

Vergaderjaar 2019–2020

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 412

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2020

Op verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat geef ik hierbij een reactie op het onderzoek dat Hogeschool Saxion in opdracht van uw Kamer recent heeft gedaan naar de ervaren regeldruk bij mkb-ondernemers.¹

Ik wil de Kamercommissie hier graag voor bedanken en vind het positief dat ondernemers zijn gevraagd naar hun ervaringen met regelgeving. Dit is ook precies de filosofie achter het programma «Merkbaar betere regelgeving en dienstverlening voor bedrijven 2018–2021», dat het kabinet in 2018 heeft gelanceerd.² Belangrijkste ambitie in het programma is het realiseren van merkbare regeldrukvermindering in de dagelijkse praktijk van de ondernemer door samen met hen juist die knelpunten op te lossen die tot onnodige irritatie, kosten of belemmeringen leiden. Ik wil daarom graag (waar mogelijk) gebruik maken van de knelpunten die via dit onderzoek zijn opgehaald. Ik merk hierbij wel op dat het onderzoek is uitgevoerd onder een relatief beperkt aantal ondernemers (39, verdeeld over 10 branches). Hierdoor is het lastig vast te stellen of de in het onderzoek geïnterviewde knelpunten daadwerkelijk breed gedragen worden binnen de betreffende branche, of dat er sprake is van een individuele klacht of een incident. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of hier sprake is van een breder gedragen probleem. Voor sommige klachten, zoals over de hoogte van premies of heffingen of over extra bescherming van de consument bij online verkoop van elektrische apparaten, geldt dat die te maken hebben met expliciete politieke keuzes.

Verder is het ook goed om te constateren dat op een aantal gesignaleerde knelpunten al actie wordt ondernomen of verbeteringen hebben plaatsgevonden. Zo is per 1 januari jl. de werkkostenregeling verruimd en wordt gewerkt aan de verbetering van de voorlichting over

¹ Kamerstuk 32 637, nr. 390

² Kamerstuk 32 637, nr. 314

de toepassing van de Risico Inventarisatie & Evaluatie op het gebied van de arbeidsveiligheid.

In deze brief ga ik allereerst in algemene zin in op de belangrijkste uitkomsten van het Saxion-onderzoek, waaronder de complexiteit van wet- en regelgeving, ervaren regeldrukkosten en de behoefte aan meer onderscheid in regelgeving tussen het mkb en grote ondernemingen. Vervolgens ga ik in op drie categorieën van specifieke knelpunten die in het onderzoek relatief vaak genoemd worden en geef ik aan op welke wijze een deel van de knelpunten uit het Saxion-onderzoek zijn of zullen worden opgepakt. In de bijlage vindt u daarnaast een reactie op een aantal specifieke knelpunten.

Complexiteit regelgeving

De uitkomsten van het Saxion-onderzoek wijken niet veel af van de conclusies van een eerdere internetconsultatie die de Kamer eind 2018 heeft laten uitvoeren onder mkb-ondernemers.³ Vrijwel alle ondernemers laten weten dat er te veel regeldruk is. Uit een nader gesprek met de onderzoekers van Hogeschool Saxion blijkt dat de belangrijkste veroorzakers van regeldruk zitten in de onzekerheid of wel aan regelgeving wordt voldaan, onzekerheid omtrent de handelwijze van uitvoeringsinstanties en de angst bij ondernemers om – ondanks hun inspanningen om aan de opgelegde verplichtingen te voldoen – alsnog tegen boetes aan te lopen. Vanuit mijn contacten met mkb-ondernemers via bijvoorbeeld de maatwerkaanpak en de *Life event*-aanpak blijkt dit inderdaad een veelgehoord en terugkerend probleem te zijn. Uit deze trajecten is gebleken dat heldere communicatie en goed toegankelijke informatie een positieve uitwerking kan hebben op de ervaren regeldruk. Aan verbetering en verduidelijking van die communicatie wordt op dit moment op een aantal specifieke terreinen ook gewerkt.

Een van de onderwerpen die in dit kader uit de rapportage naar voren komt is de AVG. Recent heb ik met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gesproken over de communicatie over de AVG. De AP richtte zich in haar communicatie over de AVG de afgelopen jaren speciaal op het mkb, met onder meer de campagne hulpbijprivacy.nl, een AVG-regelhulp (in samenwerking met [RVO.nl](https://rvo.nl)) en communicatie via verschillende brancheverenigingen. Ik heb met de AP besproken hoe de communicatie van de AP nog beter aan kan sluiten bij de belevingswereld van het mkb. Dit om de AVG voor (mkb-) ondernemers begrijpelijker te maken.

Voor complexe problemen kunnen regelhulpen ook uitkomst bieden. Een regelhulp is een interactieve digitale tool die houvast en inzicht geeft in de toepasbaarheid en gevolgen van wet- en regelgeving. Regelhulpen leiden ondernemers aan de hand van een aantal vragen digitaal door de wetgeving die op hen van toepassing is. Hiermee kunnen zij er op een toegankelijke manier achter komen welke regels op hun bedrijf van toepassing zijn en wat hun rechten en verplichtingen zijn. Dit scheelt bedrijven tijd en voorkomt irritatie.

Ik zal mede op basis van de uitkomsten van het Saxion-onderzoek er bij de betrokken departementen op aandringen om te bekijken voor welke specifieke wet- en regelgeving regelhulpen eventueel uitkomst kunnen bieden.

³ Kamerstuk 32 637, nr. 331

Regeldrukkosten

Een ander punt waar de ondernemers in het Saxion-onderzoek aandacht voor vragen zijn de kosten die men moet maken om aan regelgeving te voldoen. Zo worden belastingen, premies en boetes meerdere keren genoemd als belangrijke kostenposten. Uit het onderzoek is echter niet altijd duidelijk of deze kosten voortvloeien uit extra administratieve handelingen die men hiervoor moet verrichten, of dat het puur om de hoogte van het te betalen bedrag gaat. De hoogte van te betalen belastingen, premies en boetes betreft een politieke keuze en valt niet onder regeldruk. In het kader van de regeldrukaanpak wordt wel gekeken of de maatregel zo lastenluw mogelijk is vormgegeven. Uitgangspunt is dat bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving geen onnodige administratieve handelingen worden opgelegd. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) adviseert hierover.

Onderscheid mkb en grote ondernemingen

In het Saxion-onderzoek wordt door ondernemers gevraagd om in wet- en regelgeving meer rekening te houden met het onderscheid tussen mkb- en grote ondernemingen. Dit sluit aan bij de motie van het lid Aartsen⁴ waarin verzocht wordt om Rijksbreed onderzoek te doen naar de mogelijkheden om meer differentiatie van regelgeving voor mkb-ondernemers te realiseren. Een gerichte aanpak vind ik daarbij wenselijk om snel tot resultaten te kunnen komen. Het is daarbij van belang dat differentiatie geen nieuwe drempels opwerpt. Ik wil hierbij stapsgewijs te werk gaan. Eerst zal worden onderzocht in welke sectoren of op welke deelterreinen de grootste problemen op dit vlak worden ervaren alvorens een kabinetsbreed onderzoek zal worden opgestart. Na de zomer kan ik u meer melden over de aanpak en planning van dit onderzoek.

Specifieke knelpunten uit het Saxion-onderzoek

Op basis van het Saxion-onderzoek zijn de nodige onderwerpen geïdentificeerd waar ondernemers regeldruk ervaren. Ik zal in deze brief niet alle knelpunten adresseren. Hiervoor verwijs ik u naar de bijlage waarin u een inhoudelijke reactie vindt op een eerste selectie van knelpunten uit het Saxion-onderzoek⁵. Het betreft knelpunten die voldoende specifiek omschreven waren.

Hieronder zal ik ingaan op de volgende drie categorieën van knelpunten die relatief vaak zijn genoemd in het Saxion-onderzoek:

- personeelsmanagement;
- procedures rond aanbestedingen en subsidieaanvragen;
- communicatie en dienstverlening.

Personeelsmanagement

Verreweg de meeste knelpunten worden genoemd op het terrein van personeelsmanagement, waaronder regels omtrent in- en uitstroom van personeel, ziekte en verzuim, arbeidsvoorwaarden (vooral pensioen) en arbeidsomstandigheden. Het merendeel van deze knelpunten ligt op het terrein van SZW en is herkenbaar.

In sommige situaties zijn regeldrukkosten onvermijdelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor het systematisch bijhouden van arbeidsovereenkomsten, het bijhouden van een dossier bij het niet functioneren van

⁴ Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 25

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

personeel en het nemen van maatregelen ter bescherming van werknemers tegen de aanwezige arbeidsrisico's. Om regeldruk in procedures rond werkgeverschap in kaart te brengen ben ik mede naar aanleiding van de motie van het lid Wörsdörfer⁶ samen met het Ministerie van SZW een onderzoek opgestart naar knelpunten in het kader van het aannemen van een eerste medewerker. Naar verwachting zal dit onderzoek voor de zomer worden afgerond en aan uw Kamer worden aangeboden. De stapeling van werkgeversverplichtingen wordt ook geadresseerd in het recent verschenen advies van de Commissie Regulering van Werk.

Verder geven ondernemers in het Saxion-onderzoek aan dat pensioenregels te ingewikkeld zijn. Dit wordt ook door het kabinet herkend. Momenteel wordt gewerkt aan de uitwerking van het pensioenakkoord en de overstap op een nieuw, eenvoudiger en transparanter pensioenstelsel. De Minister van SZW zal de Kamer hier op termijn over informeren.

De Risico Inventarisatie & Evaluatie (RI&E) op het terrein van arbeidsomstandigheden is een verplichting waar een aantal ondernemers aangeven regeldruk te ervaren. Dit is een onderwerp dat eerder is gesignaleerd in het «Actieprogramma Maatwerkaanpak Winkelambacht»⁷, een advies van de strategische Commissie betere regelgeving bedrijven⁸ en het «Rapport knelpunten bij de totstandkoming van de RI&E en oplossingsrichtingen voor betere kwalitatieve naleving»⁹. De Staatssecretaris van SZW heeft inmiddels voortvarend stappen gezet om de knelpunten die ondernemers ervaren weg te nemen. Onlangs is het «Meerjarenplan verbetering naleving RI&E 2020 – 2023»¹⁰ aangeboden aan de Kamer. Eén van de lijnen in het programma is het verbeteren van de toepassing van de RI&E. Maatregelen in dit kader zijn het verbeteren van de informatievoorziening en de beschikbare instrumenten. Zo wordt een pilot ontwikkeld voor kleine werkgevers die voor het eerst starten met een RI&E en niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie. Met de opbrengsten van een «design sprint» die eind 2019 is georganiseerd wordt binnen de pilot een gebruiksvriendelijk instrument aangeboden in een vernieuwde digitale omgeving van het Steunpunt RI&E dat is toegespitst op de belangrijkste risico's. De Kamer wordt door SZW jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van het Meerjarenplan geïnformeerd.

Aanbestedingsprocedures en subsidieregelingen

Aanbestedingsprocedures

Een klacht die ook via andere regeldruktrajecten, zoals de maatwerkaanpak, naar voren komt is dat ondernemers zich niet inschrijven voor aanbestedingstrajecten omdat zij vinden dat deze teveel tijd kosten en niet toegankelijk genoeg zijn voor het mkb. Het is onvermijdelijk dat het opstellen van een offerte voor een ondernemer tijd kost, het is immers maatwerk. Hier staat tegenover dat de aanbestedingsregels zorgen voor eerlijke kansen voor ondernemers, inclusief het mkb, om mee te dingen naar opdrachten van de overheid. Uit de evaluatie van de Aanbestedingswet in 2015 bleek dat tweederde van de opdrachten gegund wordt aan het mkb¹¹. Tegelijk is ook geconstateerd dat aanbesteden in veel

⁶ Kamerstuk 35 000 XIII, nr. 20

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/04/04/adviesrapport-maatwerkaanpak-winkelambacht-2.0>

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regeldruk/documenten/rapporten/2019/04/04/advies-regeldruk-risico-inventarisatie-en-evaluatie>

⁹ Kamerstuk 25 883, nr. 372, bijlage

¹⁰ Kamerstuk 25 883, nr. 372

¹¹ Kamerstuk 34 252, nr. 1

gevallen beter kan. Het programma Beter Aanbesteden richt zich op professionalisering van aanbestedende diensten en ondernemers. Binnen Beter Aanbesteden is bijvoorbeeld aandacht voor het onnodig samenvoegen van opdrachten (clusteren).¹² Het niet samenvoegen van opdrachten maakt opdrachten in de regel toegankelijker voor het mkb. Op dit moment is een vervolg op Beter Aanbesteden in ontwikkeling waarbij overheden en bedrijfsleven samenwerken aan professioneel opdrachtgeverschap.¹³ Daarbij wordt ook gekeken hoe het mkb nog betere kansen kan krijgen om mee te dingen naar opdrachten. Om meer inzicht te krijgen in de toegang van het mkb tot overheidsopdrachten voer ik dit jaar een onderzoek uit naar het aantal inschrijvingen van en gunningen aan het mkb. Een dergelijk onderzoek kan dienen als nulmeting bij Beter Aanbesteden en in de toekomst worden herhaald. Ik houd uw Kamer hierover op de hoogte.

Subsidieregelingen

Ondernemers geven in het Saxion-onderzoek aan dat zij subsidieregelingen onnodig ingewikkeld vinden. In bepaalde gevallen wordt de complexiteit van subsidieregelingen veroorzaakt door extra waarborgen die moeten worden opgenomen omdat de desbetreffende subsidie valt onder een Europees staatssteunkader. Er wordt echter per subsidieregeling bezien op welke wijze de toepasselijke staatssteunregels op een zo gebruiksvriendelijke wijze opgenomen kunnen worden. Vanwege bepaalde minimumeisen die uit het toepasselijke staatssteunkader voortvloeien is het evenwel niet altijd mogelijk de complexiteit te verminderen.

Daarnaast is het zo dat er per ministerie andere subsidiespelregels gelden. Wel is er een Uniform Subsidiekader (USK) voor beleidsmakers om de regeldruk van subsidieregelingen te beperken. Het USK gaat uit van proportionaliteit tussen de administratieve lasten voor de ontvanger en het subsidiebedrag. Hoe lager het subsidiebedrag per ontvanger is, hoe minder of hoe eenvoudiger voorwaarden worden gesteld, en hoe efficiënter de verantwoording wordt ingericht. Het USK is in 2016 geëvalueerd. Daarop volgend heeft Actal een aantal verbeterpunten aangedragen voor de verdere vermindering van de regeldruk bij subsidieverstrekking, zoals het zoveel mogelijk beschikbaar stellen van digitale aanvraagformulieren, het hergebruik van reeds ingevulde gegevens en het waar mogelijk uniformeren van aanvragen, de gevraagde informatie en de aanvraagprocedures. De Minister van Financiën heeft hierop gereageerd per brief van 21 november 2016¹⁴ en departementen hebben naar aanleiding hiervan ook actie ondernomen. Uitgangspunt is dat subsidieregelingen zo lastenluw mogelijk worden vormgegeven.

Desondanks kunnen ondernemers in de praktijk nog steeds tegen knelpunten aanlopen bij de aanvraag van subsidies of andere financiële regelingen die wellicht via een meer praktische aanpak kunnen worden opgepakt. Een van de instrumenten die hiervoor kan worden ingezet is de *Life event*-aanpak. Het doel van deze aanpak is het merkbaar verminderen van ervaren regeldruk rondom zogenoemde levensgebeurtenissen (grote veranderingen in de levenscyclus) van een onderneming. Door het uitvoeren van een zogeheten klantreis wordt dan niet alleen gekeken naar het oplossen van knelpunten in wet- en regelgeving, maar ook naar het verbeteren van de informatievoorziening naar ondernemers en het oplossen van knelpunten in de uitvoering. Met deze aanpak krijgen we

¹² Kamerstuk 34 252, nr. 4

¹³ Kamerstuk 34 252, nr. 14

¹⁴ Kamerstuk 31 865, nr. 89

een heel goed beeld van de ondernemer, zijn gedrag, de contactmomenten met de overheid, en de wijze waarop de ondernemer deze klantreis ervaart.

Recent heeft RVO een klantreis uitgevoerd onder innovatieve ondernemers die gebruik willen maken van innovatieregelingen (waaronder de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk, Vroegefasefinanciering, Innovatiekrediet en Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren). Centraal daarbij staat de vraag hoe een ondernemer hierin zijn weg vindt (zowel in de oriëntatiefase als in de aanvraagfase), tegen welke knelpunten hij aanloopt en hoe deze praktisch kunnen worden opgelost. In de eerstvolgende voortgangsrapportage van het programma «Betere regelgeving en dienstverlening voor ondernemers» kom ik terug op de uitkomsten hiervan. Uit het Saxion-onderzoek valt niet goed op te maken in welke specifieke subsidietrajecten de ondernemers regeldruk ervaren. Ik zal departementen vragen om te bekijken of de Life event aanpak ook op andere subsidieregelingen kan worden toegepast.

Communicatie en dienstverlening

Uitvoeringsorganisaties als het UWV en de Belastingdienst worden in het onderzoek genoemd omdat ondernemers problemen ervaren in met name de informatievoorziening, communicatie en dienstverlening. Deze klachten zijn herkenbaar. Daarom wordt door deze organisaties veel aandacht besteed aan het zo goed mogelijk ondersteunen van ondernemers in hun informatiebehoefte en aan het continu verbeteren van de dienstverlening.

Afgelopen jaren heeft het UWV geprobeerd onduidelijkheden en klachten zoveel mogelijk tegemoet te treden. Zo werkt het UWV sinds 2016 met meer klantvriendelijke interactieve webformulieren voor het indienen van een ontslagaanvraag, met een heldere presentatie en online uitleg bij gestelde vragen. Omdat werd geconstateerd dat nog steeds een behoorlijk aantal incomplete ontslagaanvragen werd ingediend, is via een proef door middel van mondeling contact met werkgevers de oorzaak daarvan getracht te achterhalen. Het UWV heeft als uitkomst van die proef het werkgeversportaal inmiddels geoptimaliseerd, de aanvraagformulieren op onderdelen aangepast en de voorlichting en informatievoorziening rondom de ontslagprocedure verbeterd. Het aantal klantvragen over het aanvraag- en indieningstraject is daarna flink verminderd. Aan de hand van gebruikerservaringen wordt door UWV voortdurend gemonitord of verdere verbeteringen in voorlichting en informatievoorziening mogelijk zijn.¹⁵ Ondanks dat er continu gewerkt wordt aan verbetering van de informatievoorziening en communicatie, kan een ondernemer altijd tegen een specifiek knelpunt aanlopen. Over bijvoorbeeld de uitvoering van de ontslagtaak heeft het Ministerie van SZW reeds regelmatig contact met het UWV.

Bij de dienstverlening van de Belastingdienst aan mkb-ondernemers speelt met name de Belastingtelefoon een belangrijke rol. Via het telefoonkanaal kunnen ondernemers en fiscaal dienstverleners inhoudelijke vragen stellen. Naar aanleiding van recente vragen van de vaste Kamercommissie voor Financiën over welke knelpunten zich voornamelijk voordoen in de telefonische beantwoording, hebben de staatssecretarissen van Financiën aangegeven dat er twee significante knelpunten zijn, te weten de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon en de kwaliteit van de antwoorden op complexe en niet veel voorkomende vragen over wet- en regelgeving. De staatssecretarissen van Financiën gaven daarbij aan

¹⁵ Kamerstuk 34 351, nr. 32

dat, ondanks inzet van extra capaciteit, de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon nog verder verbeterd moet worden.¹⁶ Aan een externe partij wordt gevraagd te adviseren hoe de processen van de Belastingdienst verbeterd kunnen worden teneinde burgers en bedrijven beter en effectiever te woord te kunnen staan. Over de voortgang hiervan wordt de Kamer separaat door de staatssecretarissen van Financiën geïnformeerd.

Overige knelpunten uit het Saxion-onderzoek

Op basis van het Saxion onderzoek is niet voor alle onderwerpen voldoende helder wat de oorzaak is van de genoemde problemen. Onduidelijk is in bepaalde gevallen of er sprake is van onzekerheid als gevolg van onvolledige informatie, men tegen knelpunten aanloopt in de uitvoering of problemen of kosten ervaart die het gevolg zijn van onnodige (administratieve) verplichtingen? Alleen als dat voldoende specifiek is, kan een knelpunt daadwerkelijk worden aangepakt. Voorbeelden van knelpunten waarbij deze toelichting ontbreekt zijn «regels die gedoe opleveren», onduidelijkheid over regels op het gebied van ICT- en informatiebeveiliging, klachten over het gebruik van verschillende systemen binnen de gezondheidszorg en «regels omtrent de KvK». Daarnaast is, zoals ik eerder al aangaf, op basis van het onderzoek niet goed vast te stellen hoeveel bedrijven daadwerkelijk door bepaalde knelpunten getroffen worden. De onderzoekspopulatie die in het onderzoek is gehanteerd is met een aantal van 39 respondenten verdeeld over veel verschillende sectoren vrij beperkt.

Het is belangrijk dat hier nog een slag op wordt gemaakt. Naarmate knelpunten specifiek en concreter zijn kan er gericht aan oplossingen worden gewerkt. Dit vergt echter meer uitzoekwerk. Daarom heb ik Hogeschool Saxion gevraagd naar mogelijkheden om een aantal knelpunten waar meer achtergrondinformatie wenselijk is, nogmaals aan de bij het onderzoek betrokken ondernemers voor te leggen. Hogeschool Saxion heeft echter besloten hiervan af te zien, aangezien dit tot een extra belasting van deze ondernemers zou leiden. Om toch te kunnen achterhalen of het hier om breed gedragen structurele knelpunten gaat op het terrein van regeldruk, zal ik enkele onderwerpen voorleggen aan de Strategische commissie betere regelgeving bedrijven (de Commissie van Straalen).

Voor wat betreft de constatering dat er klachten zijn over «regels omtrent de KvK» kan ik u melden dat waardering door ondernemers vanzelfsprekend ook voor de KvK een belangrijk speerpunt is. De KvK werkt continu aan het verbeteren van de dienstverlening. Daarbij zet de KvK niet alleen in op verdere digitalisering van nagenoeg alle inschrijf- en mutatieprocessen, maar ook op het zo inzichtelijk mogelijk maken van knelpunten die ondernemers kunnen ervaren in hun contacten met de KvK. Daarbij maakt de KvK steeds meer gebruik van klantreizen, waarbij het informatieaanbod zo goed mogelijk aan moet sluiten bij de zoektocht die een klant maakt. Recent heeft de KvK een drietal klantreizen afgerond, namelijk het starten van een onderneming, het stopzetten van een onderneming en het overlijden van een ondernemer. De knelpunten die hierbij zijn opgehaald worden gebruikt om niet alleen de dienstverlening, maar ook de informatievoorziening voor ondernemers te verbeteren. Over de uitkomsten hiervan wordt u in de eerstvolgende voortgangsrapportage van het programma «Merkbaar betere regelgeving» geïnformeerd. Ik zal de KvK vragen om – mede naar aanleiding van de uitkomsten van het

¹⁶ Antwoorden feitelijke vragen tweede voortgangsrapportage Belastingdienst 2019, 26 februari 2020

Saxion-onderzoek – te bezien welke onderwerpen zich ook goed lenen voor het uitvoeren van klantreisonderzoeken.

Indien uit deze nadere analyse concrete vervolgtrajecten of maatregelen volgen, zal ik u hierover berichten in de jaarlijkse voortgangsrapportages van het programma Merkbaar betere regelgeving. De eerstvolgende rapportage zal voor de zomer aan de Kamer worden verstuurd.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer