

Overige nalevingskosten gemeten

Proefmeting reductie- potentieelmethode

Regioplan Beleidsonderzoek



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

OVERIGE NALEVINGSKOSTEN GEMETEN

Proefmeting met
reductiepotentieelmethode

- eindrapport -

Bram Berkhout
Jos Mevissen
Joost Clarenbeek (Ernst & Young)
Ruud Tap
Mick de Niet

Amsterdam, maart 2007
RegioPlan publicatienr 1496.

RegioPlan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan
Beleidsonderzoek en Ernst & Young
Management Advisory Services in opdracht
van Actal.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstellingen.....	2
1.3	Leeswijzer	2
2	Methodiek en werkwijze proefmeting	3
2.1	RP-methode in opzet	3
2.2	De werkwijze vooraf	6
3	Resultaten.....	9
3.1	Bedrijfsleven: WOR.....	10
3.2	Uitzendbranche: WID	16
3.3	Uitzendbranche: WAADI	27
3.4	Milieubesluit Horeca.....	38
4	Evaluatie van werkwijze	49
4.1	Voortraject.....	49
4.2	Panelbijeenkomsten.....	51
4.3	Webenquêtes.....	57
4.4	Fundamentele kwesties	61
4.5	De uiteindelijke uitkomsten (berekende ON)	63
5	Conclusies en aanbevelingen.....	69
5.1	Onderzoeksvragen.....	69
5.2	Doorontwikkeling van de werkwijze	71
5.3	Advies opzetten van een nulmeting ON	74
5.4	Overallconclusie.....	77

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het terugdringen van administratieve lasten (AL) staat alweer meer dan tien jaar op de politieke agenda. In 2000 kreeg dit algemeen gedeelde politieke streven zijn institutionele vertaling met de instelling van Actal. Sindsdien is het onderwerp niet weggeweest en is feitelijk sprake van een verbreding van het thema. Naast het terugdringen van de administratieve lasten krijgt nu ook de reductie van de overige nalevingskosten (ON) aandacht. ON zijn in de visie van Actal: de kosten voor bedrijven die het gevolg zijn van inhoudelijke verplichtingen en die de bedrijven zouden besparen als de wet (of combinatie van samenhangende wetten) met die verplichtingen zou worden ingetrokken. ON staat dus voor het *maximale* potentieel aan kostenreductie bij afschaffing van een wet *volgens het bedrijfsleven* zelf.

Hiermee is echter nog niet gezegd dat er buiten het bedrijfsleven voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak is voor het schrappen van een wet. Het is dus met andere woorden niet gezegd dat de wetgever in alle gevallen en over de volle breedte van een wet maatregelen kan of zal gaan nemen die het bedrijfsleven in staat stelt de totale ON te besparen. Het deel van de ON dat kan worden bespaard omdat er voldoende reden / maatschappelijk en politiek draagvlak is om serieus te overwegen de wetgeving aan te passen, heet een realistisch reductievoorstel.

Naast de inhoudelijke aandacht voor ON, gaat de (politieke) belangstelling ook uit naar de kwantificering ervan. De vraag is echter of en hoe bestaande ON te kwantificeren zijn en of ook de omvang van reductievoorstellen op een aanmerkelijke manier kan worden bepaald. Bij Actal leefde vooraf, ondanks sterke twijfels op dit punt in het veld, de overtuiging dat deze vraag positief moet worden beantwoord.

Om haar overtuiging te toetsen dat ON kwantificeerbaar zijn, heeft Actal twee afzonderlijke proefmetingen laten uitvoeren op enkele bestaande wetten. Regioplan en Ernst & Young zijn nagegaan of de zogenaamde reductie-potentieelmethode (RP-methode) hiervoor geschikt is. De RP-methode staat daarbij voor de invulling die wij hebben gegeven aan de in eerste aanzet door Actal ontwikkelde werkwijze voor het meten van bestaande ON. Daarbij heeft Actal ons nadrukkelijk verzocht om via 'trial and error' te komen tot een zinvolle werkwijze, en over dit 'trial-and-errorproces' ook verslag te doen in de eindrapportage.

Dit betekende overigens niet dat we op een hoofdonderdeel van de werkwijze (het inzetten van webenquêtes en de inhoud van deze enquêtes, zie in hoofdstuk 2) wijzigingen mochten doorvoeren, bijvoorbeeld door met interviews te gaan werken of in de webenquêtes geen reductievoorstellen te gaan uitvragen. Actal was bang dat hierdoor de twee proefmetingen

methodologisch te veel op elkaar zouden gaan lijken en het totale project daardoor te weinig inzichten over de beste aanpak zou opleveren.

Parallel aan onze meting met de RP-methode is EIM nagegaan of, met de nodige aanpassingen, hun methodiek voor het bepalen van de ON door nieuwe wetgeving bruikbaar is om ON van bestaande wetgeving te meten. In dit rapport doen wij verslag van onze ervaringen met de RP-methode bij het bepalen van ON van wetgeving.

1.2 Doelstellingen

De doelstelling van dit project is door middel van een proefmeting met de RP-methode voor een aantal bestaande wetten de ON vast te stellen. Het belangrijkste doel hiervan is vaststellen of het mogelijk is om voor het bedrijfsleven de ON door bestaande wet- en regelgeving te kwantificeren. Tegelijkertijd moest met de proefmeting worden aangetoond dat de kwantificering van ON als uitgangspunt te gebruiken is om tot een algemene reductiedoelstelling te komen voor de ON van bestaande wetgeving.

Bovenstaande doelstelling is vertaald in de volgende twee centrale onderzoeksvragen:

1. Is het mogelijk om generiek ON voor het bedrijfsleven als gevolg van bestaande wet- en regelgeving te kwantificeren, en zo ja, wat zijn hierbij de randvoorwaarden en/of keuzecriteria?
2. Is deze kwantificering bruikbaar om zinnige vereenvoudigingsvoorstellen op te stellen met een realistische kwantificering van de reductie?

1.3 Leeswijzer

Naast dit inleidende hoofdstuk bevat onze rapportage nog vier afzonderlijke hoofdstukken. In hoofdstuk 2 werken we de RP-methode nader uit, en dan vooral de invulling die wij eraan hebben gegeven. Hoofdstuk 3 bevat de kwantitatieve uitkomsten van onze metingen. Hoe omvangrijk zijn de ON op de onderscheiden wetten en hoeveel zou op basis van onze uitkomsten kunnen worden bespaard voor het bedrijfsleven? Een uitvoerige evaluatie van onze werkwijze bij de proefmeting en de uiteindelijke uitkomsten, hebben we in hoofdstuk 4 opgenomen. We besluiten onze rapportage met een hoofdstuk waarin we conclusies trekken en tot een advies komen aan Actal over toekomstig gebruik van de RP-methode.

2 METHODIEK EN WERKWIJZE PROEFMETING

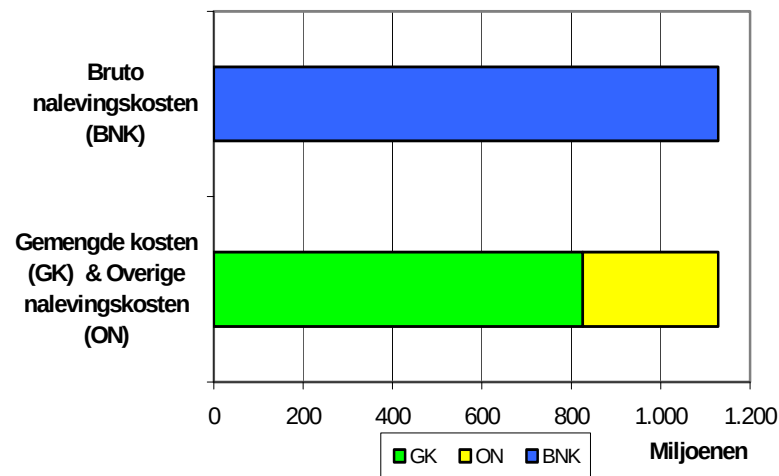
2.1 RP-methode in opzet

De RP-methode staat voor de uiteindelijke invulling die wij in deze proefmeting gegeven hebben aan de in eerste aanzet door Actal ontwikkelde werkwijze voor het meten van ON. Allereerst is het belangrijk te realiseren dat ON altijd bovenop een bestaand bedrijfsproces komen. Dat bedrijfsproces is daarom het uitgangspunt. Het zo efficiënt mogelijk inrichten daarvan met minimale kosten is voor elk bedrijf in een situatie met concurrentie op de afzetmarkt essentieel. Commerciële bedrijven zullen daarom altijd geïnteresseerd zijn in mogelijkheden om dezelfde output met lagere kosten te realiseren, zodra zij hebben besloten welke producten zij voortbrengen.

In veel gevallen zullen wettelijke verplichtingen gedeeltelijk samenvallen met het productie- en bedrijfsproces zoals bedrijven dat zelf willen inrichten. Daarom zal een groot deel van de kosten die bedrijven maken om wetgeving na te leven (de bruto nalevingskosten), een gemengde functie blijken te hebben; de zogenaamde gemengde kosten.

De mogelijkheden om voor gemengde kosten tot een verlaging van de lasten te komen zijn beperkt. Het gaat dan om zaken als betere voorlichting door de overheid over de inhoud van de wet en de interpretatie daarvan. De meeste winst valt te behalen in de kosten die bedrijven alleen maken omdat wet- en regelgeving ze daartoe dwingt. Het gaat hier om 'direct door regelgeving veroorzaakte kosten' voor het bedrijfsleven. We nemen aan dat zonder de inhoudelijke wettelijke verplichtingen van de overheid, het bedrijfsleven de kosten niet zou maken. Deze kosten noemen we de ON van wetgeving. In figuur 2.1 hebben we grafisch weergegeven hoe de bruto nalevingskosten (BNK) van wetgeving voor het bedrijfsleven uiteenvallen in enerzijds gemengde kosten (GK) en anderzijds ON.

Figuur 2.1 Samenstelling bruto nalevingskosten wetgeving



Theoretisch gezien zouden we alleen de ON moeten meten. Gemengde kosten zijn voor het bedrijfsleven nauwelijks een probleem. Een directe meting van ON is echter niet eenvoudig mogelijk, omdat bedrijven de omvang ervan simpelweg niet kennen. Daarom zou men de vraag kunnen stellen: welke kosten hebben bedrijven tot nu gemaakt doordat de overheid regels aan bedrijven heeft opgelegd? Ook dat is in de praktijk onhaalbaar, omdat zo veel regels uit een meer of minder ver verleden stammen en men eigenlijk het cumulatieve effect zou willen weten. Vervolgens zou men dan in beeld kunnen brengen wat momenteel de kosten van bedrijven zouden zijn als bepaalde regels niet waren ingevoerd. De vergelijking met de werkelijke kosten levert dan het bedrag aan ON op.

Om deze theorie in de praktijk toe te passen, zou men wel erg hypothetische vragen moeten stellen, die bovendien ook teruggrijpen op een (ver) verleden. Gezien het doel van het meetinstrument dient men te overwegen om in de waarneming te vragen naar 'vermijdbare' kosten, die dan ook meteen de basis vormen voor een reductieoperatie. De vraagstelling zou dan luiden: 'welke kosten zou u besparen als deze wettelijke verplichtingen vervallen, omdat u ze dan ook niet meer zou naleven omdat naleving ervan geen meerwaarde heeft voor de eigen bedrijfsvoering?' Deze vraag sluit dan direct aan op de ervaringswereld binnen de bedrijven. Hiermee zou dus het reductiepotentieel in kaart worden gebracht.

Om het reductiepotentieel herkenbaar en objectiveerbaar te kunnen vaststellen, zijn kosten met een gemengde functie uiteindelijk buiten de definitie van ON gehouden. Deze kosten zouden bedrijven (voor het leeuwendeel) ook nog blijven maken als de wet zou zijn afgeschaft.

Het voorgaande brengt ons uiteindelijk bij de RP-methode. Deze methode duidt de werkwijze aan waarmee men de omvang van het reductiepotentieel

(lees ON) van een wet zou moeten kunnen vaststellen. Het gaat hierbij om het *maximale* reductiepotentieel bij afschaffing van een wet *volgens het bedrijfsleven*. Zoals we al in hoofdstuk 1 hebben aangegeven, is hiermee echter nog niet gezegd dat er buiten het bedrijfsleven voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak is voor het schrappen van een wet. Het wil niet zeggen dat de wetgever in alle gevallen en over de volle breedte van een wet maatregelen kan of zal gaan nemen die het bedrijfsleven in staat stelt de totale ON te besparen. Het deel van de ON dat kan worden bespaard omdat er voldoende redenen / maatschappelijk en politiek draagvlak is om serieus te overwegen de wetgeving aan te passen, heet een realistisch reductievoorstel. Een reductievoorstel is daarmee een wetinhoudelijke en maatschappelijke afweging die we als onderzoekers niet kunnen maken. Dat er ON zijn gemeten, geeft alleen aan dat er perspectief voor de overheid is om voor bedrijven die met een bepaalde wet te maken hebben, een reductie in kosten te realiseren.

Voor het toepassen van de RP-methode heeft Actal voor de start van de proefmeting twee fundamentele keuzes gemaakt, namelijk:

- Verplichte financiële lasten als belastingen en leges worden niet meegenomen bij het vaststellen van het reductiepotentieel voor bedrijven. Deze verplichtingen hebben een duidelijk ander karakter dan de inhoudelijke verplichtingen uit wetgeving. Dit komt erop neer dat in de RP-methode alleen de kosten worden inbegrepen in de vorm van benodigde tijd van personeel/eigenaar of de kosten van benodigde commerciële goederen of diensten vanwege inhoudelijke wettelijke verplichtingen (en die dus geen administratieve lasten zijn).
- Ook de (kosten van) wetten of verplichtingen die bedrijven eigenlijk niet willen wijzigen, blijven in de RP-methode automatisch buiten beeld. Uit efficiencyoverwegingen zal voor de nulmeting samen met de koepel- en brancheorganisaties een lijst van dit soort uitzonderingen worden opgesteld om eventuele discussies tijdens de metingen te vermijden.

Op twee andere punten had Actal vooraf nog geen keuze gemaakt, namelijk:

- Moet bij het vaststellen van het reductiepotentieel wel of geen rekening worden gehouden met omschakelkosten? Omschakelkosten zijn daarbij kosten om de werkwijze aan te passen aan de fictieve situatie dat er geen wet meer is. In theorie zouden bedrijven dit niet moeten doen om een volledig beeld te krijgen van de kosten die alleen te wijten zijn aan de overheid. Tegelijkertijd betekent het negeren van die omschakelkosten dat een te hoog reductiepotentieel wordt geschat, omdat bedrijven in de praktijk de structurele besparingen soms toch niet vinden opwegen tegen eenmalige omschakelkosten (als die omschakelkosten hoog mochten uitvallen). In de proefmeting is er vooralsnog voor gekozen om beide cijfers na te streven. In ieder geval zou de meting een goed beeld moeten geven van het reductiepotentieel. De nulmeting is tenslotte niet meer dan een hulpmiddel om tot substantiële, maar wel realistische reducties te komen.

- Bedrijven die de wet- en regelgeving moeten naleven, maken niet alleen kosten die te maken hebben met de inhoudelijke verplichtingen die uit deze wet- en regelgeving voortkomen, maar ook kosten die te maken hebben met de handhavingsactiviteiten die de overheid erop instelt. Bedrijven moeten bijvoorbeeld meewerken aan inspectiebezoeken, krijgen boetes opgelegd of moeten steekproefsgewijs extra informatie opleveren. De vraag is of we deze kosten, die voor het bedrijfsleven aan toezicht kleven, wel of niet moeten meenemen bij het bepalen van het reductiepotentieel. Bij de start van de proefmeting was de keuze om het wel of juist niet te doen, nog niet gemaakt.

Deze fundamentele kwesties waren voor de proefmeting duidelijk. Uit de empirische hoofdstukken van dit rapport blijkt dat zich tijdens het veldwerk een extra inhoudelijk vraagstuk heeft voorgedaan, namelijk hoe om te gaan met bedrijven die bij de naleving van verplichtingen meer kosten maken dan noodzakelijk (wettelijk is voorgeschreven). In de hoofdstukken 3 en 4 staan we hier verder bij stil. In hoofdstuk 4 komen we overigens ook terug op de twee genoemde fundamentele kwesties waarop Actal vooraf haar keuze nog niet had bepaald.

2.2 De werkwijze vooraf

De RP-methode is de werkwijze waarmee wij in de proefmeting de omvang van het reductiepotentieel (lees ON) van drie wetten hebben proberen vast te stellen. De werkwijze stond bij de start van het project dus grotendeels vast. Op onderdelen hebben wij als uitvoerend bureau hierop vooraf nog wijzigingen kunnen doorvoeren (uitgewerkt in ons onderzoeksvoorstel). Verder heeft Actal ons nadrukkelijk verzocht om vooral via 'trial and error' te komen tot een zinvolle werkwijze, en over dit 'trial-and-errorproces' verslag te doen in de eindrapportage.

Dit betekende overigens niet dat we op een hoofdonderdeel van de werkwijze (het inzetten van webenquêtes en de inhoud van deze enquêtes) wijzigingen mochten doorvoeren, bijvoorbeeld door met interviews te gaan werken of in de webenquêtes geen reductievoorstellen te gaan uitvragen. Actal was bang dat vooral ook door interviews te houden, de twee proefmetingen methodologisch te veel op elkaar zouden gaan lijken en het totale project daardoor te weinig inzichten over de beste aanpak zou opleveren.

In deze paragraaf bespreken we de vooraf bedachte werkwijze.

Voortraject

Allereerst is het belangrijk dat tot onze proefmeting niet de selectie van de drie te onderzoeken combinaties van wetten en sectoren behoorde, noch het uitzoeken van feitelijke inhoudelijke verplichtingen die uit deze wetten voortkomen. De keuze van combinaties van wetten en sectoren heeft Actal gemaakt in overleg met ministeries en brancheorganisaties. De volgende wetten en sectoren zijn uiteindelijk als onderwerp voor onze proefmeting gehanteerd:

Uitzendwezen	WID: Wet op de identificatieplicht, mede in relatie tot de WAV en de Wet op loonbelasting (Justitie/SZW/Financien)
Uitzendwezen	WAADI: Wet allocatie van arbeid door intermediairen (SZW)
Horeca	Besluit horeca, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer, par. 1.3 van bijlage (afvalstoffen en -water) (VROM)
Rest bedrijfsleven	WOR: Wet op de ondernemingsraden (SZW)

De inhoudelijke verplichtingen van de drie geselecteerde wetten zijn door EIM uitgezocht. Dit om dubbeling in werkzaamheden tussen ons en EIM te voorkomen. EIM heeft namelijk parallel aan onze proefmeting een proefmeting uitgevoerd om met hun AL-methode de ON van bestaande wetgeving te meten.

Panelbijeenkomsten

Het eerste onderdeel van onze proefmeting bestond uit twee panelbijeenkomsten per wet/sectorcombinatie met bedrijfsvertegenwoordigers uit de betrokken sector(en). Vooraf is gesteld dat de panelbijeenkomsten het volgende moesten opleveren:

- vastgestelde omvang ON;
- vastgestelde mate van naleving;
- een geteste conceptvragenlijst voor de webenquête;
- vastgestelde scenario's;
- reductievoorstellen.

Het kernbelang van de panelbijeenkomsten lag echter bij het inventariseren of en wat bedrijven anders zouden doen als een wet zou vervallen, en wel in de vorm van enkele scenario's (de scenario's helpen de bedrijven bij een enquête de vraag te beantwoorden wat zij zouden kunnen besparen). Dit is in twee sessies met een tussenperiode van een à twee weken gebeurd om de bedrijfsvertegenwoordigers de tijd te geven daarover na te denken en er met anderen binnen het bedrijf over van gedachten te wisselen. In deze week verzamelden ze de input voor de kwantificering. In de eerste sessie lag de nadruk op de introductie/uitleg en de inhoud van scenario's. In de tweede sessie lag de nadruk op kwantificering van de scenario's en concrete reductievoorstellen. RegioPlan en Ernst & Young moesten de deelnemers voor de panelbijeenkomsten werven en de bijeenkomsten inhoudelijk voorbereiden. Tussen de twee bijeenkomsten hebben wij ook terugkoppeling verzorgd naar de deelnemers. Op voorhand is gesteld dat deze panelbijeenkomsten cruciaal zijn voor het succes van de proefmeting.

Webenquêtes

Het tweede onderdeel van de geteste werkwijze bestond uit het grootschalig uitzetten van een webenquête voor alle drie de combinaties van wetten en sectoren. Door deze webenquêtes zou moeten worden vastgesteld in welke mate een scenario uit de panelbijeenkomsten zou worden toegepast en kan de inschatting van de gevolgen voor de bedrijfskosten breder worden gecheckt. Ook kunnen dan suggesties ter verbetering worden opgevraagd. Al met al zouden de webenquêtes het volgende moeten opleveren:

- inzicht in het huidige kostenplaatje;
- inzicht in welke scenario's in welke mate worden gekozen;
- inzicht in de omvang van de ON;
- inzicht in de vraag of bedrijven met het begrip omschakelkosten uit de voeten kunnen en in hoeverre omschakelkosten belemmerend zouden zijn om een scenario te kiezen.

RegioPlan en Ernst & Young hebben de webenquêtes ontwikkeld op basis van de input uit de panelbijeenkomsten. Verder waren wij betrokken bij het werven van de respondenten voor de webenquêtes.

Vooraf bestond de werkwijze voor het toepassen van de RP-methode uit de volgende drie fasen:

- In fase 1 selecteert Actal wet-sectorcombinaties en werkt EIM per gekozen wet de inhoudelijke verplichtingen van wetgeving uit.
- In fase 2 wordt met behulp van een tweetal panelbijeenkomsten scenario's ontwikkeld en gekwantificeerd. Paneldeelnemers worden geworven via de betrokken koepelorganisaties.
- In de laatste en derde fase worden met een webenquête per wet-sectorcombinatie de noodzakelijke gegevens verzameld om op landelijk niveau voor deze wetten de ON te berekenen. Ook wordt de webenquête gebruikt om tot realistische reductievoorstellen te komen.

3 RESULTATEN

In dit hoofdstuk presenteren we de uitkomsten van de drie webenquêtes die we hebben uitgevoerd om voor (specifieke sectoren van) het bedrijfsleven de ON te berekenen van:

- de WOR (paragraaf 3.1);
- de WID (paragraaf 3.2);
- de WAADI (paragraaf 3.3);
- het Milieubesluit Horeca (paragraaf 3.4).

Elke paragraaf begint met een korte beschrijving van de betrokken wet en we geven een samenvatting van de belangrijkste meetresultaten. Daarna geven we weer hoe wij tot deze uitkomsten zijn gekomen. Hierbij expliciteren wij ook onze aannames en eventuele bewerkingen van het basismateriaal. Zo hebben we, omdat soms kosten berekend zijn op basis van zeer weinig waarnemingen, ervoor gekozen om de onverwacht hoge of lage uitkomsten (uitbijters) te verwijderen.

In dit hoofdstuk worden alleen de resultaten van de enquêtes beschreven. De resultaten zijn soms gebaseerd op weinig waarnemingen. Het effect hiervan op de betrouwbaarheid en validiteit van de uitkomsten bespreken we in hoofdstuk 4.

In het vorige hoofdstuk zijn enkele begrippen geïntroduceerd, die in dit hoofdstuk veelvuldig zullen terugkomen. Om de leesbaarheid van dit hoofdstuk te vergroten, herhalen wij hier de definities van deze begrippen.

- **Bruto-nalevingskosten** (huidige kosten): de kosten die bedrijven onder de huidige wetgeving maken.
- **Overige nalevingskosten (ON)** (potentiële maximale reductie bij wetafschaffing): kosten die bedrijven verwachten te gaan besparen indien de wet wordt afgeschaft. Een voorbeeld hiervan is dat bedrijven bij afschaffing van de WOR wel doorgaan met medezeggenschap van personeel, maar met minder OR-leden gaan vergaderen dan waar ze nu onder de WOR toe verplicht zijn.

Zoals gezegd staat ON voor het maximale potentieel aan kostenreductie bij afschaffing van een wet volgens het bedrijfsleven *zelf*. Dit betekent niet automatisch dat buiten het bedrijfsleven voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak is voor het schrappen van een wet. Het wil dus niet zeggen dat de wetgever in alle gevallen en over de volle breedte van een wet maatregelen kan of zal gaan nemen die het bedrijfsleven in staat stelt de totale ON te besparen. Het deel van de ON dat kan worden bespaard omdat er voldoende reden / maatschappelijk en politiek draagvlak is om wetgeving aan te passen, heet een realistisch reductievoorstel. Een reductievoorstel is daarmee een wetinhoudelijke en maatschappelijke

afweging die we als onderzoekers niet kunnen maken. Dat ON zijn gemeten, geeft alleen aan dat er reden voor de overheid is om serieus te overwegen wetgeving aan te passen om voor het bedrijfsleven een reductie in kosten te realiseren.

- **Gemengde kosten:** de kosten die bedrijven blijven maken zonder dat de wet ze hiertoe verplicht. Een voorbeeld hiervan is dat bedrijven ook zonder milieuwetgeving afval gescheiden zullen blijven aanbieden.

3.1 Bedrijfsleven: WOR

3.1.1 Beschrijving WOR

De Wet op de ondernemingsraden (WOR) regelt de medezeggenschap van personeel binnen ondernemingen. Voor de WOR is het van belang of er sprake is van kleine bedrijven of grote bedrijven. Voor bedrijven met meer dan vijftig medewerkers geldt namelijk de verplichting om een OR in te stellen. Voor bedrijven met minder dan vijftig werknemers, waar tussen de tien en vijftig werknemers werkzaam zijn, geldt daarentegen de verplichting om een personeelsvertegenwoordiging (PVT) in te stellen als de meerderheid van het personeel dat wil. Voor bedrijven zonder OR of PVT geldt dat men minimaal twee keer per jaar gezamenlijk met het personeel bijeen dient te komen.

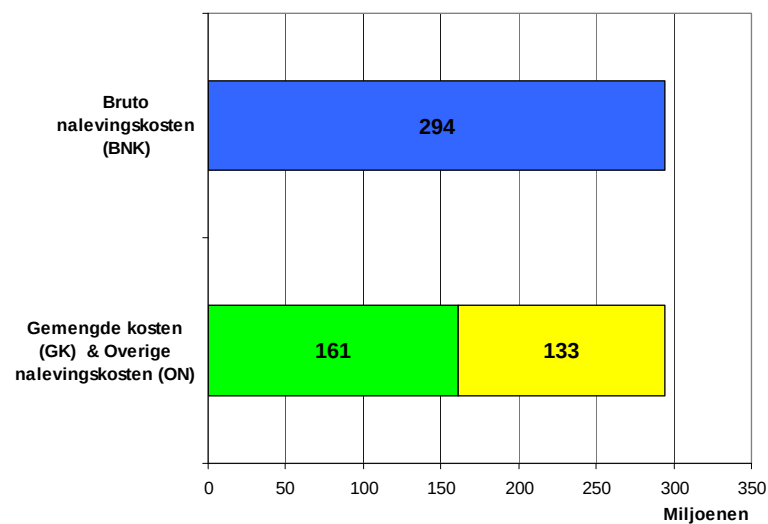
3.1.2 Samenvatting resultaten WOR

In tabel 3.1 en figuur 3.1 staan de gegevens over de kosten van de WOR. De bruto nalevingkosten bedragen ruim zeshonderd miljoen euro. Voor alle bedrijven met een OR bedragen de bruto nalevingskosten bijna driehonderd miljoen euro. De overige nalevingskosten voor alle bedrijven met een OR bedragen ruim 130 miljoen euro. Het Nederlandse bedrijfsleven met een OR geeft dus aan maximaal 130 miljoen euro aan kosten te kunnen besparen als de WOR zou worden afgeschaft. Dit staat los van de vraag of voor afschaffing van de WOR bij deze bedrijven voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak is (zie inleiding).

Tabel 3.1 Nalevingskosten WOR

	Bruto nalevingskosten (Huidige kosten) (€)	Overige nalevingskosten (Potentiële maximale reductie bij wetsafschaffing) (€)	Gemengde kosten: (€)
Bedrijven met OR	€ 294.387.247	€ 133.205.804	€ 161.181.443
Bedrijven met PVT	€ 202.080.484	Onbekend*	Onbekend*
Bedrijven met alleen personeelsvergadering	€ 160.131.776	Onbekend*	Onbekend*
Totaal	€ 656.599.507		

* Door onvoldoende waarnemingen was het niet mogelijk om de overige nalevingskosten en gemengde kosten voor bedrijven met een personeelsvertegenwoordiging (PVT) en bedrijven met alleen een personeelsvergadering te berekenen.

Figuur 3.1 Nalevingskosten WOR (bedrijven met OR)


3.1.3 Respons webenquête

In totaal hebben 88 van de 1200 aangeschreven bedrijven een of meer vragen uit de webenquête beantwoord.¹ Dit betekent een respons van 7,3 procent. In totaal heeft ruim de helft van de 88 bedrijven die begonnen zijn aan de webenquête, deze ook in zijn geheel ingevuld.

Tabel 3.2 Respons webenquête WOR

Soort overleg	Aantal begonnen	Aantal afgerond
Ondernemingsraad	44	21
Personeelsvertegenwoordiging (PVT)	6	4
Personeelvergadering	15	3
Geen geformaliseerd overleg	23	23
Totaal	88	51

¹ De bedrijven zijn in twee tranches aangeschreven. Zeshonderd bedrijven zijn aangeschreven met een brief, zeshonderd bedrijven zijn per e-mail benaderd.

3.1.4 Bruto nalevingskosten

In deze subparagraaf bespreken we de bruto nalevingskosten van de WOR. Bij de cijfers dient te worden opgemerkt dat de kosten van de verschillende overlegstructuren (OR, PVT en personeelvergadering) niet altijd toe te schrijven zijn aan de feitelijke verplichtingen die de WOR hun oplegt. Uit de panelbijeenkomsten bleek dat er sprake is van zogenaamde bovenwettelijke activiteiten (door panelleden 'pluspakketten' genoemd) die in de loop der jaren zijn ontstaan. Met pluspakketten wordt bedoeld op de afspraken tussen het bedrijf en de OR die niet rechtstreeks voortkomen uit de WOR. Deze afspraken komen onder meer voort uit cao-afspraken en/of bedrijfsregelingen (huishoudelijke reglementen). Een voorbeeld hiervan is een bedrijf dat ermee heeft ingestemd dat een PVT met vertrekkende medewerkers exitgesprekken voert (náást de exitgesprekken door PZ).

Nu we het fenomeen 'pluspakket' geduid hebben, geven we hieronder aan welke kosten de responderende bedrijven zeggen te maken met betrekking tot de medezeggenschap in hun organisatie. De kosten bestaan zowel uit kosten die direct voortkomen uit de wet- en regelgeving als uit de kosten van de 'pluspakketten'.

Tabel 3.3 Gemiddelde bruto nalevingskosten per bedrijf²

	Kosten (€)	Aantal waarnemingen
Gem. kosten OR per bedrijf met 50-99 medewerkers	13.996	7
Gem. kosten OR per bedrijf met 100+ medewerkers	38.660	10
Gem. kosten OR per bedrijf (alle bedrijven)	28.504	17
Gem. kosten PVT per bedrijf (alle bedrijven)	10.633	2
Gem. kosten PV per bedrijf (alle bedrijven)	4.150	3

We hebben de kosten voor medezeggenschap per bedrijf bepaald door hun in de webenquête vragen over de volgende onderwerpen voor te leggen:

1. aantal overlegvergaderingen per jaar;
2. aantal overige vergaderingen/overleggen per jaar;
3. gemiddelde tijdsduur per vergadering (inclusief voorbereidingstijd, opstellen advies en instemmingaanvragen et cetera);
4. gemiddeld aantal betrokken OR-/PVT-/PV-leden per overleg;
5. gemiddeld aantal betrokken stafleden per overleg;
6. gemiddeld aantal betrokken directieleden/bestuurders per overleg;
7. gemiddelde uurtarieven voor OR-/PVT-/PV-leden, stafleden en directieleden/ bestuurders;

² Door uitbijters te verwijderen (bedrijven die onverwacht hoge dan wel lage kosten hebben) vallen de kosten voor de PVT en de PV lager uit dan in een eerdere conceptversie van dit rapport. Zo is de PVT van een bedrijf dat hoge kosten maakte omdat er sprake was van een fusie, niet meegenomen in de berekeningen. De PV van een bedrijf dat twintig keer per jaar overleg voert met het personeel is ook niet meegerekend.

8. jaarkosten vaste faciliteiten OR/PV/PVT;
9. jaarkosten scholing;
10. jaarkosten van inhuur externe advisering.

Op basis van de bovenstaande kengetallen werd in de webenquête direct zichtbaar voor de respondenten wat hun kosten aan medezeggenschap zijn. De webenquête WOR was de enige enquête waarin we deze zichtbare doorberekening hebben toegepast.

Ophoging naar landelijk niveau

In onderstaande tabel staat een schatting van de totale kosten van de WOR in Nederland. We hebben hiertoe onze waarnemingen opgehoogd op basis van cijfers uit het onderzoek 'Naleving van de Wet op de ondernemingsraden' (2006) dat Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van SZW heeft uitgevoerd.³ Voor de ophoging is uit dit rapport gebruikgemaakt van de nalevingscijfers van de WOR (kolom 1) en de bedrijfsaantallen in Nederland (kolom 2). In de derde kolom staan de kosten van het overleg zoals die in tabel 3.3 zijn gepresenteerd.

Tabel 3.4 Totale bruto nalevingskosten WOR

	% met formeel overleg	Bedrijfs- aantallen Nederland	Kosten overleg (€)	Totaal (€)
Bedrijven 100+ medewerkers met OR	89	6.166	38.660	€ 212.158.333
Bedrijven met 50-99 medewerkers met OR	69	8.515	13.996	€ 82.228.914
Bedrijven met PVT ⁴	33	57.591	10.633	€ 202.080.484
Bedrijven met alleen personeelsvergadering	67	57.591	4.150	€ 160.131.776
Totaal				€ 656.599.507

3.1.5 Overige nalevingskosten (ON)

Aan de bedrijven is ook gevraagd wat ze zouden doen als de WOR zou worden afgeschaft. Meer dan negentig procent van de bedrijven blijft een OR in standhouden.⁵ De meeste bedrijven zouden wel aanpassingen in de overlegstructuur toepassen.

³ Research voor Beleid heeft aan RegioPlan aanvullende gegevens verstrekt.

⁴ Uit het rapport 'Naleving van de Wet op de ondernemingsraden' (2006) blijkt dat vijftien procent van de bedrijven met tussen de tien en de vijftig medewerkers een PVT heeft, achttien procent beschikt over een OR. In onze berekening gaan we uit van de aanname dat de kosten van een OR en PVT voor bedrijven onder de vijftig medewerkers gelijk is.

⁵ Dit lijkt op het beeld uit het onderzoek 'Naleving van de Wet op de ondernemingsraden. Stand van zaken 2002', waar 85 procent van de bedrijven te kennen gaf een OR te houden als de wettelijke verplichting daartoe vervalt. Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat 74 procent van de bedrijven die de WOR goed kennen, de WOR ook een goede wet vinden.

Tabel 3.5 Gedragsreacties bij afschaffing WOR

Reactie	OR	PVT	PV
Veranderen niets	4,5%	25%	75%
Veranderen medezeggenschap op onderdelen	90,9%	50%	25%
Stoppen met formele medezeggenschap	4,5%	25%	0%
Totaal (afgerond)	100%	100%	100%
N	22	4	4

Bedrijven die de medezeggenschap binnen hun onderneming gaan aanpassen als de WOR wordt ingetrokken, is gevraagd op welke punten zij dit dan zouden doen en in welke mate. De resultaten hebben we weergegeven in tabel 3.6 en 3.7.

Tabel 3.6 Uitwerking gedragsreacties bij afschaffing WOR

	OR (N= 20)	PVT (N=2)	PV (N=1)
Minder vergaderingen	45%	0%	0%
Minder lang vergaderen	45%	100%	100%
Minder leden OR/PVT/PV	55%	0%	100%
Minder opleidingsdagen	25%	nvt	nvt
Minder faciliteiten	25%	0%	100%
Minder inhuur extern advies	10%	nvt	nvt
Minder overige kosten	35%	0%	100%
Op minder besluiten advies of instemming	65%	50%	nvt
Afschaffen advies of instemming op besluiten	0%	50%	nvt

Tabel 3.7 Gemiddelde maximale reductiepotentieel bedrijven met OR⁶

	Potentiële maximale reductie bedrijven met OR
Aantal vergaderingen terugbrengen met:	38% (n=6)
Terugbrengen gemiddelden tijdsduur van vergaderingen (inclusief voorbereiding) met:	29% (n=7)
Aantal leden verminderen met:	30% (n=9)
Vermindering opleidingsdagen met:	52% (n=5)
Terugbrengen jaarkosten vaste faciliteiten met:	€ 5.025 (n=2)
Terugbrengen jaarkosten inhuur extern advies met:	€ 5.000 (n=1)
Terugbrengen overige kosten met:	€ 6.505 (n=4)
Besparing door op minder besluiten advies of instemming te vragen:	€ 6.500 (n=4)
Afschaffen advies of instemming op besluiten	€ 0 (n=0)

⁶ Omdat we nauwelijks waarnemingen hebben voor de PVT (2) en PV (1) beperken we ons in tabel 3.6b tot de cijfers voor bedrijven met een OR.

De bedrijven die de medezeggenschap gaan aanpassen als de WOR zou vervallen, is gevraagd welke besparingen de door hun gekozen aanpassing hen oplevert. Verder is gevraagd welke omschakelkosten men daarbij zal moeten maken. Deze vragen zijn echter door een zeer klein aantal bedrijven beantwoord. Omdat er voor de PVT en PV (haast) geen gegevens beschikbaar zijn, volstaan we hier met geven van de cijfers van bedrijven met een OR.

Wat met name opvalt, is dat een deel van de bedrijven met een OR die aangeeft bij afschaffing van de WOR op sommige punten hun overlegstructuur aan te willen passen, dit niet weten uit te drukken in een kostenbesparing. Zo zijn er negen bedrijven die opgeven dat ze het aantal vergaderingen willen verminderen (zie vorige tabel: 45% van 20 bedrijven), waarvan uiteindelijk maar zes bedrijven vervolgens ook een besparing noemen.

Ophoging naar landelijk niveau

We hebben voor de bedrijven met een OR een berekening gemaakt van de besparing voor het Nederlandse bedrijfsleven indien de wet wordt afgeschaft. Het gaat hier dus om het vaststellen van de ON.

Om deze kosten te berekenen, zijn vier variabelen gebruikt:

1. gegevens over het totaal aantal bedrijven in Nederland (bron 'Naleving van de Wet op de ondernemingsraden', 2006);
2. percentage van bedrijven met OR (bron: 'Naleving van de Wet op de ondernemingsraden', 2006);
3. percentage bedrijven dat deels de overlegstructuur aanpast of de overlegstructuur afschaft (zie tabel 3.8);
4. gemiddelde besparing per bedrijf.

Tabel 3.8 Overige nalevingskosten WOR bij het Nederlandse bedrijfsleven

	% met formeel overleg ⁷	% bedrijven die besparen indien wet afgeschaft	Bedrijfs-aantallen Nederland	Besparing (€)	ON Nederland (€)
Bedrijven 100+ medewerkers met OR	89%	92,3% (deels aanpassen)	6.166 (100+)	18.110	91.729.794
Bedrijven met 50-99 medewerkers met OR	69%	87,5% (deels aanpassen)	8.515 (50-99)	5.284	27.164.277
Bedrijven met 50+ medewerkers met OR	76%	4,5% (stop overleg)	14.681 (50+)	28.504	14.311.734
Bedrijven 50+ medewerkers met OR	76%	4,5% (niets aanpassen)	14.681 (50+)	0	0
Totaal					133.205.804

⁷ Deze percentages zijn afgeleid van het rapport: 'Naleving van de Wet op de ondernemingsraden' (2006).

3.1.6 Omschakelkosten

Bedrijven die met bepaalde wet en regelgeving te maken hebben, zullen hun bedrijfsproces hier mede op ingericht hebben. Zou de wet en regelgeving er nooit geweest zijn, dan zou men mogelijk⁸ initieel al tot een andere proces-inrichting gekomen zijn. Nu de wet er is en het bedrijfsproces al ingericht, is de vraag hoe men zou reageren bij het vervallen van de wet en regelgeving. Meteen overstappen naar een procesinrichting waarvoor men initieel wel zou hebben gekozen, gaat nu mogelijk met zogenaamde omschakelkosten gemoeid. Deze kosten kunnen zo hoog zijn, dat men ondanks vervallen wet en regelgeving niet gaat bewegen. Dit is de reden dat in de vragenlijst ook gevraagd is naar omschakelkosten.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat omschakelkosten bij de WOR nauwelijks van toepassing zijn. Twee bedrijven geven aan omschakelkosten te hebben. Aan deze twee bedrijven is gevraagd of deze omschakelkosten er toe zouden leiden dat hun bedrijf niet direct overgaat tot de meest optimale werkwijze. Beide bedrijven gaven aan dat dit niet het geval is.

Tabel 3.9 Omschakelkosten WOR

	Aantal bedrijven	Gemiddelde omschakelkosten (€)
Geen omschakelkosten	12	n.v.t.
Wel omschakelkosten	2	4.250

3.2 Uitzendbranche: WID

Voor de uitzendbranche zijn twee wetten onderzocht: de Wet op de identificatieplicht (WID) en de Wet allocatie arbeid door intermediairs (WAADI). De resultaten van de enquête over de WID wordt beschreven in paragraaf 3.2. In paragraaf 3.3 worden de resultaten van de WAADI gepresenteerd.

3.2.1 Beschrijving WID

De WID kent als inhoudelijke verplichtingen een verificatieplicht en een archiveringsplicht. De verificatieplicht houdt in dat de intercedent het identiteitsbewijs van werknemers moet controleren op echtheid en geldigheid. Voor vreemdelingen geldt dat ook moet worden gecontroleerd of er een werkvergunning is. Toezicht op naleving van de WID (door de fiscus) is strikt. Fouten in de administratie van uitzenders kunnen tot flinke boetes leiden, waardoor er binnen de organisatie van uitzenders vaak een sterke controle is georganiseerd op correcte naleving.

⁸ Dit hoeft natuurlijk niet. Het kan ook zijn dat men het destijds al een goede inhoudelijke verplichting vond.

3.2.2 Samenvatting resultaten WID

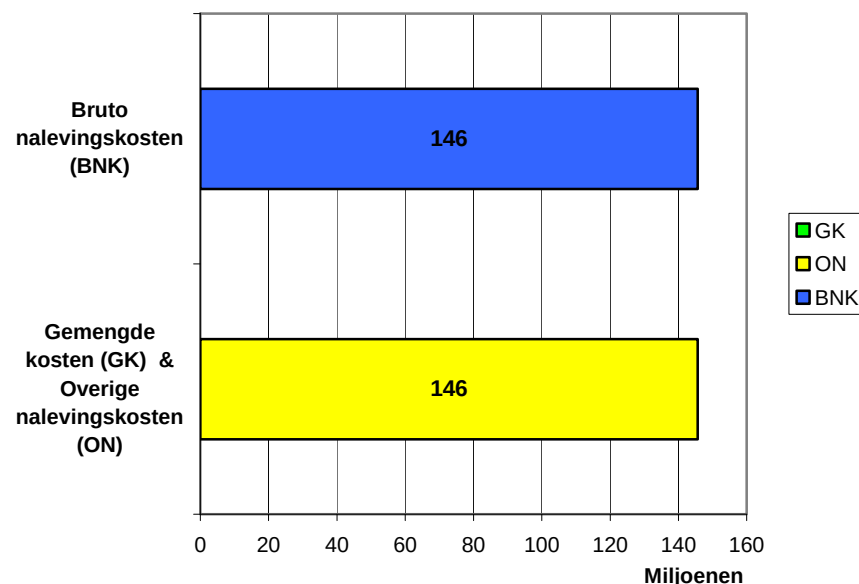
De huidige kosten die het uitzendwezen maakt in het kader van de WID bedragen bijna 146 miljoen euro per jaar. Bij afschaffing van de WID geven de uitzendbedrijven aan de activiteiten verbonden aan de inhoudelijke activiteiten niet meer uit te voeren. De overige nalevingskosten zijn daarmee gelijk aan de bruto nalevingskosten. Dit staat los van de vraag of voor afschaffing van de WID voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak is (zie inleiding). Op voorhand kan worden gesteld dat dit niet het geval is.

Een realistisch reductievoorstel zou volgens de sector zelf wel kunnen zijn dat de overheid uitzendbedrijven minder stringent gaat controleren op de naleving van de WID-verplichtingen. Onze berekeningen maken duidelijk dat de uitzendbranche hiermee bijna 23 miljoen euro zou kunnen besparen (zie paragraaf 3.2.6); nu wordt een nulfoutenmarge gehanteerd.

Tabel 3.10 Nalevingskosten WID

Bruto nalevingskosten (Huidige kosten) (€)	Overige nalevingskosten (Potentiële maximale reductie bij afschaffing wet) (€)	Gemengde kosten (€)
145.651.826	145.651.826	0

Figuur 3.2 Nalevingskosten WID



3.2.3 Respons (voor zowel WID als WAADI)

In totaal zijn negenhonderd respondenten aangeschreven; zeshonderd in een eerste tranche en driehonderd in een tweede tranche. Hiervan zijn 108 respondenten gestart met het invullen van de lijst. 32 respondenten hebben de vragenlijst helemaal ingevuld. Van de in totaal 108 retour ontvangen lijsten zijn er overigens wel meer dan 32 bruikbaar, namelijk 54. Het selectie criterium voor bruikbare en niet-bruikbare ingevulde lijsten was de vraag naar het aantal tewerkgestelde flexmedewerkers in 2006. Als respondenten hier nul of niets hebben ingevuld, doet deze respondent niet mee in de analyse. Overigens blijkt uit het bestand dat deze invullers (bijna) alle overige vragen ook niet hebben ingevuld.

Tabel 3.11 Ingevulde vragenlijsten per organisatie

Brancheorganisatie	Aantal begonnen	Aantal afgerond	Bruikbaar op onderdelen van analyse ⁹
ABU	18	12	18
NBBU	16	7	14
Overig	3	2	3
Geen lid	35	11	19
Vraag naar branche-organisatie niet ingevuld	36		
Totaal	108	32	54

Van de 54 respondenten zijn er 18 aangesloten bij de ABU en 14 bij de NBBU. 3 respondenten zijn bij een andere brancheorganisatie aangesloten en 19 respondenten geven aan dat ze bij geen enkele brancheorganisatie zijn aangesloten.

3.2.4 Wijze van extrapoleren

Voor het extrapoleren van de resultaten maken we gebruik van een aantal aannames en bronnen. Deze lichten we hieronder toe. Indien we afwijken van deze aannames wordt dat in de betreffende berekening onderbouwd.

Ten eerste beschouwen we de informatie die we hebben ontvangen van respondenten als geldig voor de gehele organisatie, inclusief werkmaatschappijen en moederorganisatie of holding. Een aantal respondenten (16%) geeft echter aan dat de gegevens alleen op vestigingsniveau betrekking hebben. Na een analyse van deze respondenten is het aannemelijk ook deze respondenten toch als 'hele organisatie' te beschouwen. Dit is mogelijk doordat de aspecten waarnaar we met de vragenlijst informeren, in feite alleen relevant zijn voor het

⁹ Deze groep respondenten heeft de vragenlijst niet helemaal afgerond, maar heeft veel vragen die nodig zijn voor de berekeningen, wel ingevuld. Als een vraag niet is ingevuld, wordt deze als 'missing' gekenmerkt en niet meegenomen in specifieke berekeningen. Hierdoor varieert de 'n' per vraag.

organisatieonderdeel dat zich bezighoudt met uitzendwerk. Met andere woorden, de koepel- of moederorganisatie houdt zich niet bezig met het uitzendwerk (en de WID- en WAADI-verplichtingen) waarnaar we informeren. De vestigingen waar die gegevens betrekking op hebben, fungeren dus in feite als zelfstandige uitzendorganisatie en kunnen daarmee op één lijn worden gesteld met de andere respondenten

Ten tweede vinden we het niet voldoende om de extrapolatie te baseren op 'de gemiddelde uitzendonderneming'; dat zou afbreuk doen aan de variëteit aan uitzendondernemingen in ons bestand (en op de Nederlandse uitzendmarkt). Bovendien, als het databestand niet een exacte weerspiegeling is van de Nederlandse marktverdeling, heeft een kleine onnauwkeurigheid in de berekening van resultaten op bedrijfsniveau enorme consequenties voor de extrapolatie. Daarom gebruiken we voor de extrapolatie drie analyse-eenheden: grote, middelgrote en kleine uitzendondernemingen. Kleine bureaus hebben minder dan zes medewerkers. Middelgrote bureaus hebben zes medewerkers of meer, maar minder dan honderd medewerkers. Grote bureaus hebben honderd of meer werknemers. Op basis van CBS-cijfers komen we op 2100 ondernemingen (SBI code 74501)¹⁰: 945 ondernemingen met 1-5 werknemers, 1055 ondernemingen met 5-100 werknemers en 100 ondernemingen met meer dan 100 werknemers (bron: Statline, CBS). Het aantal grote uitzendondernemers bedraagt volgens de ABU echter niet meer dan 40 bedrijven (bron: ABU).¹¹ Voor onze analyse werken we daarom met 40 grote bedrijven. De 60 grote bedrijven die 'over blijven' tellen we op bij de categorie middelgrote ondernemingen. In totaal resulteert dit in het volgende beeld:

Tabel 3.12 Aantal ondernemingen per categorie

	Aantal ondernemingen
Kleine bedrijven	945
Middelgrote bedrijven	1115
Grote bedrijven	40
Totaal	2100

Ten derde is voor de extrapolatie niet alleen het aantal bedrijven nodig. Bepaalde gegevens moeten worden vermenigvuldigd met het aantal maal dat flexwerkers worden ingeschreven (bijvoorbeeld de tijdsbesteding aan controle-activiteiten per uitzendkracht). Hiervoor maken we gebruik van gegevens van de ABU: Er zijn 690.000 uitzendkrachten op jaarbasis uitgezonden, die zich gemiddeld 2,4 keer per jaar inschrijven bij een uitzendbureau. In totaal maakt

¹⁰ Exclusief ondernemingen met nul werknemers (n=710). Inclusief deze groep zou het totale aantal ondernemingen 2810 bedragen. Volgens informatie van de ABU zou dit een overschatting zijn. Het aandeel respondenten met nul of één medewerker(s) in ons bestand bedraagt vier.

¹¹ De verhouding klein-middel-groot in ons bestand is: 59-27-14.

dat 1.656.000 ($2,4 \cdot 690.000$) inschrijvingen in 2006. We hanteren voor de extrapolatie dus 1.656.000 inschrijvingen.^{12 13} De WID impliceert immers voor alle verplichtingen dat de controle en dergelijke per inschrijving moet plaatsvinden, en niet per uitzending.

We hebben het totaal aantal inschrijvingen op basis van marktaandeel verdeeld over grote, middelgrote en kleine bedrijven. Volgens de ABU hebben de grote uitzendorganisaties 43 procent van de markt in handen. Dit betekent dat de overige 57 procent van de markt bediend wordt door kleine en middelgrote uitzendorganisaties. Voor de onderverdeling van dit marktaandeel naar kleine en middelgrote ondernemingen is geen exact cijfer bekend. Om toch tot een opdeling te komen, hebben we de verdeling gebaseerd op de waargenomen verhouding in ons bestand tussen het aantal uitzendkrachten dat kleine en middelgrote bureaus gemiddeld per jaar uitzenden: 122 versus 577. 17 procent ($122/699$) van het te verdelen marktaandeel van 57 procent komt dan bij kleine ondernemingen terecht, en 83 procent ($577/699$) bij middelgrote ondernemingen. Het berekende marktaandeel van kleine bedrijven komt dan uit op 10 procent en dat van middelgrote ondernemingen op 47 procent.

Uiteindelijk resulteert bovenstaande tot de volgende verdeling van het totaal van 1.655.999 inschrijvingen over de drie categorieën uitzendorganisaties:

Tabel 3.13 Marktaandeel inschrijvingen per categorie

	Marktaandeel	Aantal inschrijvingen
Kleine bedrijven	10%	160.466
Middelgrote bedrijven	47%	783.453
Grote bedrijven	43%	712.080
Totaal	100%	1.655.999

Ten vierde gebruiken we een standaardtarief voor frontofficemedewerkers (intercedenten) en backofficemedewerkers. Het standaardtarief is na consultatie van de ABU en bedrijfspanelen vastgesteld. Een intercedent kost de werkgever gemiddeld per jaar € 54.432,-. Een backofficemedewerker kost gemiddeld per jaar € 45.360,-. Ook is een standaard aantal werkbaar uren vastgesteld na overleg met ABU en de bedrijfspanelen. Dit is per jaar gemiddeld

¹² Overigens is dit een conservatieve schatting: het betreft hier 690.000 unieke personen die aan het werk zijn gegaan via een uitzendbureau. Het aantal personen dat zich heeft ingeschreven maar niet is uitgezonden, maar waarvoor wel identiteitscontroles en dergelijke zijn uitgevoerd, is onbekend (bron: ABU).

¹³ Volgens ABU-opgaven zijn er 1,3 miljoen uitzendingen geweest. Het verschil tussen beide eenheden wordt enerzijds verklaard doordat sommige personen vaker dan eens in het jaar bij verschillende werkgevers werken, waardoor de WID-verplichtingen soms voor dezelfde persoon meer dan eens nodig zijn. Anderzijds doordat men zich bij meer dan een bureau inschrijft (2,4 maal). Het verschil tussen beide eenheden kan worden beschouwd als uitvloeisel van de wet of als bovenwettelijke activiteit (anders organiseren zou een dubbele controle niet nodig maken). Voor de vaststelling van de ON maakt dit niet uit: in beide gevallen is het verschil ook onderdeel van de ON.

1300 uur. In de vragenlijst is geïnformeerd of de genoemde standaardtarieven en netto beschikbare uren per jaar van intercedent respectievelijk backoffice-medewerkers konden worden gebruikt in de berekeningen. Van de respondenten gaf 41 procent en 43 procent aan dat het standaardtarief kan worden gebruikt voor de intercedent respectievelijk de backofficemedewerker. 9 procent en 7 procent gaf aan dat een ander tarief moest worden gebruikt. De rest heeft deze vraag niet ingevuld. Doordat de meerderheid van de respondenten die deze vraag wél heeft ingevuld, aangeeft dat het standaardtarief kan worden gehanteerd, hanteren we in de berekeningen het standaardtarief. Hetzelfde geldt voor het netto aantal uren dat een fulltimer werkt per jaar.

3.2.5 Bruto nalevingskosten WID

We berekenen in deze paragraaf eerst de bruto nalevingskosten (de huidige totale kosten) van de WID per bedrijf. Het geheel aan kosten wordt gevormd door:

1. De tijdsbesteding die nodig is voor de verificatieplicht (verschillende verplichtingen voor vreemdelingen en niet-vreemdelingen¹⁴).
2. De tijdsbesteding die nodig is voor archiveringswerkzaamheden.
3. De tijdsbesteding die per jaar nodig is voor interne controle om naleving van WID-verplichtingen te controleren.
4. ICT-kosten in euro's per jaar die nodig zijn om de WID goed te kunnen naleven (waaronder extra internetbandbreedte, extra opslagruimte, abonnementen op websites of handboeken die nodig zijn om de identiteit te controleren en overige ICT-kosten).

De tijdsbesteding aan de verificatieplicht en de archiveringswerkzaamheden hebben we gemeten in bestede minuten per inschrijving. De gemeten minuten vermenigvuldigen we met het standaardtarief voor intercedenten per minuut. Dat is € 54.432 gedeeld door het aantal beschikbare minuten per jaar: € 54.432,- / (1300 beschikbare uren * 60 minuten) = € 0,70 per minuut.

De tijdsbesteding voor interne controle hebben we gemeten in aantallen fte per jaar. De gemeten fte's vermenigvuldigen we met het standaardtarief voor intercedenten dan wel het tarief voor back office medewerkers. De verhouding tussen de inzet van back-office en frontoffice medewerkers voor interne controlewerkzaamheden verschilt per grootteklasse en hebben we gebaseerd op de gegevens uit onze webenquête.

¹⁴ Door de te hanteren uitgangspunten, waarbij we gebruikmaken van landelijke cijfers inzake de verhouding vreemdeling / niet-vreemdeling (17/83), is het niet mogelijk om de gemiddelde behandeltijd te baseren op de behandeltijd per respondent, vermenigvuldigd met het aantal uitzendkrachten (vreemdeling en niet-vreemdeling apart) voor diezelfde respondent. Hoewel deze methode minder gevoelig is voor uitschieters, zijn we genooddaakt om eerst een totale gemiddelde behandeltijd te berekenen en deze te vermenigvuldigen met de landelijke gegevens. In deze aanpak houden we dus niet rekening met de aantallen vreemdelingen en niet-vreemdelingen die een respondent heeft ingevuld, maar hanteren we de landelijke cijfers.

In de volgende tabellen zijn de bruto nalevingskosten apart berekend voor de verificatie en archiveringsplicht, de interne controleactiviteiten in het kader van de WID en de aan de WID gerelateerde ICT-kosten. We sluiten de paragraaf af met een berekening van de totale bruto nalevingskosten van de WID.

Tabel 3.14 Bruto nalevingskosten verificatie- en archiveringsplicht WID

	Aantal uitzendingen	Gemiddelde tijdsbesteding in minuten	Tarief per minuut	Totale kosten
Kleine ondernemingen	160.466			
Verificatieplicht niet-vreemdelingen (87%)	139.605	7.3	€ 0,70	€ 713.384
Verificatieplicht vreemdelingen (13%)	20.861	17.1	€ 0,70	€ 249.701
Archiverings-werkzaamheden	160.466	3.5	€ 0,70	€ 393.142
Subtotaal				€ 1.356.227
Middelgrote ondernemingen	783.453			
Verificatieplicht niet-vreemdelingen (87%)	681.604	8.1	€ 0,70	€ 3.864.695
Verificatieplicht vreemdelingen (13%)	101.849	27.5	€ 0,70	€ 1.960.591
Archiverings-werkzaamheden	783.453	6.0	€ 0,70	€ 3.290.503
Subtotaal				€ 9.115.789
Grote ondernemingen	712.080			
Verificatieplicht niet-vreemdelingen (87%)	619.510	4.1	€ 0,70	€ 1.777.993
Verificatieplicht vreemdelingen (13%)	92.570	11.0	€ 0,70	€ 712.792
Archiverings-werkzaamheden	712.080	2.7	€ 0,70	€ 1.345.831
Subtotaal				€ 3.836.616
TOTAAL				€ 14.308.632

Tabel 3.15 WID-nalevingskosten interne controleactiviteiten

	Aantal uitzendorganisaties	Gemiddeld aantal fte	Tarief per fte	Totale kosten
Kleine ondernemingen*	945			
Frontoffice	945	0,14	€ 54.432	€ 7.277.558
Backoffice	945	0,66	€ 45.360	€ 28.227.528
Subtotaal		0,8		€ 35.505.086
Middelgrote ondernemingen	1115			
Frontoffice	1115	0,42	€ 54.432	€ 25.513.999
Backoffice	1115	1,08	€ 45.360	€ 54.602.934
Subtotaal		1,5		€ 80.116.933
Grote ondernemingen	40			
Frontoffice	40	3,86	€ 54.432	€ 8.395.983
Backoffice	40	1,34	€ 45.360	€ 2.438.227
Subtotaal		5,20		€ 10.834.210
TOTAAL				€ 126.456.229

* Twee respondenten van kleine uitzendorganisaties geven aan dat er 10 en 16 mensen in de hele organisatie bezig zijn met de controle van WID-verplichtingen. Gegeven de omvang van deze organisaties is dat niet logisch. Deze twee respondenten hebben we niet bij de berekening betrokken van het gemiddelde aantal fte dat bezig is met controle op naleving van WID-verplichtingen.

Tabel 3.16 Bruto ICT-kosten naleving WID

	Aantal uitzendorganisaties	Gemiddeld besteed bedrag	Totale kosten
Kleine ondernemingen	945	€1.818	€ 1.718.010
Middelgrote ondernemingen	1115	€1.985	€ 2.213.275
Grote ondernemingen	40	€23.892	€ 955.680
TOTAAL			€ 4.886.965

Op basis van de inhoud van bovenstaande drie tabellen vallen de totale bruto nalevingskosten van de WID te berekenen. Deze zijn:

Verificatie- en archiveringsplicht WID	€ 14.308.632
Interne controle op naleving WID	€ 126.456.229
ICT-kosten	€ 4.886.965
Totale bruto nalevingskosten WID	€ 145.651.826

3.2.6 Overige nalevingskosten en realistisch reductievoorstel

Om de reductiemogelijkheden van de WID te bepalen is aan bedrijven gevraagd hoe zij zouden reageren in geval van de volgende twee scenario's: Het **eerste voorgelegde** scenario is afschaffing van de WID. Dit scenario is nodig om de overige nalevingskosten van de WID te berekenen, in casu het maximale reductiepotentieel van de WID volgens uitzendbedrijven te bepalen.

Bij de WID blijken de overige nalevingskosten gelijk te zijn aan de bruto nalevingskosten (huidige kosten). Uitzendbedrijven geven aan bij wetafschaffing, ongeacht de vraag of dit maatschappelijk wenselijk is, geen enkele verplichting meer te gaan naleven. Dit scenario is waarschijnlijk niet erg realistisch.

Het **tweede scenario** betreft soepeler beleid en geen verandering van wetgeving. In dit scenario hanteren de handhavers geen marge van nul fouten, zodat de naleving en controle op de WID voor bedrijven iets minder stringent kan zijn.

Voor scenario 2 is geïnformeerd naar het percentage waarmee de huidige bruto nalevingskosten worden gereduceerd. In geval het voren van een soepeler controlebeleid het reductievoorstel zou zijn, dan dalen de bruto nalevingskosten met gemiddeld (los van bedrijfsgrootte):

- 12 procent op verificatieplicht niet-vreemdelingen;
- 14 procent op verificatieplicht vreemdelingen;
- 13 procent op archiveringswerkzaamheden;
- 14 procent op interne controle;
- 11 procent op ICT.

In de volgende tabellen is weergegeven wat de (realistische) besparing zou per kostensoort, verbijzonderd naar bedrijfsgrootte.

**Tabel 3.17 Besparing op bruto nalevingskosten verificatie en archiveringsplicht
WID**

	Totale kosten	Verwachte besparing in procenten	Besparing in euro's (ON)
Kleine ondernemingen			
Verificatieplicht niet-vreemdelingen	€ 713.384	8	€ 57.071
Verificatieplicht vreemdelingen	€ 249.701	10	€ 24.970
Archiveringswerkzaamheden	€ 393.142	20	€ 78.628
Subtotaal			€ 160.669
Middelgrote ondernemingen			
Verificatieplicht niet-vreemdelingen	€ 3.864.695	17	€ 656.998
Verificatieplicht vreemdelingen	€ 1.960.591	19	€ 372.512
Archiveringswerkzaamheden	€ 3.290.503	8	€ 263.240
Subtotaal			€ 1.292.750
Grote ondernemingen			
Verificatieplicht niet-vreemdelingen	€ 1.777.994	14	€ 248.919
Verificatieplicht vreemdelingen	€ 712.789	18	€ 128.302
Archiveringswerkzaamheden	€ 1.345.831	4	€ 53.833
Subtotaal			€ 431.054
TOTAAL			€ 1.884.473

**Tabel 3.18 Besparing op bruto nalevingskosten interne controle op naleving
WID**

	Totale kosten	Verwachte besparing in procenten	Besparing in euro's (ON)
Kleine ondernemingen	€ 35.505.086	14	€ 4.970.712
Middelgrote ondernemingen	€ 80.116.933	19	€ 15.222.217
Grote ondernemingen	€ 10.834.210	3	€ 325.026
Totaal			€ 20.517.955

Tabel 3.19 Besparing op Bruto nalevingskosten ICT-kosten naleving WID

	Totale kosten	Verwachte besparing in procenten	Besparing in euro's (ON)
Kleine ondernemingen	€ 1.718.010	13	€ 223.341
Middelgrote ondernemingen	€ 2.213.275	10	€ 221.328
Grote ondernemingen	€ 955.680	3	€ 28.670
Totaal			€ 473.339

De totale besparing op de bruto nalevingskosten van de WID in geval van het geschetste realistisch reductievoorstel bedraagt:

Besparing op verificatie- en archiveringsplicht WID	€ 1.884.473
Besparing op interne controle op naleving WID	€ 20.517.955
Besparing op ICT-kosten	€ 473.339
Totale besparing op bruto nalevingskosten WID	€ 22.875.767

3.2.7 Omschakelkosten WID

Naar een nieuwe situatie overschakelen kan omschakelkosten met zich meebrengen. Indien de omschakelkosten hoger zijn dan de ingeschatte besparing, is het in de theorie maar de vraag of de nieuwe situatie financieel aantrekkelijk is voor bedrijven. Daarom is geïnventariseerd hoe hoog uitzendondernemers de omschakelkosten inschatten voor beide bespaaropties.

Tabel 3.20 Omschakelkosten WID

Bespaaropties	Bedrag aan versnelde afschrijvingen	Kosten van extra opleiding/begeleiding van intercedenten door nieuwe werkwijze
Bespaaroptie 1 (soepeler beleid)	€ 1.726	€ 1.700
Bespaaroptie 2 (aanschaffen)	€ 1.782	€ 1.813

In verhouding tot de ingeschatte besparingen zijn de omschakelkosten zeer laag. Er is vervolgens geïnformeerd of de omschakelkosten voor uitzenders een belemmering zouden zijn om direct over te gaan naar een nieuwe situatie. Het antwoord is in de volgende tabel weergegeven. De beide 'ja-stemmers' zijn overigens niet dezelfde organisaties.

Tabel 3.21 Invloed omschakelkosten WID op gedragsreacties

Zouden deze omschakelkosten uw uitzendbedrijf ervan weerhouden om direct over te gaan naar	Optie 1: soepeler beleid	Optie 2: aanschaffen
Ja	1	1
Nee	24	22

3.3 Uitzendbranche: WAADI

3.3.1 Beschrijving WAADI

De WAADI kent twee belangrijke inhoudelijke nalevingsverplichtingen: het loonverhoudingsvoorschrift en het veiligheidsvoorschrift. Het loonverhoudingsvoorschrift stelt dat uitzenders op de hoogte moeten zijn/komen van de beloningsstructuur bij inlenende bedrijven, om uitzendkrachten het juiste loon en de bij de functie behorende vergoedingen te kunnen betalen. Bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen moeten loon en overige vergoedingen betalen die gelijk zijn aan datgene wat voor een gelijkwaardige functie in het inlenende bedrijf gebruikelijk is. Om de toepassing van dit voorschrift uit te sluiten, kunnen bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen, een eigen cao af te sluiten. Er is dan ook een ABU-CAO die algemeen verbindend is verklaard (en daarmee van toepassing is op ABU-leden, uitzenders die bij andere brancheorganisaties dan de NBBU zijn aangesloten en niet bij een brancheorganisatie zijn aangesloten).

Het veiligheidsvoorschrift stelt dat uitzenders werknemers op de hoogte moeten stellen van de veiligheidsrisico's bij de inlener. Als daarover niets bekend is, dient de uitzendonderneming zich zelf ter plekke een oordeel te vormen van deze risico's.¹⁵

3.3.2 Samenvatting resultaten WAADI

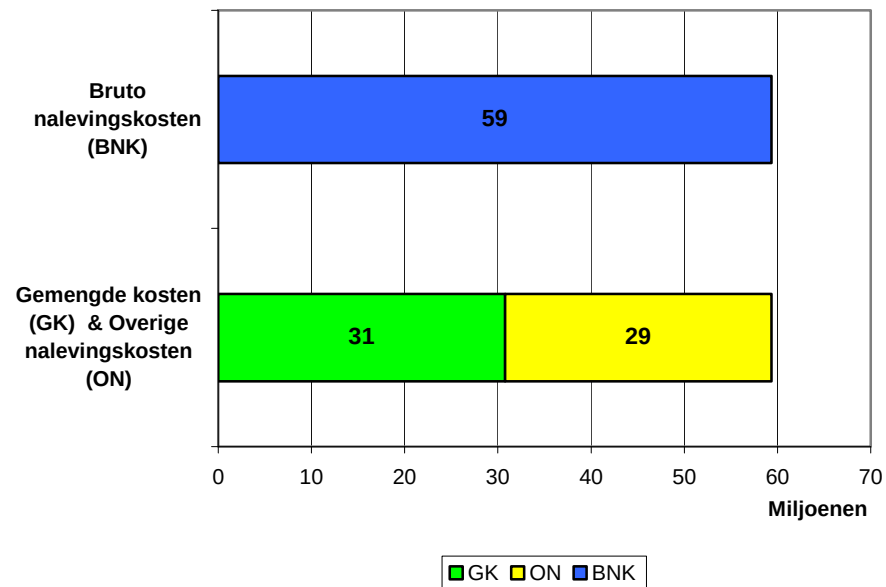
De bruto nalevingskosten van de WAADI bedragen voor het uitzendwezen bijna 60 miljoen euro. Volgens het uitzendwezen is het maximale reductiepotentieel bij wetafschaffing bijna 20 miljoen (zie tabel 3.22 en figuur 3.3). Dit staat los van de vraag of voor afschaffing van de WAADI voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak is (zie inleiding).

Tabel 3.22 Nalevingskosten WAADI

	Bruto nalevingskosten (Huidige kosten) (€)	Overige nalevingskosten (Potentiële maximale reductie bij wetsafschaffing) (€)	Gemengde kosten (€)
Loonvoorschrift	€ 44.043.592	€ 18.253.791	€ 25.789.801
Veiligheidsvoorschrift	€ 15.297.467	€ 10.319.426	€ 4.978.041
Totaal	€ 59.341.059	€ 28.573.217	€ 30.767.842

¹⁵ In een reactie van SZW op de conceptrapportage wordt gesteld dat het veiligheidsvoorschrift een administratieve last is en geen inhoudelijke verplichting. Tevens wordt in die reactie gesteld dat het hier een verplichting uit de Arbowet betreft en geen WAADI-verplichting. We benadrukken dat de nalevingsverplichtingen door EIM zijn geoperationaliseerd en zover ons bekend is daarbij ook afgestemd met het ministerie van SZW. In de panelbijeenkomsten met uitzendbedrijven is overigens niet door aanwezigen gewezen op fouten in de operationalisering. Met betrekking tot het veiligheidsvoorschrift is ons niet bekend dat zoals wij het hebben uitgevraagd, dit geen WAADI-verplichting is.

Figuur 3.3 Nalevingskosten WAADI



3.3.3 Respons

De resultaten voor de WAADI zijn met dezelfde webenquête verzameld als vermeld in paragraaf 3.2.1.

3.3.4 Wijze van extrapoleren

Voor het extrapoleren van de resultaten gebruiken we een aantal aannames en bronnen. Deze lichten we hieronder toe. Indien we afwijken van deze aannames wordt dat in de desbetreffende berekening onderbouwd.

Ten eerste maken we gebruik van dezelfde drie categorieën van bedrijven als beschreven bij de WID (zie paragraaf 3.2.4).

Ten tweede is er geen cijfer beschikbaar over het aantal bedrijven (inleners) dat de uitzendorganisaties bedient in Nederland. Voor de extrapolatie van resultaten per inlener (in casu het schouwen van risico's bij inleners) gebruiken we het aantal inleners dat respondenten in onze webenquête zelf hebben opgegeven en dat vermenigvuldigen we met het totale aantal uitzendorganisaties in Nederland (2100 – onderverdeeld in categorieën klein-middelgroot, zie ook paragraaf 3.2.4).

Ten derde berekenen we het aantal inschrijvingen naar categorie bedrijf (klein, middelgroot en groot) op dezelfde manier als berekend bij de WID (zie ook paragraaf 3.2.4).

Ten vierde hebben we voor onze berekeningen voor de WAADI het aantal uitzendingen per bedrijfscategorie nodig. In totaal zijn 1,3 miljoen uitzendingen geweest in 2006 (opgave ABU). Net zoals we bij de WID het totaal aantal inschrijvingen over kleine, middelgrote en grote ondernemingen hebben opgedeeld, doen we dit voor het aantal uitzendingen ook op basis van de respectievelijke marktaandelen (zie ook paragraaf 3.2.4).

Tabel 3.23 Aantal uitzendingen per bedrijfscategorie

	Aantal uitzendingen
Kleine bedrijven	130.000
Middelgrote bedrijven	611.000
Grote bedrijven	559.000
Totaal	1.300.000

Ten vijfde is het voor het berekenen van kosten en besparingsmogelijkheden nodig om onderscheid te maken tussen BV1- en BV2-inleners. BV1-inleners zijn bedrijven in de administratieve sfeer (kantoorwerk) en BV2-bedrijven zijn actief in branches als de industrie en de schoonmaak. Voor de verhouding tussen BV1- en BV2-kanten hanteren we de percentages die de respondenten in onze webenquête hebben opgegeven.

3.3.5 Bruto nalevingskosten WAADI

In deze paragraaf berekenen we voor de WAADI achtereenvolgens de bruto nalevingskosten van het loonverhoudingsvoorschrift en het veiligheidsvoorschrift.

- Loonverhoudingsvoorschrift

Uitzendondernemingen zijn verplicht zich te informeren over de cao's die hun klanten hanteren.¹⁶ Op basis hiervan kan na een bepaalde periode het contract van de uitzendkracht worden veranderd (alsmede de facturering aan de inlener). Zo blijft de hoogte van de lonen van uitzendkrachten in redelijke overeenstemming met die van vaste werknemers in de branche. Het is dus nodig cao's te monitoren. Er is geïnformeerd naar een tijdsbesteding in minuten per jaar per cao per onderneming aan de volgende werkzaamheden:

- onderzoek naar beloningsstructuur in relevante cao's van inleners;
- onderzoek naar wijzigingen in relevante cao's;
- administratie van cao-wijzigingen in het computersysteem.

Kijken we niet naar bedrijfsgrootte, dan komen we uit op een gemiddelde tijdsbesteding van 1789 minuten, dat is 30 uur. Om onze berekeningen te kunnen uitvoeren, hebben we bedrijven in de enquête ook gevraagd naar hoeveel cao's zij per jaar dienen te monitoren. Dat zijn er gemiddeld 74. In de volgende tabel zijn deze resultaten per bedrijfscategorie weergegeven.

¹⁶ Het gaat hier om de interne informatieverplichting en niet om de informatieverplichting aan derden. De informatieverplichting aan derden geldt als een administratieve last.

Tabel 3.24 Aantal cao's per bedrijfscategorie

	Aantal cao's per jaar	Tijdsbesteding per cao per jaar in minuten
Kleine uitzendorganisatie	6	2.383
Middelgrote uitzendorganisatie	11	1.261
Grote uitzendorganisatie	289	1.432

Tabel 3.25 Bruto nalevingskosten monitoren cao's

	Gem aantal te volgen cao's	Aantal organisaties	Gem tijdsbesteding per cao per jaar	Tarief per minuut	Totale kosten
Kleine ondernemingen	6	945	2383	€ 0,70	€ 9.458.127
Middelgrote ondernemingen	11	1115	1261	€ 0,70	€10.826.316
Grote ondernemingen	289	40	1432	€ 0,70	€11.587.744
Totaal					€31.872.187

Voor ABU-leden geldt aanvullend op bovenstaande dat de cao van de inlener pas na 26 weken geldt. In de periode daarvoor geldt de ABU-cao. De ABU-cao is algemeen verbindend verklaard per 1 januari 2006. Ook voor de respondenten die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie, geldt daarom de ABU-cao. Voor deze groep is geïnformeerd naar de tijdsbesteding die nodig is per transactie per uitzendkracht, als hij of zij na 26 weken onder de voorwaarden van de cao van de inlener aan de slag gaat. Het gaat dan om het informeren van de uitzendkracht, het informeren van de uitlener, het aanpassen van het contract en aanpassen van facturering.

De respondenten van relevante bedrijven hebben aangegeven gemiddeld 59 minuten nodig te hebben voor deze werkzaamheden. Er is weinig onderscheid naar bedrijfsomvang. Voor deze werkzaamheden geldt dat ze alleen van toepassing zijn op het percentage uitzendkrachten dat via ABU-bedrijven of niet georganiseerde bedrijven werkt, en de 26-wekengrens overschrijdt. Dat percentage is voor kleine ondernemingen 20 procent, voor middelgrote 26 procent en voor grote ondernemingen 21 procent.

Tabel 3.26 bruto nalevingskosten 26-wekengrens

	Aantal uitzendingen waarbij men de 26-wekengrens passeert ¹⁷	Gemiddelde tijdsbesteding per transactie	Tarief per minuut	Totale kosten
Kleine ondernemingen	25.866	54	€ 0,70	€ 977.738
Middelgrote ondernemingen	159.034	57	€ 0,70	€ 6.345.460
Grote ondernemingen	117.390	59	€ 0,70	€ 4.848.207
Totaal				€ 12.171.405

Op basis van de inhoud van bovenstaande tabellen vallen de totale bruto nalevingskosten van voor het loonverhoudingsvoorschrift te berekenen. Deze zijn:

Monitoren cao's	€ 31.872.187
26-wekengrens	€ 12.171.405
Totale bruto nalevingskosten loonverhoudingsvoorschrift WAADI	€ 44.043.592

- Veiligheidsvoorschrift

Wanneer geen RI&E van de inlener beschikbaar is, dient de uitzender zichzelf op de hoogte stellen van de veiligheid bij de inlener. Op basis van de panelbijeenkomsten is vastgesteld dat BV1- en BV2-inleners als een aparte analyse-eenheid moeten worden beschouwd. Er is geïnformeerd naar het percentage BV1- en BV2-klanten waarbij de respondent zich ter plekke op de hoogte dient te stellen van de veiligheidsrisico's op de beoogde werkplek. Vervolgens is geïnformeerd naar de tijd die deze schouwing gemiddeld in beslag neemt. In de tabel staat de berekening toegelicht.

Tabel 3.27 Tijdsbesteding RI&E (WAADI), voorbeeld berekening

					Totaal aantal minuten
BV1	Aantal inleners BV1	*	% klanten met veiligheidsrisico's in BV1	* Tijdsbesteding in BV1 =	
BV2	Aantal inleners BV2	*	% klanten met veiligheidsrisico's in BV2	* Tijdsbesteding in BV2 =	

¹⁷ Het in deze kolom weergegeven aantal uitzendingen is de vermenigvuldiging van het percentage uitzendkrachten dat de 26-wekengrens overschrijdt met het totaal aantal uitzendingen per categorie. De percentages en aantallen uitzendkrachten per bedrijfscategorie zijn eerder in de hoofdstuktekst genoemd.

In de berekeningen zijn alleen uitleners betrokken die hebben aangegeven meer dan nul inleners in BV1 of BV2 te hebben gehad in 2006. We maken onderscheid naar de drie bedrijfscategorieën.

Tabel 3.28 Tijdsbesteding schouwen veiligheidsrisico's kleine bedrijven

	Aantal inleners		% klanten met veiligheidsrisico's		Tijdsbesteding		Totaal aantal minuten
BV1	11	*	70	*	45	=	346,5
BV2	12	*	85	*	40	=	408,0
							(totaal) 754,5
							Maal aantal kleine bedrijven: 945
							713.003

Tabel 3.29 Tijdsbesteding schouwen veiligheidsrisico's middelgrote bedrijven

	Aantal inleners		% klanten met veiligheidsrisico's		Tijdsbesteding		Totaal aantal minuten
BV1	63	*	36	*	29	=	658
BV2	85	*	66	*	53	=	2973
							(totaal) 3631
							Maal aantal middelgrote bedrijven: 1115
							4.048.565

Tabel 3.30 Tijdsbesteding schouwen veiligheidsrisico's grote bedrijven

	Aantal inleners		% klanten met veiligheidsrisico's		Tijdsbesteding		Totaal aantal minuten
BV1	2781	*	56	*	38	=	59.180
BV2	4087	*	79	*	55	=	177.580
							(totaal) 236.760
							Maal aantal grote bedrijven: 40
							9.470.393

Tabel 3.31 Totale bruto nalevingskosten schouwen veiligheidsrisico's

	Totaal aantal minuten	Tarief per minuut	Totale kosten
Kleine ondernemingen	713.003	€ 0,70	€ 499.102
Middelgrote ondernemingen	4.048.565	€ 0,70	€ 2.834.011
Grote ondernemingen	9.470.393	€ 0,70	€ 6.629.275
Totaal			€ 9.962.388

Naast activiteiten op niveau van inlenende bedrijven, betekenen de regels over RI&E ook dat intercedenten tijd moeten besteden aan het overleggen en bespreken van veiligheidsrisico's met uitzendkrachten. In tabel 3.32 staat de berekening toegelicht.

Tabel 3.32 Tijdsbesteding bespreken veiligheidsrisico's (WAADI), berekening

BV1	Aantal uitzendingen	*	Tijdsbesteding	=	Totaal aantal minuten
BV2	Aantal uitzendingen	*	Tijdsbesteding	=	Totaal aantal minuten

Ook hier geldt dat de analyse alleen is gedaan voor respondenten die hebben aangegeven meer dan nul inleners in BV1 of BV2 te hebben gehad in 2006. Om het aantal uitzendkrachten in BV1 en BV2 vast te stellen hanteren we de verhouding die we in ons databestand hebben aangetroffen. Deze is in volgende tabel weergegeven:

Tabel 3.33 Verhouding uitzendkrachten BV1 en BV2

	BV1	BV2
Klein	31	69
Middel	24	76
Groot	41	59

In de volgende tabellen staan de resultaten per bedrijfscategorie weergegeven voor het overleggen van veiligheidsrisico's.

Tabel 3.34 Tijdsbesteding bespreken veiligheidsrisico's kleine bedrijven

	Verhouding BV1/BV2	Aantal uitzendingen		Gemiddelde Tijdsbesteding		Totaal aantal minuten
BV1	31%	40.236	*	4.8	=	193.134
BV2	69%	89.094	*	4.7	=	418.743
	100%	130.000				611.887

Tabel 3.35 Tijdsbesteding bespreken veiligheidsrisico's middelgrote bedrijven

	Verhouding BV1/BV2	Aantal uitzendingen		Gemiddelde Tijdsbesteding		Totaal aantal minuten
BV1	24%	144.723	*	2.8	=	405.223
BV2	76%	466.947	*	7.8	=	3.642.186
	100%	611.000				4.047.409

Tabel 3.36 Tijdsbesteding bespreken veiligheidsrisico's grote bedrijven

	Verhouding BV1/BV2	Aantal uitzendingen	Gemiddelde Tijdsbesteding	Totaal aantal minuten
BV1	41%	228.888	* 4.0	= 915.553
BV2	59%	330.112	* 6.2	= 2.046.693
		559.000		2.962.246

We nemen aan dat activiteiten in het kader van het WAADI-veiligheidsvoorschrift worden uitgevoerd door intercedenten. Om de totale kosten vast te stellen, vermenigvuldigen we de totale tijdsbesteding met het standaardtarief van de intercedent. Dat is €0,70 per minuut. In onderstaande tabel geven we de totale kosten voor het bespreken van veiligheidsrisico's met uitzendkrachten.

Tabel 3.37 Totale bruto nalevingskosten bespreken veiligheidsrisico's

	Totaal aantal minuten	Tarief per minuut	Totale kosten
Kleine ondernemingen	611.887	€ 0,70	€ 428.321
Middelgrote ondernemingen	4.047.409	€ 0,70	€ 2.833.186
Grote ondernemingen	2.962.246	€ 0,70	€ 2.073.572
Totaal			€ 5.335.079

Op basis van de inhoud van bovenstaande tabellen vallen de totale bruto nalevingskosten van voor het veiligheidsvoorschrift te berekenen. Deze zijn:

Beschouwen veiligheidsrisico's	€ 9.962.388
Bespreken veiligheidsrisico's	€ 5.335.079
Totale bruto nalevingskosten veiligheidsvoorschrift WAADI	€ 15.297.467

Nu we ook de bruto nalevingskosten voor het veiligheidsvoorschrift van de WAADI hebben berekend, kunnen we de totale bruto nalevingskosten van de WAADI berekenen. Deze zijn:

Loonverhoudigingsvoorschrift	€ 44.043.592
Veiligheidsvoorschrift	€ 15.297.467
Totale bruto nalevingskosten WAADI	€ 59.341.059

3.3.6 Reductievoorstellen WAADI

Reductievoorstellen Loonverhoudingsvoorschrift

Er zijn twee besparingsopties ontwikkeld voor de WAADI:

1. Vanaf dag 1 geldt de uitzend-cao, mits de inlener graag zijn eigen cao van toepassing wil verklaren. De winst is dat de 26-wekengrens komt te vervallen en dat er minder cao's hoeven te worden gemonitord.
2. Vanaf dag 1 geldt de cao van de inlener. De winst is dat uitzenders de 26-wekengrens niet meer hoeven bij te houden. Het aantal te volgen cao's blijft gelijk aan de huidige situatie.

We hebben geïnformeerd hoeveel cao's men verwacht te blijven monitoren in geval van **optie 1**. De besparing is berekenen we als volgt:

- Er is geïnventariseerd hoeveel cao's momenteel worden gemonitord en er is berekend wat de kosten daarvan zijn.
- In geval van optie 1 verwachten we dat minder cao's worden gemonitord.
- Het aantal cao's dat nu wordt gevolgd versus het aantal cao's dat in optie 1 wordt gevolgd, vermenigvuldigen we met de kosten van het monitoren van cao's.
- De bruto nalevingskosten zijn: het regelen van de 26-wekengrens + het monitoren van cao's. Het reductiepotentieel is: het regelen van de 26-wekengrens + de besparing op het monitoren van cao's.

De resultaten staan in tabel 3.38.

Tabel 3.38 Reductievoorstel monitoren cao's (optie 1)

		Kosten	Huidig aantal te volgen cao's	Optie 1: aantal te volgen cao's	Vershil	Besparing
Kleine onder- nemingen	Huidige kos- ten monito- ren cao's	€9.458.127	6	9	-50,0% ¹⁸	€ -4.729.064
	Huidige kos- ten regelen 26- weken- grens					€ 977.738
Subtotaal						€ -3.751.326
Middelgrote onder- nemingen	Huidige kos- ten monito- ren cao's	€10.826.316	11	8	27,3%	€ 2.952.632
	Huidige kos- ten regelen 26- weken- grens					€ 6.345.460
Subtotaal						€ 9.298.092
Grote onder- nemingen	Huidige kos- ten monito- ren cao's	€11.587.744	289	93	67,8%	€ 7.858.816
	Huidige kos- ten regelen 26- weken- grens					€ 4.848.207
Subtotaal						€ 12.707.023
Totaal						€ 18.253.791

De besparing met **optie 2** is alleen de tijdsbesteding aan de 26-wekengrens. Dat is € 12.171.405. Er is getoetst of in optie 2 het aantal te monitoren cao's wel gelijk blijft. Volgens 25 van de 27 respondenten is dat het geval.

Reductievoorstellen Veiligheidsvoorschrift

De bespaaropties zijn:

1. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van uitzendkrachten is beperkt tot risicogroepen of specifieke inleners.
2. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de uitzendkracht ligt volledig bij de inlener. In geval er sprake is van een (veiligheids)incident is de inlener aansprakelijk.

¹⁸ Voor kleine bedrijven geldt dat er in optie 1 meer cao's in plaats van minder worden gevolgd. Het verschil wordt wellicht verklaard doordat minder bedrijven de tweede vraag hebben ingevuld. De vraag hoeveel cao's nu worden gemonitord, is door 15 bedrijven ingevuld, de tweede vraag over het aantal cao's in optie 1 is door 9 bedrijven ingevuld. Een andere mogelijke verklaring voor dit resultaat is dat deze ondernemers verwachten dat in geval van optie 1, meer inleners graag hun eigen cao van toepassing verklaren. Uit de panelbijeenkomsten blijkt echter dat inleners soms slecht op de hoogte zijn van de eigen cao, en van de uitzendorganisatie verwachten dat deze de details wel opzoekt/bijhoudt.

Bij de tweede optie zullen alle kosten voor de uitzender vervallen. Voor de eerste optie is het nodig te berekenen welk aandeel van de inleners de uitzendorganisaties als risicogroep beschouwen: deze moeten geïnformeerd blijven door de uitzender. De analyse is alleen gedaan voor respondenten die hebben aangegeven meer dan nul inleners in BV1 of BV2 te hebben gehad in 2006. Het resultaat is in tabel 3.39 weergegeven.

Tabel 3.39 Reductievoorstel schouwen veiligheidsrisico's

	Percentage inleners met reële risico's	Percentage inleners dat niet voldoende informatie geeft aan uitzendkrachten	Aantal inleners	Aantal bedrijven*	Kosten per schouwing ¹⁹	Totale Kosten
Kleine organisaties						
BV1	43%	41%	11	945	€ 31,50	€ 57.252
BV2	49%	26%	12	945	€ 28,00	€ 40.028
Middelgrote organisaties						
BV1	25%	23%	63	1115	€ 20,30	€ 82.885
BV2	33%	50%	85	1115	€ 37,10	€ 574.232
Grote organisaties						
BV1	21%	58%	2781	40	€ 26,60	€ 367.141
BV2	66%	33%	4087	40	€ 38,50	€ 1.370.829
					Totaal	€ 2.492.337
					Huidige kosten schouwing	€ 9.962.388
					Besparing	€ 7.470.051

¹⁹ Opgegeven gemiddelde tijdsbesteding van een intercedent aan een schouwing vermenigvuldigd met het tarief per minuut van 0,70 euro. Zie voor gemiddelde tijdsbesteding per schouwing de tabel eerder in dit hoofdstuk.

Tabel 3.40 Reductievoorstel informeren veiligheidsrisico's

	Aantal uitzendkrachten dat de uitzender in bespaaroptie 1 blijft informeren*	Kosten per keer informeren ²⁰	Totaal
Kleine ondernemingen			
BV1	101.617	€ 3,36	€ 341.432
BV2	75.095	€ 3,29	€ 247.063
Middelgrote ondernemingen			
BV1	36.596	€ 1,96	€ 71.727
BV2	124.764	€ 5,46	€ 681.214
Grote ondernemingen			
BV1	11.059	€ 2,80	€ 30.964
BV2	256.520	€ 4,34	€ 1.113.297
		Totaal	€ 2.485.697
		Huidige kosten informeren	€ 5.335.072
		Besparing	€ 2.849.375

* Voor de extrapolatie is de volgende formule gehanteerd: (het aantal uitzendkrachten dat men zelf moet informeren BV1/2 / aantal flexwerkers in BV1/2) * totaal aantal uitzendingen

De totale omvang van het reductievoorstel voor het veiligheidsvoorschrift in de WAADI komt uit op:

- Besparing schouwen veiligheidsrisico's	€ 7.470.051
- Besparing bespreken veiligheidsrisico's	€ 2.849.375
Totale besparing veiligheidsvoorschrift	€ 10.319.426

3.4 Milieubesluit Horeca

3.4.1 Beschrijving Milieubesluit Horeca

Het Besluit horeca, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer, kortweg Milieubesluit Horeca, legt horecabedrijven diverse verplichtingen op. Een voorbeeld van deze verplichtingen is dat het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk wordt voorkomen of beperkt. Een ander voorbeeld is dat beenderen en andere dierlijke afvalstoffen worden opgeslagen in een afgesloten ruimte. Deze verplichtingen brengen kosten met zich mee.

²⁰ Opgegeven gemiddelde tijdsbesteding van een intercedent aan het informeren van een uitzendkracht over veiligheidsrisico's vermenigvuldigd met het tarief per minuut van 0,70 euro. Zie voor gemiddelde tijdsbesteding de tabel eerder in dit hoofdstuk.

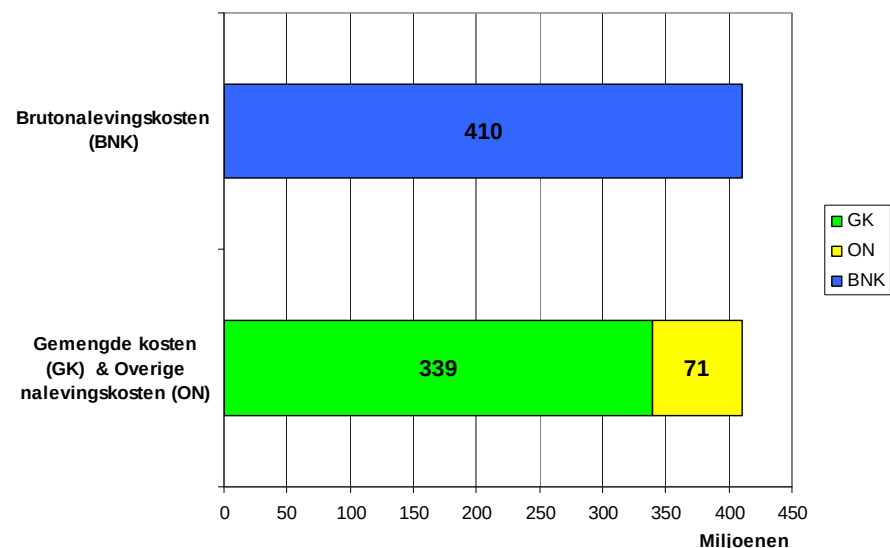
3.4.2 Samenvatting resultaten Milieubesluit Horeca

Aan horecabedrijven is gevraagd welke bruto nalevingskosten zij maken die voortkomen uit de verplichtingen van het Milieubesluit Horeca. Deze bruto nalevingskosten bedragen ruim 400 miljoen euro. Ook is aan bedrijven gevraagd wat zij zouden doen als het Milieubesluit Horeca zou komen te vervallen. Door deze vragen te stellen, is inzicht verkregen in de overige nalevingskosten (ON) van het milieubesluit en in de maximale ruimte die er is voor de wetgever om de bruto nalevingskosten van bedrijven te beperken. Dit staat los van de vraag of voor afschaffing van het Milieubesluit voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak is (zie inleiding). De door ons berekende ON bedragen circa 71 miljoen euro. Dit betekent dat de kosten die bedrijven ook zonder de wet zouden maken (gemengde kosten) ruim driehonderd miljoen euro bedragen.

Tabel 3.41 Nalevingskosten Milieubesluit Horeca

	Bruto nalevingskosten (Huidige kosten) (€)	Overige nalevingskosten (Potentiële maximale reductie bij wetsafschaffing) (€)	Gemengde kosten: (€)
Bedrijfsafval niet in riolering	9.919.653	4.352.956	5.566.697
Dierlijke afvalstoffen	24.503.237	851.667	23.651.570
Afvalstoffen scheiden	375.654.318	65.820.527	309.833.791
Totaal	410.077.208	71.025.150	339.052.058

Figuur 3.4 Nalevingskosten Mileubesluit Horeca



3.4.3 Respons webenquête

In totaal hebben 57 van de 900 aangeschreven bedrijven een of meerdere vragen uit de webenquête beantwoord. Dit betekent een respons van 6,3 procent. In totaal heeft de helft van de 57 bedrijven die begonnen zijn aan de webenquête, deze ook in zijn geheel ingevuld.

Tabel 3.42 Respons

Type bedrijf	Aantal begonnen	Aantal afgerond
(Hotel-)restaurant*	35	13
Café	19	13
Anders, namelijk	3**	2
Totaal	57	28

* Inclusief eetcafés.

** Het gaat hierbij om drie cateringbedrijven.

3.4.4 Bruto en overige nalevingskosten

In deze subparagraaf beschrijven we de resultaten uit de webenquête aan de hand van de verplichtingen die bedrijven veel regeldruk opleveren.²¹

- bedrijfsafvalwater niet in riolering;
- dierlijke afvalstoffen opslaan/afvoeren;
- afvalstoffen scheiden;
- inspectiekosten toezichthouders.

Indien relevant verwijzen we ook naar de resultaten van een panelbijeenkomst die gehouden is ter voorbereiding van de enquête. Aan deze panelbijeenkomst deden acht horecabedrijven mee.

Bij de beschrijving van de resultaten gaan we telkens kort in op de eventuele reductie die bedrijven zien voor een onderwerp uit het milieubesluit. Dit is uitgevraagd door bedrijven voor te leggen wat ze nog zouden doen indien het besluit zou komen te vervallen.

Verplichting 1 Bedrijfsafvalwater niet in riolering ('gebruik vetput')

Bruto nalevingskosten

Eén van voorschriften uit het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer is dat het lozen van plantaardige of dierlijke oliën of vetten zo veel mogelijk moet worden voorkomen. Concreet betekent dit dat er een vetput (slibvangput en/of vetafscheider) geplaatst moet worden wanneer er in bepaalde concentraties vet geloosd wordt op de riolering. Afhankelijk van de concentratie vet/afval kan een vetafscheider of een slibvangput verordend worden. In de praktijk wordt voor de toegestane concentratie een norm

²¹ Deze onderwerpen zijn bepaald aan de hand van de panelbijeenkomst met horecaondernemers als de verplichtingen uit het milieubesluit die het verst van de eigen bedrijfsvoering staan.

gehanteerd van 300 mg. per liter, hoewel dat per gemeente kan verschillen. In onze webenquête geeft 83 procent van de (hotel-)restaurants en 21 procent van de cafés aan over een vetput te beschikken.

Tabel 3.43 Aanwezigheid vetput

		(Hotel-)restaurant	Café	Totaal
Vetput aanwezig	Aantal	29	4	33
	%	82,9	21	61,1
Geen vetput	Aantal	6	15	21
	%	17,1	79	38,9
Totaal	Aantal	35	19	54
	%	100,0	100,0	100,0

In totaal geven 33 bedrijven aan over een vetput te beschikken. Veertien bedrijven hebben vervolgens ook aangegeven wat deze vetput hun bedrijf kost. Van de bedrijven die over een vetput beschikt, geven hotel-restaurants en cafés jaarlijks ruim vierhonderd euro uit aan de vetput (exclusief afschrijvingskosten). Bedrijven verwachten gemiddeld iets minder dan 200 euro te kunnen besparen.

Uit de panelbijeenkomst kwam naar voren dat overheid via het Milieubesluit Horeca dwingend is in de plaats waar men de vetput aan moet brengen. Men moet bijvoorbeeld de afvoerput ver buiten het bedrijf plaatsen, omdat de gemeente geen toestemming verleent om de put op een logische locatie nabij het bedrijf te plaatsen. Dit kan nalevingskosten met zich meebrengen. Uit onze webenquête blijkt dit niet. Bijna alle bedrijven geven aan dat de vetput op de meest optimale locatie is aangebracht. De twee bedrijven die aangeven dat de vetput niet op de meest optimale locatie is aangebracht, hebben geen antwoord gegeven op de vervolgvraag wat het hen zou besparen als de vetput wel op de meest optimale plek had kunnen worden aangebracht.

Tabel 3.44 Gemiddelde kosten en gemiddelde potentiële maximale reductie vetput

	Aantal waarnemingen (n)	Huidige kosten vetput (exclusief afschrijvingskosten)	Potentiële maximale reductie bij afschaffing Milieubesluit
Per (hotel-)restaurant	11	433	193
Per café	3	486	187

Ophoging naar landelijk niveau

Om de totale kosten en de reductiemogelijkheden van de vetput voor (hotel-)restaurants en cafés in heel Nederland te berekenen, zijn de bedragen uit de vorige tabel vermenigvuldigd met het totale aantal cafés en (hotel-)restaurants in Nederland. Hierbij is rekening gehouden met het percentage bedrijven dat over een vetput beschikt (volgens onze webenquête is dit voor cafés bijvoor-

beeld 21%). Het totaalbedrag dat cafés en (hotel-)restaurants aan de vetput kwijt zijn, bedraagt volgens deze berekening circa negen miljoen euro. Afschaffing van het milieubesluit zou leiden tot een besparing van ruim vier miljoen euro. Dit is dus het bedrag aan ON bij deze inhoudelijke verplichting.

Tabel 3.45 Totale kosten vetput en potentiële maximale reductie restaurants en cafés in Nederland

	Totaal aantal bedrijven Nederland ²²	Percentage bedrijven met vetput	Huidige kosten vetput (exclusief afschrijvingskosten)	Potentiële maximale reductie bij afschaffing Milieubesluit
(Hotel-) restaurants	24.744	82,9	8.873.340	3.951.328
Cafes	10.220	21,1	1.046.313	401.628
Totaal			9.919.653	4.352.956

Reductiemogelijkheden

De vraag is waar de reductie plaats kan vinden. Uit de onderstaande tabel blijkt dat bedrijven verwachten op alle onderdelen te kunnen besparen.

Tabel 3.46 Reductiemogelijkheden met betrekking tot vetput (n=12-14)²³

	Op dit moment:	Indien wet vervalft:
Gemiddel aantal ledigingen van de vetput per jaar²⁴ :	3,3	2,5
Gemiddelde tijdsbesteding eigen personeel per lediging (in uren) :	1,2	1,0
Gemiddelde kosten derden per lediging :	152,3	140,0
Gemiddelde overige kosten per lediging :	44,1	10,9
Gemiddeld aantal onderhoudsbeurten vetput per jaar	1,2	1,0
Gemiddelde tijdsbesteding eigen personeel per onderhoudsbeurt	1,4	1,2
Gemiddelde kosten derden per onderhoudsbeurt	67,3	27,5
Gemiddelde overige kosten per onderhoudsbeurt	20,0	7,5
Gemiddelde overige kosten per jaar	36,4	12,5

²² Bron: Marktselect cd-rom. Het bestand van Marktselect bestaat uit bijna 1,2 miljoen adressen van hoofd- en nevenvestigingen van bedrijven en instellingen. De gegevens van Marktselect zijn gebaseerd op de gegevens van de Kamer van Koophandel.

²³ Bij sommige uitkomsten in deze tabel zijn kanttekeningen te plaatsen. Zo is het de vraag of de kosten van de vetput per lediging zullen dalen als de wet vervalft. Dit is mogelijk, bijvoorbeeld omdat men een andere en goedkopere aanbieder kiest, maar geheel logisch komt het niet over. Omdat we bij de horeca geen extra panelbijeenkomsten hebben kunnen houden om de kwaliteit van de vragenlijst en de kwaliteit van de antwoorden te controleren, is het niet altijd duidelijk of alle antwoorden op de vragen valide zijn.

²⁴ Minder ledigen hoeft volgens het afvalmanagementsbedrijf SITA niet te betekenen dat de vetput overstroomt of zijn werking verliest.

Omschakelkosten

Bedrijven die met bepaalde wet en regelgeving te maken hebben, zullen hun bedrijfsproces hier mede op ingericht hebben. De overstap naar het anders omgaan met bedrijfsafvalwater kan betekenen dat bedrijven hun vetput niet meer gaan gebruiken. Bedrijven die een vetput aangeschaft hebben, maken jaarlijks afschrijvingskosten. Aan bedrijven is gevraagd hoeveel zij gemiddeld per jaar afschrijven aan de vetput. Deze afschrijvingskosten zijn relatief hoog als ze vergeleken worden met de kosten die bedrijven jaarlijks maken met het ledigen van de vetput.

Tabel 3.47 Afschrijvingskosten vetput

	Gem. jaarlijkse afschrijvingskosten vetput	Huidige kosten vetput (exclusief afschrijvingskosten)	Aantal waarnemingen
(Hotel-)restaurants	708	433	11
Cafes	944	486	3

Verplichting 2 Dierlijke afvalstoffen opslaan in gesloten ruimte en binnen juiste termijn afvoeren

Horecabedrijven zijn verplicht om dierlijke afvalstoffen apart op te slaan en af te voeren. Ze maken hierbij kosten. In de panelbijeenkomst met acht horecabedrijven bleek dat de regels met betrekking tot dierlijke afvalstoffen niet ingewikkeld en onlogisch worden gevonden. Ze passen ook in de eigen bedrijfsvoering. Niemand wil bijvoorbeeld in verband met de klantvriendelijkheid een stinkende container. Hiervoor is dus geen regel nodig, men doet het automatisch. In de webenquête zijn er vier bedrijven (11%) die dierlijke afvalstoffen apart opslaan (zie tabel).

Aan de bedrijven die dierlijke afvalstoffen niet opslaan, is gevraagd of ze dit wettelijk gezien wel moeten doen. Twee bedrijven antwoorden bevestigend: men zou eigenlijk wel afvalstoffen moeten opslaan. Zeventien bedrijven geven aan dat ze volgens de regels geen dierlijke afvalstoffen moeten opslaan, terwijl veertien bedrijven aangeven dit niet te weten.

Tabel 3.48 Opslaan dierlijke afvalstoffen

		(Hotel-)restaurant	Café	Totaal
Slaan apart op	Aantal	3	1	4
	%	15,8	5,6	10,8
Slaan niet apart op	Aantal	16	17	33
	%	84,2	94,4	89,2
Totaal	Aantal	19	18	37
	%	100	100	100

Van de vier bedrijven die aangeven dierlijke afvalstoffen te scheiden en af te voeren, hebben drie bedrijven aangegeven wat de kosten hiervan zijn. Ook hebben deze bedrijven aangegeven welke reductie zij voor hun bedrijf zien als deze regel uit het Milieubesluit zou worden afgeschaft.

Uit de panelbijeenkomst bleek dat horecabedrijven bij een interne opslag geen koeling aanbrengen voor het dierlijk afval. Zo'n koeling zou extra kosten met zich meebrengen en niemand van de deelnemers heeft dat gedaan. Dit blijkt ook uit de enquête: geen van de drie bedrijven dat dierlijke afvalstoffen scheidt en afvoert, maakt gebruik van een koelsysteem.

De potentiële maximale reductie bij afschaffing van het Milieubesluit Horeca bedraagt voor één café 1500 euro. Dit bedrijf gaat als de wet wordt afgeschaft het aantal keer dat men dierlijk afval per jaar afvoert, reduceren.

Tabel 3.49 Gemiddelde kosten en gemiddelde potentiële maximale reductie opslaan/ afvoeren dierlijke afvalstoffen

	Aantal waarnemingen (n)	Huidige kosten scheiding/afvoer dierlijke afvalstoffen	Potentiële maximale reductie bij afschaffing Milieubesluit
Per (hotel-)restaurant	2	4914	0
Per café	1	9346	1500

Op basis van drie waarnemingen zijn de totale kosten van de scheiding van afvoer van dierlijke afvalstoffen berekend. Het totale bedrag dat cafés en (hotel-)restaurants aan dierlijke afvalstoffen uitgeven, bedraagt volgens deze berekening ruim 24 miljoen euro.

Tabel 3.50 Gemiddelde kosten en gemiddelde potentiële maximale reductie opslaan/ afvoeren dierlijke afvalstoffen restaurants en cafés in Nederland

	Totaal aantal bedrijven Nederland	Percentage bedrijven	Huidige kosten scheiding/afvoer dierlijke afvalstoffen	Potentiële maximale reductie bij afschaffing Milieubesluit
(Hotel-)restaurants	24.744	15,8%	19.196.786	0
Cafes	10.220	5,6%	5.306.451	851.667
Totaal			24.503.237	851.667

Verplichting 3 Afvalstoffen scheiden

Een voorschrift uit het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieu-beheer is dat afvalstoffen van elkaar gescheiden, gescheiden gehouden en gescheiden afgegeven dienen te worden, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

Tijdens de panelbijeenkomst met horecabedrijven bleek dat karton, glas en de rest apart aanbieden en scheiden kostbaar is, maar dat horecabedrijven dit nu wel in meer of mindere mate doen. Dit blijkt ook uit de enquête: slechts één bedrijf doet helemaal niet aan afvalscheiding.

Tabel 3.51 Afvalscheiding

		(Hotel-)restaurant	Café	Totaal
Afvalscheiding	Aantal	14	15	29
	%	93,3	93,8	93,6
Geen afvalscheiding	Aantal	1	1	2
	%	6,7	6,3	6,5
Totaal	Aantal	15	16	31
	%	100,0	100,0	100,0

De gemiddelde kosten per bedrijf voor scheiding en afvoer van dierlijke afvalstoffen verschilt sterk tussen (hotel-)restaurants en cafés.

Tabel 3.52 Gemiddelde kosten en gemiddelde potentiële maximale reductie scheiden/ aanbieden afvalstoffen

	Aantal waarnemingen (n)	Huidige kosten scheiding/aanbieden afvalstoffen (euro's)	Potentiële maximale reductie bij afschaffing Milieubesluit (euro's)
Per (hotel-)restaurant	11	13.342	2585
Per café	8	7048	640

Het totale bedrag dat cafés en (hotel-)restaurants aan scheiding van afvalstoffen besteden, bedraagt ruim 375 miljoen euro. Afschaffing van het milieubesluit zou leiden tot een besparing van ruim 65 miljoen euro.

Tabel 3.53 Gemiddelde kosten en gemiddelde potentiële maximale reductie bij afvalscheiding restaurants en cafés in Nederland

	Totaal aantal bedrijven Nederland	Percentage bedrijven dat afval scheidt	Huidige kosten afvalscheiding	Potentiële maximale reductie bij afschaffing Milieubesluit
(Hotel-)restaurants	24.744	93,3%	308.127.584	59.688.527
Cafes	10.220	93,8%	67.526.734	6.132.000
Totaal			375.654.318	65.820.527

Reductiemogelijkheden

De vraag is waar de reductie plaats kan vinden. Uit de onderstaande tabel blijkt dat bedrijven verwachten op alle onderdelen te kunnen besparen.

Tabel 3.54 Reductiemogelijkheden bij afvalscheiding²⁵ (n=20)

	Op dit moment:	Indien wet vervalt:
Gemiddelde tijdsbesteding eigen personeel aan scheiden afval (per week)	2,82	2,07
Gemiddelde aantal keer afval gescheiden aanbieden (per week)	2,20	1,95
Gemiddelde tijdsbesteding eigen personeel aan het aanbieden van het afval (per keer)	0,76	0,71
Gemiddelde kosten ophalen door derden	2887	2500
Gemiddelde overige kosten	303	248

Toezicht

In het kader van de milieuwetgeving dienen bedrijven een milieuvergunning aan te vragen, dan wel de wijze van bedrijfsvoering te melden. Dit brengt voor deze bedrijven kosten met zich mee. Ook voeren de gemeenten inspecties uit, wat voor de bedrijven weer kosten met zich meebrengt. (Hotel-)restaurants blijken op basis van de webenquête vaker te worden geconfronteerd met inspecties dan cafés.

De volgende vier tabellen geven weer hoeveel van onze respondenten zeggen kosten te maken met betrekking tot gemeentelijk toezicht op het Milieubesluit, hoeveel kosten daarbij gemiddeld worden gemaakt, hoe deze kosten zijn opgebouwd en tot welke toezichtskosten dit op landelijk niveau leidt. Uit de laatste tabel blijkt dat de meeste kosten bestaan uit zowel administratieve werkzaamheden (papierwerk) als ook fysieke controle van de inspectie.

Tabel 3.55 Toezichtskosten

		(Hotel-)restaurant	Café	Totaal
Kosten toezicht	Aantal	11	13	24
	%	85	87	86
Geen kosten toezicht	Aantal	2	2	4
	%	15	13	14
Totaal	Aantal	13	15	28
	%	100	100	100

Tabel 3.56 Gemiddelde jaarlijkse kosten toezicht per bedrijf

Gemiddelde tijdsbesteding eigen personeel voor mogelijk maken van inspecties per week	1,75
Gemiddelde jaarlijkse kosten aan vergunningen	355
Gemiddeld jaarbedrag aan boetes in de afgelopen vijf jaar	364
Gemiddelde jaarlijkse overige kosten	211

²⁵ Wanneer horecabedrijven minder scheiden zullen afvalbedrijven dit moeten doen. Dit zal voor afvalbedrijven kostenverhogend werken.

Tabel 3.57 Gemiddelde kosten toezicht (inspecties) naar aard

	Aantal waarnemingen (n)	Kosten inspectie in euro's
Controle papierwerk	5	6168
Fysieke controle voorzieningen	1	200
Beiden	13	5236

**Tabel 3.58 Gemiddelde kosten inspectie toezichthouders voor restaurants en
cafés in Nederland naar aard inspectie**

Aard controle	Totale kosten controle
Controle papierwerk	53.914.488
Fysieke controle voorzieningen	249.743
Beiden	104.615.362
Totaal	158.779.593

4 EVALUATIE VAN WERKWIJZE

In dit hoofdstuk evalueren wij de door ons beproefde werkwijze bij de proefmeting met de RP-methode. We staan achtereenvolgens stil bij het voortraject, de panel-bijeenkomsten, de webenquêtes en bij de uiteindelijke uitkomsten (de berekende overige nalevingskosten (ON)). Elke paragraaf sluiten we af met een overzicht van onze leerpunten. Ook komen we in paragraaf 4.4 terug op een aantal fundamentele kwesties, welke we in hoofdstuk 2 hebben beschreven.

Het is belangrijk om aan het begin van dit hoofdstuk te herhalen dat wij nadrukkelijk door Actal verzocht zijn om via 'trial and error' tot een zinvolle werkwijze te komen en over dit 'trial-and-errorproces' verslag te doen in de eindrapportage. Dit betekent overigens niet dat we op een hoofdonderdeel van de werkwijze (het inzetten van de webenquêtes en de inhoud van deze enquêtes) wijzigingen mochten doorvoeren. Een voorbeeld hiervan is met interviews te gaan werken of in de webenquêtes geen reductievoorstellen te gaan uitvragen. Actal wil hiermee vermijden dat onze proefmeting en die van EIM teveel op elkaar zouden gaan lijken en het totale project daardoor te weinig inzichten over de beste aanpak zou opleveren.

Verder dient vooral te worden opgemerkt dat de proefmeting, en ook die van EIM, binnen een beperkte doorlooptijd gerealiseerd moest worden. Actal wilde namelijk al bij aantreden van het nieuwe kabinet een gedegen advies kunnen uitbrengen over het wel of niet meten van de ON. Deze doorlooptijd noodzaakte beide bureaus in november en december, in het algemeen moeilijke maanden voor het doen van onderzoek, veldwerk te verrichten. Daarnaast beperkte het ons in de mogelijkheden om via 'trial and error' tot een zinvolle werkwijze te komen. Het was bijvoorbeeld niet mogelijk om de metingen voor de drie verschillende wetten na elkaar te laten plaatsvinden. In dat geval had er gebruik kunnen worden gemaakt van een eventueel voortschrijdend inzicht.

4.1 Voortraject

Voordat EIM en Regioplan Beleidsonderzoek met de proefmetingen zijn gestart, is Actal gekomen tot de selectie van wetten waarvoor de proefmetingen plaats moesten hebben. Dit in overleg met de betrokken ministeries, de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland en de betrokken brancheorganisaties. Hierbij is ervoor gekozen om in de nulmeting per geconsolideerde basiswet te meten, inclusief de wettelijke regels in de onderliggende regelgeving. Er zijn ook specifieke wetten die eigenlijk niets anders inhouden dan de wijziging van een of meer basiswetten. Hierbij valt te denken aan de Wet verbetering poortwachter, die basiswetten als de Ziektewet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft veranderd. Voor de consistentie in een nulmeting is het ondoenlijk om de overige nalevingslasten ook specifiek per wet te meten. De nulmeting kan alleen

sluitend zijn als alle basiswetten worden gemeten. Verder is Actal tot de conclusie gekomen dat grotere wetten per onderdeel moeten worden onderzocht.

Uiteindelijk is gekozen voor de RP-methode en voor de Wet op de identificatieplicht (WID), de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI), de Wet op de ondernemingsraden en voor de onderdelen afvalstoffen en afvalwater in het Besluit horeca, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Voor een aantal inhoudelijke verplichtingen uit deze wetten geldt dat deze verwijzen naar, of verband houden met verplichtingen van andere wetten of regelgevingen. Dit heeft als gevolg dat het toepassen van de RP-methode wordt bemoeilijkt. Bedrijven kan namelijk niet zuiver worden gevraagd wat zij aan kosten zouden besparen als een specifieke wet niet meer van kracht zou zijn. Verplichtingen uit die wet zouden dan wel vervallen, maar men zou nog steeds te maken hebben met wetgevingen waarin vergelijkbare regels zijn opgenomen. Zo kent de WID een bewaarplicht van kopieën van identiteitsbewijzen, maar moeten bedrijven dit ook doen uit hoofde van de Wet op de loonbelasting.

In de proefmeting is dit probleem ondervangen door te stellen dat bedrijven bij het bepalen van het reductiepotentieel van een wet, ervan uit mogen gaan dat verplichtingen uit de wet die onderwerp van onderzoek is, ook uit andere wetten zullen worden geschrapt. De praktijk van de proefmeting maakt duidelijk dat voorgaande moeilijk aan de bedrijven valt uit te leggen. Volgens ons is deze aanname terecht, maar zal in de voorbereiding van de meting meer aandacht moeten worden besteed aan dubbelingen tussen de te onderzoeken wet en de overige wetten. Als precies kan worden aangegeven met welke verplichtingen uit andere wetgeving wordt gedubbeld, is het bovenstaande mogelijk beter uit te leggen.

Naast het fenomeen van dubbelingen tussen de te onderzoeken wetten en andere wetgevingen, is over de selectie van wetten nog een andere inhoudelijke opmerking te maken. In de praktijk blijkt dat de vier onderzochte wetten van elkaar verschillen in de mate van naleving en dat dit van grote invloed is op de hoogte van de overige nalevingskosten. Bij de WID en de WAADI is er een hoge mate van naleving en naar eigen zeggen worden er ook relatief hoge ON gevoeld (althans volgens de deelnemers aan de panelbijeenkomsten). De situatie van het milieubesluit is tegengesteld. Hier is sprake van een lage naleving van de regels en men zou daardoor bij het vervallen van het besluit veelal hetzelfde blijven doen (in veel gevallen niets dus). De panelgesprekken maken overigens ook duidelijk dat bij de uitzendbureaus de hoge naleving van de WID in grote mate wordt bepaald door de strenge handhaving. Het horecabesluit wordt veel beperkter gehandhaafd en voor de WOR is geen handhaving ingericht. Voor de mate en de manier waarop bedrijven wetten naleven, is het belangrijk om hier te herhalen dat in de RP-methode de feitelijke naleving (de manier en mate van naleving) van de responderende bedrijven in de berekeningen betrokken wordt. Dit in tegenstelling tot de AL-metingen, waarin wordt uitgegaan van een gestandaardiseerde manier van naleven zoals waargenomen bij de zogenaamde 'typical firms'.

Verder werd tijdens de panelbijeenkomsten duidelijk dat de vier wetten qua ervaren regeldruk van elkaar verschillen. De WOR en het milieubesluit worden in veel mindere mate als hinderlijke regels van de overheid ervaren, terwijl dat voor de WID en de WAADI wel in hoge mate geldt. Het uitzendwezen wil hier zo snel mogelijk vanaf, of althans van de situatie waarin fors op de naleving wordt gecontroleerd en de fiscus met zeer lage foutmarges werkt.

Voorgaande twee punten zijn sterk uit onze proefmeting naar voren gekomen. Het was echter een bewuste keuze van Actal om op voorhand wetten die op ON van elkaar verschillen te selecteren voor de proefmeting. De proefmeting maakt duidelijk dat achteraf gezien beter geen wetten met weinig of geen ON hadden kunnen worden meegenomen als het gaat om irritatie bij het bedrijfsleven. Met andere woorden, in het vervolg zouden in het voortraject die wetten moeten worden geselecteerd voor een vervolgmeting die in de opinie van het bedrijfsleven zelf tot onnodige regeldruk (omvangrijke ON) leiden.

Bij de proefmeting is de voorbereiding van de meting (vaststellen wat de inhoudelijke verplichtingen zijn van een wet) en het meten bij twee aparte bureaus belegd. EIM heeft de inhoudelijke verplichtingen vastgesteld waarmee RegioPlan uiteindelijk de meting met de RP-methode heeft moeten uitvoeren. Achteraf gezien is dit een ongelukkige keuze geweest. We hebben achteraf toch veel tijd moeten steken in het 'scherp' krijgen van de materie. Bovendien hebben wij fouten en onvolkomenheden in de voorbereiding van EIM moeten corrigeren. Leg je de voorbereiding en het meten in één hand, is dat veel efficiënter.

Leerpunten:

- Bij selectie van de wetten waarop de ON moeten worden gemeten, moet rekening worden gehouden met de mate van naleving en de mate waarin wetten ervaren regeldruk met zich meebrengen. Op wetten waarvan op voorhand duidelijk is dat ze niet, of beperkt worden nageleefd en/of niet bijdragen aan het gevoel van regeldruk, niet de ON gaan meten via een kostbare methodiek. Het voorgaande zou kunnen worden vastgesteld in gesprekken of in groepsgesprekken met koepelorganisaties.
- Samenhang tussen inhoudelijke verplichtingen uit te onderzoeken wetten en de overige wetten beter vaststellen van tevoren, zodat respondenten duidelijker kan worden gemaakt hoe hiermee wordt omgegaan in de meting.
- Voorbereiding (vaststellen van de inhoudelijke verplichtingen van de wetgeving én het inventariseren van relaties met andere Nederlandse en met Europese wetgeving) en uitvoering van onderzoek naar de ON kan men uit efficiëntieoverwegingen beter in één hand houden.

4.2 Panelbijeenkomsten

In de opzet van de werkwijze voor het toepassen van de RP-methode moeten de panelbijeenkomsten uiteindelijk resulteren in:

- vastgestelde scenario's en reductievoorstellen;
- geteste vragenlijsten;
- inzicht in het nalevingsniveau van de verplichtingen;
- omvang van de ON bij de panelbedrijven.

In deze paragraaf evalueren wij de panelbijeenkomsten onder andere op deze doelstellingen.

Werving deelnemers

Voor de drie verschillende panels zijn in totaal dertig deelnemers geworven. Het werven kostte achteraf gezien erg veel tijd en (het succes) verschilde per panel. Het uitzendpanel was relatief eenvoudig en snel gevuld, wat in grote mate kan worden verklaard door veel inzet vanuit ABU en Actal om deelnemers te vinden (zie ook later in deze paragraaf). Ook het samenstellen van het WOR-panel kostte veel moeite, maar is uiteindelijk redelijk gelukt. Bij het horecapanel is het echter niet gelukt een aparte panelbijeenkomst te organiseren. Dit probleem is uiteindelijk opgelost door de mogelijkheid die de Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Utrecht, ons bood om het milieubesluit te bespreken voorafgaand aan een al geplande algemene ledenvergadering met horecaondernemers.

Wanneer we vervolgens kijken naar het aantal bedrijven dat daadwerkelijk aan beide bijeenkomsten heeft deelgenomen, is dat lager dan het aantal toezeggingen tot deelname vooraf. Een deel van de bedrijven dat deelname had toegezegd, was uiteindelijk niet, of slechts op een van de twee bijeenkomsten aanwezig. Soms was dit de eerste bijeenkomst, maar een aantal bedrijven was alleen aanwezig bij de tweede bijeenkomst.

Wat bemoeilijkte in het algemeen het werven van de deelnemers voor de panels en de werkelijke deelname aan de beide bijeenkomsten?

- De gevraagde tijdsinvestering is fors. De deelnemers zijn benaderd om in een periode van drie weken twee bijeenkomsten bij te wonen van elk drie uur (exclusief de reis- en voorbereidingstijd).
- Er is geen directe winst te behalen (in ieder geval niet in de beleving van de benaderde bedrijven).
- Het is een drukke periode. Gezien het late tijdstip van aanbesteden en de harde deadline voor de meting, moesten de bijeenkomsten worden georganiseerd in de, voor bedrijven over het algemeen, drukke maanden november en december. Vooral bij de horecaondernemers, maar ook voor de uitzendorganisaties, was dit een zeer groot probleem.
- Bij de horecaondernemers bleek het te behandelen besluit niet echt te leven (zoals al eerder gemeld in dit hoofdstuk). Men bleek de verplichtingen niet echt te kennen als wettelijke verplichting en ze ook niet allemaal even strikt na te leven.

Wat het tweede punt betreft hebben wij nog wel een kanttekening. Zeker achteraf kunnen we stellen dat er voor individuele bedrijven wel 'iets' te halen was. Niet alleen boden de bijeenkomsten de mogelijkheid om van andere bedrijven te horen hoe zij met bepaalde wettelijke verplichtingen omgaan, maar ook werden in sommige bijeenkomsten mogelijkheden duidelijk waarin bedrijven op nalevingskosten kunnen besparen zonder dat de wet daarbij wordt overtreden. Dit geldt zeker voor de WOR waarbij tijdens de panelbijeenkomsten duidelijk werd dat veel bedrijven meer doen dan de wet van hen verlangt. Al met al kan de deelname aan

een panelbijeenkomst bedrijven dus inzicht opleveren over hoe de naleving van wettelijke verplichtingen efficiënter kan worden geregeld. Dit individuele belang is bij de werving van de bedrijven onvoldoende gecommuniceerd.

Cruciaal is de vraag waarom het werven van de paneldeelnemers bij het uitzendpanel relatief eenvoudig is gegaan. Volgens ons spelen hier twee belangrijke zaken. In tegenstelling tot de andere panels was hier een zeer grote betrokkenheid van de brancheorganisatie ABU bij het onderwerp (de WID en de WAADI) en daardoor ook bij de proefmeting. Dit had tot gevolg dat de ABU zelf is gaan werven, wat bedrijven makkelijker over de streep haalde. Later in het proces heeft de andere brancheorganisatie, de NBBU, ook een aantal wervingsacties ingezet om leden te attenderen op het onderzoek, namelijk via de website en de nieuwsbrief en door haar commitment te tonen.

Verder speelt volgens ons mee dat de WID en de WAADI bij de bedrijven echt leven. Men vindt dat deze wetten hen onnodig met veel kosten opzadelen. Er zijn hier dus naar eigen zeggen hoge overige nalevingskosten.

De vraag is of bovenstaand succes bij het uitzendpanel ook bij de andere twee panels had kunnen worden bereikt. Voor het horecapanel was de betrokkenheid bij het werven van deelnemers voor de panelbijeenkomsten lager en dit kwam wat moeizamer op gang, wat mogelijk wordt verklaard door het gekozen onderzoeksobject (het Milieubesluit horeca). Bij de WOR was er niet direct een brancheorganisatie die zich kon committeren, omdat het hier gaat om een wet die voor het gehele bedrijfsleven geldt. Algemene werkgeversorganisaties als de VNO-NCW en de MKB-Nederland staan wellicht ook te ver van de individuele werkgevers af om daadwerkelijk bedrijven te gaan werven.

Als we kijken naar de 'kwaliteit' van de uiteindelijke deelnemers aan de panelbijeenkomsten, kunnen we stellen dat het in alle gevallen gelukt is om paneldeelnemers met voldoende kennis aan tafel te krijgen. De deelnemers waren ook voldoende gemotiveerd, bij het uitzendpanel vroegen zij zelfs om een extra bijeenkomst.

Verder bleek dat voor sommige verplichtingen geldt dat deze alleen een zeer specifieke deelpopulatie raken binnen de totale doelgroep van de wet. Zo kent de WOR bijvoorbeeld verplichtingen die alleen bedrijven raken in de startfase of juist als zij zich in een surseancesituatie bevinden. Wil je voor dit soort specifieke inhoudelijke verplichtingen de ON meten, moeten daarvoor aparte panels worden ingericht.

Meerwaarde panelbijeenkomsten

In de huidige opzet van twee panelbijeenkomsten zijn (althans, voor de WOR- en uitzendpanels) na afloop van de eerste bijeenkomst een verslag opgemaakt en een testversie van de vragenlijst voor de webenquête om de ON te meten. Deze vragenlijst is de deelnemers een week voor de tweede bijeenkomst toegestuurd met het verzoek deze in te vullen en daarnaast van methodologisch kritiek te voorzien over de vragenlijst zelf. Vooral op dit laatste aspect heeft de test veel opgeleverd. De opmerkingen bij de testversie zijn vervolgens besproken op de

tweede bijeenkomst, die daardoor een sterk methodologisch karakter had. Het was ook een voordeel dat de deelnemers zich bij de tweede bijeenkomst het gedachtegoed van de RP-methode meer eigen hadden gemaakt. Dit was vooral het gevolg van de toelichting op de methodiek in de eerste bijeenkomst en het (bij het invullen van de testversie van de vragenlijst) moeten toepassen hiervan tussen de twee bijeenkomsten in. Op basis van de tweede bijeenkomst konden we uiteindelijk beter een webenquête ontwikkelen dan op basis van alleen de eerste bijeenkomst mogelijk zou zijn geweest.

Zoals hiervoor al is aangegeven, is de testversie van de vragenlijst voor de webenquête aangepast op basis van de invulpogingen van de deelnemers én op basis van de bespreking tijdens de tweede panelbijeenkomst. Opvallend is dat in beide gevallen (de WOR en het uitzendwezen) de gewenste aanpassingen dezelfde richting opgingen, namelijk:

- De generieke uitvraag; minder op detail uitvragen aangezien dat schijnexactheid met zich meebrengt.
- Het beperken van het aantal mogelijke scenario's en vereenvoudiging daarvan. De tweede bijeenkomst maakte duidelijk dat bij het afschaffen van de betrokken wetten zich tussen bedrijven niet veel verschillen zullen voordoen in de manier waarop zij hierop zouden reageren. Verder waren de scenario's in de eerste versie van de vragenlijst te weinig omschreven.
- Het duidelijker zijn in de wijze waarop de personeelskosten dienden te worden vastgesteld/berekend. Voor het uitzendpanel en het WOR-panel betekende dit dat er een onderscheid is toegevoegd tussen de typen functionarissen. In de webenquête Horeca en Uitzendwezen is aangeboden te werken met een vaststaand standaard uurtarief. Bedrijven die daar gebruik van hebben gemaakt, waren niet genooddacht in hun webenquête eigen informatie over uurtarieven op te zoeken.
- Het onderbouwen van eventuele toekomstige kosten van een scenario is bijna niet gedaan. Dergelijke onderbouwingen zijn wel in de tweede panelbijeenkomst besproken en beargumenteerd. Volgens ons lenen dit soort bijeenkomsten zich hier ook beter voor.
- In de eerste versie van de vragenlijsten is uitsluitend met open vragen gewerkt. In de tweede bijeenkomst bleek daarentegen dat multiple choice gebruiksvriendelijker zou zijn en dit is dan ook in alle drie de webenquêtes doorgevoerd.
- Vragen naar de opportunity costs blijkt, uit de proef met vragenlijst onder paneldeelnemers, niet opportuun. De paneldeelnemers vonden het begrip te hypothetisch en daarom niet passend in hun belevingswereld.

Al met al kunnen we stellen dat de aanpak met twee panelbijeenkomsten nuttig was. Het bleek mogelijk met de webenquête tot zinvolle scenario's (en reductievoorstellen) te komen. Ook leverde de werkwijze met twee bijeenkomsten een goede en brede basis op voor de later in de webenquête te gebruiken vragenlijst.

Kijken we in zijn geheel naar de inzet van de panelbijeenkomsten, stellen wij dat:

- De panelbijeenkomsten een duidelijk beeld opleveren van welke inhoudelijke, wettelijke verplichtingen van het perspectief van de ON relevant zijn en welke juist niet.
- De panelbijeenkomsten onmisbaar zijn voor het opstellen van een vragenlijst voor een kwantitatieve meting.
- De panelbijeenkomsten bijdragen aan draagvlakcreatie voor de meetmethode.
- De panelbijeenkomsten helpen om inzicht te krijgen in de relevante verschillen tussen bedrijven, onder andere wat de mate en de manier van naleving van inhoudelijke verplichtingen in de betrokken sector is. Het niveau van naleving is in sommige gevallen ook uit evaluatieonderzoeken en inspectierapporten gehaald, maar niet alle onderzochte wetten zijn (al) aan dit soort onderzoeken onderworpen.
- De panelbijeenkomsten duidelijk maken dat het onderscheid tussen een hypothetisch scenario bij afschaffen van een wet en een concreet reductievoorstel voor paneldeelnemers lastig is en blijft; paneldeelnemers moeten bij de hand worden genomen. Indien dit gebeurt, kunnen de bijeenkomsten wel helpen om inzicht te krijgen in wat de keuze voor de scenario's beïnvloedt en wat de consequenties van een scenario kunnen zijn.
- Er in de panelbijeenkomsten interactie is tussen de paneldeelnemers bij het opstellen van een overzicht van de mogelijke scenario's, maar er is ook het risico dat zij proberen elkaar te overtuigen.
- De bijeenkomsten geen harde cijfers opleveren over de omvang van de ON voor de betrokken bedrijven. Daarvoor is de eerste bijeenkomst te algemeen en is de tweede bijeenkomst teveel nodig om tot een goede vragenlijst te komen voor de webenquête. De bijeenkomsten kunnen wel gebruikt worden om tot een indicatieve vaststelling van de ON te komen.
- De bijeenkomsten zicht bieden op wat realistische, bij de praktijk passende, reductievoorstellen kunnen zijn.

Besparing op gevraagde tijdsinvestering

Mede gezien het voorgaande, lijkt het moeilijk daadwerkelijk iets te doen aan de gevraagde tijdsinvestering van bedrijven in deze fase van de toepassing van de RP-methode. De ervaring leert dat er echt twee bijeenkomsten nodig zijn (de eerste is inventariserend en de tweede meer concreet hoe je een en ander goed kunt meten) en dat voor beide bijeenkomsten ook echt wel ongeveer drie uur nodig is. Indien men er echter het belang van inziet, is deze investering snel en graag gedaan. Illustratief is in dit verband dat de deelnemers van het uitzendpanel zelf aangaven graag nog een derde bijeenkomst te willen hebben, welke ook daadwerkelijk gaat plaatshebben. In deze bijeenkomst wil men de resultaten van het totale onderzoek bespreken en vaststellen wat nu daadwerkelijk de reductiemogelijkheden zijn bij de WID en de WAADI.

Waar wel wat aan te doen is, is een niet al te drukke onderzoeksperiode uitzoeken. Zouden we bijvoorbeeld de werkzaamheden in maart kunnen hebben uitgevoerd, zou dit tot meer en gemakkelijker deelname geleid hebben.

Panelbijeenkomsten versus interviews

Een meer methodologische vraag is of het hetgeen dat aan de hand van de panelbijeenkomsten bereikt is, ook (of misschien zelfs beter) gerealiseerd had kunnen worden door face-to-face-interviews te houden met bedrijven uit de sectoren. Volgens ons is dit niet het geval. Panelbijeenkomsten (oftewel groepsgesprekken) hebben namelijk het voordeel dat de respondenten op elkaar kunnen reageren, waardoor de bevindingen worden aangescherpt of non-argumenten worden teruggenomen. Zeker bij de thematiek van de ON en de gedragsreacties bij het afschaffen van wetgeving heeft dit, zoals gebleken, een groot voordeel. Daarnaast komt dat resultaten in theorie al breder gedragen worden en dat het beter mogelijk is om voor panelbijeenkomsten vertegenwoordigers van brancheorganisaties uit te nodigen.

Volgens ons is dit laatste ook als een leerpunt mee te nemen, namelijk dat in de panels eigenlijk ook altijd de vertegenwoordigers van de brancheorganisaties zitting moeten nemen. Dit vanwege het feit dat zij een nog beter zicht hebben dan de individuele bedrijven die aan panels meedoen, op hoe men in een bepaalde branche staat tegenover bepaalde wettelijke verplichtingen. Ook zou onderzocht kunnen worden of met het meten van de ON aangesloten zou kunnen worden op reguliere bijeenkomsten die een brancheorganisatie organiseert voor haar leden. Dit zou de organisatie van de panelbijeenkomsten vereenvoudigen en de belasting van de bedrijven beperken (men zou toch al vergaderen).

Omdat de panelbijeenkomsten volgens ons een cruciaal onderdeel vormen van de RP-methode, geven we in tabel 4.1 een opsomming van de plus- en minpunten van het inzetten van panelbijeenkomsten, zoals weergegeven in deze paragraaf.

Tabel 4.1 Plus- en minpunten panelbijeenkomsten

Minpunten	Pluspunten
Ook in de panelbijeenkomsten is veel uitleg nodig om respondenten te laten werken met scenario's en het ontwikkelen van realistische reductievoorstellen.	Panelbijeenkomsten leveren een duidelijk beeld op van de relevante inhoudelijke wettelijke verplichtingen.
In panelbijeenkomsten bestaat het risico dat respondenten elkaar willen overtuigen.	Panelbijeenkomsten zijn cruciaal in de ontwikkeling van een vragenlijst voor de webenquête.
Panelbijeenkomsten leveren geen harde cijfers op over de omvang van de bruto nalevingskosten of de ON. Wel is een indicatieve omvangbepaling mogelijk.	Panelbijeenkomsten geven een goed inzicht van de mate en de manier van het naleven van wetgeving in een sector.
Panelbijeenkomsten kosten bedrijven relatief veel tijd.	Panelbijeenkomsten bieden de mogelijkheid tot interactie tussen de deelnemers.
	In panelbijeenkomsten is het mogelijk om tot realistische reductievoorstellen te komen.
	Panelbijeenkomsten creëren een draagvlak voor de uitkomsten van de uiteindelijke meting.

Leerpunten:

- Alleen panelbijeenkomsten houden rondom wetten waarop op voorhand veel ON vallen te verwachten. In het voortraject met ministeries en/of koepelorganisaties tot een selectie van dit soort wetten komen.
- Panelbijeenkomsten hebben een meerwaarde bij het toepassen van de RP-methode. In elk geval dienen ze gebruikt te worden voor het op maat maken van de vragenlijsten voor het vervolgonderzoek, zodat deze door een bredere kring van ondernemers optimaal begrepen worden. Verder dragen ze bij aan draagvlakcreatie voor de uiteindelijke berekeningen.
- Om het werven van deelnemers voor panelbijeenkomsten te vergemakkelijken, moeten de bijeenkomsten voor de doelgroep ondernemers in een niet al te drukke onderzoeksperiode worden gepland.
- Bij het benaderen van werkgevers nadrukkelijker het eigen belang van werkgevers aan deelname benoemen en benadrukken (hetgeen eenvoudiger is naarmate (de lasten van) de gekozen wetten meer leven bij de ondernemers).
- Veel investeren in het verwerven van het commitment en zo mogelijk de actieve betrokkenheid bij het onderzoek van koepelorganisaties van de doelgroep ondernemers. Het is zelf zeer wenselijk dat in alle panels deelnemers van de betrokken koepelorganisatie(s) zitting nemen, om zo eenvoudig een breder beeld van de naleving van en het draagvlak voor een wet in te kunnen brengen.
- Altijd oog hebben voor mogelijkheden om de tijdsinvestering voor ondernemers te minimaliseren, zowel ten aanzien van de panelbijeenkomsten als van de enquête.
- Binnen de opzet van twee panelbijeenkomsten is geen ruimte om te komen tot een bepaling van de werkelijke ON van de deelnemers.
- Bij het berekenen van de ON op basis van de RP-methode moeten de inspectiekosten en de boetes worden meegenomen. De proefmeting heeft nog geen eenduidig antwoord opgeleverd hoe om te gaan met de omschakelkosten.
- Bij de naleving van de wetgeving doet zich het fenomeen voor dat bedrijven meer doen dan wettelijk is voorgeschreven. Volgens ons zouden reducties op dit soort extra activiteiten ook tot het reductiepotentieel van een wet behoren. Bovenwettelijke activiteiten zouden namelijk zonder wet nooit ontstaan zijn.

4.3 Webenquêtes

In de opzet van de werkwijze voor de toepassing van de RP-methode moet het uitvoeren van webenquêtes onder groepen werkgevers resulteren in:

- Macroinzicht in het 'kostenplaatje' van het bedrijfsleven bij het naleven van de inhoudelijke verplichtingen uit de onderzochte wetgeving of de wetgeving als zodanig.
- Macroinzicht in welke scenario's het bedrijfsleven gaat kiezen bij afschaffing van de wet en in welke mate dat gebeurt.
- Macroinzichten in de omvang van de ON voor het bedrijfsleven als gevolg van de onderzochte wetten.

In deze paragraaf evalueren wij eerst het uitvoeringsproces bij de webenquêtes, om vervolgens het resultaat te beoordelen op bovenstaande doelstellingen.

Ontwikkeling vragenlijst (inhoud)

Zoals in de vorige paragraaf al betoogd, boden de panelbijeenkomsten ons voldoende input om de vragenlijsten te ontwikkelen voor de drie webenquêtes. Per onderzochte wet hebben we in deze bijeenkomsten kunnen vaststellen op welke verplichtingen de ON uitgevraagd zouden moeten worden en vaak ook hoe dit praktisch zou kunnen. Het gaat te ver om in dit rapport al deze thema's te bespreken. Wel zijn wij tot de conclusie gekomen dat het niet mogelijk zal zijn een standaard vragenlijst voor de RP-methode te ontwikkelen. Daarvoor zijn de verschillen tussen de sectoren en tussen de wetten te groot. Bovendien leiden de panelbijeenkomsten tot een branche- of wetspecifieke verenging van de wettelijke verplichtingen die er volgens ondernemers toe doen als het gaat om de ON. Het is misschien wel mogelijk om een standaardstramien voor de vragenlijsten te ontwikkelen.

Om inzicht te krijgen in het effect van de verschillende stramienen op invulbaarheid en responsomvang zijn drie (op onderdelen verschillende) vragenlijsten opgesteld. In de vragenlijst voor het milieubesluit, de WAADI en de WID is meer en détail op specifieke verplichtingen uitgevraagd, terwijl bij de WOR-vragenlijst meer generiek de uitvoeringskosten van deze wet zijn uitgevraagd. Hetzelfde verschil hebben we doorgevoerd in de uitvraag op het niveau van scenario's en reductiemogelijkheden. Bij de WOR is de invullers de meeste ruimte geboden de te behalen besparing zelf te specificeren. Het bestuderen van de resultaten maakt duidelijk dat dit het minst goede resultaat heeft opgeleverd. Respondenten lijken dan helemaal niets aan te kunnen met een vraag naar mogelijke besparingen.

Wat bij de ontwikkeling van alle drie de vragenlijsten ingewikkeld was, is het voor de potentiële respondenten begrijpelijk uitleggen wat nu het verschil tussen een scenario en een reductievoorstel is. Soms is een scenario namelijk al direct een reductievoorstel, terwijl in andere gevallen een scenario verder bewerkt moet worden om een reductievoorstel te worden. Een en ander heeft een nogal hypothetisch karakter en valt moeilijk te duiden. Het is volgens ons achteraf de vraag of het van belang is om in de vragenlijst in te gaan op dit verschil. In de praktijk zullen toch vooral eerst scenario's ontwikkeld worden, om vervolgens van sommige scenario's reductievoorstellen te maken. Voer je beide termen toch op, werkt dat alleen maar verwarrend voor de respondent. Om die reden is in de vragenlijst voor het uitzendwezen niet gesproken over scenario's of reductievoorstellen, maar alleen van 'bespaaropties'.

Programmeren

Nadat de vragenlijsten inhoudelijk waren goedgekeurd, zijn ze omgezet in digitale webenquêtes. Het programmeren kostte voor de simpele vragenlijsten een normale tijdsinvestering, maar de ingewikkelde WOR-vragenlijst vergde juist erg veel tijd. In deze vragenlijst is geëxperimenteerd met de mogelijkheid om respondenten gelijk de berekeningen van de door hen ingevoerde gegevens te laten zien. Erg informatief, maar het programmeren ervan kost veel tijd en is dus relatief kostbaar. Dit zal in de toekomst ook gelden, al is er natuurlijk wel enig leereffect te realiseren.

Aanschrijven potentiële respondenten

Om tijd te winnen (in verband met de strakke doorlooptijd van de opdrachtgever), zijn deelnemers voor de webenquête niet geworven via de betrokken brancheorganisaties, maar is daarvoor gebruikgemaakt van een binnen RegioPlan beschikbaar actueel bestand met bedrijfsgegevens. Het bestand bevatte voor alle drie de webenquêtes de juiste gegevens (naw-gegevens bedrijven, sector, naam relevante beslisser et cetera). Het enige nadeel van dit bestand was dat het geen e-mailadressen bevatte en we bedrijven dus alleen schriftelijk konden benaderen met het verzoek om aan de webenquête deel te nemen. De tijdwinst heeft ons, in overleg met de opdrachtgever, uiteindelijk doen besluiten het bestand toch te gebruiken. Het alternatief zou namelijk zijn geweest dat bij de brancheorganisaties adressenbestanden waren opgevraagd. Los van de vraag of men hieraan had willen deelnemen, zou dit veel tijd gevergd hebben.

Respons en responsverhogende maatregelen

Uiteindelijk zijn voor alle drie de webenquêtes steeds zeshonderd bedrijven aangeschreven. Bij het uitzendwezen ging het om zeshonderd aselekt getrokken hoofdkantoren en bij de WOR om zeshonderd aselekt getrokken bedrijven met meer dan tien werknemers (wel is er voor gezorgd dat chemie- en industriebedrijven oververtegenwoordigd waren in deze steekproef¹). Bij het Milieubesluit horeca zijn zeshonderd bedrijven in vijf grote steden geselecteerd. De keuze voor vijf grote steden houdt verband met het feit dat gemeenten aanvullende eisen kunnen stellen met betrekking tot de verplichtingen uit het besluit. Vanwege beheersbaarheid van het onderzoek zijn we alleen in de geselecteerde vijf gemeenten nagegaan of er dit soort aanvullende eisen zijn gesteld, en zo ja welke.

Voor bedrijven met vragen over het onderzoek en de webenquête is een telefonische helpdesk ingesteld. De helpdesk was alle werkdagen beschikbaar. Over het algemeen is er door bedrijven nauwelijks gebruik gemaakt van deze voorziening, al is de helpdesk voor uitzendbedrijven wel relatief meer gebeld dan die voor de andere twee webenquêtes. De vragen gingen in alle gevallen om duiding van een specifieke vraag uit de vragenlijst. Actal kreeg daarnaast nog een aantal vragen over het doel van het onderzoek.

Ondanks dat de brieven op briefpapier van Actal en ondertekend door de voorzitter van het college van Actal, (de heer Linschoten) zijn verstuurd, viel de respons tegen. Om de respons te verhogen is voor alle drie de webenquêtes na twee weken een rappelbrief verstuurd. Hierbij zijn telkens vijfhonderd van de zeshonderd initieel aangeschreven bedrijven benaderd. Alhoewel de rappelmailing extra respons opleverde (de rappelbrief is wat scherper en directer geformuleerd), bleef de totale respons tegenvallen.

Om toch voldoende waarnemingen te verzamelen, is uiteindelijk voor alle drie de enquêtes een nieuw bestand aangekocht met daarin extra e-mailadressen van de bedrijven (zeshonderd bij de WOR en driehonderd bij de horeca en het uitzendwezen). Deze actie leverde alleen bij de WOR-vragenlijst additionele respons op. Ook zijn, nadat de tegenvallende respons duidelijk werd, alle betrokken

¹ Dit om de vergelijking met het EIM-onderzoek over de WOR achteraf mogelijk te maken.

brancheorganisaties opgeroepen om in hun nieuwsbrieven en op hun websites hun achterban op te roepen de enquête in te vullen.

Al met al moet worden gesteld dat de webenquêtes, ondanks veel rappel-verhogende maatregelen, een teleurstellende respons hebben opgeleverd.

Tabel 4.1 Respons

	Totaal aantal benaderde bedrijven	Totaal aantal bedrijven dat begonnen is	Totaal aantal bedrijven dat de vragenlijst afgerond heeft.
WOR	1200	88 (7,3%)	51 (4,3%)
Horeca	900	57 (6,3%)	28 (3,1%)
Uitzendwezen	900	72 (8,0%)	32 (3,6%)

Wij hebben de volgende verklaringen voor de tegenvallende respons:

- Onze ervaring leert dat bedrijven in het algemeen al weinig geneigd zijn om aan enquêtes deel te nemen.
- De bedrijven konden geen inschatting maken van hoeveel tijd het hen zou gaan kosten, omdat de vragenlijst niet op papier was meegezonden. Mogelijk had dit extra respons opgeleverd omdat de bedrijven dan zonder te hoeven inloggen, kennis hadden kunnen nemen van hetgeen gevraagd zou worden. Nu zal misschien te snel de conclusie getrokken zijn dat het hen veel tijd zou vergen.
- Er was geen directe winst te behalen (in ieder geval niet in de beleving van de benaderde bedrijven).
- Een drukke periode. Gezien het tijdstip van aanbesteden en de harde deadline voor de meting, moesten de webenquêtes georganiseerd worden in een voor het bedrijfsleven drukke periode (januari). Veel bedrijven hebben in die maand nog veel werk aan het afronden van het vorige jaar en het opstellen van hun jaarrekening.
- Waar het begrip administratieve lasten inmiddels bekend is bij ondernemers geldt dit in het geheel niet voor het begrip ON.
- De thematiek van de overige nalevingkosten speelt in het algemeen onvoldoende bij ondernemers, zeker als het om de betrokken wetten gaat. Onze inschatting is dat de enige wetten waarbij bedrijven echt onnodige regeldruk zien, de WID en WAADI zijn. Dit verklaart mogelijk waarom bij deze webenquête relatief de hoogste respons is bereikt.
- De voorgaande bevinding staat enigszins haaks op de mate waarin het onderwerp van overige nalevingkosten leeft bij de brancheorganisaties en bij de deelnemers van de panelbijeenkomsten. Op basis daarvan had een hogere deelnamebereidheid (respons) verwacht mogen worden dan die gerealiseerd is. Dit geldt vooral voor het uitzendpanel, waar uit het enthousiasme van de deelnemers geconcludeerd zou mogen worden dat de weerzin tegen de WID binnen de sector erg groot is en men dus massaal bereid zou zijn om hierover de kosten aan te leveren. Dit is niet gebeurd. Overigens moet bij dit punt aangetekend worden dat wij voor het 'vullen' van de panelgroepen erg veel (gemiddeld zestig tot zeventig bedrijven) bedrijven hebben moeten bellen, wat ook niet op een groot enthousiasme duidt.

- Bij de uiteindelijke benadering van bedrijven per e-mail hebben we een bestand moeten gebruiken met algemene bedrijfse-mailadressen (info@philips.com bijvoorbeeld). Onze verwachting is dat een benadering met gepersonifieerde e-mailadressen beter gewerkt. Dit soort gegevens is voor zover wij weten echter niet te koop en zou dus door bijvoorbeeld brancheorganisaties geleverd moeten worden.
- Verder wijst het feit dat meer bedrijven de webenquête benaderd hebben dan dat ze deze afgemaakt hebben, mogelijk op het feit dat ze de vragenlijsten als ingewikkeld ervaren hebben². Een analyse maakt duidelijk dat vooral vragen over scenario's en reductievoorstellen slecht zijn ingevuld en in de WOR-lijst de vragen over uurtarieven. Het laatste punt zou ondervangen kunnen worden door bedrijven een standaard uurtarief voor te stellen, net als nu in de andere twee webenquêtes gebeurd is. Het eerste probleem zou misschien opgelost kunnen worden door meer met voorbeelden te werken. Hoe abstracter een vragenlijst, hoe moeilijker deze in te vullen is. Het is echter ook het overwegen waard om de webenquêtes niet meer te gebruiken om bedrijven over gedragsreacties uit te vragen of hen slechts ter toetsing een aantal globale scenario's voor te leggen.
- Verder zouden de respondenten mogelijk 'getriggerd' kunnen worden door de webenquête te openen met een essentiële vraag, namelijk of de respondent het belangrijk genoeg vindt om met zijn deelname inzicht te krijgen in de eigen nalevingskosten van een wet en de mogelijke besparingen hierop. Deze vraag zou dan ook in de brief opgenomen moeten worden.

Leerpunten:

- Het zal nauwelijks mogelijk zijn een standaard vragenlijst voor de RP-methode op te stellen. Wel moet het mogelijk zijn om tot een vast stramien te komen voor de bevraging met de RP-methode, welke dan nader ingevuld dient te worden op basis van een specifieke wet.
- Het benaderen van respondenten via e-mail lijkt de meeste potentie te hebben. De respondenten kunnen direct doorklikken naar de vragenlijst en de kosten zijn relatief laag (geen portokosten en rappelering is een druk op de knop). Er moet dan wel geïnvesteerd worden in meer directe emailadressen (op persoon in plaats van info@philips.nl).

4.4 Fundamentele kwesties

Voorafgaand aan de proefmeting was nog niet besloten hoe in de RP-methode omgegaan moest worden met de omschakelkosten en de opgelegde boeten. Tijdens het veldwerk is daar nog een extra fundamentele kwestie aan toegevoegd, namelijk hoe bij de berekening van de ON om te gaan met bovenwettelijke activiteiten. Uiteindelijk heeft de proefmeting op deze fundamentele kwesties tot nadere keuzes of inzichten geleid, welke we in deze paragraaf toelichten.

² Binnen het beschikbare budget voor dit project was het niet mogelijk om na te bellen op de bedrijven die hun vragenlijst niet hebben ingevuld. Het valt dus feitelijk niet vast te stellen of de vragenlijst echt als te ingewikkeld ervaren is.

Omschakelkosten

In de panelbijeenkomsten en in de interviews naderhand is nagegaan of bedrijven de omschakelkosten zien en of dat tot gevolg heeft dat ze op korte en langere termijn anders zouden reageren als een wet afgeschaft zou worden. Voor de meting zou dit betekenen dat er met twee scenario's gewerkt moet worden. Een voor de situatie waarin geabstraheerd wordt van omschakelkosten en een ander scenario waarin hiermee wel rekening wordt gehouden. Indien het eerste scenario tot hogere nalevingskosten leidt (meer verplichtingen die men laat vervallen), zouden we dat als de overige nalevingskosten moeten bestempelen.

Uit de panelgesprekken is echter duidelijk geworden dat men het moeilijk vindt om van omschakelkosten te abstraheren. Indien dit soort kosten er zijn, beïnvloeden ze hoe dan ook het gedrag als een wet komt te vervallen. Een scenario opstellen zonder omschakelkosten zou daarmee wel eens onterecht tot een overschatting van de te behalen besparing op nalevingskosten (geen zuivere waarneming dus) kunnen leiden. Gezien dit argument, is Actal in eerste instantie voorgesteld om in de webenquête geen rekening meer te houden met de omschakelkosten. De opdrachtgever wilde het concept echter toch getest hebben. Om die reden is uiteindelijk in de webenquête wel naar omschakelkosten gevraagd en naar het effect hiervan op het gedrag na de afschaffing van de wetgeving. Uit de antwoorden van bedrijven die deze vraag wel beantwoord hebben (een beperkt aantal), blijkt in het algemeen dat men niet veel omschakelkosten ziet en dat deze kosten ook niet hun gedragsreactie zouden beïnvloeden bij de afschaffing van de wet.

Op basis van de proefmeting zou dus gesteld moeten worden om in vervolgmeting geen uitvraag meer te doen op omschakelkosten. Het is echter wel belangrijk vast te stellen dat bij geen van de onderzochte wetten omvangrijke investeringen (in bijvoorbeeld machines) noodzakelijk waren. Dat bepaalt mogelijk dat de omschakelkosten niet echt als een probleem worden gezien door de bij de metingen betrokken bedrijven. Mogelijk zou het bij een wet die bedrijven noodzaakt om forse investeringen te doen, anders gelegen hebben. We hebben dit echter niet kunnen vaststellen.

Boetes

In onze berekeningen van de ON hebben we boetes en inspectiekosten meegenomen. Onze argumentatie daarvoor is dat, in tegenstelling tot bij AL-metingen, wij niet uitgaan van een efficiënte naleving van een wet. Wij gaan namelijk uit van de werkelijke naleving van een wet, welke van bedrijf tot bedrijf kan verschillen. Boetes behoren om die reden tot de nalevingskosten van een wet. We zoeken uiteindelijk niet naar het 'netste jongetje van de klas', maar naar relevante verschillen in de praktijk. Daarom zullen op voorhand de door ons waargenomen ON ook beter aansluiten bij de praktijk van bedrijven dan die op basis van de AL-methodiek berekend worden.

Bovenwettelijke kosten

Een onverwacht resultaat van de panelbijeenkomsten is dat bij die voor de WOR duidelijk werd dat bedrijven veel kosten maken in het bovenwettelijke traject bij

naleving van deze wet. Bedrijven doen meer dan waartoe de wetgever hen dwingt. Een verklaring hiervoor ligt in het feit dat, zeker bij medezeggenschap, incidentele extra activiteiten snel geïnstitutionaliseerd raken en vanaf dan tot de structurele nalevingskosten van zo'n wet gaan behoren. In het licht van de ON zijn de kosten aan dit soort bovenwettelijke activiteiten interessant. Behoren besparingen, die bedrijven zien op dit soort activiteiten bij afschaffing van een wet, nu wel of niet tot de ON.

Actal is na een interne discussie inmiddels van mening dat dit wel het geval is als afschaffing van de wet tot lagere kosten leidt. De vraag blijft echter of de wetgever in staat is om met de aanpassing van de wetgeving te zorgen dat bedrijven dit soort extra en bovenwettelijke activiteiten niet meer gaan doen of hier kosten op gaan besparen. Volgens ons is dit wel het geval. Een afschaffing of een wijziging van een wet zou door bedrijven aangegrepen kunnen worden om ook de bovenwettelijke activiteiten ter discussie te stellen. Gezien het voorgaande rekenen wij de kosten van de naleving van de bovenwettelijke activiteiten ook tot de ON als bedrijven er bij afschaffing van een wet anders mee omgaan (ze niet meer of anders gaan uitvoeren). Overigens ligt een extra argumentatie om besparing op bovenwettelijke activiteiten wel tot de ON te rekenen, in het feit dat bovenwettelijke activiteiten zeer waarschijnlijk niet ontstaan zouden zijn als de wet nooit ingevoerd zou zijn geweest.

Leerpunten:

- Bij het berekenen van de ON op basis van de RP-methode moeten de inspectiekosten en boetes worden meegenomen. De proefmeting heeft nog geen eenduidig antwoord opgeleverd over hoe om te gaan met omschakelkosten.
- Bij de naleving van de wetgeving doet zich het fenomeen voor dat bedrijven meer doen dan wettelijk is voorgeschreven. Volgens ons zouden reducties op dit soort extra activiteiten ook tot het reductiepotentieel van een wet behoren. De bovenwettelijke activiteiten zouden namelijk zonder wet nooit ontstaan zijn.

4.5 De uiteindelijke uitkomsten (berekende ON)

We hebben in de voorgaande drie paragrafen uitgebreid stilgestaan bij de uitvoering van de proefmeting: wat ging goed, wat ging niet goed en wat zijn onze leerpunten. In deze paragraaf beschouwen we de gebruikswaarde van de uitkomsten uit onze proefmeting, welke we in hoofdstuk 3 hebben gepresenteerd.

Uitvoeren van berekeningen

In het algemeen kan gesteld worden dat de webenquêtes zowel absoluut als relatief een lage respons hebben opgeleverd. Dit heeft tot gevolg dat we onze berekeningen op relatief weinig waarnemingen hebben moeten baseren. Daarbij komt nog dat sommige bedrijven die de webenquête geheel of gedeeltelijk hebben ingevuld niet op alle, voor onze berekeningen, cruciale vragen (bijvoorbeeld uurtarieven of tijdsbesteding nu) antwoord hebben gegeven. Om toch zo veel mogelijk waarnemingen te kunnen meenemen in onze berekeningen, hebben we voor dit

soort bedrijven schattingen gemaakt op basis van gemiddelden van bedrijven die dit soort cruciale vragen wel hebben ingevuld. Verder is uit de analyse van het ruwe datamateriaal gebleken dat sommige van de gegeven antwoorden erg onlogisch over komen of zelfs foutief moeten zijn. Dit soort onlogische of foutieve antwoorden is in onze definitieve berekeningen niet meegenomen. Alle bewerkingen van het ruwe datamateriaal hebben we in de rapportage expliciet beschreven, wat volgens ons vanuit een wetenschappelijk perspectief ook noodzakelijk is.

Om onze berekeningen van de bruto nalevingskosten en de ON op het niveau van de responsgroep te verhogen naar een landelijk niveau, was het nodig om een aantal aannames te maken over bijvoorbeeld het aantal bedrijven en de bedrijfsomvang. Uit de reacties op onze conceptberekeningen bleek dat deze aannames voor de lezer inzichtelijk en expliciet moeten worden gemaakt. Om uiteindelijk draagvlak te krijgen voor de uitkomsten, is het volgens ons zelfs cruciaal om voorafgaand aan de uiteindelijke berekeningen deze aannames voor het ophogen van de meetresultaten te laten accorderen door de betrokken partijen (ministeries en brancheorganisaties) en ze vervolgens nadrukkelijk te expliciteren in de rapportage. Hoe dan ook, voorkomen moet worden dat uit de rapportages niet eenvoudig duidelijk wordt op welke manier tot een bepaalde berekening is gekomen.

Betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de uitkomsten

Door de beperkte absolute en relatieve respons hebben onze uitkomsten een beperktere nauwkeurigheid (statistische betrouwbaarheid). Statistisch gezien kan met minder grote zekerheid worden gezegd hoe groot de ON van de onderzochte wetten zijn. We zouden eigenlijk bij alle gepresenteerde uitkomsten in hoofdstuk 3 een breed betrouwbaarheidsinterval hebben moeten opnemen. Bijvoorbeeld dat de ON van de WID tussen de tien en dertig miljoen liggen.

Door niet alleen naar kostentotalen te vragen, maar dit naar kostenposten uit te splitsen is er meer zekerheid dat de bedrijven de enquête serieus hebben ingevuld.

Representativiteit en validiteit

Andere aspecten waarop we onze uitkomsten willen toetsen zijn representativiteit en validiteit. Willen de inductieve uitspraken van responsgroep naar populatie een voldoende mate van betrouwbaarheid bezitten, moet de samenstelling van de responsgroep aan zekere eisen voldoen. De responsgroep mag niet systematisch zijn vertekend met betrekking tot de te onderzoeken variabele. In het algemeen kan gesteld worden dat voldoende grote aselechte steekproeven (zoals door ons toegepast bij alle webenquêtes) in redelijke mate representatief zullen zijn voor de populatie. De kans dat een kleine aselechte steekproef door toeval een vertekend beeld van de populatie oplevert, is vaak aanzienlijk. Voor wat grotere steekproeven, zoals in deze proefmeting, wordt deze kans al snel veel kleiner.

De mate van representativiteit is echter uiteindelijk afhankelijk van de feitelijk gerealiseerde respons. Zoals eerder geconstateerd, is er in beperkte mate gerespondeerd. Het wel of niet responderen kan samenhangen met de onderzoeksvariabelen en belangrijke achtergrondkenmerken, en daarmee de

representativiteit van de resultaten negatief beïnvloeden (oftewel een scheve respons opleveren). Daarnaast kan er een selectieve respons zijn opgetreden. Bedrijven die zich druk maken over de ON (en dus mogelijk wel gerespondeerd hebben) hebben er veel last van en dus is de kans op overschatting van de totale ON aanwezig. Een probleem is dat bij het meten van de ON veelal niet bekend is hoe de totale populatie scoort op de te onderzoeken variabelen (de mate van naleving en de omvang van de ON et cetera) en dat het beperkte aantal respondenten een vergelijking met relevante achtergrondkenmerken heeft bemoeilijkt. Voor wetten waarvan de naleving redelijk bekend is, speelt dit argument vanzelfsprekend minder. Al met al is in het algemeen de representativiteit dus lastig vast te stellen. Representativiteit is wel altijd eenvoudig vast te stellen op objectieve factoren als bedrijfsgrootte of sector. Gezien de beperkte respons is deze toets nu niet uitgevoerd.

Wat we op basis van de discussies in de panelbijeenkomsten en op basis van de uitkomsten van de proefmeting wel vaststellen, is dat de bruto nalevingskosten mogelijk meer valide zijn dan de berekende omvang van de ON en van de realistische reductievoorstellen. Dit komt vooral doordat het bij deze laatste twee begrippen gaat om hypothetische begrippen die zich moeilijk laten uitleggen in een webenquête. Ook is het bij webenquête, in tegenstelling tot de panelbijeenkomsten, nooit mogelijk bij de respondenten na te gaan of ze de vragen wel goed begrepen hebben. Is de validiteit van de uitkomsten niet goed, dan is de betrouwbaarheid ervan van minder groot belang. De uitkomsten kunnen met een grote exactheid zijn vastgesteld, maar als alleen de bedrijven die zich druk maken om de ON hebben gereageerd, zijn de ON toch niet juist gemeten. Wel kan in alle gevallen worden gesteld dat relatief hoge ON (in verhouding tot de bruto nalevingskosten) bij een wet, duiden op een lage graad van verinnerlijking.

Gebruiksdoel

De conclusie is dus dat de uitkomsten statistisch geen grote betrouwbaarheid kennen en de lage respons door selectiviteit de validiteit van de uitkomsten negatief kan beïnvloeden. De vraag is echter of dit voor het gebruiksdoel van de RP-methode een groot probleem is. Het beoogde gebruiksdoel van de RP-methode is namelijk dat het een meetinstrument is waarmee de ON berekend kunnen worden. Het gaat hierbij echter niet om het onbetwist vaststellen dat een wet exact één miljoen aan ON oplevert, maar vooral om een omvangbepaling waarmee bijvoorbeeld verschil in ON tussen wetten bepaald kan worden of op basis waarvan er een algemene reductiedoelstelling geformuleerd kan worden. Hiermee wordt bedoeld dat er een methode beschikbaar komt waarmee in eerste instantie kan worden berekend dat wetgeving bijvoorbeeld tien miljoen aan ON oplevert en dat na een aantal reductieoperaties de ON met bijvoorbeeld twintig procent kunnen afnemen. Voor dit gebruiksdoel is geen statistische betrouwbaarheid nodig, maar de grotere kans op selectiviteit (en daarmee aantasting van de validiteit van de gegevens) is wel schadelijk voor dit doel.

Het is wel belangrijk te vermelden dat het mogelijk is om op basis van de verkregen antwoorden op bedrijfsniveau vast te stellen hoe het zit met de naleving van een wet, hoe hoog de huidige bruto nalevingskosten zijn (eventueel verdeeld naar afzonderlijke verplichtingen) en waar deze kosten van bedrijven nu precies zitten. Zit het bijvoorbeeld in het feit dat de bedrijven meer doen dan waartoe ze wettelijk verplicht zijn of omdat ze juist precies de regels naleven. Aangezien bovenwettelijke uitvoering inzichtelijk wordt gemaakt, kunnen de uitkomsten op het bedrijfsniveau andere individuele bedrijven informatie opleveren over waar zij binnen de kaders van de wetgeving kunnen besparen op hun bruto nalevingskosten.

Conclusie

Hierboven hebben we, gezien het gebruiksdoel van de RP-methode, de noodzaak van uitkomsten met een hoge statistisch betrouwbaarheid genuanceerd. De lage responscijfers leveren wel een probleem op met betrekking tot de validiteit van de uitkomsten. De conclusie moet dan ook zijn dat door het bevorderen van de respons de bruikbaarheid van de uitkomsten zal worden vergroot. Er is echter geen minimaal vereiste respons te geven, omdat statistisch betrouwbaarheid niet hoeft te worden nagestreefd.

Over de validiteit van onze uitkomsten dient nog een cruciale opmerking te worden gemaakt. De validiteit van onze uitkomsten is (ondanks een beperkte respons) nu al groter dan van uitkomsten van een gemiddelde AL-berekening. In de RP-methode gaan we namelijk niet uit van een gestandaardiseerde werkwijze bij zogenaamde gemiddelde bedrijven (typical firms), maar meten we bij elk bedrijf apart de mate en de manier van het naleven van een specifieke wet. Een probleem bij het werken met de zogenaamde 'typical firms' is overigens ook dat uitvoerende bureaus in onderzoek niet, en zeker niet in dit soort metingen onder tijdsdruk, de luxe hebben om alleen 'typical firms' in het onderzoek op te nemen en andere bedrijven te bedanken voor de bereidheid deel te nemen.

Leerpunten:

- Het is noodzakelijk om bewerkingen van het ruwe datamateriaal en aannames om tot landelijke cijfers te komen, te expliciteren in de rapportage. Dit bevordert het draagvlak voor de uitkomsten. In dit verband is het verstandig om voorafgaand aan de berekeningen, de aannames om tot landelijke berekeningen te komen te laten accorderen door de bij de berekeningen betrokken partijen (ministeries en brancheorganisaties)
- De webenquête heeft een lage absolute en relatieve respons opgeleverd. Dit is negatief van invloed op de statistische betrouwbaarheid van de uitkomsten, alsook de representativiteit ervan.
- De representativiteit van de antwoorden van de responderende bedrijven is bij ON niet goed vast te stellen, omdat niet bekend is hoe de totale populatie scoort op variabelen als naleving en achtergrondkenmerken. Hoewel voldoende grote steekproeven zijn genomen, dienen het aanbevelingsmanieren te worden gevonden waarmee de respons kan worden bevorderd zodat de uiteindelijke bruikbaarheid van de uitkomsten wordt vergroot.
- De validiteit van de gemeten bruto nalevingskosten van de wetgeving is groter dan die van de berekende omvang van de scenario's en de reductievoorstellen. De vraag is of met een webenquête ooit valide de omvang van scenario's en reductievoorstellen kan worden uitgevraagd.

- De betrouwbaarheid, representativiteit en validiteit van de uitkomsten van de RP-methode zijn gebaat bij het werken met grote steekproeven en het bevorderen van de respons. Er is geen absolute minimum omvang van de respons aan te geven. Wel dient te worden opgemerkt dat webenquêteering in alle gevallen betekent dat relatief goedkoop veel waarnemingen kunnen worden gerealiseerd, zij het vooral op relatief eenvoudige vragen.
- Nu al is de validiteit van de door deze meting gegenereerde uitkomsten hoger dan die van de uitkomsten in een gemiddelde AL-meting. Dit komt doordat in de RP-methode in de uitvraag van kostengegevens op bedrijfsniveau rekening wordt gehouden met de mate en de manier waarop elk bedrijf afzonderlijk de wet naleeft. Er wordt met andere woorden niet uitgegaan van een gestandaardiseerde werkwijze bij een gemiddeld bedrijf.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit slothoofdstuk bevat:

- de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen;
- een overzicht van de doorontwikkeling in de werkwijze;
- ons advies over het opzetten van een nulmeting ON
- onze overallconclusie

5.1 Onderzoeksvragen

In het onderzoek stonden twee onderzoeksvragen centraal (zie hoofdstuk 2). Op beide vragen geven wij in deze paragraaf antwoord.

1 Is het mogelijk om generiek de ON voor het bedrijfsleven als gevolg van bestaande wet- en regelgeving te kwantificeren, en zo ja, wat zijn hierbij de randvoorwaarden en/of keuzecriteria?

Zetten we al onze bevindingen uit dit rapport op een rij, dan concluderen wij allereerst dat de toepassing van de door ons doorontwikkelde RP-methode leidt tot:

- Inzicht in de omvang van nalevingskosten van wetgeving, waar nodig op niveau van individuele verplichtingen, bij individuele bedrijven (op basis van panelbijeenkomsten en webenquêtes).
- Inzicht in het wettelijke en het eventuele bovenwettelijke deel van deze kosten. (op basis van panelbijeenkomsten en webenquêtes).
- Inzicht in naleving van (specifieke delen van) wetgeving (op basis van panelbijeenkomsten en webenquêtes).
- Inzicht in plausibele gedragsreacties van individuele bedrijven bij het vervallen van (specifieke verplichtingen van) wetgeving, en daarmee ook in reductiemogelijkheden ten aanzien van ON (op basis van vooral de panelbijeenkomsten).

Bovenstaand beeld komt min of meer uit alle drie de uitgevoerde proefmetingen naar voren, wat vertrouwen geeft in de reproduceerbaarheid van de methode. De methode leidt in alle gevallen tot zinvolle resultaten.

De RP-methode heeft *in de beproefde, oorspronkelijke opzet* echter ook beperkingen, namelijk:

- Het inzicht in plausibele gedragsreacties van individuele bedrijven bij het vervallen van (specifieke verplichtingen van) wetgeving is, in de huidige opzet, beperkt kwantificeerbaar. Het is namelijk vrijwel onmogelijk reacties op scenario's en de gevolgen van reductievoorstellen op de huidige manier in detail (inclusief te behalen kostenbesparingen) uit te vragen. Niet in de laatste plaats omdat respondenten het verschil tussen een scenario en een reductievoorstel niet kunnen bevatten. In de webenquête is het wel goed

mogelijk om bedrijven meer globaal te vragen naar gedragsreacties in het scenario van afschaffing van de wet en naar volgens hen zinvolle reductievoorstellen.

- De uitkomsten van onze berekeningen op macroniveau kennen statistisch geen grote betrouwbaarheid. De door de lage respons veroorzaakte grotere kans op selectiviteit heeft de validiteit van de uitkomsten negatief beïnvloed. De vraag is echter of dit voor het gebruiksdoel van de RP-methode een groot probleem is. Het beoogde gebruiksdoel van de RP-methode is namelijk dat het een meetinstrument is waarmee ON kan worden berekend. Het gaat hierbij echter niet om het onbetwist vaststellen dat een wet exact 1 miljoen aan ON oplevert, maar vooral om een omvangbepaling waarmee bijvoorbeeld verschil in ON tussen wetten kan worden bepaald of op basis waarvan er een algemene reductiedoelstelling kan worden geformuleerd. Hiermee wordt bedoeld dat een methode beschikbaar komt waarmee in eerste instantie berekend kan worden dat wetgeving bijvoorbeeld 10 miljoen aan ON oplevert en dat na een aantal reductieoperaties de ON met bijvoorbeeld twintig procent kan afnemen. Voor dit gebruiksdoel is geen statistische betrouwbaarheid nodig, maar de grotere kans op selectiviteit (en daarmee aantasting van de validiteit van de gegevens) is wel schadelijk voor dit doel. Het is echter in de praktijk goed mogelijk om maatregelen te nemen om de respons op enquêtes te verhogen, waardoor het validiteitsprobleem zal afnemen of vervallen.
- De validiteit van onze uitkomsten is (ondanks ook een beperkt aantal waarnemingen) groter dan die van uitkomsten van een gemiddelde AL-berekening. In de RP-methode gaan we niet, zoals in de AL-methode, uit van een gestandaardiseerde werkwijze bij zogenaamd gemiddelde bedrijven (typical firms), maar meten we bij elk bedrijf apart de mate en de manier van naleven van een specifieke wet. Het zijn juist de verschillen in naleving en verinnerlijking van wetgeving die het reductiepotentieel van een wet bepalen.

Al met al denken wij dat er voldoende basis is om te concluderen dat de RP-methode in principe bruikbaar is om generiek de ON van bestaande wetgeving te meten. De aanpassingen in de methodiek die nodig zijn om dit doel te bereiken, schetsen we in paragraaf 5.2.

2 Is de kwantificering van ON bruikbaar om zinnige vereenvoudigingsvoorstellen op te stellen met een realistische kwantificering van de reductie?

Vooraf de bespreking van scenario's en mogelijke zinvolle reductievoorstellen hebben in de panelbijeenkomsten zinvolle informatie opgeleverd. Het en detail bevragen van het bedrijfsleven op deze onderwerpen in een webenquête is niet zinvol. De begrippen hebben hiervoor een te hypothetisch karakter en zijn daardoor niet eenvoudig uitvraagbaar in een webenquête. Hierbij gaat het vooral om het inzichtelijk maken van wat bedrijven bij het zich voordoen van een bepaald scenario of in geval van een bepaald reductievoorstel, gaan

besparen op hun bruto nalevingskosten van een bepaalde wet. In de web-enquête zou de uitvraag op scenario's en reductievoorstellen moeten worden beperkt tot vaststellen wat men denkt te gaan doen bij het afschaffen van de wet.

Door de werkwijze zodanig aan te passen dat de webenquête betrouwbare en valide uitkomsten biedt over de bruto nalevingskosten van een wet, denken wij dat het mogelijk is om op basis daarvan aan de hand van bijvoorbeeld een extra panelbijeenkomst de globale inzichten uit de webenquêtes over gedragsreacties te kwantificeren.

5.2 Doorontwikkeling van de werkwijze

De RP-methode bestaat uit het gedachtegoed dat om ON te meten bij bedrijven het reductiepotentieel van een wet moet worden vastgesteld. Daarnaast is het een werkwijze om dit potentieel in de praktijk te meten. Ideeën over deze werkwijze bestonden al voor de start van de proefmeting, maar in de uitvoering van de proefmeting is hieraan volledige invulling gegeven. In deze paragraaf schetsen we deze doorontwikkeling en komen we ook tot verbeter suggesties voor toekomstige toepassingen van de meetmethode.

Vooraf was duidelijk dat de werkwijze uiteen zou vallen in drie fasen, namelijk:

- In **fase 1** selecteert Actal in overleg met koepelorganisaties en ministeries wet-sectorcombinaties. Per geselecteerde wet stelt EIM de inhoudelijke nalevingsverplichtingen vast. Gedurende deze fase organiseert Actal ook draagvlak voor de proefmeting.
- In **fase 2** wordt met behulp van twee panelbijeenkomsten vastgesteld hoe de ON van een specifieke wet kunnen worden gemeten. Ook worden deze bijeenkomsten gebruikt om scenario's en reductievoorstellen te ontwikkelen en te kwantificeren. Paneldeelnemers worden geworven via de betrokken koepelorganisaties.
- In de laatste fase (**fase 3**) worden steekproeven van bedrijven benaderd voor de noodzakelijke gegevens per wet-sectorcombinatie, zodat voor deze wetten de ON kan worden berekend.

Wij hebben in ons onderzoeksvoorstel een aantal aanpassingen en aanvullingen op bovenstaande werkwijze voorgesteld. Ten eerste hebben we voorgesteld in fase 3 de bedrijven per webenquête te benaderen en ook om hiervoor grote steekproeven te gebruiken zodat we zo veel mogelijk respons kunnen realiseren. Verder hebben we voorgesteld bij de werving van deelnemers voor de panelbijeenkomsten en de webenquêtes zo veel mogelijk koepelorganisaties te betrekken.

Gedurende het uitvoeringsproces is gebleken dat de bedachte werkwijze op een aantal punten niet goed werkte. De belangrijkste aanpassing is dat we voor het benaderen van bedrijven voor onze webenquêtes door tijdgebrek

geen gebruik hebben kunnen maken van adressenbestanden van koepelorganisaties. We hebben daarom gebruik moeten maken van het adressenbestand van een externe leverancier. Ook bleek niet in alle gevallen dat de betrokkenheid van koepelorganisaties afdoende was (georganiseerd).

Kijken we nu terug naar de uiteindelijk beproefde werkwijze, dan vallen hieruit een aantal verbeteringen voor toekomstig gebruik van de methode te distilleren (zie de leerpunten in hoofdstuk 4). De belangrijkste aanpassingen die wij voorstellen zijn:

- Voorafgaand aan de uiteindelijke meting (panelbijeenkomsten en een webenquête) commitment controleren en zo nodig organiseren bij de betrokken sector-/brancheorganisaties. Hierbij afspraken maken over welke praktische zaken (werven leden, leveren e-mailbestanden et cetera) van hen worden verwacht. Het zou ook zinvol zijn als brancheorganisaties toestaan dat bij het organiseren van de panelbijeenkomsten kan worden aangesloten bij hun reeds bestaande overlegcircuits met de eigen leden. Dit levert een forse besparing op in de organisatie van de panelbijeenkomsten en daarnaast is het minder belastend voor de ondernemers. Indien een sector of branche het beperken van de ON een belangrijk thema vindt, zou kunnen worden voorgesteld hiertoe een aparte commissie op te richten die dan voor de metingen kan worden ingezet.
- In webenquête 'eenvoudig' uitvragen (simplificering webenquêtes) en zo veel mogelijk multiplechoicevragen gebruiken. Daar waar het gaat om cruciale variabelen als het uurtarief, zou kunnen worden overwogen deze niet meer uit te vragen maar gebruik te gaan maken van reeds beschikbare informatie. Zo kan voor het berekenen van uurtarieven van specifieke functies worden gebruikgemaakt van het instrument de Loonwijzer.
- Een derde panelbijeenkomst organiseren om de resultaten uit de webenquête te duiden. Zo zouden gedragsreacties op voorgelegde scenario's verder kunnen worden uitgewerkt en gekwantificeerd, ook voor de branche/sector als geheel. Dit maakt het mogelijk om de uitvraag van bedrijven op gedragsreacties en reductievoorstellen in de webenquête te beperken tot het scenario 'afschaffen van de wet'. Dit zorgt voor aanzienlijk kortere en minder complexe vragenlijsten, wat een positief effect zal hebben op de respons en de validiteit van de uitkomsten. Hierbij is het wel noodzaak dat de webenquête betrouwbare informatie over nalevingkosten oplevert op het niveau van de afzonderlijke inhoudelijke verplichtingen uit een wet. Volgens ons is het belangrijk dat de keuze om een derde bijeenkomst te organiseren door de sector of de branche zelf moet worden genomen. Indien een behandelde wet echter voldoende leeft (veel ON oplevert) is de kans groot dat men dit wil.
- Werkgevers voor deelname aan webenquête per e-mail benaderen. Het is goedkoper en minimaal even effectief, daarnaast biedt dit de mogelijkheid om op een gerichte en goedkope manier te rappelleren. Probleem is dat adressenbestanden nu vaak alleen te kopen zijn met algemene bedrijfs-e-mailadressen.

Verder denken we dat het goed is niet op alle wetten integraal de ON te meten (nulmeting). Dit is niet nodig en voorkomt onnodige belasting van het bedrijfsleven. Op basis van een eerste selectiefase moeten volgens ons die wetten worden bepaald waarop ON uitgebreid moet worden gemeten. In de volgende paragraaf werken we onze visie op de inrichting van een nulmeting uit. Deze paragraaf beëindigen we met een samenvatting van hoe de werkwijze bij de RP-methode er ons inziens bij een uitgebreide meting uit zou moeten zien.

Nadat de wet en relevante sector(en) zijn geselecteerd, zou de werkwijze in hoofdlijnen moeten bestaan uit de volgende fasen:

- In **fase 1** werkt het uitvoerende bureau samen met het betrokken ministerie en relevante brancheorganisaties de inhoudelijke nalegingsverplichtingen uit en stelt deze vast.¹ Gedurende deze fase organiseert Actal in samenwerking met de brancheorganisaties draagvlak voor de proefmeting en werven de brancheorganisaties deelnemers voor de panelbijeenkomsten.
- In **fase 2** wordt met behulp van twee panelbijeenkomsten met bedrijven vastgesteld welke inhoudelijke wettelijke verplichtingen voor de ON relevant zijn. Ook worden deze bijeenkomsten gebruikt om tot een goede (voor respondenten in bedrijven begrijpelijke en gemakkelijk invulbare) vragenlijst te komen om de bruto nalegingskosten van de wet grootschalig bij de bedrijven uit te vragen. Ook worden er scenario's en zinvolle reductievoorstellen ontwikkeld. Gedurende deze fase wordt samen met de brancheorganisaties een bestand samengesteld met e-mailadressen van potentiële respondenten bij individuele bedrijven.
- In **fase 3** benadert men de in fase 2 samengestelde steekproeven van bedrijven voor de noodzakelijke gegevens, zodat men de bruto nalegingskosten voor de betrokken wet kan vaststellen. Ook verzamelt men de relevante aspecten om scenario's en reductievoorstellen door te rekenen. In deze fase realiseert het onderzoeksbureau afstemming met alle relevante stakeholders over de aannames die worden gemaakt bij de ophoging van de ruwe data naar het landelijke niveau. Volgens ons is het cruciaal dat dit soort aannames draagvlak hebben en geëxpliciteerd zijn in een rapportage.
- Ten slotte worden in **fase 4** de berekeningen uitgevoerd. Voor zover gewenst en nodig kan hiervoor door de brancheorganisaties en individuele panelbedrijven een extra, derde, panelbijeenkomst worden georganiseerd. De derde panelbijeenkomst heeft absoluut onze voorkeur, maar het initiatief daartoe moet van de bedrijven zelf komen. Wij denken dat bij de wetgeving met hoge ON het bedrijfsleven deze investering wel wil doen.

¹ Idealiter wordt daarbij ook de samenhang met andere wetten vastgesteld, zodat het ON-onderzoek voor verschillende wetten tegelijk kan worden opgepakt. Dit bespaart kosten en leidt tot een geringere belasting van het onderzoeksveld.

5.3 Advies opzetten van een nulmeting ON

Zonder nulmeting van de ON van *bestaande* wetgeving is er, zo is het standpunt van Actal, geen basis om succesvol de ON van wetgeving terug te dringen. Het idee is immers om de succesvolle werkwijze bij AL ook voor de ON te kopiëren. Bij gebrek aan een nulmeting resteert voor de overheid namelijk alleen de volgende kwantitatieve doelstelling: de lasten mogen per departement niet meer stijgen vanaf een bepaald moment. Het meten van (het niveau aan) extra ON door *nieuwe* wetgeving blijkt immers wel mogelijk uit een EIM-studie op terrein van de geldtransactiekantoren. Dus voor elk miljoen euro stijging door nieuwe wet- en regelgeving dient een even grote daling gevonden te worden en in de MvT van een ander wetsvoorstel tot uiting te komen.

Voor het substantieel reduceren van *bestaande* nalevingslasten is de overheid tot nu toe echter aangewezen op kwalitatieve middelen en die zijn tot op heden niet effectief gebleken. Actal wil daarom integraal voor alle bestaande wetten de ON meten. Het gaat hierbij naar verwachting om circa 300 wetten. Hiervan is een klein, maar nog onbekend, deel dermate omvangrijk dat deze in diverse delen zou moeten worden opgeknipt. Zo'n integrale nulmeting is in de ogen van Actal essentieel om de totale reductiedoelstelling op ON te kunnen vaststellen, zoals dat ook voor AL is gebeurd en recent voor een tweede keer in het nieuwe regeerakkoord ('...reductie van AL met 25%...').

RegioPlan is, gezien de inhoud van dit rapport, van mening dat het niet zinvol en zelfs niet wenselijk is om voor alle wetten de ON echt te meten. Niet zinvol omdat veel wetten geen of nauwelijks voor bedrijven storende ON met zich meebrengen. Niet alleen omdat de wet geen ON oproept of omdat de wet niet wordt nageleefd, maar eerder omdat veel verplichtingen al lang verinnerlijkt zijn in het bedrijfsproces en inmiddels geen ON meer opleveren. Men zal dan geen kosten besparen als de wet wordt afgeschaft.

Juist hierin schuilt de reden voor de onwenselijkheid van een integrale nulmeting: het belast bedrijven in ernstige mate (gezien het onderzoek dat daar toe moet worden uitgevoerd) om aan een onderzoek mee te moeten werken waarvan men de meerwaarde in het geheel niet inziet. Bij het meten van wetten met geen of weinig ON moet worden voorkomen dat de overheid, net als bij de AL-operatie, ON gaat benoemen die bedrijven niet als kosten door wetgeving ervaren omdat dan ook de reductieclaims van die kosten niet worden ervaren. Dit leidt alleen tot onbegrip en een aantasting van het maatschappelijk draagvlak voor de reductie van ON.

Overigens is het zeer goed mogelijk om bij een gewenste reductieoperatie te focussen op de totale ON, bij de wetten die volgens het bedrijfsleven echt onnodig belastend zijn. Lukt het de overheid om zo de doelstelling te halen, dan is de kans groot dat het bedrijfsleven het ook daadwerkelijk voelt als een forse reductie in hun nalevingskosten.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de kosten en doorlooptijd die gemoeid zijn met de RP-methode het onhaalbaar maken om deze methode integraal toe te passen.

Selectieve Nulmeting

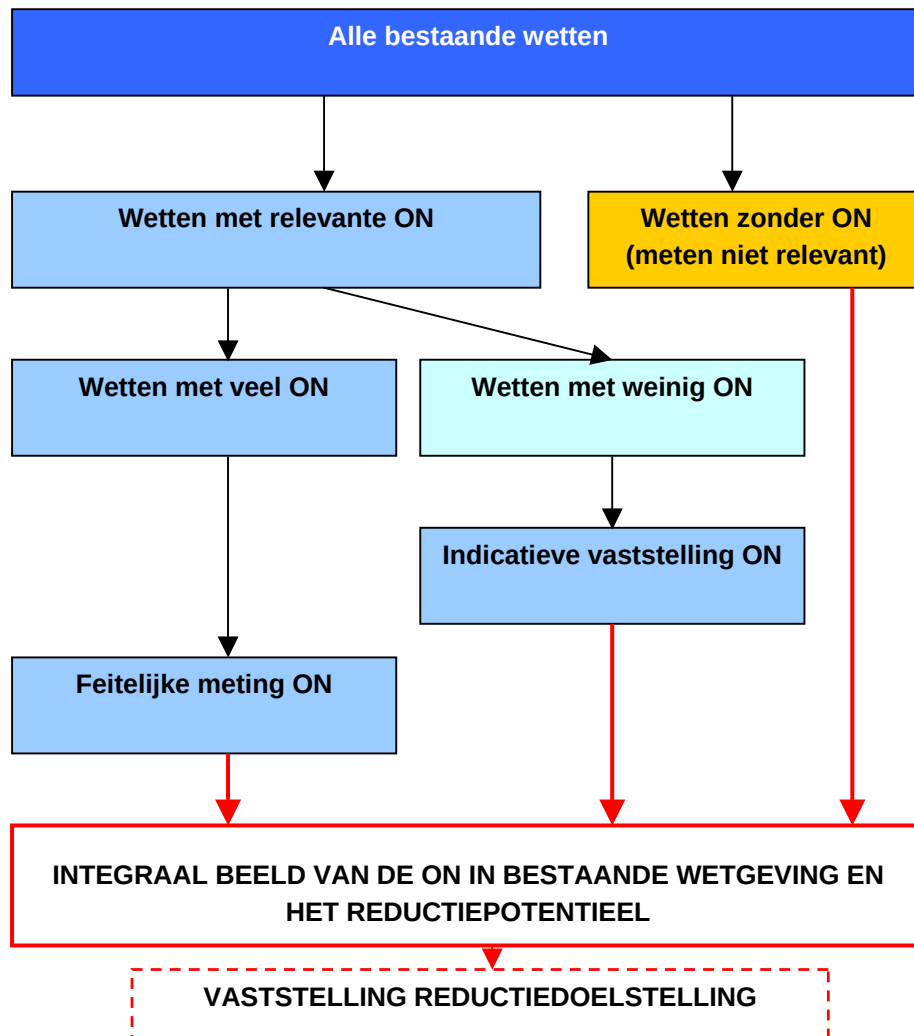
Gezien het voorgaande hebben wij de methode feitelijk uitgebreid met een eerste selectiefase waarin samen met koepel- en brancheorganisaties *alle* wetten worden doorgenomen om elke wet in te delen in één van de volgende drie categorieën:

- wetten met veel ON voor het bedrijfsleven;
- wetten met weinig ON voor het bedrijfsleven;
- wetten met geen ON voor het bedrijfsleven.

Op basis van opgedane ervaringen in de proefmeting moet het goed mogelijk zijn om met bijvoorbeeld brancheorganisaties en experts vooraf in een eerste selectiefase te identificeren welke wetten ertoe doen wat de ON betreft en welke niet. Wetten doen er volgens ons wat de ON betreft toe als ze door het bedrijfsleven als irritant worden beschouwd (en dus blijkbaar weinig zijn verinnerlijkt) en door veel bedrijven dienen te worden nageleefd. Gebruiken we deze criteria (mate van irritatie als indicator voor mate van verinnerlijking en de omvang van de doelgroep van de wet) dan moet het mogelijk zijn om in samenspraak met brancheorganisaties en experts tot de gewenste driedeling te komen. Hoe een en ander exact moet worden geoperationaliseerd, zou voor de start van de nulmeting nader moeten worden uitgewerkt. Wel is duidelijk dat deze werkwijze goed zou aansluiten bij een recent advies van Wereldbank (Doing Business 2007: How to Reform, maart 2007) om nu vooral wetten aan te pakken waar partijen (in dit geval bedrijven) veel last van hebben.

Na deze eerste selectiefase stellen we voor wetten met veel en weinig ON respectievelijk een feitelijke vaststelling of een indicatieve vaststelling van de ON voor. Feitelijke vaststelling zou daarbij moeten plaatsvinden aan de hand van een uitgebreide meting (panelbijeenkomsten en een webenquête), terwijl bij een indicatieve vaststelling uitsluitend panelbijeenkomsten worden ingezet. Op wetten zonder ON worden na de eerste selectie geen activiteiten meer uitgevoerd. In onderstaande figuur hebben we onze aanpak voor een nulmeting uitgevoerd.

Figuur 5.1 Aanpak nulmeting



Uit bovenstaand figuur wordt duidelijk dat ook onze aanpak van de nulmeting resulteert in een integraal beeld van ON in bestaande wetgeving, op basis waarvan het goed mogelijk is een reductiedoelstelling te formuleren. Men kan er vervolgens zeker van zijn dat elk reductievoorstel dat wordt doorgevoerd, ook daadwerkelijk bij het bedrijfsleven als gewenste lastenverlichting wordt ervaren.

Budgettair voordeel van onze opzet is dat het voor veel wetten niet nodig zal zijn om een relatief dure dieptemeting uit te voeren. Daarbovenop komt dan nog het al eerder genoemde voordeel dat het bedrijfsleven niet onnodig belast hoeft te worden.

5.4 Overallconclusie

Onze overallconclusie is dat de RP-methode een perspectiefrijke meetmethode is om generiek de ON van bestaande wetgeving te meten. In het werken met de RP-methode zien wij de volgende voordelen:

- De RP-methode start bij het samen met wetgever en koepelorganisaties van het bedrijfsleven selecteren van die wetten waarbinnen ON een relevante rol spelen. Elke partij kan baat hebben bij een RP-onderzoek, zij het dat de nadruk voor elke partij anders kan liggen. Het bedrijfsleven omdat inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel kosten een wet naleven met zich meebrengt, de overheid omdat meer zicht wordt verkregen of en hoe wetten worden nageleefd en zijn verinnerlijkt. Dit laatste is met name relevant omdat de methode is toegepast en gaat worden op *bestaande* wetten. Dus wetten die soms al lang geleden zijn ingevoerd en waarvan niet meer alle bepalingen nog even relevant zijn. Het RP-onderzoek kan inzichten opleveren die tot afslanking van wetten kunnen leiden, niet alleen in het deel van de brutokosten dat tot de ON behoort, maar ook in dat deel van de wet dat betrekking heeft op breed verinnerlijkte kosten. De methode sluit goed aan bij de werkelijkheid van ondernemers, doordat wordt uitgegaan van de werkelijke kosten die bedrijven nu maken om wetgeving uit te voeren. Zo wordt uitgegaan van de mate waarin en de manier waarop bedrijven de verplichtingen naleven, en dus niet zoals bij AL-metingen van een gestandaardiseerde naleving waargenomen bij een gemiddeld bedrijf (typical firm). Dit heeft als positief effect dat eventueel van de metingen afgeleide reductievoorstellen ook daadwerkelijk door het bedrijfsleven zullen worden gevoeld. Ook is belangrijk dat in de RP-methode boetes die bedrijven opgelegd krijgen in verband met het niet-naleven van verplichtingen ook als ON worden beschouwd, wat ook aansluit bij de beleving van ondernemers. Door de hiervoor beschreven verschillen in uitgangspunten leidt de RP-methode alleen al in theorie tot een meer valide beeld van de ON volgens het bedrijfsleven zelf dan de AL-methode.
- Doordat in de RP-methode de mate van besparingen op wettelijke verplichtingen centraal staat, zullen de voor het bedrijfsleven gemengde kosten in een reductieoperatie nooit worden gepresenteerd als een ON-reductie. Dit voorkomt kritiek en teleurstelling bij het bedrijfsleven, omdat men deze kosten ook na het vervallen van wetgeving zal blijven maken. Het gaat namelijk om dat deel van wettelijke verplichtingen dat (inmiddels) volledig past in de eigen bedrijfsvoering en dus geen probleem meer vormen.
- De RP-methode sluit goed aan bij de bedrijfspraktijk door de vraagstelling wat een ondernemer in zijn of haar specifieke geval zou doen als de wet zou vervallen en wat dat in kosten zou besparen. De methode geeft

daardoor de wetgever ook een bruikbaar inzicht in welk deel van zijn regels door het bedrijfsleven verinnerlijkt zijn. Dit laatste biedt de wetgever een kans om anderszins een efficiëntieslag te plegen door over te gaan op reductie van mogelijk overbodige (want reeds verinnerlijkte) overheidsregels.

- De werkwijze en definitie zijn helder en daarom goed te communiceren naar overheid en bedrijfsleven; het netto reductiepotentieel is dat wat het bedrijfsleven zou besparen zonder overheidsingrijpen.
- Panelbijeenkomsten en het uitvoeren van een webenquête zijn niet de enige, maar wel essentiële onderdelen van onze werkwijze. Panelbijeenkomsten hebben een grote meerwaarde omdat ze niet alleen informatie (welk onderscheid tussen bedrijven is relevant, welke inhoudelijke verplichtingen zijn voor de ON relevant en hoe kunnen hierop kosten worden uitgevraagd) opleveren om naderhand gericht te meten, maar ook omdat ze bijdragen aan meer draagvlak voor de uiteindelijke uitkomsten. Een webenquête is hoe dan ook een geschikt en goedkoop instrument om de bruto nalevingskosten van wetgeving te bepalen (en met name de variatie daarin en de factoren waarmee die samenhangt). Door in de toekomst responsverhogende maatregelen door te voeren, is het daardoor eenvoudig en goedkoop mogelijk om de validiteit van de berekeningen te verhogen.

Overall stellen wij dat de RP-methode, in de op basis van de proefmetingen gewijzigde opzet (zie paragraaf 5.2), leidt tot een bruikbaar inzicht in het *maximale* potentieel aan kostenreductie bij afschaffing van een bepaalde wet *volgens het bedrijfsleven zelf*. Hiermee is echter nog niet gezegd dat er buiten het bedrijfsleven voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak is voor het schrappen van de wet. Het is dus met andere woorden niet gezegd dat de wetgever in alle gevallen en over de volle breedte van een wet maatregelen kan of zal gaan nemen die het bedrijfsleven in staat stelt de berekende totale ON te besparen. Toepassing van de RP-methode zal echter in haar optimale opzet, waar mogelijk, de wetgever ook realistische reductievoorstellen opleveren. Een realistisch reductievoorstel staat daarbij voor dat deel van de ON dat kan worden bespaard omdat er voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak en voldoende reden is om serieus te overwegen wetgeving aan te passen.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E regioplan@regioplan.nl

I www.regioplan.nl

Regioplan Beleidsonderzoek

maakt deel uit van Ernst & Young