

Actal

Onderzoek naar regeldruk door wettelijke normen



Uitgebracht aan:

*Actal
Wijnhaven 26
Den Haag*

Auteurs:

*Daniel Charité
Martijn Verhagen*

oktober 2013
Deloitte

Inhoud

1. INLEIDING	3
1.1. CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	3
1.2. SCOPE	3
1.3. LEESWIJZER	4
2. ONDERZOEKSAANPAK	5
2.1. AANPAK OP HOOFDLIJNEN	5
2.2. ONDERZOCHE CASES	6
3. RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK	8
3.1. FACTOREN DIE REGELDRUK KUNNEN VEROOZAKEN	8
3.1.1. BEVINDING 1: GEBREKKIGE EN KWALITATIEF SLECHTE INFORMATIEVOORZIENING VANUIT DE OVERHEID	8
3.1.2. BEVINDING 2: OVERHEID VERWIJST NAAR NEN-NORMEN DIE NIET EFFECTIEF ZIJN TE GEBRUIKEN IN DE PRAKTIJK VAN DE KLEINE ONDERNEMER	12
3.1.3. BEVINDING 3: DE OVERHEID IS NIET DUIDELIJK OVER DE WIJZE WAAROP GELIJKWAARDIGHEID DIEN'T TE WORDEN AANGETOOND	13
3.2. POTENTIËLE IMPACT OP DE REGELDRUK	14
3.2.1. GEVOLGEN (ERVAREN) REGELDRUK	14
3.2.2. REGELDRUK PER CASUS	15
4. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN	17

1. Inleiding

Normalisatie heeft grote voordelen voor het bedrijfsleven omdat het de efficiency vergroot en het handelsverkeer bevordert. Burger en maatschappij profiteren als geheel van de door bedrijven aan zichzelf opgelegde standaarden. Deze standaarden zijn bevorderlijk voor de uniformiteit van bepaalde producteigenschappen, voor de veiligheid en duurzaamheid van producten en productiemethoden en voor opleidingen. Actal heeft echter de afgelopen tijd meerdere signalen ontvangen die aangeven dat burgers en ondernemers in sommige gevallen onnodige regeldruk ervaren. De signalen geven aan dat er sprake is van:

- Onduidelijke verwijzing*: er bestaat een ongelijke informatiepositie die kan leiden tot een nalevingsoverschot bij ondernemers en burgers (men doet meer dan wettelijk verplicht maar weet dat niet);
- Kosten van normuitgaven*: het is moeilijk voor bedrijven en burgers om inzicht te krijgen in wettelijke verplichtingen met onnodig hoge kennisnamekosten als gevolg;
- Vrijwillige norm wordt als dwingend ervaren/Kosten van alternatieven*: vrijwillige normen worden onterecht als verplicht opgelegd door (overheid) opdrachtgevers of toezichhouders en het benutten van alternatieven is moeilijk door hoge kosten voor gelijkwaardigheidsonderzoek.

Het is gebleken dat deze signalen breed worden herkend door ondernemers en burgers die zelf geen normspecialist zijn. De normspecialisten zelf herkennen de problematiek veel minder. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek is Actal voornemens een advies uit te brengen over dit onderwerp.

1.1. Centrale onderzoeksvraag

In het licht van deze aanleiding is de centrale onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Hoe ervaren kleine bedrijven, afnemers van specialistische bedrijven en burgers regeldruk door NEN-normen waar de wet naar verwijst, hoe komt die regeldruk tot stand en hoe kan de regeldruk worden verminderd?

De onderzoeksvraag bevat verschillende aspecten die moeten worden beantwoord in het onderzoek:

- Welke regeldruk wordt ervaren?
- Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de ervaren regeldruk?
- Welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om deze ervaren regeldruk te verminderen?

Bovenstaande vragen zijn aan de hand van casuïstiek onderzocht. In het hoofdstuk 'onderzoeksaanpak' worden de cases kort beschreven.

1.2. Scope

Het is van belang aan te geven dat binnen het onderzoek de volgende scope is gehanteerd:

- De invulling van de norm (grenswaarden en andere eisen) staat niet ter discussie;
- Het beleidsdoel van de wettelijke verplichting staat niet ter discussie;
- Samenstelling, werkwijze en belangenafweging van normencommissies vallen buiten de scope van het onderzoek, tenzij er sterke aanwijzingen zijn dat zij een belangrijke bron van de regeldruk zijn.

1.3. Leeswijzer

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek 'Regeldruk door wettelijke normen'. In hoofdstuk 2 wordt allereerst de onderzoeksaanpak die is gevolgd beschreven. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Hoofdstuk 4 bevat de belangrijkste conclusies en een aantal aanbevelingen waarmee de (ervaren) regeldruk zou kunnen worden verminderd.

2. Onderzoeksaanpak

2.1. Aanpak op hoofdlijnen

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van april tot en met juli 2013. Daarbij is een aanpak gehanteerd die uiteenvalt in vier fasen:



Onderstaand zijn de fasen nader toegelicht.

Fase 1: Voorbereiding

- ❑ *Operationalisatie en formalisering project:* In een Kick-off bijeenkomst met de opdrachtgever is het plan van aanpak definitief vastgesteld.
- ❑ *Selecteren cases:* In de voorbereiding is een verkennend onderzoek uitgevoerd om tot een definitieve selectie van cases te komen. Daartoe is onder meer gesproken met VNO/NCW – MKB NL, het Ministerie van Economische Zaken, het NEN en organisaties in relatie tot signalen van Actal; MVH-adviseurs en Euronorm. Op basis van het verkennend onderzoek is uiteindelijk samen met de opdrachtgever een selectie gemaakt van 7 cases.

Fase 2: Uitwerken cases

- ❑ *Uitwerken cases;* Op basis van deskresearch zijn de 7 cases uitgewerkt. Daarbij zijn de volgende zaken onderzocht:
 - Wat is de activiteit die de ondernemer / burger doormaakt?
 - Op welke wijze komt hij/zij in aanraking met normen en/of verwijzingen daarnaar?
 - Wat beoogt de wetgever daarmee?, Wat vereist de Wet?, Wat schrijft de norm voor?, Hoe interpreteren de deskundigen dat?
 - Welke (ervaren) regeldruk kan zich daarbij voordoen? (vindbaarheid, toegankelijkheid, begrijpelijkheid, mate waarin norm als verplichtend wordt ervaren etc.)
- ❑ *Verificatie:* De wettelijke basis en verwijzing naar NEN-normen zijn geverifieerd bij de betrokken dossierhouders van departementen (Ministerie van BZK, Ministerie van EZ en Ministerie van SZW). Waar nodig is bij het uitwerken van de casussen voor verdere duiding contact gezocht met ervaringsdeskundigen uit de praktijk. Zo is bijvoorbeeld in het geval NEN 7510 het informatiepunt van het NEN gebeld en – anoniem – de casus voorgelegd.

Fase 3: Lab-sessie

- ❑ *'Beleven' casus:* 'The proof of the pudding is in the eating'. Op 15 juli zijn met betrokkenen (Actal, NEN, beleidsmedewerkers, Milieu Centraal, deskundigen (Euronorm) en praktijkdeskundigen) twee cases doorleefd:
 - Het plaatsen van zonnepanelen;
 - Keuring van elektrische installaties.

De deelnemers kropen daarbij in de huid van de burger en ondernemer op zoek naar antwoorden op praktische vragen uit de casus. Doel was om een extra verificatie te krijgen van de mogelijk ervaren regeldruk. In de tweede helft van de lab-sessie hebben deelnemers individueel en gezamenlijk stil gestaan bij mogelijke verbetermaatregelen om de onnodige regeldruk te verminderen.

Fase 4: Rapportage

- ❑ *Opstellen en opleveren definitieve eindrapportage:* Aan de hand van de uitgewerkte casusbeschrijvingen, de terugkoppeling van ministeries en de resultaten van de lab-sessie is voorliggende rapportage opgesteld.

2.2. Onderzochte cases

In het onderzoek zijn 7 cases onderzocht. Onderstaand zijn deze beschreven.



Casus 1: Keuringsfrequentie Brandblussers

Annemijn heeft sinds een jaar haar eigen Copy Shop. In verband met de veiligheid heeft ze brandblussers hangen. Het pand beschikt daarnaast over een brandhaspel. Ze heeft gehoord dat de brandblussers en haspels gekeurd moeten worden. Ze weet echter niet hoe vaak. Het bedrijf dat de blussers heeft geïnstalleerd heeft haar verteld dat het 1x per jaar moet, deze vertelde haar dat dit zo in NEN 2559 (draagbare blusmiddelen) staat. Vanuit de winkeliersvereniging hoorde ze echter dat het wettelijk tegenwoordig maar 1x per twee jaar hoeft. Of haspels hier ook onder vallen is voor Annemijn niet duidelijk. De brandweer zegt dat deze 1x per jaar moet worden gecontroleerd. Annemijn weet nu niet wat ze moet doen? Moeten ze de toezichthouder vertrouwen? Waar kan ze vinden aan welke eisen ze moet voldoen? En welke kosten brengt dat dan met zich mee? En heeft ze niet te veel brandblussers gekregen omdat ze al een haspel heeft?



Casus 2: Ontruimingsinstallaties

Jean- Paul is de eigenaar van een fabriekshal waar speelgoed in elkaar gezet wordt. Zijn fabriekshal moet aan bepaalde eisen voldoen, zo ook m.b.t. ontruimingsinstallaties. Jean-Paul heeft zelf ideeën bedacht die kunnen leiden tot een vervanging van de bestaande ontruimingsinstallaties. Hij spreekt af met de toezichthouder om zijn ideeën te bespreken, want hij wil graag gaan investeren in zijn innovatieve product. De toezichthouder ziet hier niks in en geeft aan dat de hal moet voldoen aan NEN 2575, dit is leidend geeft de toezichthouder aan. Jean- Paul is verbaasd dat er geen alternatief is voor deze NEN norm. Aangezien hij maar op sommige vlakken voldoet aan de criteria, zijn innovatieve product zou de perfecte oplossing zijn? Waarom kan dit niet? Heeft de toezichthouder wel voldoende kennis van dit onderwerp om dit af te schrijven? Waarom zijn er geen alternatieven?



Casus 3: BHV opleiding

Klaas Dunner opent binnenkort zijn horeca onderneming aan het water in Leiden. Hij werkt zelfstandig met twee flexkrachten. Hij heeft begrepen dat hij daar ook vanuit regelgeving moet zorgen voor Bedrijfshulpverlening. Hij is voornemens zelf ene opleiding te doen, maar wil er zeker van zijn dat hij de juiste volgt, maar hier ook niet onnodig veel voor betaalt. De regelgeving is niet specifiek in de te selecteren opleiding. Ook is niet helemaal duidelijk hoe vaak de opleiding moet worden herhaald. Op Antwoord voor Bedrijven staat een link naar NEN 4000. Daar moet echter voor betaald worden. Misschien moet hij zich toch maar laten informeren door een Arbobureau?



Casus 4: Informatiebeveiliging in de zorg

Lisanne geneest patiënten op homeopathische wijze. Ze heeft gelezen dat NEN 7510 verplicht is voor zorginstellingen of bedrijven die met medische gegevens werken. Ze vraagt zich af of zij ook moet voldoen aan deze norm, het is namelijk niet duidelijk wanneer je precies onder deze verplichting valt. Ze heeft lang niet zoveel patiënten als een groot ziekenhuis. Indien ze onder deze verplichting valt moet ze dan aan eisen voldoen die in deze norm genoemd worden? Ze heeft namelijk gehoord dat het pas toe of leg uit principe geldt voor deze norm. Er is veel onduidelijkheid bij Lisanne. Waar kan ze duidelijkheid vinden? Wie kan haar helpen? Gaat haar dit veel geld kosten?



Casus 5: Onderhoud liften

Lucas bezit verschillende kantoorpanden met daarin diverse liften. Hij weet niet precies aan wat voor eisen m.b.t. onderhoud van zijn liften hij moet voldoen. Hij heeft gekeken in Warenwetbesluit liften en richtlijn liften, helaas kan hij hierin niet vinden waaraan het onderhoud van zijn liften precies moet voldoen. Er worden ruime kaders aangegeven. In NEN normen staat waaraan het onderhoud moet voldoen. NEN 13015 beschrijft onderhoudsinstructies, deze zijn vooral bedoeld voor de firma die het onderhoud pleegt. Lucas vraagt zich af wat hij tussendoor voor controles zelf moet uitvoeren aangezien de firma maar 2x per jaar een controle uitvoert. Hij wil natuurlijk niet dat er ongelukken met de liften gebeuren. Verder vraagt hij zich ook af wat het verschil in onderhoud en controle is tussen nieuwe en oudere liften? Waar kan Lucas terecht met zijn vragen? Wie of wat kan hem hierbij helpen?



Casus 6: Installeren zonnepanelen

Herman woont in een rijtjeshuis in Oud-Beijerland. Hij is milieubewust en op de centen en wil om deze reden zonnepanelen gaan installeren op zijn dak. Herman wil zich aan de regels houden ten aanzien van de installatie. Tegelijkertijd wil Herman de totale kosten zo laag mogelijk houden en écht bijdragen aan het verbeteren van het milieu. Met welke (wettelijke) eisen moet hij rekening houden bij het installeren? Hoe komt hij in aanmerking voor subsidie? Waar vindt hij informatie om goede panelen te kunnen aanschaffen?



Casus 7: Keuring elektrische apparaten

Sandra is een succesvol ondernemer. 10 jaar geleden is zij gestart met een kapper annex schoonheidssalon in een steegje ergens achteraf in het centrum van Delft. Inmiddels is haar onderneming uitgegroeid naar een florerend bedrijf met 4 vestigingen in de regio Haaglanden. Onlangs is er brand geweest bij een winkel bij haar in de buurt. Oorzaak was een kortsluiting. Naar aanleiding hiervan heeft Sandra gehoord dat ze verplicht zou zijn om elektrische apparaten periodiek door een expert te laten keuren, ook vanwege de veiligheid van haar medewerkers. Sandra wil graag zelf uitzoeken of dit waar is, en wat er dan bij een dergelijke keuring komt kijken.

3. Resultaten van het onderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. In §3.1. worden een aantal factoren beschreven die regeldruk (kunnen) veroorzaken. Vervolgens wordt in §3.2. de potentiële impact van deze factoren op de regeldruk zowel kwalitatief als kwantitatief weergegeven. Het is van belang aan te geven dat dit hoofdstuk de hoofdlijnen uit de uitgevoerde casus onderzoeken bevat. De bevindingen per individuele casus zijn terug te vinden in de bijlagen.

3.1. Factoren die regeldruk kunnen veroorzaken

Door internet krijgen burgers en ondernemers toegang tot steeds meer informatie. Dit heeft voor- en nadelen. Een belangrijk voordeel is dat burgers en ondernemers zichzelf kunnen informeren en zich zelf kunnen ontwikkelen in het uitvoeren van complexe taken die voorheen alleen voorbehouden waren aan experts. Het aantal 'doe-het-zelvers' neemt dan ook toe. Het toegenomen volume aan informatie brengt echter ook beperkingen met zich mee. Namelijk een overload aan informatie. Niet meer dat éne foldertje of handleiding, of de realiteit dat je moet vertrouwen op de expert (dokter, automonteur, timmerman, ambtenaar). Juist door de veelheid aan informatiebronnen wordt het belangrijker voor burgers om vast te stellen of informatie betrouwbaar is.

Het internettijdperk stelt hiermee overheden en organisaties voor grote uitdagingen. Als uitgangspunt voor het onderzoek is dan ook gehanteerd dat een burger / ondernemer relatief eenvoudig betrouwbare antwoorden zou moeten kunnen vinden op de volgende vragen:

- Wat is nu het wettelijk minimum waaraan ik moet voldoen (en waarom)?
- Kan ik het zelf, of moet ik terugvallen op experts?

Wanneer de cases vanuit dat oogpunt worden bekeken zijn er in het onderzoek een aantal punten naar voren gekomen die (een gevoel van) regeldruk bij burgers of ondernemers (kunnen) veroorzaken¹:

1. Gebrekkige en kwalitatief slechte informatievoorziening vanuit de overheid:
 - Informatie is slecht vindbaar, niet uniform en niet volledig
 - Betrouwbaarheid van de informatie is voor de burger / ondernemer lastig vast te stellen
 - Informatie is niet begrijpelijk
2. De overheid verwijst naar NEN-normen die niet effectief zijn te gebruiken in de praktijk van de kleine ondernemer;
3. De overheid is niet duidelijk over de wijze waarop gelijkwaardigheid dient te worden aangetoond.

3.1.1. Bevinding 1: Gebrekkige en kwalitatief slechte informatievoorziening vanuit de overheid

Bevinding 1: Gebrekkige en kwalitatief slechte informatievoorziening vanuit overheid

- Informatie is slecht vindbaar, niet uniform en niet volledig
- Betrouwbaarheid informatie voor burger / ondernemer lastig vast te stellen
- Informatie is niet begrijpelijk

In de dagelijkse praktijk gebruiken burgers en ondernemers zoekmachines om informatie te vergaren. Zelden wordt er rechtstreeks gezocht op overheidswebsites. Alleen als burgers of ondernemers al regulier in contact

¹ Onderstaand zijn de verschillende punten nader toegelicht en geïllustreerd met concrete voorbeelden. Een uitgebreide beschrijving van de bevindingen per individuele casus zijn terug te vinden in de bijlagen bij dit rapport.

staan met een overheidsorganisatie, of anderszins al bekend zijn met de site of vanuit andere bronnen daar naar wordt verwezen wordt gezocht op overheidswebsites. In dit onderzoek is informatie zowel gericht gezocht² op sites als gevonden via een zoekmachine (www.duckduckgo.com³).

□ Informatie is slecht vindbaar, niet uniform en niet volledig

Wat opvalt bij het zoeken naar informatie op overheidsites is dat informatie vaak niet wordt gevonden of dat bijvoorbeeld www.overheid.nl andere resultaten oplevert dan www.rijksoverheid.nl. Zo levert het zoeken op 'zonnepaneel' verschillende resultaten op (zie illustratie). Het succes van het vinden van de juiste informatie ligt verder ook bij de gehanteerde zoektermen en de ingang die hij of zij kiest. Zo levert zoeken op het woord 'zonnepaneel' 40 resultaten op www.rijksoverheid.nl, het woord 'pv systeem' daarentegen ruim 200 op precies dezelfde site.

Daarnaast is lang niet alle informatie die vanuit officiële bron wordt verstrekt volledig. Illustraties hiervan zijn bijvoorbeeld het ontbreken van de subsidieregeling van AgentschapNL bij het zoeken op zonnepaneel op www.overheid.nl. Dit hoeft niet erg te zijn, als de zoekers maar duidelijk heeft dat er informatie ontbreekt en waar hij die informatie wél kan zoeken. Dat blijkt echter in de praktijk niet altijd te werken. Zo verwijzen de FAQ's⁴ op www.rijksoverheid.nl naar de subsidieregeling op de site van Agentschap NL. Een – op zich logische – terug verwijzing vanuit die site ontbreekt echter⁵.

□ Betrouwbaarheid informatie voor burger / ondernemer lastig vast te stellen

Voor burgers en ondernemers is van groot belang dat zij snel en adequaat kunnen inschatten of informatie actueel en accuraat is. In het onderzoek is naar voren gekomen dat dit op dit moment zeer lastig is. Zo werd in de casus zonnepanelen zichtbaar *verouderde informatie aangetroffen*. Bijvoorbeeld een folder van SenterNovem⁶ en een document van Agentschap NL⁷ over normen rondom het installeren van zonnepanelen, terwijl deze inmiddels achterhaald zijn door de in werking treding van nieuwe regelgeving. Om vast te kunnen stellen of de informatie actueel is dient de wet te worden geraadpleegd.



² Er is ondermeer gezocht op www.overheid.nl, www.rijksoverheid.nl, www.nen.nl en diverse websites van gemeenten

³ I.v.m. reproduceerbaarheid is gebruik gemaakt van een zoekmachine die zoekresultaten niet afstemt op de gebruikerskenmerken, zodat geen leereffecten gedurende het onderzoek optraden in de zoekmachine (<http://dontbubble.us/>)

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energiebesparing/vraag-en-antwoord/kan-ik-subsidie-voor-zonnepanelen-en-zonneboilers-krijgen.html>

⁵ www.agentschapnl.nl/zonnepanelen

⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/documenten-en-publicaties/brochures/2010/08/23/duurzame-energie-in-uw-woning.html>

⁷ <http://www.agentschapnl.nl/sites/default/files/bijlagen/Zonnestroom - Wet- en regelgeving.pdf>

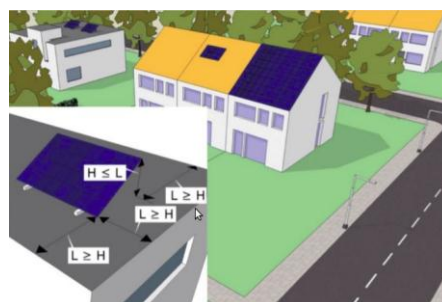
Naast verouderde informatie werd ook *verkeerde en tegenstrijdige informatie* gevonden. Zo is op de website van de brandweer zowel te lezen dat draagbare blusmiddelen jaarlijks én tweejaarlijks moeten worden gekeurd⁸. Dit terwijl in de wet duidelijk is opgenomen dat deze blusmiddelen eens in de twee jaar moeten worden gekeurd. Dit is dus een voorbeeld van onnodige regeldruk die door een toezichthouder wordt gecreëerd. Niet alleen informatie van toezichthouders, maar ook informatie van brancheorganisaties correspondeert niet altijd met de wettelijke minimum eisen. Dit leidt allereerst tot veel verwarring. Echter kwalijker is dat de burger / ondernemer in die gevallen door de overheid of brancheorganisatie op het verkeerde been wordt gezet en onnodige kosten maakt.

The screenshot shows the website interface for 'BRANDWEER'. The top navigation bar includes 'PARTICULIEREN' and 'BEDRIJVEN EN INSTELLINGEN'. Below this, there are tabs for 'HOME', 'OMGEVING', 'BOUWEN', 'GEBRUIKEN', and 'EVENEMENTEN'. The main content area displays a search result for the query 'Is het echt nodig de brandblusser elk jaar te laten keuren'. The article text discusses the legal requirements for fire extinguisher maintenance. On the right side, there is a search box with the text 'Zoeken' and a 'Zoek' button. Below the search box, there are dropdown menus for 'Ik wil' and 'Zoek'. The footer of the website includes 'Colofon', 'Disclaimer', and '© NVBR'.

Het feit dat het voor burgers en ondernemers lastig is vast te stellen of gevonden (overheids)informatie wel actueel en accuraat is kan er toe leiden dat zij zelf gaan interpreteren hoe het moet. In het uiterste geval kan dit leiden tot onbedoeld niet naleven van de wet.

□ *Informatie is niet begrijpelijk*

Regelgeving van de overheid en ook NEN-normen zijn in veel gevallen lastig voor een leek te begrijpen. Ze hebben vaak een technische structuur en juridische formulering. Dat is op zich logisch, maar dan is het wel van belang dat informatie richting burgers en ondernemers praktisch, leesbaar en begrijpelijk wordt gemaakt. Dit ontbreekt echter in bijna alle gevallen. Daarbij komt dat in de communicatie bijna nooit duidelijk wordt gemaakt op welke doelgroep de regelgeving of de norm zich nu precies richt. Gaat het om een groot bedrijf met meerdere vestigingen en honderden medewerkers (BHV)? Gaat het om een kantoor situatie of om een industriële omgeving (NEN 3140)? Beschrijvingen vanuit concrete praktijksituaties ontbreken in bijna alle gevallen. Een positieve uitzondering daarop betrof de brochure van het Ministerie van BZK over het installeren van zonnepanelen, met daarin plaatjes over het positioneren van zonnepanelen op het dak⁹.



⁸ : http://www.brandweer.nl/bedrijven/veilig-gebruik/kleine_blusmiddelen/draagbare/ en http://www.brandweer.nl/bedrijven/algemene-onderdelen/zoeken/@969/is_het_echt_nodig_de/

⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/07/20/zonnecollectoren-en-zonnepanelen.html>

Wat de begrijpelijkheid voor de burger en ondernemer ten slotte ook niet ten goede komt, is de bundeling van normen. Voorbeelden hiervan in dit onderzoek zijn NEN 1010 en NEN 2580. Voor experts is het handig dat in één norm voor allerlei situaties informatie gevonden kan worden. Voor directe verwijzing vanuit regelgeving worden de normen echter minder geschikt. Naarmate een norm meer situaties afdekt, zal het aantal praktijksituaties waarin de norm maar gedeeltelijk van toepassing is groeien. In regelgeving wordt dan naar een specifiek onderdeel van de norm verwezen. Het resultaat is dat nu in het Bouwbesluit 2012 een hele lijst is opgenomen waarin is aangegeven welke onderdelen van welke NEN-norm wel én niet van toepassing zijn. Voor burgers en bedrijven wordt het hiermee echter een zoekplaatje.

Illustratie - Installatie zonnepanelen; De zoektocht van Herman...

Herman woont in een rijtjeshuis in Oud-Beijerland. Hij is milieubewust en op de centen en wil om deze reden zonnepanelen gaan installeren op zijn dak. Zonnepanelen zijn echter niet alleen een energie opwekker, maar ook een bouwelement. Het zonnestroomsysteem moet dus voldoen aan de normen voor veiligheid, duurzaamheid en waterdichtheid. Herman wil zich aan de regels houden en een zonnepaneel-installatie die veilig en gezond is. Daarnaast moet het wel renderen, dus wil Herman de kosten zo laag mogelijk houden en een betrouwbaar zonnepaneel aanschaffen dat op de lange termijn ook daadwerkelijk bijdraagt aan het milieu.

Herman gaat eerst op zoek via de website van de gemeente Oud-Beijerland. Via wat omzwervingen komt hij tot de conclusie dat hij iets moet met de omgevingsvergunning. Hij komt op de site voor de omgevingsvergunning en gaat daar een proefcheck doen. Hij komt iets tegen over zonnepanelen en gaat een check doen of hij er iets mee moet en kan. Hij gaat het zonnepaneel aan de achterzijde van zijn huis op het platte dak plaatsen. Hij krijgt te lezen dat hij niet vergunningplichtig is. Hij concludeert – ten onrechte – dat er geen wettelijke eisen verbonden zijn aan het plaatsen van zijn zonnepaneel. Antwoord op zijn vragen heeft hij echter nog niet gevonden: waaraan moet het zonnepaneel voldoen?

Vervolgens zoekt hij op www.overheid.nl. Na het invullen van de zoekterm 'zonnepaneel' is er één hit: "Bespaar en verdien 2.0 (Limburg) (gesloten)" over vouchers voor zonnepanelen als je in Limburg woont. En de site heet Antwoord voor bedrijven. Niet relevant dus. Dan maar kijken in de wet: <http://wetten.overheid.nl/zoeken/>. Zoeken op zonnepaneel resulteert in 16 regelingen, waarin de relevante tekstpassages 260 pagina's beslaan. Herman gaat er eens goed voor zitten. Herman komt twee interessante regelingen tegen welke beiden verwijzen naar AgentschapNL: www.agentschapnl.nl/sde en www.agentschapnl.nl/zonnepanelen

Herman besluit hier zijn zoektocht op www.agentschapnl.nl voort te zetten. De eerste link is een dood spoor. Meteen wordt duidelijk dat het hier gaat om een subsidieregeling voor bedrijven en non-profitorganisaties: "De SDE+ stimuleert de productie van duurzame energie en richt zich op bedrijven en (non-profit) instellingen.". De tweede link resulteert in succes. Het betreft hier de subsidieregeling voor particulieren. De FAQ's bij de regeling geven inzicht aan de eisen om in aanmerking te komen voor subsidie, hierin zijn geen specifieke eisen gesteld ten aanzien van de bouw en het paneel zelf. Ook de regeling zelf geeft geen nadere duiding van eisen waaraan panelen en het installeren moeten voldoen.

Herman besluit nu te zoeken op een zoekmachine (op DuckDuckGo – die neemt geen kenmerken van de zoekter mee zoals Google) komt wikipedia.nl als eerste boven. In de links staat een link naar een website van de Rijksoverheid: [Duurzame energie in uw woning \(rijksoverheid.nl\)](http://Duurzame energie in uw woning (rijksoverheid.nl)). Dit levert hem een document van SenterNovem (?) uit 2010 van 16 pagina's. Herman vraagt zich af of dit nog wel actueel is, en concludeert dat www.senternovem.nl niet meer bestaat. Nu hij toch op www.rijksoverheid.nl is besluit hij daar zonnepaneel als zoekterm in te vullen. Dat levert meer informatie dan op www.overheid.nl, 39 hits. Nummer 8 betreft een brochure over zonnepanelen van BZK. Hij besluit deze te downloaden en te lezen. Op pagina 2 staat belangrijke nieuwe informatie:

Vergunningvrij, maar niet regelvrij

Voldoet uw bouwplan aan de voorwaarden voor vergunningvrij bouwen, dan kunt u zonder omgevingsvergunning bouwen. De planologische regels uit bijvoorbeeld het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand uit de gemeentelijke welstandsnota zijn in dat geval niet van toepassing. Het Bouwbesluit (met onder meer regels voor veiligheid en gezondheid) en het burenrrecht uit het Burgerlijk Wetboek gelden echter wel. Als u gaat (ver)bouwen moet u er zelf voor zorgen dat u aan deze regels voldoet.

Zijn eerdere zoektocht in wetten.overheid.nl bracht hem niet verder. Vandaar dat hij besluit nogmaals te zoeken op zonnepanelen installeren. Dit brengt hem op de website www.zonnepanelen.net. De site komt op hem betrouwbaar over, vooral vanwege de passages 'wat leveranciers niet vertellen'. Hij leest daar dat het voor de terugverdientijd aantrekkelijk is om de zonnepanelen (deels) zelf te installeren. Herman besluit op zoek te gaan naar een betrouwbare installateur voor een extra groep in de meterkast. Van de burens heeft hij al akkoord.

3.1.2. Bevinding 2: Overheid verwijst naar NEN-normen die niet effectief zijn te gebruiken in de praktijk van de kleine ondernemer

Bevinding 2: Overheid verwijst naar NEN-normen die niet effectief zijn te gebruiken in de praktijk van de kleine ondernemer

- Nen-normen zijn vaak geschreven voor toepassing door (kwaliteits)experts en grote organisaties*
- Beleidsmakers lijken te veronderstellen dat NEN normen voor alle groepen toepasbaar zijn*

Binnen normen kan onderscheid worden gemaakt naar product- en procesnormen en open- en gesloten normen. In de onderzochte cases wordt in de wet- en regelgeving dwingend en niet-dwingend verwezen naar NEN-normen. Dit is het geval in de cases 'brandblussers', 'ontruimingsinstallaties', 'informatiebeveiliging in de zorg' en 'zonnepanelen'. In het onderzoek is gebleken dat met name procesnormen en open normen lastig toepasbaar zijn voor kleine ondernemers.

Veel NEN-normen zijn gericht op het beschrijven van toestanden, producten of definities. Bijvoorbeeld de minimale dikte van een stroomdraad (NEN-1010) of een beschrijving van kenmerkende eisen van autonome PV-systemen (NEN 11194-EN 61194). Dit worden productnormen genoemd. Procesnormen daarentegen hebben betrekking op het gedrag van mensen en werkwijzen binnen organisaties. Daarbij kan gedacht worden aan het keuren van brandblussers (NEN 2559), het keuren van elektrische arbeidsmiddelen (NEN 3140) en het opstellen van een BHV-plan en organiseren van BHV (NEN 4000).

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de procesnormen die wij hebben onderzocht vooral zijn toegespitst op grotere ondernemingen en moeilijk toepasbaar in een pluriform veld van ondernemers (NEN 7510; geënt op ziekenhuizen, NEN 4000; geënt op grotere organisaties; NEN 3140 geënt op organisaties met (veel) intensief gebruikte arbeidsmiddelen). Er is sprake van '**one size fits all**'. Dit terwijl er grote verschillen kunnen bestaan in werkwijzen als gevolg van bijvoorbeeld grote en kleine bedrijven.

Het onderzoek laat zien dat het principe van 'one size fits all' erg lastig is als het gaat om procesnormen. De in dit onderzoek onderzochte procesnormen laten zich maar moeilijk toepassen in kleine ondernemingen. In diverse normen wordt uitgegaan van rolverdelingen binnen organisaties en de aanwezigheid van specifieke procesmanagers. Dit verenigt zich niet met een kleine organisatie en hieruit klinkt door dat de schrijvers/opstellers overduidelijk geen kleine organisatie voor ogen hadden.

Ook bij open normen lijkt de toepasbaarheid binnen kleine bedrijven in het gedrang te komen. Open normen schrijven het doel voor, zonder de gewenste toestand exact te beschrijven. Een voorbeeld is de arboregelgeving, waarin elke organisatie door middel van een RIE met werknemers op zoek gaat naar risico's en maatregelen om die optimaal te beperken. De bepaling van het aantal BHV-ers is hier bijvoorbeeld van afhankelijk. Een ander voorbeeld uit dit onderzoek betreft NEN 7510 (zie illustratie op p. 12).

Open normen herbergen in de praktijk vaak een spanningsveld. Doordat de norm open is, moet er zelf worden nagedacht en afgewogen wat tijdrovend kan zijn. Ook is er kennis en ervaring nodig om reële risico's in te schatten en goed onderbouwde afwegingen te maken. Vooral voor kleine en/of beginnende bedrijven kan dit problemen opleveren. Zonder ervaring is het lastig om een reële inschatting te maken van risico's. Het

ontbreken van concreetheid en duidelijkheid bij open-normen kan dan bijdragen aan onzekerheid. Hierdoor brengen open normen het risico met zich mee dat zij leiden tot onnodige nalevingskosten door 'overcompliance'. Bijvoorbeeld omdat risico's te hoog worden ingeschat, of omdat vanwege onzekerheid een (dure) adviseur moet worden ingeroepen.

Bovenstaande in ogenschouw nemende heeft tot gevolg dat beleidsmakers en wetgevingsjuristen van de overheid die (dwingende) verwijzingen naar NEN-normen opnemen niet zonder meer mogen veronderstellen dat deze NEN-normen in de context van het beoogde beleid voor alle doelgroepen toepasbaar zijn. Dit geldt vooral daar waar het gaat om procesnormen en open normen. Toch lijkt dit wel te gebeuren. Zie ook de illustratie aan de hand van NEN 7510. Het is in onze ogen dan ook van belang dat wanneer in wet- en regelgeving een dwingende verwijzing naar een NEN-norm wordt opgenomen, de toepasbaarheid van de norm daarmee integraal onderdeel wordt van de toetsing van de wet.

Illustratie - Informatiebeveiliging in de zorg; toepasbaarheid NEN 7510 voor de homeopathische praktijk van Lisanne...

Lisanne geneest patiënten op homeopathische wijze. Ze heeft gelezen dat NEN 7510 verplicht is voor zorginstellingen of bedrijven die met medische gegevens werken. Ze vraagt zich af of zij ook moet voldoen aan deze norm. Na zoeken op internet blijkt dit inderdaad het geval. De wetgever heeft dit specifiek opgenomen in de wet. Lisanne besluit NEN 7510 aan te schaffen. Dit kost haar €79,20 maar daar krijgt ze dan ook wel een document van 146 pagina's voor. Het valt Lisanne op dat de norm niet begint met een duidelijke omschrijving van de (beoogde) doelgroep en toepassingsgebied. Er zit nogal een verschil tussen een academisch ziekenhuis en de homeopathische praktijk van Lisanne, maar in de norm wordt er geen onderscheid gemaakt. Uitgangspunt in de norm is het principe 'Pas toe of leg uit'. Dat betekent, dat de maatregelen zullen moeten worden toegepast, tenzij er redenen zijn om dit niet te doen. Redenen kunnen onder andere zijn: (1) de geldende beleidsuitgangspunten van de zorginstelling, (2) het ontbreken van draagvlak of (3) een alternatieve maatregel die voldoende dekking geeft. Maar wat betekent dit nou voor de homeopathische praktijk van Lisanne? Wat zijn geldende redenen om aan bepaalde maatregelen niet te voldoen? Mag ze zelf bepalen wat ze verstaat onder het ontbreken van draagvlak? Lisanne weet nog steeds niet wat ze moet doen om te voldoen aan de eisen. Op de website van het NEN vindt Lisanne een steunpunt NEN 7510 en ze besluit dit dan ook te bellen. Ze krijgt te horen dat ze eventueel de speciale training zou kunnen volgen die het NEN aanbiedt, kosten €985,-. Een andere mogelijkheid is de aanschaf van het praktijkhandboek 'Informatiebeveiliging in de zorg; werken met NEN 7510'. Dit kost haar 'slechts' €129,-. Aangezien Lisanne niet weet of dit dan wel het antwoord op haar vragen gaat geven besluit ze het er maar bij te laten zitten en de beveiliging naar eigen inzicht in te richten...

3.1.3. Bevinding 3: De overheid is niet duidelijk over de wijze waarop gelijkwaardigheid dient te worden aangetoond

Bevinding 3: Overheid is niet duidelijk over de wijze waarop gelijkwaardigheid dient te worden aangetoond

- Geen duidelijkheid ten aanzien van procedure en criteria
- Geen beschikbaarheid van eerdere besluiten t.a.v. alternatieven

In sommige gevallen is in de regelgeving de bepaling opgenomen dat organisaties is toegestaan de wettelijke doelen op een alternatieve manier te bereiken. Dit alternatief moet dan wel bijdragen aan bijvoorbeeld een gelijkwaardig veiligheidsniveau. Dit speelt bijvoorbeeld rondom ontruimingsinstallaties (NEN 2575). In het onderzoek is getracht publieke en gezaghebbende informatie te vinden ten aanzien van de procedure en de eisen met betrekking tot het uitvoeren van een gelijkwaardigheidsonderzoek. Het is niet gelukt om ook maar enige informatie hieromtrent te vinden. Een duidelijk kader lijkt dan ook te ontbreken. Ook is er geen gezaghebbende informatie gevonden over in de praktijk al toegepaste gelijkwaardige alternatieven. Aannemelijk is dat dit een drempel opwerpt om te innoveren en gebruik te maken van innovatieve alternatieve oplossingen. Ondernemers moeten ofwel de – onbekende – kosten en de onzekerheid ten aanzien van de uitkomst van het gelijkwaardigheidsonderzoek op zich nemen of afzien van een gelijkwaardig maar goedkoper alternatief en de kosten daarvan voor lief nemen. Beiden zijn onnodige regeldruk.

3.2. Potentiële impact op de regeldruk

3.2.1. Gevolgen (ervaren) regeldruk

De mate waarin de in paragraaf 3.1 genoemde factoren daadwerkelijk leiden tot onnodige (ervaren) regeldruk wordt sterk beïnvloed door de specifieke context. Daarbij zijn een aantal aspecten van belang:

- De wijze waarop burgers en bedrijven zich informeren over wettelijke vereisten;* Vertrouwen burgers en bedrijven op experts of willen ze zichzelf informeren? In het eerste geval zal de beleving van regeldruk naar verwachting lager zijn (maar de onnodige regeldruk mogelijk hoger!) dan in het tweede geval. Met name als burgers en ondernemers zelf op zoek gaan naar informatie zullen ze stuiten op een veelheid aan lastig te duiden informatie.
- De bekendheid met regels en bewuste naleving;* Zijn burgers en bedrijven überhaupt bekend met de regels – of leven ze deze bewust of onbewust al dan niet na? Rondom diverse casussen (zonnepanelen, liften, bedrijfshulpverlening, keuring elektrische apparaten) zijn er signalen dat de bewuste naleving onder burgers en kleine bedrijven laag is.
- De 'normacceptatie' van burgers en bedrijven; De mate waarin en de wijze waarop burgers en ondernemers regeldruk ervaren wordt ook beïnvloed door hun eigen normatieve ideeën en verwachtingen over het recht. Van 'ik zou me erg onprettig voelen als ik een regel zou overtreden' tot 'als niemand het ziet of merkt, kun je een regel net zo goed aan je laars lappen'

In dit onderzoek zijn we in de casusbeschrijvingen uitgegaan van de burger of ondernemer die graag zelf wil doorgronden aan welke eisen hij moet voldoen én die met zo min mogelijk ondersteuning zaken zelf wil regelen of wil kunnen vaststellen dat de expert zijn of haar werk goed doet.

Onnodige administratieve lasten als gevolg van hoge kosten voor kennisname

Wanneer met bovenstaande bril naar de cases wordt gekeken valt allereerst op dat er voor deze groep burgers en ondernemers in alle onderzochte cases sprake is van onnodig hoge kosten van kennisname als gevolg van slechte vindbaarheid van begrijpelijke gezaghebbende informatie. Hierdoor zijn burgers en ondernemers die graag zelf zaken willen doorgronden veel tijd kwijt met het zoeken naar de juiste informatie. De kosten van kennisname zijn dus hoog en er is dan ook sprake van onnodige administratieve lasten. Een beter georganiseerde informatievoorziening zou op dit punt een procentueel forse besparing kunnen opleveren.

Onnodige (nalevings)kosten als gevolg van 'over-compliance' of boetes

Naast hoge kennisname kosten zorgt de slechte vindbaarheid van begrijpelijke gezaghebbende informatie er ook voor dat burgers en bedrijven door de bomen het bos niet meer zien. Dit maakt burgers en ondernemers op twee manieren kwetsbaar. Enerzijds doordat zij de wettelijke eisen niet vinden en onbedoeld niet-naleven met als gevolg risico's van boetes of onverzekerde aansprakelijkheid. Anderzijds doordat zij meer eisen naleven dan strikt wettelijk noodzakelijk (en in hun situatie gepast). Ten aanzien van dit laatste punt zijn in dit onderzoek ook meerdere voorbeelden gevonden waarin toezichthouders, brancheorganisaties, certificerende organisaties en commerciële adviespartijen informatie (bewust of onbewust) 'kleuren'. Daarbij worden burgers en ondernemers gestimuleerd om zekerheidshalve diensten af te nemen. Diensten worden gelinkt aan wettelijke verplichtingen zonder dat evident is dat deze wettelijke basis er ook echt is. In onderstaande tabel zijn daarvan een aantal illustraties opgenomen.

Onderwerp

- | | |
|------------|--|
| BHV | <input type="checkbox"/> Websites waarin gesuggereerd wordt dat een jaarlijkse training wettelijk verplicht is |
| | <input type="checkbox"/> Aanbieden van BHV-training in combinatie met WA-verzekering |

Elektrische apparaten	<input type="checkbox"/> Websites die nadrukkelijk NEN 3140 verbinden met Arboregelgeving ¹⁰ en (Brand)verzekeraars
Draagbare brandblusinstallaties	<input type="checkbox"/> Websites die suggereren dat jaarlijks gekeurd moet worden

Dit leidt op twee manieren tot onnodige regeldruk. Allereerst doordat onnodig een beroep wordt gedaan op experts in situaties waarin de ondernemer ook zelfstandig maatregelen had kunnen treffen¹¹. Zo kan het keuren van arbeidsmiddelen conform de Arboregelgeving in veel gevallen ook prima door een deskundige medewerker geschieden. Ten tweede doordat experts in veel gevallen belang hebben bij het leveren van extra – niet strikt wettelijk noodzakelijke – diensten. Comfort die de klant strikt genomen niet nodig heeft, maar die hij door onduidelijkheid niet kan onderscheiden van het wettelijk vereiste, of doordat hij simpelweg geen keuze heeft om alleen diensten voor het wettelijk verplichte minimum af te nemen.

Ergernis en onzekerheid

Tot slot kan veel regeldruk worden ervaren door ergernis en onzekerheid. Het niet kunnen vinden van informatie is hinderlijk voor burgers en ondernemers. Veel mensen zullen zich hieraan ergeren. Misschien nog wel vervelender is als je wel de intentie hebt om na te leven, maar de regelgeving niet toepasbaar is binnen je eigen onderneming. Dit terwijl je weet dat de overheid burgers en bedrijven aanspreekt op het naleven van de wet en het verschaffen van tijdige en juiste informatie daarover. Dit zorgt voor onzekerheid bij burgers en bedrijven en verhoogt de kans op over-compliance.

3.2.2. Regeldruk per casus

Per casus komen bovenstaande elementen in meer of mindere mate voor. Onderstaand is een overzicht per casus gepresenteerd waarbij ook een kwantitatieve inschatting is gemaakt van de onnodige regeldruk.

Casus	Doelgroep	Aantal	Onnodige regeldruk	€ (per jaar)	Oorzaak regeldruk	Verwijzing naar NEN norm
Brandblussers	Alle organisaties met brandblusmiddelen	2,5 mln brandblusmiddelen 1 mln brandslanghospels	Hoog	€25 mln (AL / INK)	Slechte informatievoorziening waardoor onduidelijkheid over keuringsfrequentie. Hierdoor kans op 'over-compliance'.	Dwingend
Ontruimingsinstallaties	Alle organisaties met ontruimingsinstallaties	Fractie van 1300 gebruiksbesluiten per jaar	Beperkt	€1,3 mln (INK)	Onduidelijkheid ten aanzien van procedure bewijzen gelijkwaardigheid alternatief. Hierdoor wordt geen gebruik gemaakt van goedkopere alternatieven.	Dwingend
Opleiding BHV	Alle organisaties met medewerkers	600 duizend BHV-ers	Hoog	€11,7 mln (INK)	Onduidelijkheid ten aanzien van frequentie van bijscholen BHV-ers. Hierdoor eventueel onnodig hoog, wat leidt tot 'over-compliance'.	Niet-dwingend
Informatiebeveiliging	Alle zorgaanbieders	28 duizend zorgpraktijken	Hoog	€13 mln (AL / INK)	Slechte vindbaarheid	Dwingend

¹⁰ Tot 01 januari 2013 was dit nog wel verplicht, nu geldt dit alleen nog voor bedrijven die werken met asbest

¹¹ Onze mening is dat het inhuren van adviseurs een gezonde economische afweging hoort te zijn, waarbij van belang is dat de burger/ondernemer zelf kan afwegen of hij op grond van de wettelijke vereisten met de inhuur beter af is.

					informatie en niet toepasbaar voor kleine ondernemer. Hierdoor hoge kennisname kosten en eventueel onnodige inhuur adviseur.	
Onderhoud liften	Alle eigenaren van gebouwen met liften	88 duizend liften	Niet aangetroffen	-	-	Niet-dwingend
Installeren zonnepaneel	Alle burgers en bedrijven	NB	Redelijk	200 dznd <u>uur</u>	Slechte informatievoorziening, waardoor hoge kennisname kosten	Dwingend
Keuring elektrische apparaten	Alle organisaties met elektrische arbeidsmiddelen	319 duizend organisaties	Hoog	€6 mln	Slechte informatievoorziening waardoor onduidelijkheid ten aanzien van noodzaak tot, en frequentie van, keuring. Hierdoor hoge kennisname kosten en kans op 'over-compliance'.	Dwingend (alleen voor bedrijven die werken met asbest)

4. Conclusies & Aanbevelingen

Normalisatie heeft grote voordelen voor het bedrijfsleven omdat het de efficiency vergroot en het handelsverkeer bevordert. Burger en maatschappij profiteren als geheel van de door bedrijven aan zichzelf opgelegde standaarden. Deze standaarden zijn bevorderlijk voor de uniformiteit van bepaalde producteigenschappen, voor de veiligheid en duurzaamheid van producten en productiemethoden en voor opleidingen.

Uit dit onderzoek blijkt echter ook dat het (in)direct verwijzen naar normen in wet- en regelgeving door de overheid in gevallen leidt tot onnodige regeldruk. Slechte informatievoorziening vanuit de overheid en het NEN, verwijzen naar NEN-normen die niet toepasbaar zijn voor kleine ondernemers en onduidelijkheid over de wijze waarop gelijkwaardigheid dient te worden aangetoond leidt tot irritatie, overcompliance en onnodige administratieve lasten als gevolg van hoge kosten voor kennisname. Dit alles kost burgers en ondernemers miljoenen euro's per jaar.

Conclusie 1

Er is onnodige regeldruk voor burgers en ondernemers als gevolg van de slechte vindbaarheid van begrijpelijke, gezaghebbende informatie die de (minimale) eisen uit wet- en regelgeving en de rol van NEN-normen daarbinnen duidt. Dit maakt burgers en ondernemers kwetsbaar voor onnodige regeldruk door overcompliance.

Aanbeveling: Verbeter de informatievoorziening

- Organiseer eenduidige vindbare gezaghebbende informatie over wettelijke minimumvereisten
- Maak wettelijke vereisten begrijpelijk vanuit het perspectief van (groepen) burgers en bedrijven
- Verbeter zoekresultaten en onderhoud van informatie
- Creëer extra wettelijke zekerheid voor burgers en bedrijven (vangnet)
- Bevorder de kwaliteit van informatie door derden

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de organisatie van de informatievoorziening rondom de meeste van de onderzochte casussen flink kan worden verbeterd. Het probleem is hierbij niet dat de goede informatie niet ergens 'staat', maar dat burgers en ondernemers deze niet goed kunnen vinden én duiden ten opzichte van alle andere informatie die er is. Dit versterkt de achterstand in informatie die burgers en bedrijven al van nature hebben ten opzichte van de wetgever (stelt de eis), de normcommissie (stelt de norm), het NEN (verkoopt de norm), de leverancier (schermt met de wettelijke eis), de adviseur (verdient aan de norm), de certificerende instelling (verdient aan de norm) en de toezichthouder (toetst de norm). Dit kan leiden tot een onbedoeld nalevingsoverschot. Voor het verbeteren van de informatievoorziening hebben wij dan ook de volgende adviezen, welke in samenhang opgepakt moeten worden:

Organiseer eenduidige vindbare gezaghebbende informatie over wettelijke minimumvereisten

Geef het organiseren van praktische informatievoorziening bij nieuwe of wijzigingen in wet- en regelgeving een prominente plek in het beleids- en uitvoeringsproces. Dit vraagt om een integrale benadering waarin uitvoerders, toezichthouders en marktpartijen actief worden betrokken. Er dient een duidelijk eigenaarschap te zijn en regie gericht op het continu verbeteren (en actualiseren) van de informatie (dus geen eenmalige exercitie). Verder is het van belang dat er een feedback loop bestaat waarin signalen van burgers en bedrijven over onduidelijkheid snel en adequaat (interactief) kunnen worden opgepakt. Tot slot moet een begrijpelijke set van informatie (regelgeving, toelichting, praktijkvoorbeelden, FAQ's) vanuit één publiek toegankelijke bron beschikbaar worden gemaakt als open data. Dit zodanig dat rijksoverheid, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders, brancheorganisaties, consumentenorganisaties binnen hun omgeving gebruik kunnen maken van dezelfde set van informatie en de vindbaarheid via zoekmachines wordt vergroot.

❑ **Maak wettelijke vereisten begrijpelijk vanuit het perspectief van (groepen) burgers en bedrijven**

Informatie van de overheid en de onderzochte NEN-normen maken lang niet altijd duidelijk hoe de normen in de praktijk uitwerken. Vergezel normen daarom van voorbeelden van minimum implementaties die voldoen aan de norm naast voorbeelden die niet voldoen aan de norm. Uitdaging is daarbij het vinden van de juiste maat:

- ✓ Begin bij veel voorkomende bedrijfssituaties;
- ✓ Differentieer indien nodig naar veel voorkomende life-events / praktijksituaties;
- ✓ Maak duidelijk welke doelgroep je beoogt en met welke taal je die aanspreekt (expert of de leek);
- ✓ Leg prioriteit aan bij de inhoud: richt je (risico gericht) op het communiceren van de belangrijkste boodschap en verval niet in onnodige details;
- ✓ Geef ook illustraties van praktijksituaties zowel in het geval van open als van gesloten normen;
- ✓ Accepteer dat je nooit volledig kan zijn in je communicatie, maar zorg wel voor een vangnet (helpdesk, vraagbaak, forum).

❑ **Verbeter zoekresultaten en onderhoud van informatie**

De informatie die werd gevonden via zoekfuncties van overheidsites én zoekmachines was regelmatig verouderd. Ook werd onjuiste en tegenstrijdige informatie op overheidswebsites aangetroffen. Lang niet altijd stond de actuele informatie 'bovenaan'. Dit veroorzaakt onnodige regeldruk door hoge kosten van kennisname. Advies is dan ook om het vinden van juiste informatie via zoekmachines en via overheidswebsites te verbeteren:

- ✓ Zoekresultaten die burgers vinden met dezelfde (gebruikelijke- niet juridische) zoektermen via verschillende ingangen moeten zoveel mogelijk hetzelfde zijn. Actuele informatie moet daarbij 'bovenaan staan';
- ✓ Van gevonden informatie moet de status duidelijk zijn, zodat burgers en bedrijven meteen kunnen zien welke informatie verouderd is. Pertinent onjuiste informatie moet worden verwijderd;

Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het publiek. Bijvoorbeeld door burgers en bedrijven te belonen als zij verouderde of onjuiste informatie signaleren en melden.

❑ **Creëer extra zekerheid voor burgers en bedrijven**

Verwacht wordt dat burgers en bedrijven zich aan de wet houden. Dit kan alleen als de informatievoorziening vanuit overheidswege op orde is. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat het qua vindbaarheid, actualiteit en inhoudelijk juistheid in sommige gevallen schort. Het lijkt dan ook billijk dat er meer wederkerigheid ontstaat – naar analogie van *lex silencio positivo* – in de relatie van overheid tot burgers en ondernemers. Dit zodat bij onjuiste, onvindbare of onbegrijpelijke gezaghebbende informatie van de overheid, burgers en of bedrijven aanspraak kunnen maken op *coulance* bij toezicht. Voor overheidsorganisaties zou dit een extra stimulans moeten geven de informatievoorziening nog beter te organiseren.

❑ **Bevorder de kwaliteit van informatie door derden**

Het komt voor dat brancheorganisaties en 'adviseurs' met "wettelijke eisen" schermen die niet (langer) van kracht zijn. Van belang is dat geborgd wordt dat deze informatie in lijn is met de wet:

- ✓ Stel praktijkinformatie over toepassing van wet- en regelgeving in de vorm van open-data beschikbaar en ontwikkel en beheer deze waar mogelijk samen met (semi)private organisaties;
- ✓ Maak als overheid het juist verwijzen naar wettelijke eisen een verplicht onderdeel van het kwaliteitssysteem (accreditering, certificering, normering) van normopstellers, certificerende instanties en gecertificeerde organisaties.

Conclusie 2

Een deel van de onderzochte NEN-normen zijn niet effectief te gebruiken in de praktijk van de kleine ondernemer

Aanbeveling: Neem geen verwijzingen naar NEN-normen op in de wet- en regelgeving

Neem geen verwijzingen naar NEN-normen op in wet- en regelgeving

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat een aantal van de onderzochte NEN-normen niet of lastig toepasbaar zijn voor een kleine ondernemer. Dit geldt met name voor proces-normen en/of open normen. In dat kader bevelen wij dan ook aan geen dwingende verwijzingen naar NEN-normen op te nemen in de wet. Wel kan er voor worden gekozen om er in de toelichting naar te verwijzen als mogelijk manier van naleven.

Daar waar de wetgever wil dat NEN-normen (of delen daarvan) worden nageleefd is het advies deze eisen integraal over te nemen in de wet (zonder verwijzing naar NEN), dan wel deze NEN normen onverkort – inclusief toelichtingen en samenhangende normen – online publiekelijk toegankelijk te maken. Belangrijk daarbij is wel dat de overheid voorafgaand hieraan zelfstandig onderzoek doet naar de toegankelijkheid en proportionaliteit / toepasbaarheid van de NEN-norm in de praktijk. De regeldrukeffecten van de NEN-normen zouden naar onze mening in die gevallen onderdeel uit moeten maken van de reguliere toetsing van wet- en regelgeving. Dit betekent dat de overheid vooraf expliciet de eventuele administratieve lasten en/of inhoudelijke nalevingskosten die samenhangen met de norm kwantificeert en toetst bij ondernemers, groot en klein.

Conclusie 3

Gezaghebbende transparante informatie over hoe je aantoont dat een alternatief gelijkwaardig is en aan welke criteria daarbij dient te worden voldaan ontbreekt. Ook zijn eerder genomen besluiten ten aanzien van alternatieven niet vindbaar (jurisprudentie).

Aanbeveling: Verbeter de informatievoorziening t.a.v. mogelijk gelijkwaardigheidsonderzoek

Verbeter de informatievoorziening t.a.v. mogelijk gelijkwaardigheidsonderzoek

Daar waar de regelgeving ruimte laat voor alternatieven voor NEN-normen moet dit beter gefaciliteerd worden. Duidelijk moet zijn waar burgers en bedrijven terecht kunnen voor meer informatie over alternatieve manieren om invulling te geven aan wettelijke vereisten:

- ✓ Creëer een duidelijk aanspreekpunt bij toezichthouders
- ✓ Zorg voor een transparante procedure (level playing field)
- ✓ Bevorder landelijke informatieverschaffing over goedgekeurde alternatieve oplossingen, bijvoorbeeld door een (publieke)kennisbank

Deloitte.

Deloitte.

Disclaimer:

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu, a Swiss Verein, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/about for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu and its member firms.