

Vergaderjaar 2016–2017

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 179

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2017

De overgrote meerderheid van de bedrijven in Nederland behoort tot het midden- en kleinbedrijf (99,8%). Circa 97% heeft zelfs minder dan 25 werknemers. Het mkb vormt de ruggengraat van de economie, maar tegelijkertijd drukt juist bij de kleine ondernemingen de regeldruk het zwaarst. Door hun geringe capaciteit aan staffuncties is het voldoen aan alle wettelijke verplichtingen en het bijhouden van veranderingen daarin een aanzienlijke opgave. Daarom is het wenselijk om hier bij het maken van wet- en regelgeving zo veel mogelijk rekening mee te houden.

Bij de begrotingsbehandeling 2017 van het Ministerie van Economische Zaken zijn twee moties aangenomen die oproepen om (de mogelijkheden te onderzoeken om) bij het maken van wet- en regelgeving de consequenties voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) beter te toetsen (Handelingen II 2016/17, nr. 15, item 10):

- De motie-Monasch c.s. (Kamerstuk 34 550 XIII, nr. 31) verzoekt de regering de mogelijkheden te onderzoeken voor een aparte mkb-toets dan wel mkb-statuuat, zo mogelijk binnen de huidige toetsingskaders; verzoekt deze zodanig vorm te geven, dat daarmee de investerings- en ondernemingscapaciteit van het mkb en de bevordering van de werkgelegenheid in het mkb versterkt wordt; en verzoekt de Kamer hierover voor 1 februari 2017 te informeren, zodat de resultaten tevens betrokken kunnen worden bij de eerstvolgende kabinetsformatie.
- De motie-Graus (Kamerstuk 34 550 XIII, nr. 37) verzoekt de regering voorgenomen beleidsregels eerst te toetsen op administratieve belastbaarheid, realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid in het midden- en kleinbedrijf.

Zoals de motie-Monasch vraagt, is er in de afgelopen maanden gekeken naar de mogelijkheden voor een betere mkb-toetsing. Mede op basis van contacten met organisaties die het mkb vertegenwoordigen, geef ik u hierbij mijn bevindingen en acht ik uitvoering te hebben gegeven aan bovenstaande moties.

Inspanningen kabinet

Het kabinet doet al veel om de regeldruk voor kleine bedrijven te verminderen.

In de eerste plaats profiteren kleine bedrijven evengoed als grote bedrijven van alle generieke maatregelen van regeldrukverlichting die het kabinet neemt. Er zijn ook reductiemaatregelen genomen waar kleine bedrijven specifiek van profiteren. Een voorbeeld is de implementatie van de nieuwe Europese richtlijn voor het Jaarrekeningenrecht, waarbij Nederland de maximale ruimte heeft benut voor vrijstellingen en lichtere regimes, vooral voor «microbedrijven» (minder dan 10 werknemers). In het verleden is er bij wetsvoorstellen regelmatig een afweging gemaakt om wettelijke eisen te differentiëren voor verschillende soorten bedrijven of verschillende bedrijfsgroottes. In veel bestaande wet- en regelgeving zitten daarom «drempels» of «grenswaarden»; bedrijven hoeven dan onder de «drempel» niet aan bepaalde eisen te voldoen omdat ze te klein zijn en/of de activiteiten minder risico met zich meebrengen.

Het mkb profiteert ook van de publiek-private maatwerkaanpak in een aantal «regeldichte» sectoren. Daarin zijn naast veel generieke knelpunten ook zaken opgepakt die vooral bij het mkb spelen. De maatwerkaanpak Winkelambacht is daar een goed voorbeeld van. De maatregelen in de maatwerkaanpakken liggen zowel op nationaal als lokaal als Europees niveau; daarom wordt samengewerkt met de diverse bestuurslagen (en met uitvoeringsinstanties en toezichthouders). Voor de adressering van knelpunten die met Europese regelgeving te maken hebben, is er daarnaast nog het Europese REFIT-platform. Hierin is ook MKB-Nederland vertegenwoordigd.

Voorts profiteert het mkb van de digitale voorzieningen die het kabinet creëert om de dienstverlening te verbeteren. Het portaal Ondernemersplein.nl en digitale regelhulpen zijn bij uitstek voor kleine ondernemers nuttig en handig om snel en goed hun weg te vinden in de wet- en regelgeving. Daarnaast kan een ondernemer veel van zijn transacties met de overheid online afhandelen. Indien gewenst kan hij ook nog persoonlijk in contact komen met overheidsorganisaties via het Ondernemersplein.

Afweging publieke belangen

Zoals de moties vragen is het raadzaam om bij het maken van wet- en regelgeving nog beter rekening te houden met de positie van het mkb. Echter, wetten en regels zijn er niet voor niets; zij dienen ter bescherming van publieke belangen en bevatten daarom normen die in principe voor alle bedrijven gelden, groot of klein. Bij het opleggen van wettelijke verplichtingen is er altijd sprake van een afweging tussen enerzijds de beleidsdoelen (publieke belangen) en anderzijds de regeldruk als neveneffect van overheidsregulering. Het is zaak dat in die afweging altijd wordt gezocht naar de meest wenselijke balans en een proportionele regeldruk.

Om te bezien hoe in de afweging van nieuwe wet- en regelgeving de positie van het mkb nog beter kan worden meegewogen, is het bestaande instrumentarium voor de voorbereiding van wet- en regelgeving het vertrekpunt. De analyse beperkt zich tot het instrumentarium op nationaal niveau, omdat de gemeenten grotendeels autonoom zijn in het maken van hun lokale regelgeving en de EU zijn eigen impact assessment-procedure heeft, met daarin een eigen «SME (mkb) test».

Integraal Afwegingskader (IAK): «think small first» en startnota's

Voor de voorbereiding van nieuw beleid en nieuwe c.q. wijzigende wet- en regelgeving wordt het «Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving» (IAK) gebruikt. Het IAK bevat alle kwaliteitscriteria, toetsen en kennis voor goed onderbouwde, goed afgewogen, effectieve en doelmatige overheidsinterventies. Het IAK helpt beleidsmedewerkers om aan de hand van zeven hoofdvragen methodisch beleid en regelgeving te onderbouwen en af te wegen, en hierbij ook de buitenwereld goed en tijdig te betrekken. Alle officiële beleidsbrieven en toelichtingen op wet- en regelgeving moeten een onderbouwd antwoord bevatten op deze zeven hoofdvragen. Ministeries zijn verantwoordelijk voor de goede toepassing van het IAK en de naleving van de daarin opgenomen kwaliteitscriteria en toetsen bij hun eigen voorstellen.

In het IAK zou het *think small first*-principe kunnen worden verankerd. Dit is een adagium dat in de Europese Unie al een aantal jaren wordt gebezigd, en dat inhoudt dat bij het maken van wet- en regelgeving die bedrijven raakt, de draagkracht en praktijk van kleine bedrijven als uitgangspunt wordt genomen. De ratio hiervan is dat de overgrote meerderheid van de bedrijven klein is, en dat als een wettelijke regeling werkbaar en begrijpelijk is voor kleine bedrijven, hij automatisch ook werkbaar is voor grote(re) bedrijven. Om werkelijk invulling te kunnen geven aan het *think small first*-principe bij het maken van wet- en regelgeving, zou hier vroegtijdig in het beleidsproces aandacht voor moeten zijn.

Dit kan door het consequentere gebruik van IAK-startnota's aan het begin van een wetgevingstraject. In zulke startnota's worden de IAK-vragen aan de orde gesteld, waarbij de op te lossen problematiek wordt geanalyseerd, de noodzaak van overheidsinterventie onderbouwd, opties voor verschillende overheidsinterventies (regelgeving of anderszins) verkend en de verwachte gevolgen van de diverse opties ingeschat. Indien de analyse leidt tot de keuze voor wet- of regelgeving, kunnen verschillende alternatieve varianten daarvoor de revue passeren en wordt dan een inschatting gegeven van de potentiële regeldrukeffecten van de diverse varianten. Door het gebruik van startnota's kunnen aldus de effecten voor (kleine) bedrijven vanaf het begin van het proces een rol spelen in de afweging.

Nog effectiever is het om belanghebbenden, in casu vertegenwoordigers van het mkb, vroeg in het proces te betrekken bij voorgenomen overheidsinterventies indien die gevolgen zullen hebben voor bedrijven. Zo kunnen beleidsmakers samen met hen de problematiek en mogelijke oplossingen verkennen voordat voor bepaalde concrete regelgeving wordt gekozen. De bedrijven die met de beoogde regels moeten gaan werken, kunnen immers het beste aangeven welke mogelijke alternatieve manieren van regulering voor hen het beste zouden werken.

Inhoudelijke aanscherping Bedrijfseffectentoets

Belangrijk onderdeel van het IAK is de Bedrijfseffectentoets (BET). Kern daarvan vormen de regeldrukeffecten, die kwalitatief en kwantitatief in kaart moeten worden gebracht (voor welke groepen/sectoren bedrijven gaan de gevolgen gelden, wat is de omvang van de geraakte groepen, wat is de aard van de verplichtingen die worden ingevoerd of afgeschaft en hoeveel tijd en kosten zijn hiermee naar verwachting gemoeid). De BET vraagt sinds een aantal jaar ook om de regeldrukeffecten te specificeren voor de diverse grootteklassen (groot-, midden-, kleinbedrijf, microbedrijf, zzp). De uitkomsten van de toets worden beschreven in de «regeldrukpa-

ragraaf» in de toelichting bij de wet- en regelgeving. Daarbij wordt ook ingegaan op de motivering waarom de regeldruklasten nodig zijn, en moet er blijk van worden gegeven dat er is nagedacht over het meest lastenarme alternatief om het beleidsdoel te bereiken.

Om de effecten voor kleine bedrijven nog duidelijker mee te wegen, kan de BET inhoudelijk worden aangescherpt. Dat kan door naast de bestaande vraag om de regeldrukeffecten te specificeren voor de verschillende grootteklassen, de expliciete vraag toe te voegen om af te wegen of de verwachte regeldrukeffecten proportioneel zijn voor kleine bedrijven. Als die verwachte regeldrukeffecten dan als disproportioneel zwaar worden beschouwd, kan de BET ertoe aanzetten om bepaalde vrijstellingen of lichtere regimes voor kleine bedrijven te overwegen of mitigerende maatregelen te nemen zoals een langere overgangperiode. In de *SME-test* van de Europese Commissie en diverse andere lidstaten zit ook de vraag om dergelijke mogelijkheden actief te overwegen. Daarnaast kan een aanvullende toetsvraag worden toegevoegd die ingaat op de praktische werkbaarheid en naleefbaarheid van de voorgestelde regelgeving voor kleine bedrijven. De ratio hiervan is dat de gevoelde regeldruk niet alleen zit in de regeldrukkosten, maar ook in de mate waarin een opgelegde verplichting praktisch werkbaar – en op z'n minst begrijpelijk – is.

Mkb-Panels

Om de hierboven genoemde praktische werkbaarheid c.q. naleefbaarheid en begrijpelijkheid van voorgenomen regelgeving voor kleine ondernemers te toetsen, kan bij de uitvoering van de BET gebruik worden gemaakt van testpanels van representatieve ondernemers. In geval van sectorspecifieke wetgeving zou de samenstelling van dergelijke panels kunnen wisselen per onderwerp. Voor generieke maatregelen kunnen generieke panels worden ingezet. Ook (digitale) enquêtes behoren tot de mogelijkheden.

In het kader van de testpanels zijn soms ook praktijksimulaties en experimenten denkbaar om te testen hoe bepaalde maatregelen uitpakken en om daarbij eventueel verschillende alternatieven te testen. Experimenteren raakt steeds meer in zwang. Het geeft uiting aan een «lerende overheid» die onzekerheden durft te accepteren en die zich bewust is van een toegenomen maatschappelijke complexiteit en dynamiek. Om de meest effectieve interventie te kunnen bepalen wordt een maatregel eerst getest op een kleine groep voordat deze grootschalig wordt uitgerold. Dit zou bij uitstek kunnen helpen om te bezien wat in de praktijk werkt voor een klein bedrijf. Als het werkt voor een klein bedrijf, werkt het in de regel ook voor een groter bedrijf.

Het inzetten van panels en praktijksimulaties, pilots en experimenten brengt wel veel werk met zich mee en kan vertraging opleveren in het wetgevingsproces. Daarom zou het verstandig zijn om deze instrumenten proportioneel toe te passen: alleen als met de voorgestelde wet- of regelgeving substantiële effecten voor (kleine) bedrijven worden verwacht. Een ander punt is de vraag of het gemakkelijk zal zijn om kleine bedrijven te vinden die tijd kunnen vrijmaken om in panels of pilots te participeren.

Internetconsultatie

Naast de traditionele consultaties van doelgroepen bij de voorbereiding van beleid en wetgeving, werkt het kabinet sinds 2009 steeds meer met het instrument internetconsultatie. Met een internetconsultatie hebben ook individuele burgers en ondernemers, die bij traditionele consultaties

doorgaans niet aan tafel zitten, de kans om mee te praten over kabinetsvoorstellen. Helaas maken kleine bedrijven onvoldoende gebruik van dit instrument. Er kan ingezet worden op een betere benutting van internetconsultatie door kleine bedrijven. De vertegenwoordigende ondernemersorganisaties kunnen hier ook een stimulerende en/of kanaliserende rol in spelen. Ik zal samen met hen bekijken wat er nodig is om de respons vanuit het mkb te verhogen. Ook is het voor de transparantie en waardering richting betrokkenen van belang dat door het betreffende departement goed wordt teruggekoppeld wat er met de reacties is gedaan, via een consultatieverslag op de website van internetconsultatie en in de uiteindelijke toelichting op het voorstel voor wet- of regelgeving.

Regeldruktoetsingscollege voor voorgenomen regelgeving

Met het aflopen van het mandaat van Actal op 1 juni 2017, wil ik de externe toetsing op regeldrukaspecten verstevigen (Kamerstuk 29 515, nr. 389 en Kamerstuk 29 515, nr. 397). Een nieuw Toetsingscollege Regeldruk zal zich volledig toeleggen op de onafhankelijke check op de regeldrukverantwoording van departementen bij hun voorstellen voor wet- en regelgeving. De regeldrukeffecten voor het mkb maken hier vanzelfsprekend een belangrijk onderdeel van uit. Het accent van de toetsing komt eerder in het beleidsproces te liggen; daardoor kan er meer met de adviezen van het toetsingscollege worden gedaan ter verbetering van de betreffende wetsvoorstellen vanuit het perspectief van regeldrukbeperking. De beoogde inmenging van het toetsingscollege eerder in het beleidsproces zal er naar verwachting ook voor zorgen dat de departementen de regeldrukeffecten beter en eerder in het proces in kaart brengen.

Adviescommissie voor bestaande regelgeving

Zoals ook eerder al is besloten en gemeld, zal de strategische adviesrol die Actal thans heeft ten aanzien van bestaande wet- en regelgeving anders worden belegd: met een grotere rol voor het bedrijfsleven zelf. Het kabinet is van plan in de nieuwe periode gebruik te maken van een gemengde adviescommissie, met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en ambtenaren, om knelpunten in bestaande regelgeving te agenderen en herziening aan te jagen. Een mogelijkheid daarbij, die gezien de vraag om meer aandacht voor het mkb voor de hand ligt, is dat deze commissie bij haar advisering ook het *think small first*-principe hanteert en kijkt hoe bestaande regelgeving meer «mkb-vriendelijk» zou kunnen worden. De opzet van de beoogde adviescommissie is enigszins vergelijkbaar met de functie van het REFIT-platform in de EU.

Tot slot

Bovenstaand heb ik geschetst welke mogelijkheden ik zie om bij het maken van wet- en regelgeving het belang van het mkb beter mee te nemen. Conclusie is dat het bestaande instrumentarium hiervoor goede aanknopingspunten biedt. Winst is vooral te boeken door actieve toepassing van het *think small first*-principe: bij het maken van wet- en regelgeving kleine bedrijven als uitgangspunt nemen en vroegtijdig in het wetgevingsproces samen met hen nadenken over de mogelijke effecten van verschillende manieren van reguleren en hierbij vooral ook de praktische uitwerking en werkbaarheid in ogenschouw nemen. De in deze brief genoemde mogelijkheden behoeven nadere uitwerking. U wordt hierover nader geïnformeerd in de tweede helft van dit jaar.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp