zet vraagtekens bij de idee dat informatie zonder meer een effectieve vorm van bescherming is.¹⁹ Dit onderzoek wijst op het belang van sociale validatie ("kuddegedrag"). Bij de totstandkoming van regelgeving met informatieverplichtingen bestaat niet altijd voldoende aandacht voor dergelijke rationaliteitsbeperkingen, met als gevolg dat een te groot belang wordt toegekend aan informatieverplichtingen als beleidsinstrument.²⁰

¹⁷ Bijvoorbeeld de aanvullende RI&E (ARIE-regeling). Vereisten uit Richtlijn 2012/18/EU betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, zijn in Nederland ook verplicht voor bedrijven die niet onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. De reikwijdte van deze zogeheten Seveso-richtlijn wordt hierdoor verbreed.

¹⁸ Zie ATR-advies over Wijzigingsbesluit Financiële markten 2025.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Daniel Kahneman, *Ons feilbare denken*, 2011.

²⁰ Specifiek voor de financiële marktsector wordt verwezen naar de oratie van prof. Mr. B.J. de Jong, *De spannende driehoeksverhouding tussen financiële markten, recht en economische wetenschap*, 2015.

- *Nieuwe regulering bovenop bestaande zelfregulering*

In sommige sectoren bestaat adequate zelfregulering. De Europese aanpak van nieuwe regelgeving lijkt soms voorbij te gaan aan systemen van (nationale) zelfregulering. Hierdoor komt het voor dat bovenop de zelfregulering (zoals certificering) nieuwe Europese regels gelden (zoals een vergunningplicht). Een mechanisme waarbij adequate zelfregulering in de plaats kan komen voor nieuwe Europese regels verdient uitdrukkelijker de aandacht.²¹

- *Rulebased vs principlebased*²²

Bij wetgeving kan een onderscheid worden gemaakt tussen rulebased en principlebased regulering. Ruwweg leidt rulebased regulering tot meer rapportagelasten dan bij een principlebased benadering. Rulebased regelgeving stelt specifieke, gedetailleerde regels en voorschriften vast waaraan organisaties moeten voldoen. Omdat de regels gedetailleerd en concreet zijn, worden er vaak expliciete rapportageverplichtingen opgelegd om aan te tonen dat de regels worden nageleefd. Een regel kan bijvoorbeeld vereisen dat bedrijven jaarlijks rapporteren over een specifiek type uitstoot of over specifieke financiële transacties.

De veelheid aan gedetailleerde voorschriften kan leiden tot meer en uitgebreidere rapportages, omdat er bewijs moet worden geleverd voor compliance met elke afzonderlijke regel. Hierbij is de kanttekening op zijn plaats dat bedrijven ook gebaat zijn bij rechtszekerheid. Deze rechtszekerheid is beter gewaarborgd als alle verplichtingen expliciet zijn beschreven. Er bestaat dus een spanningsveld tussen principlebased regulering met meer ruimte voor interpretatie (en innovatie) en doorgaans minder expliciete rapportage-vereisten en rulebased regulering die meer rechtszekerheid biedt maar ook grotere rapportagelasten met zich meebrengt.

²¹ Zie bijlage 2 met voorbeeld van VCA.

²² Rulebased regulering laat zich kenmerken door zijn gedetailleerdheid waarin regels en voorschriften specifiek en uitputtend worden vastgelegd. Principlebased regulering bevat brede uitgangspunten met meer ruimte voor interpretatie en maatwerk.

3. Aanpak van de Verkenning

Deze verkenning richt zich op de regeldruk voor het Nederlandse MKB voortvloeiend uit EU-regelgeving en in het bijzonder op de rapportageverplichtingen in die regelgeving. Het doel is inzicht te geven in de omvang van dit probleem.

De verkenning bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel wordt aan de hand van desk research een globaal overzicht gegeven van EU-regelgeving waaruit de meeste rapportageverplichtingen voortvloeien. Zoals hieronder is beschreven, is het op basis van de beschikbare bronnen niet goed mogelijk om de precieze kwantitatieve omvang van de regeldrukkosten voor het Nederlandse MKB vast te stellen. Daarom is er in het tweede onderdeel een snelle survey onder het Nederlandse MKB gehouden (een zogenaamde 'flits-peiling'). Deze snelle enquête geeft inzicht in de sectoren en beleidsdomeinen die het meeste regeldruk ondervinden.

Rapportageverplichtingen

In zijn algemeenheid ontstaan rapportageverplichtingen om normconformiteit te controleren of te handhaven. Of een rapportageverplichting nodig is, begint met de vraag of de norm gesteld moet worden en vervolgens of en hoe die gecontroleerd moet worden.

Naast op zichzelf staande rapportageverplichtingen kunnen informatieverplichtingen hun oorsprong hebben in een vergunningrelatie tussen bedrijf en vergunningverlener/toezichthouder. Op onder toezicht staande instellingen kunnen rapportageverplichtingen rechtstreeks uit de wet volgen maar ook voortkomen uit de relatie met de toezichthouder. Er gelden bijvoorbeeld informatieverplichtingen om een vergunning te verkrijgen. Als er eenmaal een vergunningrelatie is, dan ontstaat er een doorlopende stroom aan informatieverstrekkingsverplichtingen, vaak via wettelijke verplichte rapportages maar ook via informatieverzoeken. Deze, niet afzonderlijk in de wet geregelde, informatieverstrekking kan de regeldruk vergroten. Het is de vraag of de wetgever zich altijd bewust is van de toegepaste uitvoeringspraktijk van toezichthouders en andere (semi)overheden.

Deze Verkenning richt zich op wettelijke rapportageverplichtingen en gaat niet in op andere vormen van belastende informatieverstrekking. Het beperkt zich tot rapportageverplichtingen die in de Europese regelgeving is opgenomen.

Het is van belang de context van de uitvoering van de rapportage in ogenschouw te nemen. Een rapportageplicht kent doorgaans een wettelijke basis. De manier waarop invulling moet worden gegeven aan de rapportage is echter lang niet altijd vormvrij. De instantie aan wie moet worden gerapporteerd, bepaalt vaak zelf op welke wijze de informatieverstrekking moet plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld door het verplicht stellen van:

1. Te hanteren formulieren en formats.
2. Verplicht te gebruiken interfaces die tot (kostbare) ICT-aanpassingen kunnen leiden.
3. Gebruik van portals waarbij soms meer informatie wordt gevraagd dan strikt genomen op grond van de wettelijke rapportageverplichting is gevraagd.

De formulieren, formats en standaarden waaraan de verslaglegging of rapportage moet voldoen, kunnen gewijzigd worden zonder betrokkenheid van de wetgever. Door dergelijke wijzingen kan de regeldruk worden verzaamd zonder dat de materiële norm in de wet is gewijzigd. De procedurele en uitvoeringsaspecten van rapportageverplichtingen en de mogelijke inkadering daarvan vragen meer aandacht bij de totstandkoming van wettelijke rapportageverplichtingen omdat die de (ervaren) regeldruk doen toenemen.

Kwalitatief overzicht van EU-regelgeving

Idealiter bestaat er een overzicht van de regeldruk die voortvloeit uit EU-regelgeving. Een dergelijk overzicht bestaat op EU- noch op lidstaatniveau. Om toch enig inzicht te krijgen in belastende EU-regelgeving is de documentatie van het EU-beleid dat als doel heeft om de regeldruk die voortvloeit uit de EU Acquis te verlagen, gebruikt.

Een eerste bron van informatie is de *Call for Evidence 'Rationalisation of reporting requirements'*.²³ In deze Call hebben in totaal 193 partijen feedback gegeven, waaronder koepelorganisaties zoals Eurocommerce, Eurochambres, Business Europe en MKB Nederland. Het doel van de Call for Evidence is om EU-regelgeving te identificeren die versimpeld kan worden. Het rapport van Business Europe, *Reducing Regulatory Burden to Restore the EU's Competitive Edge: 68 Proposals for the Reduction of Regulatory Burden in 2025*, biedt eveneens relevante inzichten.²⁴ Daarnaast zijn de *Annual Burden Survey*²⁵ en de opinies van het Fit for Future (F4F) Platform waardevolle bronnen.²⁶

Deze bronnen leveren geen direct overzicht op van de meest belastende EU-regelgeving. De Call for Evidence en het Business Europe rapport geven wel concrete aanbevelingen over hoe de administratieve lasten in specifieke verordeningen en richtlijnen verminderd kunnen worden zonder dat dit afbreuk doet aan het behalen van de beleidsdoelstellingen. Een onderliggende assumptie om uit deze informatie een overzicht te ontwikkelen van de EU-regelgeving die veel regeldruk opleveren, is dat de input van het bedrijfsleven zich richt op regelgeving die het als belastend ervaart. Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen van het Fit-for-Future Platform: ook deze aanbevelingen zullen vooral die wetgeving betreffen waarvan een deel van de regeldruk als onnodig wordt gezien. Om de betrouwbaarheid van de bevindingen te waarborgen is het daarom belangrijk om de uitkomsten te valideren. De uitkomsten zijn zowel door Business Europe als MKB Nederland beoordeeld.

²³ [Administrative burden – rationalisation of reporting requirements.](#)

²⁴ [Reducing regulatory burden to restore the EU's competitive edge | BusinessEurope.](#)

²⁵ [Annual Burden Survey - European Commission](#)

²⁶ [Adopted opinions - European Commission](#)

Kwantificering regeldrukimpact van EU-wetgeving op Nederlandse MKB

Het tweede onderdeel van de verkenning richt zich op het onderzoeken van de mogelijkheden om te komen tot een vorm van kwantificering van de rapportageverplichtingen die voortvloeien uit EU-wetgeving (i.e. hoeveel kost dit het MKB). Hiervoor kiest de verkenning twee paden:

- *Kwantificering o.b.v. impact assessments*

Het eerste pad richt zich op een verkenning van de impact assessments van de geïdentificeerde belastende EU-verordeningen en richtlijnen. Conform de *Better Regulation Guidelines* van de Europese Commissie moet in iedere impact assessment namelijk een kwantitatieve schatting gemaakt worden van de regeldrukimpact van de respectievelijke verordening of richtlijn. Het optellen van de geschatte regeldruk in de impact assessments van de geïdentificeerde meest belastende EU-regelgeving zou een kwantitatieve schatting moeten geven van de (macro) regeldruk die voortvloeit uit EU-regelgeving.

- *Kwantificering o.b.v. flitspeiling*

Voor deze verkenning is ook een snelle enquête, oftewel een flitspeiling, onder het Nederlandse MKB gehouden. Hiervoor is gebruik gemaakt van het Ipsos ondernemerspanel.²⁷ In deze flitspeiling worden o.a. vragen gesteld over de tijd die het Nederlandse MKB besteedt aan het voldoen aan de rapportageverplichtingen uit EU-wetgeving en de kosten van het (gedeeltelijk) uitbesteden van deze verplichtingen. Gezien het feit dat het gaat om een snelle enquête kan de regeldrukimpact o.b.v. de flitspeiling niet, zoals bij de impact assessments, op verordening of richtlijn niveau worden vastgesteld (dit zou te gedetailleerde vragen vergen). De flitspeiling levert dus een 'meer globale' schatting van de regeldrukimpact vanuit EU-regelgeving op.

Naast een inschatting van de regeldrukimpact van rapportageverplichtingen uit EU-wetgeving, is in de flitspeiling ook gevraagd naar de regeldrukbeleving onder het Nederlandse MKB en mogelijke oorzaken waarom het MKB regeldruk ervaart. Dit biedt een eerste kwalitatieve duiding van de regeldruk die het Nederlandse bedrijfsleven uit EU-wetgeving ervaart.

²⁷ Het panel bestaat momenteel uit bijna 4.500 ondernemers en vormt een goede afspiegeling van de landelijke populatie bedrijven (zie: [I&O Ondernemerspanel - Ipsos I&O Publiek](#)).

4. Overzicht van de meest belastende EU-regelgeving

De geïdentificeerde EU-wetgeving met aanzienlijke rapportageverplichtingen is gecategoriseerd op basis van vijf hoofdthema's. Voor wetgeving die niet binnen deze thema's valt, is een aparte groep 'overig' toegevoegd. Binnen elk thema is een verdere onderverdeling gemaakt in specifieke categorieën. Het overzicht is opgesteld volgens de volgende indeling:

1. Gezonde en inclusieve werkomgeving
 - 1.1. Veilige & gezonde arbeidsomstandigheden
 - 1.2. Eerlijke arbeidsomstandigheden
2. Milieu en duurzaamheid
 - 2.1. Supply Chain Due Diligence
 - 2.2. Circulaire Economie
 - 2.3. Energietransitie
 - 2.4. Natuurbescherming en biodiversiteit
3. Productkwaliteit en -eigenschappen
 - 3.1. Duurzame productstandaarden
 - 3.2. Productveiligheid
 - 3.3. Mitigatie chemische risico's
4. AVG en Cybersecurity
 - 4.1. Databescherming
 - 4.2. Cybersecurity
5. Financieel en fiscaal
 - 5.1. Financieel
 - 5.2. Fiscaal
6. Overig
 - 6.1. EU mobiliteit werknemers
 - 6.2. Statistiek
 - 6.3. EU weerbaarheid

De hierboven genoemde categorisering resulteert in een overzicht van de meest belastende EU-regelgeving, verdeeld over 16 groepen (zie de volgende pagina).²⁸

²⁸ Het is belangrijk om te benadrukken dat de categorisering aan hand van de 16 groepen geen eenduidige opgave is. Zo is er bijvoorbeeld voor gekozen om duurzame productstandaarden onder het thema productkwaliteit- en eigenschappen te plaatsen maar kan deze ook onder het thema milieu en duurzaamheid geschaard worden.

Overzicht belastende Europese regelgeving op basis van desk research

Gezonde en inclusieve werkomgeving	Milieu en duurzaamheid	Productkwaliteit en -eigenschappen	AVG en cybersecurity	Financieel en fiscaal	Overig
<i>Veilige arbeidsomstandigheden</i> Kaderrichtlijn voor veiligheid en gezondheid op het werk (en op de kaderrichtlijn voortbouwende specifiekere richtlijnen op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk).	<i>Supply Chain Due Diligence</i> - Taxonomieverordening - Richtlijn inzake duurzaamheidsrapportage door bedrijven (CSRD) - Ontbossingsverordening - Anti-dwangarbeidverordening	<i>Duurzame productstandaarden</i> - Europees productregister voor energielabelling (EPREL) - Verordening inzake ecodesign voor duurzame producten - Richtlijn inzake groene claims	<i>Databescherming</i> - Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG/GDPR) - Verordening Digitale Diensten (Digital Services Act) - Verordening artificiële intelligentie (Artificial Intelligence Act)	<i>Financieel</i> - Richtlijn ter bestrijding van witwassen (AML) - Cliëntonderzoek (CDD) - Boekhoudkundige standaarden jaarverslaglegging (IFRS)	<i>EU mobiliteit werknemers</i> - Richtlijn erkenning van beroepskwalificaties - Richtlijn inzake detachering van werknemers - Verordening inzake coördinatie van sociale zekerheidsstelsels
<i>Eerlijke arbeidsomstandigheden</i> - Richtlijn inzake loontransparantie - Richtlijn inzake transparante en voorspelbare werkomstandigheden	<i>Circulaire Economie</i> - Kaderrichtlijn afvalstoffen - Verordening inzake verpakking en verpakkingsafval - Batterijverordening - Richtlijn inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik	<i>Productveiligheid</i> - Verordening inzake algemene productveiligheid - Richtlijn ter bevordering van de reparatie van goederen	<i>Cybersecurity</i> - Cybersecurityverordening - Verordening cyberweerbaarheid - European Network and Information Security directive (NIS2)	<i>Fiscaal</i> - Mondiale gegevensuitwisseling (FATCA, CRS) - Richtlijn inzake administratieve samenwerking op het gebied van belastingheffing (DAC)	<i>Statistiek</i> Verordening inzake Europese bedrijfsstatistieken
	<i>Energietransitie</i> - Richtlijn inzake emissiehandel - Richtlijn industriële emissies - Richtlijn energie-efficiëntie - Richtlijn hernieuwbare energie - Koolstofcorrectie aan de Europese buitengrens mechanisme (CBAM)	<i>Mitigatie chemische risico's</i> - Verordening inzake registratie, evaluatie, autorisatie en beperking van chemische stoffen (REACH) - Verordening inzake classificatie, etikettering en verpakking (CLP)			<i>EU weerbaarheid</i> - Verordening inzake kritieke grondstoffen - Verordening voor een nettonulindustrie - Noodinstrument voor de interne markt
	<i>Natuurbescherming en biodiversiteit</i> - Habitat richtlijn, vogel richtlijn en Natura 2000 - Richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid				

De stapeling van regeldruk

Het overzicht laat zien dat regeldruk uit veel verschillende hoeken op het bedrijfsleven afkomt via bijvoorbeeld databeschermingsregels, duurzaamheidsvereisten en verplichte productstandaarden. Dit noemt men ook wel stapeling van regeldruk. Belangrijk om te benoemen is dat de mate van stapeling van bedrijf tot bedrijf verschilt, o.a. afhankelijk van wat de primaire werkzaamheden zijn van het bedrijf, de grootte van het bedrijf en of het bedrijf internationaal opereert. Het MKB indicatorenonderzoek bevat voorbeelden van deze stapeling. Het onderzoek laat zien dat bijvoorbeeld een machinefabrikant te maken heeft met verplichtingen om te rapporteren over de eerlijkheid en veiligheid van arbeidsomstandigheden, over de milieu- en sociale risico's in zijn waardeketen (CSRD), over de wijze waarop hij omgaat met chemische risico's (REACH) en met risico's ten aanzien van Cybersecurity (NIS2).

5. Kwantificering van regeldrukimpact door middel van IA

Het sluitstuk van het vorige hoofdstuk was een totaaloverzicht van de meest belastende verordeningen en richtlijnen. Dit hoofdstuk onderzoekt de mogelijkheden om aan de hand van impact assessments te komen tot een kwantificering van de regeldrukimpact van deze geïdentificeerde meest belastende EU-wetgeving. Impact assessments zijn een logisch vertrekpunt omdat de Europese Commissie, conform de betere wetgevingsagenda, in deze documenten de regeldrukimpact van een nieuw wetsvoorstel in kaart moeten brengen.

Impact assessments zijn een beleidsinstrument waarmee wordt beoordeeld of nieuwe EU-wetgeving gerechtvaardigd is en, zo ja, op welke manier deze het beste kan worden vormgegeven. Het is een verplicht instrument voor Commissievoorstellen die naar verwachting significante economische, sociale of milieu impact hebben. Impact assessments volgen een vast stramien: het probleem wordt gedefinieerd, mogelijke beleidsopties worden gepresenteerd, de impacts (inclusief regeldruk) van deze opties worden beoordeeld, en uiteindelijk wordt de beste beleidsoptie gekozen. Aangezien de in het vorige hoofdstuk geïdentificeerde EU-wetgeving significante regeldrukgevolgen heeft, zou voor deze verordeningen en richtlijnen een impact assessment gehouden moeten zijn waarin ook een regeldrukanalyse gemaakt is.

Impact assessments en regeldrukgevolgen van EU-wetgeving

Het totaaloverzicht van de meest belastende EU-regelgeving bevat verordeningen en richtlijnen met meerdere wijzigingen en herzieningen. Impact assessments bevatten een regeldrukanalyse van de verschillende beleidsopties die zijn afgewogen (zie bijlage 1 voor een beschrijving van de impact assessment en welke vragen daarin beantwoord moeten worden). Impact assessments kunnen dus een goede informatiebron zijn om een kwantitatieve schatting te maken van de regeldrukimpact van de geïdentificeerde belastende verordeningen en richtlijnen.

Een impact assessment analyseert de verwachte veranderingen van verschillende beleidsopties in vergelijking met de bestaande situatie of de status quo. Dit geldt ook voor de regeldrukanalyse die bij een voorkeursoptie wordt gemaakt. Bij een wijziging of herziening van bestaande EU-regelgeving brengt de regeldrukanalyse de mogelijke verzwaring of verlichting van de regeldruk in kaart, vergeleken met de huidige richtlijn of verordening. De keuze om in de regeldrukanalyse de focus te leggen op de wijziging ten opzichte van de bestaande situatie, is te begrijpen vanuit het perspectief dat het primaire doel van een impact assessment is om te bepalen welke beleidsoptie de beste oplossing biedt voor het huidige maatschappelijke probleem.

Om op basis van impact assessments tot een inschatting te komen van de regeldruk die een specifieke verordening of richtlijn met zich meeneemt, moet de onderzoeker teruggaan naar de regeldrukberekening van de 'basis-richtlijn' of 'basis-verordening'. Het impact assessment van de wijzigings- of herzieningsrichtlijn toont vervolgens de extra regeldruk die wordt geïntroduceerd ten opzichte van deze basisrichtlijn of -verordening. Deze extra regeldruk moet worden opgeteld bij de geschatte regeldruk van de basisrichtlijn of -verordening.

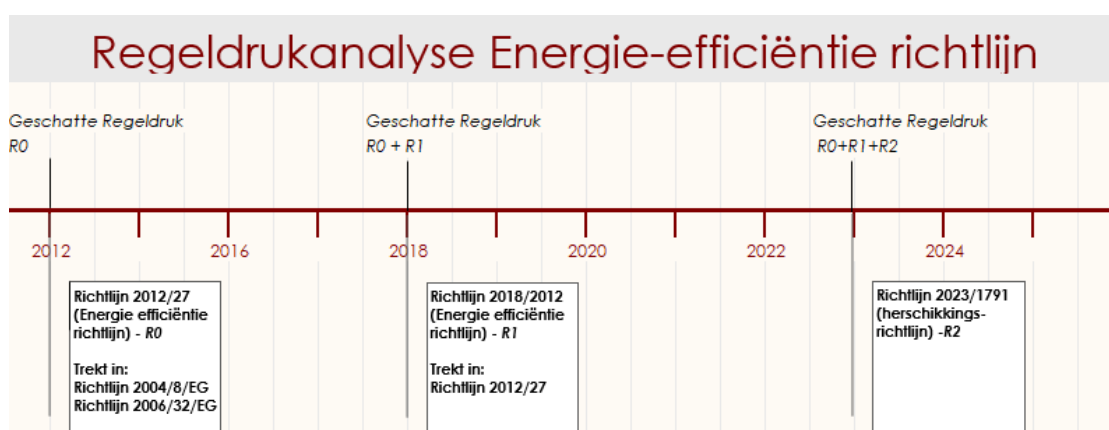
Tenslotte is het belangrijk om een (kleine) kanttekening te maken bij het gebruiken van impact assessments uit het verleden voor de kwantificering van de regeldruk van een verordening of richtlijn nu. De vraag is in hoeverre een geschatte regeldruk in bijvoorbeeld het jaar 2000 goed vertaalbaar is naar 2025. Allereerst heeft er natuurlijk inflatie plaatsgevonden. Hier kan echter voor gecorrigeerd worden. Problematischer is dat een bepaalde markt in de jaren sterk veranderd kan zijn. Een regeldrukanalyse gaat uit van het aantal bedrijven op dat moment. Als bijvoorbeeld het aantal bedrijven dat onder een richtlijn of verordening

valt sterk is gegroeid, dan leidt het overnemen van de regeldrukschatting uit het impact assessment van 2000 tot een grote onderschatting van de regeldruk. Een andere mogelijkheid waarom de regeldrukschatting uit 2000 niet meer up-to-date is, kan zijn dat de inspanning die nodig is om te voldoen aan een de voorschriften uit een verordening of richtlijn veranderd kan zijn (het kan makkelijker of moeilijker zijn geworden, bijvoorbeeld door de inzet van digitale middelen).

Vaststellen regeldrukgevolgen van EU-wetgeving: drie casus

Casus 1: Energie efficiëntie richtlijn

De energie-efficiëntie richtlijn wordt als eerste voorbeeld gebruikt. De basisrichtlijn is Richtlijn 2012/27. Deze wordt in 2018 gewijzigd (Richtlijn 2018/2012) en in 2023 volledig herzien (Richtlijn 2023 /1791). De schatting van de regeldruk die voortvloeit uit de Energie-efficiëntie richtlijn zou dan dus gemaakt kunnen worden door de regeldrukschatting in het impact assessment van de basis richtlijn (R0) op te tellen met de schattingen in de impact assessments van de eerste wijzigingsrichtlijn (R1) en de herzieningsrichtlijn (R2).



Hoewel de richtlijn uit 2012 (Richtlijn 2012/27) bestempeld kan worden als de basisrichtlijn, wijzigt ook deze basisrichtlijn gedeelten uit eerdere richtlijnen. Theoretisch gezien zouden dus ook de regeldruk die uit deze richtlijnen voortvloeit in kaart moeten worden gebracht (voor de gedeelten die de richtlijn in 2012 wijzigt). De onderstaande tabel beschrijft in hoeverre het mogelijk is om op basis van de impact assessments tot een betrouwbare schatting te komen van de regeldruk die voortvloeit uit de energie-efficiëntie richtlijn. In de impact assessments van de herschikking- en wijzigingsrichtlijnen uit respectievelijk 2023 (i.e. R2) en 2018 (i.e. R1) is alleen een kwantitatieve beoordeling gegeven de regeldrukimpact van de wijzigingen die met deze richtlijnen worden doorgevoerd. In de basisrichtlijn uit 2012 (R0) is de regeldrukimpact weliswaar gekwantificeerd maar slechts voor een gedeelte van de maatregelen. Van de genoemde richtlijnen die met de basis richtlijn worden ingetrokken, ontbreken de impact assessments. Met betrekking tot dit laatste is het belangrijk te vermelden dat het voornemen om (integrale) impact assessments, zoals we die nu kennen, te gaan doen stamt uit 2003.²⁹

²⁹ In 2003 hebben de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie in het interinstitutionele akkoord inzake betere wetgeving besloten om voor grote wetgevingstrajecten integrale impact assessments uit te voeren. Deze integrale impact assessments brengen de sociale, economische en milieu impact van het betreffende wetsvoorstel in kaart. De daaropvolgende interinstitutionele akkoorden inzake betere wetgeving hebben uitbreidingen toegevoegd aan de wijze waarop integrale impact assessments moeten worden uitgevoerd.

Tabel 1 Overzicht Energie-efficiëntierichtlijn

Richtlijn/Verordening	Regeldruk in kaart gebracht in het impact assessment
Richtlijn 2023/1791	Impact assessment uitgevoerd. Alleen kwalitatieve beschrijving van regeldruk impact.
Richtlijn 2018/2002	Impact assessment uitgevoerd. Alleen kwalitatieve beschrijving van regeldrukimpact.
Richtlijn 2012/27 (<i>basis-richtlijn</i>)	Impact assessment uitgevoerd. Gedeeltelijke kwantificering van de regeldruk, maar niet volledig. ³⁰
Richtlijn 2004/8/EG	De toelichting (<i>explanatory memorandum</i>) tot het voorstel benoemt geen impact assessment.
Richtlijn 2006/32/EG	De toelichting (<i>explanatory memorandum</i>) tot het voorstel benoemt geen impact assessment.

Casus 2: Algemene Verordening Gegevensbescherming (GDPR)

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (GDPR) vormt een goed voorbeeld van een Europese wetgevingsontwikkeling met een aanzienlijke impact op regeldruk. De basisverordening is Verordening (EU) 2016/679, die in 2018 van kracht werd en sindsdien als de primaire wetgeving voor gegevensbescherming binnen de EU geldt. Eventuele toekomstige wijzigingen of aanvullende richtsnoeren vanuit de Europese Commissie en toezichthouders beïnvloeden de nalevingskosten verder.

Hoewel de GDPR in 2018 een volledig vernieuwd kader introduceerde, verving en moderniseerde deze verordening eerdere richtlijnen, met name Richtlijn 95/46/EG. Theoretisch gezien zou een schatting van de totale regeldruk in kaart moeten brengen welke kosten voortvloeien uit de oorspronkelijke richtlijn (R0), de invoering van de GDPR (R1) en eventuele latere verduidelijkingen en aanpassingen (R2). De impact assessments van de GDPR zelf geven een indicatie van de nalevingskosten, maar niet alle verplichtingen zijn gekwantificeerd. Bovendien zijn veel van de bijkomende nalevingskosten afhankelijk van nationale implementatie en interpretatie door toezichthouders.

Net als bij de energie-efficiëntie richtlijn speelt hier de uitdaging dat eerdere wetgevingskaders niet altijd vergezeld gingen van gedetailleerde impact assessments. Daarnaast hebben organisaties, afhankelijk van hun sector en omvang, sterk uiteenlopende kosten ervaren bij de implementatie van de GDPR. In toekomstige evaluaties van regeldruk moet rekening gehouden worden met zowel directe verplichtingen uit de GDPR als de aanvullende nationale wetgeving en handhavingspraktijken die de nalevingskosten beïnvloeden.

³⁰ Dit impact assessment beschrijft beleidsopties op drie verschillende niveaus. Voor sommige beleidsopties is de regeldruk gekwantificeerd maar niet voor alle.

Tabel 2 Overzicht Algemene Verordening Gegevensbescherming

Richtlijn/Verordening	Regeldruk in kaart gebracht in het impact assessment
Verordening 2016/679 (basisverordening)	Impact assessment uitgevoerd. Regeldruk gekwantificeerd.
Richtlijn 95/46	Geen impact assessment uitgevoerd (IA's werden destijds nog niet uitgevoerd).

Casus 3: Richtlijn t.a.v. administratieve samenwerking op het gebied van belastingheffing (DAC)

Het impact assessment van de eerste Richtlijn t.a.v. administratieve samenwerking op het gebied van belastingheffing (Directive on Administrative Cooperation, DAC) stamt uit 2009 en de respectievelijke richtlijn is in 2011 in werking getreden (Richtlijn 2011/16). De rationale achter de richtlijn is dat door de globalisering EU-lidstaten steeds vaker een beroep moeten doen op wederzijdse bijstand bij de heffing van belastingen, met name directe belastingen. Deze Richtlijn kan getypeerd worden als de basis richtlijn (hoewel de richtlijn strikt genomen een eerdere richtlijn uit 1977 intrekt). De mobiliteit van de belastingplichtigen, het aantal grensoverschrijdende transacties en de internationalisering van de financiële instrumenten zijn sterk toegenomen. Hierdoor is het voor de lidstaten, die hun nationale soevereiniteit bij de vaststelling van de hoogte van de belastingen niet wensen op te geven, steeds moeilijker om de verschuldigde belasting juist te heffen. Doordat een juiste belastingheffing steeds moeilijker wordt, functioneren de belastingstelsels niet goed en worden belastingen niet goed geheven wat kan leiden tot belastingfraude en belastingontduiking. Een afzonderlijke lidstaat kan steeds moeilijker zijn stelsel uitvoeren zonder inlichtingen van andere lidstaten. Het stelsel van de DAC richt een nieuwe administratieve samenwerking tussen de belastingdiensten van de lidstaten op. Bij het ontwerp boven deze richtlijn is geen impact assessment uitgevoerd.

In 2014 vindt de eerste wijziging plaats (DAC2, 2014/107/EU). Het stelsel wordt uitgebreid met verplichte informatie-uitwisseling tussen marktpartijen en bevoegde nationale autoriteiten. Er is geen impact assessment uitgevoerd. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat men onnodige vertraging wil voorkomen. De tweede wijziging volgt kort daarna (DAC 3, 2015/2376/EU). Deze wijziging betreft informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten. Het is onduidelijk of er een impact assessment is uitgevoerd. De SWD (staff working documents) zijn van de website verwijderd. De derde wijziging is weer een jaar later (DAC 4, 2016/881/EU). Deze wijziging betreft informatie-uitwisseling tussen marktpartijen en bevoegde autoriteiten. Er is geen impact assessment uitgevoerd.

In datzelfde jaar vindt ook de vierde wijziging plaats (DAC 5, 2016/2258/EU). Er is geen impact assessment gemaakt maar er wordt wel verwezen naar het impact assessment van de vierde antiwitwasrichtlijn in het Explanatory Memorandum van 5 juli 2016. De vijfde wijziging vindt plaats in 2018 (DAC 6, 2018/822/EU). Deze wijziging betreft informatie-uitwisseling tussen marktpartijen en bevoegde autoriteiten. Er is voor het eerst een impact assessment uitgevoerd. De uitkomst van dit impact assessment is dat er nauwelijks consequenties zijn voor het MKB, een kwantificering wordt niet gegeven. In 2021 vindt de zesde wijziging plaats (DAC7 2021/514/EU). Het gaat hier wederom om informatie-uitwisseling tussen marktpartijen en bevoegde autoriteiten. Er is een impact assessment uitgevoerd. De kwantificering van eenmalige kosten is € 875 miljoen en van structurele kosten € 105 miljoen. Voor Nederland zijn de kosten geschat op € 44 miljoen eenmalig en € 5 miljoen structureel. De DAC 8 (2023/2226/EU) volgt daarna. Het gaat ook hier weer om informatieverplichtingen vanuit marktpartijen. Er is een impact assessment uitgevoerd. De incidentele

kosten bedragen tussen de € 233 miljoen en € 284 miljoen en de structurele kosten tussen de € 20,3 miljoen en € 24,9 mln. Voor Nederland zijn de kosten geschat op tussen de € 20,8 en € 25,4 miljoen eenmalig en tussen de € 1,8 miljoen en € 2,2 miljoen structureel.

De laatste wijziging (DAC 9) is momenteel in voorbereiding. Het betreft informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten. Er is geen impact assessment uitgevoerd omdat toepassing van dit instrument een snelle implementatie zou vertragen. In het BNC-fiche (*Kamerstukken II* 2024/25, 22112, nr. 3985 van 10 december 2024) is in de paragraaf financiële consequenties vermeld dat voor het voorstel geen impact assessment is gemaakt waardoor de financiële consequenties voor regeldruk voor het bedrijfsleven niet in kaart zijn gebracht. De DAC-regelgevingscomplex met de vele wijziging leent zich voor een Fitness Check. Deze lijkt vooralsnog niet te zijn uitgevoerd, althans is niet vindbaar.

Tabel 3 Overzicht DAC

Richtlijn/Verordening	Regeldruk in kaart gebracht in het impact assessment
Richtlijn 2023/2226	<u>Impact Assessment</u> uitgevoerd. Regeldruk gekwantificeerd.
Richtlijn 2021/514	<u>Impact Assessment</u> uitgevoerd. Regeldruk gekwantificeerd.
Richtlijn 2018/822	<u>Impact Assessment</u> uitgevoerd. Geen kwantificering van de regeldrukgevolgen.
Richtlijn 2016/2258	De <u>toelichting</u> (<i>explanatory memorandum</i>) tot het voorstel benoemt dan geen impact assessment maar verwijst naar de Impact Assessment van de Antiwitwasrichtlijn.
Richtlijn 2016/881	De <u>toelichting</u> (<i>explanatory memorandum</i>) tot het voorstel benoemt dan geen impact assessment is uitgevoerd.
Richtlijn 2015/2376	De <u>toelichting</u> (<i>explanatory memorandum</i>) tot het voorstel benoemt dat een impact assessment is uitgevoerd. De <u>link</u> op EUR-Lex werkt echter niet.
Richtlijn 2014/107	De <u>toelichting</u> (<i>explanatory memorandum</i>) tot het voorstel benoemt dat geen impact assessment is uitgevoerd vanwege tijdrestricties.
Richtlijn 2011/16 (basis-richtlijn)	De <u>toelichting</u> (<i>explanatory memorandum</i>) tot het voorstel benoemt dat geen impact assessment is uitgevoerd.

Vaststellen regeldruk op basis van IA niet goed mogelijk

In beginsel kunnen impact assessments inzicht bieden in de regeldrukgevolgen van een verordening of richtlijn. Gezien het feit dat veel verordeningen en richtlijnen bestaan uit verschillende wijzigingen en consolidaties is het van belang dat de impact assessments systematisch en volgens dezelfde uitgangspunten worden uitgevoerd (i.e. de regeldruk moet in de verschillende impact assessments op dezelfde wijze worden berekend). Zoals de casus laten zien is dit maar beperkt het geval.

Zoals ook uit de casus blijkt, wordt niet altijd een impact assessment uitgevoerd. Maar ook als die wel wordt gedaan en een regeldrukanalyse wordt gemaakt bij de voorkeursoptie, komt aan de regeldrukanalyse niet de aandacht toe die het verdient. De regeldrukanalyse staat dan niet in de hoofdtekst van het impact assessment maar meer 'verstopt' in een annex.

Daarnaast komt het vaak voor dat de finale richtlijn of verordening afwijkt van de voorkeursoptie zoals gepresenteerd in het impact assessment. Dit gebeurt bijvoorbeeld door onderhandelingen tijdens het verdere totstandkomingsproces. De regeldrukgevolgen van de aangebrachte wijzigingen worden daarbij doorgaans niet in kaart gebracht.

6. Flitspeiling: de ondernemer aan het woord

Als onderdeel van het onderzoek heeft Ipsos I&O een korte enquête, ofwel flitspeiling, gehouden onder MKB-ondernemers om te vragen hoe zij de regeldruk voortvloeiend uit EU-wetgeving ervaren. Een flitspeiling is een laagdrempelige wijze van uitvragen door middel van een beperkt aantal gerichte vragen die ondernemers zelf aan het woord laat komen zonder tussenkomst van brancheorganisaties. Het is makkelijk te organiseren en geeft zo inzage in regeldrukgevolgen van EU-wetgeving voor het MKB zonder dat daar een tijdrovend consultatieproces voor doorlopen hoeft te worden. Door het opnemen van een open vraag waar MKB-ondernemers zelf oplossingen voor het regeldrukprobleem kunnen aandragen, wordt gebruik gemaakt van de kennis en het inzicht van ondernemers om te komen tot normatieve aanbevelingen.

Ipsos I&O heeft een rapport uitgebracht waarin algemene bevindingen van de flitspeiling zijn beschreven.³¹ Dit rapport is opgenomen als bijlage van dit rapport. Aan de hand van de data die Ipsos I&O heeft gedeeld, heeft ATR nog aanvullende analyses gedaan.

Belangrijke uitkomsten uit de Ipsos-rapportage en ATR analyse

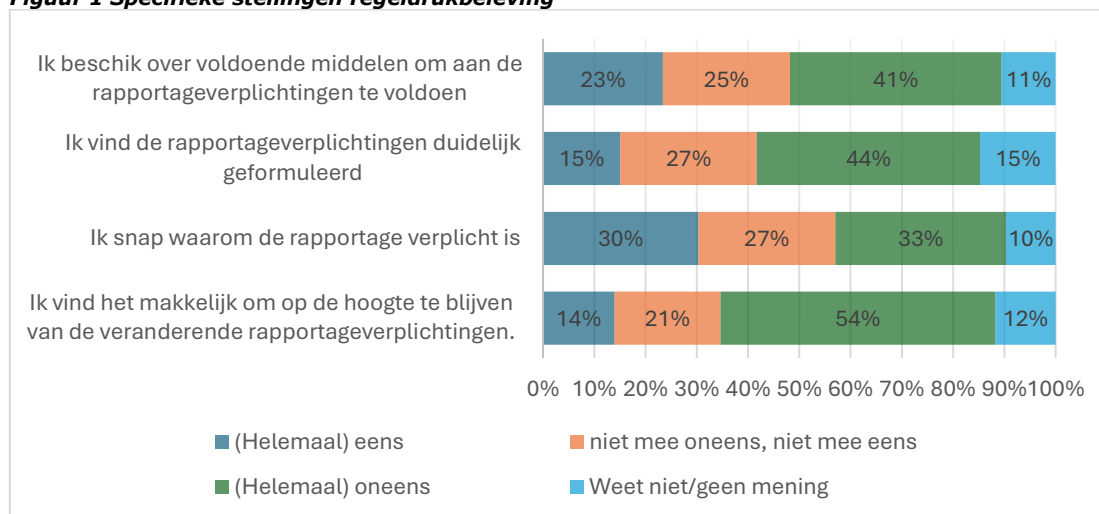
Regeldrukervaring

Belangrijke conclusies met betrekking tot de regeldrukervaring zijn (zie figuur 1):

- 62% van de geraadpleegde MKB-ondernemers ondervindt veel of zeer veel regeldruk.
- 72% geeft aan dat de regeldruk de afgelopen 3 jaar is toegenomen.
- 54% vindt het moeilijk om op de hoogte te blijven van de veranderende rapportageverplichtingen.
- 41% heeft onvoldoende middelen om aan de rapportageverplichtingen te voldoen.
- 44% vindt de verplichtingen onduidelijk geformuleerd.

³¹ Een bevinding uit de Ipsos-rapportage is ook dat MKB-bedrijven met meer werknemers meer regeldruk ervaren. Dit wijkt af van de reguliere bevinding dat kleine bedrijven meer regeldruk ervaren dan grotere. Het is niet duidelijk wat de oorzaak van deze bevinding is. Mogelijk is er sprake van samenloop van verschillende oorzaken, zoals sector of beleidsdomein. De bevinding is niet relevant voor de uitgevoerde Verkenning en is daarom niet in de verkenning opgenomen.

Figuur 1 Specifieke stellingen regeldrukbeleving



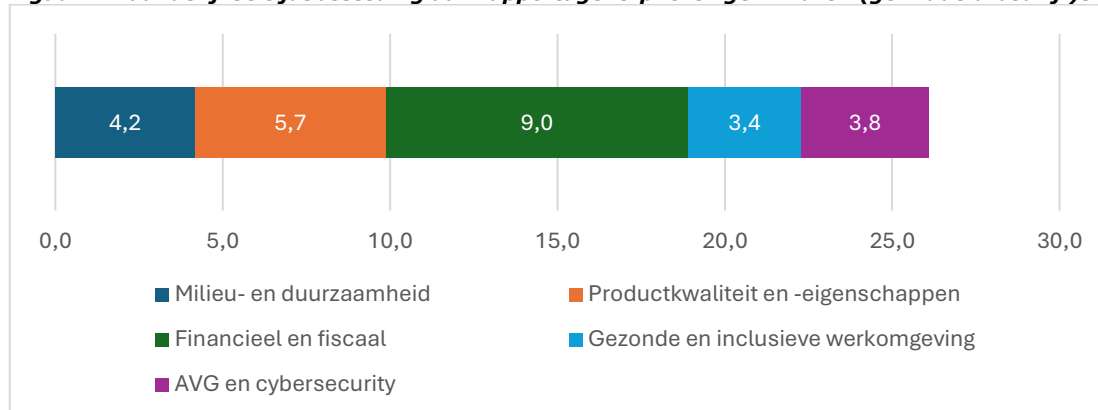
Rapportageverplichtingen

Op basis van de flitspeiling is het mogelijk om een inschatting te maken van kosten en tijdsbesteding die MKB-ondernemers kwijt zijn aan rapportageverplichtingen. Ook biedt de analyse inzicht in welke periode wordt gerapporteerd en aan wie.

Kosten en tijdsbesteding van rapportageverplichtingen uit EU-wetgeving

- Ongeveer 6 op de 10 MKB ondernemers geeft aan de rapportageverplichting zelf uit te voeren. Vijftien procent geeft aan de rapportageverplichtingen uit te besteden en een even groot percentage doet dit voor een deel. Over het algemeen besteden kleinere MKB-ondernemers rapportageverplichtingen vaker uit.
- Wat betreft de kosten van uitbesteden van de jaarverplichting geven ongeveer vier op de tien ondernemers die de rapportageverplichtingen (deels) uitbesteden jaarlijks 5.000 euro of meer aan uit. Een kwart besteedt tussen de 2.500 en 5.000 euro en een derde besteedt minder dan 2.500 euro.
- MKB-ondernemers die de rapportageverplichtingen (gedeeltelijk) zelf doen, blijkt dat de gemiddelde MKB-ondernemer hier maandelijks ongeveer 26 uur aan kwijt is. Het grootste deel van deze tijd zijn de MKB-ondernemers kwijt aan rapportages op financieel en fiscaal gebied en aan rapportages gerelateerd aan producteigenschappen (zie onderstaande figuur).

Figuur 2 Maandelijkse tijdsbesteding aan rapportageverplichtingen in uren (gemiddeld bedrijf)³²



- Een uitsplitsing naar sector niveau laat zien dat de tijdsbesteding van MKB-ondernemers aan rapportageverplichtingen afhangt van in welke sector ze actief zijn. De gemiddelde MKB-ondernemer in de industrie is maandelijks meer dan 40 uur aan rapportageverplichtingen kwijt terwijl dit voor de ondervraagde MKB-onderneming in de financiële en zakelijke dienstverlening 'slechts' 20 uur is.

Verdeling van rapportageverplichtingen over het jaar

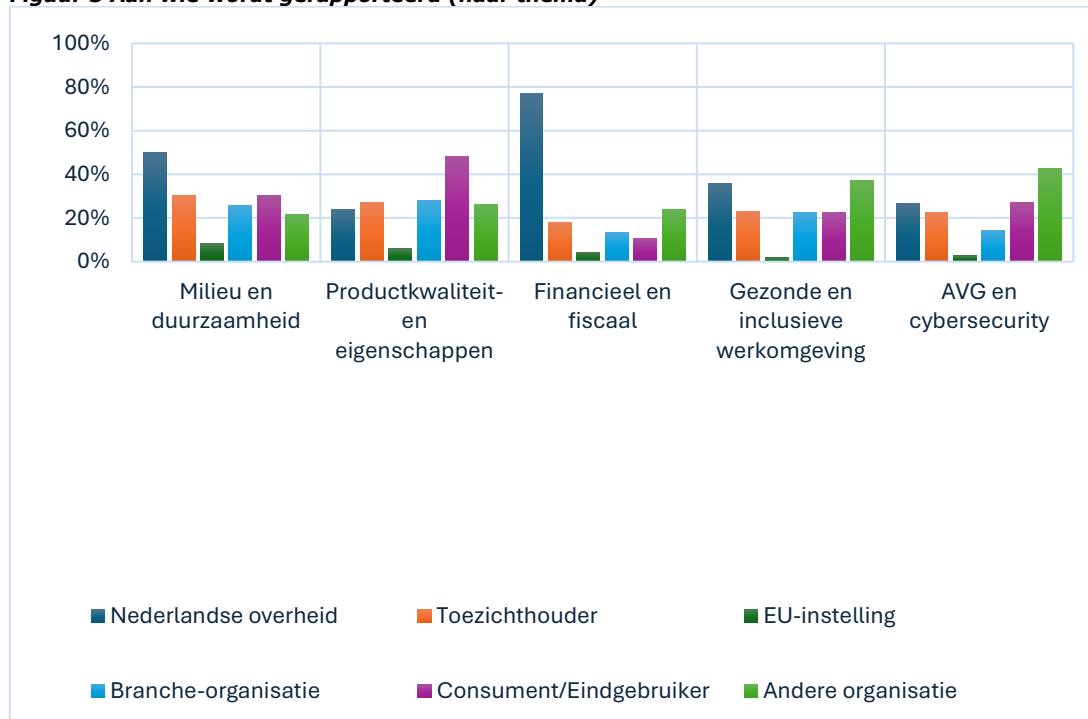
- 7 op de 10 MKB-ondernemers geven aan dat de rapportageverplichtingen verdeeld zijn over het jaar. Wel lijkt de druk in het eerste kwartaal iets hoger te zijn dan in de andere kwartalen, wat niet vreemd is gelet op de financiële verslaglegging die in dit kwartaal vaak plaatsvindt.

Aan wie wordt gerapporteerd?

- Het meest wordt aan de Nederlandse overheid gerapporteerd. Voor financiële en fiscale rapportages geeft zo'n 80% van de MKB-ondernemers aan dit rechtstreeks te doen. Voor rapportages op het gebied van 'milieu en duurzaamheid' is dit de helft, terwijl het voor de andere drie thema's rond de 30% schommelt.

³² De uitkomsten van deze grafiek volgen niet direct uit de flitspeiling. De berekening is toegelicht in de bijlage.

Figuur 3 Aan wie wordt gerapporteerd (naar thema)



- MKB-ondernemers rapporteren niet uitsluitend aan overheidsorganisaties (inclusief toezichthouders). Zo rapporteert bijna de helft over productkwaliteit en -eigenschappen direct aan de consument of eindgebruiker, terwijl dit bij 'milieu en duurzaamheid' en 'AVG en cybersecurity' rond de 30% ligt. Daarnaast geven MKB-ondernemers aan ook te rapporteren aan andere organisaties, zoals bedrijven. Voor de thema's 'gezonde en inclusieve werkomgeving' en 'AVG en cybersecurity' doet ongeveer 40% dit.

Suggesties vanuit het MKB om regeldruk te verminderen

De laatste vraag uit de flitspeiling betrof een open vraag waarin MKB-ondernemers suggesties konden doen over hoe de regeldruk uit rapportageverplichtingen verminderd kan worden. Naast een aantal specifieke aanbevelingen op het niveau van de verordeningen en richtlijnen zelf was er ook een aantal van meer algemene aard. Deze worden hier kort beschreven, een uitvoeriger weergave staat in bijlagen 4 en 5.

MKB-ondernemers geven de volgende redenen aan waarom het moeilijk is om te voldoen aan de rapportageverplichtingen:

- De opstellers van de rapportageverplichtingen kennen de praktijk niet goed. Dit leidt o.a. tot onduidelijke rapportageverplichtingen die niet goed aansluiten op de praktijk.
- De rapportageverplichtingen wijzigen (te) snel.
- De rapportageverplichtingen volgen vaak uit een gebrek aan vertrouwen jegens het bedrijfsleven. Dit uit zich bijvoorbeeld in een hoge frequentie van rapportageverplichtingen. Een geopperde aanbeveling is om te werken vanuit een 'high trust'-systeem waarin bedrijven die nog nooit op een onregelmatigheid zijn 'betrap't' onderworpen worden aan een lichter rapportageregime.

Daarnaast noemen MKB-ondernemers een aantal opties om het makkelijker te maken voor bedrijven om te voldoen aan de rapportageverplichtingen:

- Het ontwikkelen van een totaaloverzicht van alle rapportageverplichtingen waar bedrijven aan moeten voldoen.
- Het oprichten van een eenloketsysteem voor informatieverstrekking aan een overheidsinstantie (wat ook goed past bij het uitgangspunt 'eenmalig uitvragen, meervoudig gebruik').

Toeziethouders zouden zich meer kunnen focussen op het begeleiden van bedrijven zodat ze kunnen voldoen aan de rapportageverplichting (in plaats van ze te bestraffen wanneer ze dit niet doen).

7. Mogelijke oplossingen

Op grond van het voorgaande én de ervaringen die ATR heeft opgedaan bij de advisering over voorgenomen regelgeving kan een aantal verbeterpunten worden benoemd. Deze betreffen (1) de procedure met betrekking tot het maken van impact assessments door de Europese Commissie, (2) de kwantificering van de regeldrukgevolgen van voorstellen door de Europese Commissie voor de specifiek Nederlandse situatie, en (3) de nationale implementatie van Europese regelgeving.

Verbeter procedure Impact Assessments – voorbereidende EU-fase

- a.
Impact assessments zouden standaard aanwezig moeten zijn, het “geen-tijd-argument” is alleen aanvaardbaar in situaties van majeure maatschappelijke crises.
- b.
De regeldruk van de voorkeursoptie moet in het impact assessment expliciet een plaats krijgen. Daarnaast moeten de regeldrukgevolgen van wijzigingen aangebracht door het Europees Parlement en de Raad ook inzichtelijk worden gemaakt. Dit geeft een coherente analyse van de regeldruk bij de finale tekst van de richtlijn of verordening.
- c.
Regeldrukanalyses moeten op een consequente wijze worden uitgevoerd volgens de methodiek zoals omschreven in Better Regulation Guidelines en Toolbox. Regeldrukanalyses moeten bijvoorbeeld zowel administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten als handhavingskosten omvatten. Ook is meer aandacht voor werkbaarheid van rapportageverplichtingen noodzakelijk.
- d.
Normering houdt niet op met het opstellen van nieuwe vereisten. Er volgt vaak een stelsel van toezicht op waarbij toezichthouders extra informatie- en rapportageverplichtingen kunnen opleggen. De impact van deze meer verborgen laag regeldruk verdient uitdrukkelijke aandacht bij de totstandkoming van (beleids)regels.
- e.
Als er een passend systeem van zelfregulering is (zoals een systeem van certificering), dan ligt het in de rede om deze als gelijkwaardig te mogen beschouwen als de vergelijkbare nieuwe vereisten (zoals een vergunningstelsel) uit de betreffende richtlijn. Op deze wijze wordt maatwerk mogelijk, zonder dat dit ten koste gaat van de doelstelling van de regelgeving.
- f.
Als er tijdens de behandeling in het Europees Parlement en in de Raad van de Europese Unie wijzigingen worden voorgesteld die mogelijk regeldrukgevolgen kunnen hebben, dan dienen die in kaart te worden gebracht voordat een eventuele stemming daarover plaatsvindt.
- g.
Laat de Europese Commissie zgn. ‘implementation workshops’ organiseren, waarin de Europese Commissie met lidstaten verkent op welke wijze regelgeving met zo min mogelijk regeldrukgevolgen kan worden geïmplementeerd. Deze workshops stellen lidstaten ook in staat om van elkaars ervaringen te leren.

h.

Beweeg de Europese Commissie tot het uitvoeren van interim (ex durante) evaluatie, vergelijkbaar met de Nederlandse invoeringstoets. Daarmee kan inzicht worden verkregen of Europese regelgeving in de praktijk de effecten heeft die waren bedacht en bedoeld. In de praktijk bestaat nogal eens een discrepantie tussen de regeldrukgevolgen die ex ante is berekend (in het impact assessment) en de regeldrukgevolgen die uiteindelijk in de praktijk wordt ervaren. Dit verschil vloeit onder meer voort uit de wijze van implementatie (zie adviespunt g) en het feit dat de initiële berekening van de regeldrukgevolgen was gebaseerd op onvolledige kennis.

Meer aandacht voor kwantificering regeldrukgevolgen bij BNC-fiches – fase nationale beoordeling Commissievoorstel en bepaling onderhandelingsinzet

i.

Voor de Nederlandse positiebepaling met betrekking tot voorstellen van de Europese Commissie is voorafgaand aan de onderhandelingen inzicht nodig in de regeldrukgevolgen van die voorstellen voor de specifiek Nederlandse situatie.

j.

Er moet meer oog komen voor bestaande toezichtarrangementen van zowel publieke als private oorsprong. Er is niet alleen stapeling van regels maar ook stapeling van toezicht die de ervaren regeldruk vergroot.

k.

Zorg dat het NL onderhandelingsteam bestaat uit een goede mix van inhoudelijk deskundigen, “dwarskijkers” (thema-overstijgend) en praktijkervaringsdeskundigen.

l.

Introduceer horizonbepalingen bij nieuwe rapportageverplichtingen.

Nederlandse wet- en regelgeving – fase nationale implementatie

m.

Laat (vertegenwoordigers van) ondertoezichtstaande bedrijven samen met toezichthouders periodiek voorstellen doen over welke rapportageverplichtingen kunnen worden afgeschaft of niet langer periodiek maar eenmalig kunnen worden uitgevraagd.

Bijlage 1 Europese Impact Assessment en Beleidskompas

Een impact assessment is een document waarin de Europese Commissie de gevolgen van wetgevingsvoorstellen beschrijft, om tot weloverwogen beslissingen te komen. Een impact assessment bestaat uit zeven vragen die beantwoordt moeten worden. Zoals uit de hieronder beschreven vragen blijkt, vormt de beantwoording van de eerste vragen de basis voor de vragen die daarop volgen. Het gaat om de volgende zeven kernvragen die een impact assessment moet beantwoorden:

1. Wat is het probleem en waarom is het een probleem?

De analyse van het probleem omvat het identificeren van de oorzaken en gevolgen, het vaststellen van wie wordt geraakt en de omvang van het probleem.

2. Waarom moet de EU handelen?

Beoordeling of de lidstaten het probleem zelf kunnen oplossen, of de EU het recht heeft om te handelen en of de EU het beste geplaatst is om dit te doen.

3. Wat zijn de beleidsdoelen?

Bepalen van de doelstellingen van het beleid, die voortvloeien uit de analyse van het probleem (vraag 1).

4. Wat zijn de opties voor het bereiken van de doelstellingen?

Analyse van beschikbare beleidsopties om de beleidsdoelen (vraag 3) effectief te behalen. Op basis van deze analyse worden de meest relevante opties geselecteerd voor analyse in het impact assessment.

5. Wat zijn de economische, sociale en milieu-impact van de geselecteerde beleidsopties?

Beoordeling van de effecten van de geselecteerde beleidsopties op de economie, samenleving, en het milieu, inclusief wie beïnvloed wordt en in welke mate.

6. Hoe verhouden de geselecteerde beleidsopties zich tot elkaar?

Vergelijking van de geselecteerde beleidsopties op basis van de evaluatiecriteria effectiviteit, efficiëntie, coherentie, proportionaliteit en relevantie.

7. Hoe wordt monitoring en evaluatie georganiseerd?

Omschrijving van hoe het beleid wordt gemonitord en geëvalueerd om de resultaten te volgen en toekomstige aanpassingen mogelijk te maken.

Deze vragen vertonen grote overeenkomsten met het Nederlandse Beleidskompas. Het Europese Impact Assessment bevat als extra vragen waarom de EU moet handelen (vraag 2) en hoe de uitvoering van het voorstel wordt gemonitord (vraag 7).

1. Wat is het probleem?

2. Wat is het beoogde doel?

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

4. Wat zijn de gevolgen van deze optie?

5. Wat is de voorkeursoptie?

Bijlage 2 Voorbeeld zelfregulering VCA

VCA staat voor Veiligheid, Gezondheid en Milieu Checklist Aannemers. Een VCA-certificaat is niet (wettelijk) verplicht op grond van de Arbo-regelgeving maar kan door een opdrachtgever wel verplicht worden gesteld. Het VCA-certificaat is bedoeld voor aannemersbedrijven die operationele werkzaamheden uitvoeren bij opdrachtgevers (werkzaamheden in fabrieken, bijvoorbeeld (petro)chemie; installaties (bijvoorbeeld elektrotechniek); werkplaatsen (bijvoorbeeld (steiger)bouwen); en projectlocaties (bijvoorbeeld isolatie, transport en onderhoud)). De certificering is gebaseerd op ISO-normen (voor aannemers ISO/IEC17021-1). Medewerkers en operationeel leidinggevenden van gecertificeerde bedrijven moeten een diploma hebben.

De Stichting Samenwerking Voor Veiligheid (SSVV) is een samenwerkingsverband van 25 (branche)organisaties uit de Nederlandse industrie. De missie van SSVV is om het werken in een risicovolle omgeving voor iedereen in de keten, van opdrachtverlening tot uitvoering, structureel veiliger en gezonder te maken. Dit gebeurt onder meer door certificering. Voor certificering zijn contracten afgesloten met 22 erkende certificatie-instellingen. Het Centraal College van Deskundigen VCA is verantwoordelijk voor de inhoud van de VCA en bestaat voor de helft uit opdrachtnemers en opdrachtgevers. De Stichting Examenkamer houdt het operationele toezicht op het afnemen van VCA-examens.

Een voorbeeld van vereisten uit het VCA-communicatieplan is dat teksten op werkplekken binnen de bouwlocatie worden aangegeven in de drie voertalen (Nederlands, Engels, Duits) en bij risicoanalyses een vertaling in de benodigde moedertaal vereist is.

Er zijn drie in zwaarte oplopende certificatieniveaus (VCA *, VCA ** en VCA P (petrochemie). Uiteindelijk bepaalt de opdrachtgever welk niveau op het bedrijf van toepassing is.

Tools en checklisten waaraan moet worden voldaan zijn via de private markt tegen betaling beschikbaar.

De kosten voor certificatie bestaan uit i) het invoeren, ii) bijhouden van een VGM-beheersysteem (bijvoorbeeld kosten risicobeheer, werkplekinspectie en aanschaf van persoonlijke beschermingsmiddelen en iii) vergoeding aan certificerende instelling en interne begeleiding.

De SSVV brengt de certificatie-instelling voor ieder certificaat een vast afdrachtstarief in rekening.

De instelling die de certificaten verleent, wordt geaccrediteerd door een accreditatieinstelling. De vereisten voor verlening van accreditatie zijn ook gebaseerd op ISO-normen. Onderdeel van de certificering zijn jaarlijkse inspecties (zelftoezicht) en diploma-vereisten voor medewerkers. Elk jaar worden er circa 22.500 examens afgenomen.

De SSVV erkent examencentra. De examencentra registreren de door hen uitgereikte diploma's in het CDR (Centraal Diploma Register). Om examens te halen, bieden opleidingsbedrijven cursussen aan. Naast opleidingskosten dient examengeld te worden betaald. Er is ook een Centraal Certificaten Register.

De Nederlandse arbeidsinspectie houdt toezicht op juiste verstrekking van VCA-diploma's (denk aan fraude bij VCA-examens). Hier is sprake van overheidstoezicht. Nederland en België gebruiken precies hetzelfde systeem. Duitsland en Oostenrijk hanteren een iets ander systeem (Sicherheits Zertifikat Kontraktoren, SSC) maar certificaten worden wederzijds erkend.

Frankrijk gebruikt het Manuel d'Amélioration Sécurité Santé Environnement des Entreprises (MASE). Nederland accepteert MASE voor alle drie VCA-certificatieniveaus. Frankrijk accepteert alleen het certificateniveau VCA Petrochemie.

Andere landen gebruiken geen met VCA-vergelijkbare veiligheidssystemen. VCA-certificaten zijn daar niet geldig en daar uitgereikte certificaten worden in Nederland niet zonder meer geaccepteerd.

Het VCA-certificaat is drie jaar geldig mits aan de vereisten blijft voldaan. Elk jaar vindt er een tussentijdse audit plaats door de certificatie-instelling. Na drie jaar vervalt de certificatie en dient een nieuwe procedure te worden doorlopen.

Door middel van private initiatieven met deels overheidstoezicht is een fijnmazig en effectief systeem voor beperking van risico's opgezet. Bij de (latere) totstandkoming van de Europese arbowetgeving is een RI&E-inventarisatie onverminderd verplicht gesteld, ondanks het bestaande VCA-stelsel.

Bijlage 3 Berekening tijdsbesteding rapportageverplichtingen

De flitspeiling die is uitgevoerd door Ipsos I&O vraagt MKB-ondernemers om voor ieder thema aan te geven hoeveel tijd ze maandelijks kwijt zijn aan rapportageverplichtingen. Hierbij werd gebruik gemaakt van tijdsintervallen (i.e. 1-5 uur, 6-10 uur, 11-15 uur, 16-20 uur of meer dan 20 uur). Dit levert figuur 2.7 op in de rapportage van Ipsos I&O.

Het onderzoeksteam heeft deze data gebruikt om te komen tot een schatting van maandelijkse tijdsbesteding aan rapportageverplichtingen. Figuur 2.7 uit de rapportage van Ipsos I&O toont het percentage MKB-ondernemers dat aangaf een bepaalde hoeveelheid tijd (i.e. de hierboven genoemde tijdsintervallen) kwijt te zijn aan rapportageverplichtingen over een specifiek thema. Bijvoorbeeld, 43% van de MKB-ondernemers gaf aan maandelijks geen tijd kwijt te zijn aan rapportageverplichtingen met betrekking tot het thema 'gezonde en inclusieve werkomgeving'.

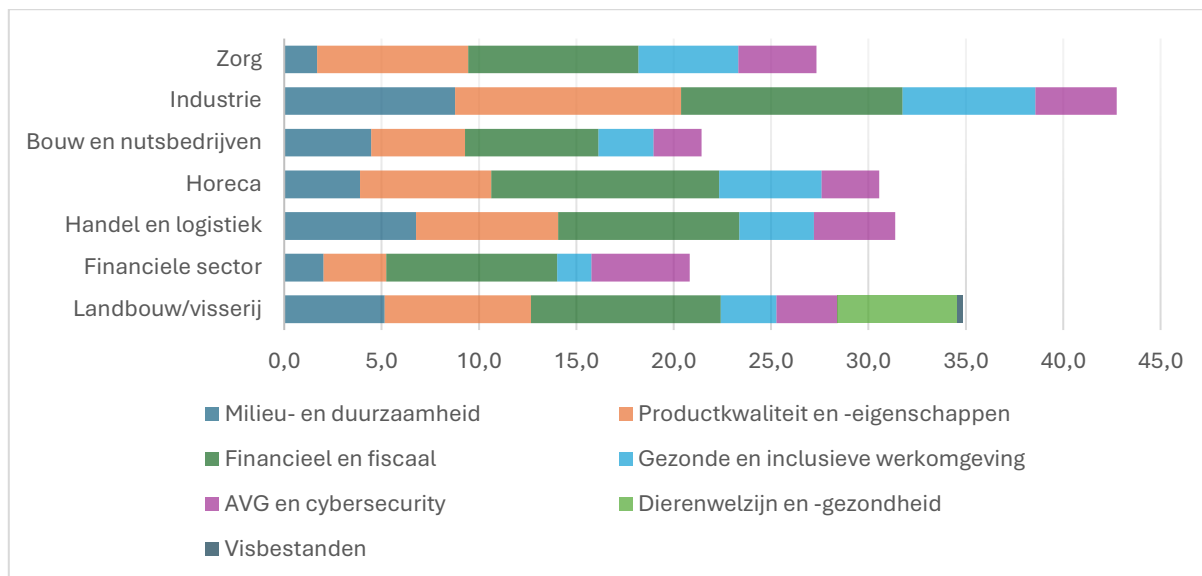
Om de gemiddelde tijdsbesteding per thema te berekenen, is het percentage ondernemers dat een bepaalde tijdsinterval aangaf vermenigvuldigd met het gemiddelde aantal uren van dit tijdsinterval. Dit is gedaan voor alle tijdsintervallen, waarna de resultaten bij elkaar zijn opgeteld. Een voorbeeld: 38% van de MKB-ondernemers gaf aan geen tijd kwijt te zijn aan rapportageverplichtingen op het gebied van productkwaliteit en -eigenschappen, 25% tussen de 1-5 uur, 15% tussen de 6-10 uur, 8% tussen de 11-15 uur, 6% tussen de 16-20 uur en 8% meer dan 20 uur. De benadering van de gemiddelde tijdsbesteding in uren per maand aan productkwaliteit- en eigenschappen is dan:

$$0.38 * 0 + 0.25 * \frac{(1 + 5)}{2} + 0.15 * \frac{(6 + 10)}{2} + 0.08 * \frac{(11 + 15)}{2} + 0.06 * \frac{(16 + 20)}{2} + 0.08 * 20 = 5.7 \text{ uur}.$$

Dezelfde berekening is gemaakt voor de andere thema's. Dit levert figuur 2 in de hoofdstekst op. Deze figuur laat de maandelijkse tijdsbesteding aan rapportageverplichtingen op themaniveau zien (de 5.7 uur uit de berekening hierboven correspondeert dan ook met deze figuur).

Op basis van de data die door Ipsos I&O beschikbaar is gesteld kan bovendien door middel van eenzelfde soort berekening een maandelijkse schatting gemaakt worden van de maandelijkse tijdsbesteding aan rapportageverplichtingen op sector niveau (zie volgende pagina).

Figuur a.1: Totale maandelijkse tijdsbesteding in uren aan rapportageverplichtingen (naar sector)



Bijlage 4 Suggesties bij specifieke richtlijnen, verordeningen en wetten

- ARBO: RI&E standaardiseren voor bedrijfstak.
- Flexibiliteit in arbeidsregel: arbo-wetgeving beter laten aansluiten bij de schaal van bedrijven, bijvoorbeeld door soepele eisen voor tijdelijke contracten of werktijden.
- Voorkom dat een ondernemer in geval van zieke werknemer geen dubbel werk hoeft te doen voor verschillende instanties zoals UWV, ArboNEd, verzekeraar etc. Bezien of dit kan worden gebundeld in één procedure.
- Fiscaliteit (DAC7) alleen informatie vragen als je werkt met particulieren. Bedrijven doen al aangifte voor BTW en IB.
- Samenvoegen van ICP en omzetbelasting.
- Microplastics: Er zijn nieuwe rapportageverplichtingen door NL aangekondigd (biociden register) en door de EU (microplastics); het beoogde doel om die informatie te verkrijgen ontbreekt vaak.
- Verpakkingsbelasting: voor deze belasting is een enorme administratie in gang gezet terwijl het om een beperkt belastingdruk gaat. Hef dan een milieuheffing aan de bron.
- CO₂-registratie: niet alleen de registratie moet worden bijgehouden maar ook het verde-len/doorgeven daarvan. GMP ladingen vragen allerlei regels én manieren van werken en daarbovenop de jaarlijkse audit die veel tijd en geld kost.
- Besluit bouwwerken leefomgeving: dit besluit is ingevoerd terwijl de consequenties niet goed zijn overzien. Het indienen van een aanvraag voor een bouwvergunning is ingewikkeld en een zoektocht naar de juiste vinkjes.
- EUDR: risico-analyses zijn onuitvoerbaar. Laat het voldoende zijn dat als iemand FSC of PEFC gecertificeerd is. Complexe regels en kostprijsverhogend, niet alleen voor importeur maar voor gehele keten.
- PPWR: Packaging an Packaging Waste Regulation gaat MKB veel tijd en ballast opleveren.
- WWFT: deze wet zorgt voor grote rapportagedruk. Banken, verzekeraars en accountants stellen op de meest ongelegen momenten vragen. Het zou veel makkelijker zijn als de UBO wordt geregistreerd bij de KvK en vervolgens iedereen inzage verlenen.
- Zorgdomein: Niet alles hoeft te worden vastgelegd of zorg dat de uren die met rapporteren gemoeid zijn gewoon betaald worden, dus niet-zorggerelateerde uren kunnen declareren.
- In de zorg worden veel onnodige en dubbele verplichtingen gevraagd.
- Je wil kwaliteit leveren, niet de zaak oplichten. Administratieve verslaglegging leidt af van core-business.

Voorbeeld van ervaren regeldruk buiten wettelijke regels om

- Eindafnemers wensen ook allerlei verschillende verklaringen: Reach, RoHs, preferentie-verklaring, COC, ontbossing, etc, etc.
- Kleine organisaties hebben minder regeldruk dan grote organisaties. Als je echter in de keten van grote organisaties zit dan worden dezelfde rapportages ook (al dan niet verplicht) gevraagd aan kleine organisaties. Dit maakt de regeldruk extra groot omdat er in verhouding veel meer middelen door kleine organisaties voor rapportages moeten worden ingezet.
- Er moet oog zijn voor rol van brancheorganisaties en stichtingen die extra regeldruk genereren, als dan niet via tariefstelling.

Quotes van respondenten

- "De informatieverzoeken vliegen mij om de oren"
- "Elk kabinet belooft regeldruk te verminderen maar niemand doet het"
- "Doelen van regels zijn vaag en niet te begroten in tijd, middelen en manpower"
- "De regeldruk wordt door ons ervaren als een moeras: geen grond om op te staan, geen overzicht over ontwikkelingen en noodzaak"
- "Rapportages in het kader van CSRD is een papieren werkelijkheid"
- "CSRD komt er aan, kunnen we iemand voor aannemen"
- "Soms lijkt de rapportage een doel op zich te worden"
- "Er zou eenduidig programma moeten net als bv voor btw-berekening. Nu is alles verschillend en onduidelijk"
- "Grote vissen eerst als het gaat om rapportageverplichtingen"
- "Accepteer dat mensen en bedrijven ook goed opgeleid zijn en verantwoording nemen"
- "Rapportageverplichtingen lijken een verdienmodel te worden voor bepaalde sectoren"
- "Zorg voor EU-level playing field, ook bij rapportages"
- "In mijn beleving schieten we te ver door in het afleggen van verantwoording en het registeren. Die gemaakte kosten moeten worden doorberekend en daarmee prijs je jezelf uit de markt. Daarnaast is het voor kleine ondernemers een behoorlijk zware last en hebben wij hier best slapeloze nachten van".
- "Als je moet rapporteren, begint het eerst met het zoeken naar de juiste formulieren".
- "KISS: Keep It Stupid Simple"
- "RI&E, AVP en UPV zijn allemaal ingewikkeld uit te voeren en daarvoor moet ik eigenlijk een speciaal iemand in mijn bedrijf hebben".

- "Laat onze branche (financiële dienstverlening) niet elke drie jaar opnieuw examens doen maar voer een PE-punten systeem in. De examenstof voegt niets toe aan kennis en kunde"
- "Veel rapportages voegen weinig tot niets toe"
- "Met veel rapportages wordt naar ons idee niets gedaan. Voor ons bedrijven lijkt dit dan ook nutteloos en verspilde uren en kosten"
- "Meer controle door overheid in plaats van deze af te schuiven op bijvoorbeeld accountantsorganisaties, banken en notariaat"
- "Ik ervaar geen enkele regeldruk of het moet zijn dat ik daar de ophaaldagen van de gemeentereiniging onder moet verstaan"
- "Ik zit in de scheepvaart en we zijn met drie man en worden door balans en omzet als grote onderneming gezien terwijl in de praktijk niemand ons zo zou duiden"
- "Energieplicht is door de jaren heen zo ingewikkeld gemaakt dat dit uitbesteed moet worden, maar wanneer het uitbesteed wordt, moet je zelf alles aanleveren; ben je er nog heel druk mee en kost het extra geld omdat het uitbesteed is"
- "Soms loopt regelgeving door elkaar: het lijkt er soms op dat we de AVG naast ons neer moeten leggen om aan de witwasregels te kunnen voldoen"
- "Rapportages worden met de beste bedoelingen opgesteld, maar worden papieren tijgers. Houd het leuk voor de vakman"
- "Voeg de geldende en toekomstige wet- en regelgeving voor MKB's in één format"
- "Uniforme wet- en regelgeving voor heel Europa"
- "Controlegrenzen voor MKB verhogen"
- "Zorg voor een goede overgangsperiode"

Bijlage 5 Ipsos-rapport



Regeldruk in het MKB

Rapport Ipsos I&O

Colofon

Uitgave

Ipsos I&O
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2025/003

Datum

januari 2025

Opdrachtgever

Adviescollege Toetsing Regeldruk

Auteurs

Carmen de Krosse

Copyright

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Methode en verantwoording	5
1.3 Leeswijzer	6
2 Regeldruk in het MKB	7
2.1 Algemene ervaring regeldruk	7
2.2 Rapportageverplichtingen	9
A Bijlagen	15
A.1 Vragenlijst regeldruk MKB	15

Inleiding

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) adviseert de regering en Staten Generaal over de regeldrukgevolgen van wet- en regelgeving voor bedrijven, burgers en professionals in de sectoren zorg, onderwijs, sociale zekerheid en veiligheid. Volgens MKB-Nederland is de regeldruk voor ondernemers de afgelopen jaren sterk toegenomen, wat een rem zet op ondernemerschap¹. MKB-Nederland overhandigde op 27 augustus 2024 de handreiking 'Beter Geregeld' aan de minister van Economische Zaken Dirk Beljaarts². Hierin bieden ondernemers concrete oplossingen voor het verminderen van regeldruk en geven zij aan het essentieel te vinden dat de adviezen van het ATR worden opgevolgd.

De Tweede Kamer verzoekt om de regeldruk voor het MKB vanuit de Europese Unie te onderzoeken. In opdracht van het ATR deed Ipsos I&O onderzoek naar regeldruk vanuit de Europese Unie voor ondernemers in het midden- en kleinbedrijf (MKB).

1.2 Methode en verantwoording

Het onderzoek richt zich op ondernemers in het midden- en kleinbedrijf (MKB). Tussen 7 november en 20 december 2024 is een vragenlijst uitgezet onder ondernemers via twee kanalen:

1. **Het I&O Research Ondernemerspanel**³: ruim 2.100 ondernemers met 2 tot 250 werknemers kregen een uitnodigingsmail om de vragenlijst in te vullen. Alle sectoren zijn meegenomen, met uitzondering van de zorg en het onderwijs. Reden hiervoor is dat deze (deels) publiek georganiseerd zijn en dus niet vallen onder de doelgroep MKB.
2. **Een open link**: MKB Nederland en enkele brancheverenigingen hebben per mail leden uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek.

De vragenlijst betrof een flitspeiling, wat inhoudt dat er een zeer beperkt aantal vragen gesteld is. Het doel hiervan was om ondernemers zo min mogelijk te belasten en het invullen te stimuleren.

In totaal vulden 724 ondernemers de vragenlijst in, waarvan 540 via het Ondernemerspanel en 184 via de open link. Het responspercentage via het Ondernemerspanel is daarmee 34 procent. Tabellen 1.1 en 1.2 laten de respons naar achtergrondkenmerken (sector en bedrijfsgrootte) zien.

¹ [Ondernemers bieden oplossingen voor verminderen regeldruk \(mkb.nl\)](https://mkb.nl/onderzoek/achtergrond)

² 'Beter Geregeld', MKB-Nederland en VNO-NCW (2024.)

³ <https://www.ioresearch.nl/onderzoeksmethoden/io-research-ondernemerspanel/>

Tabel 1.1 - Verdeling respons naar sector

Sector	Responsaantal	Responspercentage
Landbouw/visserij	38	5%
Financiële en zakelijke dienstverlening	141	19%
Handel en logistiek	164	23%
Horeca	75	10%
Bouw en nutsbedrijven	53	7%
Industrie	84	12%
Zorg ⁴	35	5%
Overig	134	19%
Totaal	724	100%

Tabel 1.2 - Verdeling respons naar grootteklasse

Grootteklasse	Responsaantal	Responspercentage
2-4 werkzame personen	269	37%
5-9 werkzame personen	133	18%
10-19 werkzame personen	124	17%
20-49 werkzame personen	125	17%
50 of meer werkzame personen	71	10%
Weet ik niet/ wil ik niet zeggen	2	0%
Totaal	724	100%

Op de resultaten is een weging toegepast naar bedrijfsgrootte. De resultaten zijn daarmee representatief voor dit kenmerk. Voor de sectoren en grootteklassen met een hogere respons (>100) is het mogelijk om betrouwbare uitspraken te doen, in andere gevallen (respons 50-100) zijn de resultaten indicatief. Daar waar aanwezig zijn verschillen tussen sectoren en grootteklassen in de tekst benoemd.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de resultaten van het onderzoek. In de bijlage is de vragenlijst opgenomen.

⁴ De zorgsector is niet uitgenodigd via het Ondernemerspanel. Via de open link kunnen wel zorgorganisaties deelgenomen hebben aan het onderzoek.

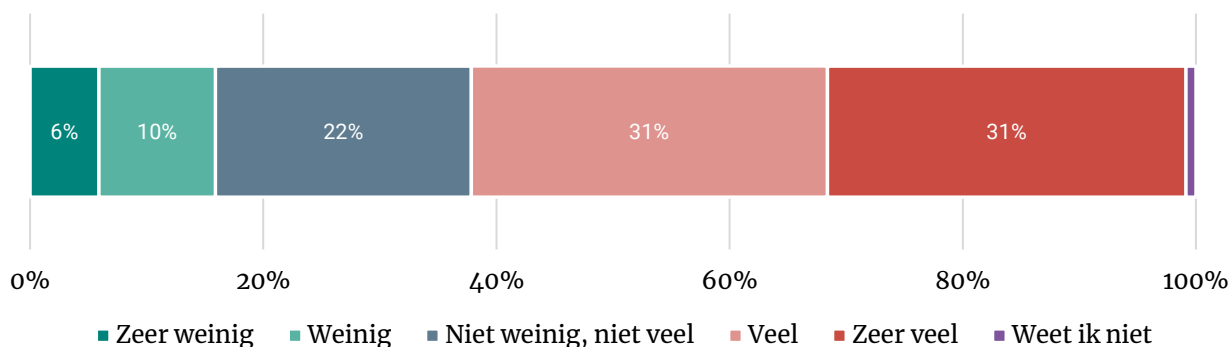
2 Regeldruk in het MKB

2.1 Algemene ervaring regeldruk

Zes op de tien ondernemers ervaren (zeer) veel regeldruk

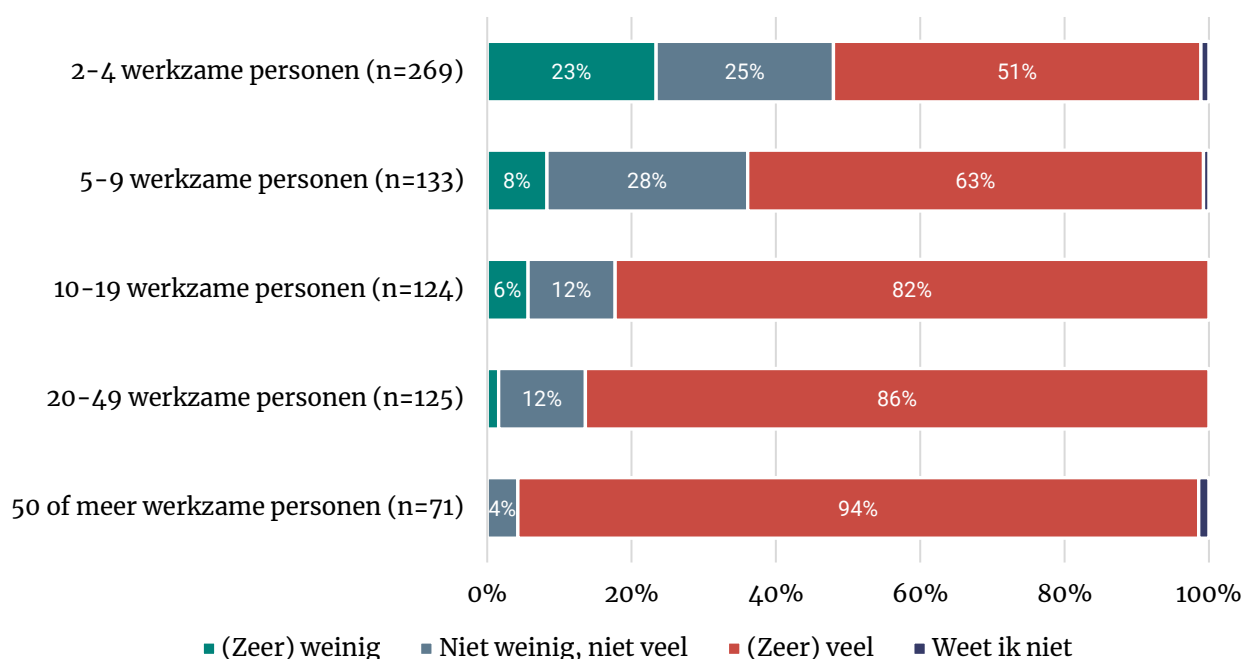
Zes op de tien ondernemers in het MKB ervaren (zeer) veel regeldruk. Eén op de zes ervaart (zeer) weinig regeldruk en twee op de tien ondernemers zitten tussen veel en weinig in.

Figuur 2.1 - In hoeverre ervaart uw organisatie regeldruk? (n=724)



De ervaren regeldruk loopt op met grootteklasse. Een kwart van de organisaties met twee tot vier medewerkers ervaart weinig regeldruk, een kwart is neutraal en de helft ervaart veel regeldruk. Bij organisaties met vijf tot negen medewerkers ervaren ruim zes op de tien veel regeldruk en bij tien of meer medewerkers ligt dit percentage tussen de 82 en 94 procent.

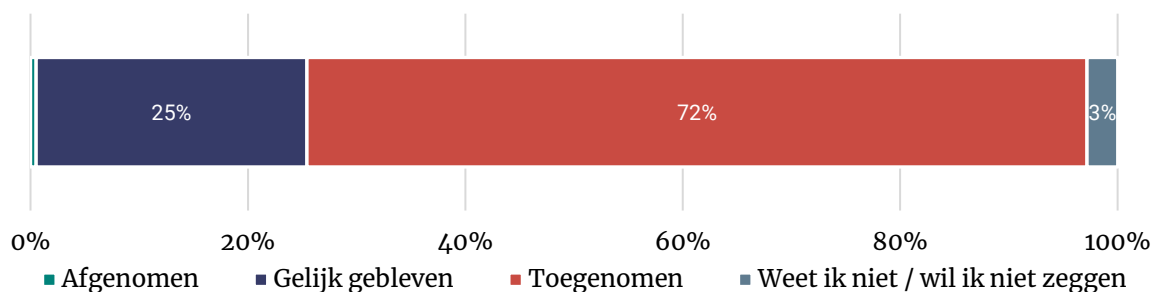
Figuur 2.2 - Naar grootteklasse: In hoeverre ervaart uw organisatie regeldruk?



Grote meerderheid ziet regeldruk toenemen

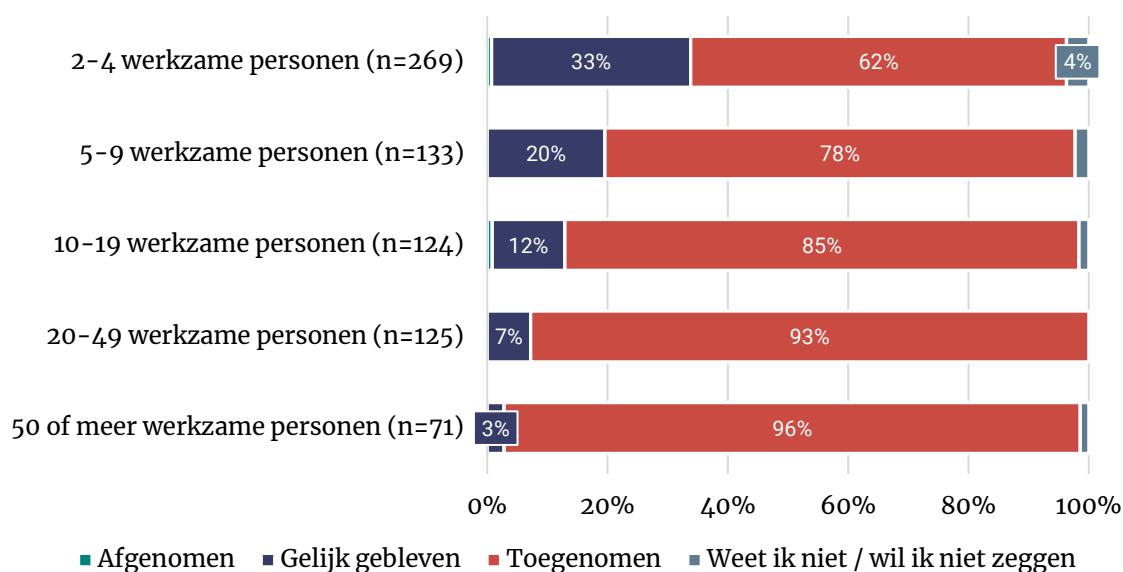
Volgens een grote meerderheid van de ondernemers (72%) is de regeldruk in de afgelopen drie jaar toegenomen. Een kwart geeft aan dat de regeldruk voor hen gelijk gebleven is. Een enkeling geeft aan dat de regeldruk afgenomen is.

Figuur 2.3 - Is de regeldruk de afgelopen drie jaar toe- of afgenomen voor uw organisatie? (n=724)



Ook de ervaren toe- of afname van regeldruk varieert naar grootteklasse. Zes op de tien kleinere organisaties (2-4 medewerkers) ervaren een toename in regeldruk tegenover 78 tot 96 procent bij organisaties met vijf of meer medewerkers. De kleinere organisaties ervaren daarbij vaker dat de regeldruk gelijk is gebleven.

Figuur 2.4 - Naar grootteklasse: Is de regeldruk de afgelopen drie jaar toe- of afgenomen voor uw organisatie? (n=724)

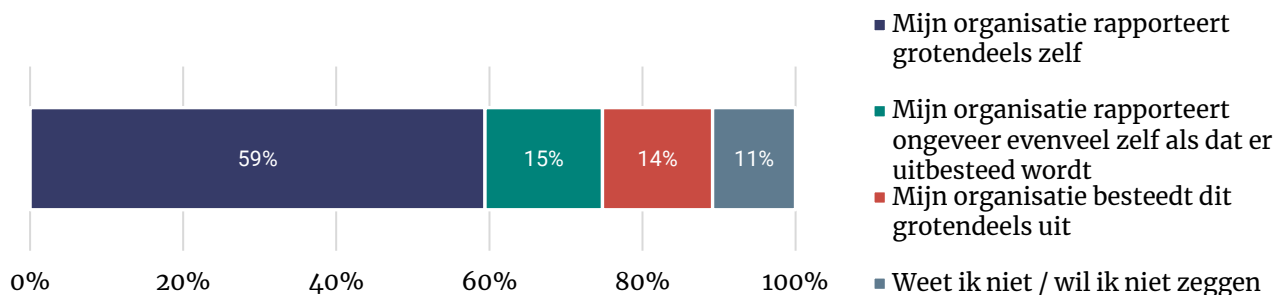


2.2 Rapportageverplichtingen

Meerderheid pakt rapportageverplichtingen zelf op

Zes op de tien ondernemers rapporteren grotendeels zelf. Vijftien procent besteedt de rapportageverplichtingen grotendeels uit en een vergelijkbaar deel doet een deel zelf en besteedt een deel uit.

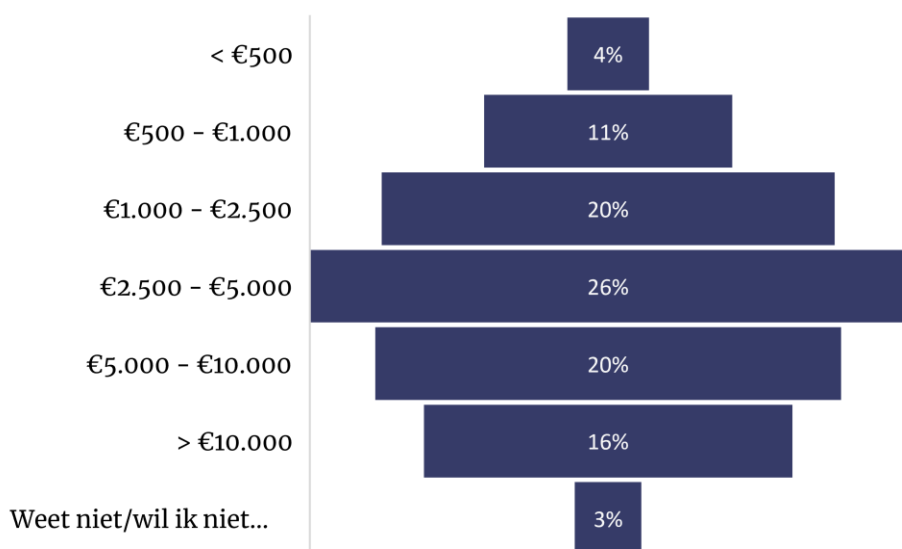
Figuur 2.5 - Besteedt uw organisatie rapportageverplichting uit of doet u dit zelf? (n=724)



Organisaties met minder dan 10 medewerkers besteden de rapportageverplichting vaker uit vergeleken met grotere organisaties, die dit relatief vaker deels zelf en deels laten doen.

Ongeveer vier op de tien ondernemers die de rapportageverplichtingen (deels) uitbesteden, geven hier jaarlijks 5.000 euro of meer aan uit. Een kwart besteedt tussen de 2.500 en 5.000 euro en een derde besteedt minder dan 2.500 euro.

Figuur 2.6 - Hoeveel bent u jaarlijks kwijt aan de uitbesteding? (n=216) Doelgroep: ondernemers die de rapportages (deels) uitbesteden



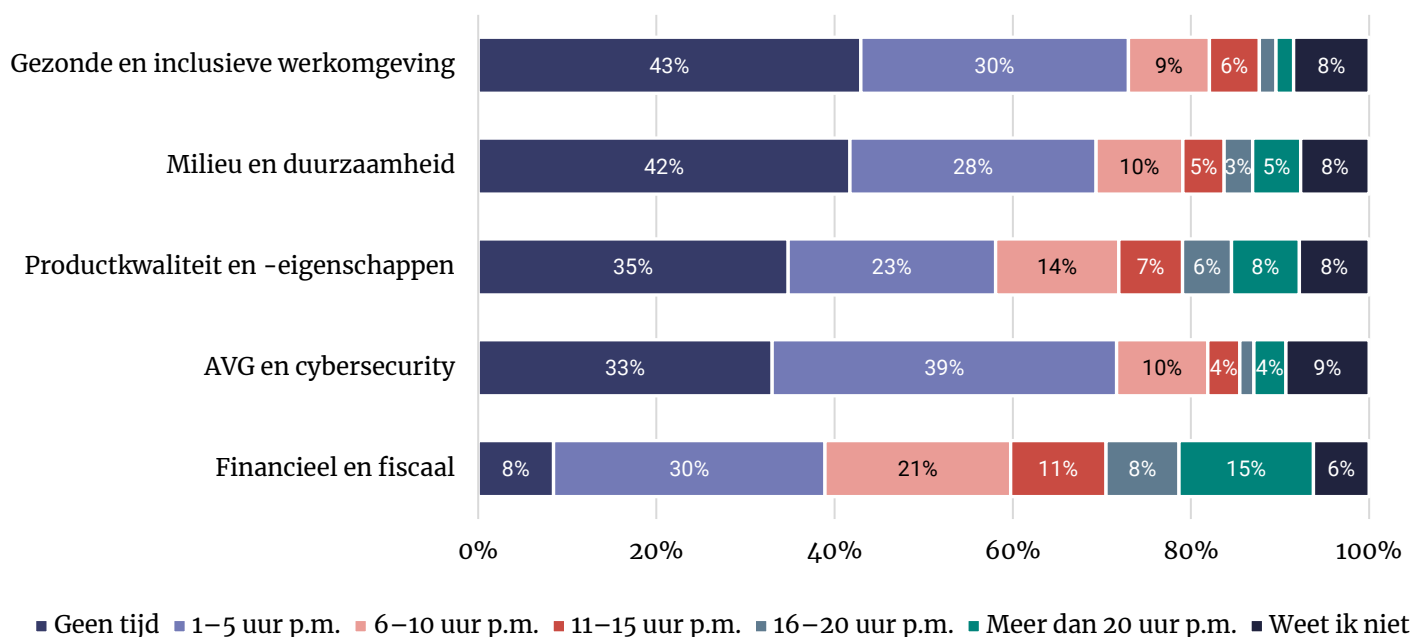
Organisaties met tien medewerkers of meer besteden vaker meer dan 10.000 euro vergeleken met organisaties tot tien medewerkers.

Financiële rapportages meest tijdrovend

We vroegen ondernemers hoeveel tijd zij besteden aan rapportage van verschillende thema's. Over het algemeen lijkt de meeste tijd te zitten in de financiële en fiscale rapportages en de minste in rapportages over de gezonde en inclusieve werkomgeving en milieu en duurzaamheid.

Aan financiële en fiscale rapportages wordt het vaakst meer dan 20 uur per maand besteed, namelijk door vijftien procent van de ondernemers. Ook zijn dit de rapportages waar het minst vaak helemaal geen tijd aan besteed wordt (8%). Aan de gezonde en inclusieve werkomgeving en milieu en duurzaamheid wordt door vier op de tien ondernemers geen tijd besteed. Voor de rapportages productkwaliteit en -eigenschappen en AVG en cybersecurity is dit ongeveer een derde.

Figuur 2.7 - Kunt u per thema aangeven hoeveel tijd uw organisatie per maand besteedt aan rapportages? (n=637)

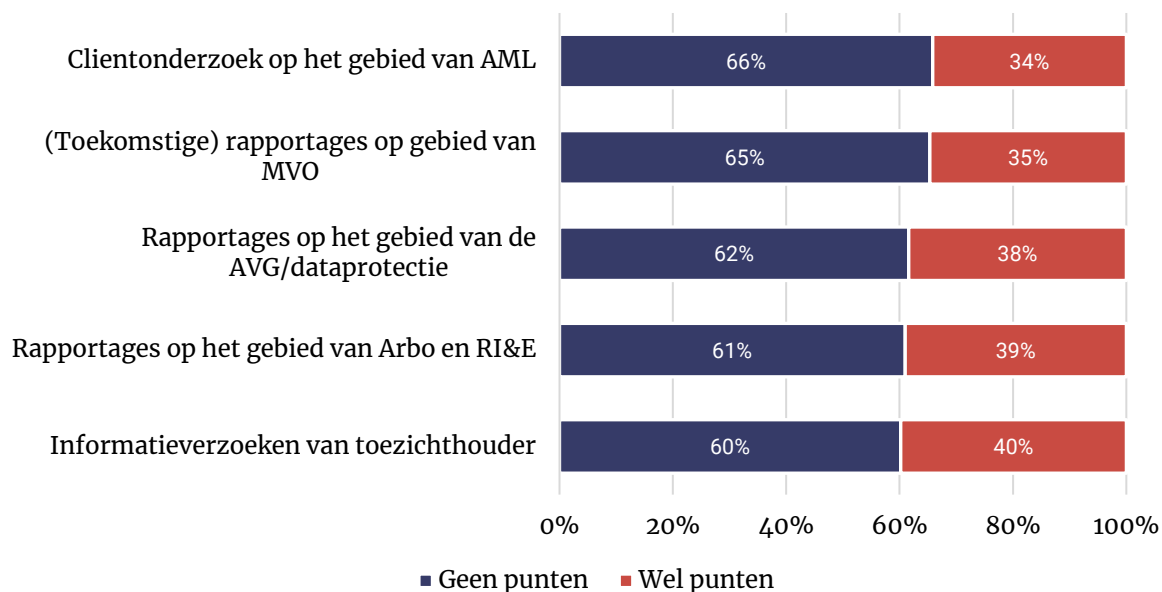


Kleinere organisaties tot 5 werknemers (en in mindere mate organisaties tot 10 werknemers) besteden vaker geen of relatief weinig tijd aan de rapportages vergeleken met organisaties met meer werknemers. Verder valt op dat organisaties in de financiële en zakelijke dienstverlening vaker geen tijd besteden aan de gezonde en inclusieve werkomgeving, productkwaliteit en -eigenschappen en milieu en duurzaamheid vergeleken met de meeste andere sectoren. Organisaties in de industriële sector besteden vaker tijd aan milieu en duurzaamheid en productkwaliteit en -eigenschappen vergeleken met andere sectoren⁵.

Ook werd gevraagd welke rapportages de meeste tijd kosten. Ondernemers konden hiervoor 100 punten verdelen over vijf onderwerpen. Een hogere score betekent dat er naar verhouding meer tijd besteed wordt aan het onderwerp. Figuur 2.8 laat zien in hoeverre er punten zijn toegekend, ofwel of ondernemers tijd besteden aan deze rapportages. Voor ieder onderwerp geldt dat minimaal zes op de tien ondernemers er geen tijd aan besteden. Voor cliëntonderzoek op het gebied van AML is dit deel het grootst (66%).

⁵ De resultaten voor de industriële sector zijn wegens beperkte responsaantallen indicatief.

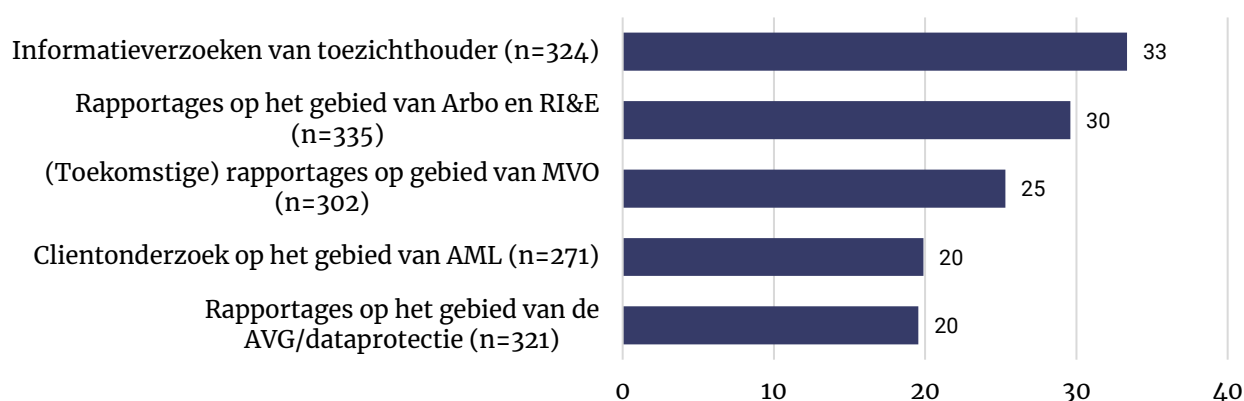
Figuur 2.8 - Kunt u aangeven welke rapportages u de meeste tijd kosten? U kunt hiervoor 100 punten verdelen over de onderstaande onderwerpen. (n=724)



Figuur 2.9 laat de gemiddelde scores zien in het geval dat er wel punten zijn toegekend en er dus tijd besteed wordt aan de rapportages. Gemiddeld kosten de informatieverzoeken van de toezichthouder (33 pt) en de rapportages op het gebied van Arbo en RI&E (30 pt) de meeste tijd. Daarna volgen de (toekomstige) rapportages op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (25 pt).

Naar verhouding gaat er minder tijd naar de rapportages op het gebied van AVG en dataprotectie en clientonderzoek op het gebied van AML voor het tegengaan van witwassen (beide 20 pt).

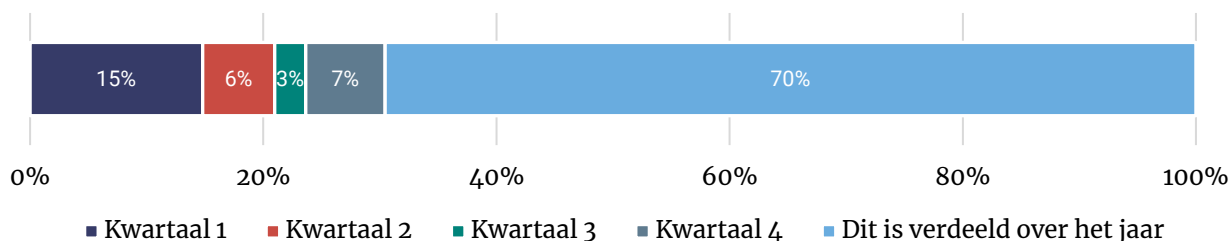
Figuur 2.9 - Kunt u aangeven welke rapportages u de meeste tijd kosten? U kunt hiervoor 100 punten verdelen over de onderstaande onderwerpen.



De financiële en zakelijke dienstverlening hebben vergeleken met andere sectoren een hogere score voor de rapportages op het gebied van AVG/dataprotectie en cliëntonderzoek op het gebied van AML. Deze sector besteedt dus naar verhouding meer tijd aan deze onderwerpen.

De rapportageverplichtingen vragen volgens de meeste ondernemers verdeeld over het jaar tijd, daarin is niet één periode aan te wijzen. Wel is de druk iets hoger in het eerste kwartaal vergeleken met de overige kwartalen.

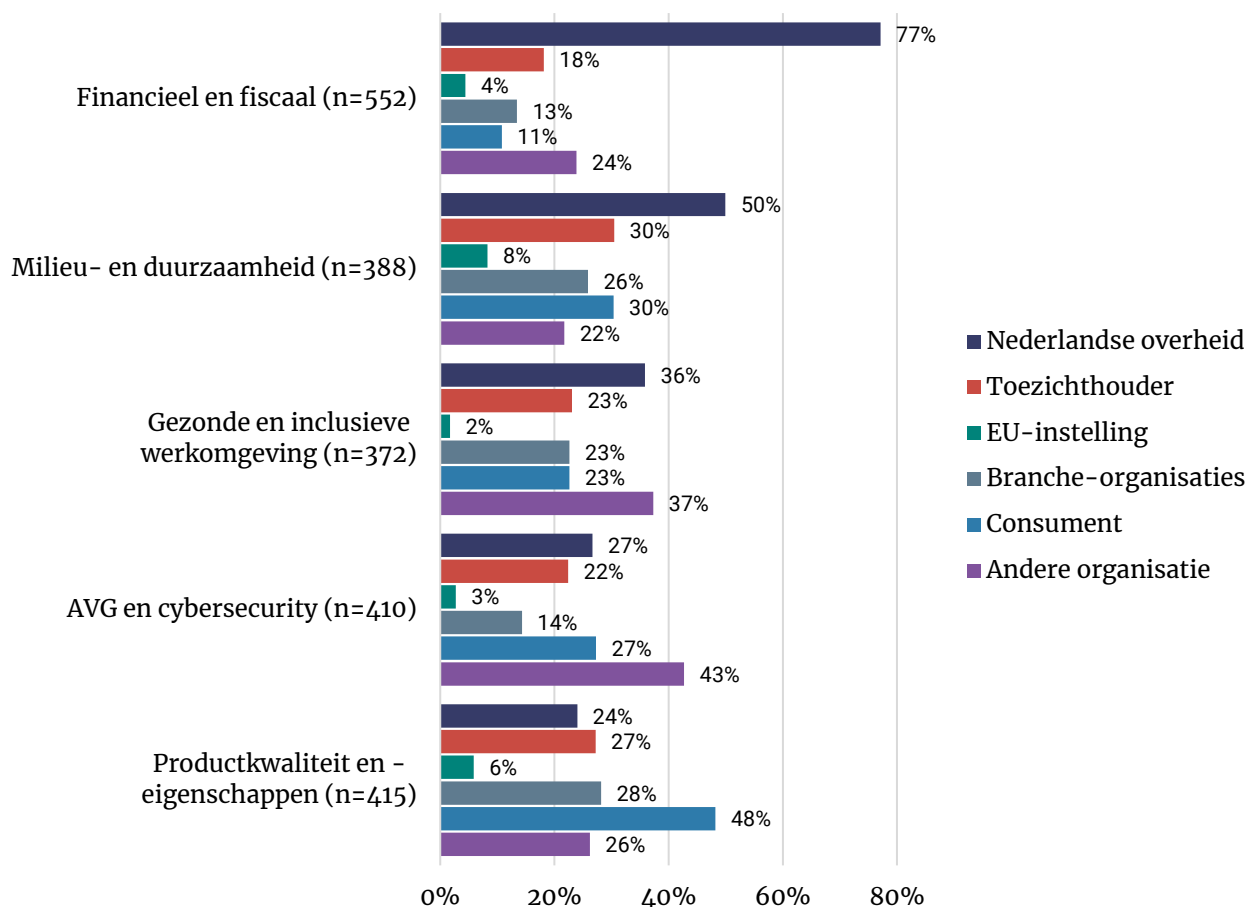
Figuur 2.10 - In welke periode van het jaar besteedt u de meeste tijd aan rapportageverplichtingen? (n=724)



Rapportages met name voor Nederlandse overheid

Over de meeste thema's wordt het vaakst aan de Nederlandse overheid gerapporteerd. Vier op de vijf rapporteren financiële en fiscale rapporten aan de overheid en de helft doet dit bij rapporten over milieu en duurzaamheid. Een uitzondering vormen de rapportages over productkwaliteit en -eigenschappen, die het vaakst aan de consument worden doorgegeven. Aan de EU-instelling wordt het minst gerapporteerd (2-8%).

Figuur 2.11 - Kunt u per thema aangeven aan wie uw organisatie dit rapporteert?



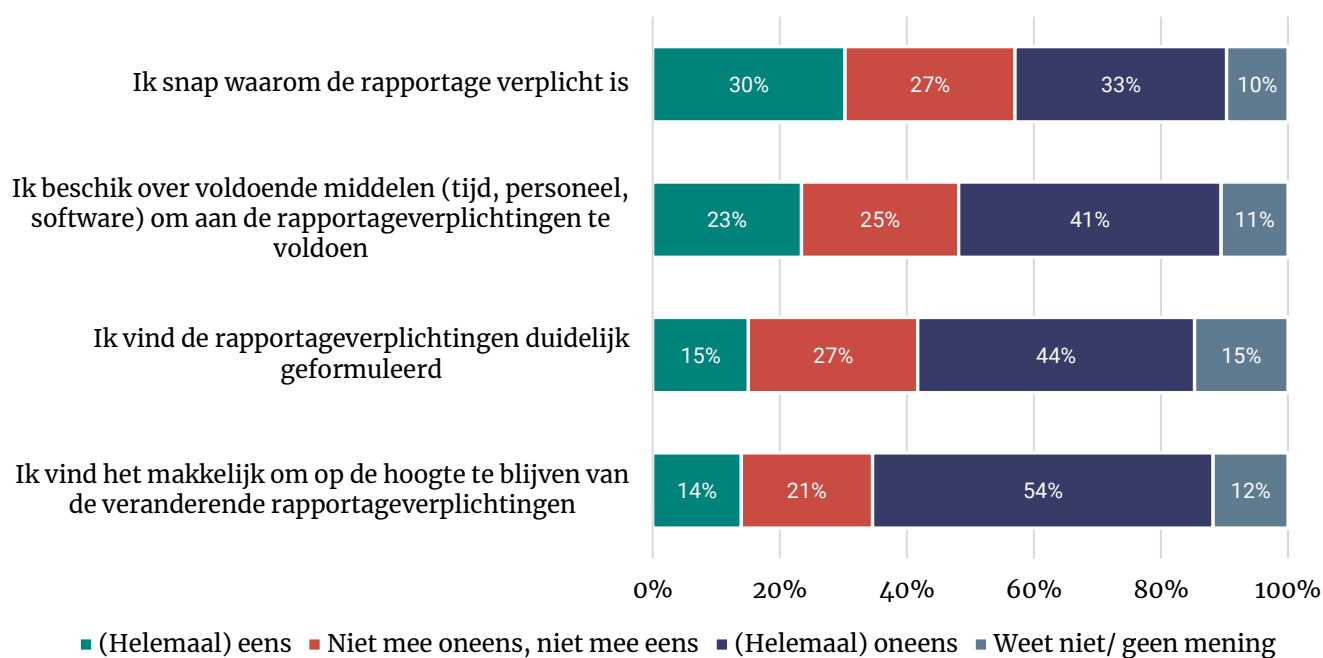
Ondernemers geven ook aan te rapporteren aan andere organisaties. Hierbij worden onder andere de accountant, banken, klanten, gemeenten en verzekeraars genoemd.

Helft vindt rapportageverplichtingen onduidelijk geformuleerd

Ondernemers kregen enkele stellingen voorgelegd over de rapportageverplichtingen (figuur 2.12). Drie op de tien ondernemers snappen waarom de rapportage verplicht is. Een kwart is neutraal en een derde begrijpt dit niet. Vijftien procent vindt dat de rapportageverplichtingen duidelijk geformuleerd zijn, ruim vier op de tien ondernemers vinden het onduidelijk. Ook het op de hoogte blijven van de veranderende rapportageverplichtingen is volgens een meerderheid van de ondernemers niet gemakkelijk (54%). Veertien procent ervaart dit wel als makkelijk.

Het beschikken over voldoende middelen, zoals tijd, personeel en software, speelt ook een rol in het kunnen voldoen aan de rapportageverplichtingen. Een kwart van de ondernemers beschikt naar eigen zeggen over voldoende middelen. Een kwart is neutraal en vier op de tien hebben niet voldoende middelen ter beschikking om aan de verplichtingen te voldoen.

Figuur 2.12 - In hoeverre bent u het eens met de onderstaande stellingen? (n=724)



Organisaties in de financiële en zakelijke dienstverlening begrijpen vaker waarom de rapportage verplicht is en beschikken vaker over voldoende middelen om er aan te voldoen.

Tot slot vroegen we ondernemers naar suggesties voor het verminderen van de rapportageverplichtingen of regeldruk. Uit een analyse van de open antwoorden⁶ komen de volgende thema's naar voren:

- Minder, eenvoudiger en doelgerichter rapporteren: eenvoud in taal en formats, duidelijke uitleg van het doel van de rapportage.
- Minder regelgeving en bureaucratie: behoefte aan minder regels en meer vertrouwen in de ondernemer. Overheid bemoeit zich er te veel mee en wijzigt regels te vaak. De complexiteit en onwerkbaarheid van sommige regels worden specifiek genoemd.
- Betere afstemming en samenwerking: tussen overheidsinstanties, brancheorganisaties en EU. Gelijktrekken van de regelgeving EU.
- Focus op handhaving en excessen: handhaven en aanpakken excessen en fraude. Belonen van goed gedrag in plaats van bestraffen van niet-rapporteren.
- Praktische oplossingen: checklijsten, apps, digitalisering van formulieren.

⁶ Een analyse door middel van Ipsos' AI tool; Ipsos Facto

A Bijlagen

A.1 Vragenlijst regeldruk MKB

Regeldruk rapportage verplichtingen

De Europese Unie stelt regels op die gevolgen hebben voor uw organisatie. Om deze regels te controleren, moet u soms gegevens aan de overheid rapporteren. Denk bijvoorbeeld aan rapportages over milieu, duurzaamheid, arbeidsomstandigheden, statistieken of de verwerking van persoonsgegevens. Ipsos I&O onderzoekt in opdracht van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) in hoeverre ondernemers in het MKB regeldruk ervaren. We stellen u hierover graag enkele vragen. Uw mening is erg belangrijk!

Achtergrondvragen (open link)

AV1. In welke branche bent u actief?

- Landbouw/visserij
- Financiële en zakelijke dienstverlening
- Handel en logistiek
- Horeca
- Bouw en nutsbedrijven
- Industrie
- Zorg
- Overheid en onderwijs → *screenout*
- Overig

AV2. Hoeveel personen zijn werkzaam bij uw organisatie?

- 0-1 werkzame personen → *screenout*
- 2 – 4 werkzame personen
- 5 – 9 werkzame personen
- 10 – 19 werkzame personen
- 20 – 49 werkzame personen
- 50 – 99 werkzame personen
- 100 – 199 werkzame personen
- 200 – 249 werkzame personen
- 250 of meer werkzame personen → *screenout*
- Weet ik niet
- Wil ik niet zeggen

Screenout → U valt niet in de doelgroep van dit onderzoek. Bedankt voor uw deelname!

Algemene ervaring regeldruk

De eerste vragen gaan over de regeldruk binnen uw organisatie. Regeldruk is de last die u als MKB-ondernemer ervaart door alle wetten en regels waaraan u moet voldoen. Denk bijvoorbeeld aan administratieve en financiële lasten.

V1. In hoeverre ervaart uw organisatie regeldruk?

(Schaal: 1- Weinig tot 5- Zeer veel + weet ik niet)

**V2. Is de regeldruk de afgelopen drie jaar toe- of afgenomen voor uw organisatie?
(Onder regeldruk wordt verstaan:)**

- De regeldruk is afgenomen
- De regeldruk is gelijk gebleven
- De regeldruk is toegenomen
- Weet ik niet / wil ik niet zeggen

Rapportageverplichtingen

V3a. Besteedt uw organisatie rapportageverplichting uit of doet u dit zelf?

- Mijn organisatie rapporteert grotendeels zelf
- Mijn organisatie besteedt dit grotendeels uit
- Mijn organisatie rapporteert ongeveer evenveel zelf als dat er uitbesteed wordt
- Weet ik niet / wil ik niet zeggen

Indien V3a = 'Mijn organisatie besteedt dit grotendeels uit'

V3b. Hoeveel bent u jaarlijks kwijt aan de uitbesteding?

Uw beste inschatting is voldoende.

- Minder dan 500 euro
- 500 tot 1.000 euro
- 1.000 tot 2.500 euro
- 2.500 tot 5.000 euro
- 5.000 tot 10.000 euro
- Meer dan 10.000 euro
- Weet ik niet / wil ik niet zeggen

We leggen u enkele thema's voor. Kunt u per thema aangeven hoeveel tijd u per maand besteedt aan rapportages en aan wie u dit rapporteert?

[volgorde en benoemen van thema's is afhankelijk van sector, bij elk thema geven we een aantal voorbeelden, zie tabel in de bijlage]

Thema's: Milieu- en duurzaamheid, Productkwaliteit en -eigenschappen, Financieel en fiscaal, Gezonde en inclusieve werkomgeving, AVG en cybersecurity, Dierenwelzijn en -gezondheid, Visbestanden
(laatste twee alleen bij landbouw/visserij)

Indien V3a NIET 'Mijn organisatie besteedt dit grotendeels uit'

V4a. Tijd aan rapportage

- **Geen tijd**
- 1 – 5 uur per maand
- 6 – 10 uur per maand
- 11 – 15 uur per maand
- 16 – 20
- Meer dan 20 uur per maand
- Weet ik niet / niet van toepassing

Indien V4a NIET 'weet ik niet / niet van toepassing'

V4b. Rapporteren aan:

- Nederlandse overheid (bijv RVO, gemeente, Rijk, CBS, Belastingdienst)
- Toezichthouder (bijv NVWA, ACM, Inspectie, AP, emissie-autoriteit)
- EU-instelling (bijv ESMA, Eurostat)
- Brancheorganisaties
- Consument/eindgebruiker
- Andere organisatie

[indien V4b = 'andere organisatie']

V4c. Aan welke andere organisatie rapporteert u nog meer?

[OPEN]

V5. In welke periode van het jaar besteedt u de meeste tijd aan rapportageverplichtingen?

- Januari-maart (kwartaal 1)
- April-juni (kwartaal 2)
- Juli-september (kwartaal 3)
- Oktober-december (kwartaal 4)
- Dit is verdeeld over het jaar

V6. Kunt u aangeven welke rapportages u de meeste tijd kosten? U kunt hiervoor 100 punten verdelen over de onderstaande onderwerpen. Besteedt u de helft van de rapportagetijd aan MVO, geef dit dan 50 punten.

- (Toekomstige) rapportages op gebied van MVO (maatschappelijk verantwoord ondernemen)
- Rapportages op het gebied van Arbo en RI&E
- Rapportages op het gebied van de AVG/dataprotectie
- Clientonderzoek op het gebied van AML (tegengaan witwassen)
- Informatieverzoeken van toezichthouder
- + Weet ik niet

V7. In hoeverre bent u het eens met de onderstaande stellingen?

1. Ik beschik over voldoende middelen (tijd, personeel, software) om aan de rapportageverplichtingen te voldoen
2. Ik vind de rapportageverplichtingen duidelijk geformuleerd
3. Ik snap waarom de rapportage verplicht is
4. Ik vind het makkelijk om op de hoogte te blijven van de veranderende rapportageverplichtingen
5. PM

(Schaal: 1- Helemaal mee oneens tot 5- Helemaal mee eens) + weet ik niet/geen mening

V8. Heeft u nog suggesties voor het verminderen van de rapportageverplichtingen of regeldruk?

Open antwoord + weet ik niet

Contactgegevens

Ipsos I&O Enschede

Zuiderval 70

Postbus 563

7500 AN Enschede

053 - 200 52 00

KVK-nummer 08198802

nl-info-publiek@ipsos.com

www.ipsos-publiek.nl

Ipsos I&O Amsterdam

Piet Heinkade 55

1019 GM Amsterdam

020 - 308 48 00

nl-info-publiek@ipsos.com

www.ipsos-publiek.nl