



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Omgang met regels

Plantenga, R.A.

Citation

Plantenga, R. A. (2024, September 26). *Omgang met regels*. SIKS Dissertation Series.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4093852>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4093852>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

3 Aandacht van de overheid voor regeldruk

In het afgelopen hoofdstuk hebben we wetenschappelijke perspectieven op regeldruk behandeld. We hebben daarbij rationele en ervaringsgerichte vormen van omgang met regels onderscheiden. In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop de Nederlandse regering beleid heeft ontwikkeld ten aanzien van de omgang met regels, en in het bijzonder ten aanzien van regeldruk. De beschrijving van de aandacht voor regeldruk is vooral inventariserend. Wij kijken naar de wijze waarop de regering rekening houdt met de urgentie van het gemaakte psychologische onderscheid. In onze beschrijving laten we duidelijk zien dat de ervaringsgerichte dimensie onderbelicht blijft bij de door de regering voorgestane aanpak van regeldruk. Vanzelfsprekend heeft dit gebrek aan aandacht belangwekkende gevolgen gehad voor de effectiviteit van de aanpak.

De rationele benadering van regeldruk is in de literatuur uitgebreid beschreven en wordt gekenmerkt door een instrumentele aanpak van regeldruk.²³¹ De overheid gaat ervan uit dat regeldruk meetbaar is en hanteert de nodige instrumenten waarmee regeldruk in kaart wordt gebracht en beheersbaar wordt gemaakt. Zo worden sinds 2009²³² de hoeveelheid wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen met de regelgevingsmonitor bijgehouden.²³³ De kostenlasten van regels worden voor de totstandkoming geschat door ex ante evaluaties (*impact assessments*). Voorts worden de kosten van regels sinds 2007 berekend met instrumenten als het Standaard Kostenmodel (SKM)²³⁴ dat in 2014 een vervolg heeft gekregen in het Handboek Regeldruk²³⁵ welke in 2017 weer werd vervangen door het Handboek Meting Regeldrukkosten.²³⁶ Op basis van de hieruit voortvloeiende kostenberekeningen zijn dan weer kostenreductiedoelstellingen en kostenreductiemaatregelen te formuleren en ook daadwerkelijk geformuleerd. Een ander voorbeeld betreft de kwaliteit van regels. Zo werden kwaliteitseisen uitgewerkt in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), een circulaire van de Nederlandse minister-president die sinds 1993²³⁷ als gids dient voor Nederlandse

²³¹ Van Gestel & Hertogh 2006; Voermans 2015; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

²³² Toezegging Regelgevingsmonitor (31.700 VI en 31.731, nrs. 1 en 2) (T01069) 2009.

²³³ Ons kabinet berekent de hoeveelheden op basis van het Basiswettenbestand op www.wetten.nl.

²³⁴ Regiegroep Regeldruk 2008.

²³⁵ Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken 2014.

²³⁶ Opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

²³⁷ Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992, Stcrt. 1992, 230. Inwerkingtreding: 1 januari 1993.

wetgevingsjuristen en die telkens, als daar aanleiding toe is, wordt aangepast aan de ontwikkelingen.²³⁸ In 2011 werd door de minister van Veiligheid en Justitie een nieuwe werkwijze voor een integrale voorbereiding en verantwoording van beleid en wetgeving aangekondigd, het Integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving (IAK).²³⁹ Dit nog altijd fungerend kader, is een via internet toegankelijk systeem²⁴⁰, waarin aan de hand van vragen alle relevante kwaliteitsaspecten zijn opgenomen die bij een voorstel een rol kunnen spelen.²⁴¹ Binnen deze werkwijze spelen de Aanwijzingen voor de regelgeving een belangrijke rol. Dit alles laat duidelijk zien dat het overheidsbeleid regeldruk voornamelijk rationeel-instrumenteel benadert.²⁴²

De overheid worstelt daarbij echter met het ontwikkelen van beleid om regeldruk in de *beleving van de samenleving* terug te dringen. Meetbare vermindering van regeldruk leidt niet altijd tot een merkbare vermindering van regeldruk in de samenleving. Dat ervaringsgerichte mensen meer intuïtief en emotioneel met regels omgaan, blijft vooralsnog buiten beeld. Wij zien dan ook vanaf het begin van onze eeuw een steeds terugkerend patroon in het *kabinetsbeleid* en wel als volgt. (1) Ondanks de vele inspanningen van de opvolgende kabinetten om de rationeel-instrumentele regeldruk terug te dringen en (2) ondanks de successen die zij hierbij claimen, (3) blijven mensen die het aangaan aangeven dat het gevoel van druk in hun beleving niet merkbaar afneemt en (4) blijven deskundigen aanwijzingen geven om vooral gedragswetenschappelijke kennis bij het regeldrukbeleid te betrekken waarna (5) het kabinet met nieuwe plannen komt en (6) dit patroon zich na verloop van tijd weer herhaalt.

De kritiek op de rationele, calculerende benadering wordt vanaf het begin van onze eeuw steeds luider en de interesse voor de wijze waarop mensen regeldruk ervaren neemt toe. Het blijkt echter lastig om de ervaring van regeldruk te doorgronden en al helemaal om beleid op dit terrein te ontwikkelen. Doordat het kabinetsbeleid hiermee sociaal-emotionele belangen verwaarloost is het zeer waarschijnlijk dat een deel van de samenleving regeldruk is blijven ervaren en dat de (emotionele) psychische spanningen in de samenleving in die tijd zijn blijven toenemen.

²³⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>; laatst geraadpleegd 19 februari 2020.

²³⁹ Kamerstukken II 2009/10, 31731, 6.

²⁴⁰ Zie: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>.

²⁴¹ Kamerstukken II 2010/11, 29 515, nr. 330.

²⁴² Houppermans 2012.

In dit hoofdstuk schetsen wij in het kort op welk wijze kabinetten hebben getracht om regeldruk *merkbaar* terug te dringen. Wij richten de schijnwerper op de benadering van het begrip *beleving van regeldruk* dat vaak wordt aangeduid met *merkbare* regeldruk of een equivalent hiervan.²⁴³ Om dit te bewerkstelligen brengen wij vanaf 2007 steeds per kabinetsplan de benadering van het begrip merkbare regeldruk in kaart en geven de reacties van veldpartijen op de merkbaarheid (beleving) weer. Bovendien noemen we de relevante rapporten die een pleidooi houden voor een gedragswetenschappelijke benadering van het begrip regeldruk. Dit alles beschrijven wij aan de hand van de natuurlijke chronologie. In 3.1 beschrijven wij de Kabinetsplannen 2007-2011 en geven voorbeelden van signalen uit de samenleving dat de beleving van regeldruk niet merkbaar afneemt. Dan behandelen wij: in 3.2 het WRR rapport “de menselijke beslisser” (2009), in 3.3 de Kabinetsplannen 2012-2017 met de bijgaande signalen uit de samenleving, in 3.4 Drie nieuwe pleidooien voor een gedragswetenschappelijke benadering van het begrip regeldruk en in 3.5 de Kabinetsplannen 2018-2021. We sluiten dit hoofdstuk af met sectie 3.6 waarin we (1) aandacht besteden aan het Coalitieakkoord 2021 – 2025 en (2) een voorlopige conclusie geven op basis van wat wij nu weten (zeg na de verkiezingsuitslag van 22 november 2023).

3.1 Kabinetsplannen 2007-2011

De Algemene Rekenkamer gaf in 2006 aan dat het door het kabinet gestelde reductiedoel om in de periode 2003–2007 de administratieve lasten van het bedrijfsleven structureel met 25% (€4,1 miljard) te verlagen, voor een groot deel was behaald, maar dat het kabinetsbeleid “minder merkbaar effect heeft voor het bedrijfsleven dan uit de kabinetsrapportages valt op te maken.”²⁴⁴ Zo merkten ondernemers bijvoorbeeld weinig van de geclaimde afname van regeldruk.

In 2007 presenteerde het kabinet, in het rapport “Merkbaar minder regeldruk voor ondernemers”, zijn nieuwe plannen voor de periode 2007-2011.²⁴⁵ Hierin werd aangekondigd dat, omwille van een innoverende, concurrerende en ondernemende economie, regeldruk

²⁴³ Voor een overzicht van de historische, politieke, juridische en beleidsmatige context van het begrip regeldruk verwijzen wij naar de literatuur van Van Gestel & Hertogh 2006, Vergeer 2017 en Blesgraaf 2022.

²⁴⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 605, nrs. 1-2, p. 5.

²⁴⁵ Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 202.

voor ondernemers merkbaar zal worden verminderd. In 2007 stelt ook de Wereldbank de geringe merkbaarheid van de regeldrukvermindering onder ondernemingen in Nederland aan de orde.²⁴⁶ Hiervoor worden een aantal redenen genoemd en één daarvan is dat het Standaard Kosten Model (SKM) onvoldoende geschikt is om allerlei *annoyance factors* te identificeren. De eenzijdige instrumentele gerichtheid van het Nederlandse beleid ontnemt het zicht op bredere en belangrijkere regelgevende effecten.²⁴⁷ De merkbaarheid van het verminderen van regeldruk wordt in verband gebracht met *hinderlijke factoren* die al met al niet in beeld worden gebracht.

Maar ook op lokaal niveau wordt geklaagd over de geringe merkbaarheid van een vermindering van regeldruk. Zo constateerde Kamphuis in 2010²⁴⁸ een discrepantie tussen de objectieve (materiële) en subjectieve (immateriële) opvattingen binnen de Enschedese uitvoeringsinstantie van de Wet Werk en Bijstand. Regeldruk in kwantitatieve zin kan door degenen die met de regelingen moeten werken ook op andere wijze worden ervaren (subjectieve opvattingen). Zo gaf Kamphuis aan dat “Dit subjectieve element van regeldruk een belangrijke toevoeging aan de discussie rondom het terugdringen van regeldruk bij het uitvoeren van wetgeving is. Waar het aantal regels in een specifiek geval afneemt, de mate van regeldrukervaring juist kan stijgen.”²⁴⁹ Regeldruk wordt niet alleen als een financieel-economische last ervaren maar ook bijvoorbeeld als een andere last of als irritatie. Het besef groeit dat merkbaarheid van regeldruk niet (uitsluitend) op een objectief-instrumentele wijze kan worden benaderd en in verband moet worden gebracht met een andere last of irritatie.

In datzelfde jaar werd het eindrapport²⁵⁰ van het programma “Merkbaar minder regeldruk voor ondernemers” gepubliceerd. Hieruit blijkt dat de afname van regeldruk vooral diende te worden bewerkstelligd door de lasten van ondernemers te verlagen en “de dingen voor ondernemers gemakkelijker te maken.”²⁵¹ Maar ondanks de cijfermatig aantoonbare vermindering van de regeldruk bleek uit macrometingen dat er “sinds 2008 nauwelijks beweging in regeldrukperceptie was waar te nemen.”²⁵² Merkbaarheid, in de zin van ervaring, lijkt der-

²⁴⁶ Wereldbank 2007.

²⁴⁷ Wereldbank 2007, p. 6.

²⁴⁸ Kamphuis 2010.

²⁴⁹ Kamphuis 2010, p. 38.

²⁵⁰ Regiegroep Regeldruk 2010.

²⁵¹ Regiegroep Regeldruk 2010, p.16.

²⁵² Regiegroep Regeldruk 2010, p.3.

halve geen direct verband te houden met cijfermatige overwegingen. Deze waarneming ondersteunt de gedachte dat mensen met een ervaringsgerichte verwerkingsvoorkeur regeldruk op een andere wijze interpreteren dan mensen met een rationele verwerkingsvoorkeur. De discrepantie tussen de cijfermatige vermindering van regeldruk en de beleving van regeldruk werd volgens het rapport ook in het Verenigd Koninkrijk (VK) waargenomen. Interessant hierbij is echter, dat “de Algemene Rekenkamer in het VK concludeert dat het merkbaar verminderen van regeldruk (en kosten) voor bedrijven alleen dan kan slagen als departementen - veel meer dan nu - een grondig begrip hebben over welke onderdelen van hun beleid bedrijven als hinderlijke regelgeving ervaren en welke aspecten van dat beleid juist tot een positieve(re) perceptie leidt.”²⁵³ Merkbaarheid wordt hier in verband gebracht met *hinderlijke* regelgeving.

Het eindrapport liet verder zien dat uit een in Nederland ondernomen micrometing van de regeldrukbeleving van individuele ondernemers bleek dat zij van mening waren dat de regeldruk niet was gestegen en zelfs licht was gedaald. De opstellers van het rapport zagen in deze uitkomsten een trendbreuk met de ontwikkelingen over de afgelopen decennia, waarin ondernemers steeds aangaven dat regeldruk in hun beleving sterk was toegenomen.

In 2011 bleek echter uit een door de ING gehouden enquête onder 1250 MKB'ers dat ondernemers juist *geen afname* van regeldruk ervoeren.²⁵⁴ In 2012 concludeerden Snoei en Boog eveneens dat de beleving van regeldruk *blijvend hoog* was onder MKB'ers.²⁵⁵

3.2 WRR rapport (2009) “De menselijke beslisser”

In de voorgaande sectie zagen we dat de interesse langzaam verschuift naar de wijze waarop regeldruk wordt beleefd. Wat merken mensen van regeldruk? In 2006 waren Van Gestel en Hertogh, naar aanleiding van hun internationale literatuuronderzoek, tot de conclusie gekomen dat (alleen) het voornamelijk in Amerika (VS) ontwikkelde concept van *legal consciousness*²⁵⁶ een bijdrage kan leveren om de beleving van regeldruk te verklaren. Als we willen begrijpen waarom mensen regeldruk ervaren dan zullen wij meer moeten weten van hun gedrag bij hun omgang met regels.

²⁵³ Regiegroep Regeldruk 2010, p.26.

²⁵⁴ ING enquête 2011.

²⁵⁵ Snoei & Boog 2012.

²⁵⁶ Zie voor een beschrijving van dit begrip Silbey 2005, 2008. In 4.1.3 gaan we nader op dit begrip in.

In 2009 kwam het rapport “De menselijke beslisser” van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit. Het was een verkenning van de nieuwe kennis die de diverse wetenschappelijke disciplines²⁵⁷ over menselijk keuzegedrag hadden ontwikkeld. Hierbij stonden vooral de volgende thema’s centraal: (1) de effecten van de wijze waarop keuzes zijn vormgegeven, (2) de invloed van signalen uit de omgeving en (3) het belang van onbewuste processen. De WRR vroeg zich af of deze kennis een nuttige bijdrage kan leveren aan pogingen van de overheid om keuzes van mensen zo te beïnvloeden dat politieke doelen beter worden gerealiseerd. Ook werd er volop aandacht besteed aan de vraag of deze nieuwe inzichten een inbreng kunnen leveren aan de brede discussie over sturing en keuzevrijheid. De gedachte achter dit rapport was “...dat overheidsbeleid de meeste kans van slagen heeft wanneer dat zo goed mogelijk aansluit op de psychologie van mensen.”²⁵⁸ Alhoewel het rapport handelt over de relatie tussen overheid en keuzegedrag van de burger in het algemeen, lijken deze inzichten ook een belangrijke rol te kunnen spelen bij het begrijpen van regeldrukervaringen. De vraag is dan of de beelden van regeldruk bij de overheid en de burger voldoende op elkaar aansluiten?

Het WRR rapport laat zien dat regeldruk ook op een andere wijze begrepen kan worden dan in termen van *objectieve kwantitatieve grootheden*. Bij de omgang met regels maken mensen niet altijd keuzes zoals de rationele keuzetheorie (rationele afweging voor het grootste eigen voordeel) veronderstelt.²⁵⁹ Naast bewuste deliberatieve overwegingen (rationele afweging) zullen ook affectieve processen meespelen die niet bewust verlopen.²⁶⁰ Naast zelf-zuchtige op eigen gewin gerichte motieven (eigen voordeel) zullen er ook pro-sociale en altruïstische motieven in het geding zijn²⁶¹, waarbij het hebben van een stem, vertrouwen en groepsconformiteit een belangrijke rol spelen.²⁶²

Dual-process theorieën suggereren, zoals wij in de voorgaande hoofdstukken betoogden²⁶³, dat regeldrukinformatie op verschillende wijzen worden verwerkt.²⁶⁴ Verder lijkt het verstandig om bij de bestudering van regeldrukoordelen emoties te betrekken. Regeldruk kan

²⁵⁷ Het ging hier vooral om de psychologie, de gedragseconomie, de neurowetenschappen en de filosofie. WRR 2009, p. 9.

²⁵⁸ WRR 2009, p. 11.

²⁵⁹ Zie de bijdrage van Van Dijk en Zeelenberg 2009, pp. 25–46.

²⁶⁰ Zie de bijdrage van Klucharev en Smidts 2009, pp. 213–238.

²⁶¹ Zie bijdrage van Buunk en Pollet 2009, pp. 239–268.

²⁶² Zie de bijdrage van Van den Bos 2009, pp. 89–114.

²⁶³ Zie subsectie 2.5.1.

²⁶⁴ Zie de bijdrage van Klucharev & Smidts 2009, pp. 213–238.

zeer emotioneel verwerkt worden en dit speelt zoals we eveneens in de vorige hoofdstukken lieten zien, kennelijk een cruciale rol bij besluitvorming.²⁶⁵

Voorts denken en spreken beleidsmakers nogal eens in termen van *de burger*, *de ondernemer* of *de professional*. Hiermee wekken zij de indruk dat er weinig onderscheid is tussen ondernemers, dat burgers nauwelijks van elkaar afwijken of dat professionals allemaal gelijk zijn. Echter, in de praktijk, verschillen mensen onderling aanzienlijk. Zo is er onder andere onderscheid te maken tussen de persoonlijkheidskenmerken *need for cognition* (de mate waarin mensen graag over (complexe) zaken nadenken) en *need for closure* (de mate waarin zij om kunnen gaan met onzekerheid en ambiguïteit). Beleidsmakers gaan er echter veelal van uit dat mensen een hoge *need for cognition* hebben en een lage *need for closure* bezitten.²⁶⁶ Dat betekent dat mensen in de ogen van beleidsmakers geacht worden graag en lang over problemen door te denken. Bovendien wordt hen vaak een groot vermogen tot zelfcontrole toegeëigd.

In de praktijk verschillen mensen echter fundamenteel van elkaar. Zo is de één gevoelig voor argumentatie en de ander niet. Bij deze laatste zal op een andere wijze gecommuniceerd moeten worden.²⁶⁷ Een overheid die alleen in een argumentatieve stijl communiceert, loopt het gevaar dat niet iedereen zal worden bereikt of overtuigd.

Regeldrukbeleid dat met al het hierboven gestelde geen rekening houdt loopt het gevaar regeldruk alleen in rationele zin terug te dringen, maar in ervaringsgerichte zin te verwaarlozen. De vraag is dan of regeldruk merkbaar zal afnemen?

3.3 Kabinetssplannen 2012-2017

In 2013 publiceerde het kabinet zijn plannen ten aanzien van het terugdringen van regeldruk in het rapport “Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012–2017”. Naast een kwantitatieve aanpak stelde het kabinet ook “een op specifieke doelgroepen gerichte maatwerk-aanpak”²⁶⁸ in het vooruitzicht die de “minder meetbare maar zeer merkbare regeldruk”²⁶⁹ moet verminderen. Het gaat dan om regeldruk die door doelgroepen “het meest

²⁶⁵ Zie de bijdrage van Klucharev & Smidts 2009, pp. 213–238.

²⁶⁶ Zie de bijdrage van Faddegon 2009, pp. 115–138.

²⁶⁷ Zie de bijdrage van Faddegon 2009, pp. 115–138.

²⁶⁸ Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 212, pp. 1 en 2-3.

²⁶⁹ Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 212, p. 2.

worden gevoeld.”²⁷⁰ Het kabinet constateert dat bij het merkbaar verminderen van regeldruk “meerdere factoren meespelen, die een zekere mate van subjectiviteit in zich hebben.”²⁷¹ Op basis van een aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL)²⁷² gevraagd advies concludeert het kabinet dat een “combinatie van een kwalitatieve, doelgroepgerichte benadering en een kwantitatieve doelstelling moet leiden tot een merkbare vermindering van regeldruk”.²⁷³ Bovendien geeft het kabinet aan dat “er in het hele traject van wetgeving tot en met uitvoering een verbinding moet worden gelegd naar de leefwereld van burgers en bedrijven, onder meer door ruimte te geven aan het zelfregulerend vermogen van de samenleving en maatschappelijke initiatieven (doe-democratie).” Verder wil het kabinet in haar maatwerk voor het gezichtspunt van doelgroepen, in domeinen met stapeling van overheidsbemoeienis, kiezen. Bovendien geven ze te kennen hierbij een integrale benadering te zullen hanteren van regels afkomstig van rijk en mede-overheden, toezicht, dienstverlening en ICT-toepassingen.²⁷⁴

Ondanks de ambitie van het kabinet om mede het gezichtspunt van doelgroepen te kiezen en hierbij een integrale aanpak na te streven blijft er uit de samenleving kritiek komen ten aanzien van het regeldrukbeleid. Wij geven hiervan vijf voorbeelden.

(1) In 2013 meent Ten Hoopen, de toenmalige voorzitter van ACTAL, het kabinet eraan te moeten herinneren dat bij het merkbaar terugdringen van regeldruk vooral “het perspectief van de ondernemer, de burger en de professional”²⁷⁵ gekozen moet worden.

(2) In 2015 geeft Voermans²⁷⁶ aan dat in de (EU) regelgevingsproblematiek, de instrumentele benadering steeds dominanter wordt. Binnen de EU ziet hij de behoefte groeien om de effecten van voorgenomen regels te kwantificeren en deze schattingen te objectiveren door ze te standaardiseren of te verwetenschappelijkten. De aanpak van regeldruk wordt in zijn ogen steeds meer op een kosten-batenanalyse gebaseerd. De EU houdt onvoldoende rekening met de verschillende perspectieven en contexten van klachten over regelgeving en zou

²⁷⁰ Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 212, pp. 1-2.

²⁷¹ Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 212, p. 3.

²⁷² Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL), is een onafhankelijk, tijdelijk adviescollege dat gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt aan regering en Staten-Generaal over de vermindering van regeldruk. ACTAL is op 1 mei 2000 ingesteld en is per 31 mei 2017 beëindigd. Dit college is opgevolgd door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

²⁷³ Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 212.p. 3.

²⁷⁴ Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 212.p. 3.

²⁷⁵ Zie website ACTAL: <https://www.actal.nl/vermindering-regeldruk-kan-beter-merkbaar-worden/>

²⁷⁶ Voermans 2015.

meer invoelingsvermogen moeten hebben voor de groepen waarvoor de regels zijn bedoeld.”²⁷⁷ Voermans waarschuwt om het perspectief van de normadressaat op beleidsinzet te kiezen en klachten over regels serieus te nemen. Gebeurt dat niet dan kan de legitimiteit van EU regels in gevaar komen.

(3) Eveneens in 2015 geven Buiten en Timmer aan dat de kwantitatieve reductiedoelstellingen weliswaar het voordeel van concreetheid, meetbaarheid en relatieve eenvoud hebben, maar dat ondanks het succes van deze doelstellingen, de (Nederlandse) aanpak nog verbetering behoeft, voornamelijk op het punt van merkbaarheid bij ondernemingen.²⁷⁸ Het beleid blijft te zeer op een instrumentele aanpak gericht.

(4) In 2017 vraagt Ten Hoopen in een column²⁷⁹ opnieuw aandacht voor de subjectieve beleving van regeldruk. Het kabinet had in november 2016 aangegeven dat zij op koers lagen om de reductiedoelstelling van € 2,5 miljard te halen maar de voormalige voorzitter van ACTAL ziet (nog steeds) dat ondernemers en burgers hier weinig van merken.²⁸⁰ Het kabinet zou er verstandig aan doen om een (voorgenomen) vermindering van regeldruk pas te melden als mensen er echt iets van merken. De merkbaarheid van een afname van regeldruk lijkt geen vorm te hebben gekregen in het regeldrukbeleid.

(5) In 2017 constateert Vergeer eveneens dat het effect van het regeldrukbeleid voor het bedrijfsleven nog niet voldoende merkbaar is²⁸¹ en onderzoekt regeldruk vanuit het perspectief van ondernemers. Zij stelt vast dat extra inspanningen die regels vergen, bij ondernemers niet automatisch tot een hogere regeldruk leiden maar dat deze beleving van druk zich wel voordoet wanneer regels als buitenproportioneel of oneerlijk worden ervaren.²⁸² Ondernemers maken hierbij een (bewuste of onbewuste) belangenafweging tussen de door hen verwachte opbrengsten (het gepercipieerde nut) en de inspanningen die daar in hun ogen voor gevraagd worden (de factoren *werkbaarheid* en *kosten*). Ondernemers maken op hun eigen wijze, dat wil zeggen anders dan wetgevers, een afweging tussen gevraagde inspanningen en te verwachten opbrengsten.

²⁷⁷ Voermans 2015, p. 7.

²⁷⁸ Buiten & Timmer 2015, p. 5.

²⁷⁹ Ten Hoopen 2017.

²⁸⁰ Dit werd ook geconstateerd voor bijvoorbeeld het onderwijs, zie De Weerd & Van Bergen 2018, p.1.

²⁸¹ Vergeer 2017, p. XVIII, p. 94 en p. 156.

²⁸² Vergeer 2017, p. 202.

Het eindverslag²⁸³ van het programma “Goed geregeld, Een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017” was echter optimistisch over het merkbaar terugdringen van regeldruk. Zo werd gesteld dat “De ervaring van de afgelopen jaren leert dat de aanpak van regeldruk vooral succesvol is als de doelgroepen in het beleid centraal worden gesteld en vanuit hun beleving wordt gewerkt aan oplossingen. Op die manier worden juist die elementen aangepakt die in de praktijk voor de meeste overlast zorgen.”²⁸⁴ Vooral de gerealiseerde publiek-private aanpak en de inzet van digitale hulpmiddelen hadden bijgedragen aan een groter gemak voor ondernemers en een vermindering van de ervaren regeldruk. Toch erkende het kabinet dat er “nog verdere stappen te zetten zijn”²⁸⁵ want ondernemers bleven aangeven dat het terugdringen van regeldruk in kwantitatieve zin “in de praktijk niet altijd voelbaar” was. Verder gaf het kabinet aan dat andere aspecten van wet- en regelgeving, zoals de uitvoerbaarheid, het gepercipieerd nut en de toekomstbestendigheid, eveneens belangrijke aspecten zijn die bepalen of regels wel of niet als onnodige last worden ervaren.

Ook in deze periode (2012 – 2017) lijkt er geen duidelijk beeld te zijn van de wijze waarop mensen regeldruk ervaren. Er ontstond weliswaar het besef dat voor het doorgronden van regeldrukervaring het perspectief van de normadressaat gekozen moest worden maar regeldruk wordt hierbij voornamelijk instrumenteel benaderd. Er werd kennelijk van uitgegaan dat mensen in hun omgang met regels bewuste, rationele afwegingen maken en allerlei voor- en nadelen tegen elkaar afwegen. Emoties en (onbewuste) ervaringsgerichte processen die volgens gedragswetenschappers een cruciale rol spelen, bleven (vrijwel) buiten beschouwing.

3.4 Drie nieuwe gedragswetenschappelijke pleidooien

Voorafgaand aan de presentatie van de nieuwe kabinetsplannen voor 2018-2021 waren er drie rapporten verschenen (één in 2014 en twee in 2017) die ervoor pleiten om meer gedragswetenschappelijke kennis bij het regeldrukbeleid te betrekken. Het eerste rapport “Met kennis van gedrag beleid maken” van de WRR (2014) behandelen wij in 3.4.1. Het tweede rapport “Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid” van de WRR (2017)

²⁸³ *Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 415.*

²⁸⁴ *Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 415, p. 5.*

²⁸⁵ *Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 415, p. 5.*

behandelen wij in 3.4.2. Het derde rapport “Gedrag & Regeldruk” van ACTAL (2017) behandelen wij in 3.4.3.

3.4.1 WRR rapport (2014) “Met kennis van gedrag beleid maken”

In 2009 schreef de WRR een rapport over de wijze waarop mensen keuzen maken en hieruit bleek dat mensen vaak op andere wijze beslissen dan de klassieke rationele keuzetheorie ingeeft²⁸⁶. De WRR adviseerde om deze gedragswetenschappelijke kennis bij het vormen van beleid te betrekken. In 2014 pleitte de WRR in zijn rapport “Met kennis van gedrag beleid maken” opnieuw voor het gebruik van gedragswetenschappelijke kennis bij beleid. De WRR adviseerde om in het gehele beleidsproces niet alleen uit te gaan van klassiek *economische veronderstellingen* over hoe mensen kiezen maar vooral ook gebruik te maken van nieuwe *gedragswetenschappelijke inzichten* over menselijk keuzegedrag. Een belangrijke reden voor dit advies was dat van burgers steeds meer zelfredzaamheid wordt verlangd waardoor er steeds meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid komt te liggen. Als de overheid een bepaald gedrag van zijn burgers verlangt is het van belang om zich af te vragen welke gedragsmechanismen hierbij werkzaam zijn. Het is dus zaak om bij beleid (nieuwe) gedragswetenschappelijke kennis te betrekken en zo nodig in de praktijk met experimenten nader te onderzoeken. Een belangrijke vraag hierbij is welke drijfveren en motieven mensen hebben bij het gedrag dat de overheid van hen verlangt.

“*Watching Behavior Before Writing The Rules*” is in dit kader het advies van gedrags-econoom Richard Thaler (Nobelprijs laureaat 2017)²⁸⁷. Zijn boek *Nudge* uit 2008 dat hij samen met Sunstein schreef²⁸⁸ heeft grote invloed gehad op het concreet toepassen van gedragswetenschappelijke inzichten in beleid. Zij introduceren het begrip *nudging* waarmee zij aangeven dat gedrag op een slimme maar niet dwingende wijze kan worden gestuurd door gebruik te maken van gedragswetenschappelijke noties. De gedachte is dat de beperkte rationaliteit en beperkte cognitieve capaciteiten van burgers worden erkend en dat de gedragswetenschappelijke kennis hierover wordt aangewend om burgers tot gewenst gedrag te stimuleren. De

²⁸⁶ Zie 3.2.

²⁸⁷ Thaler 2012.

²⁸⁸ Thaler & Sunstein 2008.

concrete toepassing van *Nudges* heeft vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk succes geboekt en de WRR adviseerde de Nederlandse overheid in 2014 om met kansrijke *Nudges* te gaan experimenteren²⁸⁹.

3.4.2 WRR rapport (2017) “Weten is nog geen doen”

In 2017 nam de WRR met zijn rapport een volgende stap in zijn onderzoek naar de relevantie en betekenis van gedragswetenschappelijke kennis voor beleid. Uit de bevindingen van het rapport uit 2009 maakten wij op dat “de instrumentele benadering van de overheid niet altijd realistisch is omdat onbewuste affectieve processen en pro-sociale, altruïstische, relationele motieven ook een rol spelen bij de merkbaarheid van regeldruk.”²⁹⁰ In het nieuwe rapport komt naar voren dat mensen niet alleen verschillen in “denkvermogen” maar eveneens “doenvermogen”.²⁹¹ De overheid heeft in de ogen van de WRR soms een te hoge verwachting van het “doenvermogen” van burgers.²⁹² Het klassieke beleidsperspectief van de overheid is rationalistisch²⁹³ en de impliciete veronderstelling hierachter lijkt te zijn dat *weten* automatisch leidt tot *handelen* en dat *informer* en *sanctioneren* volstaat. Mensen gaan op verschillende wijze om met de condities die regels scheppen. Dat wil zeggen dat regels trachten aan te zetten tot een bepaald gedrag en de één kan hieraan voldoen en de ander niet. Mensen hebben in aanleg ongelijke kansen op redzaamheid.²⁹⁴ Inderdaad, niet-cognitieve persoonskenmerken hebben een erfelijke component, net als intelligentie. Maar er zijn (nog) geen hooggespannen verwachtingen over het kunnen veranderen van dit doenvermogen door bijvoorbeeld training.²⁹⁵ Weten (denkvermogen) leidt bij burgers niet altijd tot doen (doenvermogen). Met dit verschil dient rekening te worden gehouden. De burger moet de wet niet alleen “kennen” maar ook “kunnen” hanteren.²⁹⁶

²⁸⁹ WRR 2014.

²⁹⁰ WRR rapport 2009.

²⁹¹ Het rapport bedoelt met de term “doenvermogen” non-cognitieve vermogens aan te geven, zoals een doel stellen, een plan maken, in actie komen, volhouden en het om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag. WRR 2017, p. 10.

²⁹² WRR 2017, p. 12.

²⁹³ WRR 2017, p. 12.

²⁹⁴ Onder redzaamheid verstaat het rapport, het totaal aan vermogens waarover een individu beschikt om zijn doelen te bereiken en zich te kunnen redden in het leven. WRR 2017, p. 22.

²⁹⁵ WRR 2017, pp. 12, 105-123.

²⁹⁶ WRR 2017, p. 139.

3.4.3 Het ACTAL rapport (2017) “Gedrag & Regeldruk”

ACTAL maakt in haar rapport uit 2017 gebruik van gedragswetenschappelijke inzichten (*behavioural economics*) om te ontdekken op welke wijze (in dit geval) ondernemers regeldruk ervaren.²⁹⁷ ACTAL gebruikt hierbij inzichten uit “duale informatieverwerkingstheorieën”.²⁹⁸ die zij als één van de leidende theorieën over het menselijke gedrag binnen de gedragseconomie²⁹⁹ beschouwen. ACTAL wendt deze inzichten aan om de verschillende mechanismen te duiden die werkzaam zijn bij het beleven van regeldruk door ondernemers. Dit onderzoek leverde, door zijn opzet en de beperkte omvang van de doelgroep in combinatie met zijn pluri-formiteit, echter geen duidelijke conclusies op. ACTAL benadrukte evenwel dat het combineren van gedragseconomische kennis en doelgroep-georiënteerd design bij het ontwikkelen van regelgeving kansen biedt om de merkbare regeldruk te verminderen.

Zo is uit dit onderzoek inderdaad gebleken dat de merkbare regeldruk beïnvloed wordt door de mate waarin ondernemers zich kunnen vereenzelvigen met het doel van de regel. Net als Vergeer³⁰⁰ achten de onderzoekers het raadzaam om al vroegtijdig de perceptie van de ondernemer in het beleid te betrekken.

3.5 Kabinetsplannen 2018-2021

Het kabinet gaf bij de introductie van zijn regeldrukreductieplan “Merkbaar betere regelgeving en dienstverlening 2018-2021”³⁰¹ aan, te kiezen voor een programma dat “andere accenten legt dan het regeldrukbeleid van de afgelopen decennia.” Hoewel de nadruk op de economische belangen in de vorm van regeldrukkosten en een sterke kwantitatieve benadering in de vorm van opeenvolgende reductiedoelstellingen veel goeds heeft gebracht is er tegelijkertijd de vraag of deze generieke aanpak op voldoende wijze publieke belangen borgen en tot de meest merkbare resultaten voor ondernemers leidt.³⁰² Naast het feit dat het kwantificeren

²⁹⁷ ACTAL 2017.

²⁹⁸ ACTAL baseert zich op de inzichten van de verschillende *dual-proces* onderzoekers zoals Chaiken, Chen, Evans, Kahneman, Stanovich en Tversky. Zie voor bronnen ACTAL 2017, p. 13.

²⁹⁹ ACTAL 2017, p. 4.

³⁰⁰ Vergeer 2017.

³⁰¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 32637, nr. 314.

³⁰² Zie ook de voortgangsrapportage, *Kamerstukken II* 2019/20, 32637, nr. L.

van regeldruk van essentieel belang blijft, “wil het kabinet de al eerder in gang gezette transitie van een beleid gericht op kostenvermindering naar een beleid dat meer gericht is op merkbaarheid kracht bij zetten.”³⁰³

Het kabinet wilde samen met ondernemers op zoek gaan naar de knelpunten die in de praktijk voor de meeste overlast zorgen. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar onnodige kosten, maar ook “naar de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving, de wijze waarop het toezicht en de dienstverlening georganiseerd zijn en hoe de overheid ondernemers beter kan helpen bij het gebruikmaken van experimenteerruimte in wet- en regelgeving om zo de kansen van maatschappelijke en nieuwe technologische ontwikkelingen te verzilveren”.³⁰⁴

Om deze beleidstransitie kracht bij te zetten en de merkbaarheid van regeldrukafname te kunnen bewerkstelligen werden door het kabinet de nodige beleidsvoornemens gepresenteerd. Interessant is dat, naast voornemens om ondernemers nauwer bij het beleid en regelgeving te betrekken door onder andere (MKB-)consultatie en toetsing, het kabinet het van belang achtte om *gedragsekennis* toe te passen bij het inschatten van de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Het lijkt dat het kabinet de WRR- en ACTAL adviezen ter harte had genomen. Zo gaf het kabinet aan dat onderzoek laat zien dat mensen vaak intuïtief keuzes maken en dat zij dikwijls worden beïnvloed door hun omgeving. Mensen vinden het moeilijk verleidingen te weerstaan. Ook leek het kabinet zich bewust dat te veel keuzemogelijkheden tot stress en slechtere keuzes leiden. “Weten hoe iets moet leidt niet vanzelfsprekend tot het (ook) doen.”

Dit door de WRR geïntroduceerde begrip “doenvermogen” dat gericht is op individuele mensen en de daaraan gekoppelde gedragsinzichten werden opgenomen in het Integraal Afwegingskader voor Beleid en Regelgeving (IAK) en de schrijfwijzer voor de memorie van toelichting. Hiermee werd er aandacht besteed aan de vraag of burgers en ondernemers wel in staat zijn het gewenste gedrag te vertonen. Het lijkt erop dat er in die tijd (2018) binnen beleid en uitvoering steeds meer interesse was voor gedragswetenschappelijke inzichten.³⁰⁵

De in 2018 ondernomen internetconsultatie vanuit de vaste Tweede Kamercommissie Economische Zaken en Klimaat, liet zien dat ondernemers (nog steeds) vonden dat zowel in

³⁰³ Kamerstukken II 2017/18, 32637, nr. 314, p. 2.

³⁰⁴ Kamerstukken II 2017/18, 32637, nr. 314, p. 2.

³⁰⁵ Kamerstukken II 2017/18, 32637, nr. 314, pp. 7-8.

administratieve- als in financiële zin, de regeldruk hoog is.³⁰⁶ Vervolgens werd aan Saxion gevraagd te onderzoeken hoe MKB'ers in hun dagelijkse praktijk met regelgeving omgaan.

In 2019 publiceerde Saxion de resultaten van hun onderzoek naar de ervaren regeldruk bij MKB-ondernemers.³⁰⁷ Het doel was mede om een verdiepend inzicht te krijgen in de beleving van regeldruk bij MKB-bedrijven. Enquêtes onder 40 MKB ondernemers leverde een reeks factoren op zoals onduidelijkheid, onbegrijpelijkheid, transparantie, doel (zinnelijkheid), consistentie, kosten, werkbaarheid of uitvoerbaarheid³⁰⁸, die regeldruk veroorzaken.

Interessant voor ons onderzoek is dat uit de interviews blijkt dat ondernemers sommige regels *onrechtvaardig* vinden en dat er een verband gesuggereerd wordt tussen het ervaren van regeldruk en nalevingsbereidheid. Ook wordt er geklaagd over onzekerheid en te weinig vertrouwen dat de overheid zou hebben in ondernemers. We zullen in de komende hoofdstukken zien dat *onrechtvaardigheid*, *nalevingsbereidheid*, *zekerheid* en *vertrouwen* ieder op zich, een belangrijke rol spelen in onze onderzoeken naar de ervaringsgerichte dimensie van regeldruk. Dit rapport van Saxion levert al met al interessante inzichten op naar overwegingen van allerlei nadelen die ondernemers meewegen in hun regeldrukoordeel. De intuïtieve, emotionele processen en sociaal-emotionele motieven blijven echter ook hier voor een groot deel buiten beeld.

Uit de voortgangsrapportage “Merkbaar betere regelgeving en dienstverlening voor bedrijven” van december 2020 blijkt dat het kabinet veel inspanningen heeft verricht om de objectieve, instrumentele regeldruk te verminderen. Van de ambitie om met gedragswetenschappelijke inzichten het gedrag van de burgers en bedrijven bij hun omgang met regels te doorgronden, lijkt echter nog weinig verwezenlijkt. Het kabinet bleef ervan uitgaan dat mensen bij het ervaren van regeldruk bewuste afwegingen maken bijvoorbeeld tussen inspanningen (kosten en werkbaarheid) en opbrengsten (het gepercipieerde nut) van regels.³⁰⁹ Onbewuste affectieve processen en pro-sociale, relationele motieven, die bij de omgang met regels van cruciaal belang blijken, blijven ook hier onbelicht. Dit terwijl in 2020 de Corona pandemie uitbreekt, waarin de samenleving vaak heftig emotioneel op de genomen (maat)regelen reageert.

³⁰⁶ Bijlage (blg-887395), Kamerstukken II 2018/19, 29515, nr. 437, p. 8.

³⁰⁷ Fisscher & Stoeten 2019.

³⁰⁸ Fisscher & Stoeten 2019, p. 2.

³⁰⁹ Voortgangsrapportage Betere regelgeving en dienstverlening voor ondernemers 2020, p. 18. Zij verwijzen hiervoor naar Vergeer 2017. Zie voor informatie over dit programma Kamerstukken II 2017/18, 32637, 314.

3.6 Minder kosten, meer maatschappelijke onrust

We zagen dat regeldruk in het beleid van voorgaande kabinetten bijna uitsluitend rationeel-instrumenteel wordt benaderd. Er zijn gedurende de laatste veertig jaren inderdaad bergen verzet om de instrumentele regeldruk te verminderen en dat heeft zijn vruchten afgeworpen. De opvolgende kabinetten werden echter, bij de presentatie van kwantitatieve vermindering van de instrumenteel rationele regeldruk, steeds weer geconfronteerd met signalen dat de samenleving van de geclaimde afname weinig merkt. Hierdoor is de interesse gegroeid in de wijze waarop regeldruk wordt ervaren. In de zoektocht naar de ervaren regeldruk kiezen de kabinetten de laatste jaren weliswaar voor het perspectief van de normadressaat, maar lijkt er van uit te gaan dat mensen, in hun omgang met regels, bewuste, rationele kosten-baten analyses maken. Door bevraging van doelgroepen lijkt er een steeds groeiende lijst van kosten van regelgeving te ontstaan die in een kosten-batenanalyse meegewogen dienen te worden.

Ervaringsgerichte, intuïtieve processen die volgens wetenschappers bij gedrag, dus ook bij de omgang met regels, een cruciale rol spelen, blijven nog steeds (vrijwel) buiten beschouwing. Dit verzuim kan ertoe bijdragen dat de beleving van regeldruk in de samenleving hoog blijft en het vertrouwen in de overheid afneemt. Sociaal-emotionele belangen zoals het hebben van een stem, vertrouwen en sociale geborgenheid zijn voor ervaringsgerichte mensen van grote waarde. Terwijl de rationele ervaring van regeldruk zich manifesteert als een resultante van een bewust gemaakte kosten-bate analyse, manifesteert de ervaringsgerichte beleving zich eerder als een (onbewust) onrustgevoel. De aan dit onrustgevoel achterliggende processen kunnen het vertrouwen in de overheid aantasten.

Terwijl het beleid om de instrumentele regeldruk te verminderen zijn vruchten afwerpt, neemt de onrust in de samenleving toe. Termen als *de boze burger*, *de verontwaardigde burger* en *maatschappelijk onbehagen*³¹⁰ raken in zwang. Zolang deze onrust zich manifesteert in vreedzame demonstraties worden zij door de coördinator terrorismebestrijding en veiligheid beschouwd als “essentieel voor de democratie en rechtsstaat”, maar hij ziet echter

³¹⁰ Steur, van Doorne & Zandstra 2017.

een tendens, ook in internationaal verband, waarbij ongewenste uitingen van maatschappelijke onrust toenemen.³¹¹ Het in het leven geroepen Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust (Omo)³¹², verwoordt het zo op zijn website: “Het broeit in onze samenleving. Wantrouwen in de overheid, het gevoel niet gehoord te worden en boosheid over ongelijkheid veroorzaken onrust. De crisis rond Covid-19 geeft zuurstof aan complottheorieën. Sociale media vergroten tegenstellingen uit. Demonstraties en protesten nemen toe en gaan steeds vaker gepaard met geweld. Al deze ontwikkelingen versterken elkaar en kunnen de democratie ondermijnen.³¹³ Hier lijken belangrijke aspecten van sociaal-emotionele belangen in het geding te zijn zoals het hebben van een stem, vertrouwen in de autoriteit en het emotioneel beleven van onrechtvaardigheid (ongelijkheid). *Deze maatschappelijke onrust lijkt echter geen rol in het (rationele-instrumentele) regeldrukdiscours te spelen.*

Zo blijkt uit het Coalitieakkoord 2021 – 2025 dat de coalitie tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie een sterke overheid wil nastreven die “oog heeft voor de menselijke maat, begrijpelijk is, bereikbaar en aanspreekbaar door inwoners is, en die op die manier het vertrouwen herstelt.” Met betrekking tot het verminderen van de regeldruk binnen het MKB wil de coalitie zich richten op “een meetbare aanpak van regeldruk, waarbij we met de MKB-toets bij wetgeving toetsen of regels ook voor een MKB-ondernemer uitvoerbaar zijn.” Het jaarverslag 2021 van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) met als titel “Beeld 2021: Burgers en bedrijven (nog) minder in beeld” schetst een somberder beeld. De Corona-pandemie vergde dat de ATR vaak in spoed adviezen moest uitbrengen over wetgeving bedoeld om de verspreiding en de (medische en maatschappelijke) gevolgen van het Covid19-virus te beperken. Hierdoor was het volgens de ATR “niet altijd mogelijk om tijd te nemen voor reflectie over effectiviteit en proportionaliteit van de maatregelen.”³¹⁴ De ATR waardeerden de onderbouwing van de wetsvoorstellen voor goed afgewogen besluitvorming vanuit regeldrukperspectief op het laagste niveau sinds de oprichting van het ATR in 2017.³¹⁵ De regeldruk lijkt door het ATR ook

³¹¹ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/maatschappelijke-onrust>

³¹² Het Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust (Omo) biedt gemeenten en andere overheidsorganisaties advies en ondersteuning bij (dreigende) onrust door maatschappelijke thema's of in aanloop naar een besluit waarop hevige reacties voorzien worden aldus de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; <https://www.politiekeambtsdragers.nl/actueel/nieuws/2021/08/17/ondersteuningsnetwerk-maatschappelijke-onrust-een-nieuw-jasje>

³¹³ <https://www.weerbaarbestuur.nl/producten-en-diensten/ondersteuningsnetwerk-maatschappelijke-onrust>

³¹⁴ Jaarverslag ATR 2021, p.3.

³¹⁵ Jaarverslag ATR 2021, p.8.

in 2022 voornamelijk instrumenteel te worden benaderd. Het gaat hierbij om “meetbare regeldruk” waarbij “werkbaarheid”, “proportionaliteit”³¹⁶, “complexiteit” en “nut en noodzaak” een centrale rol spelen.³¹⁷ Ook dient hierbij inzicht in de nationale gevolgen van Europese wetgeving bijzondere aandacht te krijgen.

Voor gedragswetenschappelijke inzichten in de wijze waarop mensen met regels omgaan is kennelijk weinig aandacht. Het woord *merkbaar* komt in het coalitieakkoord en beide rapporten van het ATR niet meer voor. Illustratief is wellicht dat het ATR er voor pleit om meer aandacht te besteden aan de vraag of mensen en bedrijven de wettelijke verplichtingen *redelijkerwijs* wel kunnen en zullen nakomen. Het lijkt echter verstandig om juist ook de emotionele processen en onrustgevoelens in die aandacht te betrekken.

Wij willen dit hoofdstuk afsluiten met de, in het licht van het voorgaande, haast als verzuchting klinkende opmerking van Van Gestel & Hertogh dat “De bruikbaarheid van het concept ‘regeldruk’ in belangrijke mate zal worden vergroot, wanneer de beleving van regeldruk in de toekomst net zo’n grote rol speelt als de huidige kwantificering van regeldruk. Belevingsaspecten zullen daarbij ook moeten worden vertaald naar de bestaande wetgevingsinstrumenten.”³¹⁸

³¹⁶ Proportionaliteit betekent in dit kader de verhouding tussen het doel van de wetgeving en de kosten die de wetgeving met zich meebrengt. Zie Werkprogramma ATR 2022, p. 1.

³¹⁷ Jaarverslag ATR 2021 en Werkprogramma ATR 2022.

³¹⁸ Van Gestel & Hertogh 2006, p. 121.