

Tactische administratieve lasten: uitzondering op de (administratieve) regel

Een kwalitatief onderzoek naar hoe beleidsmakers administratieve lasten toepassen in beleid

Student: Nina de Pater (5532493)

Begeleider: Rosanna Nagtegaal MSc

Tweede lezer: Marlot Kuiper MSc

Master Publiek Management, Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

Utrecht, 9 juli 2020

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek over tactische administratieve lasten. Ik ben het schrijven van deze scriptie inmiddels bijna zelf als een administratieve last gaan zien, waar ook zeker de nodige psychologische kosten in zijn gaan zitten. Na het lezen van deze scriptie snapt u wat precies verstaan wordt onder psychologische kosten, maar nu kunt u zich hierbij vast ook het een en ander voorstellen. Nu ik terugkijk op mijn studieloopbaan, had ik niet kunnen bedenken dat dit het onderwerp van mijn afstudeeronderzoek zou worden. Ik merkte dat als ik familie of vrienden sprak over het onderwerp administratieve lasten, over het algemeen de associaties bureaucratisch of papierwerk naar boven kwamen, of dit onderwerp deed ze denken aan krantenkoppen over hoge druk in de zorg en het onderwijs. Misschien dacht ik eerst ook wel zo over administratieve lasten, maar merkte dat toen ik dieper in dit onderwerp dook, het spannender was dan ik dacht. Onder andere door het lezen van het boek van Herd en Moynihan (2018) was ik geïntrigeerd en toch ook verontwaardigd over hoe in de Verenigde Staten administratieve lasten bepaalde doelgroepen kunnen uitsluiten en hoe politieke partijen voor hun eigen gewin administratieve lasten inzetten. Dit zou toch niet mogen gebeuren, en zeker niet vanuit de overheid? Hoewel de Verenigde Staten misschien sowieso een wat spannender land is dan Nederland, was dit voor mij toch genoeg aanleiding om te onderzoeken hoe administratieve lasten in Nederland worden toegepast, om hopelijk net zulke interessante tactische administratieve lasten aan te kaarten. Of deze ook uit dit onderzoek zijn gekomen, verklap ik nog niet, maar deze aanleiding heeft u hopelijk geprikkeld om verder te lezen.

De 60 pagina's die hieronder klaarstaan om gelezen te worden, zijn niet zonder de nodige hulp tot stand gekomen. Hieronder wil ik daarom een aantal mensen bedanken. Als eerste wil ik mijn begeleider, Rosanna Nagtegaal, bedanken voor het eeuwige meedenken, alle moeite en het helpen om alles op een rijtje te zetten in mijn eigen hoofd. Ook wil ik iedereen van Adviescollege Toetsing Regeldruk bedanken, zonder wie het hele onderzoek niet had kunnen plaatsvinden. In het bijzonder wil ik daarvoor Rudy van Zijp bedanken, die mij in eerste instantie vertrouwen gaf om onderzoek te doen naar dit onderwerp en samen met Herman Schippers heeft meegedacht over het onderwerp en mij toegang verleende tot respondenten. Bedankt daarvoor! Dat brengt mij tot mijn respondenten: ik wil jullie heel erg bedanken voor de tijd die jullie hebben vrijgemaakt om mee te werken aan mijn onderzoek en de kennis en ervaringen die jullie hebben gedeeld met mij.

Daarnaast wil ik mijn familie en vrienden bedanken, die ondanks de afstand door de COVID-19 crisis, voor mentale support en de nodige afleiding zorgden. Ook mijn studiegenoten wil ik bedanken voor het leuke en toch ook gekke jaar samen, en mijn tutorgroepje speciaal voor het geven van feedback op mijn stukken. Tot slot wil ik mijn huisgenoten bedanken voor alle belangstelling, afleiding en de verschillende kantoortuinopstellingen waarmee we hoopten op nieuwe inspiratie.

Ik hoop jullie te kunnen hebben enthousiasmeren om verder te lezen en voor nu, veel leesplezier!

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 1 |
| Inhoudsopgave | 2 |
| Samenvatting | 4 |
| H1. Introductie | 5 |
| 1.1. Inleidend | 5 |
| 1.2. Wat zijn administratieve lasten? | 5 |
| 1.3. Administratieve lasten binnen het kader van regeldruk | 7 |
| 1.4. De rol van de beleidsmaker | 7 |
| 1.5. Probleem- en doelstelling | 8 |
| 1.6. Vraagstelling | 9 |
| 1.7. Relevantie onderzoek | 10 |
| 1.8. Leeswijzer | 11 |
| H2. Theoretisch kader | 12 |
| 2.1 Administratieve lasten | 13 |
| 2.1.1 Definitie administratieve lasten | 13 |
| 2.1.2 Effecten administratieve lasten | 15 |
| 2.1.3 Tussenconclusie | 16 |
| 2.2 Administratieve lasten als beleidsinstrumenten | 18 |
| 2.2.1 Beleidsinstrumenten | 18 |
| 2.2.2 Gebruik van administratieve lasten als beleidsinstrumenten | 19 |
| 2.2.3 Tussenconclusie | 22 |
| 2.3 De rol van de beleidsmaker | 24 |
| 2.3.1 Definitie beleidsmaker | 24 |
| 2.3.2 Het beleidsproces | 24 |
| 2.3.3 Twee visies op het beleidsproces | 25 |
| 2.3.4 Tussenconclusie | 26 |
| H3. Methode | 28 |
| 3.1. Inleidend | 28 |
| 3.2. Deel 1: Documentanalyse | 28 |
| 3.2.1. Selectie documenten | 28 |
| 3.2.2. Operationalisering theoretische concepten | 29 |
| 3.2.3. Analyse documenten | 31 |
| 3.3. Deel 2: Semigestructureerde interviews | 31 |
| 3.3.1 Selectie respondenten | 32 |
| 3.3.2 Opzet en procedure interviews | 32 |
| 3.3.3 Analyse | 33 |
| 3.4. Kwaliteitscriteria onderzoek | 33 |
| H4. Bevindingen | 36 |

| | |
|--|----|
| 4.1 De kosten en doelen van administratieve lasten | 36 |
| 4.1.1 Leerkosten | 37 |
| 4.1.2 Psychologische kosten | 38 |
| 4.1.3 Nalevingskosten | 38 |
| 4.1.4 Doelen van de administratieve lasten | 38 |
| 4.1.5 Tussenconclusie | 39 |
| 4.2 Ruimte beleidsmaker | 39 |
| 4.2.1 Politieke invloed | 40 |
| 4.2.2 Ruimte voor keuzes | 41 |
| 4.2.3 Afwegingen | 41 |
| 4.2.4 Visies op het beleidsproces | 42 |
| 4.2.5 Tussenconclusie | 43 |
| 4.3 Administratieve lasten als beleidsinstrument | 43 |
| 4.3.1 Administratieve lasten als beleidsinstrument? | 44 |
| 4.3.2 Het dienen van doelen | 45 |
| 4.3.3 Onderliggende doelen | 46 |
| 4.3.4 Neveneffecten | 46 |
| 4.3.5 Tussenconclusie | 47 |
| H5. Discussie | 48 |
| 5.1 Reflectie op de bevindingen | 48 |
| 5.1.1 Administratieve lasten als beleidsinstrument | 48 |
| 5.1.2 Rol en ruimte beleidsmaker | 51 |
| 5.1.3 De drie kosten van administratieve lasten | 51 |
| 5.2 Beperkingen | 52 |
| 5.3 Potentieel vervolgonderzoek | 53 |
| H6. Conclusie | 55 |
| 6.1 Beantwoording hoofdvraag | 55 |
| 6.2 Aanbevelingen | 56 |
| Bijlagen | 58 |
| Bijlage 1 - Geselecteerde documenten voor analyse | 58 |
| Bijlage 2 - Codeboom na selectief coderen interviews | 60 |
| Bijlage 3 - Topiclijst interviews beleidsmakers | 61 |
| Bijlage 4 - Topiclijst interviews beleidsadviseurs van ATR | 62 |
| Literatuurlijst | 63 |
| Grijze literatuur | 67 |

Samenvatting

In dit onderzoek is onderzocht hoe administratieve lasten worden toegepast in beleid door beleidsmakers. Administratieve lasten zijn de leer-, psychologische- en nalevingskosten die de burger ervaart in haar interactie met de overheid. Omdat administratieve lasten diverse negatieve effecten met zich mee kunnen brengen, met verschillende effecten op verschillende doelgroepen, is het van belang om eerder in het proces inzicht te krijgen in hoe administratieve lasten worden toegepast in beleid. Daarnaast ontbreekt empirische kennis over het toepassen van administratieve lasten vanuit het perspectief van de beleidsmaker in de wetenschappelijke literatuur over administratieve lasten. Om deze redenen is in dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag onderzocht: *Hoe passen beleidsmakers administratieve lasten toe in beleid?* Met het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvraag wordt beoogd om inzicht te krijgen in hoe en welke administratieve lasten worden toegepast in beleid, welke rol de beleidsmaker hierin speelt en hoe de beleidsmaker keuzes maakt met betrekking tot het opleggen van administratieve lasten.

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is aan de hand van kwalitatief onderzoek data verzameld uit documenten en interviews. De 58 documenten die zijn geanalyseerd zijn adviezen van Adviescollege Toetsing Regeldruk, ATR, (z.d.) over (voorgenomen) wetgeving. Uit deze 58 adviezen zijn uiteindelijk zeven adviezen gekozen waarover de betrokken beleidsmakers zijn geïnterviewd om inzicht te krijgen in de keuzes die zijn gemaakt om tot bepaalde wetgeving met administratieve lasten te komen en welke ruimte zij in dit proces hadden. Ook zijn vijf beleidsadviseurs van ATR geïnterviewd om een algemeen beeld te kunnen vormen over het gebruik van administratieve lasten in wetgeving.

Een van de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek is dat over het algemeen administratieve lasten niet worden gezien door de beleidsmakers als iets dat wordt toegepast, wordt gebruikt of bewust wordt opgelegd. Administratieve lasten worden gezien als voortvloeielsels uit en bijkomstigheden bij wet- en regelgeving. Hieruit kan worden opgemaakt dat in dit onderzoek blijkt dat, anders dan uit wetenschappelijke literatuur naar voren kwam, administratieve lasten door de beleidsmakers niet worden gezien als een beleidsinstrument, dus als middel voor een doel. Toch zijn uit de interviews enkele gevallen naar voren gekomen waarbij het toch lijkt alsof de administratieve lasten worden ingezet om een doel te dienen, namelijk om bepaalde doelgroepen te weren of om de juiste mensen te selecteren voor een product of dienst. Ook duiden in enkele gevallen onderliggende doelen in wetgeving, ‘hidden politics’, op het tactisch gebruiken van administratieve lasten als beleidsinstrument. Hierbij worden niet details van de administratieve lasten ingezet, zoals uit de wetenschappelijke literatuur naar voren kwam, maar worden de gehele administratieve lasten ingezet om onderliggende doelen te dienen. Bij de keuze voor een beleidsinstrument, waaruit administratieve lasten vervolgens voortvloeien, is uit de bevindingen gebleken dat de ruimte die de beleidsmaker voor die keuze hebben, sterk verschilt per wetgeving en afhankelijk is van de politieke context en aanleiding van de wetgeving. Over het algemeen is gebleken uit de interviews dat de politiek een grote rol speelt in het vormgeven van het beleidsinstrument. Bij de afwegingen die beleidsmakers maken, blijkt dat bepaalde kwesties meer administratieve lasten mogen vragen van burgers dan andere kwesties. Ook is gevonden dat in de documenten vooral leer- en nalevingskosten naar voren kwamen, en zelden aandacht was voor psychologische kosten. Op basis van deze bevindingen zijn tot slot aanbevelingen gedaan voor beleidsmakers en de beleidsadviseurs van ATR om mogelijke neveneffecten van administratieve lasten in te calculeren, meer aandacht te hebben voor de psychologische kosten in het maken van beleid en duidelijk te verwoorden wat de doelen zijn die de administratieve lasten in het beleid dienen.

H1. Introductie

1.1. Inleidend

“*Taxes should hurt*”, waren de woorden van de Republikein Ronald Reagan in 1971 toen een poging werd gedaan om het proces van belastingaangifte te versimpelen (The Desert Sun, 1971). Als Republikein was het tactisch om tegen het wetsvoorstel te zijn dat de belastingaangifte zou versimpelen. Ronald Reagan was namelijk van mening dat wanneer de belastingaangifte ingewikkeld zou blijven, de burger op die manier zou voelen wat de overheid kost. Vervolgens zou de burger een afkeer krijgen van belasting betalen aan de staat, die het geld voor het publieke goed gebruikt. Zo bleven de burgers waarschijnlijker de Republikeinen steunen die tegen hoge belastingen en overheidsuitgaven zijn (House Republicans, z.d.).

In de Verenigde Staten wordt belastingaangifte als een onaangename administratieve handeling en daarmee als een last gezien door de burgers. Burgers ervaren dit proces als frustrerend en de gemaakte kosten van de belastingaangifte worden vooral gezien als de moeite voor de aangifte zelf (Herd & Moynihan, 2018, p. 9). Het is een politieke keuze geweest om de belastingaangifte ingewikkeld te maken (Herd & Moynihan, 2018, p. 9). De belastingaangifte kan namelijk makkelijker met gebruik van data van bedrijven waarmee de aangifte grotendeels al kan worden ingevuld. De aangifte moet vervolgens alleen nog maar worden gecontroleerd en worden geaccepteerd door de burger, zoals de aangifte in Nederland gebeurt. Er bestaat zelfs al een soortgelijk systeem in de Verenigde Staten, maar tot dusver wordt hier geen gebruik van gemaakt. De reden hiervoor is dat bepaalde partijen baat hebben bij hoe het huidige proces gaat en daarnaast speelt een politieke ideologie mee (Herd & Moynihan, 2018, p. 9).

Bovenstaand voorbeeld illustreert hoe administratieve lasten tactisch en met politieke doeleinden worden gebruikt. Lineberry refereerde hier in 1977 al naar als ‘policy-making by other means’ (p.71). Een minder belastend alternatief is beschikbaar, maar toch worden de administratieve lasten voor de burger in stand gehouden om bepaalde politieke belangen te dienen.

1.2. Wat zijn administratieve lasten?

Administrative burdens, ofwel administratieve lasten zoals het verder in dit onderzoek zal worden genoemd, worden door Burden, Canon, Mayer en Moynihan (2012) gedefinieerd als een bezwaarlijke ervaring van een individu met beleidsimplementatie. Een andere veelgebruikte definitie in de wetenschappelijke literatuur, gaat in op de kosten van administratieve lasten. Moynihan, Herd en Harvey (2014) definiëren administratieve lasten door drie kosten te onderscheiden die de ervaring van een individu met administratieve lasten beschrijven: leer-, psychologische- en nalevingskosten. De leerkosten zijn de kosten die worden gemaakt om van het bestaan van een hulpprogramma te weten te komen, de eigen geschiktheid voor een programma en de kosten om de procedure te begrijpen. De psychologische kosten zijn kosten van een ervaren stigma dat gepaard gaat met (de aanmelding bij) een hulpprogramma. Tot slot vallen onder nalevingskosten alle kosten die gemaakt worden voor een aanmelding. Onder de kosten voor een aanmelding vallen letterlijke geldkosten, maar ook de wachttijd voor het ontvangen van documenten en de tijd voor het invullen van formulieren vallen onder nalevingskosten.

Bovenstaande definities laten de negatieve kant van administratieve lasten zien: een bezwaarlijke ervaring en ‘kosten’ die worden gemaakt door administratieve lasten. Administratieve lasten kunnen

gevolgen hebben voor diegenen die ermee te maken krijgen en hebben daarmee invloed op het leven van individuen (Herd & Moynihan, 2018, p.3). Bovendien worden bepaalde groepen in de samenleving meer geraakt door de negatieve gevolgen van administratieve lasten dan anderen, zoals beperkte toegang tot aanvragen van identiteitsbewijzen voor genderqueers (Nisar, 2018) en beperkte toegang tot uitkeringen en andere hulpprogramma's vanuit de staat voor arme mensen en immigranten (Herd, DeLeire, Harvey, & Moynihan, 2013; Heinrich, 2016; 2018). Deze negatieve gevolgen voor bepaalde doelgroepen druist in tegen de waarden van gelijkheid en rechtvaardigheid die door de staat worden gerepresenteerd (Rijksoverheid, 2014).

Ook al kunnen administratieve lasten negatieve effecten hebben voor burgers, kunnen ze wel worden gebruikt voor legitieme doeleinden, zoals het opsporen van fraudeurs. Op deze manier dienen administratieve lasten als middel om als doel fraude tegen te gaan. Wanneer administratieve lasten als middel dienen om een doel te bereiken, worden administratieve lasten als beleidsinstrument gebruikt (Van der Doelen, 1991; Elmore, 1987; Moynihan et al., 2014). Administratieve lasten kunnen ook worden ingezet als tactisch beleidsinstrument om politieke belangen te dienen, zoals in het inleidende stuk werd beschreven. Het voorbeeld over de belastingaangifte in het inleidende stuk laat zien dat administratieve lasten met tactische doeleinden een rol kunnen spelen in het vormen van het beleid. Wanneer deze tactische doeleinden niet openlijk gecommuniceerd worden, is sprake van verborgen doeleinden, oftewel 'hidden politics'. Beleid met verborgen doeleinden gaat in tegen de democratische waarden van de staat (Bovens, 't Hart & Twist, 2012, p. 25-26). Omdat niet open over verborgen doeleinden van beleid wordt gecommuniceerd, is niet transparant of, hoe en wanneer administratieve lasten worden ingezet voor 'hidden politics'. Zoals hierboven reeds is benoemd, hebben administratieve lasten dermate negatieve gevolgen voor die diegenen aan wie het wordt opgelegd, waardoor het gebruiken van administratieve lasten als mogelijke 'hidden politics' niet zonder gevolgen is.

Bij het tactisch inzetten van administratieve lasten als beleidsinstrument, speelt de politiek een grote rol, zowel binnen administratieve lasten aan de hand van vragen in een formulier die bijvoorbeeld expres ingewikkeld worden gemaakt, als in de keuze voor de mate van administratieve lasten die wordt opgelegd (Moynihan et al. 2014). Volgens Moynihan et al. (2014) zijn de karakteristieken van administratieve lasten goed te gebruiken voor 'hidden politics' en voor 'policymaking by other means' (Lineberry, 1977, p. 71). Hoe binnen beleid namelijk gebruikt wordt gemaakt van administratieve lasten is meestal niet het onderwerp van gesprek, waar de inhoud van het beleid dat wel is. Details zoals de vragen op een aanvraagformulier of de lengte van deze vragenlijst staan niet centraal, terwijl dit ook onderdeel is van het beleidsinstrument (Moynihan et al., 2014). Deze details in beleid kunnen worden gebruikt voor 'hidden politics', beleid met verborgen doeleinden. De details zoals de vragen op een aanvraagformulier die samen de administratieve last vormen, zijn in beleid vaak niet inzichtelijk. Als ze al inzichtelijk zijn, zijn de gevolgen en de impact van de administratieve last vaak niet duidelijk (Moynihan et al., 2014). Het voeren van 'hidden politics' door middel van (details in) administratieve lasten kan grote politieke veranderingen te weeg brengen (Hacker, 2004). Ook stellen Moynihan et al. (2014) dat politiek zich afspeelt in de mate van administratieve lasten die wordt gekozen om in te zetten. Administratieve lasten lijken het product te zijn van politieke voorkeuren. Dit uit zich in de houding van betrokken actoren tegenover de administratieve lasten. Hun voorkeuren beïnvloeden het gebruik en de mate van administratieve lasten: moeten administratieve lasten worden ingezet of moeten ze juist worden verminderd? Onderzoek van Baekgaard, Moynihan en Thomsen (2020) toonde aan dat de politieke voorkeur van politici, in dit geval meer rechtse politici, inderdaad invloed had in welke mate de administratieve lasten werden gesteund in bepaalde beleidsgebieden.

1.3. Administratieve lasten binnen het kader van regeldruk

De negatieve effecten van administratieve lasten en juist de positieve effecten van het verminderen van administratieve lasten worden deels al erkend door de overheid door de regeldruk te verminderen (Rijksoverheid, z.d.). Het verminderen van administratieve lasten, *administrative easing*, heeft positieve effecten aangetoond in diverse onderzoeken in de Verenigde Staten, zoals een toename van het aantal participanten in hulpprogramma's en meer sollicitanten die door het proces komen (Fox, Feng & Stazyk, 2020; Linos & Riesch, 2019).

Omdat in dit onderzoek gekeken wordt naar de Nederlandse context, volgen hier enkele praktische voorbeelden van hoe de Nederlandse overheid bezig is met het verminderen van administratieve lasten. De Nederlandse overheid vermindert de administratieve lasten door bijvoorbeeld burgers steeds meer in staat te stellen om online burgerzaken te regelen. Een voorbeeld hiervan is het online aan kunnen vragen van een Verklaring omtrent Gedrag (Rijksoverheid, z.d.). Ook de identiteitskaart die voorheen 5 jaar geldig was, maar nu 10 jaar geldig is, vermindert de administratieve lasten voor de burger (Rijksoverheid, z.d.).

De overheid spreekt van het verminderen van regeldruk, waar administratieve lasten een onderdeel van vormen. Hoe administratieve lasten een onderdeel zijn van regeldruk kan met een voorbeeld worden uitgelegd (R. van Zijp, persoonlijke communicatie, 16 januari 2020). Stel dat een horecazaak verplicht is om een brandblusser in het pand te hebben. De administratieve lasten zitten in dit voorbeeld in het feit dat men de gemeente moet laten weten dat het pand brandveilig is omdat zij een brandblusser hebben aangeschaft, wat de informatieverplichting behelst. De nalevingskosten zijn de kosten die worden gemaakt doordat de brandblusser jaarlijks moet worden gecontroleerd. Deze administratieve lasten en nalevingskosten bij elkaar opgeteld vormen regeldruk. Bokhorst en Van Ommeren (2007) komen op basis van alle definities voor regeldruk uit op de volgende definitie die naar hun idee het concept het beste definieert: *regeldruk is de investering en inspanning die burgers, bedrijven en organisaties moeten doen en de vrijheidsbeperking die ze ondergaan om zich aan regels te houden* (Ministerie van Justitie, 2006, p.4).

Volgens Moynihan et al. (2014) moet de overheid zowel bewust zijn van de lasten die zij burgers oplegt, als monitoren en reguleren hoe de burger last ervaart in hun interactie met publieke diensten. In Nederland gebeurt dit momenteel door verschillende instanties. Vooraf aan nieuwe wet- en regelgeving die wordt gemaakt, wordt deze getoetst op regeldrukgevolgen door het Adviescollege Regeldruk (ATR, z.d.). Ook andere instanties zoals het Meldpunt Regelgeving van Antwoord voor Bedrijven (Ondernemersplein, z.d.), via de Nationale Ombudsman, zijn in het leven geroepen om zicht te houden op de last die individuen ervaren in hun interactie met de overheid. Daarnaast zijn veel maatregelen reeds genomen en initiatieven opgezet om regeldruk te verminderen. Een Amerikaans voorbeeld in wetgeving is Paper Reduction Act in 1980, waarbij werd gekeken hoeveel tijd burgers nodig hadden om een formulier in te vullen. Ook in Nederland wordt via onder andere actieprogramma's 'voor betere regelgeving en dienstverlening' getracht om regeldruk te verminderen en daarmee de interactie van de burger met de overheid te verbeteren (Rijksoverheid, 2018).

1.4. De rol van de beleidsmaker

In tegenstelling tot de grote aandacht voor regeldruk en administratieve lasten binnen de overheid (Rijksoverheid, z.d.) en de effecten van deze concepten op de werknemer (Noordegraaf, van Loon & Heerema, 2015), is weinig bekend over de rol van de beleidsmaker binnen de empirische publiek management literatuur. Binnen theoretisch onderzoek is aan de hand van een literatuurstudie door Herd en Moynihan (2018) wel onderzoek gedaan naar het tactisch gebruiken van administratieve

lasten door beleidsmakers en politici. De rol en het perspectief van de beleidsmaker zelf in hoe en waarom administratieve lasten worden gecreëerd blijven echter onbelicht, zowel in theoretisch als in empirisch onderzoek (Baekgaard et al. 2020). Recentelijk heeft de politicus met betrekking tot het opleggen van administratieve lasten wel aandacht gekregen in onderzoek door Baekgaard et al. (2020). Baekgaard et al. (2020) hebben uiteengezet of de persoonlijke karakteristieken van politici hun tolerantie tegenover het opleggen van administratieve lasten kon vergroten of verkleinen. Dit onderzoek heeft inzicht gegeven in bepaalde karakteristieken die van invloed hierop waren, zoals politieke ideologie. Nog steeds is er echter gebrekkige empirische kennis over het gebruik van ‘hidden politics’. Dat de politicus kan kiezen om administratieve lasten op te leggen en in welke mate hebben Baekgaard et al. (2020) laten zien. Over andere actoren in het beleidsproces, zoals de beleidsmaker, is echter nog onbekend of en hoe deze voor administratieve lasten kiest als een beleidsinstrument om bepaalde (verborgen) doeleinden te bereiken. Dit brengt mij tot de onderstaande probleemstelling die de aanleiding vormt voor dit onderzoek.

1.5. Probleem- en doelstelling

Vanuit de wetenschappelijke literatuur wordt recentelijk meer belangstelling getoond voor de (negatieve) effecten van administratieve lasten. Administratieve lasten zijn niet zonder negatieve gevolgen voor degene aan wie deze worden opgelegd en daarnaast raken administratieve lasten bepaalde doelgroepen meer dan andere, wat ongelijkheid vergroot. Reeds is bekend wat administratieve lasten zijn, hoewel hier in de praktijk en wetenschap discrepantie tussen zit. Waar echter minder over bekend is, is dat wat vooraf gaat aan last die burgers ervaren van administratieve lasten. Daarom is het van belang om te onderzoeken **hoe** administratieve lasten worden opgelegd en ingezet en welke keuzes hieraan vooraf gaan. Wanneer helder inzicht is in hoe administratieve lasten worden opgelegd en ingezet, kan vervolgens worden geanalyseerd of dit voor legitieme doeleinden is en of de administratieve lasten mogelijkwijs kunnen worden verminderd. Het verminderen van administratieve lasten, *administrative easing*, heeft namelijk positieve effecten aangetoond (Fox et al., 2020; Linos & Riesch, 2019) en administratieve lasten hebben negatieve effecten aangetoond (Herd et al., 2013; Heinrich, 2016; 2018; Nisar, 2018). Gebaseerd op deze wetenschappelijke literatuur kan daarom worden gesteld dat zo min mogelijk administratieve lasten gewenst zijn en het (extra) opleggen van administratieve lasten goed moet zijn beargumenteerd met legitieme doeleinden om dit goed te kunnen keuren. Deze legitieme doeleinden zijn van belang, omdat administratieve lasten ook kunnen worden gebruikt als vorm van ‘hidden politics’, beleid met verborgen doeleinden. Deze manier van het gebruiken van administratieve lasten is tegenstrijdig met democratische en gelijkwaardige waarden van de staat.

De rol van de beleidsmakers is belangrijk in dit proces, omdat zij moeten kunnen beargumenteren waarom administratieve lasten worden toegepast in bepaald beleid en waarom is gekozen voor dat beleidsinstrument door de beleidsmaker. Over de beleidsmaker, één van de actoren in het beleidsproces, is nog weinig bekend met betrekking tot de mogelijke invloed die deze actor heeft op de keuze om bepaalde beleidsinstrumenten met administratieve lasten in beleid toe te passen. De gebrekkige empirische kennis over de beleidsmaker in dit proces maakt het belangrijk om hier onderzoek naar te doen (Peeters et al., 2018; Baekgaard et al., 2020).

Bovenstaande probleemschets en gaten in de wetenschappelijke literatuur geven aanleiding om dit onderzoek uit te voeren en geven sturing aan het onderzoek (Boeije, 2014, p.45). In dit onderzoek wordt met behulp van interviews met de betrokken beleidsmakers bij het beleid gekeken hoe de administratieve lasten zijn opgelegd, ingezet en welke rol de beleidsmaker speelt in het kiezen voor administratieve lasten als beleidsinstrument. Ook zullen interviews met beleidsadviseurs van ATR

meer inzicht geven in het algemene gebruik van administratieve lasten in beleid. Wanneer meer bekend is over hoe de administratieve lasten worden opgelegd, ingezet en welke keuzes worden gemaakt door de beleidsmaker, kan eerder in het proces inzicht worden verkregen over of dit op een legitieme manier gebeurt. Daarnaast kunnen de uiteindelijke negatieve effecten van administratieve lasten mogelijk worden verminderd wanneer eerder in het proces mogelijke aanpassingen worden gedaan. De volgende doelstelling staat daarom centraal in dit onderzoek:

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in hoe administratieve lasten worden opgelegd en ingezet in beleid en welke keuzes worden gemaakt door de beleidsmaker met betrekking tot het opleggen van administratieve lasten, om de administratieve lasten te kunnen legitimeren en waar mogelijk te kunnen verminderen, ten einde de negatieve effecten van administratieve lasten te verminderen.

Vanuit bovenstaande probleemschets en doelstelling, wordt een centrale vraagstelling geformuleerd die in volgende sectie zal worden toegelicht.

1.6. Vraagstelling

Om bovenstaande doelstelling te verwezenlijken zal kennis worden opgedaan aan de hand van de volgende hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek:

Hoe passen beleidsmakers administratieve lasten toe in beleid?

Onderstaande theoretische deelvragen worden aan de hand van wetenschappelijke literatuur behandeld. De concepten uit de hoofdvraag worden toegelicht in deze theoretische deelvragen. De theoretische deelvragen zijn de volgende:

1. Wat zijn administratieve lasten?
2. Op welke manieren worden administratieve lasten gebruikt als beleidsinstrumenten?
3. Wat is de rol van de beleidsmaker in de keuze voor administratieve lasten in het beleid?

De keuze om de vragen zo op te bouwen, is om van brede naar specifieke kennis over administratieve lasten toe te werken. Eerst worden administratieve lasten in het algemeen bekeken en worden de inmiddels bekende effecten van administratieve lasten uit de literatuur behandeld. Vervolgens wordt vanuit de literatuur toegelicht wat een beleidsinstrument is en hoe administratieve lasten worden toegepast als beleidsinstrument. Met deze kennis, kan tot slot worden bekeken wat de rol van de beleidsmaker is in de keuze om de administratieve lasten als beleidsinstrument toe te passen. Voor het beantwoorden van deze theoretische deelvraag wordt ook het beleidsproces toegelicht om de rol van de beleidsmaker context te geven.

Vervolgens worden de empirische deelvragen behandeld, waarvoor middels een documentanalyse en interviews met beleidsmakers en beleidsadviseurs van Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) data is verzameld. De empirische deelvragen geven inzicht in hoe administratieve lasten worden benoemd in de adviezen van ATR. Daarnaast wordt aan de hand van interviews meer inzicht verkregen in hoeverre de beleidsmakers ruimte hebben om te kiezen voor een beleidsinstrument. Tot slot wordt

gekeken hoe administratieve lasten worden gebruikt als beleidsinstrument. De vragen bouwen voort op elkaar, vanwaar is gekozen voor deze volgorde van presenteren van de bevindingen. Het is namelijk eerst belangrijk om inzicht te krijgen in hoeverre de beleidsmaker de ruimte heeft om te kiezen voor een beleidsinstrument, om vervolgens te kijken hoe de administratieve lasten worden gebruikt als beleidsinstrument. De empirische deelvragen die worden onderzocht om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende:

1. Welke administratieve lasten komen terug in de adviezen van Adviescollege Toetsing Regeldruk en met welke doelen bestaan deze administratieve lasten?
2. In hoeverre heeft de beleidsmaker de ruimte om te kiezen voor een beleidsinstrument?
3. Hoe worden administratieve lasten gebruikt als beleidsinstrument?

1.7. Relevantie onderzoek

Het belang van het doen van dit onderzoek wordt opgesplitst in het belang voor de wetenschappelijke literatuur en het belang voor de maatschappij, waarbinnen ook het belang voor de beleidsmaker zelf wordt toegelicht. De wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie worden in onderstaand stuk toegelicht.

Wetenschappelijke relevantie

Hoe beleidsmakers administratieve lasten opleggen en met welke doelen is nog niet tot zelden onderzocht (Peeters et al., 2018; Baekgaard et al., 2020). Over de beleidsmaker, één van de actoren in het beleidsproces, is nog weinig bekend met betrekking tot de mogelijke invloed die deze actor heeft op de keuze om bepaalde beleidsinstrumenten met administratieve lasten in beleid toe te passen. Op basis van literatuurstudies en documentanalyses stellen Moynihan et al. (2014) en Herd en Moynihan (2018) dat administratieve lasten tactisch kunnen worden ingezet in de politieke arena en daarmee als een beleidsinstrument dienen. Het is echter interessant om een empirisch onderzoek te doen naar hoe beleidsmakers administratieve lasten opleggen en hoe zij het gebruik van administratieve lasten zien. Empirisch onderzoek naar dit onderwerp kan meer inzicht bieden in de beweegredenen van de beleidsmaker. De beleidsmaker is belangrijk om te onderzoeken, omdat deze direct te maken heeft met het opleggen van administratieve lasten en nog weinig bekend is over deze actor in het beleidsproces.

Tot slot draagt dit onderzoek in de Nederlandse context bij aan de wetenschappelijke kennis over administratieve lasten en het tactisch gebruik hiervan. Zoals door Herd & Moynihan (2018) de context van de Verenigde Staten is onderzocht, benadrukken zij dat administratieve lasten in verschillende contexten spelen en relevant zijn (Herd & Moynihan, 2018, p. 266). Hiermee draagt dit onderzoek in de Nederlandse context bij aan de wetenschappelijke kennis over administratieve lasten.

Maatschappelijke relevantie

Daarnaast is dit onderzoek relevant voor de maatschappij waarop het beleid van toepassing is. Wanneer administratieve lasten zonder geldige reden, werking of met verborgen doeleinden worden opgelegd, kan dit onnodige negatieve gevolgen hebben voor bepaalde groepen in de samenleving (Heinrich, 2016; 2018; Nisar, 2018). Omdat administratieve lasten diverse negatieve effecten met zich mee kunnen brengen, met verschillende effecten op verschillende doelgroepen, is het van belang om eerder in het proces inzicht te krijgen in hoe administratieve lasten worden toegepast in beleid, omdat hier nog weinig over bekend is. Wanneer meer inzicht is over hoe administratieve lasten worden gebruikt, welke beweegredenen hieraan vooraf zijn gegaan en welke doelen de administratieve lasten dienen, kunnen onnodige lasten of lasten voor verkeerde doelen beter worden aangekaart. Deze lasten

kunnen vervolgens worden verminderd of veranderd, wat negatieve gevolgen kan voorkomen. Het verminderen van administratieve lasten, ‘*ABR*’ (*Administrative Burden Reduction*) of *administrative easing*, heeft positieve effecten, zoals het verhogen van aantal participanten in hulpprogramma’s (Herd et al., 2013; Fox et al., 2020).

Zoals in de wetenschappelijke relevantie al is genoemd, stellen Moynihan et al. (2014) en Herd en Moynihan (2018) dat administratieve lasten tactisch kunnen worden ingezet in de politieke arena en daarmee als een beleidsinstrument kunnen dienen. Wanneer administratieve lasten in de politieke arena worden ingezet, met de nodige negatieve effecten, kan worden afgevraagd of dit wenselijk is in de Nederlandse democratie. Eerst moet daarvoor meer onderzoek worden gedaan naar dit onderwerp en in welke mate dit gebeurt, voordat dit debat kan worden gevoerd.

Daarnaast benadrukken Herd en Moynihan (2018, p. 242) dat beleidsmakers de kosten van de administratieve lasten moeten kunnen inschatten en kunnen afwegen tegen het alternatief van minder lasten om de juiste hoeveelheid lasten te kunnen opleggen. Dit impliceert dat rekening moet worden gehouden met de kosten die administratieve lasten kunnen maken en daarvoor is het belangrijk dat inzicht wordt verkregen in welke rol de beleidsmaker speelt in het opleggen van administratieve lasten en hoe en of de beleidsmaker bepaalde afwegingen maakt. Dit onderzoek zal bijdragen aan het inzichtelijk maken van de rol en ruimte van de beleidsmaker en de afwegingen die worden gemaakt in het beleidsproces.

Als laatste biedt deze brede analyse met aanbevelingen mogelijk inzichten voor de beleidsmakers over hoe zij handelen en hoe administratieve lasten worden gebruikt. Dit biedt mogelijkheden tot reflectie op eigen handelen en eigen perspectief op administratieve lasten. Ook kunnen de uitkomsten van dit onderzoek bijdragen aan het bewustzijn van de beleidsmaker over het opleggen van administratieve lasten. Volgens Herd en Moynihan (2018, p.242) is dit bewustzijn bij ambtenaren belangrijk om onnodige lasten te kunnen verminderen.

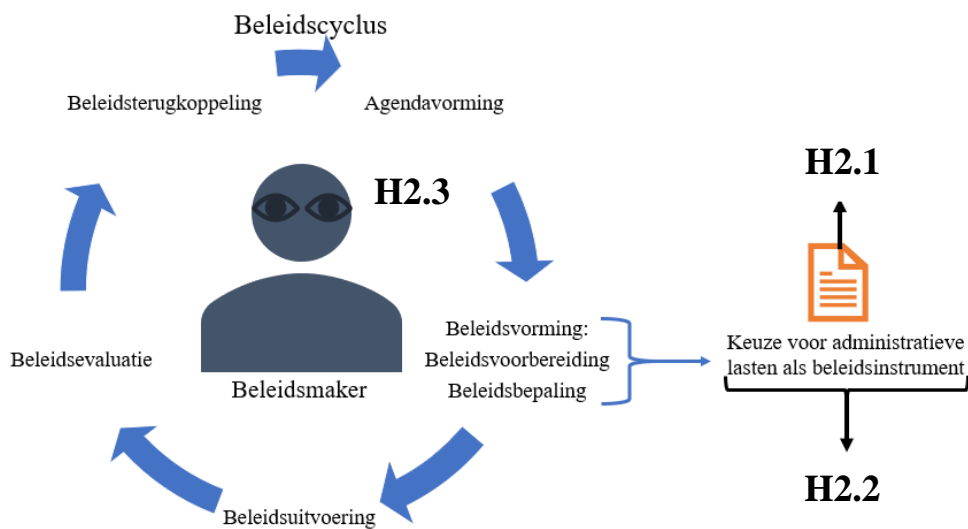
1.8. Leeswijzer

Eerst zullen de concepten uit dit onderzoek aan de hand van wetenschappelijke literatuur in het theoretisch kader worden toelichten. Ook zal in het theoretisch kader de theorie rondom deze concepten en eerdere bevindingen met betrekking tot de deelvragen worden geanalyseerd. Daarna worden de onderzoeksmethoden besproken in hoofdstuk 3 en wordt het verdere verloop van het onderzoeksproces toegelicht. De bevindingen van het onderzoek worden in hoofdstuk 4 gepresenteerd. Vervolgens worden de theoretische inzichten gekoppeld aan de bevindingen uit het onderzoek in hoofdstuk 5, en zal kritisch worden gereflecteerd op de onderzoeksresultaten en het onderzoeksproces in de discussie. Tot slot zal een conclusie worden geformuleerd van het onderzoek door antwoord te geven op de hoofdvraag. Uit deze conclusie volgen praktische aanbevelingen.

H2. Theoretisch kader

De theoretische deelvragen zullen in het theoretisch kader in aparte secties worden behandeld met behulp van wetenschappelijke literatuur. Aan het eind van elke sectie zal een korte tussenconclusie volgen die antwoord geeft op de deelvragen.

In afbeelding 1 wordt schematisch weergegeven wat in welke sectie wordt behandeld. Hieronder zal toelichting worden gegeven en zal de relatie van de secties ten opzichte van elkaar worden toegelicht.



Figuur 1: Overzicht van de onderwerpen van de hoofdstukken binnen het theoretisch kader.

2.1: Wat zijn administratieve lasten?

In dit hoofdstuk zal het concept administratieve lasten worden gedefinieerd en zullen de effecten van administratieve lasten worden toegelicht.

2.2: Op welke manieren worden administratieve lasten gebruikt als beleidsinstrument?

In dit hoofdstuk wordt eerst gedefinieerd wat een beleidsinstrument is en welke toepassingen van administratieve lasten als beleidsinstrument in de literatuur kunnen worden onderscheiden.

2.3: Wat is de rol van de beleidsmaker in de keuze voor administratieve lasten in het beleid?

In dit hoofdstuk wordt toegelicht wie de beleidsmaker precies is en welke rol in het beleidsproces de beleidsmaker heeft. De fases uit de beleidscyclus worden uiteengezet en twee visies op deze beleidscyclus worden toegelicht. Vervolgens wordt het opleggen van administratieve lasten bekeken vanuit deze visies.

2.1 Administratieve lasten

In deze sectie zal de volgende theoretische deelvraag worden onderzocht:

Wat zijn administratieve lasten?

Om dit te onderzoeken zal eerst het concept administratieve lasten worden gedefinieerd. Daarna zullen de effecten van administratieve lasten worden toegelicht. De sectie wordt afgesloten met een korte tussenconclusie.

2.1.1 Definitie administratieve lasten

Voor administratieve lasten bestaan verschillende definities die focussen op andere doelgroepen en andere aspecten. Omdat verschil bestaat tussen hoe administratieve lasten in de praktijk en in de wetenschap worden gedefinieerd, zullen beide worden toegelicht. Eerst zal de praktische definitie van administratieve lasten binnen de overheid worden gegeven, waarna wordt gekeken in de wetenschappelijk literatuur hoe administratieve lasten daar worden gedefinieerd.

Praktische definities

Met praktisch wordt bedoeld hoe administratieve lasten in de praktijk, door de overheid en daarbinnen de beleidsmakers en beleidsadviseurs van ATR, worden gedefinieerd.

In het rapport 'Meten is weten' (Ministerie van Financiën, 2007) worden administratieve lasten worden omschreven als: *'de kosten voor het bedrijfsleven en/of burgers om te voldoen aan de informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid'* (Ministerie van Financiën, 2007, p. 6). Met informatieverplichting wordt in dit geval bedoeld: *'de verplichting tot het informeren over handelingen en gedragingen ten aanzien van een maatschappelijk waardevol geachte norm'* (Nijssen, 2003). De definitie die beleidsmakers en beleidsadviseurs van ATR gebruiken voor administratieve lasten is dezelfde als de definitie zoals hierboven maar met als toevoeging: *Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als om het uitoefenen van rechten* (Kwcj, z.d.).

Wetenschappelijke definities

In de wetenschappelijke literatuur definiëren Burden et al. (2012, p.742) administratieve lasten als *'een bezwaarlijke ervaring van een individu met beleidsimplementatie'*. Burden et al. (2012) focussen op het individu, dat zowel werknemer als burger kan zijn. Zij verkiezen ook een breder en meer alomvattend concept boven informatieverplichting, namelijk beleidsimplementatie.

Toch missen zowel de praktische als de wetenschappelijke definitie een specificatie van de kosten en de bezwaarlijke ervaring, die door Moynihan et al. (2014, p. 43) wel worden gegeven. Zij definiëren administratieve lasten als *'de leer-, psychologische en nalevingskosten die de burger ervaart in haar interacties met de overheid'*. In deze definitie, in vergelijking met de definitie van het Ministerie van Financiën (2007), zit een belangrijk verschil tussen wat de staat doet en de ervaring van de burger (Christensen, Aarøe, Baekgaard, Herd, & Moynihan, 2019). Als de staat een formulier heeft ontworpen, waarmee ze administratieve lasten opleggen aan de burger, ervaart de burger dit nog niet als een last. Als de burger vervolgens in een situatie komt dat zij dit moet invullen, kan pas last worden ervaren. Daarnaast wordt de nadruk op het individu gelegd, waarmee wordt ingespeeld op de verschillen die kunnen bestaan tussen individuen en de effecten van administratieve lasten op hen. Door deze twee redenen en door het specificeren van de bezwaarlijke ervaring, is gekozen om de definitie van Moynihan et al. (2014) van administratieve lasten te gebruiken in dit onderzoek.

Hieronder zullen de drie kosten die in de definitie van Moynihan et al. (2014) terugkomen verder worden toegelicht.

1. De *leerkosten* betreffen de kosten die worden gemaakt door individuen om over het bestaan van bepaalde (hulp)programma's te weten te komen en hun eigen geschiktheid voor deze programma's te kunnen bepalen. Het zijn ook alle kosten die worden gemaakt om de procedure te begrijpen.
2. De *psychologische* kosten gaan over de kosten die worden gemaakt door het aanmelden bij bepaalde programma's die als negatief worden gezien en het stigma waarmee deze individuen vervolgens worden geconfronteerd omdat ze meedoen aan een hulpprogramma. Om het stigma toe te lichten, volgt een voorbeeld van het Temporary Assistance for Needy Families (TANF) programma dat in de Verenigde Staten bestaat. Stuber en Kronebusch (2004) ontdekten een negatief effect op de deelname in het TANF programma als participanten of potentiële participanten werden gelabeld als stereotypen van de verzorgingsstaat. Het stigma dat de (potentiële) participanten ervoeren bij de verzorgingsstaat was dat zij arm en afhankelijk van de staat waren. Ook het ervaren van minder macht of verlies van autonomie door interactie met de overheid en een toegenomen mate van emotionele stress en frustraties doordat administratieve handelingen moeten worden verricht om deel te nemen aan het programma vallen onder de psychologische kosten.
3. De *nalevingskosten* zijn de kosten die vallen onder de administratieve regels en vereisten voor de aanmelding in een bepaald programma. De letterlijke proceskosten vallen hieronder, als bijvoorbeeld een aanmelding geld kost of iemand wordt ingehuurd om de administratieve handelingen te regelen, maar ook de wachttijd voor het ontvangen van bepaalde documenten en de tijd die het invullen van de formulieren kost vallen onder de nalevingskosten.

Het concept administratieve lasten vertoont enige overlap met gerelateerde concepten in de wetenschappelijke literatuur zoals *red tape* en *regeldruk*. Deze concepten zullen hieronder worden toegelicht, waarna wordt uitgelegd hoe deze concepten zich tot elkaar verhouden.

Red tape wordt gedefinieerd als '*regels, reglement en procedures die een nalevingslast met zich mee brengen zonder de legitieme doeleinden te bevorderen waarvoor ze bedoeld waren*' (Bozeman, 2000). Deze definitie stelt dat *red tape* niet de beoogde doelen bevordert waarvoor de regels bedoeld waren, wat *red tape* onnodig maakt. Bij 'hidden politics' worden ook andere doelen bevorderd dan waarvoor het beleid bedoeld was, maar 'hidden politics' worden bewust toegepast (Hacker, 2004), terwijl bij *red tape* beleid niet bewust andere doeleinden bevordert voor zo ver bekend.

Red tape wordt ook wel gezien als 'slechte regels', heeft negatieve effecten op ambtenaren en op het presteren van een organisatie (Walker & Brewer, 2009; Brewer & Walker, 2010). Het concept administratieve lasten onderscheidt zich van *red tape* door de verschillende doelgroepen waarop de focus van de concepten ligt: *red tape* focust vooral op werknemers, waar administratieve lasten zich op burgers in het algemeen focust (Moynihan et al. 2014, p.47). Recentelijk komt echter meer aandacht voor de effecten van *red tape* op burgers (Tummers, Weske, Bouwman & Grimmelhuijsen., 2015). Desondanks kan worden gesteld dat administratieve lasten wel nut hebben, niet altijd 'slecht' of negatief zijn en kunnen wel legitieme doelen bevorderen (Tummers et al., 2015). *Regeldruk* is "de investering en inspanning die burgers, bedrijven en organisaties moeten doen en de vrijheidsbeperking die ze ondergaan om zich aan regels te houden" (Ministerie van Justitie, 2006, p.4, in Bokhorst & Van Ommeren, 2007). Volgens Noordegraaf en Sterrenburg (2009, p. 235) heeft regeldruk "betrekking op de vele c.q. te veel regels met administratieve gevolgen, de (te) grote verplichtingen om zaken bij te houden, en om aan (te) hoge eisen van vaak meerdere overheidsinstanties te voldoen". Als gekeken wordt naar deze definities, kunnen administratieve

lasten een onderdeel van regeldruk vormen. Hoe de definitie van administratieve lasten echter verschilt van regeldruk, is dat de drie te onderscheiden kosten van administratieve lasten verder ingaan op de ‘investering en inspanning’ en het hoeft bij administratieve lasten ook niet te gaan om (te) veel regels, (te) grote verplichtingen of (te) hoge eisen. Het waardeoordeel ‘te’ dat in de definitie van Noordegraaf en Sterrenburg (2009) te lezen is, geeft het woord regeldruk een negatieve lading. Zoals al eerder benoemd, kunnen administratieve lasten wel legitieme doelen bevorderen en hoeven deze niet negatief te zijn.

In dit onderzoek wordt gefocust op de definitie van administratieve lasten waar hierboven voor is gekozen en welke drie typen kosten onderscheidt. Deze drie typen kosten geven inzicht over de brede mogelijke kosten van administratieve lasten en laten zien dat administratieve lasten meer zijn dan de tijd dat het kost om vragen in te vullen op een formulier. Door de rest van dit onderzoek heen worden ook voorbeelden aangehaald die niet alleen gaan over nalevingskosten en een bezwaarlijke ervaring met de overheid, maar ook andere kosten behelzen. Door te kiezen voor een definitie met een onderscheid in type kosten die door administratieve lasten worden gemaakt, kan in de documentanalyse en de interviews ook een duidelijker idee worden gevormd over de administratieve lasten die kunnen worden opgelegd in wet- en regelgeving.

2.1.2 Effecten administratieve lasten

De effecten van (het verminderen van) administratieve lasten en de onderliggende kosten zijn in verschillende onderzoeken aangetoond en zullen in onderstaand stuk worden toegelicht. Zo hebben administratieve lasten een negatief effect op de effectiviteit en productiviteit van een organisatie (Lemak, Alexander & Campbell, 2003). Daarnaast worden bepaalde groepen in de samenleving meer geraakt door de negatieve gevolgen van administratieve lasten, zoals beperkte toegang tot aanvragen van identiteitsbewijzen voor genderqueers (Nisar, 2018). Tevens is onderzocht dat er beperkte toegang tot uitkeringen en andere hulpprogramma's vanuit de staat is voor mensen met een laag of geen inkomen, een lage opleiding en voor immigranten (Herd et al., 2013; Brdkin & Majmundar, 2010; Heinrich, 2016; 2018). Heinrich (2016) onderzocht de kosten van het aanvragen van een uitkering in Zuid-Afrika. Hier kregen arme mensen te maken met zware nalevingskosten om een uitkering aan te vragen en bijkomende leerkosten om de veranderingen in het beleid bij te kunnen houden (Heinrich, 2016). Administratieve lasten hebben ook meer impact op etnische minderheden (Jilke, Van Dooren & Rys, 2018). Jilke et al. (2018) vroegen informatie op bij verpleegtehuizen met ofwel een Vlaams ofwel een Arabisch klinkende naam. De fictionele personen met een Arabische naam kregen van private partijen minder waarschijnlijk informatie toegestuurd. Door extra informatie aan te moeten vragen vergroten deze verpleegtehuizen de leerkosten voor potentiële aanvragers en dit heeft op bepaalde groepen een negatief effect (Jilke et al., 2018).

Daarentegen het verminderen van administratieve lasten, *administrative easing* of de veelgebruikte term *Administrative Burden Reduction* (ABR) in wetenschappelijke literatuur, heeft juist een positief effect op het aantal individuen dat participeert in het hulpverleningsprogramma Medicaid (Fox et al., 2020). Administratieve lasten kunnen dus effect hebben op de toegang tot bepaalde programma's die door de staat worden aangeboden. *Administrative easing* heeft ook een positief effect op het verhogen van het aantal wervingen van politieagenten, hoewel minder gekwalificeerde kandidaten hierdoor wel langer in het proces blijven zitten (Linos & Riesch, 2019). Door Herd en Moynihan (2018, p. 257) wordt een vergelijking gemaakt met red tape (Bozeman, 2000), waarbij wordt gesteld dat het verminderen van red tape goed kan doen voor het Amerikaanse beleid rondom politiek en sociaal welzijn. Als dit wordt genegeerd, kunnen de levens van burgers niet worden verbeterd. Herd en

Moynihan (2018, p. 257) stellen dat hetzelfde gebeurt als administratieve lasten niet worden verminderd.

Om daarnaast te helpen bij een te veel aan of ingewikkelde administratieve lasten voor bijvoorbeeld immigranten, bestaan veel (non-profit)organisaties die zich inzetten om de last te kunnen verminderen (Heinrich, 2018, p. 219). Hulp bij het invullen van aanmeldformulieren voor bepaalde hulpprogramma's vergroot bijvoorbeeld het aantal inschrijvingen (Schanzenberg, 2009).

Bovenstaande effecten van administratieve lasten zorgen voor sociale ongelijkheid, niet alleen omdat de effecten van administratieve lasten verschillen tussen bepaalde groepen, maar ook omdat meer vermogende individuen meer opties hebben om de administratieve lasten te ontwijken (Peeters et al., 2018). Dit kan door bijvoorbeeld alternatieven te zoeken in de private sector, of door anderen in te huren om de administratieve lasten over te nemen. Een voorbeeld hiervan is een accountant die helpt met de belastingaangifte invullen.

Ondanks de negatieve effecten van administratieve lasten en de positieve effecten van het verminderen van deze lasten, worden administratieve lasten (nog steeds) ingezet om beleidsdoelen te behalen. In veel gevallen dienen administratieve lasten legitieme publieke doelen en hebben daarmee ook een legitieme werking (Moynihan et al., 2014). Het is niet bekend of de overheid en de beleidsmakers die kiezen voor het opleggen van administratieve lasten zich bewust zijn van de effecten van administratieve lasten en of hier rekening mee wordt gehouden in het ontwerpproces. Wel heeft de overheid aandacht voor het verminderen van regeldruk (Rijksoverheid, z.d.), zoals door een aantal initiatieven in de introductie is geïllustreerd.

2.1.3 Tussenconclusie

Dit eerste theoretische hoofdstuk heeft inzicht gegeven in het concept administratieve lasten, de gerelateerde concepten in de wetenschappelijke literatuur en wat de effecten zijn van administratieve lasten. Het concept administratieve lasten en de gerelateerde concepten red tape en regeldruk zijn gedefinieerd en deze definities zijn weergegeven in tabel 1. Administratieve lasten heeft veel overlap met deze gerelateerde concepten. Bij alle drie de concepten kunnen de effecten namelijk negatief zijn, maar maar in tegenstelling tot red tape kunnen administratieve lasten wel degelijk nut hebben en worden administratieve lasten ook met legitieme redenen gebruikt. Daarnaast kunnen administratieve lasten worden gezien als onderdeel van regeldruk. Dat administratieve lasten negatieve effecten en het verminderen van administratieve lasten juist positieve effecten laten zien, maakt het belangrijk om dit concept en de huidige gebruiken ervan te onderzoeken.

Nu duidelijk is welk concept centraal staat in dit onderzoek, kan in volgend hoofdstuk worden onderzocht welke toepassingen van administratieve lasten bestaan in de wetenschappelijke literatuur.

Tabel 1

Concepten en definities hoofdstuk 2.1

| Concept | Definitie |
|---|---|
| Regeldruk | Regeldruk heeft “betrekking op de vele c.q. te veel regels met administratieve gevolgen, de (te) grote verplichtingen om zaken bij te houden, en om aan (te) hoge eisen van vaak meerdere overheidsinstanties te voldoen” (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p.235) |
| Administratieve lasten | <i>‘de leer-, psychologische en nalevingskosten die de burger ervaart in haar interacties met de overheid’</i> (Herd et al., 2015, p. 43) |
| - Leerkosten | De kosten die het moeilijk maken voor individuen om over het bestaan van bepaalde (hulp)programma’s te weten te komen en hun eigen geschiktheid voor deze programma’s te kunnen bepalen. Het zijn ook alle kosten die worden gemaakt om de procedure te begrijpen. |
| - Psychologische kosten | De kosten die worden gemaakt door het aanmelden bij bepaalde programma’s die als negatief worden gezien en het stigma waarmee deze individuen vervolgens worden geconfronteerd omdat ze meedoen aan een hulpprogramma. Ook het ervaren van minder macht of verlies van autonomie door interactie met de overheid en een toegenomen mate van emotionele stress en frustraties doordat administratieve handelingen moeten worden verricht om deel te nemen aan het programma vallen onder de psychologische kosten. |
| - Nalevingskosten | De kosten die vallen onder de administratieve regels en vereisten voor de aanmelding in een bepaald programma: proceskosten, wachttijd en invultijd. |
| <i>Red tape</i> | <i>‘Regels, reglement en procedures die een nalevingslast met zich mee brengen zonder de legitieme doeleinden te bevorderen waarvoor ze bedoeld waren’</i> (Bozeman, 2000) |
| <i>Administrative easing of Administrative Burden Reduction (ABR)</i> | Het verminderen van administratieve lasten. |

2.2 Administratieve lasten als beleidsinstrumenten

In dit hoofdstuk zal de volgende theoretische deelvraag worden onderzocht:

Op welke manieren worden administratieve lasten gebruikt als beleidsinstrumenten?

In dit hoofdstuk wordt vanuit de wetenschappelijke literatuur onderzocht hoe administratieve lasten als beleidsinstrumenten worden gebruikt. Als eerste zal het concept beleidsinstrument aan de hand van literatuur worden toegelicht, waarbij vooral licht wordt geworpen op de strategische gebruiken van administratieve lasten. Daarna worden drie toepassingen van administratieve lasten als beleidsinstrument beschreven die in de wetenschappelijke literatuur konden worden onderscheiden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte tussenconclusie.

2.2.1 Beleidsinstrumenten

In algemene zin is een beleidsinstrument het middel waarmee een beleidsmaker beleidsdoelen behaalt (Van der Doelen, 1991; Elmore, 1987). Van den Heuvel (1998, p. 21) definieert een beleidsinstrument specifiek als ‘een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken’. Deze twee definities zijn algemeen en neutraal en daardoor breed toepasbaar. Het is echter interessant om hier een minder neutrale definitie tegenover te zetten, om te zien hoe beleidsinstrumenten ook kunnen worden gezien. Lascoumes en Le Gales (2007, p. 4) definiëren een publiek beleidsinstrument als volgt: ‘a public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries’. Zij impliceren hiermee dat een beleidsinstrument verre van neutraal is, omdat het instrument de relatie tussen de overheid en de samenleving representeert en de betekenis van het instrument voor iedereen een andere waarde heeft. Wat het instrument vraagt of welk doel het dient, geeft inzicht in welke invloed de overheid heeft op de actor die met dit instrument te maken krijgt.

Deze verschillende visies op beleidsinstrumenten komen ook terug in de twee benaderingen die Van den Heuvel (1998) onderscheidt, waarin beleidsinstrumenten zich anders uiten: de klassieke en moderne benadering. Deze benaderingen vertonen overeenkomsten met de analytische en politieke visie op het beleidsproces, waar in hoofdstuk 2.3.3 verder op ingegaan zal worden. Hieronder zal kort worden toegelicht hoe tegen beleidsinstrumenten wordt aangekeken vanuit beide benaderingen. In de klassieke benadering wordt gesteld dat met het juiste instrument het maatschappelijke probleem op de gewenste manier kan worden beïnvloed (Van den Heuvel, 1998). Als de gestelde doeleinden van het beleid worden bereikt, is het resultaat bereikt van de beleidsvoering. Het is een rationeel model waarin het idee is dat “als het instrument wordt toegepast, vanzelf de beoogde effecten ontstaan” (Van den Heuvel, 1998, p.28). In dit model heeft één centrale actor de regie en deze maakt autonoom beslissingen.

De andere benadering, de moderne benadering, schetst een ander beeld van beleidsinstrumenten. Beleidsinstrumenten zijn niet zo rationeel in te zetten. Het is niet zo dat een beleidsinstrument wordt ingezet en vervolgens het gewenste effect ontstaat. Beleidsinstrumenten “werken vaak indirect met een of meer neveneffecten” (Van den Heuvel, 1998, p.31). Daarnaast staat strategisch handelen door de verschillende beleidsactoren in het beleidsproces centraal, om hun eigen doelstellingen te kunnen behalen. Beleidsinstrumenten worden in deze benadering door de verschillende beleidsactoren strategisch worden gebruikt, waarmee beleidsinstrumenten een uiting zijn van strategisch beleid. Strategisch beleid is beleid dat ‘het resultaat is van de strategieën van de betrokken actoren’ (Van den Heuvel, 1998, p. 31). De beleidsinstrumenten voor het strategische beleid hebben dan ook enkel een

tactische bedoeling, waar beleidsinstrumenten in de klassieke benaderingen niet worden gebruikt voor strategisch handelen. Van den Heuvel (1998) onderscheidt een aantal elementen van strategisch beleid, waarvan een van deze elementen aansluit bij het tactisch gebruiken van administratieve lasten. Procedures kunnen namelijk volgens Van den Heuvel (1998) tactisch worden gebruikt door deze expres ingewikkeld te maken, juist te vereenvoudigen, als wapen te gebruiken, te aanvaarden of ertegen in beroep te gaan. Het expres ingewikkeld maken van procedures lijkt op het eerder genoemde voorbeeld van administratieve lasten bij belastingaangifte, welke ook met een tactisch doeleinde was bedacht.

Ook sluit strategisch beleid aan bij het voeren van ‘hidden politics’, het voeren van beleid met verborgen doeleinden (Bezes, 2007). Moynihan et al. (2014) stellen dat administratieve lasten aantrekkelijk zijn om als vorm van ‘hidden politics’ te gebruiken. Zoals zij de relatie tussen administratieve lasten en politiek zien, kunnen administratieve lasten aantrekkelijk zijn om te gebruiken als beleidsinstrument voor “policymaking by other means” (Lineberry, 1977, p.71). De kenmerken van administratieve lasten zijn goed te gebruiken om op een meer afgedekte manier politiek te bedrijven. De kenmerken van administratieve lasten kunnen worden gezien als de details: de lengte van een formulier of de vragen voor een aanvraag. Van den Heuvel (1998) gaat ook in op deze kenmerken van administratieve lasten, namelijk door de procedures tactisch te gebruiken bij strategisch beleid. Terwijl vaak over de inhoud van beleid en wetgeving wordt gediscussieerd, kunnen deze details vaak zonder overleg door de beleidsmaker worden vormgegeven (Moynihan et al. 2014).

Bovenstaande vormen van tactisch gebruiken van administratieve lasten gaan in op de details van administratieve lasten. Hier worden eigenlijk niet de administratieve lasten zelf maar de details hierbinnen ingezet om bepaalde belangen te dienen. In sectie 3.3 zullen ook administratieve lasten als geheel worden toegelicht, dus niet enkel de details van de administratieve lasten, en hoe deze worden gebruikt als beleidsinstrumenten.

2.2.2 Gebruik van administratieve lasten als beleidsinstrumenten

Achtereenvolgend zullen in onderstaand stuk drie toepassingen van administratieve lasten als beleidsinstrument worden toegelicht die zijn afgeleid uit de literatuur: administratieve lasten om te sorteren, om te controleren en om te sturen. Deze toepassingen kunnen zowel los van elkaar als naast elkaar worden bekeken. De volgorde van presenteren van deze toepassingen is willekeurig en niet gebaseerd op basis van hoeveel de toepassing wordt gebruikt. Daarnaast kunnen meer toepassingen bestaan, maar zijn deze (nog) niet inzichtelijk.

Administratieve lasten om te sorteren

Administratieve lasten kunnen worden opgelegd om de ‘gewenste’ groep te sorteren (Nichols & Zeckhauser, 1982, p. 377). De lasten worden neergezet als een *ordeal mechanism*, een beproevingsmechanisme. Als je genoeg gemotiveerd bent, zal je de lasten voor lief nemen. Op deze manier blijven de gemotiveerde mensen over die zich door de administratieve lasten kunnen werken. De mensen die het niet nodig hebben of het niet waard vinden om de administratieve lasten in te vullen, zullen volgens dit mechanisme uitvallen. Zo dienen administratieve lasten als het ware als een test om de juiste mensen over te kunnen houden.

Of daadwerkelijk de ‘juiste’ mensen overblijven door dit mechanisme kan worden betwist. Persoonlijke verschillen zorgen namelijk voor verschillende manieren van omgaan met administratieve lasten en verschillen in hoeveel last wordt ervaren, wat ook kan resulteren in

uitvallen. Bijvoorbeeld burgers met een lage mate van menselijk kapitaal, ervaren meer last van administratieve lasten (Christensen et al., 2019). Met menselijk kapitaal worden de kennis, karakteristieken en skills bedoeld die mensen hebben en hebben gekregen door ervaring en tijd (Christensen et al., 2019). Volgens de redenering dat armoede de cognitieve capaciteit van mensen beïnvloedt (Mani, Mullainathan, Shafir & Zhao, 2013), zouden arme mensen met een laag menselijk kapitaal sneller kunnen uitvallen, ongeacht hun motivatie.

Niet alleen mentale, maar ook fysieke gesteldheid speelt mee in hoeveel last wordt ervaren van een administratieve handeling. Iemand in slechte fysieke staat kan bijvoorbeeld minder makkelijk bij het stembureau komen dan een gezond persoon, wat ertoe kan leiden dat de barrière om te stemmen te hoog wordt. Daarnaast kunnen mensen met meer middelen of connecties de nalevingskosten voor henzelf beperken door iemand in te huren om te helpen met de aanmelding of zelfs een advocaat in de arm te nemen. De verschillende effecten van administratieve lasten op mensen en groepen in de samenleving vergroten de ongelijkheid. Automatisch worden ingeschreven voor bepaalde diensten kan een uitkomst bieden voor individuen die kwetsbaarder zijn voor negatieve gevolgen door administratieve lasten (Herd et al., 2013).

Om bovenstaande toepassing van administratieve lasten tastbaarder te maken, volgen hieronder twee voorbeelden van hoe vroeger in extreme mate vroeger werd gesorteerd aan de hand van administratieve lasten, maar ook hoe dit nu nog steeds gebeurt. In de Verenigde Staten zijn in het verleden genoeg voorbeelden van hoe met behulp van administratieve lasten, maar ook met geweld en intimidatie, werd geprobeerd om vrouwen, etnische minderheden en andere groepen te weerhouden van stemmen (Keyssar, 2001). Om te mogen stemmen moest soms een bijdrage worden betaald of er werd vereist dat mensen konden lezen en schrijven. De Voting Rights Act in 1965 moest uiteindelijk voorkomen dat werd gediscrimineerd en daarmee gesorteerd bij het stemproces. Nog steeds kan echter worden afgevraagd in hoeverre deze mechanismen nu zijn geëlimineerd om toegang tot bepaalde rechten tegen te houden voor bepaalde doelgroepen. Een ander voorbeeld van het sorteren van de 'gewenste' groep, is te zien in het immigratiebeleid in de Verenigde Staten. Elster (1992, p. 123) noemt dit beleid het 'proxy' beleid. Bij dit 'proxy' beleid was het eigenlijke doel van de toetsen die immigranten moesten maken, zoals de geletterdheidstoets, om bepaalde groepen buiten te kunnen houden (Elster, 1992, p. 123). Recentelijker komt dit proxybeleid terug in een case-study van Heinrich (2018), die heeft laten zien dat de administratieve lasten in het immigratiebeleid in de Verenigde Staten negatieve gevolgen heeft voor de immigranten. De kinderen van immigranten konden in de staat Texas geen geboortecertificaat krijgen, waardoor zij ook geen burgerrechten hadden. Hierdoor neemt de effectiviteit en transparantie van beleid af, maar dit beleid gaat ook in tegen het idee dat iedereen gelijkwaardig is en dat niet mag worden gediscrimineerd (Rijksoverheid, 2014).

Administratieve lasten om te controleren

Administratieve lasten bestaan ook om de benodigde gegevens aan te leveren om een bepaalde dienst of product aan te kunnen schaffen. Om te onderzoeken of deze persoon in aanmerking komt voor de dienst of product, moeten formulieren worden ingevuld (Herd & Moynihan, 2018, p.12). Denk hierbij aan een aanvraag voor een Werkloosheidswet-uitkering, die ongeveer 30 minuten kost om formulieren in te vullen (Werk.nl, z.d.). Tegelijkertijd dienen deze formulieren als verantwoording voor waar publiek geld heen is gegaan (Bovens & Schillemans, 2009).

Ook kunnen administratieve lasten op meer detailniveau worden gebuikt om fraudeurs uit het proces te kunnen halen. Door (extra) administratieve lasten op te leggen kunnen fraudeurs uit het proces worden gehaald door bijvoorbeeld controlevragen in een formulier. Onder de noemer van

fraudepreventie kunnen echter ook andere doelen schuilgaan zoals door Herd en Moynihan (2018, p. 248) wordt geïllustreerd aan de hand van het navolgende voorbeeld uit de Verenigde Staten. Een politicus kan voor een bepaalde mate van administratieve lasten zijn onder de noemer van fraudepreventie, maar de achterliggende bedoeling is dat deze lasten de opkomst van tegenstemmers van zijn partij kunnen verkleinen. Door bijvoorbeeld eisen te stellen aan het identiteitsbewijs om te mogen stemmen, moeten mensen die willen stemmen leerkosten maken om erachter te komen welke eisen dit zijn in hun staat, en in sommige gevallen nalevingskosten maken om een nieuw identiteitsbewijs aan te vragen. In de Verenigde Staten bestaat niet één identiteitsbewijs voor iedereen, waardoor het invoeren van wetgeving over een verplichte stemidentificatie niet zonder gevolgen is. Het invoeren van een verplichte stemidentificatie wordt *geframed* als fraudepreventiemiddel maar dient eigenlijk het doel om de opkomst van tegenstemmers te verkleinen (Herd & Moynihan, 2018, p.248). Hier wordt dan gebruik gemaakt van ‘hidden politics’.

Administratieve lasten om te sturen

Administratieve lasten kunnen door de overheid ook als een vorm van *nudging* worden gebruikt en daarom worden opgelegd. Door nudges toe te passen in beleid wordt gestuurd op positieve uitkomsten voor de burger en voor de gehele samenleving, maar tegelijkertijd als doel gesteld om de keuzevrijheid van de burger te behouden (John, Smith & Stoker, 2009).

Een letterlijke vertaling van nudge is een duwtje. Het kan als een duwtje worden beschouwd, aangezien een nudge kan worden gebruikt als een duwtje in de juiste richting. Thaler en Sunstein (2008, p.6) definiëren een nudge als: ‘*elk aspect van de keuzearchitectuur dat het gedrag van de mens verandert op een voorspelbare manier zonder hierbij opties te verbieden of significant hun economische drijfveren te veranderen. Om als nudge te gelden moet het gemakkelijk en goedkoop zijn om de interventie te kunnen vermijden.*’. Met keuzearchitectuur wordt de context bedoeld waarin we keuzes maken en deze context beïnvloedt ons ook in ons denken en doen. Instituties, zowel publiek als privaat, zijn hierin de *keuzearchitecten* die een set van opties aanbieden (Thaler & Sunstein, 2008).

Een voorbeeld van administratieve lasten als een nudge is het idee van een *opt-out* waarover recent in de Nederlandse politiek veel discussie was. Een *opt-out* wordt in dit geval gebruikt voor het stimuleren van orgaandonatie door iedereen automatisch orgaandonor te laten worden en waarbij de burger moet aangeven als hij dat niet wil. De burger moet een administratieve handeling verrichten om zich uit te kunnen schrijven. *Opt-in* in het geval van orgaandonatie heeft betrekking op het oude Nederlandse stelsel, waarbij niemand automatisch donor is, maar men moest aangeven als men dit wilde worden. Hier moest juist een administratieve handeling worden verricht om wel donor te worden.

Deze vorm van stimulatie door middel van beleid valt onder de *pro-social* nudge, waarbij gedrag van een individu wordt gestimuleerd of ontmoedigd voor het grotere belang van de samenleving, niet uitsluitend voor zichzelf (Hagman, Andersson, Västfjäll & Tinghög, 2015).

In deze *opt-out* wordt een *default*-optie, de automatisch aangevinkte optie, ingesteld, namelijk door mensen automatisch donor te laten zijn. De overheid kan op deze manier mensen de kant van een betere keus op sturen, zonder dat ze hen forceren die keus te maken (Thaler & Sunstein, 2008). Dit noemen Thaler en Sunstein (2008) ‘liberaal paternalisme’, waarbij de burger wordt beïnvloed om te kunnen sturen op publieke waarde, maar zoveel mogelijk keuze nog wel bij de burger ligt. Dit zorgt voor een grotere legitimiteit van het beleidsinstrument, maar hoe tegen nudges wordt aangekeken verschilt sterk. Onderzoek van Hagman et al. (2015) liet zien dat nudges in beleid over het algemeen geaccepteerd werden, maar *pro-social* nudges werden minder geaccepteerd dan *pro-self* nudges. Een *pro-self* nudge stuurt op positieve uitkomsten voor het individu zelf door het stimuleren of ontmoedigen van zijn gedrag. Een voorbeeld hiervan is het ontmoedigen van roken door

afschrikkende afbeeldingen op de sigarettenpakjes te plaatsen van de zichtbare lange termijn effecten van rokers. Ook bleek verschil te zitten tussen nationaliteiten: Amerikanen bleken minder tolerant tegenover nudges dan Zweden. Hagman et al. (2015, p. 453) concludeerden uit hun onderzoek dat “one-nudge-fits-all” niet opgaat.

De legitimiteit kan worden vergroot als transparant over de nudge als beleidsinstrument wordt gecommuniceerd. De effecten van transparantie over het gebruiken van nudges op de effectiviteit van de nudge moet nog verder onderzocht worden. Enkele studies dusver geven aan dat transparantie geen effect heeft op de effectiviteit (Kroese, Marchiori, & De Ridder, 2015; Junghans, Cheung, & De Ridder, 2015).

2.2.3 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is het concept beleidsinstrument behandeld en is gekeken welke toepassingen van administratieve lasten als beleidsinstrument worden onderscheiden in de wetenschappelijke literatuur. Een beleidsinstrument is een middel waarmee een beleidsmaker beleidsdoelen behaalt. De klassieke benadering stelt dat een beleidsinstrument wordt ingezet en deze het gewenste effect behaalt. De moderne benadering stelt echter dat een beleidsinstrument indirect werkt en één of meerdere neveneffecten met zich mee kan brengen. Binnen de moderne benadering worden beleidsinstrumenten strategisch gebruikt, waarbij procedures expres ingewikkeld worden gemaakt, juist vereenvoudigd, als wapen worden gebruikt, worden aanvaard of ertegen in beroep wordt gegaan. Bij het strategische beleid sluit het gebruik van administratieve lasten aan als vorm van ‘hidden politics’, beleid met verborgen doeleinden. In de literatuur is bekeken hoe administratieve lasten worden gebruikt als middel om beleidsdoelen te behalen. Drie toepassingen van administratieve lasten als beleidsinstrument die behandeld zijn in dit hoofdstuk zijn in tabel 2 weergegeven.

In dit hoofdstuk is gekeken naar de administratieve lasten als beleidsinstrument. Omdat relatief nog weinig bekend is over de manier waarop administratieve lasten als beleidsinstrument worden gekozen en door wie, wordt in volgend hoofdstuk onderzocht wat de rol is van de beleidsmaker in de keuze voor administratieve lasten als beleidsinstrument. Om deze keuze in context te plaatsen, worden ook het beleidsproces en twee visies op het beleidsproces toegelicht in hoofdstuk vier.

Tabel 2

Overzicht administratieve lasten als beleidsinstrument

| Administratieve lasten als beleidsinstrument: | Toelichting |
|---|---|
| Om te sorteren | Administratieve lasten worden gebruikt om de ‘gewenste’ groep te sorteren doordat genoeg gemotiveerde mensen deze lasten kunnen voldoen of in ‘proxy’-beleid, waarmee bepaalde groepen worden uitgesloten van een dienst of product door een administratieve last op te leggen. |
| Om te controleren | Achterhalen van de juiste gegevens van individuen en om te kunnen controleren of iemand daadwerkelijk in aanmerking komt voor een dienst of product en er geen sprake is van fraude. |
| Om te sturen | <i>Nudge</i> : het gedrag van individuen wordt door de overheid gestuurd in een bepaalde richting door administratieve lasten op te leggen en daarmee gedrag te ontmoedigen of af te remmen. |

2.3 De rol van de beleidsmaker

In deze sectie zal antwoord worden gegeven op de derde theoretische deelvraag:

Wat is de rol van de beleidsmaker in de keuze voor administratieve lasten in het beleid?

Eerst zal de definitie van de beleidsmaker worden gegeven. Om meer duidelijkheid te krijgen over de werkzaamheden en rol van de beleidsmaker in het beleidsproces, wordt vervolgens het beleidsproces aan de hand van de beleidscyclus beschreven (Bovens et al., 2012, p. 70). Daarna worden twee visies op de beleidscyclus uiteengezet om te laten zien dat het beleidsproces niet een eenduidig en lineair proces is. De visies zullen naast elkaar worden gezet en tussendoor zal worden benoemd wat de rol van de beleidsmaker is. Tot slot zullen de drie toepassingen van administratieve lasten als beleidsinstrumenten worden bekeken vanuit beide visies. De sectie wordt afgesloten met een korte tussenconclusie.

2.3.1 Definitie beleidsmaker

Volgens de Van Dale (z.d.) is de beleidsmaker iemand die het beleid (mede) bepaalt. Het begrip beleid wordt gebruikt voor “alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling” (Bovens et al., 2012, p. 69). Hoogerwerf en Herweijer (2014) hebben het over de ontwerper van een overheidsbeleid. Deze houdt zich bezig met het ontwerpen van beleid, wat het uitdenken inhoudt maar ook het beargumenteren en het formuleren van beleid is (Hoogerwerf & Herweijer, 2014). De ontwerpers van het beleid kunnen individuele ambtenaren zijn, maar zij kunnen ook uit een team bestaan, die samen het beleid hebben uitgedacht (Hoogerwerf & Herweijer, 2014). In dit onderzoek is gekozen om de focus op deze teams te leggen, en iedereen die in deze teams werkt en dus te maken heeft met het ontwerpen en vaststellen van beleid hieronder te scharen. Dit betekent dat zowel beleidsambtenaren/medewerkers, beleidsadviseurs en wetgevingsjuristen in dit onderzoek onder de beleidsmaker worden geschaard. In de wetenschappelijke literatuur is enkel een brede definitie voor een beleidsmaker voor handen (Hoogerwerf & Herweijer, 2014), en deze wordt verschillend geïnterpreteerd door onderzoekers. Baekgaard et al. (2020) scharden bijvoorbeeld politici van gemeenteraden onder beleidsmakers. Om in dit onderzoek duidelijkheid te creëren op wie de beleidsmaker betrekking heeft en vanwege praktische redenen dat zowel beleidsmakers als wetgevingsjuristen bleken meegeholpen te hebben aan het vormen van beleid, is gekozen om de beleidsmaker zo breed af te kaderen.

De politieke omgeving heeft invloed op het beleidsproces van de ontwerper, bijvoorbeeld of de beleidsmaker het beleid zelfstandig kan vaststellen of dat het een beleid dat door medebewind moet worden vastgesteld, wat voor minder keuzemogelijkheden zorgt. De specifieke werkzaamheden van de beleidsmaker worden duidelijker door het beleidsproces te bekijken, wat hieronder volgt.

2.3.2 Het beleidsproces

Aan de hand van de beleidscyclus kan het beleidsproces worden beschreven (Bovens et al., 2012, p. 70). De eerste fase van de beleidscyclus is de *agendavorming*. Als een kwestie belangrijk genoeg wordt gevonden in de politiek, wordt hier aandacht aan besteed en beleid over gemaakt. Hiervoor moet het wel op de agenda komen en daarvoor moet worden gelobbyd. Het deel vanaf het op de agenda zetten van een vraagstuk tot het selecteren van (een deel) van een vraagstuk om beleid over te maken, hoort in de fase van agendavormen. Er is geen tijd en geld om alle kwesties aan te pakken en daarom moet worden geselecteerd. Bepaalde onderwerpen en vraagstukken hebben meer prioriteit dan andere, en er bestaat verschil tussen actoren in hoe ‘hoog’ op de agenda zij een onderwerp zetten. Ook

kan een onderwerp vanuit verschillende perspectieven worden bekeken en verschillende oorzaken kunnen worden aangewezen. Hoe het onderwerp uiteindelijk inhoudelijk op de agenda komt, kan daarom ook over worden gestreden.

Als eenmaal een vraagstuk is gekozen, vindt de fase van *beleidsvorming* plaats (Bovens et al., 2012, p. 71). De beleidsvorming fase bestaat uit de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling.

Beleidsmakers gaan het vraagstuk onderzoeken, mogelijke oplossingsrichtingen bekijken en bundelen deze informatie in een beleidsvoorstel. In deze fase moet ook een beeld komen van de hoeveelheid en de aard van de beleidsinstrumenten die moeten worden gebruikt om de beleidsdoelen te bereiken (Van den Heuvel, 1998). De te bereiken doelen en de instrumenten met eventueel bijkomende administratieve lasten die daarvoor moeten worden ingezet, worden gekozen door de beleidsmaker. Dit gebeurt aan de hand van het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving, het IAK (Kcwj, z.d.). Beleidsmakers moeten voor elk voorstel voor beleid of regelgeving dat voorgelegd wordt aan het parlement een antwoord hebben op de vragen in het IAK, zoals: wat is de aanleiding, het probleem, het doel en wat is het beste instrument om te gebruiken voor dit probleem en met welke gevolgen (Kcwj, z.d.)? Hierdoor wordt getracht om de beleidsmaker te laten nadenken over het beleid en de daaronder liggende wetgeving (Hoogerwerf & Herweijer, 2014). De onderliggende wetgeving 'is de juridische weerslag van beleid' (Hoogerwerf & Herweijer, 2014, p. 262). Dit is de fase van de *beleidsvoorbereiding*. In dit voorstel voor beleid of regelgeving speelt politiek een belangrijke rol, omdat vanuit een politieke overtuiging of machtspeel bepaalde keuzes worden gemaakt. Bijvoorbeeld het vraagstuk of natuur ten koste mag gaan van de economie in een bepaald gebied zullen verschillende partijen andere meningen over hebben. Het besluiten over de daadwerkelijke inhoud van beleid is de *beleidsbepaling*.

Als de beleidsbepaling heeft plaatsgevonden, komt de fase van *beleidsuitvoering*. In deze fase wordt beleid omgezet tot praktijk. Dit is een belangrijke fase, omdat ideeën en argumenten goed op papier kunnen staan, maar als het niet kan om worden gezet naar de praktijk, is het beleid niets waard.

Daarna omschrijven Bovens et al. (2012) de fase van *beleidsevaluatie*. Deze fase functioneert als een soort feedback op de overheid: is het beleid effectief? Het doel hiervan is dat kritisch naar het handelen van de overheid wordt gekeken en waar mogelijk beleid wordt verbeterd. De resultaten van het beleid worden bekeken en teruggekoppeld naar de beleidsmakers, wat de fase van *beleidsterugkoppeling* is.

2.3.3 Twee visies op het beleidsproces

Vanuit twee verschillende bestuurskundige perspectieven kan worden gekeken naar het beleidsproces: de analytische en de politieke visie (Bovens et al., 2012, p. 73). Het gebruik blijft hetzelfde, maar de visie op hoe dit tot stand is gekomen kan verschillen. De rol van de beleidsmaker verandert ook als wordt gewisseld tussen de twee visies op het proces. De twee visies zijn manieren om naar het proces te kijken, en laten elk een ander beeld zien. De ene visie is niet beter of meer reëel dan de ander. Zoals in hoofdstuk 2.2.1 al benoemd werd, vertonen de klassieke en moderne benadering veel overeenkomsten met de analytische en de politieke visie op het beleidsproces. De klassieke benadering vertoont overeenkomsten met de analytische visie en de moderne benadering vertoont overeenkomsten met de politieke visie.

De analytische visie op beleid is rationeel: het beleid moet problemen oplossen en op basis van rationele denkprocessen tot stand zijn gekomen. Voors en tegens worden bewust afgewogen door de beleidsmaker en zoveel mogelijk wordt op basis van wetenschappelijke kennis beredeneerd. Binnen de politieke visie is beleid maken niet zo rationeel: het is juist een strijd om macht. Iedereen heeft andere belangen en daarbinnen heeft degene met de meeste macht de beste positie. Zoals hierboven al benoemd spelen verschillende politieke ideologieën, maar ook verschillen in cultuur en religie kunnen

zorgen voor conflicten over hoe het beleid precies moet worden gevormd. De visies verschillen ook in het verloop van het proces. Het analytische beleidsproces volgt de fases zoals die net benoemd zijn. Het politieke beleidsproces is echter een continue strijd waarbij een bepaalde oplossing vanuit een politieke overtuiging het beste zou zijn, maar hier een probleem bij moet worden gezocht om het op de agenda te krijgen, in plaats van andersom. Dit laat ook het verschil zien tussen de visies in hoe vraagstukken op de agenda komen. Vanuit de analytische visie wordt rationeel geanalyseerd door de beleidsmakers wat in de samenleving speelt op basis van wetenschappelijke data van bijvoorbeeld het Sociaal Planbureau, terwijl vanuit de politieke visie agendapunten vanuit een politieke machtsstrijd voortkomen. *Framing* is hierbij een belangrijk aspect. Framing is het selecteren van een aspect van de realiteit en daar de aandacht op leggen, waardoor de rest van de realiteit buiten beeld blijft (Entman, 1993).

Een voorbeeld waarbij framing een rol speelt in hoe de keuze voor administratieve lasten wordt toegelicht, kan door het abortusbeleid in de Verenigde Staten worden geïllustreerd. Administratieve lasten worden hier *geframed* als nodig voor de bescherming van de gezondheid van de vrouw die abortus wil plegen en daarmee in haar eigen belang. In werkelijkheid wordt het vanuit politieke overtuiging de vrouwen moeilijker gemaakt om abortus te plegen zoals gebeurt in bepaalde staten in de Verenigde Staten (Herd & Moynihan, 2018, p. 81; p. 248). Dit krijgt vorm door klinieken te sluiten, waardoor vrouwen verder moeten reizen en ook een plek moeten vinden om ergens te kunnen overnachten. Door het sluiten van klinieken worden de wachttijden ook langer en daarmee nemen de nalevingskosten toe, waardoor het moeilijker wordt om vroeg abortus te kunnen plegen. Hier wordt door framing de aandacht gelegd op de gezondheid van de vrouwen in plaats van op de werkelijke politieke redenen. Framing gebeurt ook door woorden tactisch te gebruiken in het beleidsvoorstel of bepaalde onderzoek worden juist aangehaald of weggelaten, waardoor een vraagstuk anders wordt neergezet. In bovenstaand voorbeeld gaat framing samen met 'hidden politics'. Verborgene doelen worden namelijk gediend door de aandacht te leggen op andere aspecten dan waar de administratieve lasten eigenlijk echt voor dienen.

Het gaat er tijdens de fase van beleidsuitvoering vanuit de analytische visie om dat een maatschappelijk probleem door een verandering in het gedrag van burgers en organisaties wordt opgelost. Beleidsinstrumenten kiezen beleidsmakers op basis van een kosten- en batenanalyse om de effectiviteit en efficiëntie van het instrument te kunnen bekijken. Bij de keuze voor administratieve lasten om het beleidsdoel te halen zouden de voordelen en de nadelen worden afgewogen. Herd en Moynihan (2018, p. 249-250) schetsen hoe rationaliteit in het proces van beleid maken met betrekking tot administratieve lasten eruit zou moeten zien. Beleidsmakers zouden de voor- en nadelen moeten afwegen en deze voor- en nadelen wetenschappelijk moeten kunnen onderbouwen. Het tegengaan van fraude zou bijvoorbeeld moeten worden afgewogen tegen het beperken van toegang voor bepaalde doelgroepen.

De politieke visie op de fase van beleidsuitvoering is dat de politieke strijd doorgaat over hoe beleid wordt uitgevoerd. Daarnaast kan ook vanuit de politieke visie worden gekeken naar het sturen op gedragsverandering van burgers en organisaties, omdat verschillende partijen verschillende belangen hierbij hebben en het beleid van deze belangen een uiting kan zijn.

2.3.4 Tussenconclusie

De beleidsmaker is bezig met het uitdenken, beargumenteren en formuleren van overheidsbeleid en wordt door de politieke omgeving beïnvloed in zijn keuzes. Om de rol van de beleidsmaker helder te krijgen, is het beleidsproces uiteengezet, die in de beleidscyclus wordt weergegeven. De beleidscyclus bestaat uit zes fases, die worden weergegeven in figuur 1. Op deze beleidscyclus zijn twee visies te onderscheiden: de rationele analytische visie en de politieke visie, waarin macht en strijd centraal staan. De visies verschillen per fase van het beleidsproces in hoe zij tegen het proces aankijken en dat

zorgt ook voor een andere kijk op de rol van de beleidsmaker. Denkt en handelt deze puur rationeel of spelen meerdere belangen en politieke machtsstrijd in de keuze voor (de inhoud van) beleid?

In dit theoretisch kader is getracht inzicht te krijgen in wat precies administratieve lasten zijn, om vervolgens te kijken naar hoe administratieve lasten als beleidsinstrument worden toegepast. In het huidige hoofdstuk is daarna gekeken welke rol de beleidsmaker speelt in de keuze voor administratieve lasten als beleidsinstrument.

H3. Methode

3.1. Inleidend

De onderzoeksmethoden die voor het beantwoorden van de hoofdvraag zijn gebruikt, zullen in dit hoofdstuk worden toegelicht. In dit verkennende onderzoek is gekozen voor het combineren van een documentanalyse en het interviewen van beleidsmakers over gekozen wetgeving en daarnaast het interviewen van beleidsadviseurs van Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het gebruiken van twee of meer methoden wordt triangulatie genoemd (Bryman, 2012). Deze twee methoden, de keuze hiervoor en de manier van analyseren zullen hieronder worden uiteengezet. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de criteria voor kwalitatief onderzoek, die zullen worden bekeken.

Voordat in wordt gegaan op bovenstaande onderzoeksmethoden, is het belangrijk om eerst kort toe te lichten wat het ATR is en waarom is gekozen om documenten van ATR te analyseren en beleidsadviseurs van ATR te interviewen. Het ATR, Adviescollege Toetsing Regeldruk, adviseert over de regeldrukeffecten van wet- en regelgeving aan de Eerste en Tweede Kamer en aan het kabinet (ATR, z.d.). Bestaande en voorgenomen wet- en regelgeving worden getoetst op regeldrukeffecten, waaronder zij administratieve lasten ook scharen.

3.2. Deel 1: Documentanalyse

Met een documentanalyse naast de interviews met beleidsmakers en beleidsadviseurs van ATR wordt gepoogd een breder beeld te creëren van hoe administratieve lasten in wet- en regelgeving aanwezig zijn en of hierin beweegredenen naar voren komen over het opleggen van administratieve lasten. De documenten en de interviews vormen een aanvulling op elkaar, door zowel te onderzoeken wat in de documenten staat en hoe de beleidsmakers aankijken tegen de administratieve lasten in deze documenten. De inhoud van de documenten laat zien hoe de administratieve worden gepresenteerd naar de buitenwereld en welke redenen worden gegeven om te kiezen voor bepaalde administratieve lasten. Op deze manier vormen de documenten en de perspectieven van de beleidsmakers en beleidsadviseurs van ATR samen een breder beeld van administratieve lasten dan wanneer een van de twee methoden zou worden gebruikt. Hieronder zal worden toegelicht op welke manier de documenten zijn geselecteerd en hoe de analyse is gemaakt.

3.2.1. Selectie documenten

De documenten die zijn geanalyseerd zijn adviezen die zijn geschreven door ATR. Dit zijn publiek toegankelijke adviezen op de website van ATR¹ die gaan over bestaande en voorgenomen wetgeving in de periode van 18 juli 2017 tot 1 mei 2020. Van de 400 adviezen die publiek toegankelijk zijn, zijn uiteindelijk 58 adviezen geselecteerd voor de analyse en weergeven in bijlage 1. Hoe deze zijn geselecteerd, wordt hieronder toegelicht.

Op de website van ATR is gekeken naar adviezen van het ATR over bestaande en voorgenomen wetgeving. De wet- en regelgeving als gevolg van Europese wet- en regelgeving zijn gefilterd uit deze 400 adviezen, omdat in dit onderzoek de Nederlandse context wordt bekeken. Uit de adviezen online is een voorselectie gemaakt op basis van de titel en korte toelichting bij het document. Een voorbeeld van hoe deze titel en korte toelichting op de site worden weergegeven, is weergegeven in figuur 2. Indien uit de titel en de korte toelichting bleek dat van (extra) administratieve lasten gebruik werd gemaakt als instrument om een doel te bereiken, is de eerste paragraaf in het document gelezen waarin

¹ <https://www.atr-regeldruk.nl/>

een korte samenvatting staat. Ook is het stuk onder het vierde kopje, namelijk ‘Gevolgen regeldruk’, gelezen om te kijken hoe deze administratieve lasten zich uitten. Indien in dit geval nog steeds bleek dat administratieve lasten werden ingezet om een doel te bereiken, werd het document opgenomen in de voorselectie.

Daarnaast is gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van medewerkers van ATR, die ook documenten hebben ingebracht. Naar aanleiding van een toelichting van dit onderzoek en welke documenten precies werden gezocht (voorstellen met administratieve lasten als een middel om een ander doel te bereiken), hebben enkele medewerkers documenten gemailld en deze zijn bekeken. Eerst is de titel hiervan bekeken of deze in aanmerking komt en vervolgens de inleidende paragraaf en de paragraaf ‘Gevolgen regeldruk’ uit het advies. Indien bleek dat het inderdaad ging om documenten waarin het opleggen van (extra) administratieve lasten voorkwam, zijn deze opgenomen in de voorselectie. Uiteindelijk waren dit alleen adviezen over voorgenomen wetgeving. Het is belangrijk om te benoemen dat het om voorgenomen wetgeving gaat, omdat niet alle voorgenomen wetgeving daadwerkelijk wordt aangenomen. Van de geanalyseerde voorgenomen wetgeving is niet alle wetgeving aangenomen.

Adviezen over voorgenomen wetgeving

Wet minimum CO2-prijs voor elektriciteitsopwekking

september 24, 2018 / in Nieuws, Wetgeving voorgenomen /

Op 31 augustus 2018 is aan ATR voorgelegd het Wetsvoorstel minimum CO2-prijs bij elektriciteitsopwekking. Het wetsvoorstel past binnen de verdere vergroening van het belastingstelsel in Nederland. Het wetsvoorstel introduceert een belastingheffing over CO₂-uitstoot bij het opwekken van elektriciteit. De nieuwe belasting heeft tot doel de CO₂-uitstoot als gevolg van elektriciteitsopwekking terug te dringen. De nieuwe [...]

[Lees meer >](#)

Figuur 2: Voorbeeld van weergave advies op de website van ATR. Overgenomen uit Voorgenomen Adviezen [Screenshot]. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van <https://www.atr-regeldruk.nl/adviezen/voorgenomen-adviezen/page/83/>

3.2.2. Operationalisering theoretische concepten

Aan de hand van het theoretisch kader worden de concepten uit de deelvragen geoperationaliseerd. Per deelvraag is hieronder weergegeven wat hierin de concepten zijn, welke topics dit concept heeft en wat de analysepunten zijn om deze topics te kunnen analyseren. Deelvraag 2 en 3 worden samen weergegeven, omdat hierin geen nieuwe concepten voorkomen.

Deelvraag 1: *Welke administratieve lasten komen terug in de adviezen van Adviescollege Toetsing Regeldruk en met welke doelen bestaan deze administratieve lasten?*

Tabel 3
Operationalisering theoretische concepten deelvraag 1

| Concept | Topics | Hiervan is sprake als blijkt dat.. |
|------------------------|-----------------------|---|
| Administratieve lasten | Leerkosten | Burgers als gevolg van wet- en regelgeving tijd en kosten moeten investeren om kennis te nemen van nieuwe wetgeving en de tijd en kosten die worden gemaakt om de procedure te begrijpen (Moynihan et al. 2014). |
| | Psychologische kosten | Burgers een stigma ervaren door deelname aan bepaalde hulpprogramma's of stress of frustratie ervaren door het voldoen van een administratieve lasten in de ervaring van de burger (Moynihan et al. 2014). |
| | Nalevingskosten | Burgers proceskosten moeten maken voor het voldoen van administratieve lasten en/of wachttijd ervaren voor het ontvangen van bepaalde formulieren en/of de invultijd voor een bepaalde administratieve last (Moynihan et al. 2014). |

Deelvraag 2: *In hoeverre heeft de beleidsmaker de ruimte om te kiezen voor een beleidsinstrument?*
 En deelvraag 3: *Hoe worden administratieve lasten gebruikt als beleidsinstrument?*

Tabel 4
Operationalisering theoretische concepten deelvraag 2 en 3

| Concept: | Hiervan is sprake als blijkt dat.. | Voorbeeldvragen: |
|-------------------|---|--|
| Beleidsmaker | Iemand zich bezig houdt met het ontwerpen van beleid, wat het uitdenken inhoudt maar ook het beargumenteren en het formuleren van beleid is (Hoogerwerf & Herweijer, 2014). | Wat is uw rol in het proces van wetgeving maken? |
| Ruimte | Iemand zelf kan bepalen hoe bepaald beleid eruit komt te zien en welke beleidsinstrumenten worden gebruikt in beleid. | Hoeveel ruimte heeft u om invulling te geven aan deze wetgeving? Welke zaken spelen mee als u wetgeving ontwerpt? Kunt u vertellen of en waardoor u wordt beïnvloed door bepaalde zaken bij het ontwerpen van wetgeving? |
| Beleidsinstrument | Een middel wordt gebruikt om een beleidsdoel te behalen (Van der Doelen, 1991; Elmore, 1987). | Met welke doeleinden is deze wetgeving gemaakt? Wat is het gewenste effect dat deze wetgeving heeft? Hoe wordt dit doel bereikt met deze wetgeving? Wat moeten burgers doen om deze subsidie/bijdrage/actie te krijgen? |

3.2.3. Analyse documenten

In dit onderzoek is een inhoudsanalyse gedaan door de onderzoeker, waarbij de inhoud van bestaand materiaal wordt onderzocht, wat in dit geval adviezen zijn over voorgenomen wetgeving (Van Thiel, 2007, p.121). Uit de 58 geselecteerde documenten zoals in sectie 3.2.1 is beschreven, is op een deductieve manier tekst geselecteerd, waarbij de theorie aangeeft welke concepten kunnen worden onderscheiden. De theorie over administratieve lasten is gebruikt om de genoemde administratieve lasten in de documenten te coderen. Deze lasten zijn onder de drie soorten kosten geplaatst die in de literatuur zijn beschreven (hoofdstuk 2.1). Dit was relevant voor de eerste empirische deelvraag, die onderzocht welke administratieve lasten terugkomen in de documenten. Ook is gekeken welke doelen de administratieve lasten dienen die worden opgelegd aan de burger, wat ook bijdroeg aan de eerste empirische deelvraag, omdat op deze manier inzicht kon worden verkregen in hoe en waarvoor administratieve lasten gebruikt worden.

3.3. Deel 2: Semigestructureerde interviews

Voor de interviews zijn twee verschillende groepen personen geïnterviewd: beleidsmakers en beleidsadviseurs bij ATR. Eerst zal worden toegelicht hoe en waarom beleidsmakers zijn benaderd, waarna de toelichting volgt over de beleidsadviseurs bij ATR.

Beleidsmakers

Er is met de personen contact gezocht die de (voorgenomen) wetgeving hebben gemaakt om hen te interviewen over deze wetgeving. Vooraf was weinig bekend over hoe administratieve lasten worden toegepast in beleid en over het perspectief van de beleidsmaker, waardoor in gesprek gaan over het onderwerp de meeste informatie zou kunnen bieden. Ook zouden eventuele vervolgvragen kunnen worden gesteld. Daarom is gekozen voor een interview. Hoewel nog weinig bekend is over hoe administratieve lasten worden toegepast in beleid, zijn op basis van de beschikbare literatuur wel een aantal onderwerpen en vragen opgesteld, maar is ook ruimte gelaten voor input van de geïnterviewde. Dit kwalificeert zich als een semigestructureerd interview. In een semigestructureerd interview heeft de onderzoeker wel een lijst met onderwerpen of vragen die hij of zij wil behandelen, maar het verloop van het gesprek kan in elk interview anders lopen afhankelijk van de antwoorden van de geïnterviewde (Bryman, 2012, p. 471). De geïnterviewde heeft hierdoor zelf ook aandeel in hoe het gesprek loopt en de onderzoeker kiest waar hij of zij op door wil gaan. De onderwerpen zijn in de topiclijst in bijlage 3 weergegeven.

Door deze vorm van interviewen te verkiezen boven een gestructureerd interview, is ook meer ruimte gegeven aan wat de geïnterviewde als belangrijk vindt om over te vertellen (Bryman, 2012, p. 470) en wordt niet gesuggereerd dat bepaalde antwoorden niet passen in het format dat de interviewer al heeft gemaakt en die daarmee 'fout' zijn.

Beleidsadviseurs ATR

Om een breder beeld te creëren van hoe administratieve lasten worden toegepast in beleid zijn naast de beleidsmakers ook beleidsadviseurs van ATR geïnterviewd, die een grote verscheidenheid aan wetgeving langs zien komen. Aan de beleidsadviseurs is gevraagd wat zij als redenen zien dat administratieve lasten voortvloeien uit wet- en regelgeving. Om dezelfde redenen is in dit geval ook gekozen voor een semigestructureerd interview om de meeste informatie te kunnen ophalen en mogelijke voorbeelden konden worden toegelicht. Hier is een aparte topiclijst is voor opgesteld en deze is te vinden in bijlage 4.

3.3.1 Selectie respondenten

In dit verkennende onderzoek is gebruik gemaakt van *purposive sampling* (Bryman, 2012, p. 418), oftewel doelgerichte steekproeftrekking. Hierbij worden respondenten niet willekeurig uitgezocht maar worden specifieke respondenten gevraagd. Het idee achter het vragen van specifieke respondenten is omdat de inzichten van deze specifieke mensen nodig zijn om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Vanuit de hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek zijn beleidsmakers geschikte respondenten om te interviewen. Zoals reeds is toegelicht, is een beleidsmaker niet een eenduidig beroep. De functies van de geïnterviewden zijn officieel beleidsmakers, beleidsambtenaren, beleidsmedewerkers, beleidsadviseurs en wetgevingsjuristen. Wat zij gemeen hebben is dat zij hebben meegewerkt, vaak in een team met ook andere functies, aan voorgenomen wetgeving en dit hebben helpen vormgeven. Daarom is gekozen om de term beleidsmaker te hanteren, waaronder meerdere functies vallen.

Een aantal specifieke beleidsmakers zijn vervolgens benaderd over beleid dat zij hebben gemaakt en geïnterviewd hierover. Van de 58 eerder geselecteerde documenten voor de documentanalyse is geprobeerd om een grote verscheidenheid aan documenten te selecteren voor de interviews om een zo breed mogelijk beeld te creëren van redenen dat administratieve lasten voortvloeien uit wetgeving (Small, 2009). Dit wil zeggen dat is gekeken naar voorgenomen wetgeving met subsidie, heffingen en verplichtingen zoals meldplichten. Daarnaast is gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van beleidsadviseurs van ATR, met wie een paar oriënterende gesprekken zijn gevoerd en die suggesties voor documenten hebben gedeeld naar aanleiding van een toelichting van dit onderzoek en welke documenten precies werden gezocht (voorstellen met administratieve lasten als een middel om een ander doel te bereiken). Op basis hiervan is een vijftiental geselecteerd en voorgelegd aan het contactpersoon bij ATR van de onderzoeker, die adviseerde om voorgenomen wetgeving over COVID-19 maatregelen eruit te halen, gezien het atypische karakter van deze wetgeving. De rest van de makers van de voorgenomen wetgeving zijn vervolgens benaderd. Uiteindelijk zijn, omwille van tijd en bereidwilligheid, negen beleidsmakers geïnterviewd over zes voorgenomen wetgevingen. Een nadeel van de *purposive sampling* is echter dat moeilijk kan worden gegeneraliseerd naar de gehele populatie, wat bij *probability sampling* beter kan worden gedaan door willekeurige respondenten te vragen (Bryman, 2012, p. 187).

De toegang tot de respondenten voor de interviews zijn geregeld via Adviescollege Regeldruk (ATR). ATR had de contactgegevens van de respondenten die vervolgens zijn gecontacteerd door de onderzoeker om een afspraak mee in te plannen. Als meerdere beleidsmakers betrokken waren bij voorgenomen wetgeving, is gekozen om de indiener van het wetsvoorstel aan het ATR te benaderen. Een enkele keer is een interview gehouden met drie beleidsmakers die alle drie hebben meegewerkt aan bepaalde wetgeving en hun kennis hierover wilden gezamenlijk wilden delen.

Daarnaast zijn vijf van de tien beleidsadviseurs van ATR benaderd voor een interview. Deze zijn ook uitgekozen op basis van een *purposive sampling* door een verscheidenheid aan inhoudelijke thema's te borgen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Er is gekozen om niet iedereen te benaderen omwille van de tijd en om anonimiteit te kunnen waarborgen binnen en buiten de organisatie.

3.3.2 Opzet en procedure interviews

Beleidsmakers zijn geïnterviewd om de beweegredenen van administratieve lasten in bepaalde wetsvoorstellen te achterhalen. Aan hen is gevraagd hoe de wetsvoorstellen tot stand zijn gekomen en met welke bedoelingen deze zijn gemaakt. Vanuit de documentanalyse en met behulp van oriënterende gesprekken met de beleidsadviseurs van ATR zijn een aantal documenten gekozen die

zijn gebruikt om de interviews voor te bereiden en de beleidsmakers van deze voorgenomen wetgeving te contacteren en te interviewen. De contactgegevens van de makers van de wetsvoorstellen waarop de adviezen van ATR zijn gericht, zijn niet openbaar en via ATR verkregen. Daarnaast zijn beleidsadviseurs van ATR geïnterviewd, aan wie meer algemeen is gevraagd wat redenen zijn dat administratieve lasten worden opgelegd en in hoeverre dit opleggen bewust gebeurt naar hun idee. De interviews waren semigestructureerd en een topiclijst is vooraf opgesteld aan de hand van inzichten uit relevante literatuur. Vooraf is een toestemmingsverklaring opgestuurd voor toestemming voor medewerking aan het onderzoek.

De interviews hebben virtueel *face-to-face* plaatsgevonden, doordat de omstandigheden met het COVID-19 virus hierom vroegen. Een enkel interview heeft via de telefoon plaatsgevonden. De interviews duurden tussen de 30 en 45 minuten. Eerst werd gevraagd of de respondent het goed vond dat het interview werd opgenomen. Vervolgens werd gevraagd of de respondent de toestemmingsverklaring had gelezen, hier nog vragen over had en of de respondent hiermee akkoord was. Aan het eind van het interview werd gevraagd of de respondent zelf nog vragen had.

3.3.3 Analyse

Alle interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. De transcripten zijn gecodeerd in Nvivo, waarbij labels worden gehangen aan de tekstfragmenten (Bryman, 2012, p. 569). Dit is gedaan aan de hand van de theorie, maar omdat het een semi-gestructureerd interview betrof, zijn ook andere onderwerpen aangehaald door de geïnterviewden. Deze zijn ook meegenomen in de analyse. Daarna is axiaal gecodeerd, waarbij bij elkaar horende labels zijn samengevoegd onder één label (Bryman, 2012, p. 569). Als laatste is selectief gecodeerd, waarbij is gekeken naar de labels en hieronder is de bijbehorende data gevoegd (Bryman, 2012, p. 569). Op deze manier kunnen verbindingen worden gelegd tussen de data. Vanuit de empirische deelvragen is gekeken welke labels en data hieronder paste, en van de overgebleven labels is gekeken of deze te verbinden waren aan andere labels om te gebruiken in het beantwoorden van de empirische deelvragen en de hoofdvraag. De codeboom is te vinden in bijlage 2.

3.4. Kwaliteitscriteria onderzoek

Betrouwbaarheid en validiteit worden in kwantitatief en kwalitatief onderzoek gebruikt als criteria voor de kwaliteit van het onderzoek (LeCompte & Goetz, 1982). Lincoln en Guba (1985) en Guba en Lincoln (1994) stellen daarentegen dat kwalitatief onderzoek door andere criteria moeten worden geëvalueerd dan door de criteria voor kwantitatief onderzoek. Zij onderscheiden *trustworthiness* dat bestaat uit vier criteria als alternatief voor betrouwbaarheid en validiteit. Deze vier criteria: *credibility*, *transferability*, *dependability* en *confirmability*, zullen hieronder kort worden toegelicht en er zal worden beschreven hoe in dit onderzoek rekening is gehouden met deze criteria.

Credibility

De geloofwaardigheid van het onderzoek is belangrijk, omdat het onderzoek dan meer geaccepteerd kan worden door anderen omdat het de werkelijke realiteit weerspiegelt. De geloofwaardigheid van het onderzoek wordt vergeleken met interne validiteit. Interne validiteit houdt in dat door de gekozen onderzoeksmethode de juiste conclusies met betrekking tot de onderzoeksvraag kunnen worden getrokken (Bryman, 2012). Dit houdt in dat de resultaten van het onderzoek ook tot stand zijn gekomen door het onderzoek dat is uitgevoerd. De interpretatie is hierbij belangrijk, om wat wordt waargenomen ook op de juiste manier wordt benoemd. Het gaat erom dat de onderzoeker meet wat hij

of zij wil meten en dat de gesprekken juist worden geïnterpreteerd door de onderzoeker. Als dat niet gebeurt, krijgt de onderzoeker een andere realiteit mee dan hij wilde onderzoeken. Daarom is tijdens het interviewen meerdere keren gevraagd aan de respondent of de onderzoeker bepaalde antwoorden goed heeft begrepen door het antwoord samen te vatten en vervolgens te vragen of de onderzoeker het goed heeft begrepen.

Daarnaast is gekozen om meerdere methoden te gebruiken in dit onderzoek, waardoor een vollediger beeld van administratieve lasten wordt verkregen en de verschillende methoden laten mogelijk ook andere aspecten van het onderwerp zien, waardoor de validiteit wordt vergroot (Boeije, 2014, p. 156). Door meerdere methoden te gebruiken, is het onderzoek minder kwetsbaar voor de fouten die kunnen worden gemaakt door een enkele methode te gebruiken. Door zowel een documentanalyse als interviews te doen, kunnen mogelijke fouten worden gecompenseerd uit de ene onderzoeksmethode door met de andere onderzoeksmethode te valideren (Patton, 1999).

Door daarnaast zowel beleidsmakers en beleidsadviseurs van ATR te interviewen, zijn meerdere perspectieven belicht en daardoor is een completer beeld verkregen van het gebruik van administratieve lasten. Ook het afnemen van de interviews onder dezelfde omstandigheden is belangrijk om zo min mogelijk externe factoren het interview te kunnen laten beïnvloeden. Door het COVID-19 virus was het echter lastig om invloed uit te oefenen op de omstandigheden van het interview, omdat alle interviews online moesten worden afgenomen. Het weerspiegelen van de werkelijke realiteit kan ook worden belemmerd door sociaal wenselijke antwoorden van de geïnterviewde. Door verschillende manieren van formulering van vragen omtrent een onderwerp is getracht om sociaal wenselijkheid te kunnen beperken.

Transferability

Transferability, of overdraagbaarheid, gaat over de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Smaling, 2009). Kunnen de resultaten gegeneraliseerd worden naar andere contexten of settings met andere respondenten? Overdraagbaarheid vertoont veel gelijkenis met externe validiteit. Externe validiteit is de mate waarin de resultaten uit het onderzoek kunnen worden gegeneraliseerd naar de rest van de populatie of casussen (Smaling, 2009). In het geval van dit onderzoek waarbij naar specifieke wetgeving wordt gekeken waarom de betrokken beleidsmakers hebben gekozen om administratieve lasten op te leggen, is het lastig om deze redenen te generaliseren naar alle wetgeving of de bevindingen op te laten gaan voor alle beleidsmakers. Dat is ook het eerder genoemde nadeel van *purposive sampling*, waarbij een doelgerichte steekproef wordt gebruikt (Bryman, 2012, p. 187). Het doel van dit onderzoek is echter ook niet om te kunnen generaliseren, omdat naar specifieke wetgeving wordt gekeken. Daarnaast zijn echter ook 58 documenten bekeken en geanalyseerd, waaruit meer algemene conclusies kunnen worden getrokken, die beter te generaliseren zijn naar andere voorgenomen wetgeving. Vanuit de bevindingen over de specifieke wetgeving kan wel naar vergelijkbare wetgeving worden gekeken, om de administratieve lasten hierin binnen een kader te kunnen plaatsen.

Dependability

Dependability, betrouwbaarheid, wordt vergeleken met de betrouwbaarheid die LeCompte en Goetz (1982) beschrijven. De betrouwbaarheid van een onderzoek geeft aan dat het onderzoek herhaald kan worden en dat dezelfde resultaten worden gevonden (Bryman, 2012). In dit geval wordt verder ingegaan op externe betrouwbaarheid, omdat van interne betrouwbaarheid geen sprake is met één onderzoeker zoals in dit onderzoek. De externe betrouwbaarheid is de mate waarin een onderzoek kan worden herhaald op dezelfde manier. Door het gebruik van meerdere methoden, triangulatie, worden

metingen herhaald, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot (Boeije, 2014, p. 156). Daarnaast zijn de gebruikte documenten openbaar en blijven dezelfde beleidsmakers verbonden aan de wetgeving, wat herhaalbaarheid in de toekomst vergemakkelijkt.

Confirmability

Confirmability, bevestigbaarheid, gaat over de mate waarin objectief is gehandeld door de onderzoeker. Dat wil zeggen dat de onderzoeker niet persoonlijke waarden laat doorkomen in de manier waarop hij of zij te werk gaat en de data interpreteert. Een andere onderzoeker zou de resultaten van het onderzoek moeten kunnen bevestigen, wat aangeeft dat de persoonlijke waarden van de onderzoeker niet de data hebben beïnvloed (Lincoln & Guba, 1985). Om de confirmability te zo goed mogelijk te borgen, Lincoln en Guba (1985) stellen echter dat volledig objectief handelen niet kan in sociaal onderzoek, maar dat de onderzoeker wel rekening kan houden met mogelijke persoonlijke waarden die meespelen in het onderzoek en kan streven naar zoveel mogelijk objectiviteit. In dit onderzoek is geprobeerd om zoveel mogelijk naar objectiviteit te streven door hier bewust van te zijn. Tijdens de interviews is daarom geprobeerd door de onderzoeker om geen waardeoordelen te laten doorklinken in de vragen in het interview, als de onderzoeker al een mening had over bepaalde zaken. Ook is geprobeerd om tijdens de analyse zo neutraal mogelijk naar de administratieve lasten te kijken en geen ruimte te geven voor eigen belangen en oordelen. De voorgenomen wetgevingen die zijn geanalyseerd zijn geen wetgevingen waar de onderzoeker zelf mee te maken heeft (gehad), waardoor de onderzoeker neutraal naar de administratieve lasten kon kijken.

H4. Bevindingen

De bevindingen van de documentanalyse en interviews met beleidsmakers en beleidsadviseurs van ATR worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. Aan de hand van het beantwoorden van drie empirische deelvragen zullen de bevindingen worden gepresenteerd:

1. Welke administratieve lasten komen terug in de adviezen van Adviescollege Toetsing Regeldruk en welke doelen dienen deze administratieve lasten?
2. In hoeverre heeft de beleidsmaker de ruimte om te kiezen voor een beleidsinstrument?
3. Hoe worden administratieve lasten gebruikt als beleidsinstrument?

Hieronder wordt in tabel 5 weergegeven hoe bovenstaande empirische deelvragen worden behandeld aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden.

Tabel 5

Overzicht beantwoording empirische deelvragen aan de hand van de verschillende onderzoeksmethoden in dit onderzoek.

| | Documenten: adviezen voorgenomen wetgeving | Gesprekken met beleidsmakers | Gesprekken met beleidsadviseurs ATR |
|--|---|---|--|
| Deelvraag 1: verschillende kosten en doelen administratieve lasten | X | | |
| Deelvraag 2: administratieve lasten als beleidsinstrument | | X | X |
| Deelvraag 3: ruimte beleidsmaker | | X | X |

De empirische bevindingen dragen bij aan het beantwoorden van de hoofdvraag:

Hoe passen beleidsmakers administratieve lasten toe in beleid?

Deze hoofdvraag wordt in de conclusie, hoofdstuk 6, beantwoord.

Een volledig overzicht van de geanalyseerde documenten is in bijlage 1 te vinden en de referenties zijn terug te vinden in de literatuurlijst onder de grijze literatuur. Om het verschil van de bevindingen tussen de interviews met beleidsmakers en aan de andere kant de beleidsadviseurs van ATR duidelijk te kunnen neerzetten, zijn de beleidsmakers met R aangegeven en de beleidsadviseurs van ATR met ATR wanneer wordt gerefereerd naar een respondent. Achter deze afkorting staat een cijfer dat gelinkt is aan een van de respondenten. Deze cijfers zijn aan de hand van de volgorde van de gehouden interviews gegeven, waarbij R1 dus de eerste respondent is geweest.

4.1 De kosten en doelen van administratieve lasten

In deze sectie wordt ingegaan op de bevindingen van de documentanalyse. Deze zijn gebruikt om de volgende deelvraag te beantwoorden:

Welke administratieve lasten komen terug in de adviezen van Adviescollege Toetsing Regeldruk en welke doelen dienen deze administratieve lasten?

Op basis van de drie kosten van administratieve lasten zoals beschreven in theoretische hoofdstuk 2.1, zijn 58 documenten geanalyseerd. De drie kosten van administratieve lasten zijn de leer-, psychologische en nalevingskosten (Moynihan et al., 2014). In tabel 6 zijn ter herinnering de definities weergegeven van deze drie kosten. Ook is gekeken met welke doelen deze administratieve lasten bestaan om te kijken hoe de administratieve lasten worden toegepast. Deze bevindingen worden in subsectie 4.1.4 weergegeven.

Tabel 6

Definities leer-, psychologische en nalevingskosten

| Concept | Definitie |
|-----------------------|---|
| Leerkosten | De kosten die het moeilijk maken voor individuen om over het bestaan van bepaalde (hulp)programma's te weten te komen en hun eigen geschiktheid voor deze programma's te kunnen bepalen. Het zijn ook alle kosten die worden gemaakt om de procedure te begrijpen. |
| Psychologische kosten | De kosten die worden gemaakt door het aanmelden bij bepaalde programma's die als negatief worden gezien en het stigma waarmee deze individuen vervolgens worden geconfronteerd omdat ze meedoen aan een hulpprogramma. Ook het ervaren van minder macht of verlies van autonomie door interactie met de overheid en een toegenomen mate van emotionele stress en frustraties doordat administratieve handelingen moeten worden verricht om deel te nemen aan een programma vallen onder de psychologische kosten. |
| Nalevingskosten | De kosten die vallen onder de administratieve regels en vereisten voor de aanmelding in een bepaald programma: proceskosten, wachttijd en invultijd. |

Hieronder worden de bevindingen over de deze drie kosten uiteengezet.

4.1.1 Leerkosten

De leerkosten, al dan niet letterlijk benoemd als kennisnamekosten zoals deze kosten in de documenten worden benoemd, komen terug in bijna de helft van de documenten (23 van de 58). Hieronder volgen enkele citaten uit de documenten die wijzen op het kennisnemen van nieuwe wet- en regelgeving.

Iedere nieuwe wetwijziging kan nieuwe regeldrukgevolgen met zich meebrengen. Zo zullen de rijinstructeurs in dat geval over enige tijd opnieuw moeten kennisnemen van wijzigingen in de wetgeving (ATR, 2017).

De tabaksproducenten dienen kennis te nemen van de wijziging in de regelgeving en vervolgens eenmalig het productieproces aan te passen (ATR, 2018e).

De certificerende instellingen zullen (in het door de wetgever beoogde certificerings- en vergunningenmodel) kennis moeten nemen van de aanvullende Nederlandse regels waaraan

maritieme beveiligingsbedrijven moeten voldoen willen ze voor een certificaat in aanmerking komen (ATR, 2020b).

4.1.2 Psychologische kosten

De psychologische kosten worden één keer genoemd in de documenten:

De toelichting bij het voorstel vermeldt dat door diverse organisaties in verkennende gesprekken is aangegeven dat er bij een groep prostituees weerstand bestaat tegen de vergunningplicht. Prostituees voelen zich gestigmatiseerd en zouden niet langer anoniem hun werk kunnen verrichten (ATR, 2019af).

De prostituees benoemen dat zij zich gestigmatiseerd voelen wanneer zij voldoen aan de vergunningsplicht. Dit is een uiting van letterlijke psychologische kosten. Andere vormen van ervaren stress, frustratie of inperking van autonomie zijn niet letterlijk teruggevonden in de documenten.

4.1.3 Nalevingskosten

In vrijwel alle documenten komen elementen terug die zijn te koppelen aan nalevingskosten. Dit zijn elementen die te maken hebben met de tijd die het de doelgroep kost om te voldoen aan de nieuwe regeling, zoals het aanvragen van een vergunning of subsidie, het invullen van formulieren of het voldoen aan een meldplicht. Hieronder volgen twee voorbeelden van hoe deze nalevingskosten eruit zien:

Het aanvragen van subsidie:

De toelichting vermeldt dat na het tekenen van het contract voor koop of lease, de particulier een aanvraag voor subsidieverlening via het digitale loket van RVO.nl doet. Een particulier zal de aanvraag met DigiD kunnen doen. De particulier ontvangt een verleningsbesluit van RVO.nl. Als de personenauto geleverd wordt en te naam is gesteld, volgt het verzoek tot vaststelling door de particulier. Op de vaststelling volgt de uitbetaling van de subsidie. Een belangrijke voorwaarde voor subsidie is de minimale bezitsduur van de personenauto. Als binnen deze periode de tenaamstelling wijzigt, moet de particulier RVO.nl hiervan op de hoogte stellen. De verwachting is dat een particulier in totaal vier uur besteedt aan deze stappen (ATR, 2020h).

Het leveren van bewijsstukken:

Volgens de toelichting kost het de werknemer naar schatting circa 10 minuten de benodigde informatie, zoals het bewijs van geregistreerd partnerschap en de geboorteakte aan de werkgever, te leveren. Voor werknemers betekent dit een verzwaring van de administratieve lasten met bijna 20.000 uur. Voor archivering, aanvraag en administratieve afhandeling heeft de werkgever naar schatting circa 20 minuten nodig (ATR, 2018b).

4.1.4 Doelen van de administratieve lasten

Om te kijken hoe de administratieve lasten worden toegepast, zijn de documenten ook bekeken op doelen die door middel van de administratieve lasten worden behaald. Administratieve lasten moeten vooral worden voldaan om veiligheid te bevorderen door middel van het verplicht stellen van certificaten (ATR, 2018a; 2019h; n) of een VOG (ATR, 2017). Ook moeten administratieve lasten worden voldaan om te controleren of men daadwerkelijk in aanmerking komt voor de dienst, product of subsidie door middel van bewijsstukken bijvoorbeeld of voor een vrijstelling van een verplichting (ATR, 2018d; g; l; 2019e; p; u; z; ad; ah; ai; 2020b; j) of om transparantie te creëren voor de

buitenwereld (ATR, 2019d; s; ag; 2020f). Vaak speelt ook een ontmoedigende en daarmee tegelijkertijd sturend aspect mee, waarbij de administratieve last bijdraagt aan het doel om mensen bijvoorbeeld bewuster te laten kiezen. Een voorbeeld hiervan is het stroometiket waarop vermeld staat van welke bron de stroom komt, en of het gaat om groene of grijze stroom. Door deze informatie verplicht te stellen op het stroometiket voor de stroomproducenten, wordt beoogd om de consument te sturen in zijn gedrag. Waar eerder alleen de etiketten voor groene stroom verplicht waren, stuurt de voorgenomen wetgeving erop om ook de grijze stroom etiketten verplicht te stellen zodat de consument hier bewust van wordt. Door de etiketten worden consumenten bewuster van het type stroom dat zij afnemen en dit heeft in andere landen het gevolg gehad dat de afname van groene stroom uiteindelijk steeg (ATR, 2019n).

Een ander voorbeeld van ontmoedigen door te sturen op ander gedrag, kwam naar voren in het advies over wetgeving over tabak en rookwaren. Door de politiek wordt via de tabaksproducenten gestuurd op het verminderen van roken door jongeren en anderen (ATR, 2018e; 2019v). Dit gebeurt door de aantrekkelijkheid van pakjes sigaretten en shagtabak te beperken door te eisen te stellen aan de pakjes en hierdoor moeten de producenten leer- en nalevingskosten maken. Zoals dit voorbeeld illustreert, wordt het beoogde effect, namelijk het verminderen van roken door jongeren en anderen, verwacht binnen een andere doelgroep dan binnen de groep die de administratieve lasten moeten verwerken. Tijdens de analyse van de documenten bleek dit vaker het geval te zijn, vooral bij zaken die betrekking hebben op genotsmiddelen (ATR, 2018e, 2019j; v; ac).

4.1.5 Tussenconclusie: vooral aandacht voor leer- en nalevingskosten

De vraag die in deze sectie is behandeld is de volgende: welke kosten van de administratieve lasten komen terug in de adviezen van Adviescollege Toetsing Regeldruk en welke doelen dienen deze administratieve lasten? De documenten zijn geanalyseerd op de drie kosten die worden onderscheiden door Moynihan et al. (2014), namelijk de leer-, psychologische en nalevingskosten. In de documenten kwamen vooral leer- en nalevingskosten naar voren. De psychologische kosten komen een enkele keer terug wanneer wordt geschreven dat uit een gesprek met de doelgroep blijkt dat deze doelgroep de verplichtingen door de wetgeving als stigmatisering ervaren. Het volbrengen van deze administratieve lasten dienen de volgende doelen: het bevorderen van veiligheid, het controleren of men in aanmerking komt voor de dienst of product, het creëren van transparantie voor de buitenwereld en het sturen van gedrag.

4.2 Ruimte beleidsmaker

In deze sectie zal de volgende deelvraag worden behandeld aan de hand van de interviews met beleidsmakers en beleidsadviseurs van ATR:

In hoeverre heeft de beleidsmaker de ruimte om te kiezen voor een beleidsinstrument?

Toen werd gevraagd aan de beleidsmakers hoeveel ruimte zij hadden in het proces rondom het maken van de wetgeving, kwam over het algemeen naar voren dat zij zelf wel ruimte ervoeren, maar dat in de meeste gevallen de politieke context een grote invloed heeft op hoe de wetgeving, het beleidsinstrument en hoe de bijkomende administratieve lasten eruit gaan zien. De keuze voor een beleidsinstrument en de ruimte van de beleidsmaker kan dus worden beïnvloed door de politieke context van de wetgeving, waardoor hier aandacht aan wordt geschonken in deze sectie. Ook worden de bevindingen toegelicht waar de beleidsmakers aangaven ruimte te hebben en wordt toegelicht welke zaken in de interviews benoemd werden over hoe zij tot bepaalde keuzes komen. Tot slot zal

ingegaan worden op de rol van de beleidsmaker en welke afwegingen worden gemaakt bij de keuze voor en beleidsinstrument.

4.2.1 Politieke invloed

Hoeveel ruimte de beleidsmaker heeft, hangt af van hoeveel al is ingekaderd door de politiek en hoeveel daardoor al is vastgesteld (ATR1). Daardoor wordt het afwegen van alternatieve beleidsinstrumenten lastiger, omdat deze bij bijvoorbeeld door regeerakkoorden vaak al vast staan. Daarop sluit aan dat toen werd gevraagd aan de beleidsmakers wat de rol van de politiek is geweest bij het maken van nieuwe wetgeving, sterk naar voren kwam dat de rol van de politiek groot is. Uit bijna alle interviews kwam naar voren dat de keuze voor beleidsinstrumenten of een bepaalde mate van administratieve lasten wordt beïnvloed door de politiek (R1 t/m 7, 9, ATR5).

De keuze voor een bepaald beleidsinstrument komt voort uit het regeerakkoord, het preventieakkoord of uit onderzoeksrapporten naar aanleiding van incidenten. Hierin worden vaak al beleidsinstrumenten aangehaald die voor het doeleinde van de wet kunnen worden gebruikt. In het interview met R6 bleek dat ook niet kon worden afgeweken van een bepaald voorstel voor een beleidsinstrument vanwege een onderzoeksrapport:

“Ik denk omdat in dit geval de OVV echt al zo erg aanstuurde op een verplichting dat het voor ons heel lastig was geweest om te zeggen van dat doen we niet, dus dat de minister ook wel politiek gezien het heel lastig had gekregen als ze had gezegd: nou, we doen een subsidieregeling ondanks het feit dat best wel een gezaghebbend instituut als de Onderzoeksraad voor Veiligheid aanbeveelt om publiekrechtelijke normen op te stellen.”

Ook in onderstaande gevallen bleek een bepaald rapport en daarnaast de invloed van de minister bepalend te zijn geweest voor de keuze voor een bepaald beleidsinstrument en voor het maken van wetgeving.

“We hebben heel veel waarde gehecht aan een rapport van het ministerie van J&V over de VOG, dat was opgesteld door het WODC, (..) dat is het onderzoeksinstituut dat onder J&V hangt, dat is met een brief aan de kamer aangeboden, volgens mij was dat 2017, toen heeft minister van J&V geconcludeerd van ja die VOG is wel een effectief instrument om crimineel gedrag in de branche tegen te gaan dus dat hebben wij ook meegenomen.” (R7)

“Dat rapport was best wel kritisch en naar aanleiding daarvan heeft de minister gezegd dan moeten we toch regelgeving gaan maken.” (R6)

In het meest extreme geval dat tijdens de interviews naar voren kwam, was er geen keuze voor een bepaald beleidsinstrument, omdat door de Kamer een bepaald beleidsinstrument werd geëist. Hier was de invloed en de druk van de politiek dermate groot dat weinig ruimte overbleef voor de beleidsmaker zelf om een keuze te maken:

“Het was wel een instrument dat eigenlijk... het werd ook door de kamer geëist, uit mijn hoofd. Er was dus al een wetsvoorstel van verandering van de opleiding en het examen (..) en de Kamer heeft op gegeven moment dat voorstel stopgezet en die heeft min of meer gezegd tegen de minister, gaat u maar een VOG voorstellen nu (...) De druk om iets te doen, en om de branche om te scholen en vooral ook een VOG in te voeren was politiek gezien toch vrij groot” (R7)

4.2.2 Ruimte voor keuzes

Naast beleidsinstrumenten die al vaststaan, geven een aantal beleidsmakers ook aan dat zij wel ruimte hebben om de keuze voor een instrument te maken. R6 geeft aan dat binnen bepaalde regelgeving, die reeds vaststaat, wel nog ruimte zit voor de beleidsmaker om de verplichting in te vullen die door de regelgeving wordt vastgesteld. R6 illustreert dat met een voorbeeld dat de beleidsmaker nog wel kan kiezen of het een zware of een lichte certificering wordt, wanneer de certificering verplicht wordt gesteld voor bepaalde beroepsbeoefenaren. Ook R9 beschrijft dat de beleidsmaker binnen kaders bepaalde ruimte heeft:

“Hier waren kaders gemaakt door de Tweede Kamer door die amendementen dus daar moet je binnen blijven dus in die zin was al veel vastgezet, maar qua privacy stond nog niks over hoe dat geregeld moest worden dus in die zin heb je veel ruimte om te kijken hoe dat op de beste manier moet regelen en hoe dat uitvoeringstechnisch gezien moet regelen. Dus het was niet dat helemaal vaststond wat erin moest komen te staan. Ik ervaar best wel wat ruimte. Het is niet dat je alles nog kan omgooien.” (R9)

Aan de andere kant staat bepaalde wet- en regelgeving al zo vast, dat de beleidsmaker alleen nog maar hoeft uit te voeren:

“Ondanks dat is het amendement ingediend en dan heb je dat uit te voeren en dat klinkt een beetje flauw van we moesten wel, maar dat is wel hoe het een beetje beleefd werd. Want je hebt het te doen en je kan het natuurlijk wel, je hebt de redenen.” (R1)

Ook aan de beleidsadviseurs van ATR werd gevraagd hoe zij de rol en ruimte van de beleidsmakers zien in de mate van administratieve lasten in hoeverre zij daar zicht op hebben. ATR3 antwoordde hierop dat de beleidsmaker zeker invloed kan hebben op de mate van administratieve lasten die uiteindelijk voortvloeien uit wet- en regelgeving en illustreert dit met een voorbeeld, welke hieronder in het citaat is weergegeven. De politiek speelt een belangrijke rol, maar ook binnen de ministeries kan invloed worden uitgeoefend (ATR3):

“Je kan een heel rapport eisen dat iemand foto's maakt van z'n huis en dat iemand anders moet komen kijken en die met een stempel moet bevestigen. Je kan ook zeggen als je de factuur hebt van de aannemer die de isolatie heeft geplaatst dan heb je ook een bewijsstuk van he het is gebeurd. En dat kan voor de aanvrager wel uitmaken of je een hele rapportage moet maken of alleen die factuur kan opsturen.”

4.2.3 Afwegingen

Binnen de ruimte die beleidsmakers hebben, blijkt dat beleidsmakers veel zaken tegen elkaar moeten afwegen om tot nieuwe wetgeving te komen. De context en de proportionaliteit van de administratieve last spelen hierbij een rol, dat wil zeggen hoe belangrijk en urgent is de kwestie en kunnen we daarvoor wel deze last vragen van mensen? ATR3 benadrukt dat bij een dergelijke weging van kosten en baten moet worden gekeken naar wat het de samenleving kost om te voldoen aan een bepaalde administratieve last en of dat het waard is. Hieronder worden een voorbeeld gegeven van veiligheidsissues en de afwegingen die een beleidsmaker daarbij maakt.

“Ja, dat is een afweging die je moet maken, en op gegeven moment gaat die veiligheid wel zwaarder wegen dan die last, ook wel meegenomen dat het voor 5 jaar is die VOG aanvraag. (..) En dan moet je maar 35 euro (..) en dat gaat allemaal elektronisch, dus dat is wel heel weinig geld voor een ondernemer eens in de vijf jaar. Dus dat vond ik eerlijk gezegd een 'no brainer' die afweging.” (R7)

R6 benoemt ook dat bepaalde kwesties inderdaad meer lasten mogen eisen:

“En ik moet ook wel zeggen dat bij veiligheidsissues over het algemeen het draagvlak voor verplichtingen ook wel groot is, dus bijvoorbeeld bij Energie en Klimaat zien we wel heel veel dat het via subsidies gaat en communicatie en informeren van consumenten, maar dat bij veiligheid ook wel het gevoel is van ten eerste mag je daar geld voor vragen in de zin van het mag ook wel wat kosten en ten tweede ook wel je moet de consument tegen zichzelf beschermen want die gaan misschien toch voor de goedkoopste installateur en heeft niet zo’n diploma en daarvan krijg je gevaarlijke situaties. Waar ook nog eens bij speelt dat als jij het verkeerd doet dat ook nog je burens er last van kunnen hebben.”

In de afweging voor het kiezen van een instrument of welke mate van ingrijpen, kunnen andere landen als voorbeeld dienen (R3 t/m 5). R3 gaf aan te hebben gekeken naar welke maatregelen zijn genomen in vergelijkbare landen, wat onderzoeken daar zeggen over de effecten van de wetgeving en welke rechtszaken met welke uitkomsten tegen de staat zijn gehouden. Op basis daarvan zijn keuzes gemaakt hoe in Nederland de wetgeving vorm moest krijgen.

Ook als een bepaalde maatregel al voor een andere branche of doelgroep bestaat, kan worden afgewogen of deze ook op de doelgroep voor de nieuwe wetgeving past. In een aantal gevallen is gekozen om een maatregel over te nemen en om op een nieuwe doelgroep toe te passen (R7, R8). In een aantal gevallen bleek al een vrijwillige optie te bestaan of te zijn uitgetoet en werd daarop aangesloten met een wetgeving met een verplichtende aard (R6, R7, R8). Hieronder volgen twee voorbeelden daarvan.

“In principe was er nog geen verplichting om dat certificaat te hebben of die opleiding te hebben maar via die brancheorganisatie waren wel wat initiatieven gewoon vanuit het bedrijfsleven al ontstaan. En wat we eigenlijk hebben gedaan is daarbij aangesloten en het toen ook verplicht voor iedereen dus ook mensen die niet bij die brancheorganisatie zitten, dat die toch dat certificaat moeten hebben” (R6).

Dat hebben ze wel geprobeerd weet ik, maar dat is niet gelukt omdat niet iedereen eraan wilde meewerken begreep ik, ja en dan ga je naar een verplichtingssysteem. Tuurlijk hebben ze dat eerst geprobeerd. Maar als je toegaat naar het doel van regeling, namelijk het bevorderen van integriteit, het wegnemen van iedere mogelijke discussie van mogelijke belangenverstrengeling, dan helpt het niet om alleen maar op basis van vrijwilligheid te werken, want wat doe je als iemand achteraf het niet heeft gemeld?” (R8).

Daarnaast speelt de vraag of er voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak is voor een maatregel ook mee in de keuze voor het beleidsinstrument (R3/ 5). De keuze voor de mate van overheidsingrijpen en draagvlak daarbij wordt afgewogen, zoals wordt toegelicht in het volgende citaat:

“Het is een te verslavend product, er zijn te veel mensen verslaafd aan roken en om dan abrupt een algeheel verbod in te stellen, dat werkt niet, heeft geen draagvlak.” (R4)

4.2.4 Visies op het beleidsproces

Toen werd gevraagd hoe de beleidsmakers het beleidsproces zagen, of dit meer het afwegen van voors en tegens of een belangenstrijd was, kwam een eenduidig beeld naar voren. De beleidsmakers zagen het beleidsproces niet vanuit één van de twee visies, maar hadden meer een mix van visies op het beleidsproces (R2 t/m 7, R9). R2 sprak over de ‘A- en de B-ambtenaar’, die elk een van de twee visies representeren in hun gedrag:

“Dus je hebt ambtenaren die al de politieke belangen afweging in hun werk hebben geïncorporeerd en je hebt aan de andere uiterste ambtenaren die meer zich als adviseur opstellen en daarover adviseren eigenlijk. Dus minder inhoudelijk sturen op wat de uitkomst zou moeten zijn. En vaak wordt het ook gezien naarmate je dichterbij de bewindspersoon zit ben je meer politiek gemotiveerd en als je wat verder weg zit ben je meer rationeel en onderzoekend bezig.” (R2)

R2 illustreerde ook een voorbeeld waarbij het beleidsproces vanuit zowel de analytische als de politieke visie kon worden bekeken:

“Hier zie je bijvoorbeeld dat we eigenlijk nu in nationale regelgeving opschrijven wat gemeentes moeten doen, en dat is rationeel helemaal goed te onderbouwen. Je hebt een bewezen effectieve methode die ook nog kosten effectief is. Maar toch zie je dat daar verzet is, want gemeentes willen graag autonomie. Die willen zelf bepalen wat ze doen en hoe ze hun geld uitgeven dus echt meer de politieke kant van het verhaal zat heel erg daarop. Is dit een inperking van lokale beleidsvrijheid?(...) Dat vond ik meer de belangenkant.(...) Dat waren in mijn ogen geen rationele moties, want de eerste was in strijd met de AVG, want je kan niet persoonsgegevens krijgen en dan bedenken naja kan ik er iets mee doen of zal ik het niet doen, dat kan niet, dan mag je ze niet hebben. En het tweede is als onderzoeken aantonen dat iets kosteneffectief is, dan moet je niet om extra geld vragen want dan levert het niets op. Toch wordt die discussie wel gevoerd en ook heel serieus en zo dus dat is de echte politieke kant, de belangen kant die niet altijd de rationele argumenten het zwaarste laat wegen.” (R2)

4.2.5 Tussenconclusie: ruimte is aanwezig, maar wel binnen kaders

De vraag die in deze sectie wordt behandeld is de volgende: in hoeverre heeft de beleidsmaker de ruimte om te kiezen voor een beleidsinstrument? De ruimte van de beleidsmaker verschilt per wetgeving en is afhankelijk van de invloed van de politiek in het beleidsproces. Onderzoeksrapporten, de minister of zelfs de Kamer kunnen de keuze voor een beleidsinstrument bepalen en zelfs een beleidsinstrument eisen, waaruit bepaalde administratieve lasten voortvloeien. In de meeste gevallen gaven de beleidsmakers aan dat zij wel ruimte ervaren, binnen opgestelde kaders. Hoewel in sommige gevallen veel al vaststaat, is de visie van beleidsadviseurs van ATR dat de beleidsmaker altijd nog invloed heeft op de mate van administratieve lasten. Bij het maken van keuzes binnen het beleidsproces en de mate van administratieve lasten kijkt de beleidsmaker naar de urgentie en het belang van bepaalde wetgeving en daaruit volgt dat bepaalde kwesties ook meer administratieve lasten mogen eisen. Andere landen of dezelfde maatregel maar dan reeds toegepast op andere doelgroepen kunnen als voorbeeld dienen om te kiezen voor een bepaald beleidsinstrument en daaruit volgende administratieve lasten. Ook speelt draagvlak in de samenleving mee in de keuze voor welke mate van overheidsingrijpen wordt gekozen. Tot slot zien de beleidsmakers het beleidsproces als een mix tussen het rationele afwegen van voors en tegens en een de politieke strijd om belangen.

4.3 Administratieve lasten als beleidsinstrument

Uit het stuk hierboven komt naar voren dat, afhankelijk van de politieke context, de beleidsmakers niet veel invloed hebben op de keuze voor het beleidsinstrument, maar wel binnen gestelde kaders ruimte hebben om bijvoorbeeld de mate van administratieve lasten te kunnen bepalen. In deze sectie wordt verder onderzocht hoe administratieve lasten worden gebruikt als beleidsinstrument. De empirische deelvraag zal worden behandeld aan de hand van de bevindingen uit de interviews met veertien beleidsmakers en beleidsadviseurs van ATR:

Hoe worden administratieve lasten gebruikt als beleidsinstrument?

Vanuit de literatuur kunnen administratieve lasten worden gezien als middel om een beleidsdoel te bereiken, wat zich kwalificeert als een beleidsinstrument. In de communicatie naar de geïnterviewden toe werden administratieve lasten ook gebracht als middelen die ingezet en gebruikt kunnen worden door de beleidsmaker in voorgenomen wetgeving. De onderzoeker sprak over redenen om administratieve lasten te gebruiken en op te leggen in wetgeving. Hier kwam veel tegenreactie op door de geïnterviewden, omdat zij administratieve lasten niet zien als iets wat bewust wordt gebruikt en opgelegd. In deze sectie zal eerst op deze tegenreactie worden ingegaan, omdat dit ook de rest van het hoofdstuk tekent. Ook worden enkele voorbeelden uit de interviews aangehaald om aan te geven waar administratieve lasten volgens de geïnterviewden wel voor dienen. Daarna zullen onderliggende doelen of gebruiken van administratieve lasten worden besproken, om vervolgens in te gaan op mogelijke neveneffecten die administratieve lasten kunnen hebben.

4.3.1 Administratieve lasten als beleidsinstrument?

Volgens meerdere beleidsmakers is er geen sprake van administratieve lasten *opleggen* aan de burger, of het ‘gebruiken’ van administratieve lasten. Administratieve lasten dienen ook geen specifiek doel, maar worden meer gezien als voortvloeielsels uit wet- en regelgeving (R1, R3 t/m 5, R8). In dat geval zouden administratieve lasten niet voldoen als middel om een doel te bereiken, dus niet als beleidsinstrument kunnen worden gekwalificeerd. Onderstaande citaten illustreren deze reacties.

“Mag ik nog een kleine opmerking maken? Ik denk dat het meer een manier van zeggen is dan dat het inhoudelijk verschilt, maar het viel mij op dat je af en toe zegt dat er administratieve lasten worden opgelegd. Wij maken zelf onderscheid tussen de regels die we opleggen. In dit geval de regels dat neutrale verpakkingen of dat verpakkingen er precies op die en die manier moeten uitzien met allemaal heel gedetailleerde beschrijvingen, je hebt ze gezien, daaruit vloeien dan administratieve lasten voort. Dus omdat ze aan de regels moeten voldoen moeten ze tijd besteed besteden aan het tot zich nemen van de regels, en het nadenken over oké nu moet ik mijn ontwerp aanpassen, hoe doe ik dat dan en een drukproef draaien. (...) Ons doel was niet om de tabaksindustrie heel veel lasten op te leggen. Dat we expres een moeilijke regeling maken die dan heel veel tijd kost om dan te doorgronden, het is meer een gevolg.” (R5)

“We zeten administratieve last niet in als een doel. Het is een effect van een doel dat we beogen te bereiken waar we een middel voor inzetten. (...) We denken niet ‘o, we willen de burger controleren, laten we een administratieve last invoeren’. We willen de integriteit bewaken, dus hebben we een middel nodig, dat is een bepaalde vorm van controle, en dat levert administratieve lasten op.” (R8)

Vanuit alle medewerkers van ATR (ATR1 t/m 5) kwam ook naar voren dat zij administratieve lasten zien als een bijgevolg en iets dat niet doelbewust wordt opgelegd. Twee citaten zijn uit de interviews gehaald om te illustreren hoe dit werd beschreven door de twee geïnterviewden:

“Ja, dus kijk er zijn natuurlijk wel dossiers waarbij je weet dat je veel papieren moet indienen, dus gewoon de klassieke beleving van bureaucratie maar dan is volgens mij bijna nooit het doel om doelbewust bureaucratie op te leggen, maar omdat je vindt dat je aan allerlei eisen moet voldoen.” (ATR3)

“Primair vind ik dat administratieve lasten in principe bijkomstig zijn, niet een doel op zich zijn. Je kan wel in het kader van het grotere geheel zeggen van nu komen er administratieve lasten omdat ik

moet er wel zeker van zijn dat iets gebeurd is. Of ik vind wel dat je iets moet doen omdat ik als overheid iets moet leveren.” (ATR4)

4.3.2 Het dienen van doelen

Zoals eerder al beschreven werd, worden administratieve lasten niet als doel op zich gezien. Met het vervullen van de administratieve last kan wel een doel worden gediend, bijvoorbeeld veiligheid (ATR1), zoals ook al in de documenten naar voren kwam. Tegelijkertijd kunnen met het invullen van de administratieve lasten ook andere doelen worden gediend, zoals ATR2 beschrijft in het volgende citaat:

Administratieve lasten dienen primair het doel dat men “door die informatie te geven dat je precies goed doet wat de voorschriften hebben opgeschreven, dus kunnen voldoen aan wat we willen dat er bereikt wordt. Dus bijvoorbeeld bij de kinderopvangtoeslag, wil je dan door je formulieren en bewijsmiddelen dat een kind inderdaad is opgevangen. Ehm, en anders wil je de toeslag niet betalen. Dat is het hoofddoel, maar er zitten ook onderliggende doelen aan, zodat de overheid kan vaststellen dat je voldoet dus dat is de bewijskracht dat het echt klopt. Dat er geen fraude wordt gepleegd, dat het niet ergens anders voor gebruikt. Nou, dus er komen allemaal bijkomende doelen aan die er niet staan maar die wel een rol spelen bij het opstellen van die formulieren of het verzinnen van die vragen.” (ATR2)

Uit de interviews kwamen ook enkele voorbeelden naar voren waaruit blijkt dat administratieve lasten meerdere bijkomende doelen kunnen dienen. Hieronder zullen drie voorbeelden worden toegelicht waarbij de scheidslijn van administratieve lasten als beleidsinstrument of als bijkomstigheid bij een beleidsinstrument niet meer zo scherp is.

Het eerste voorbeeld is de VOG-verplichting, waarbij meerdere doelen spelen die deze verplichting, de administratieve last, vervult. De VOG-verplichting voor bepaalde beroepsbeoefenaren heeft primair als doel om de consument te beschermen en de mensen met een bepaald strafrechtelijk verleden uit de beroepsgroep te filteren. Daarnaast wordt beoogd om daarmee fraude en oplichting te voorkomen, omdat mensen met een bepaald strafrechtelijk verleden geen VOG kunnen aanvragen voor het uitoefenen van het beroep (R7). Dit is tegelijkertijd een voorbeeld van een administratieve last waarbij niet letterlijk vermeld wordt in de wetgeving dat deze last ook als doel heeft om bepaalde mensen te weren uit de branche (ATR, 2017).

Het filteren, of sorteren van bepaalde mensen in een groep aanvragers kwam ook naar voren bij het uitkeren van geld, voor een subsidie of uitkering bijvoorbeeld of een vergunning. Hierbij wordt beoogd om alleen diegenen die het geld of de vergunning toekomt te selecteren en de rest uit het proces te sorteren (ATR2). Volgens ATR2 gaat dit samen met het niet willen verbieden:

“... we graag specifiek willen zijn als we iets willen regelen. Dus we willen niet verbieden maar we willen sommige mensen wel in bepaalde omstandigheden wel en anderen weer niet. Het kan gaan om eisen aan hoe je dingen doet. Dan heb je het over een vergunning. Het is veel makkelijker voor de wereld als iets niet mag en de rest wel mag. En als de overheid zich beperkt tot wat niet mag en ons verder vrijlaat, heb je heel weinig regeldruk. Maar dat vinden we moeilijk, om dingen te verbeiden, dus dat doen we niet, dus dan doen we bijvoorbeeld vergunningplicht, of bij een uitkering dan doe je informatieplicht omdat we het preciezer willen regelen dan gewoon alleen maar het niet regelen als we ons niet kunnen beperken tot een verbod.”

ATR4 sloot hierbij aan door een voorbeeld te noemen waarbij wordt gecontroleerd of men het uitgekeerde geld op de juiste manier zal gaan besteden en op basis hiervan mensen uit het proces te

filteren. Dit wordt gedaan door men een digitale administratie te laten voeren, en als iemand dermate digitaal onderlegd is en dus deze administratie kan voeren, wordt ervan uit gegaan dat diegene het geld ook juist zal besteden. Alleen dan wordt het geld aan hen toegekend. Dit werd open gecommuniceerd in de toelichting van de wetgeving (ATR4).

4.3.3 Onderliggende doelen

Naast de doelen die openlijk gecommuniceerd worden in de wetgeving, spelen onderliggende doelen, ‘*hidden politics*’, ook een rol blijkt uit verscheidene interviews. De politiek kan bijvoorbeeld in sommige gevallen onderliggende andere doelen willen bereiken met bepaalde wetgeving en daarom keuzes te hebben gemaakt waarin administratieve lasten een rol spelen, zoals in onderstaand citaat wordt toegelicht:

“Dus welk probleem ben je nu aan het oplossen met deze wet? En dat bleek in feite heel politiek te zijn ingestoken, dat met name linkse partijen in de Kamer en ook christelijke partijen, die waren heel erg terughoudend, die wilden dat verbod gewoon handhaven. En dat mocht dan niet en toen hebben ze gezegd van dan gaan we het wel toestaan maar dan maken we het zo onaantrekkelijk mogelijk, met allemaal lasten, ook administratieve lasten voor die goksyndicaten, die wilden ze eigenlijk ontmoedigen, ga maar niet in Nederland zitten, ga maar ergens anders zitten.” (ATR5)

Hoe openlijk de onderliggende doelen worden neergezet verschilt volgens de beleidsadviseurs van ATR. Je hebt twee werelden volgens ATR4, waar verschil tussen zit hoe open het departement is over de (onderliggende) doelen en hoe dit in de toelichting is neergezet. ATR4 kende slechts één enkel voorbeeld waarbij alle doelen openlijk werden opgeschreven in de toelichting van de wetgeving.

“In alle andere dingen wordt het weggeschreven, zie je er niets van vermeld. Maar zullen ze het in het departement denken van eigenlijk een mooi bijkomstig effect doordat we administratieve lasten introduceren.” (ATR4)

De administratieve lasten worden in het citaat van ATR4 hierboven alsnog als een bijkomstigheid gezien, maar de beleidsmakers zijn zich wel bewust van deze bijkomstigheid volgens ATR4.

ATR5 noemt een voorbeeld van administratieve lasten die zijn ingezet om bepaalde gedrag te ontmoedigen, maar benadrukt dat onderliggende doelen vrijwel nooit aanwezig zijn:

“Ja, het komt wel voor naar mijn mening dat informatieverplichtingen in sommige situaties.. en dan gebeurt het een beetje. Dat staat dan niet in de krant van we gaan nu allerlei lasten opleggen zodat jij er last van hebt en het niet meer doet, maar dat wordt wat besmuikter gedaan. Maar ik kom het niet zo vaak tegen.”

4.3.4 Neveneffecten

Ook werd gesproken over ‘neveneffecten’ (ATR4) die administratieve lasten met zich mee kunnen brengen. Zij kunnen namelijk onbedoeld een drempel vormen voor de doelgroep die moet voldoen aan de administratieve last. Om een voorbeeld te noemen van zo’n drempel is bijvoorbeeld als kleine ondernemingen groter groeien en alle administratieve lasten die hier bij komen kijken een drempel gaan vormen:

“Je ziet dat als je deze stap gaat zetten dat je nogal wat administratieve lasten op je afgevuurd gaat krijgen. Je moet je gaan melden bij de Belastingdienst, bij UWV, je moet een loonadministratie gaan voeren, je moet premies afdragen. Daar zit een hele trits dingen aan. Je krijgt verantwoordelijkheid als werkgever voor de arbeidsveiligheid. Allerlei andere dingen, de arbeidsomstandigheden van je

personeel. Dat kan soms, hoewel dat niet de bedoeling is, wel een neveneffect hebben of onbewust effect hebben” (ATR4).

Hoewel deze lasten niet bedoeld zijn om bedrijven niet meer te laten groeien, kunnen de administratieve lasten volgens ATR4 wel soms als neveneffect hebben dat bedrijven dit uitstellen of ervan afzien.

Een ander effect dat eigenlijk meer optreedt als gevolg van de leerkosten van administratieve lasten, is handelingsverlegenheid. Doordat bedrijven twijfelen over wat wel en niet mag rondom nieuwe wetgeving, zoals bijvoorbeeld toestemming vragen voor het verwerken van persoonsgegevens, ‘durven’ ze niet meer zo goed en handelen ze helemaal niet (R2).

Daarnaast wordt een afschrikwekkend effect genoemd, dat door de VOG-verplichting op kan spelen in bepaalde beroepsgroepen:

“Maar het kan zijn dat heel veel mensen die niet zo fris zijn zeg maar met veroordelingen, dat die zeggen van nou ik ga niet die branche in, want ik kom niet door die VOG-procedure heen. Dat is een beetje een afschrikwekkend effect. (...) Het is meer dat mensen bang zijn om te beginnen aan het beroep. Je moet een dure opleiding volgen en dat ze denken van ik begin er bij voorbaat al niet aan, want het moment dat ik die VOG moet aanvragen dan krijg ik ‘m niet” (R7).

Op die manier vormt de VOG-verplichting een drempel om het vak in te gaan voor sommige mensen.

Ook kunnen neveneffecten ervoor zorgen dat bepaalde doelgroepen onbewust worden uitgesloten van een regeling omdat burgers niet weten van de regeling of de regeling ingewikkeld vinden. Door een beleidsadviseur van ATR wordt benoemd dat het lastig is dat veel regelingen van toepassing zijn op mensen met een lager menselijk kapitaal, en dat juist zij vaak niet weten van de regeling of deze te ingewikkeld vinden dat ze er geen gebruik van maken (ATR3).

4.3.5 Tussenconclusie: Administratieve lasten als tactisch beleidsinstrument: als uitzonderingen op de regel

De vraag die in deze sectie wordt beantwoord is de volgende: hoe worden administratieve lasten gebruikt als beleidsinstrument? Concluderend kan worden gezegd dat de beleidsmakers en beleidsadviseurs van ATR administratieve lasten niet zien als een beleidsinstrument dat wordt ingezet. Over het algemeen worden administratieve lasten gezien als voortvloeiend uit wet- en regelgeving, niet als middel op zichzelf om een doel te bereiken. Administratieve lasten zijn er om te voldoen aan een bepaalde informatieverplichting, worden soms ingezet om te controleren of iemand wel in aanmerking komt voor een bepaalde dienst of product en de rest te filteren uit de aanvraag, en soms om ook op fraude te controleren. In enkele gevallen worden de administratieve lasten zo ingezet dat ze wel als middel voor een doel dienen, en daarmee als een beleidsinstrument. Ook zijn een aantal voorbeelden genoemd waarbij onderliggende doelen worden gediend door de administratieve lasten en dus ‘hidden politics’ zichtbaar zijn geworden door de interviews met de beleidsadviseurs van ATR. In sommige gevallen worden bewust onderliggende doelen gediend, in een ander geval gebeurt dit onbewust, maar het dienen van deze onderliggende doelen wordt wel gezien als een welkome bijkomstigheid. Ook kunnen administratieve lasten bepaalde neveneffecten hebben, waarbij de lasten een drempel vormen om verder te groeien voor bedrijven, om te handelen door bedrijven of om zich aan te melden voor een opleiding voor mensen. Ook kan het uitsluiten van doelgroepen van een regeling onder neveneffecten van administratieve lasten worden geschaard, omdat zij niet weten van een regeling die op hen van toepassing is of ze deze te ingewikkeld vinden om voor aan te melden.

H5. Discussie

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de bevindingen. De bevindingen worden eerst kort gepresenteerd, waarna deze bevindingen aan de hand van de wetenschappelijke literatuur worden bekeken en verklaard. De bevindingen van dit onderzoek kunnen niet worden bekeken zonder ook kritisch te reflecteren op de manier van onderzoek doen en de beperkingen daarbinnen. Deze beperkingen bieden ook kansen voor mogelijk vervolgonderzoek. De beperkingen en suggesties voor potentieel vervolgonderzoek zullen daarom tot slot worden toegelicht in sectie 5.2 en 5.3.

5.1 Reflectie op de bevindingen

Het doel van dit onderzoek was om te begrijpen hoe administratieve lasten worden opgelegd en gebruikt in beleid en welke rol de beleidsmakers spelen in het maken van nieuwe wetgeving met betrekking tot het opleggen van de administratieve lasten. De volgorde van presentatie van de reflectie op de bevindingen zal zijn als volgt: eerst zullen de belangrijke bevindingen over administratieve lasten als beleidsinstrument worden toegelicht, vervolgens zullen de bevindingen over de rol en ruimte van de beleidsmaker worden behandeld en tot slot zal ingegaan worden op de bevindingen over de drie kosten van administratieve lasten. Deze volgorde is gekozen om eerst de grote overkoepelende bevindingen te bespreken, om vervolgens de meer specifieke bevindingen te presenteren.

5.1.1 Administratieve lasten als beleidsinstrument

Als belangrijkste bevinding kan worden gesteld dat volgens de meerderheid van de beleidsmakers en alle beleidsadviseurs van ATR geen sprake is van het bewust opleggen of gebruiken van administratieve lasten, maar dat de lasten in de meeste gevallen meer worden gezien als voortvloeisels van wet- en regelgeving. Dit betekent dat de administratieve lasten niet worden gezien als beleidsinstrumenten die worden ingezet als middel om een beleidsdoel te bereiken. Echter in een aantal gevallen die naar voren zijn gekomen worden de administratieve lasten, zowel openlijk als niet openlijk, gebruikt om bepaalde doelgroepen uit te sluiten of bepaald gedrag te ontmoedigen. Toch heerst over het algemeen de opvatting bij de beleidsmakers en beleidsadviseurs van ATR dat de administratieve lasten in de meeste gevallen niet als beleidsinstrument op zich worden gezien en de administratieve lasten niet expres worden opgelegd, maar meer als een bijkomstigheid bij de wetgeving worden gezien. Deze bevinding staat haaks op wat eerder in de theorie werd geclaimd over het gebruik van administratieve lasten als beleidsinstrument, namelijk dat administratieve lasten tactisch worden ingezet als beleidsinstrument (Moynihan et al., 2014; Herd & Moynihan, 2018). Hoewel het onzeker blijft hoe oprecht de beleidsmakers (kunnen) zijn in hun communicatie naar buiten toe, werpt dit onderzoek wel een ander licht op het 'gebruik' van administratieve lasten. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat Moynihan et al. (2014) en Herd en Moynihan (2018) enkel een documentanalyse hebben gedaan van een aantal casussen waarin administratieve lasten een rol spelen uit verschillende beleidsgebieden. Het perspectief van de beleidsmaker hebben zij hierin niet onderzocht, zoals in dit empirische onderzoek wel is gebeurd. De toevoeging van het perspectief van de beleidsmaker in dit onderzoek laat zien dat uit een document andere interpretaties voort kunnen komen van hoe administratieve lasten worden gebruikt, dan wanneer het perspectief van de mensen die hebben gewerkt aan de wetgeving wordt gevraagd. Een andere mogelijke verklaring is dat de geanalyseerde casussen door Moynihan et al. (2014) en Herd en Moynihan (2018) enkel betrekking hebben op de Amerikaanse politiek en cultuur. Herd en Moynihan (2018, p.264) geven zelf aan dat dit een beperking is van hun onderzoek, maar stellen wel dat genoeg onderzoeken in andere landen ook daar wijzen op de relevantie van administratieve lasten. Dit onderzoek verwerpt zeker niet dat

administratieve lasten tactisch worden ingezet, zoals uit het onderzoek van Moynihan en et. (2014) en Herd en Moynihan (2018) naar voren komt, maar stelt wel dat het belangrijk is om administratieve lasten te onderzoeken in hun specifieke context, politieke en culturele omgeving. De bevinding dat administratieve lasten niet worden gezien als beleidsinstrument door beleidsmakers, draagt bij aan de empirische kennis over het gebruik van administratieve lasten, waar nog weinig empirisch onderzoek naar gedaan is. Waar steeds meer onderzoek wordt gedaan naar, en daarmee de kennis wordt vergroot over, de negatieve effecten van administratieve lasten op verschillende doelgroepen, laat deze bevinding de andere kant zien die inzicht geeft in hoe de beleidsmakers de administratieve lasten zien.

Ondanks het feit dat beleidsmakers administratieve lasten niet als beleidsinstrumenten zien, zijn in de documenten en interviews wel gevallen naar voren gekomen waarbij administratieve lasten wel worden gebruikt om een doel te bereiken. Deze administratieve lasten om een doel te bereiken zijn in te delen in drie categorieën: administratieve lasten om het beleidsdoel te dienen, om tactische onderliggende doelen te dienen of de neveneffecten van administratieve lasten. In onderstaand stuk worden de bevindingen gepresenteerd binnen deze drie categorieën en wordt wetenschappelijke theorie gekoppeld aan deze bevindingen.

Beleidsdoelen

Wanneer administratieve lasten als middel worden ingezet om een doel te bereiken, kan worden gesproken van een beleidsinstrument (Van der Doelen, 1991; Elmore, 1987). Daarom is gekeken welke doelen de administratieve lasten dienen, om te analyseren hoe administratieve lasten als beleidsinstrument worden gebruikt. Uit de documenten kwam naar voren dat administratieve lasten werden ingezet om het beleidsdoel van veiligheid te dienen, voor het creëren van transparantie en om door middel van bewijsstukken te controleren of iemand in aanmerking komt voor een subsidie of dienst. Dat administratieve lasten vooral dienen als een controlemechanisme of mensen wel in aanmerking komen voor een bepaalde dienst of product en om te controleren op fraude, kwam ook in de interviews naar voren. Deze toepassing van administratieve last als beleidsinstrument om te controleren kwam ook in de theorie naar voren (Moynihan et al. 2014).

Daarnaast worden administratieve lasten in bijvoorbeeld de tabakswetgeving gebruikt met het doel om bepaald gedrag te ontmoedigen en daarmee te sturen op gewenst gezond gedrag. Hetzelfde geldt voor de stroometiketten, die beogen de burger te sturen in de richting van het afnemen van groene in plaats van grijze energie. Het voldoen van administratieve lasten die uit deze wetgevingen voortvloeien, kunnen worden gezien als nudges, omdat hierbij gestuurd wordt op gewenst gedrag (Hagman et al., 2015). Hagman et al. (2015) maakt onderscheid de pro-self en de pro-social nudge, waarbij de pro-self stuurt op positieve uitkomsten voor het individu zelf en de pro-social nudge stuurt op positieve uitkomsten voor de samenleving. Een voorbeeld van de pro-self nudge was te onderscheiden in dit onderzoek, bij het ontmoedigen van het kopen van tabak en shag met als doel minder roken en een betere gezondheid voor het individu. Daarnaast was ook een voorbeeld van de pro-social nudge in dit onderzoek terug te vinden, bij het sturen op groene energie en daarmee het sturen op een duurzamere samenleving.

In een enkel geval bleken de administratieve lasten openlijk het beleidsdoel van sorteren van bepaalde groepen mensen te dienen. Dit sluit aan bij de toepassing van administratieve lasten om te sorteren zoals deze in de literatuur is gevonden (Nichols & Zeckhauser, 1982, p. 377). In voorbeeld dat in de interviews naar voren kwam dat hierop duidt, werden mensen die niet genoeg digitaal onderlegd waren voor een digitale administratie uit het proces gesorteerd. De aanname is dat zij dan ook niet goed met het toegekende geld om kunnen gaan en daarom worden zij uit het proces gefilterd.

Bepaalde doelgroepen worden door deze administratieve last uitgesloten, omdat zij bepaalde skills en kennis niet hebben. Dit voorbeeld uit de interviews illustreert wat Christensen et al. (2019) ook met hun onderzoek hebben laten zien, namelijk dat burgers met een lage mate van menselijk kapitaal meer last ervaren van administratieve lasten.

Tactische onderliggende doelen

Administratieve lasten bleken ook te worden ingezet om onderliggende doelen te dienen. Anders dan Moynihan et al. (2014) stellen, werden deze ‘hidden politics’ niet gevormd binnen de administratieve lasten, dus via vragen voor een aanvraag bijvoorbeeld, maar werden de totale administratieve lasten gebruikt om onderliggende doelen te dienen. Dit is ook een opvallende bevinding, omdat Moynihan et al. (2014) het wel hebben over de details van administratieve lasten, zoals de vragen voor een aanvraag of de lengte van een formulier, maar over details is weinig naar voren gekomen in de interviews. Waar de details wel werden gebruikt, namelijk voor het voeren van de digitale administratie om mensen die niet digitaal genoeg onderlegd waren uit het proces te sorteren, werden deze details niet gebruikt voor ‘hidden politics’. Hier werd namelijk open gecommuniceerd in de toelichting dat dit sorteringsmechanisme door de digitale administratie plaatsvond. De focus van dit onderzoek lag echter op voorgenomen wetgeving, en niet op de details van aanvragen voor uitkeringen bijvoorbeeld. Hierdoor zou deze bevinding kunnen worden verklaard.

Hoewel ‘hidden politics’ niet via de details van administratieve lasten zijn gevonden in dit onderzoek, werden wel door middel van het opleggen van (veel) administratieve lasten tactische onderliggende doelen gediend. Door administratieve lasten werd beoogd door bepaalde politieke partijen dat goksyndicaten werden ontmoedigd om zich te vestigen in Nederland. Eigenlijk wilden deze partijen dat het eerder geldende verbod werd gehandhaafd, maar kozen ervoor om het vestigen in Nederland via administratieve lasten onaantrekkelijk te maken. Het dienen van deze doelen door administratieve lasten gebeurt zelden en vrijwel alleen ondoorzichtig, wat ook één van de kwaliteiten is van administratieve lasten volgens Herd en Moynihan (2018, p.36), naast controleerbaarheid en neutraliteit.

Neveneffecten

Uit de interviews bleek dat administratieve lasten ook onbedoelde neveneffecten met zich mee brengen. Deze bevinding sluit aan bij hoe in de moderne benadering beleidsinstrumenten worden neergezet. De moderne benadering stelt dat beleidsinstrumenten “vaak indirect werken met een of meer neveneffecten” (Van den Heuvel, 1998, p.31). Uit de interviews bleek dat administratieve lasten onbedoeld een drempel kunnen vormen voor de doelgroep die moet voldoen aan de administratieve last. Een voorbeeld hiervan is de VOG-verplichting die een afschrikwekkend effect kan hebben, waarbij men denkt niet in aanmerking te komen voor de VOG en vervolgens niet begint aan de opleiding. Volgens het ‘ordeal mechanism’ (Nichols & Zeckhauser, 1982, p. 377) blijven alleen de sterk gemotiveerde mensen over, wat in dit geval zou opgaan voor diegenen die de moeite doen voor de opleiding en vervolgens de VOG aan te vragen.

Ook lijken administratieve lasten als een drempel te kunnen dienen voor bijvoorbeeld bedrijven om groter te groeien, of de leerkosten kunnen een drempel kunnen vormen omdat de kosten impact kunnen hebben op of men gebruik maakt van een regeling. Deze drempel door leerkosten sluit ook aan bij het idee dat bepaalde mensen met een lage mate van menselijk kapitaal meer last ervaren van administratieve lasten (Christensen et al., 2019). Bepaalde groepen worden hierdoor harder getroffen door administratieve lasten dan andere groepen. Naast de onbewuste drempels, kwamen ook bewust

opgeworpen drempels uit de interviews naar boven, zoals de VOG-verplichting voor bepaalde beroepsbeoefenaren.

Met de toenemende kennis over de verschillende effecten van administratieve lasten op verschillende doelgroepen, is het belangrijk dat met het bewust vormen van dit soort drempels rekening wordt gehouden met de verschillen in mentale capaciteit van mensen. Mogelijkerwijze komen mensen namelijk wel in aanmerking, maar haken zij af door de stress of zij wel een VOG krijgen, wat zorgt voor psychologische kosten, of hebben zij geen goed beeld van hoe de beoordelingsprocedure voor de VOG-aanvraag werkt, wat leerkosten vereist (Boekhoorn, Verhaegh & Wolbers, 2019).

5.1.2 Rol en ruimte beleidsmaker

De bevindingen over rol en ruimte van de beleidsmaker lieten zien dat de invloed van de politiek groot is en daarmee de ruimte van de beleidsmaker beïnvloedt. In sommige gevallen worden beleidsinstrumenten door onderzoeksrapporten of de minister gekozen en zelfs geëist door de Tweede Kamer. De twee uitersten die terugkwamen in de interviews waren het eisen van een beleidsinstrument aan de ene kant en aan de andere kant het bieden van kaders waarbinnen de beleidsmakers het beleidsinstrument konden kiezen en daarmee de administratieve lasten konden bepalen die hieruit voortvloeiden. Binnen deze kaders gaven de beleidsmakers aan in bepaalde gevallen invloed te hebben op de mate van administratieve lasten, of deze zwaar of licht moeten zijn bijvoorbeeld. De ruimte van de beleidsmaker is daarmee afhankelijk van de hoeveel aandacht de wetgeving in de Kamer krijgt en wat uit onderzoeksrapporten is gekomen. Deze bevindingen sluiten aan bij de invloed van de politieke context op de beleidsmaker zoals Hoogerwerf en Herweijer (2014) ook stelden. Daarnaast sluit dit aan bij de relatie tussen politiek en administratieve lasten, zoals Moynihan et al. (2014) die zien. De politiek speelt namelijk een grote rol, zowel binnen administratieve lasten, als in de keuze voor de mate van administratieve lasten die worden opgelegd (Moynihan et al. 2014).

Daarnaast kwam uit de interviews met de beleidsmakers naar voren dat zij bepaalde afwegingen maken wanneer zij keuzes maken met betrekking tot de mate van administratieve lasten. Bepaalde kwesties, zoals veiligheid, mogen meer administratieve lasten vragen dan andere kwesties. Deze bevinding sluit aan bij wat Herd en Moynihan (2018, p. 242) benadrukken. Zij benadrukken dat beleidsmakers de kosten van de administratieve lasten moeten kunnen inschatten en kunnen afwegen tegen het (minder belastende) alternatief om de juiste hoeveelheid lasten te kunnen opleggen. Dit impliceert dat de beleidsmakers inzicht moeten hebben in de kosten die administratieve lasten kunnen maken. Uit de bevindingen bleek dat beleidsmakers bewust bezig zijn met de administratieve lasten die voortvloeien uit de wetgeving in de zin dat zij zich bezig houden met de proportionaliteit van de maatregel. Echter kan worden gesteld dat niet met alle kosten van administratieve lasten rekening wordt gehouden, omdat de psychologische kosten niet worden meegenomen in het kader waar de beleidsmakers mee werken (Kwcj, z.d.).

5.1.3 De drie kosten van administratieve lasten

Uit de bevindingen is gebleken dat vooral leer- en nalevingskosten terugkomen in de documenten. Voor de psychologische kosten is echter weinig aandacht in de documenten en ook in de interviews zijn de psychologische kosten niet aangekaart. Dit kan echter verklaard worden door het feit dat de

psychologische kosten niet letterlijk terugkomen in de definitie voor administratieve lasten die wordt gehanteerd door de overheid (Kwcj, z.d.).

Een mogelijke andere verklaring voor het ontbreken van psychologische kosten kan worden afgeleid uit het enige voorbeeld waarin psychologische kosten voorkwamen. Hier bleek namelijk dat deze kosten naar voren waren gekomen uit een gesprek met de burger op wie de wetgeving van toepassing was. Dit biedt een andere verklaring voor het ontbreken van de psychologische kosten, omdat in dit onderzoek niet is gekeken welke kosten de burger in haar interactie met de overheid ervaart, hoewel de definitie van administratieve lasten die gehanteerd wordt in dit onderzoek dit wel suggereert (Herd et al. 2014). In dit onderzoek staan namelijk de beleidsmaker centraal en welke ruimte zij hebben en welke keuzes zij maken met betrekking tot het opleggen van administratieve lasten. De nalevingskosten en leerkosten kunnen worden berekend omdat dit beter kan worden ingeschat door de beleidsmaker, terwijl psychologische kosten mogelijk lastiger objectief in te schatten zijn.

Hoewel de psychologische kosten niet expliciet vermeld zijn in de documenten, op één enkele keer na, is het toch goed denkbaar dat psychologische kosten wel aanwezig zijn. Stress over het voldoen van nalevingskosten of over het tot zich nemen van een nieuwe regeling om toegang te krijgen tot bepaalde diensten is namelijk niet onwaarschijnlijk, zeker als het gaat om diensten van levensbelang (Thorin & Irvin, 1992; Herd & Moynihan, 2018, p.27). In een aantal documenten over wetgeving met betrekking tot uitkeringen en schuldhulp, is het denkbaar dat de doelgroep stress ervaart over of zij wel in aanmerking komen voor financiële hulp en dus psychologische kosten maken. Daarnaast is nog geen inzicht in de mogelijke psychologische kosten die gepaard gaan met drempels die administratieve lasten kunnen vormen. De VOG-aanvraag kan namelijk afschrikwekkend werken voor mensen die strafrechtelijke feiten hebben gepleegd, omdat zij kunnen denken dat zij niet in aanmerking komen, terwijl misschien wordt getoetst op andere screeningsgebieden dan waarvoor zij afgewezen zouden worden. Diegenen die wel de opleiding gaan volgen voor het desbetreffende beroep en vervolgens een VOG-aanvraag doen, zouden stress of angst kunnen ervaren of zij wel de VOG krijgen uiteindelijk, wanneer zij ook strafrechtelijke feiten op hun naam hebben staan.

De bevinding dat psychologische kosten op een enkele keer na worden aangehaald in de documenten, geeft inzicht in hoe door de Nederlandse overheid aan wordt gekeken tegen administratieve lasten. Psychologische kosten spelen daarin, anders dan de definitie van Moynihan et al. (2014) weergeeft, nauwelijks een rol, hoewel deze kosten niet zonder negatieve gevolgen zijn.

5.2 Beperkingen

Bij de bevindingen en daarmee de aanvullingen op de wetenschappelijke kennis moet wel rekening worden gehouden met enkele beperkingen van dit onderzoek, die hieronder zullen worden toegelicht.

De eerste beperking heeft te maken met de vorm van kwalitatief onderzoek. In totaal zijn veertien mensen geïnterviewd, waarvan negen beleidsmakers. Deze negen beleidsmakers hebben meegewerkt aan zeven specifieke (voorgenomen) wetgevingen, en de conclusies van dit onderzoek hebben vooral betrekking op de administratieve lasten binnen deze wetgevingen. Deze selectieve steekproef zorgt ervoor dat mogelijk andere bevindingen zouden worden gevonden als de onderzoeker andere respondenten had geïnterviewd en andere documenten had geselecteerd. Samen met de interviews met beleidsadviseurs van ATR en het analyseren van 58 documenten is geprobeerd om een beeld te schetsen van 'het gebruik' van administratieve lasten. Het kwalitatieve onderzoek was in die zin beperkend, omdat omwille van de tijd een kleine groep beleidsmakers konden worden geïnterviewd. Meerdere beleidsmakers zijn wel benaderd, maar omwille van hun tijd en bereidwilligheid, zijn uiteindelijk negen geïnterviewd. Het doel van dit onderzoek was niet om een generaliseerbaar beeld

van administratieve lasten te schetsen, omdat door de opzet van een selectieve steekproef de bevindingen niet te generaliseren zijn. Toch kon een grotere groep geïnterviewden mogelijkwerwijs een vollediger beeld geven van het gebruik van administratieve lasten.

Een andere beperking heeft te maken met de adviezen van Adviescollege Toetsing Regeldruk die zijn bekeken over voorgenomen wetgeving. Deze documenten zijn gemaakt met een ander doel dan voor het doen van onderzoek, waardoor de focus ligt op andere aspecten dan wat de onderzoeker onderzoekt (Bowen, 2009). In deze adviezen worden de gevolgen voor de regeldruk namelijk beoordeeld aan hand van een toetsingskader. Voor het beantwoorden van dit toetsingskader ligt de focus mogelijk op andere aspecten dan waar de onderzoeksvragen uit dit onderzoek op gericht zijn. Met alle kennis en achtergrondinformatie die de beleidsadviseurs van ATR hebben bij het opstellen van het advies, is het mogelijk dat de onderzoeker niet op dezelfde manier zou kijken naar de officiële wetgeving. Daardoor kan de onderzoeker onbewust zijn beïnvloed door de manier waarop het advies is opgesteld en de administratieve lasten worden beoordeeld. Wanneer de onderzoeker de officiële bekendmakingen en publicaties van de wetgeving zelf had geanalyseerd, waren hier mogelijk andere kosten uit naar voren gekomen waar niet de focus op lag in de adviezen. Mogelijk zouden uit de officiële documenten van de wetgevingen meer psychologische kosten naar voren komen, omdat in de definitie van ATR (Kwcj, z.d.) de psychologische kosten niet worden benoemd. Het bekijken van de adviezen van ATR in plaats van de officiële wetgeving kan de *credibility*, de interne validiteit, van het onderzoek hebben beïnvloed, omdat de onderzoeker mogelijk niet heeft gemeten wat zij wilde meten (Smaling, 2009).

De derde beperking heeft betrekking op de *dependability* van het onderzoek, de interne betrouwbaarheid. In de interviews zijn namelijk bepaalde vragen geïllustreerd door de onderzoeker aan de hand van literatuur om op deze manier de geïnterviewde meer context bij de vraag te geven en duidelijk te maken waar de onderzoeker het over heeft. Dit kan ervoor hebben gezorgd dat dit (onbewust) sturende vragen zijn geweest, waarbij de respondent ook antwoord heeft gegeven binnen de kaders die de onderzoeker heeft gegeven. De herhaalbaarheid van het onderzoek wordt daarmee beperkt.

5.3 Potentieel vervolgonderzoek

Bovengenoemde beperkingen bieden reeds mogelijkheden voor vervolgonderzoek, door in een volgend onderzoek naar dit onderwerp rekening te houden met deze beperkingen. Daarnaast bieden de bevindingen van dit onderzoek interessante mogelijkheden voor potentieel vervolgonderzoek, die hieronder zullen worden benoemd.

Nu is gekeken naar een aantal specifieke voorgenomen wetgevingen en het proces daarnaartoe en keuzes daarbinnen, maar het zou interessant zijn om de focus op andere fases in het beleidsproces te leggen. Vervolgonderzoek zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden binnen één uitvoeringsorganisatie, om te kijken hoe zij aankijken tegen de administratieve lasten doordat zij dichterbij de burgers staan. Mogelijk zien beleidsmakers die dichterbij de burgers staan de administratieve lasten wel als beleidsinstrumenten, wanneer zij zien dat burgers bijvoorbeeld ontmoedigd worden om zich aan te melden.

Ook kan het interessant zijn om te onderzoeken hoe de administratieve lasten in de beleidsevaluatie worden bekeken en mogelijk worden aangepast. Nadat is gebleken dat de administratieve lasten mogelijk bepaalde effecten hebben gehad, worden de administratieve lasten dan wel gezien als beleidsinstrumenten? En worden de administratieve lasten vervolgens aangepast, of is het effect ‘wenselijk’, waarna de administratieve lasten bewust onderliggende doelen, ‘hidden politics’, zullen

dienen? Wanneer in de evaluatie ook meer de beleefwereld van de burgers wordt meegenomen, kan ook worden gekeken in welke mate zij lasten ervaren en of psychologische kosten naar voren komen.

Zoals reeds eerder benoemd, lag de focus van dit onderzoek op voorgenomen wetgeving en niet op de details binnen een aanvraag voor een dienst of product. Zoals Moynihan et al. (2014) stellen, zijn de details van administratieve lasten, zoals de vragen op een formulier, goed te gebruiken voor 'hidden politics'. Mogelijkerwijze zijn in dit onderzoek weinig gebruiken van 'hidden politics' gevonden, omdat de focus van het onderzoek niet lag op deze details van administratieve lasten. Een vervolgonderzoek dat de aandacht legt op aanvragen voor uitkeringen bijvoorbeeld, en kijkt naar de vragen binnen deze aanvragen, zou meer inzicht kunnen geven in het gebruik van 'hidden politics' in Nederland en zou daarom waardevol zijn om te onderzoeken.

Als vierde optie voor vervolgonderzoek kan worden gekeken naar wat precies legitieme doeleinden zijn en hoe deze in verhouding staan tot bepaalde neveneffecten die administratieve lasten kunnen veroorzaken. In de probleemstelling van het onderzoek werd namelijk reeds benoemd dat wanneer helder inzicht is in wanneer administratieve lasten worden ingezet en met welke doelen, kan worden geanalyseerd of dit legitieme doeleinden zijn en of de administratieve lasten mogelijkerwijs kunnen worden verminderd. De bevindingen van dit onderzoek laten een aantal gebruiken van administratieve lasten zien en doeleinden van de wetgeving waar het voldoen van de administratieve lasten aan bijdragen. Het is echter lastig om te benoemen wat precies legitieme en illegitieme doeleinden en gebruiken van administratieve lasten zijn (Peeters et al., 2018). Zoals Herd en Moynihan (2010, p. 655) aanhalen in hun artikel over het gerelateerde concept *red tape* kunnen regels hun doel wel dienen, maar kan dit doel niet legitiem zijn omdat bepaalde doelgroepen de toegang tot een recht wordt ontzegd bijvoorbeeld. Hetzelfde kan worden gesteld voor de neveneffecten en drempels die kunnen ontstaan door administratieve lasten, zoals uit de bevindingen naar voren kwam. De administratieve lasten kunnen een legitiem doel dienen, maar kunnen bepaalde doelgroepen meer (negatief) beïnvloeden dan andere doelgroepen. Daarnaast kan beoogd worden om fraude te voorkomen, maar moet dit wel in verhouding staan tot de uitsluiting van bepaalde groepen. Wanneer meer onderzoek gedaan wordt naar administratieve lasten is het daarom belangrijk dat een criterium wordt gevormd van wat legitieme doelen zijn (Peeters et al. 2018) en in welke mate administratieve lasten voor bepaalde doeleinden mogen voortvloeien uit wet- en regelgeving. Het onderzoek van Jørgensen en Bozeman (2007) naar publieke waarden kan over legitieme waarden reeds inzichten verlenen, welke vervolgens kunnen worden gekoppeld aan het gebruiken van administratieve lasten

H6. Conclusie

In dit onderzoek is onderzocht hoe administratieve lasten door beleidsmakers worden toegepast. Vanuit de wetenschappelijke literatuur kan worden gesteld dat zo min mogelijk administratieve lasten gewenst zijn en het (extra) opleggen van administratieve lasten goed moet zijn beargumenteerd met legitieme doeleinden om dit goed te kunnen keuren. Omdat administratieve lasten diverse negatieve effecten met zich mee kunnen brengen, met verschillende effecten op verschillende doelgroepen, is het van belang om inzicht te krijgen in hoe administratieve lasten worden opgelegd in beleid. Daarnaast ontbreekt empirische kennis over het opleggen van administratieve lasten vanuit het perspectief van de beleidsmaker in de wetenschappelijke literatuur over administratieve lasten. Om deze redenen is in dit onderzoek de volgende hoofdvraag onderzocht:

| |
|---|
| <i>Hoe passen beleidsmakers administratieve lasten toe in beleid?</i> |
|---|

6.1 Beantwoording hoofdvraag

Een van de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek zorgt ervoor dat het antwoord op hoofdvraag is dat beleidsmakers administratieve lasten niet *toepassen* in beleid. Over het algemeen worden administratieve lasten namelijk niet gezien door de beleidsmakers als iets dat wordt toegepast, wordt gebruikt of bewust wordt opgelegd. Administratieve lasten worden gezien als voortvloeisels uit en bijkomstigheden bij de wet- en regelgeving. Hieruit kan worden opgemaakt dat in dit onderzoek blijkt dat, anders dan uit wetenschappelijke literatuur naar voren kwam, administratieve lasten zelden als beleidsinstrument, dus als middel voor een doel, worden gebruikt. Toch zijn er een aantal gevallen waarbij de administratieve lasten wel als beleidsinstrument worden ingezet, al dan niet bewust, om door middel van nalevingskosten te kunnen controleren of iemand in aanmerking komt voor een dienst of door bepaalde groepen te weren door bepaalde eisen te stellen aan een aanvraag. Ook duiden onderliggende doelen in wetgeving, ‘hidden politics’, op het tactisch gebruiken van administratieve lasten. Hierbij kwalificeren de administratieve lasten zich niet publiekelijk als beleidsinstrument, maar blijken de administratieve lasten wel te zijn opgelegd om bepaalde andere doelen te dienen. Deze administratieve lasten worden dan als gehele last gebruikt en niet via de details van de lasten, zoals de vragen voor de aanvraag.

Bij de keuze voor een beleidsinstrument, waaruit administratieve lasten vervolgens uit voortvloeien, is uit de bevindingen gebleken dat de ruimte die de beleidsmaker voor die keuze hebben, sterk verschilt per wetgeving en afhankelijk is van de politieke context van de wetgeving. In sommige gevallen is reeds gekozen voor een beleidsinstrument, door onderzoeksrapporten, door de minister of de Tweede Kamer. De ruimte van de beleidsmaker is door de invloed van de politiek en minister beperkt, maar zij zien zelf wel ruimte binnen gestelde kaders. Bij de afwegingen die beleidsmakers maken, speelt de mate van administratieve lasten mee. Bepaalde kwesties mogen meer administratieve lasten vragen van burgers. Daarnaast spelen politiek en maatschappelijk draagvlak mee in het maken van keuzes rondom het beleidsinstrument en de administratieve lasten en kunnen andere landen of wetgevingen in andere branches als leidraden dienen voor de nieuwe wetgeving.

Als wordt gekeken naar welke administratieve lasten voortvloeien uit beleid, is gebleken dat vooral aandacht is voor de leer- en nalevingskosten in de documenten. De psychologische kosten worden zelden aangehaald, wat kan worden verklaard door de definitie die wordt gebruikt door beleidsmakers waarin geen aandacht is voor de psychologische kosten.

Kortom, vooral leer- en nalevingskosten worden toegepast en de beleidsmakers geven aan een zekere ruimte te ervaren, maar handelen wel binnen gestelde kaders die door de politieke context worden gevormd. Tot slot kan worden gesteld dat de tactische administratieve last een uitzondering op de (administratieve) regel is.

6.2 Aanbevelingen

Om de vertaalslag te maken van de conclusies van dit onderzoek naar de praktijk, worden in onderstaand stuk twee concrete aanbevelingen gedaan. Deze gaan zowel op voor beleidsmakers en beleidsadviseurs van ATR, maar ook anderen in het politieke veld die te maken krijgen met het opleggen van administratieve lasten.

- De eerste aanbeveling is dat door de beleidsmakers en de beleidsadviseurs bij ATR bewuster moet worden gekeken naar de mogelijke neveneffecten die kunnen ontstaan door het moeten voldoen van de administratieve lasten. Hoewel uit dit onderzoek blijkt dat de meeste beleidsmakers administratieve lasten niet zien als beleidsinstrument, kunnen wel bepaalde neveneffecten optreden door administratieve lasten en kunnen administratieve lasten als een drempel werken voor de doelgroep op wie de wetgeving van toepassing is. In sommige gevallen kunnen administratieve lasten ook bewust zo zijn ingezet en zijn de beleidsmakers bewust van de neveneffecten. Waarom het belangrijk is dat wel bewust moet worden omgegaan met deze neveneffecten is omdat administratieve lasten op verschillende mensen verschillende effecten kunnen hebben, zoals uit de wetenschappelijke literatuur is gebleken. Menselijk kapitaal speelt hierin een rol, maar ook de fysieke toestand van de desbetreffende persoon kan ervoor zorgen dat iemand de administratieve last als zwaarder ervaart dan voor andere individuen. Het feit dat de gesproken beleidsmakers aangaven administratieve lasten niet te zien als middelen om een doel te bereiken, maar meer als voortvloeijsels uit wet- en regelgeving of bijkomstigheden, laat zien dat het belangrijk is dat zij wel beseffen dat administratieve lasten alsnog bepaalde effecten kunnen hebben op groepen en individuen.
- De tweede aanbeveling is om meer aandacht te hebben voor de psychologische kosten die administratieve lasten kunnen hebben door met de desbetreffende doelgroep op wie de wetgeving van toepassing wordt in gesprek te gaan en te blijven. Op deze manier kunnen mogelijk psychologische kosten worden verminderd en kan samen aan oplossingen gewerkt worden. Uit de documentanalyse, maar ook in de interviews, was namelijk weinig aandacht voor de psychologische kosten die administratieve lasten kunnen veroorzaken. Deze kosten zijn lastig in te schatten voor beleidsmakers, maar wel belangrijk om kennis van te nemen door de mogelijke negatieve effecten hiervan. Uit het ene voorbeeld waarin wel aandacht was voor de psychologische kosten waren deze aan het licht gekomen door in gesprek te gaan met de doelgroep op wie de wetgeving van toepassing zou worden. Dit voorbeeld laat zien hoe belangrijk het is om te communiceren met de desbetreffende doelgroep. Dit zal niet altijd mogelijk zijn, maar door hier bewustzijn voor te creëren, ook bij alle betrokkenen bij de wetgeving, kan hier gericht naar worden gekeken. Van Den Heuvel (1998, p.29) stelt ook dat het belangrijk is om met de doelgroep in gesprek te gaan en om de doelen en instrumenten gezamenlijk te formuleren. Op deze manier ontstaat er een eenduidig beeld over wat het beleidsprobleem precies is en hoe dit moet worden aangepakt.
- Als derde en laatste aanbeveling belangrijk dat duidelijk wordt gesteld welk doel het voldoen van de administratieve lasten dient. Door in de voorgenomen wetgeving en het toetsingskader van ATR letterlijk te benoemen wat het doel is van het voldoen van de administratieve lasten,

worden zowel de beleidsmaker, als de beleidsadviseurs van ATR gedwongen om stil te staan bij de noodzaak van de administratieve last. Op deze manier kan kritischer worden afgewogen of de administratieve last of bepaalde onderdelen hiervan noodzakelijk zijn. Daarnaast komt duidelijker inzicht in de doelen die administratieve lasten dienen, en hoeven deze niet te worden geïnterpreteerd in mogelijk vervolgonderzoek.

Bijlagen

Bijlage 1 - Geselecteerde documenten voor analyse

Tabel 7

Geselecteerde documenten voor de analyse

| Documentnaam | Datum uitbrengen advies | Referentie literatuurlijst |
|---|-------------------------|----------------------------|
| Nota van Wijziging wetsvoorstel Wet rijonderricht motorrijtuigen (WRM) | 26-sep-17 | ATR (2017) |
| Wijziging Besluit zeevarenden handelsvaart en zeilvaart | 8-feb-18 | ATR (2018a) |
| Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG) | 8-mrt-18 | ATR (2018b) |
| Aanpassingswet studiefinanciering BES | 8- mrt-18 | ATR (2018c) |
| Wet wijziging kindgebonden budget | 14-mrt-18 | ATR (2018d) |
| Wijziging Tabaks- en rookwarenbesluit invoering ‘plain packaging’ | 27-mrt-18 | ATR (2018e) |
| Wijziging Wet BIG i.v.m. opname daarin van de klinisch technoloog | 24-mei-18 | ATR (2018f) |
| Regeldruk door belastingmaatregelen | 9-aug-18 | ATR (2018g) |
| Wijziging Kadasterbesluit | 10-aug-18 | ATR (2018h) |
| Besluit eisen spoedeisende zorg | 13-sep-18 | ATR (2018i) |
| Wijziging van het Arbeidsbesluit hijs- en hefwerktuigen | 24-okt-18 | ATR (2018j) |
| Wetsvoorstel wijziging wet op het bevolkingsonderzoek | 7-nov-18 | ATR (2018k) |
| Eindejaarsbesluit afvalstoffenheffing | 7-nov-18 | ATR (2018l) |
| Wijziging Reglement verkeersregels en verkeerstekens i.v.m. vaststelling milieuzones | 18-jan-19 | ATR (2019a) |
| Wet franchise | 30-jan-19 | ATR (2019b) |
| Wet taal en toegankelijkheid | 1-feb-19 | ATR (2019c) |
| Transparantie maatschappelijke organisaties | 8-feb-19 | ATR (2019d) |
| Wijziging Activiteitenregeling milieubeheer met betrekking tot de eisen aan de rapportage van energiebesparende maatregelen | 11-feb-19 | ATR (2019e) |
| Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening | 8-mrt-19 | ATR (2019f) |
| Omgevingsregeling Omgevingswet | 27-mrt-19 | ATR (2019g) |
| Wijziging Bouwbesluit 2012 voor de certificering van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties | 4-apr-19 | ATR (2019h) |
| AMvB Monitoring veiligheid op scholen | 25-apr-19 | ATR (2019i) |
| Wijziging van de Drank- en Horecawet (DHW) in verband met het Nationaal Preventieakkoord en de evaluatie van de wet | 2-mei-19 | ATR (2019j) |
| Wijziging Besluit periodieke registratie Wet BIG i.v.m. de periodieke registratie van physician assistants | 9-mei-19 | ATR (2019k) |
| Conceptbesluit opleidingseisen orthopedagoog-generalist | 9-mei-19 | ATR (2019l) |
| Derde nota van wijziging Wtza en AwTza | 13-mei-19 | ATR (2019m) |
| Advisering Wijzingsregeling gvo's en cvo's | 27-mei-19 | ATR (2019n) |
| Wet uitbreiding meldplichten aandeelhouders | 13-jun-19 | ATR (2019o) |
| Wijziging Subsidieregeling energiebesparing eigen huis | 24-jun-19 | ATR (2019p) |

| | | |
|--|-----------|--------------|
| Ontwerpbesluit wijziging BTIV inzake markttoets en erfpacht | 24-jun-19 | ATR (2019q) |
| Wet Inburgering 20.. | 11-jul-19 | ATR (2019r) |
| Besluit financiële meldplicht rechterlijke ambtenaren | 11-jul-19 | ATR (2019s) |
| Wijziging Warenwetbesluit Meel en brood | 24-jul-19 | ATR (2019t) |
| Subsidieregeling sanering varkenshouderijen | 24-jul-19 | ATR (2019u) |
| Wijziging Registratiebesluit BIG | 24-jul-19 | ATR (2019v) |
| Advies Wijziging Tabaks- en Rookwarenregeling in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak | 1-aug-19 | ATR (2019w) |
| Wet Vrachtwagenheffing | 9-aug-19 | ATR (2019x) |
| Voorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet ten behoeve van een opt-in-systeem | 15-aug-19 | ATR (2019y) |
| Subsidieregeling STAP-budget | 15-aug-19 | ATR (2019z) |
| Ontwerpbesluit bedrijfs- en organisatiemiddel Wdo | 22-aug-19 | ATR (2019aa) |
| Excessief lenen bij eigen vennootschap | 6-sep-19 | ATR (2019ab) |
| Regeling koa en uitvoeringsregeling kansspelen | 4-okt-19 | ATR (2019ac) |
| Wet versterking handhaving en inning studiefinanciering | 17-okt-19 | ATR (2019ad) |
| Regeling Wet Kinderopvang | 25-okt-19 | ATR (2019ae) |
| Wet regulering sekswerk | 11-nov-19 | ATR (2019af) |
| Wet financiering politieke partijen | 14-nov-19 | ATR (2019ag) |
| Minimumtarief zelfstandigen en zelfstandigenverklaring | 12-dec-19 | ATR (2019ah) |
| Plan van aanpak witwassen | 19-dec-19 | ATR (2019ai) |
| Wijziging van het besluit stimulering duurzame energieproductie | 29-jan-20 | ATR (2020a) |
| Besluit bescherming koopvaardij | 17-feb-20 | ATR (2020b) |
| Wetsvoorstel schooldiploma voor leerlingen in het praktijkonderwijs | 21-feb-20 | ATR (2020c) |
| Wijziging Besluit beveiliging netwerk- en informatiesystemen | 26-feb-20 | ATR (2020d) |
| Wet elektronische gegevensuitwisseling in de zorg | 2-apr-20 | ATR (2020e) |
| Wet kwaliteit incassodienstverlening | 5-mrt-20 | ATR (2020f) |
| Wijziging Besluit registratie implantaten in verband met de uitbreiding van de inclusielijst | 19-mrt-20 | ATR (2020g) |
| Subsidieregeling elektrische personenauto's particulieren | 26-mrt-20 | ATR (2020h) |
| Alcoholregeling | 16-apr-20 | ATR (2020i) |
| Wijziging van het Besluit inburgering in verband met een vrijstelling voor ondernemers van het examenonderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt | 29-apr-20 | ATR (2020j) |

Bijlage 2 - Codeboom na selectief coderen interviews

- Administratieve last
 - Leerkosten
 - Nalevingskosten
 - Psychologische kosten

 - Huidige administratieve lasten
 - Verplaatsing administratieve lasten
 - Minder belastend alternatief
 - Niet bewust opleggen
- Beleidsinstrument
 - Heffing
 - Subsidie
 - Verbod
 - Effect
 - Keuze beleidsinstrument
 - Afwegingen
 - Slecht beleidsinstrument
- Beleidsproces
 - Belangen
 - Politieke invloed
 - Visies
 - Zaken die meespelen bij ontwerpen
- Doeleinden beleid
 - Beoogde effect
 - Drempels
 - Meerdere doelen tegelijk
 - Onderliggend doel
- Reden
 - Controle
 - Fraude
 - Ontmoedigen
 - Sorteren
 - Sturing
 - Veiligheid
- Rol beleidsmaker
 - Ruimte beleidsmaker

Bijlage 3 - Topiclijst interviews beleidsmakers

| Topic | Voorbeeldvragen |
|----------------------|---|
| Doeleinde wetgeving | <p>Met welke doeleinden is deze wetgeving gemaakt?</p> <p>Wat is het gewenste effect dat deze wetgeving heeft?</p> <p>Hoe wordt dit doel bereikt met deze wetgeving?</p> <p>Is het doeleinde van wetgeving altijd/in dit geval bekend?</p> |
| Administratieve last | <p>Wat is het doel van de administratieve last die moet worden voldaan in deze wetgeving?</p> <p>Waarom is gekozen voor deze manier om het doel van de wetgeving te bereiken?</p> <p>Wat moeten mensen doen om deze subsidie/bijdrage/actie te krijgen?</p> <p>Kunt u vertellen waarom u dit wel of niet ziet als een administratieve last?</p> |
| Rol beleidsmaker | <p>Wat is uw rol in het proces van wetgeving maken?</p> <p>Hoeveel ruimte heeft u om invulling te geven aan deze wetgeving?</p> <p>Welke zaken spelen mee als u wetgeving ontwerpt?</p> <p>Kunt u vertellen of en waardoor u wordt beïnvloed door bepaalde zaken bij het ontwerpen van wetgeving?</p> |
| Beleidsproces | <p>Hoe ziet het algemene beleidsproces eruit?</p> <p>Kunt u vertellen hoe dit beleidsproces eruit zag?</p> <p>En in hoeverre heeft de politiek een rol gespeeld in dit beleidsproces?</p> <p>Er bestaan twee visies, analytische en politieke, (korte uitleg visies) heeft u hiervan aspecten teruggezien in het proces?</p> <p>Welke belangen speelden er?</p> <p>Waren al die belangen zichtbaar?</p> |

Bijlage 4 - Topiclijst interviews beleidsadviseurs van ATR

| Topic | Voorbeeldvragen |
|-------------------------|---|
| Administratieve last | <p>Wat zijn volgens u redenen dat administratieve lasten voortvloeien uit wetgeving? Met welke doelen bestaan administratieve lasten? Kunt u hier een aantal voorbeelden van noemen?</p> |
| Alternatieven | <p>Zouden de beoogde doelen van de administratieve lasten in wetgeving op andere manieren kunnen worden bereikt? En zo ja, hoe?</p> |
| Keuze beleidsinstrument | <p>Waarom denkt u wordt gekozen voor administratieve lasten als beleidsinstrument in tegenstelling tot andere beleidsinstrumenten?</p> |
| Beleidsmaker | <p>In hoeverre heeft naar uw idee de beleidsmaker invloed op het proces van het maken van wetgeving? In hoeverre heeft naar uw idee de beleidsmaker invloed op de keuze voor administratieve lasten als beleidsinstrument? In hoeverre legt de beleidsmakers bewust administratieve lasten op in wetgeving?</p> |

Literatuurlijst

- Bækgaard, M., Mortensen, P. B., & Seeberg, H. B. (2018). The Bureaucracy and the Policy Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(2), 239-253. DOI: 10.1093/jopart/mux045
- Bækgaard, M., Moynihan, D. P., & Thomson, M. K. (ter perse). Why Do Policymakers Support Administrative Burdens? Conceptualizing and Explaining Burden Tolerance. Artikel toegevoegd voor publicatie.
- Bezes, P. (2007). The hidden politics of administrative reform: cutting French civil service wages with a low-profile instrument. *Governance*, 20(1), 23-56.
- Boeije, H. R. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek* (2^e druk). Boom Lemma: Den Haag.
- Bokhorst, A. M., & Van Ommeren, F. J. (2007). Regeldruk ontrafeld. *Nederlands Juristenblad*, 82(12), 672-681.
- Bovens, M. A. P. & Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma
- Bovens, M. A. P. 't Hart, P. & van Twist, M. J. W. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Wolter Kluwer Nederland B. V.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27.
- Bozeman, B. & Feeney, M. K. (2011). *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research*. London: M.E. Sharpe.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 233-257.
- Brodkin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 827-848.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4e ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Burden, B., Canon, D., Mayer, K., & Moynihan, D. 2012. The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review* 72:741–51.
- Christensen, J., Aarøe, L., Bækgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127-136.
- Elmore R. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Policy Studies Review*, 7(1), pp.174-186.

- Elster, J. (1992). *Local justice: How institutions allocate scarce goods and necessary burdens*. Russell Sage Foundation.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51-59.
- Fox, A. M., Stazyk, E. C., & Feng, W. (2020). Administrative Easing: Rule Reduction and Medicaid Enrollment. *Public Administration Review*, 80(1), 104-117.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*, 2(163-194), 105.
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98(2), 243-260.
- Hagman, W., Andersson, D., Västfjäll, D., & Tinghög, G. (2015). Public views on policies involving nudges. *Review of philosophy and psychology*, 6(3), 439-453.
- van Hassel, D., Tonkens, E., & Hoijsink, M. (2012). Vluchten in bureaucratie. *Beleid en Maatschappij*, 39(1), 5-24.
- Heinrich, C. J. (2016). The bite of administrative burden: A theoretical and empirical investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26, 403–420.
- Heinrich, C. J. (2018). Presidential address: “A thousand petty fortresses”: Administrative burden in US immigration policies and its consequences. *Journal of Policy Analysis and Management*, 37(2), 211-239.
- Herd, P., DeLeire, T., Harvey, H., & Moynihan, D. P. (2013). Shifting administrative burden to the state: The case of medicaid take-up. *Public Administration Review*, 73(s1), S69-S81.
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.
- Heuvel, J. H. J. (1998). *Beleidsinstrumentatie: Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Nederland: Kluwer.
- Jilke, S., Van Dooren, W., & Rys, S. (2018). Discrimination and administrative burden in public service markets: Does a public–private difference exist?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(3), 423-439.
- John, P., Smith, G., & Stoker, G. (2009). Nudge nudge, think think: two strategies for changing civic behaviour. *The Political Quarterly*, 80(3), 361-370.
- Jørgensen, T. & Bozeman, B. (2007). Public Values An Inventory. *Administration & Society*. 39. 354-381. 10.1177/0095399707300703.

- Junghans, A. F., Cheung, T. T., & De Ridder, D. D. (2015). Under consumers' scrutiny-an investigation into consumers' attitudes and concerns about nudging in the realm of health behavior. *BMC public health*, 15(1), 336.
- Keyssar, A. (2001). *The right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*. New York, NY: Basic Books.
- Kroese, F. M., Marchiori, D. R., & de Ridder, D. T. (2016). Nudging healthy food choices: a field experiment at the train station. *Journal of Public Health*, 38(2), e133-e137.
- Lascoumes, P., & Le Gales, P., 2007. Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance* 20 (1):1–21.
- LeCompte, M. D., & Goetz, J. P. (1982). Problems of reliability and validity in ethnographic research. *Review of educational research*, 52(1), 31-60.
- Lemak, C. H., Alexander, J. A., & Campbell, C. I. (2003). Changes in managed care activity in outpatient substance abuse treatment organizations, 1995–2000. *The journal of behavioral health services & research*, 30(4), 369-381.
- Lincoln, Y.S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. California: Sage Publications.
- Lineberry, R. (1977). *American public policy: What government does and what difference it makes*. New York, NY: Harper& Row.
- Linos, E., & Riesch, N. (2020). Thick Red Tape and the Thin Blue Line: A Field Study on Reducing Administrative Burden in Police Recruitment. *Public Administration Review*, 80(1), 92-103.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., & Zhao, J. (2013). Poverty impedes cognitive function. *science*, 341(6149), 976-980.
- Moynihan, D. P., & Herd, P. (2010). Red tape and democracy: How rules affect citizenship rights. *American Review of Public Administration*, 40, 654-670.
- Moynihan, D., Herd, P. & Harvey, H. (2014). “Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions.” *Journal of Public Administration Research and Theory* doi: 10.1093/jopart/muu009.
- Nichols, A. L., & Zeckhauser, R. J. (1982). Targeting transfers through restrictions on recipients. *The American Economic Review*, 72(2), 372-377.
- Nijssen, A.F.M. (2003). *Dansen met de Octopus. Een bestuurskundige visie op informatieverplichtingen van het bedrijfsleven in de sociale rechtsstaat*. Delft: Eburon.
- Nisar, M. A. (2018). Children of a lesser god: Administrative burden and social equity in citizen–state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 104-119.

- Noordegraaf, M., van Loon, N. & Heerema, M., (2015). Professioneel vermogen. *Beleid en Maatschappij (42) 4*, 287-309.
- Noordegraaf, M. en Sterrenburg, J. P. (2009). *Publieke professionals en verantwoordingsdruk*. In: Bovens, M. A. P., Schillemans, T., (red). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, p. 231-254.
- Patton, M. Q. (1999). Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *Health services research, 34*(5 Part II), 1189–1208.
- Peeters, R., Trujillo Jimenez, H., O'Connor, E., Ogarrío Rojas, P., Gonzalez Galindo, M., & Morales Tenorio, D. (2018). Low-trust bureaucracy: Understanding the Mexican bureaucratic experience. *Public Administration and Development, 38*(2), 65-74.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G., (2004) *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Schanzenbach, D. W. (2009). *Experimental estimates of the barriers to Food Stamp enrollment*, Madison, WI: Institute for Research on Poverty.
- Smaling, A. (2009). *Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek*. *Kwalon, 14*(3): 5-12.
- Small, M. L. (2009). How many cases do I need?' On science and the logic of case selection in field-based research. *Ethnography, 10*(1), 5-38.
- Stuber, J., & Kronebusch, K. (2004). Stigma and other determinants of participation in TANF and Medicaid. *Journal of Policy Analysis and Management, 23*(3), 509-530.
- Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. Yale University Press.
- Thorin, E. J., & Irvin, L. K. (1992). Family Stress Associated with Transition to Adulthood of Young People with Severe Disabilities. *Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps, 17*(1), 31–39. <https://doi.org/10.1177/154079699201700107>
- Tummers, L., Weske, U., Bouwman, R., & Grimmelikhuijsen, S. (2015). The Impact of Red Tape on Citizen Satisfaction: An Experimental Study. *International Public Management Journal, 19*:3, 320-341, DOI: 10.1080/10967494.2015.1027800
- Van der Doelen, F. C. J. (1991). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: De toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987*.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2009). Can management strategy minimize the impact of red tape on organizational performance?. *Administration & Society, 41*(4), 423-448.

Grijze literatuur

- Adviescollege Toetsing Regeldruk (z.d.). Over ATR. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/over-atr/>
- Adviescollege Toetsing Regeldruk (z.d.). Voorbeeld van weergave advies op de website van ATR. Overgenomen uit *Voorgenomen Adviezen* [Screenshot]. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van <https://www.atr-regeldruk.nl/adviezen/voorgenomen-adviezen/page/83/>
- ATR (2017). Nota van Wijziging wetsvoorstel Wet rijonderricht motorrijtuigen (WRM). Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/nota-wijziging-wetsvoorstel-wet-rijonderricht-motorrijtuigen/>
- ATR (2018a). Wijziging Besluit zeevarenden handelsvaart en zeilvaart. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-besluit-zeevarenden-handelsvaart-en-zeilvaart/>
- ATR (2018b). Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG). Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wet-invoering-extra-geboorteverlof/>
- ATR (2018c). Aanpassingswet studiefinanciering BES. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/aanpassingswet-studiefinanciering-bes/>
- ATR (2018d). Wet wijziging kindgebonden budget. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-wet-op-kindgebonden-budget/>
- ATR (2018e). Wijziging Tabaks- en rookwarenbesluit invoering ‘plain packaging’. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2019/05/011-U037-Ministerie-van-VWS-Wijziging-Tabaks-een-rookwarenbesluit-invoering-plain-packaging-w.g.pdf>
- ATR (2018f). Wijziging Wet BIG i.v.m. opname daarin van de klinisch technoloog. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2018/10/008-U075-Ministerie-van-VWS-Wet-BIG-opname-daarin-klinisch-technoloog-w.g-002.pdf>
- ATR (2018g). Regeldruk door belastingmaatregelen. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/belastingmaatregelen-2019/>
- ATR (2018h). Wijziging Kadasterbesluit. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-kadasterbesluit/>
- ATR (2018i). Besluit eisen spoedeisende zorg. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/besluit-eisen-spoedeisende-zorg/>
- ATR (2018j). Wijziging van het Arbeidsbesluit hijs- en hefwerktuigen. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-arbeidsomstandighedenbesluit-hijs-en-hefwerktuigen/>
- ATR (2018k). Wetsvoorstel wijziging wet op het bevolkingsonderzoek. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-wijziging-wet-op-bevolkingsonderzoek/>

- ATR (2018l). Eindejaarsbesluit afvalstoffenheffing. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/eindejaarsbesluit-afvalstoffenheffing/>
- ATR (2019a). Wijziging Reglement verkeersregels en verkeerstekens i.v.m. vaststelling milieuzones. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-reglement-verkeersregels-i-v-m-harmonisering-milieuzones/>
- ATR (2019b). Wet franchise. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/webbericht-wet-franchise/>
- ATR (2019c). Wet taal en toegankelijkheid. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2019/02/U014-Ministerie-van-OCW-Wet-taal-en-toegankelijkheid-w.g.-003.pdf>
- ATR (2019d). Transparantie maatschappelijke organisaties. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/transparantie-maatschappelijke-organisaties/>
- ATR (2019e). Wijziging Activiteitenregeling milieubeheer met betrekking tot de eisen aan de rapportage van energiebesparende maatregelen. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-activiteitenbesluit-milieubeheer-en-besluit-omgevingsrecht/>
- ATR (2019f). Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-vroegsignalering-schuldhulpverlening/>
- ATR (2019g). Omgevingsregeling Omgevingswet. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/omgevingsregeling-omgevingswet/>
- ATR (2019h). Wijziging Bouwbesluit 2012 voor de certificering van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-bouwbesluit-2012-verband-introductie-stelsel-certificering-werkzaamheden-aan-gasverbrandingsinstallaties/>
- ATR (2019i). AMvB Monitoring veiligheid op scholen. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/amvb-monitoring-veiligheid-op-scholen/>
- ATR (2019j). Wijziging van de Drank- en Horecawet (DHW) in verband met het Nationaal Preventieakkoord en de evaluatie van de wet. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-drank-en-horecawet-verband-nationaal-preventieakkoord-en-evaluatie-wet/>
- ATR (2019k). Wijziging Besluit periodieke registratie Wet BIG i.v.m. de periodieke registratie van physician assistants. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/besluit-periodieke-registratie-wet-big-i-v-m-periodieke-registratie-pyhsician-assistants/>
- ATR (2019l). Conceptbesluit opleidingseisen orthopedagoog-generalist. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/conceptbesluit-opleidingseisen-orthopedagoog-generalist/>

- ATR (2019m). Derde nota van wijziging Wtza en AwTza. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/derde-nota-wijziging-aanpassings-wet-toetreding-zorgaanbieders-wtza/>
- ATR (2019n). Advisering Wijzingsregeling gvo's en cvo's. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijzingsregeling-gvos-en-cvos/>
- ATR (2019o). Wet uitbreiding meldplichten aandeelhouders. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wet-uitbreiding-meldplichten-aandeelhouders/>
- ATR (2019p). Wijziging Subsidieregeling energiebesparing eigen huis. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/subsidieregeling-energiebesparing-eigen-huis-seeh/>
- ATR (2019q). Ontwerpbesluit wijziging BTIV inzake markttoets en erfpacht. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-btiv-inzake-markttoets-en-erfpacht/>
- ATR (2019r). Wet Inburgering 20... Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2019/08/014-U084-Ministerie-van-SZW-Wet-Inburgering-20-w.g.pdf>
- ATR (2019s). Besluit financiële meldplicht rechterlijke ambtenaren. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/besluit-financiele-meldplicht-rechterlijke-ambtenaren/>
- ATR (2019t). Wijziging Warenwetbesluit Meel en brood. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-warenwetbesluit-meel-en-brood/>
- ATR (2019u). Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/subsidieregeling-sanering-varkenshouderijen/>
- ATR (2019v). Wijziging Registratiebesluit BIG. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2019/07/U093-Ministerie-van-VWS-Advies-Wijziging-van-het-Registratiebesluit-BIG-w.g..pdf>
- ATR (2019w). Advies Wijziging Tabaks- en Rookwarenregeling in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-tabaks-en-rookwarenregeling-verband-invoering-standaardverpakking-sigaretten-en-shagtabak/>
- ATR (2019x). Wet Vrachtwagenheffing. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-vrachtwagenheffing/>
- ATR (2019y). Voorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet ten behoeve van een opt-in-systeem. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-telecommunicatiewet-verband-invoeren-opt-systeem-overbrengen-communicatie-commerciele-idee-charitatieve-doeleinden-aan-natuurlijke-person/>
- ATR (2019z). Subsidieregeling STAP-budget. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/subsidieregeling-stap-budget/>

- ATR (2019aa). Ontwerpbesluit bedrijfs- en organisatiemiddel Wdo. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/besluit-bedrijfs-en-organisatiemiddel-wdo/>
- ATR (2019ab). Excessief lenen bij eigen vennootschap. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/excessief-lenen-eigen-vennootschap/>
- ATR (2019ac). Regeling koa en uitvoeringsregeling kansspelen. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/regeling-kansspelen-op-afstand-en-uitvoeringsregeling-kansspelen/>
- ATR (2019ad). Wet versterking handhaving en inning studiefinanciering. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wet-versterking-handhaving-en-inning-studiefinanciering/>
- ATR (2019ae). Regeling Wet Kinderopvang. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-regeling-wet-kinderopvang/>
- ATR (2019af). Wet regulering sekswerk. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wet-regulering-sekswerk/>
- ATR (2019ag). Wet financiering politieke partijen. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-wet-financiering-politieke-partijen/>
- ATR (2019ah). Minimumtarief zelfstandigen en zelfstandigenverklaring. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wet-minimumtarief-zelfstandigen-en-zelfstandigenverklaring/>
- ATR (2019ai). Plan van aanpak witwassen. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wetvoorstel-plan-van-aanpak-witwassen/>
- ATR (2020a). Wijziging van het besluit stimulering duurzame energieproductie. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-van-het-besluit-stimulering-duurzame-energieproductie-in-verband-met-de-stimulering-van-aanvullende-maatregelen-ter-vermindering-van-broeikasgas/>
- ATR (2020b). Besluit bescherming koopvaardij. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/bsluit-bescherming-koopvaardij/>
- ATR (2020c). Wetsvoorstel schooldiploma voor leerlingen in het praktijkonderwijs. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-uitreiken-van-een-schooldiploma-in-het-praktijkonderwijs/>
- ATR (2020d). Wijziging Besluit beveiliging netwerk- en informatiesystemen. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wet-kwaliteit-incassodienstverlening/>
- ATR (2020e). Wet elektronische gegevensuitwisseling in de zorg. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wet-elektronische-gegevensuitwisseling-in-de-zorg/>
- ATR (2020f). Wet kwaliteit incassodienstverlening. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2020/03/U025-Ministerie-van-JenV-Wet-kwaliteit-incassodienstverlening-w.g.pdf>

- ATR (2020g). Wijziging Besluit registratie implantaten in verband met de uitbreiding van de inclusielijst. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-besluit-registratie-implantaten-in-verband-met-de-uitbreiding-van-de-inclusielijst/>
- ATR (2020h). Subsidieregeling elektrische personenauto's particulieren. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/subsidieregeling-elektrische-personenautos-particulieren/>
- ATR (2020i). Alcoholregeling. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/alcoholregeling/>
- ATR (2020j). Wijziging van het Besluit inburgering in verband met een vrijstelling voor ondernemers van het examenonderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Geraadpleegd van: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-van-het-besluit-inburgering-in-verband-met-een-vrijstelling-voor-ondernemers-van-het-examenonderdeel-orientatie-op-de-nederlandse-arbeidsmarkt/>
- Beleidsmaker. (z.d.). In *Van Dale Online*. Geraadpleegd op 7-4-2020, van <https://uu-vandale-nl.proxy.library.uu.nl/zoeken/zoeken.do>
- Boekhoorn, P., Verhaegh, T. & Wolbers, M. (2019). *Het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag door jongeren als dilemma*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Day, L. (2013, 26 maart). How the Maker of TurboTax Fought Free, Simple Tax Filing. Geraadpleegd van: <https://www.propublica.org/article/how-the-maker-of-turbotax-fought-free-simple-tax-filing>
- De Nederlandse Grondwet (z.d. De trias politica in de Nederlandse Grondwet. Geraadpleegd van: https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkndm7nuwdwh/de_trias_politica_in_de_nederlandse
- House Republicans (z.d.). About the GOP Conference. Geraadpleegd van: <https://www.gop.gov/about/>
- Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (z.d.). Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Geraadpleegd van <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.
- Ministerie van Financiën (2007). De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel. Geraadpleegd van <file:///C:/Users/HP/Downloads/blg-127761.pdf>
- Ministerie van Justitie (2006). In regels gevangen? Een verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk. Interdepartementaal essay, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ondernemersplein (z.d.). Geraadpleegd van: <https://ondernemersplein.kvk.nl/>
- Rijksoverheid (z.d.). Regeldruk voor burgers. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regeldruk/regeldruk-voor-burgers>

Rijksoverheid, 21 mei 2014, Kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Geraadpleegd van:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/05/21/kernwaarden-nederland>

The Desert Sun (1971, 5 mei). Taxes Should Hurt? Reagan Feels No Pain. Geraadpleegd van:
<https://cdnc.ucr.edu/?a=d&d=DS19710505.2.20&e=-----en--20--1--txt-txIN-----1>

Werk.nl (z.d.). WW-uitkering aanvragen. Geraadpleegd van:
<https://www.werk.nl/werkzoekenden/uitkering-aanvragen/ww>