



Eindrapport
***“Strengere richtlijnimplementatie
en impact ondernemingsklimaat
2019-2023”***

November 2023





Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Achtergrond
2. Onderzoeksaanpak
3. Identificatie en afbakening van wetten
4. Analyse en deelresultaten
5. Conclusie en aanbevelingen

Samenvatting

Achtergrond

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft Deloitte verzocht een onderzoek uit te voeren naar de Nederlandse implementatie van EU-richtlijnen en de inzichtelijkheid van de impact hiervan op zowel het ondernemingsklimaat als de internationale concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. De inzichten uit het onderzoek zijn beoogd gebruikt te worden als probleemverkenning en ter overweging bij de mogelijke vormgeving van een impacttoets ondernemingsklimaat. Het onderzoek heeft een bijzondere focus op de inzichtelijkheid van de implementatiekeuzes in de memories van toelichting bij strengere implementatie.

Methodologie

Het onderzoek bestaat uit de analyse van memories van toelichting van alle relevante wetten die gepubliceerd zijn tussen juli 2018 en januari 2023. Voor de analyse van de memories wordt gebruik gemaakt van de innovatieve technologie van Artificiële Intelligentie (AI) - in het bijzonder uitgebreide tekstmodellen (*Large Language Models*). Met behulp van deze AI-modellen is bepaald in welke documenten aanwijzingen worden gevonden voor strengere implementatie en om te bepalen in hoeverre de strengere implementatie expliciet benoemd is in de memorie van toelichting. De AI-resultaten zijn onderworpen aan een globale verificatie door het onderzoeksteam, beleidsmedewerkers en belangenorganisaties - om mogelijke fouten van het AI-model te beperken. Tot slot is een analyse uitgevoerd op de mate van inzichtelijkheid van de gevolgen voor het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie.

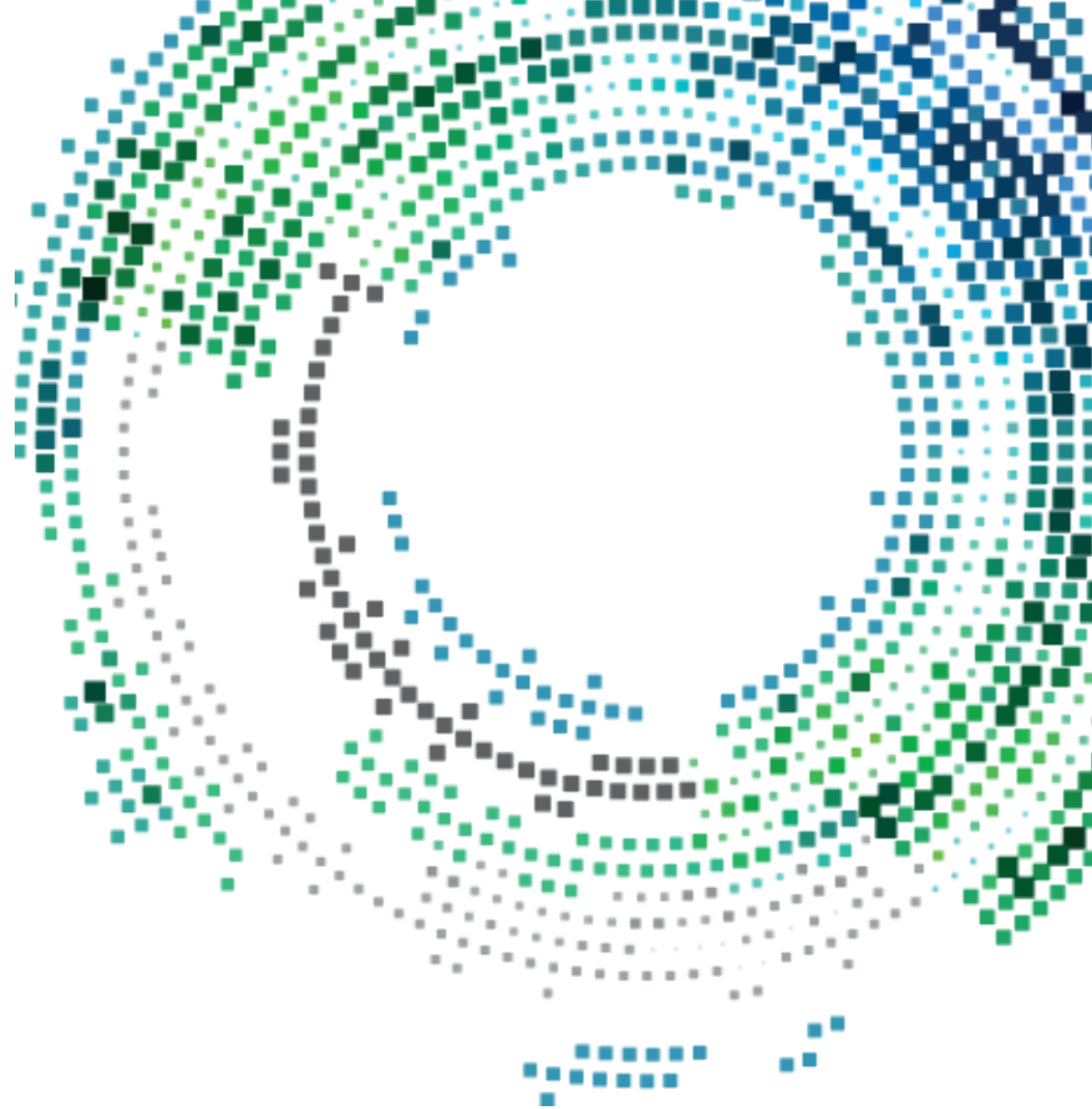
Conclusies en aanbevelingen

16 van de 286 memories van toelichting zijn geïdentificeerd als mogelijke gevallen van strengere implementatie. In 44% (zeven) van de geïdentificeerde memories van toelichting is de strengere implementatie van EU-richtlijn niet expliciet benoemd. In 31% (vijf) van de 16 geïdentificeerde memories van toelichting is geen structurele regeldruk voor het bedrijfsleven verwacht in de memorie van toelichting. Ongeveer 63% (tien) van de memories gebruikt geen eenduidige terminologie over het ondernemingsklimaat en concurrentiepositie.

Uit de resultaten blijkt dat de wijze waarop strengere implementatie in de memories van toelichting gecommuniceerd wordt niet homogeen is. Daarnaast is er geen eenduidige wijze waarop de impact van deze implementatiekeuzes op het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie inzichtelijk wordt gemaakt. Ten slotte is in het merendeel van de geïdentificeerde wetten (deels) geen beleidsafweging inzichtelijk gemaakt. Op het gebied van transparantie en inzichtelijkheid van de implementatiekeuzes, impact op het ondernemingsklimaat en de gemaakte beleidsafweging kunnen stappen gezet worden door invoering van een impacttoets ondernemingsklimaat.

Op basis van de bevindingen wordt een impacttoets met vier stappen aanbevolen, waarbij de inhoudelijke toets is opgesplitst in twee fases: de verkennende toets en de impacttoets ondernemingsklimaat. Bij de impacttoets hoort het bepalen en expliciet benoemen van de verwachte impact op het ondernemingsklimaat en de gemaakte belangenafweging.

1. Achtergrond



Achtergrond: aanleiding en opdracht

Aanleiding: impacttoets ondernemingsklimaat

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft Deloitte verzocht het onderzoek *Richtlijnimplementatie en impact ondernemingsklimaat 2019-2023* uit te voeren. In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het onderzoek verhelderd, de achtergrond van (strengere) richtlijnimplementatie nader toegelicht en de onderzoeksopdracht gedetailleerd uiteengezet.

In de Kamerbrief¹ van 14 oktober 2022 over de 'Strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland' heeft het kabinet aangekondigd de 'Impacttoets ondernemingsklimaat' te willen inrichten. Het doel van deze impacttoets is om tijdens het wetgevingsproces de gevolgen van strengere Nederlandse invulling van Europese regelgeving op de internationale concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven stelselmatiger en transparanter in kaart te brengen. Het ministerie van EZK wenst meer inzicht in welke implementatiekeuzes de afgelopen jaren geleid hebben tot strengere regelgeving, hoe werd verwacht dat deze keuzes de internationale concurrentiepositie en het ondernemingsklimaat zouden beïnvloeden en in hoeverre de beleidsafweging voor het maken van deze keuze duidelijk en transparant vermeld werd. Het ministerie van EZK gebruikt dit onderzoek als probleemverkenning ten aanzien van de mogelijke inrichting en vormgeving van de reeds aangekondigde impacttoets ondernemingsklimaat.

Implementatie van EU-richtlijnen: keuzes en beleidsruimte

Een veelgebruikte term bij strengere richtlijnimplementatie is 'nationale kop' (of 'gold-plating'). In de (juridische) literatuur bestaat geen consensus over een eenduidige definitie van nationale kop.^{2,3,4} Het Europa Instituut en Asser Instituut spreken van een 'nationale kop' als *"er sprake is van een EG-richtlijn (EU); Nederland deze heeft omgezet in nationaal recht; dit een correcte omzetting betreft; de Nederlandse regelgeving verder gaat dan gezien de Europese Richtlijn strikt genomen noodzakelijk is."*⁵

Gezien het ontbreken van een eenduidige definitie en de daaruit voortvloeiende interpretatieproblemen, wordt in dit onderzoek besloten de term 'nationale kop' niet te hanteren. In plaats daarvan focust dit onderzoek zich op de keuzes die zijn gemaakt bij de implementatie van Europese richtlijnen en die hebben geresulteerd in strengere nationale regelgeving dan de Europese richtlijn strikt genomen minimaal vereist. Hierbij wordt tevens gekeken naar keuzes bij de invulling van de beleidsruimte en de lidstaatopties die de Europese richtlijnen bieden. Specifiek wordt onderzocht in hoeverre door Nederland de maximale ruimte is benut om tot regelgeving te komen die, binnen de grenzen van de Europese richtlijnen, zo min mogelijk restrictief of streng is.

Keuzes bij implementatie: ondernemingsklimaat en lastenluwe implementatie

Als Nederlandse implementatiekeuzes leiden tot strengere regelgeving dan strikt noodzakelijk binnen de Europese Unie, kan dat de positie van Nederlandse bedrijven ten opzichte van bedrijven in andere lidstaten verslechteren (en in sommige gevallen ook verbeteren). Het Nederlandse beleid is dat implementatie in beginsel zo lastenluw mogelijk plaatsvindt. Dit beleid is vastgelegd in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*.³ Indien andere belangen (bijvoorbeeld van consumenten, andere instellingen of volksgezondheid) aanleiding geven hiervan af te wijken, wordt dit expliciet vermeld en dienen de bijbehorende overwegen in de toelichting geschetst te worden.

¹ Minister M.A.M. Adriaansens, "Kamerbrief over Strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland," Kamerstuk, 14 oktober 2022.

² L. Squintani, 'Gold-Plating: A Misleading Overarching Concept', in: L. Squintani (red.), *Beyond Minimum Harmonisation*, Cambridge University Press, 2019, pp. 13-71.

³ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 9.5

⁴ Deloitte Consulting BV, 'Onderzoek naar lastenluwe implementatie van Europese Regelgeving', Eindrapportage, augustus 2013.

⁵ Europa Instituut, Universiteit Leiden & Asser Instituut Den Haag, 'Nationale koppen op EG-regelgeving', Leiden, april 2007.



Achtergrond: onderzoeksopdracht en innovatieve aanpak

Onderzoeksopdracht 'Richtlijnimplementatie en impact ondernemingsklimaat 2019-2023'

Het ministerie van EZK vraagt inzicht in de volgende onderzoeksvragen:

- welke implementatiekeuzes hebben geleid tot regelgeving die verder gaat dan strikt noodzakelijk gezien de EU-richtlijn (in de periode 2019-2023);
- in hoeverre is de strengere implementatie expliciet gemaakt;
- welke structurele geldrukkosten voor het bedrijfsleven werden verwacht en of deze zijn meegenomen;
- op welke aspecten van het ondernemingsklimaat deze keuzes invloed hebben;
- en of inzichtelijk is gemaakt wat de verwachte gevolgen voor de internationale concurrentiepositie en het ondernemingsklimaat waren.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt door het ministerie van EZK de analyse van de memories van toelichting als middel geadviseerd. Het ministerie van EZK heeft gevraagd om naar aanleiding van de bevindingen aanbevelingen te doen ten aanzien van de vormgeving en inrichting van de impacttoets ondernemingsklimaat.

Uitdaging van het ministerie: innovatieve benadering gevraagd

Het in kaart brengen van mogelijke strengere implementaties van EU-richtlijnen in de Nederlandse wetgeving is een grote uitdaging. De zeer grote hoeveelheid documenten (memories van toelichting) maakt dat het bestuderen en beantwoorden van de onderzoeksvragen een zeer uitdagende taak is. Het handmatig uitvoeren van dit onderzoek zou hiermee uitermate tijdrovend en kostbaar zijn.

In dit licht heeft het ministerie van EZK gevraagd om een innovatieve benadering te zoeken voor het aanpakken van dit vraagstuk. De focus ligt op het gebruik van slimme technologieën, zoals Artificiële Intelligentie (AI), om een grondige, doch efficiënte analyse van de memories van toelichting te realiseren. Bovendien sluit deze onderzoeksmethode aan bij de aard van het onderzoek en de wens van het ministerie van EZK om een overzicht te krijgen maar geen diepgaand kwalitatief juridisch onderzoek uit te voeren.

Ontwikkeling van AI en juridisch onderzoek

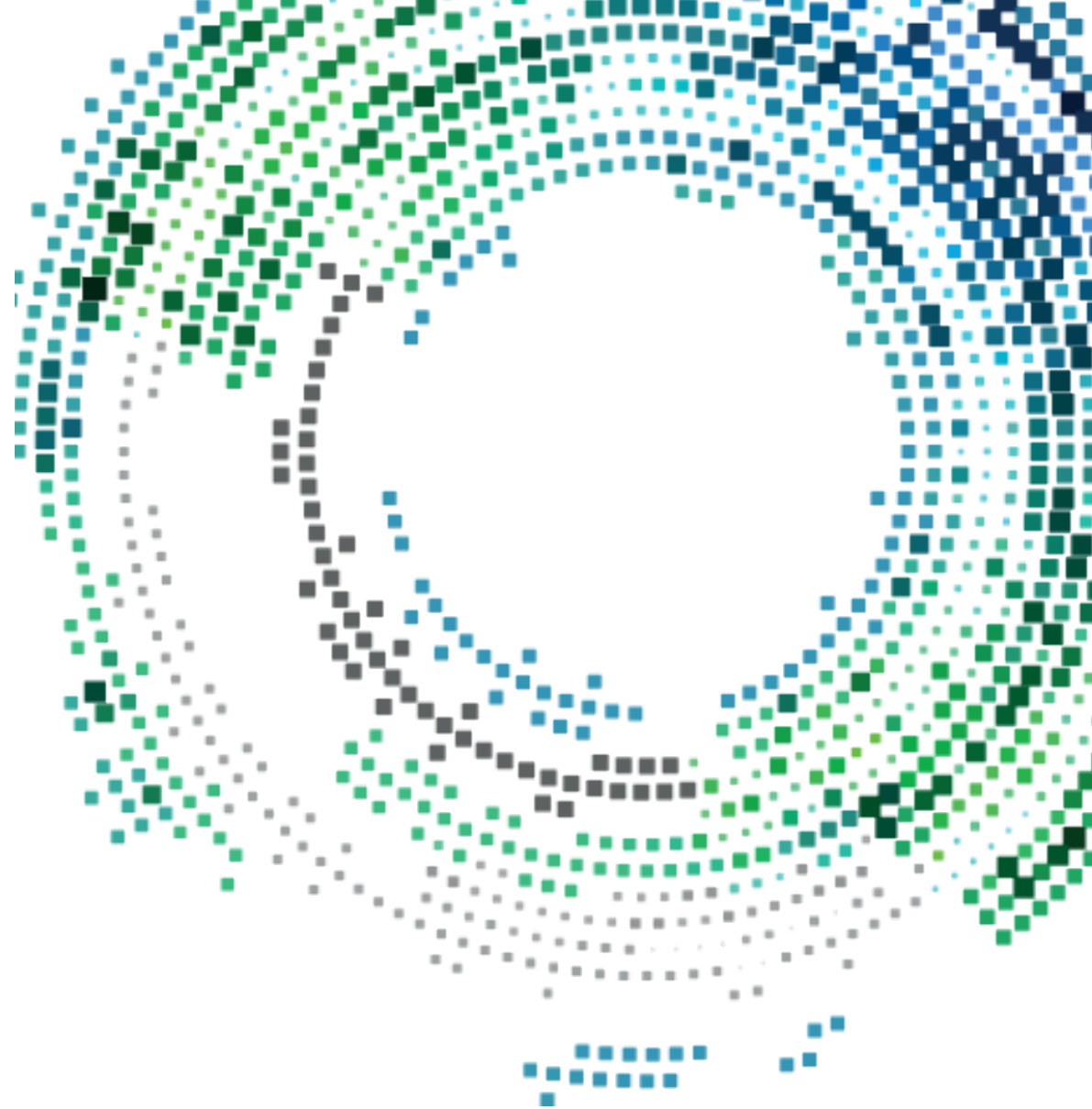
De snelle ontwikkeling van Large Language Models (LLM's) heeft ingrijpende veranderingen met zich mee gebracht in de manier waarop juridisch onderzoek uitgevoerd kan worden. De leidende LLM's (zoals GPT-3.5), zijn getraind op een enorme hoeveelheid tekst, waaronder boeken, artikelen en websites. Hierdoor zijn ze getraind in het verwerken van verschillende talen en kunnen ze zeer effectief omgaan met tekstuele informatie. Als gevolg hiervan zijn deze modellen een krachtig hulpmiddel om teksten te analyseren en genereren.

Gekozen AI-aanpak en opzet onderzoeksrapport

In dit onderzoek wordt gekozen een LLM (GPT-3.5) te gebruiken bij het uitvoeren van de onderzoeksopdracht. Het rapport geeft – gezien het innovatieve karakter van de methodiek - ruime aandacht aan de gekozen aanpak. Het rapport behandelt de gevolgde onderzoekstappen en bespreekt op welke wijze rekening is gehouden met de uitdagingen en beperkingen die AI met zich meebrengt.



2. Onderzoeksaanpak



Onderzoeks aanpak: het onderzoek in vijf fases

Onderzoek in fases

De methodologie is opgedeeld in vijf opeenvolgende fases. Deze aanpak stelt ons in staat om zowel de kwantitatieve als kwalitatieve aspecten van het vraagstuk te onderzoeken, en biedt tevens de flexibiliteit om in te spelen op tussentijdse resultaten aan de hand van de behoeften van het ministerie van EZK.

1. Identificatie en afbakening van relevante wetten: In deze fase wordt het onderzoek afgebakend door het selecteren van relevante wet- en regelgeving. Hierbij is gebruik gemaakt van zowel technologische hulpmiddelen als inhoudelijke kennis van het ministerie van EZK.

2. Analyse van de invulling van EU-richtlijnen: Na de selectie van de relevante wetten, is op basis van de memories van toelichting met behulp van AI onderzocht in hoeverre deze wetten een strengere implementatie kennen van de EU-richtlijnen.

3. Beoordeling van de impact op het ondernemingsklimaat: In deze fase wordt onderzocht of, en zo ja, welke impact de implementatiekeuzes hebben op het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie.

4. Analyse in hoeverre de verwachte impact inzichtelijk is gemaakt: Hier wordt onderzocht of de verwachte impact van de implementatiekeuzes inzichtelijk is gemaakt in de memories van toelichting.

5. Uitkomstrapportage van het onderzoek: De laatste fase is gericht op het vastleggen en interpreteren van de onderzoeksresultaten.



1

Identificatie en afbakening van relevante wetten

Doel: Afbakenen van het onderzoek

- a) De voor het onderzoek relevante wetten en bijbehorende memories van toelichting zijn geïdentificeerd ter analyse in het onderzoek. Om de omvang van het onderzoek beheersbaar te houden en toch een passende inschatting te maken die als input voor het AI-model dient, zijn op slimme wijze de te doorzoeken memories van toelichting afgebakend.
- b) Met behulp van zowel technologie als kennis en inzicht in het ondernemingsklimaat zijn de wetten geselecteerd die invloed hebben op dit klimaat.



2

Analyse met AI van de implementatie van EU-richtlijnen

Doel: in kaart brengen van implementatiekeuzes

- a) De afgebakende memories van toelichting zijn geanalyseerd met behulp van het AI-model. Hiermee is inzichtelijk gemaakt op welke punten implementatiekeuzes leiden tot strengere regelgeving dan de Europese richtlijn in kwestie strikt gezien vereist.
- b) De wetten waar implementatiekeuzes leiden tot strengere nationale invulling dan strikt noodzakelijk zijn geïdentificeerd.
- c) Een globale verificatie is uitgevoerd op de juistheid van de AI-antwoorden die voortkomen uit b). Deze globale verificatie gebeurde op basis van de input van de opdrachtgevers binnen het ministerie van EZK, van belangenorganisaties en van de betreffende ministeries.
- d) Met behulp van het AI-model is bepaald of de strengere implementatie inzichtelijk is gemaakt in de memorie van toelichting. Hierbij is bepaald of de strengere implementatie expliciet of impliciet benoemd is.

Onderzoeksaanpak: het onderzoek in vijf fases

3



Bepalen van de mogelijke impact op het ondernemingsklimaat

Doel: in kaart brengen impact op ondernemingsklimaat

- a) Met behulp van AI is de invloed van de geïdentificeerde implementatiekeuzes op verschillende aspecten van het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie onderzocht.
- b) De aspecten van het ondernemingsklimaat zijn opgedeeld in vier categorieën:
 - a) *Stimulerende omgeving*: waaronder macro-economische condities, infrastructuur, fiscaliteit, ruimte voor bedrijven, en het sentiment over het bedrijfsleven.
 - b) *Menselijk kapitaal*: zoals personeel en talent, en de kwaliteit van leven.
 - c) *Markten*: met inbegrip van handelsbelemmeringen, arbeidsmarkt, en financieel systeem.
 - d) *Innovatie-ecosystemen*: met inbegrip van ondernemingscyclus, innovatie, kennisinfrastructuur, en nabijheid van belanghebbenden.

4



Analyse in hoeverre de verwachte impact inzichtelijk is gemaakt

Doel: Analyseren of de gevolgen voor het ondernemingsklimaat zijn benoemd

- a) De memories van toelichting zijn met behulp van AI en een trefwoordanalyse geanalyseerd om te bepalen of, en zo ja, hoe de verwachte impact op het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie inzichtelijk is gemaakt bij het maken van de implementatiekeuzes.
 - a) In overleg met het ministerie van EZK zijn de termen bepaald die zijn meegenomen in de trefwoordanalyse (“ondernemingsklimaat”, “vestigingsklimaat”, “concurrentiepositie” en “bedrijfseffecten”)
- b) Met behulp van het AI-model is in kaart gebracht of de regeldrukkosten inzichtelijk zijn gemaakt in de memories van toelichting, en zo ja, hoe hoog deze kosten zijn. Deze analyse is enkel gericht op de structurele regeldrukkosten voor het bedrijfsleven.

5



Uitkomstreportage van het onderzoek

Doel: vastleggen van de bevindingen uit het onderzoek en interpretatie van de resultaten

- a) De uitkomsten zijn samengevat in een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport (dit rapport) waarin zowel de kwantitatieve als kwalitatieve resultaten in kaart zijn gebracht.*
- b) Naast de kwantitatieve resultaten zijn enkele kwalitatieve bevindingen gedeeld die dienen als relevante begeleidende informatie.
- c) Ook zijn enkele aanbevelingen en opmerkingen gedaan voor eventueel vervolgonderzoek en opmerkingen gemaakt die van belang kunnen zijn voor de vormgeving van een impacttoets ondernemingsklimaat.

Onderzoeksaanpak: het gebruik van GPT-3.5

Zoals bij de achtergrond besproken, wordt gebruik gemaakt van het taalmodel GPT-3.5* voor het uitvoeren van dit onderzoek. In deze paragraaf wordt uitgelegd op welke wijze gebruik gemaakt wordt van GPT-3.5 en welke technische keuzes daarbij gemaakt zijn. Met deze werkwijze wordt een analyse uitgevoerd op de grote hoeveelheid tekst in de gekozen dataset van memories van toelichting.

Prompts

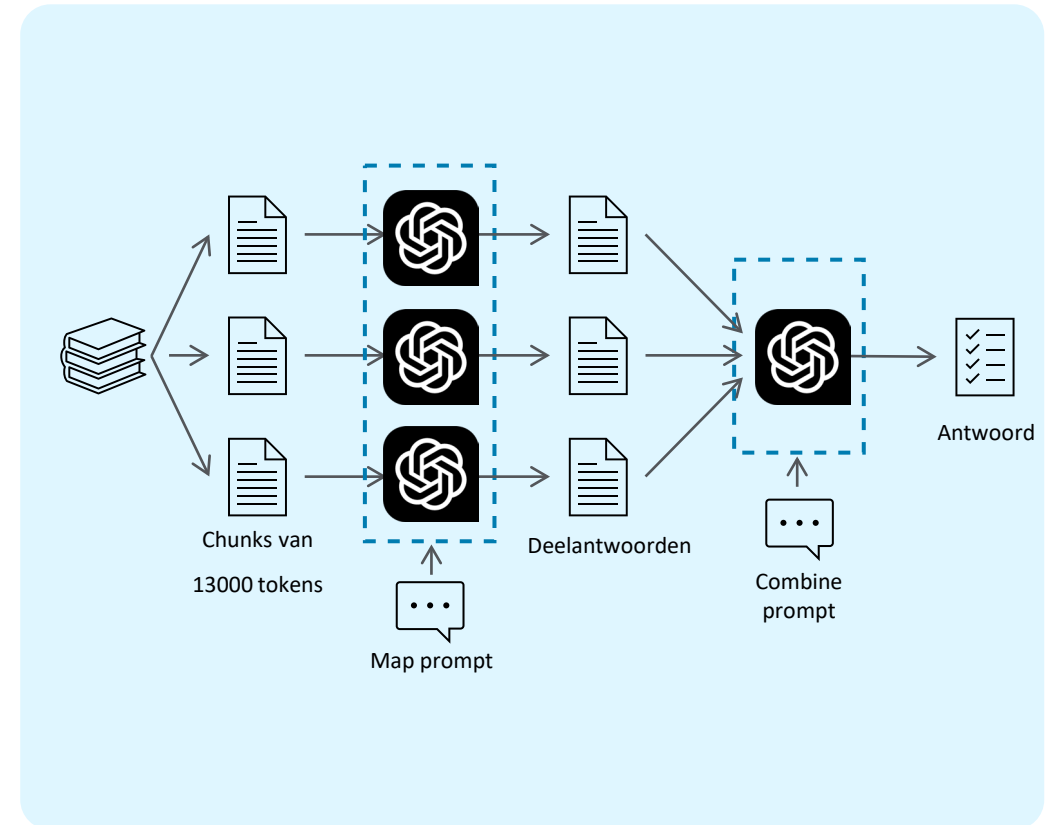
Een essentieel onderdeel van het onderzoek betreft het gebruik van 'prompts'. Een prompt is een instructie of vraag die aan het model wordt voorgelegd om specifieke informatie te genereren of te analyseren. Zo kan een prompt zijn: "Identificeer de punten waarop dit wetsvoorstel verder gaat dan strikt noodzakelijk volgens de Europese richtlijn." De wijze waarop het model geïnstrueerd of bevroegd wordt is van grote invloed op de kwaliteit van de antwoorden. Het proces van het formuleren van de juiste prompt wordt prompt engineering genoemd. De volgende paragraaf behandelt dat aspect.

Databricks en OpenAI API

Om GPT-3.5 te integreren in de onderzoeksinfrastructuur is gebruikgemaakt van de Application Programming Interface (API) van OpenAI. Deze API maakt het mogelijk om op een gestructureerde manier vragen te stellen aan het model en de antwoorden te ontvangen. Alle gegenereerde en geanalyseerde data worden vervolgens opgeslagen in een Databricks-omgeving. Databricks is een cloud-gebaseerd platform - gespecialiseerd in big data-analyse - en biedt de mogelijkheid om data op een veilige en efficiënte manier te beheren.

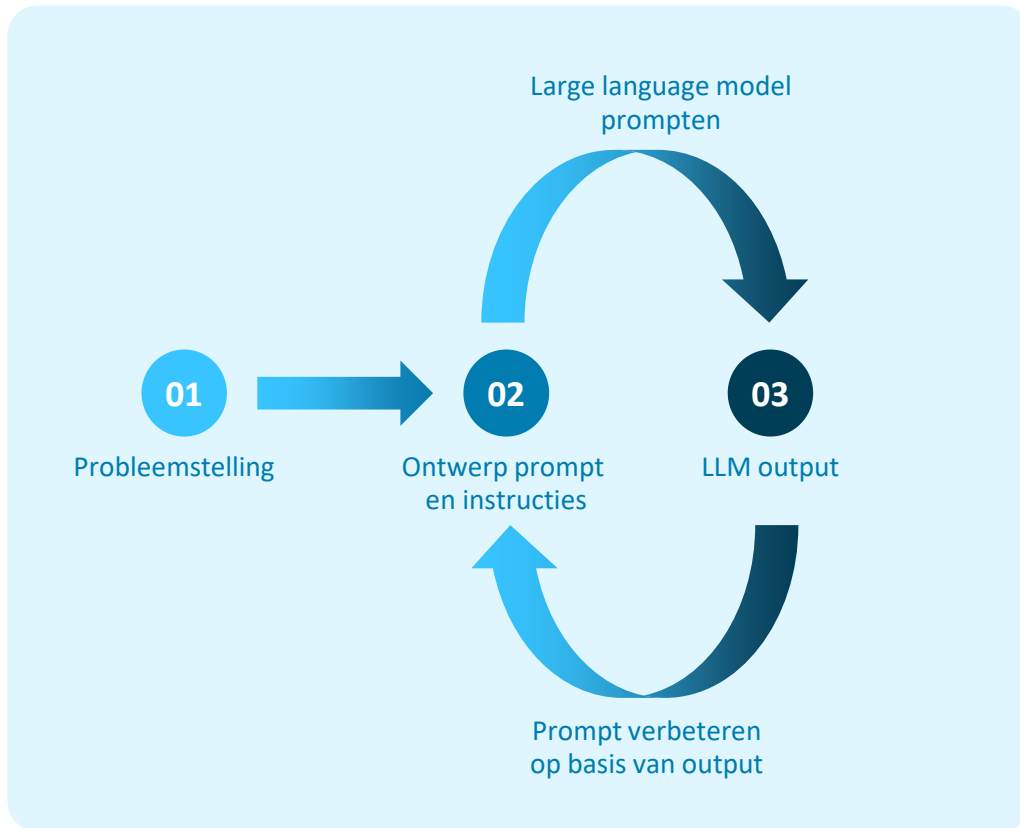
Map reduce methode

Voor de analyse van grote datasets met GPT-3.5 wordt gebruik gemaakt van de map reduce methode. De map reduce methode stelt in staat om grote datasets te verwerken door ze eerst op te splitsen in kleinere stukken (chunks), deze afzonderlijk te analyseren en vervolgens de resultaten weer samen te voegen. Deze methode is schematisch weergegeven in de figuur. De gekozen chunk lengte van 13.000 tokens zorgt ervoor dat teksten die langer zijn dan dit aantal, opgesplitst worden in kleinere delen voor afzonderlijke analyse. Deze gecombineerde aanpak maakt het mogelijk om complexe analyses op een effectieve manier uit te voeren.



Figuur: Schematische weergave van de *map reduce* methode die gebruikt is tijdens dit onderzoek.

Onderzoeksaanpak: Het formuleren van de juiste prompt – *prompt engineering*



Figuur: Schematische weergave van het iteratieve prompt engineering proces.

Rol van prompts in het onderzoeksproces

Een cruciaal onderdeel van dit onderzoek betreft de techniek van 'prompt engineering': het formuleren van vragen en instructies die aan het taalmodel worden gevoed. De kwaliteit van de prompt is direct gerelateerd aan de kwaliteit van de gegenereerde resultaten en vormt daarom een centraal element binnen de toegepaste methodologie.

Prompts: invoerparameters van het taalmodel

Prompts fungeren als de input voor het taalmodel. Ze geven richting aan de analyse door het model te instrueren welke specifieke informatie het moet zoeken, analyseren of genereren. Door de prompt op deze manier te formuleren, wordt het model aangestuurd om zich te concentreren op het identificeren van onderdelen waar keuzes worden gemaakt ten aanzien van strengere richtlijnimplementatie, en niet op andere, minder relevante informatie. De gebruikte prompts zijn opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Iteratieve cyclus

De ontwikkeling van effectieve prompts is een iteratief proces. Eerste versies van prompts worden getest en de resultaten worden geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie worden de prompts verfijnd om de kwaliteit van de uitkomsten te verbeteren. Dit proces wordt meerdere keren herhaald om de betrouwbaarheid van de resultaten te waarborgen. Zie de figuur op deze pagina voor een schematische weergave van dit proces.

Multidisciplinaire aanpak

De prompts zijn tot stand gekomen door de inzet van een multidisciplinair team, bestaande uit zowel technologische als juridische experts. Deze gecombineerde expertise heeft geleid tot de ontwikkeling van prompts die zowel technisch uitvoerbaar als inhoudelijk correct zijn. Naast het iteratieve proces van promptontwikkeling, worden de door het model gegenereerde antwoorden ook met een globale verificatie nagegaan (zie volgende pagina). Door deze zorgvuldige aanpak in prompt engineering streven we naar een relatief hoge mate van nauwkeurigheid in de uitkomsten van het onderzoek, wat essentieel is voor de bruikbaarheid van de gehele studie.

Onderzoeksaanpak: Het formuleren van de juiste prompt – *prompt engineering*

Selectie van definitieve prompts

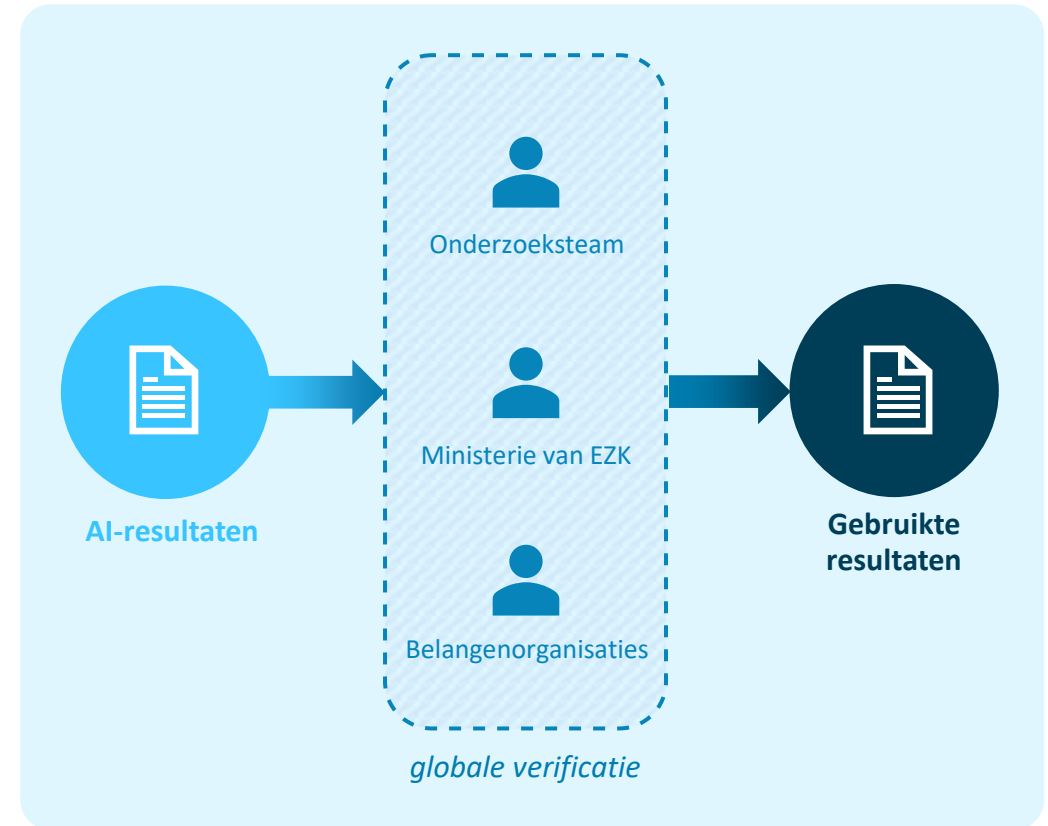
Voor het identificeren van keuzes in richtlijnimplementatie is uitgebreid geëxperimenteerd met verschillende prompts om de gewenste resultaten te verkrijgen zoals hiervoor beschreven. De aanvankelijke prompts bevatte specifieke en gerichte vragen of instructies leidde tot “vals negatieven”. Dit betekent dat het model mogelijk waardevolle informatie over het hoofd zou zien als de prompt te beperkend was.

Om deze uitdaging het hoofd te bieden, is gekozen voor een meer omvattende benadering van de prompts. Deze benadering omvatte het gebruik van algemenere en open vragen, die het model meer ruimte boden bij het analyseren van de memories. Deze strategie verminderde het risico op het over het hoofd zien van relevante informatie, maar verhoogde tegelijkertijd de kans op “vals positieve” resultaten.

Verificatie van AI-gegenereerde resultaten

Als gevolg van de hierboven beschreven brede promptbenadering bevatten de resultaten relatief veel “vals positieven”. Om het aantal “vals positieven” te minimaliseren is een globale verificatie uitgevoerd op de door de AI-gegenereerde antwoorden. Er is een eerste scheiding gemaakt in de resultaten door het onderzoeksteam van Deloitte. Daarna is er een verdere verificatie uitgevoerd op basis van input van de beleidsmakers van verschillende ministeries en de relevante belangenorganisaties (VNO-NCW, MKB Nederland en Ondernemend Nederland).

Gelet op het verkennende karakter van het onderzoek is er gebruik gemaakt van een globale verificatie uitgevoerd door experts in het gebruik van AI voor juridisch onderzoek, belangenorganisaties en beleidsmedewerkers en is er geen integrale juridische analyse van de memories van toelichting uitgevoerd door Europeesrechtelijke experts. Deze globale verificatie biedt een proportionele check van de resultaten en draagt bij aan de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van het onderzoek.



Figuur: Schematische weergave van de *globale verificatie* van de AI-gegenereerde resultaten.

Onderzoeksaanpak: Large Language Models - risico's en aandachtsgebieden

Risico's en aandachtsgebieden

Aangezien dit onderzoek gebruikmaakt van de geavanceerde technologie van Large Language Models (LLM's) zijn er inherente risico's, beperkingen en potentiële valkuilen die zorgvuldig moeten worden overwogen en geadresseerd. We bespreken de maatregelen die zijn genomen om risico's te mitigeren, maar wijzen ook op de inherente beperkingen die van invloed kunnen zijn op de interpretatie van de resultaten. Het doel is om een volledig en transparant beeld te schetsen van de methodologische robuustheid van dit onderzoek.

1. Privacy en gegevensbescherming

Een belangrijk risico bij het gebruik van Large Language Models is de mogelijke verwerking van privacygevoelige gegevens. Op dit moment bestaat nog geen zekerheid over de gegevensbescherming van de data die als input dienen voor het taalmodel. Het risico op datalekken is gemitigeerd doordat uitsluitend gebruik is gemaakt van publieke data die geen persoonsgegevens bevatten.

2. Prompt engineering en parameterafstelling

Het proces van *prompt engineering* en het afstellen van parameters zijn zorgvuldig uitgevoerd om de betrouwbaarheid van de resultaten te waarborgen. De input (prompts en parameters) van het model zijn zeer bepalend voor de resultaten van het onderzoek. Dit proces is met grote zorgvuldigheid gevolgd, maar desalniettemin brengen de technische aspecten valkuilen met zich mee, zoals het risico op vals positieven en vals negatieven.

3. Model kennis en *map reduce* methode

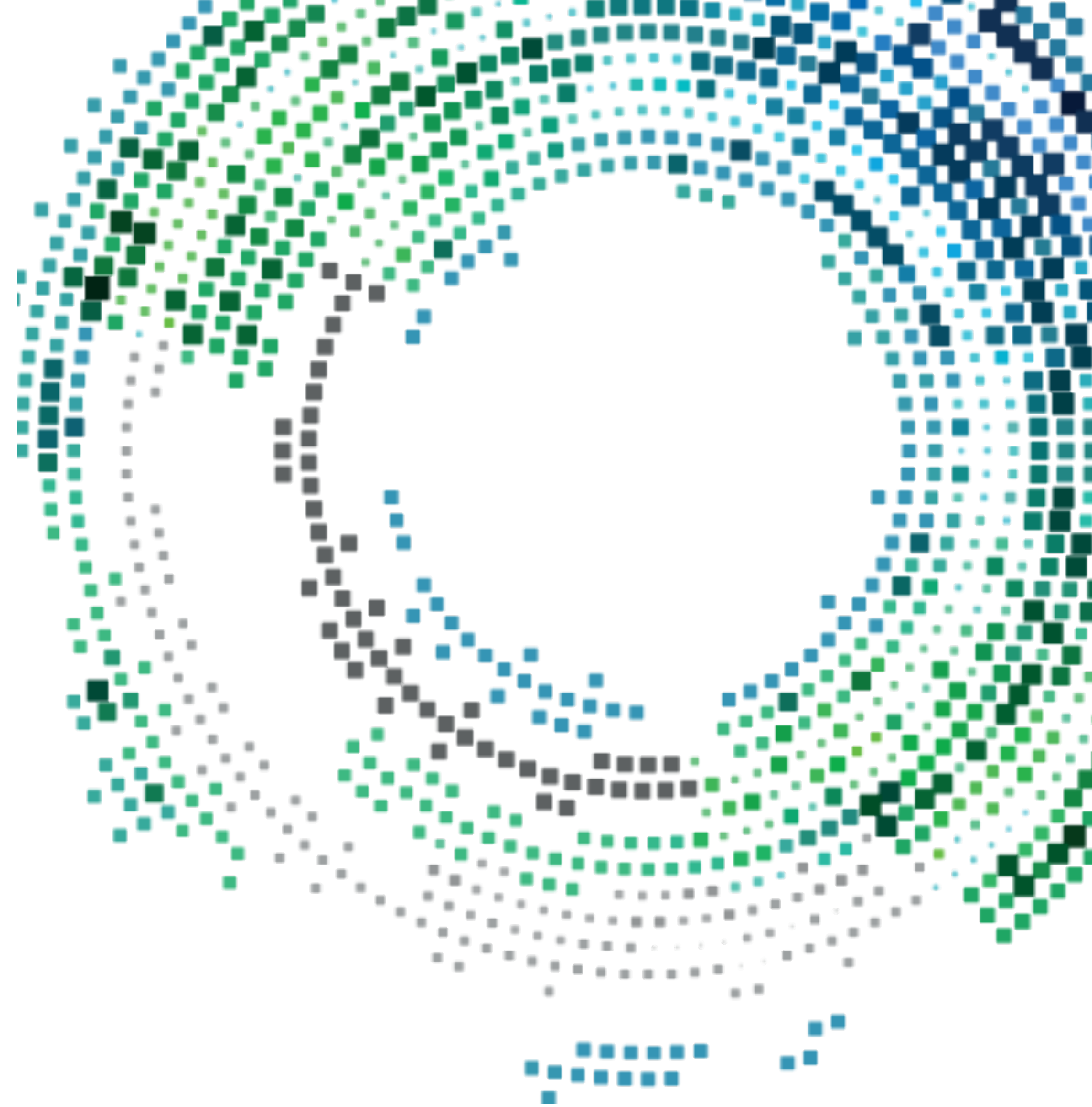
Het is ook van belang op te merken dat het gebruikte taalmodel, GPT-3.5, getraind is op data tot september 2021. Echter, aangezien de documenten zelf als input worden gevoed aan het model, wordt deze beperking geminimaliseerd. De besproken *map reduce* methode splitst de documenten op voordat deze in het model worden gevoed. Dat kan leiden tot het verlies van begrip van context. Om dit te mitigeren is gekozen voor het GPT-3.5 model waar grotere *chunks* als input kunnen worden gebruikt, namelijk de *16k* variant.

4. Verificatie van uitkomsten

Om de betrouwbaarheid van de resultaten te verhogen, zijn de uitkomsten gegenereerd door GPT-3.5 onderworpen aan een steekproefsgewijze verificatieprocedure. Dit helpt bij het identificeren en corrigeren van vals positieven en vals negatieven, maar het is geen garantie voor absolute nauwkeurigheid; er is geen volledige menselijke beoordeling van de resultaten.

Door deze risico's en aandachtsgebieden expliciet te adresseren en te mitigeren waar mogelijk, streven we naar een onderzoeksmethode die zowel effectief als transparant is. Het blijft echter van belang om deze aspecten in overweging te nemen bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten.

3. Identificatie en afbakening van wetten



Identificatie en afbakening van wetten: afbakening dataset

Dataverzameling en afbakening

Met behulp van een connectie met de Application Programming Interface (API) van Overheid.nl zijn de relevante datapunten en teksten verzameld. Voor het selecteren van de relevante wetten en de bijbehorende memories van toelichting (ook wel aangeduid als MvT's), om zo dit onderzoek af te bakenen, zijn de volgende keuzes gemaakt in overleg met het ministerie van EZK.

1. Afbakening periode

Ten eerste is de dataset afgebakend op wetten die zijn gepubliceerd in het Staatsblad tussen 3 juli 2018 en 3 januari 2023. Om technische redenen is gekozen voor publicatiedatum in het Staatsblad in plaats van inwerkingtredingsdatum van de wet. In overleg met het ministerie van EZK is gekozen voor de periode juli 2018 – januari 2023 om zo dicht mogelijk te komen bij de inwerkingtredingsdatum 1 januari 2019 – 1 januari 2023. Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) of besluiten zijn buiten beschouwing gelaten. Dit waren 1.115 memories van toelichting, corresponderend met 1092 unieke wetten.

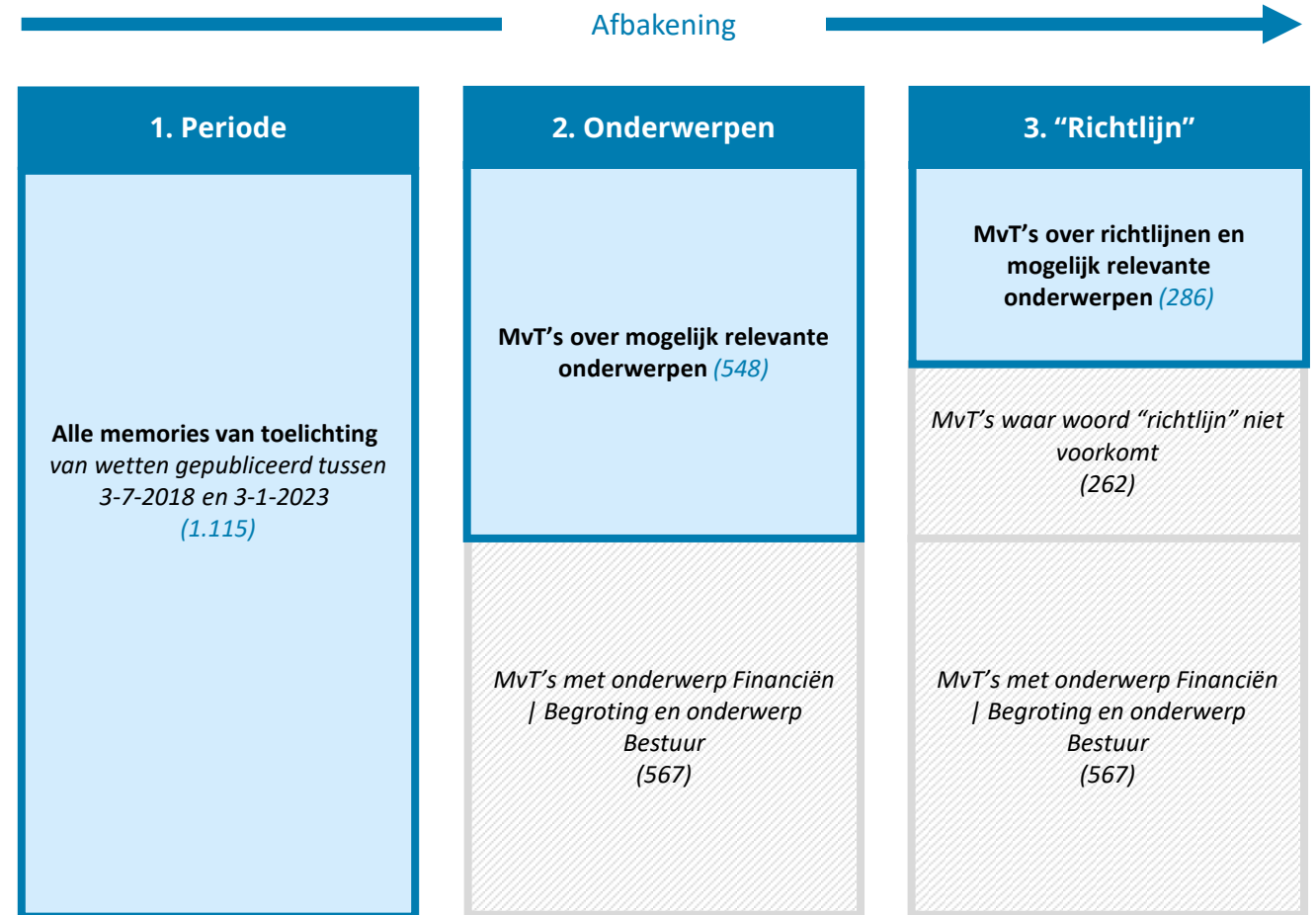
2. Afbakening onderwerpen

Ten tweede zijn begrotingswetten en de categorie "bestuur" niet meegenomen in dit onderzoek. Deze categorieën wetten bevatten geen implementaties van Europese richtlijnen en hierom ook geen mogelijke strengere implementatie.

3. Bevat "richtlijn"

Ten derde zijn enkel die memories van toelichting doorzocht waarin het woord "richtlijn" wordt genoemd. Als het woord "richtlijn" namelijk geen enkele keer wordt gebruikt in de memorie van toelichting, is de kans klein dat hierin een richtlijnimplementatie besproken wordt. Er is gekozen om niet op het woord "verordeningen" te zoeken aangezien Europese verordeningen rechtstreekse werking hebben.

In overleg met het ministerie van EZK is deze reikwijdte van het onderzoek vastgesteld. Op de volgende pagina zijn de gegevens van de uiteindelijke dataset weergegeven.



Identificatie en afbakening van wetten: uiteindelijke dataset

Totale omvang van de uiteindelijke dataset

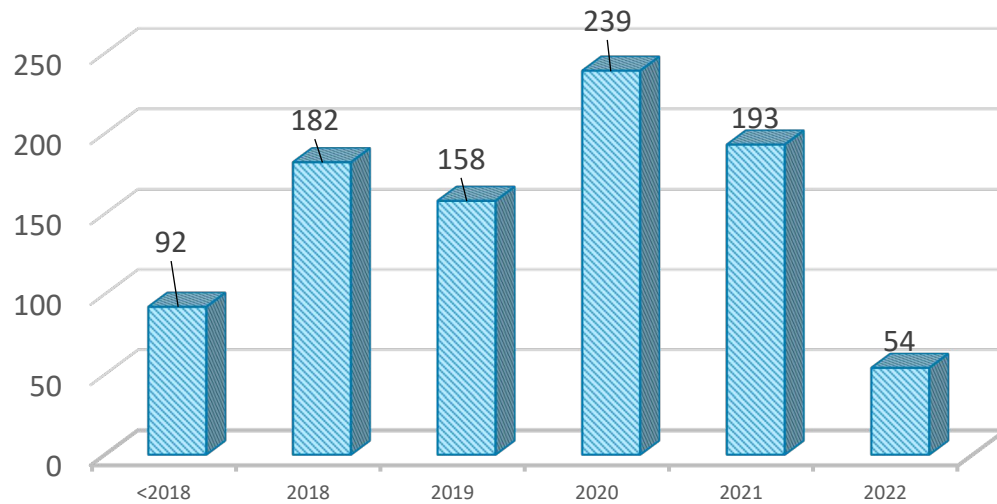


286 memories van toelichting

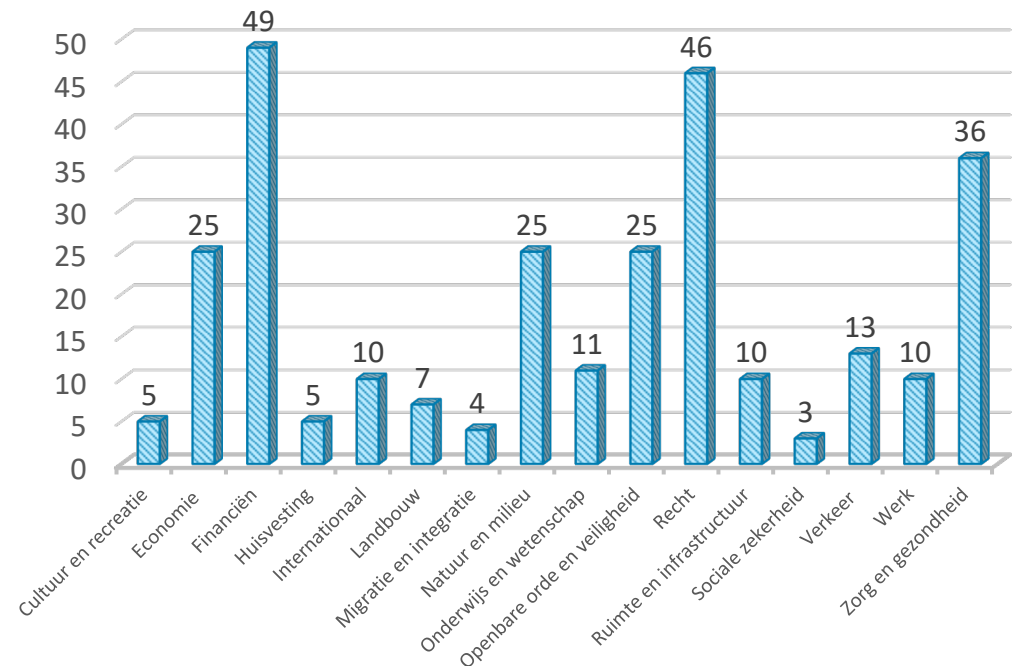


+/- 38.500 pagina's tekst

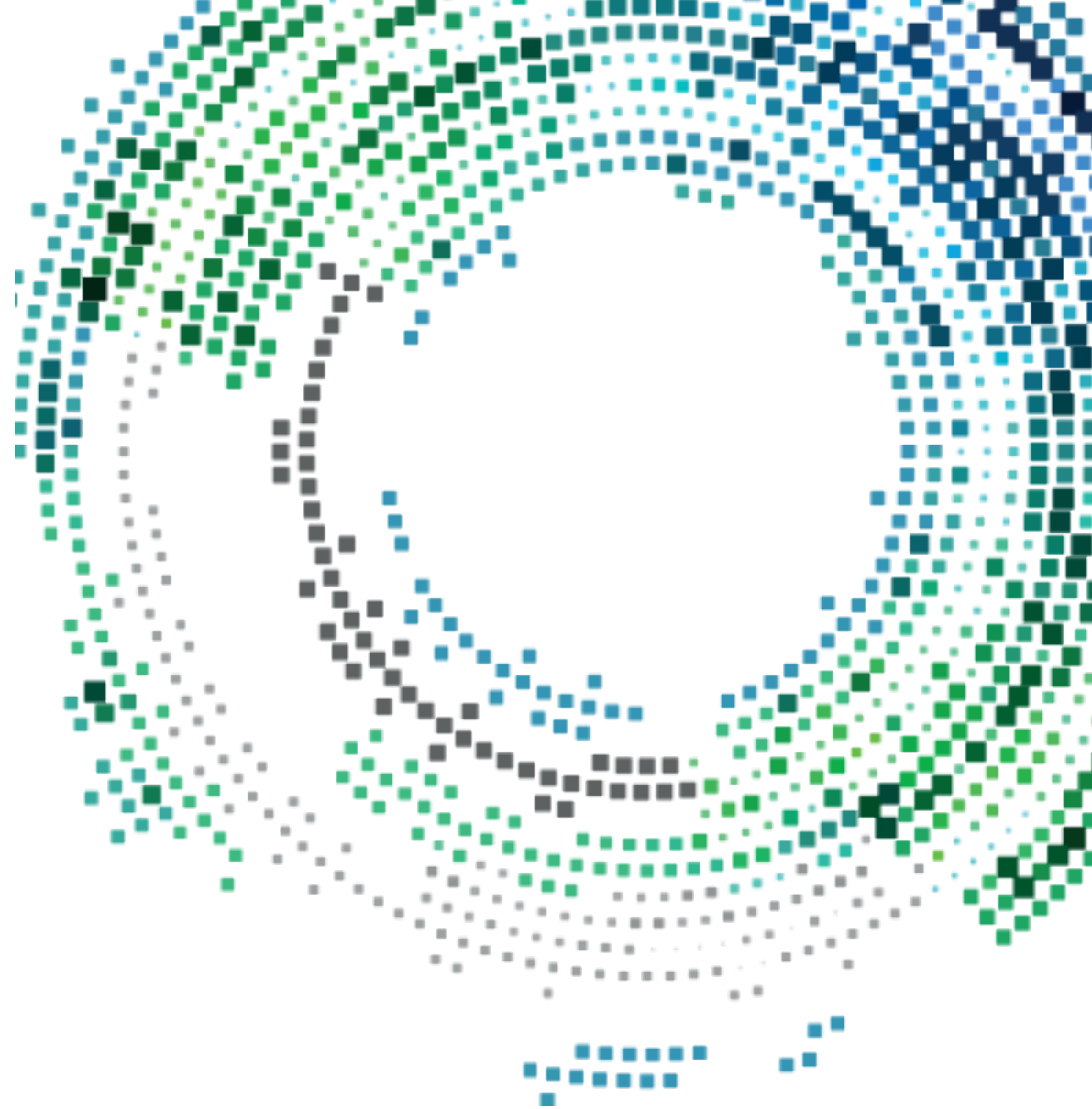
Aantal MvT's per jaar



Aantal MvT's per werkgebied



4. Analyse en deelresultaten



Analyse en deelresultaten: richtlijnimplementaties

Analyse: strengere richtlijnimplementatie

In de figuur op deze pagina zijn de deelresultaten betreffende de implementatie van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving binnen de dataset. Deze resultaten komen voort uit een analyse van de memorie van toelichting bij de geïdentificeerde wetsvoorstellen met het AI-model, vervolgens zijn deze resultaten globaal geverifieerd zoals omschreven in hoofdstuk 2. Het doel is om te beoordelen in welke wetgeving is gekozen voor een strengere implementatie.

De resultaten zijn opgedeeld in drie categorieën:

1. *“Geen richtlijn implementatie”*: In deze categorie vallen wetten waarbij geen Europese richtlijn is geïmplementeerd.
2. *“Geen strengere implementatie”*: In deze categorie vallen wetten waarbij wel een Europese richtlijn is geïmplementeerd maar deze niet strenger dan noodzakelijk is geïmplementeerd.
3. *“Mogelijk strengere implementatie”*: In deze categorie vallen wetten waarbij wel een Europese richtlijn is geïmplementeerd en deze mogelijk strenger dan noodzakelijk is geïmplementeerd.

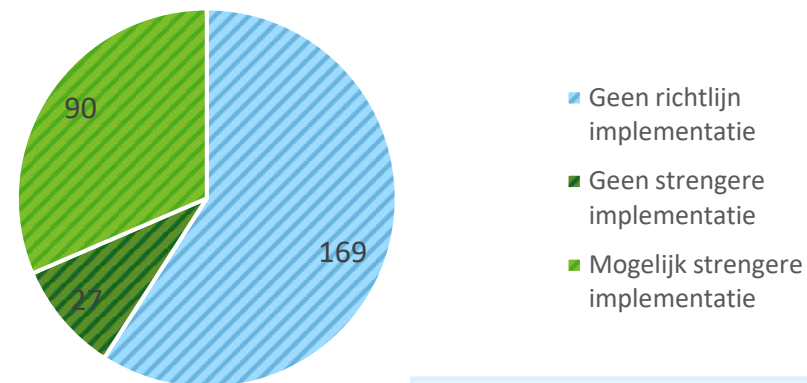
Toelichting globale verificatie

Op basis van het AI-model zijn er 90 memories van toelichting geïdentificeerd waarin mogelijk sprake is van strengere implementatie in de daarin besproken wetgeving. De resultaten uit het AI-model zijn bekeken door het onderzoeksteam die enkele ‘vals positieven’ uit de set heeft gehaald en vervolgens de set heeft voorgelegd aan beleidsmakers van verschillende ministeries en relevante belangenorganisaties (VNO-NCW, MKB Nederland en Ondernemend Nederland) zoals omschreven in hoofdstuk 2. De beleidsmakers en belangenorganisaties hebben schriftelijk gereageerd op de AI resultaten en op basis daarvan zijn nog enkele vals positieven uit de set verwijderd. Na het uitvoeren van de globale check is het aantal “mogelijk strengere implementaties” teruggebracht naar 16 memories waarin wetgeving wordt besproken waarin EU-richtlijnen mogelijk strenger zijn geïmplementeerd. Dit komt neer op 14% van de implementaties binnen de afgebakende set.

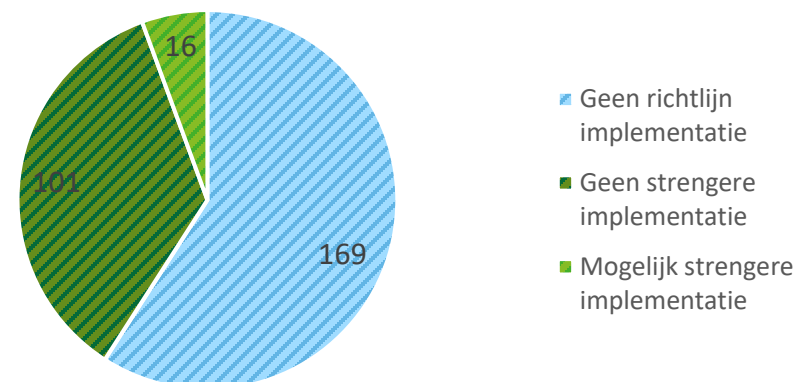
Enkele van de reacties zijn niet overgenomen omdat deze gingen over het gebruik van lidstaatopties dat naar de mening van sommige beleidsmakers niet zou classificeren als “mogelijk strengere implementatie”. In dit onderzoek is gekozen om het gebruik van lidstaatopties wel te kwalificeren als “mogelijk strengere implementatie”. Ook werd in sommige reacties genoemd dat of een richtlijn “strenger” is afhankelijk is van het bedrijf waarvan het gezichtspunt wordt gehanteerd. Voor dit onderzoek is ervoor gekozen om alle implementaties die mogelijk strenger zou kunnen zijn voor een bedrijf mee te nemen, onafhankelijk van of de implementatie wellicht minder streng is voor een ander bedrijf. Daarnaast werd in een reactie aandacht gevraagd voor het algemeen belang dat gediend werd met de strengere implementatie (bijvoorbeeld bij de wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet). In de bijlage is een overzicht opgenomen van de reacties van de beleidsmedewerkers van de betreffende ministeries en het standpunt van het onderzoeksteam.

MvT's waarin richtlijnen strenger geïmplementeerd lijken te zijn dan strikt noodzakelijk

Vóór globale verificatie



Na globale verificatie



Na de globale verificatie zijn 74 memories aangemerkt als geen strengere implementatie die door het AI-model aangemerkt waren als mogelijk strengere implementatie.

Analyse en deelresultaten: overzicht van geïdentificeerde wetten

Hieronder is de lijst te vinden van 16 geïdentificeerde wetten die mogelijk strengere implementatie van EU-richtlijnen bevatten dan strikt noodzakelijk.

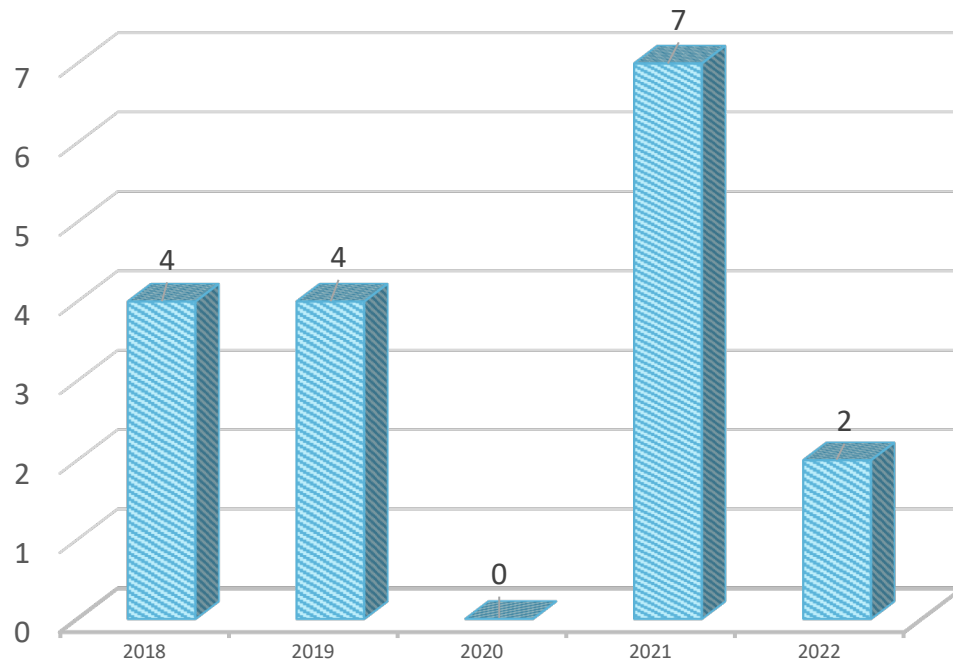
Geïdentificeerde wetten

	<i>Verkorte naam van wet</i>	<i>Publicatiedatum</i>
1	Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn	24 juli 2018
2	Wet toezicht trustkantoren 2018	29 november 2018
3	Implementatiewet herziene richtlijn betaaldiensten	27 december 2018
4	Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking	28 december 2018
5	Implementatie Verdrag en Richtlijn betreffende werk in de visserijsector	14 november 2019
6	Wet [...] bevorderen van de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders	26 november 2019
7	Wet implementatie tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking	27 december 2019
8	Wet [...] tot wijziging van de Telecommunicatiewet [...] (Invoeren opt-in-systeem voor telemarketing)	1 maart 2021
9	Wet [...] wijziging van de Wet milieubeheer [...] (Implementatie Richtlijn ter bevordering gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen)	14 juli 2021
10	Wet [...] tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet [...] (Regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en invoering eisen uiterlijk van sigaretten)	7 december 2021
11	Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies	16 december 2021
12	Wet Betaald Ouderschapsverlof	20 december 2021
13	Wet implementatie richtlijnen accijns 2022	27 december 2021
14	Wet implementatie belastingplichtmaatregel uit de tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking	27 december 2021
15	Wet van 30 maart 2022 tot wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verkorten van de wettelijke betaaltermijn tot 30 dagen	13 april 2022
16	Wet implementatie EU-richtlijn hernieuwbare energie voor garanties van oorsprong	9 juni 2022

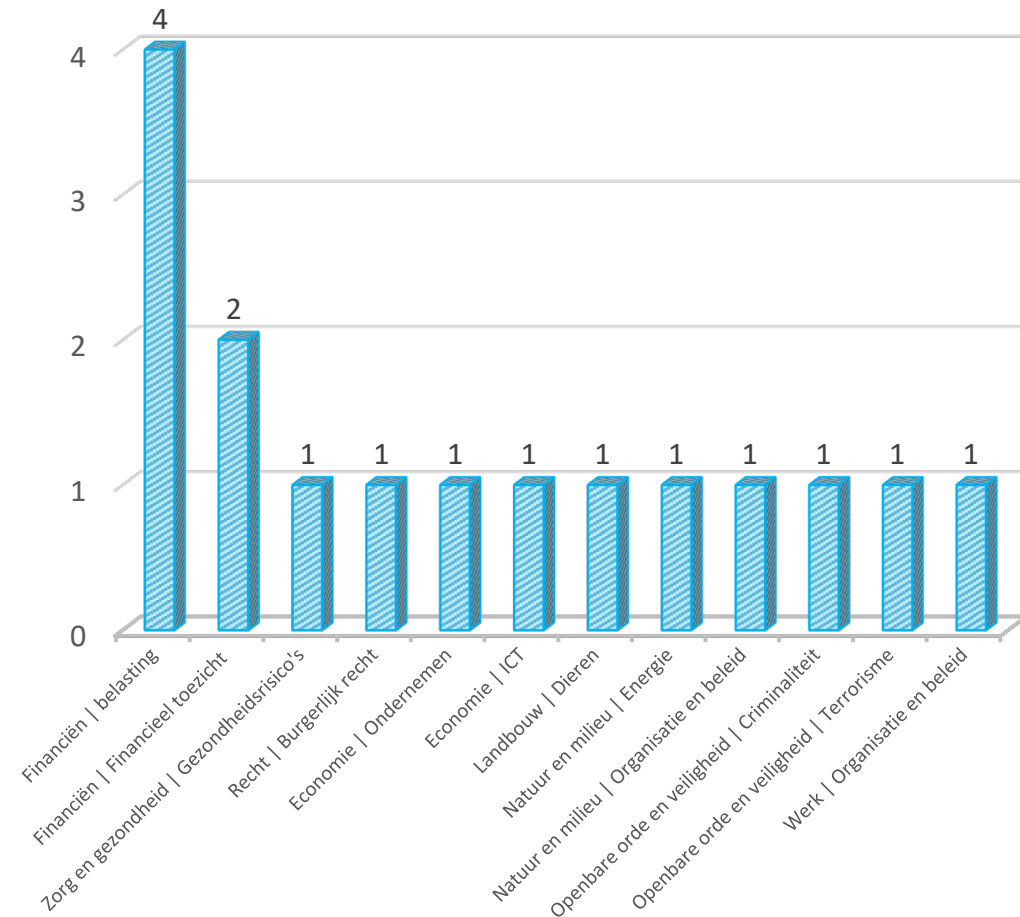
Analyse en deelresultaten: Strengere implementaties per jaar en per werkgebied

De 16 geïdentificeerde wetten zijn in verschillende jaren en werkgebieden geïntroduceerd. De meeste zijn gepubliceerd in 2021 en zagen het vaakst op de werkgebieden belastingen en burgerlijk recht.

Geïdentificeerde wetten per jaar (o.b.v. publicatiedatum van de wet)



Geïdentificeerde wetten per werkgebied



Analyse en deelresultaten: Inzichtelijkheid in richtlijnimplementatie

Analyse: inzichtelijkheid in de richtlijnimplementatie

In de figuur op deze pagina zijn de deelresultaten betreffende de inzichtelijkheid van strengere implementatie van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving weergegeven. Deze resultaten komen voort uit een analyse van de memorie van toelichting bij de geïdentificeerde wetsvoorstellen met het AI-model. Het doel is om te beoordelen in welke mate de implementatiekeuzes die hebben geleid tot strengere implementatie, expliciet en transparant uiteen zijn gezet in deze documenten.

De resultaten zijn opgedeeld in drie categorieën:

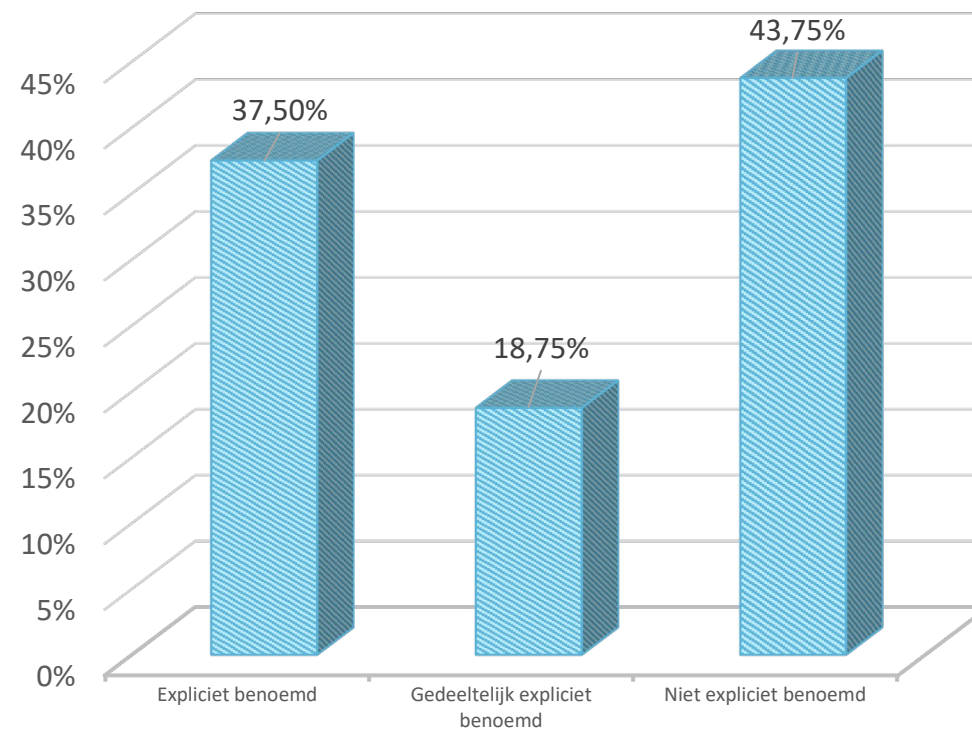
1. *"Expliciet benoemd"*: In deze categorie vallen wetten waarbij expliciet is beschreven dat de implementatiekeuzes strenger zijn dan strikt noodzakelijk.
2. *"Gedeeltelijk expliciet benoemd"*: In deze categorie vallen wetten waarbij gedeeltelijk is geëxpliceerd dat de implementatiekeuzes strenger zijn dan strikt noodzakelijk.
3. *"Niet expliciet benoemd"*: In deze categorie vallen wetten waarbij niet is geëxpliceerd dat de implementatiekeuzes strenger zijn dan strikt noodzakelijk.

Bevindingen

Uit de analyse van de memories van toelichting bij de geïdentificeerde wetsvoorstellen blijkt dat de wijze waarop strengere implementatie van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving inzichtelijk wordt gemaakt niet eenduidig is. In 38% van de gevallen (zes) is expliciet en transparant uiteengezet dat de Nederlandse wetgeving verder gaat dan de toepasselijke Europese richtlijn(en). In 19% van de gevallen (drie) is dit gedeeltelijk het geval; slechts bij een deel van de implementatiekeuzes die tot een strengere invulling leiden is expliciet beschreven dat dit het geval is. In 44% van de gevallen (zeven) is weliswaar genoemd dat bepaalde implementatiekeuzes zijn gemaakt, maar niet geëxpliciteerd dat deze keuzes verder gaan dan strikt noodzakelijk volgens de Europese richtlijn(en) in kwestie.

Bij zeven van de geïdentificeerde wetten is niet in de memorie ondubbelzinnig benoemd dat de wet strenger is dan strikt noodzakelijk volgens de toepasselijke Europese richtlijn(en). Dit wijst erop dat de wijze waarop implementatiekeuzes inzichtelijk worden gemaakt niet volledig homogeen is. Op dit punt lijkt de transparantie van het wetgevingsproces en de gemaakte beleidsafweging voor verbetering vatbaar – ook ten aanzien van de transparantie richting het bedrijfsleven. Deze bevindingen wijzen in de richting dat een impacttoets waardevol zou zijn om de inzichtelijkheid en transparantie op dit vlak te verbeteren. Bij de vormgeving van de impacttoets dient men zich erop te richten de wijze van inzichtelijkheid op een werkbare manier homogener weergegeven wordt in de memorie van toelichting.

Is in de MvT inzichtelijk gemaakt waar de EU-richtlijn strenger wordt ingevuld?



Analyse en deelresultaten: ondernemingsklimaat en concurrentiepositie

Is in de MvT “ondernemingsklimaat”, “vestigingsklimaat”, “concurrentiepositie” of “bedrijfseffecten” genoemd?



Trefwoordanalyse: ondernemingsklimaat en concurrentiepositie besproken?

De methode van trefwoordanalyse is een kwantitatieve benadering waarbij tekstuele data worden doorzocht op specifieke termen. In dit geval zijn de memories van toelichting geanalyseerd op de aanwezigheid van de termen "ondernemingsklimaat", "vestigingsklimaat", "concurrentiepositie" en "bedrijfseffecten". De frequentie waarmee deze termen voorkomen, wordt geteld en gerapporteerd, wat een indicatie geeft van de mate waarin deze thema's zijn overwogen in de documenten en dus de impact op het ondernemingsklimaat mogelijk inzichtelijk is gemaakt.

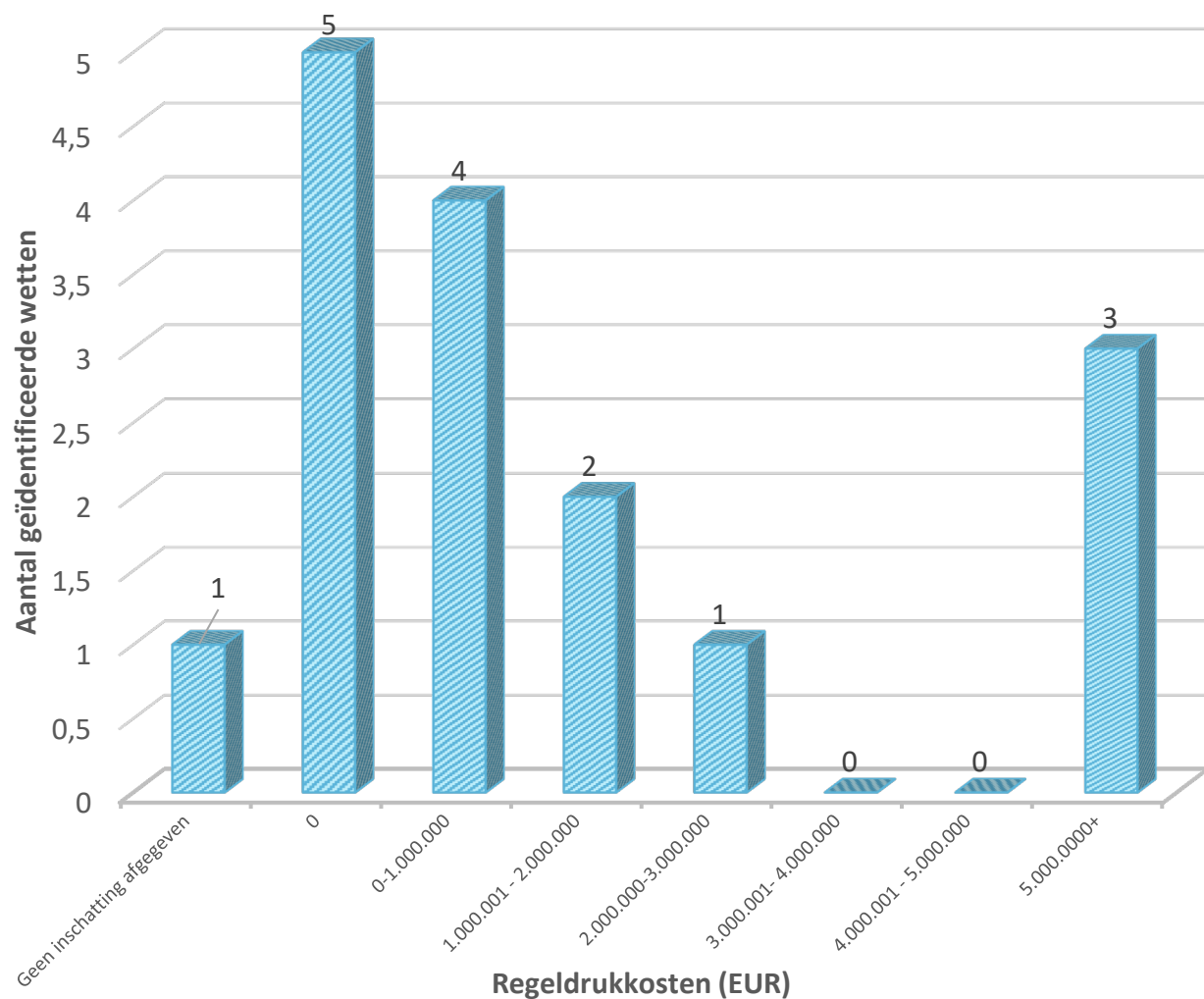
Het is belangrijk te benadrukken dat de trefwoordanalyse een methode is die nuttig is voor het identificeren van de aan- of afwezigheid van bepaalde thema's, maar niet noodzakelijkerwijs iets zegt over de kwaliteit of diepgang van de behandeling van deze thema's. Een lage frequentie van een term betekent niet automatisch dat het onderwerp onbelangrijk is of onvoldoende is behandeld; het kan ook betekenen dat het onderwerp onder een andere terminologie is besproken. Daarom moeten de resultaten van deze trefwoordanalyse met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Ze bieden een nuttig startpunt voor verdere analyse, maar zijn niet voldoende om definitieve conclusies te trekken over de mate waarin het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie zijn besproken in de stukken.

Bevindingen

De resultaten tonen een afwezigheid van de termen “ondernemingsklimaat”, “vestigingsklimaat”, “concurrentiepositie” en “bedrijfseffecten” in 63% (10) van de geanalyseerde memories van toelichting. Dit suggereert op het eerste gezicht dat de gevolgen van gemaakte implementatiekeuzes voor het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven wellicht onvoldoende expliciet zijn gemaakt. Desalniettemin kan uit de resultaten afgeleid worden dat de wijze waarop de impact op het ondernemingsklimaat en concurrentiepositie niet met eenduidige terminologie wordt beschreven. Het ontbreken van eenduidige of expliciete terminologie heeft gevolgen voor de inzichtelijkheid van de impact op het ondernemingsklimaat. Ten aanzien van de vormgeving van de impacttoets ondernemingsklimaat kan de transparantie, inzichtelijkheid en vindbaarheid verbeterd worden door de impact op het ondernemingsklimaat expliciet te benoemen met eenduidige terminologie – tevens bij het ontbreken van deze impact bij strengere implementatiekeuzes.

Analyse en deelresultaten: hoogte van structurele regeldrukkosten

Hoogte structurele regeldrukkosten voor het bedrijfsleven



Analyse structurele regeldrukkosten

De (verwachte) hoogte van de structurele regeldrukkosten voor het bedrijfsleven zoals genoemd in de bijbehorende memorie van toelichting is weergegeven in de figuur op deze pagina. Op de horizontale as worden de verschillende reikwijdtes van regeldrukkosten (in EUR) getoond. Op de verticale as wordt het aantal geïdentificeerde wetten weergegeven dat binnen die verschillende reikwijdtes valt.

Bevindingen

De meeste memories – vijf – vallen binnen categorie “0”. In deze memories zijn de regeldrukkosten wel besproken, maar zijn deze ingeschat op nihil. Dat betekent dat ervan uitgegaan wordt dat de wetsvoorstellen in deze categorie geen additionele structurele regeldruk opleveren voor het bedrijfsleven: in deze gevallen lijkt dus sprake van lastenluwe implementatie. In een enkel geval is geen inschatting gegeven van de totale structurele regeldrukkosten voor het bedrijfsleven.⁶ In dat geval is geen opsomming gemaakt van de totale regeldruk die verwacht wordt als gevolg van de nieuwe regelgeving, waardoor deze is opgenomen onder de categorie “geen inschatting afgegeven”.

Doorgaans worden de regeldrukkosten voor het bedrijfsleven als gevolg van het gehele wetsvoorstel berekend. In de meeste gevallen wordt weliswaar ingegaan op de regeldrukkosten van bepaalde aspecten van het wetsvoorstel, maar wordt niet noodzakelijkerwijs aandacht besteed aan de onderdelen die verder gaan dan wat strikt noodzakelijk is volgens de EU-richtlijnen. Hoge structurele regeldrukkosten van het totale wetsvoorstel hoeven niet te betekenen dat de specifieke strengere implementatiekeuze leidt tot hoge regeldrukkosten en kunnen zelfs voorkomen als voor de meest lastenluwe implementatie is gekozen. Andersom gaat impact op het ondernemingsklimaat niet noodzakelijkerwijs gepaard met regeldrukkosten – dat de regeldrukkosten worden ingeschat op nihil betekent dus niet zonder meer dat er geen impact op het ondernemingsklimaat is. Voor de inzichtelijkheid in de impact op het ondernemingsklimaat van de specifieke strengere implementatiekeuzes van de EU-richtlijnartikelen heeft de hoogte van de regeldrukkosten uit de memorie van toelichting in de meeste gevallen dus beperkte waarde. Voor de vormgeving van een impacttoets ondernemingsklimaat betekent deze bevinding dat de gevolgen voor de regeldruk van gemaakte implementatiekeuzes op dit moment over het algemeen niet specifiek in kaart worden gebracht.

Analyse en deelresultaten: ondernemingsklimaat en concurrentiepositie

Analyse impact ondernemingsklimaat

Volgens het AI-model hadden alle 16 geïdentificeerde strengere implementaties gevolgen voor het bedrijfsleven.

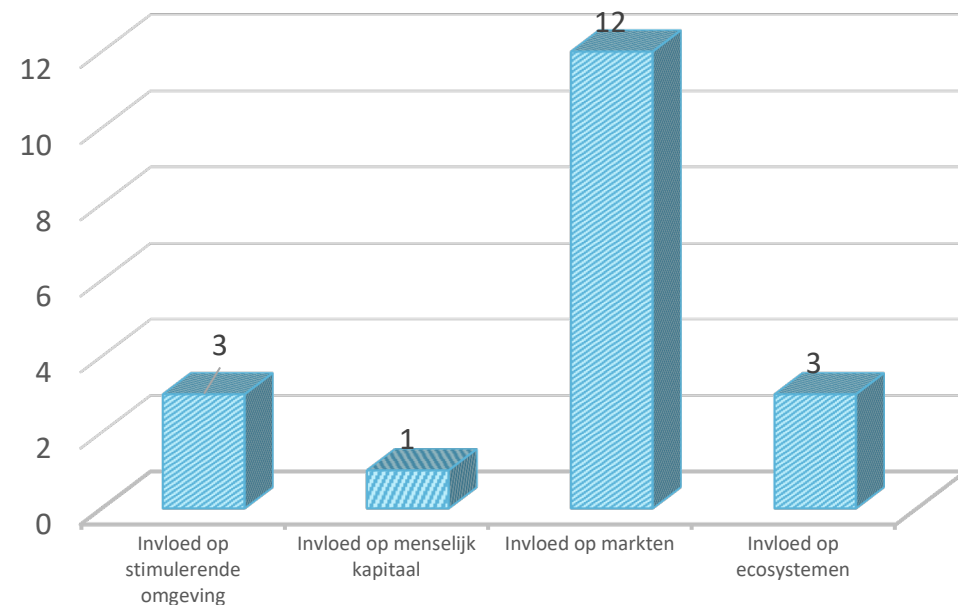
Uit analyse van de memories van toelichting blijkt dat de wetten invloed hebben op verschillende aspecten van het ondernemingsklimaat. De aspecten zijn gekozen in overleg met het ministerie van EZK, op basis van de indicatoren van de World Competitiveness Index⁷ en de factoren in de strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland⁸.

- a) **Stimulerende omgeving:** waaronder macro-economische condities, infrastructuur, fiscaliteit, ruimte voor bedrijven, en het sentiment over het bedrijfsleven.
- b) **Menselijk kapitaal:** zoals personeel en talent, en de kwaliteit van leven.
- c) **Markten:** met inbegrip van handelsbelemmeringen, arbeidsmarkt, en financieel systeem.
- d) **Innovatie-ecosystemen:** met inbegrip van ondernemingscyclus, innovatie, kennisinfrastructuur, en nabijheid van belanghebbenden.

Bevindingen

Het vaakst werd invloed waargenomen op het aspect 'Markten', met 12 gevallen die een impact hadden op handelsbelemmeringen, de arbeidsmarkt en het financiële systeem. Daarnaast waren er drie gevallen die invloed hadden op 'Innovatie ecosystemen'. Ook drie gevallen hadden invloed op de 'stimulerende omgeving', waaronder macro-economische condities en fiscaliteit, en slechts één had invloed op 'menselijk kapitaal'. De effecten op deze onderwerpen kunnen zowel negatief als positief zijn als gevolg van strengere regelgeving.

Aspecten van het ondernemingsklimaat waarop geïdentificeerde wetten invloed hebben (AI gegenereerd)



NB sommige geïdentificeerde wetten hadden invloed op meerdere aspecten van het ondernemingsklimaat

5. Conclusies en aanbevelingen



Conclusies en aanbevelingen: bevindingen

In dit onderzoek is met verschillende lenzen gekeken naar een afgebakende dataset van memories van toelichting. Op die wijze is ter probleemverkenning een overzicht gecreëerd van de implementatie van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving en de inzichtelijkheid van de daaruit voortvloeiende impact op het ondernemingsklimaat en internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Het onderzoek heeft een aantal bevindingen opgeleverd die van belang zijn voor de waarde en vormgeving van een impacttoets ondernemingsklimaat.

Implementatiekeuzes richtlijnimplementatie

Binnen de dataset van 286 memories van toelichting zijn – met behulp van het AI-model en een globale verificatie door het onderzoeksteam, beleidsmedewerkers en belangenorganisaties - 16 documenten geïdentificeerd waarin EU-richtlijnen strenger geïmplementeerd lijken te worden dan strikt noodzakelijk. Dat komt neer op ongeveer 5% van de afgebakende dataset (286 memories) en 14% van de memories waarin een richtlijn werd geïmplementeerd (117 memories). De analyse van de memories van toelichting toont aan dat bij 44% van de geïdentificeerde memories de strengere implementatiekeuze niet expliciet benoemd is. Dat heeft gevolgen voor de transparantie voor het bedrijfsleven ten aanzien van de implementatiekeuzes. Ook bestaat daardoor geen inzichtelijkheid in deze memories van toelichting over de afweging van deze gevolgen in het wetgevingsproces. Voor de vormgeving van de impacttoets is het naar aanleiding van deze bevindingen van belang om te streven naar een uniforme, expliciete en transparante wijze van communicatie omtrent de implementatiekeuzes in de memorie van toelichting.

Trefwoordanalyse en impact ondernemingsklimaat en internationale concurrentiepositie

De trefwoordanalyse toont aan dat eenduidige terminologie die betrekking heeft op het ondernemingsklimaat en concurrentiepositie in 63% (10) van de gevallen in de memorie van toelichting ontbreekt. Het gebruik van een meer uniforme terminologie zou de inzichtelijkheid en transparantie van de impact op het ondernemingsklimaat ten goede komen. Met behulp van AI is tevens een analyse uitgevoerd op de implicaties voor het ondernemingsklimaat van de geïdentificeerde wetten. Bij alle geïdentificeerde strengere implementaties werden implicaties voor het ondernemingsklimaat geconstateerd. Enkele wetten hadden impact op meerdere elementen van het ondernemingsklimaat, waarbij de meeste wetten impact hadden op markten. De combinatie van de analyses leiden tot de conclusie dat een impacttoets ondernemingsklimaat waardevol kan zijn door een uniforme wijze van communicatie te vereisen over de verwachte impact op het bedrijfsleven en de afweging van de belangen daarvan.

Structurele regeldrukkosten

In lijn met de aanwijzingen voor de regelgeving is in alle memories van toelichting een paragraaf opgenomen ten aanzien van de regeldrukkosten. Bij 31% (vijf) van de 16 geïdentificeerde wetten traden er geen extra structurele regeldrukkosten op – waarbij dus in overeenstemming met de aanwijzingen voor de regelgeving lastenluw is geïmplementeerd.⁹ De analyse toont echter aan dat de (verwachte) structurele regeldrukkosten vaak niet specifiek is berekend voor de gevolgen van de strengere implementatiekeuzes. Dit leidt ertoe dat de weergegeven regeldrukkosten een beperkte indicatie zijn voor de impact op het ondernemingsklimaat van strengere implementatiekeuzes. In een impacttoets ondernemingsklimaat kan als onderdeel worden opgenomen dat de specifieke regeldrukkosten van de strengere implementatie worden berekend om zo bij te dragen aan de transparantie van de beleidsafweging.

Implicaties voor impacttoets ondernemingsklimaat

Ten eerste is de wijze waarop strengere implementatie van Europese richtlijnen wordt gecommuniceerd in de memories van toelichting niet homogeen. Daarnaast is er geen eenduidige wijze waarop de impact van deze implementatiekeuzes op het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie inzichtelijk wordt gemaakt. Ten slotte is in het merendeel van de geïdentificeerde wetten geen beleidsafweging inzichtelijk gemaakt. Deze drie punten hebben gevolgen voor de transparantie en inzichtelijkheid van het wetgevingsproces. Hierdoor worden door het bedrijfsleven vraagtekens gezet over de mate waarin deze aspecten zijn meegenomen in de beleidsafwegingen. Voor de vormgeving van de impacttoets is het essentieel om te streven naar een uniforme, expliciete en transparante wijze van communicatie in de memorie van toelichting.

Conclusies en aanbevelingen: vormgeving impacttoets

De impacttoets ondernemingsklimaat in vier stappen

Het onderzoek biedt een probleemverkenning van strengere implementatie van EU-richtlijnen en impact op het Nederlandse ondernemingsklimaat. Op basis van deze probleemverkenning en bijbehorende bevindingen zijn aanbevelingen geformuleerd voor de mogelijke vormgeving van de impacttoets. De resultaten wijzen erop dat verbetering mogelijk is ten aanzien van de inzichtelijkheid en transparantie rondom implementatiekeuzes. Bovendien wordt de impact van de gemaakte implementatiekeuzes op het ondernemingsklimaat niet eenduidig en consequent inzichtelijk gemaakt en mist in sommige gevallen dus ook (een deel van) de belangenafweging. De impacttoets beoogt dat de afweging expliciet gemaakt wordt. Uit de resultaten blijkt dat in sommige gevallen de impacttoets van toegevoegde waarde zou zijn. In dit kader wordt aanbevolen de impacttoets in vier stappen vorm te geven zodat de inzichtelijkheid en transparantie rondom strengere implementatiekeuzes wordt verbeterd, waarbij de gerichtheid, de proportionaliteit en werkbaarheid van de toets gewaarborgd is. Om werkbaarheid te borgen wordt aangeraden de inhoudelijke toets op te splitsen in twee fases.

1. Initiatie

Om te bewerkstelligen dat de impacttoets in de juiste gevallen geactiveerd wordt, is het van belang de juiste initiatie te bepalen. Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt dat strengere implementatie kan plaatsvinden bij de invulling van de beleidsruimte die een richtlijn biedt of het stellen van strengere eisen dan de minimumeisen in de richtlijn. Hieronder vallen ook lidstaatopties en de in de richtlijn geboden ruimte bij het invullen van begrippen en definities. Ook het geval waarin reeds bestaande wetgeving wordt gebruikt ter implementatie van een EU-richtlijnartikel (waarbij beleidsruimte ingevuld wordt), wordt aanbevolen als initiatie aan te merken. Voor de afbakening van de initiatie – om de toets werkbaar en gericht te houden – wordt aanbevolen om nationale wetgeving die buiten het toepassingsbereik van een EU-richtlijn valt (ook al betreft deze hetzelfde onderwerp) niet als initiatie aan te merken. Op die manier wordt duidelijkheid geschept wanneer wel of geen sprake is van een trigger voor de impacttoets.

2. Eerste fase: verkennende toets

De eerste fase van de inhoudelijke toets omvat een verkennende toets waarbij voor verschillende elementen van het ondernemingsklimaat wordt getoetst of er sprake is van een niet te verwaarlozen negatieve impact op het ondernemingsklimaat. Het gaat hierbij om een lichte, verkennende toets. Om te bepalen welke elementen moeten worden opgenomen in de toets, kan aansluiting gezocht worden bij de elementen die gebruikt zijn in dit onderzoek. Indien uit de verkennende toets blijkt dat op geen van de elementen een niet verwaarloosbare impact aannemelijk is, stopt de toets hier: het wordt dan in de memorie van toelichting vermeld dat er geen impact op het ondernemingsklimaat wordt verwacht.

3. Tweede fase: impacttoets ondernemingsklimaat

Indien de verkennende toets wijst op niet te verwaarlozen impact op een van de elementen van het ondernemingsklimaat, wordt de volledige impacttoets ondernemingsklimaat uitgevoerd. Hierbij wordt op de betreffende elementen een grondige analyse uitgevoerd waarbij getoetst wordt welke impact de implementatiekeuze heeft op dat element van het ondernemingsklimaat. De resultaten van deze toets dienen op een uniforme wijze – met standaardterminologie - worden opgenomen in de memorie van toelichting.

4. Belangenafweging

De resultaten van de impacttoets moeten vervolgens worden gebruikt om een expliciete belangenafweging te maken, die duidelijk maakt of de strengere implementatie van een EU-richtlijn inderdaad wenselijk is. Hierbij worden de belangen van het ondernemingsklimaat afgewogen tegen de overige belangen. In de memorie van toelichting wordt deze belangenafweging inzichtelijk gemaakt, zodat transparant is hoe de impact op het ondernemingsklimaat is meegenomen in de strengere implementatie van de EU-richtlijn.



Conclusies en aanbevelingen: opmerkingen en aanbevelingen

Naar aanleiding van de uitvoering van het probleemverkennd onderzoek en de daaruit voortgekomen resultaten en bevindingen, worden enkele opmerkingen geplaatst en aanbevelingen gedaan. Deze betreffen zowel aanbevelingen voor het vormgeven van de impacttoets als eventueel vervolgonderzoek.

1. Potentie van AI en interpretatie resultaten

De inzet van AI en *large language models* in het kader van dit onderzoek heeft het mogelijk gemaakt om zeer snel een grote hoeveelheid documenten te analyseren. Deze technologie is uitermate geschikt en geeft indrukwekkende resultaten voor eerste screenings in zeer korte tijdspannes. De samenwerking van AI met juridische expertise blijkt een krachtige combinatie waarbij de AI een goed vertrekpunt biedt voor diepgravend juridisch onderzoek, mits de juiste controlemechanismes worden ingezet en de aard van het onderzoek daarbij past.

2. Definiëren van nationale kop

Uit het onderzoek blijkt dat het een punt van discussie is wat onder “strengere implementatie” van EU-richtlijnen valt. Hieronder valt mede het vraagstuk in hoeverre de invulling van lidstaatopties en beleidsruimte kan leiden tot strengere implementatie. De minister heeft aangegeven de introductie van een nationale kop als initiatie te gebruiken voor de impacttoets. Hiervoor is het van belang dat een duidelijke definitie van nationale kop wordt bepaald, zodat het helder is in welke gevallen de impacttoets toegepast moet worden.

3. Ex ante strengere implementatie

In sommige gevallen was een strengere implementatie reeds in de Nederlandse wetgeving opgenomen voordat de betreffende EU-richtlijn tot stand kwam (zogenaamde ex ante implementatie). Aanbevolen wordt om dergelijke situaties ook aan te merken als initiatie van de impacttoets, aangezien ook reeds bestaande wetgeving kan leiden tot strengere wetgeving dan strikt noodzakelijk.

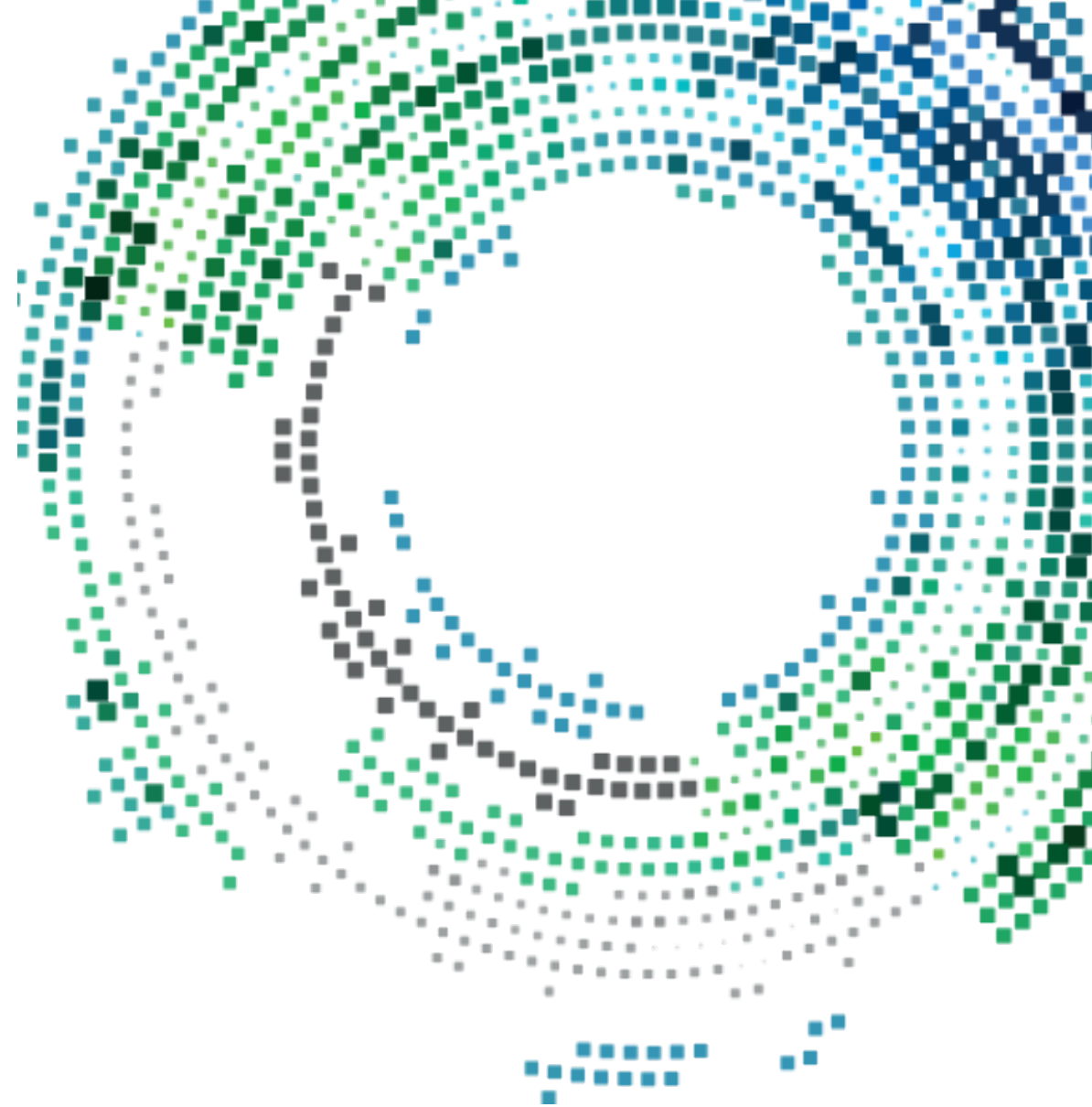
4. Uitbreiden van dataset en onderzoek

Het gebruik van de memorie van toelichting als (enig) analysemiddel geeft een indicatief en geen volledig beeld. Het onderzoek zou een completer beeld geven indien aanvullend gekeken wordt naar andere parlementaire stukken naast de memorie van toelichting. Aanvullend zou een analyse kunnen worden uitgevoerd waarbij de inhoud van de EU-richtlijnen en implementatiewetten worden vergeleken met behulp van AI.

5. Vergelijking met referentielanden

Dit onderzoek heeft zich slechts gericht op de implementatie door Nederland. Om een beter beeld te krijgen van de internationale concurrentiepositie is ook inzicht noodzakelijk in de implementatiekeuzes gemaakt door andere lidstaten. Op die manier kan een vergelijking gemaakt worden tussen de lidstaten en aanvullende conclusies getrokken worden wat de invloed op de internationale concurrentiepositie ten opzichte van andere lidstaten is.

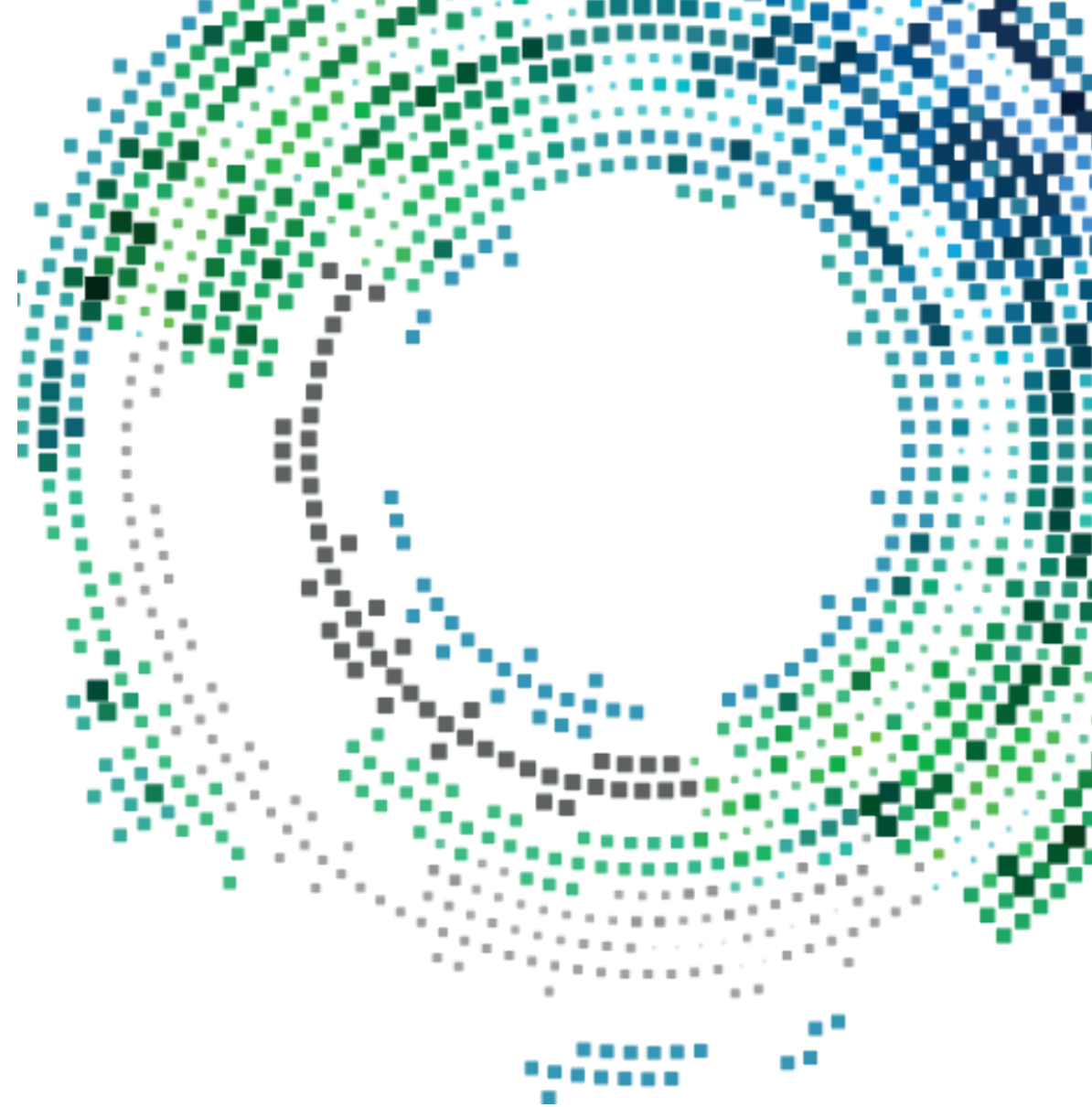
Bijlage I: Overzicht reacties tijdens globale verificatie



Overzicht reacties ministeries

#	Verkorte wetstitel	Publicatiedatum	Discussiepunt ministeries	Standpunt onderzoeksteam
1	Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn	24 juli 2018	Strengere wetgeving bestond reeds (ex ante implementatie).	In dit onderzoek is gekozen om ook ex ante strengere implementatie aan te merken als strengere implementatie van EU-richtlijnen.
2	Wet toezicht trustkantoren 2018	29 november 2018	Strengere wetgeving bestond reeds (ex ante implementatie).	In dit onderzoek is gekozen om ook ex ante strengere implementatie aan te merken als strengere implementatie van EU-richtlijnen.
3	Implementatiewet herziene richtlijn betaaldiensten	27 december 2018	Implementatiekeuze voor sommige bedrijven gunstig en andere bedrijven ongunstig.	De keuze is gemaakt om deze in de set te behouden. Dat de strengere implementatie voor sommige bedrijven positieve impact heeft, neemt niet weg dat er impact kan zijn op het ondernemingsklimaat.
4	Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking	28 december 2018	Tekstuele aanpassingen en suggesties ten aanzien van de punten uit het AI-antwoord.	Het onderzoeksteam is akkoord met de aanpassingen en suggesties. De wijzigingen hebben geen invloed op de bevinding dat sprake is van strengere implementatie.
5	Wet [...] bevorderen van de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders	26 november 2019	Lidstaatoptie gebruikt, daardoor geen sprake van strengere implementatie.	In dit onderzoek is gekozen om ook de strengere implementatiekeuzes ten aanzien van lidstaatopties in kaart te brengen.
6	Wet implementatie tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking	27 december 2019	Tekstuele aanpassingen en suggesties ten aanzien van de punten uit het AI-antwoord.	Het onderzoeksteam is akkoord met de aanpassingen en suggesties. De wijzigingen hebben geen invloed op de bevinding dat sprake is van strengere implementatie.
7	Wet [...] tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet [...] (Regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en invoering eisen uiterlijk van sigaretten)	7 december 2021	Lidstaten mogen zelf reikwijdte bepalen en invoering strengere regulering is gerechtvaardigd op grond van EU-regelgeving.	Het onderzoeksteam is het eens dat de maatregel gerechtvaardigd is op grond van EU-regelgeving. Dat neemt echter niet weg dat het objectief gezien gaat om strengere implementatie dan strikt noodzakelijk volgens de EU-richtlijn, waardoor de wet gehandhaafd blijft in deze set.
8	Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies	16 december 2021	Lidstaatoptie gebruikt, daardoor geen sprake van strengere implementatie.	In dit onderzoek is gekozen om ook de strengere implementatiekeuzes ten aanzien van lidstaatopties in kaart te brengen.
9	Wet implementatie EU-richtlijn hernieuwbare energie voor garanties van oorsprong	9 juni 2022	Een-op-een implementatie van Europese wetgeving volgens een beleidsmedewerker.	In dit onderzoek is gekozen om ook de strengere implementatiekeuzes ten aanzien van lidstaatopties in kaart te brengen, hiervan is in dit geval sprake.

Bijlage II: Gebruikte prompts en parameters



Gebruikte prompts

Onderwerp	Gebruikte prompt
1 System prompt	Jij bent een juridisch ondersteunend systeem genaamd Mike. Je doet een onderzoek naar de implementatie van EU-richtlijnen in Nederlandse wetgeving. Het doel van het onderzoek is om te bepalen of en op welke punten de implementatiewetgeving strenger is dan de bepalingen uit de EU-richtlijn. Jij krijgt als input een fragment van een memorie van toelichting die bij een wetsvoorstel behoort. Formuleer je antwoord met als doelgroep juristen.
2 Implementatie	Ik ga je een fragment geven uit een memorie van toelichting. Jouw taak is om de volgende vragen te beantwoorden met betrekking tot het gegeven fragment. Vragen: 1. Analyseer of het wetsvoorstel een EU-richtlijn implementeert. Indien ja, geef het nummer van de geïmplementeerde EU-richtlijn. Indien nee, geef aan "Geen implementatie" en sla vraag 2 over. 2. Op welke punten gaat de implementatie verder dan wat strikt noodzakelijk is volgens de EU-richtlijn?
3 Concurrentiepositie	Ik ga je een fragment geven uit een memorie van toelichting. Jouw taak is om de volgende vragen te beantwoorden met betrekking tot het gegeven fragment. Vragen: 1. Dit wetsvoorstel implementeert de EU-richtlijn en gaat verder dan strikt noodzakelijk. Wat is daarvan de impact op de concurrentiepositie van Nederland binnen de EU?
4 Ondernemingsklimaat	Ik ga je een {description} van een memorie van toelichting geven. Jouw taak is om de volgende vraag te beantwoorden met betrekking tot het gegeven fragment. Het ondernemingsklimaat bestaat uit de volgende aspecten: 1. Stimulerende omgeving: waaronder macro-economische condities, infrastructuur, fiscaliteit, ruimte voor bedrijven, en sentiment over bedrijfsleven. 2. Menselijk kapitaal: zoals personeel en talent, en de kwaliteit van leven. 3. Markten: met inbegrip van handelsbelemmeringen, arbeidsmarkt, en financieel systeem. 4. Innovatie-ecosystemen: met inbegrip van ondernemingscyclus, innovatie, kennisinfrastructuur, en nabijheid van belanghebbenden. Geef een gedetailleerde analyse van hoe deze aspecten het ondernemingsklimaat beïnvloeden. Fragment: {tekst} Op welke aspecten van het ondernemingsklimaat heeft dit wetsvoorstel directe invloed?



Onder Deloitte wordt verstaan één of meer van Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL” of “Deloitte Global”), haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten (tezamen, de “Deloitte-organisatie”). DTTL en haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten zijn juridisch gescheiden en onafhankelijke entiteiten, die elkaar niet kunnen verplichten of binden ten aanzien van derden. DTTL en iedere DTTL member firm en aan hen verbonden entiteiten zijn aansprakelijk voor hun eigen handelen en nalaten, en niet voor het handelen of nalaten van een andere entiteit. DTTL verleent geen diensten aan cliënten. Raadpleeg www.deloitte.com/about voor meer informatie.

Deloitte levert toonaangevende audit- en assurance-, belastingadvies- en juridische diensten, en diensten op het gebied van consulting, financial advisory, en risk advisory aan bijna 90% van de Fortune Global 500® en duizenden particuliere bedrijven. Onze professionals leveren meetbare en blijvende resultaten die het vertrouwen van het publiek in kapitaalmarkten helpen versterken, klanten in staat stellen te transformeren en bloeien, en de weg wijzen naar een sterkere economie, een meer rechtvaardige samenleving en een duurzame wereld. Voortbouwend op haar meer dan 175-jarige geschiedenis, omvat het bereik van Deloitte meer dan 150 landen en gebieden. Ontdek hoe de meer dan 415.000 mensen van Deloitte wereldwijd een impact maken die ertoe doet op www.deloitte.com.