

Vergaderjaar 2014–2015

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 239

BRIEF VAN DE COLLEGEVOORZITTER VAN ACTAL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2014

Op 18 juni jongstleden heeft het kabinet de «Voorjaarsrapportage regeldruk» (Kamerstuk 29 362, nr. 235) naar de Tweede Kamer gezonden. De rapportage beschrijft de voortgang die het kabinet boekt met het verminderen van regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals. Het programma ter vermindering van de regeldruk is destijds neergelegd in de programmabrief «Goed geregeld: een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012–2017». Het programma combineert een kwantitatieve netto-reductiedoelstelling met kwalitatieve elementen die er op zijn gericht de regeldruk *merkbaar* te verminderen. Het vormt aldus in potentie een krachtige combinatie om de regeldruk in Nederland aan te pakken.

Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, heeft onder andere als taakopdracht om regering en Staten-Generaal te adviseren over de kabinetsaanpak voor het verminderen van regeldruk. In deze brief schetsen wij onze belangrijkste bevindingen over de Voorjaarsrapportage van het kabinet. Wij doen tevens aanbevelingen om deze rapportage te versterken. Verder maken wij u er op attent dat wij momenteel ook de wijze onderzoeken waarop het kabinet de aandacht voor het verminderen van regeldruk heeft geborgd. Hierover rapporteren wij in de Regel-drukaudit die in het voorjaar van 2015 verschijnt.

Verslaglegging over reductiedoelstelling onvolledig en weinig solide

Het kabinet heeft een ambitieuze reductiedoelstelling van € 2,5 miljard geformuleerd. In de Voorjaarsrapportage geeft het kabinet aan dat het reeds € 2,2 miljard met maatregelen heeft belegd, waarvan voor ongeveer € 0,8 miljard in werking is getreden. Het kabinet heeft daarmee weer verdere stappen gezet en lijkt op weg om de reductiedoelstelling te verwezenlijken. Een eenduidig oordeel in deze is echter nog niet mogelijk, omdat de verslaglegging daarvoor nog te weinig solide is. Zij bevat namelijk de volgende tekortkomingen en onduidelijkheden:

- De Voorjaarsrapportage bevat alleen wet- en regelgeving waarvan de gevolgen meetellen voor de netto-reductiedoelstelling. Daardoor blijft wet- en regelgeving buiten beeld die weliswaar niet meetelt voor de reductiedoelstelling maar wel degelijk gevolgen voor de regeldruk heeft. Dit betreft met name (1) de inhoudelijke nalevingskosten van wet- en regelgeving met een Europese (of anderszins internationale) oorsprong, en (2) de eenmalige regeldrukgevolgen van Nederlandse wet- en regelgeving. Het ontbreken van deze vormen van regeldruk past niet bij het streven om inzicht te geven in de mate waarin regeldruk *merkbaar* wordt verminderd. Het draagt bovendien niet bij tot een effectieve inzet om de regeldrukgevolgen van Europese wet- en regelgeving te beperken.
- De verslaglegging over wet- en regelgeving met gevolgen voor de regeldruk voor burgers is niet eenduidig: bij een aantal dossiers is onduidelijk of de reductie in uren of euro's luidt.
- De Voorjaarsrapportage vertoont verder enkele kleine tekortkomingen met betrekking tot de regeldruk van wet- en regelgeving die *wél* meetelt voor de reductiedoelstelling. Het gaat hierbij om het ontbreken van een dossier met regeldrukgevolgen, om het meetellen van een dossier dat pas na 2017 minder regeldruk oplevert, en het opnemen van een dossier waarvan de gevolgen voor de regeldruk niet juist zijn weergegeven. Deze tekortkomingen wijzen in de richting van een weinig solide boekhouding.
- De Voorjaarsrapportage maakt bovendien niet duidelijk of en in hoeverre de inbreng uit internetconsultaties wordt gebruikt om de regeldruk te verminderen c.q. te beperken.

Aan inspanningsverplichting voldaan; effect nog niet duidelijk

Het kabinet heeft zich verder ten doel gesteld om ten minste 15 maatwerktrajecten in te richten, waarin het samen met belanghebbenden wil komen tot een merkbare vermindering van de regeldruk. Het kabinet heeft in de eerste tranche van de maatwerkaanpak 14 trajecten gestart. In een tweede tranche komen daar nog enkele trajecten bij. Dat betekent dat het kabinet aan zijn inspanningsverplichting van ten minste 15 trajecten zal voldoen. Het is nog te vroeg om te beoordelen of en in hoeverre de trajecten echt leiden tot een merkbare vermindering van de regeldruk voor de stakeholders.

VVM slechts voor de helft nageleefd

Een belangrijke bron van irritatie voor ondernemers is het feit dat wet- en regelgeving vaak verandert. Het kabinet hanteert een systematiek van vaste verandermomenten en minimale invoeringstermijnen (VVM) om de kennisnemingskosten voor bedrijven en burgers te verminderen en om ze voldoende tijd te geven om aan de (ver)nieuw(d)e verplichtingen te voldoen. Uit de Voorjaarsrapportage blijkt dat het kabinet zich slechts in de helft van de gevallen aan de VVM-systematiek – inclusief uitzonderingsgronden – houdt.

De bijlage bij deze brief bevat aanbevelingen waarmee voortgangsrapportages in de toekomst een beter beeld kunnen geven van de vorderingen die het kabinet maakt met het substantieel en merkbaar verminderen van de regeldruk in Nederland. Een afschrift van dit advies is verzonden naar de coördinerende bewindspersonen voor het verminderen van regeldruk, i.c. de Minister van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de Minister van Wonen en Rijksdienst.

De Collegevoorzitter,
J. ten Hoopen

Volledigheid overzicht gevolgen regeldruk

Het kabinet rapporteert in de Voorjaarsrapportage voor wat betreft de kwantitatieve aanpak alleen op die maatregelen die meetellen voor de reductiedoelstelling van € 2,5 miljard. Het beargumenteert deze keuze door aan te geven geen vormen van regeldruk onder de netto-reductiedoelstelling te willen brengen die daar vanaf het begin niet onder vielen.¹ Uit deze argumentatie volgt echter niet waarom het kabinet niet ook andere maatregelen met regeldrukgevolgen in de voortgangsrapportages opneemt, eventueel in een separate bijlage. Juist vanuit het oogpunt van merkbaarheid verdient het aanbeveling om de voortgangsrapportages van het kabinet uit te breiden naar al die maatregelen die gevolgen hebben voor de regeldruk, ongeacht of die gevolgen volgens de systematiek van het kabinet meetellen voor de netto-reductiedoelstelling. Concreet gaat het daarbij om de inhoudelijke nalevingkosten met Europese (of anderszins internationale) oorsprong en om de eenmalige veranderkosten.

Inhoudelijke nalevingkosten met Europese (of internationale) oorsprong

Het kabinet heeft er voor gekozen om inhoudelijke nalevingskosten met een Europese (of internationale) oorsprong niet op te nemen in de kwantitatieve aanpak. De reden die het hiervoor heeft, is dat de Europese Commissie geen reductiedoelstelling hanteert voor inhoudelijke nalevingskosten en deze kosten dus ook niet in beeld brengt.² Deze lacune in de Europese aanpak impliceert echter niet dat Nederland niet *zelf* aandacht kan besteden aan de inhoudelijke nalevingskosten die uit «Brussel» komen. Het kabinet kan zelf in beeld (laten) brengen hoe groot deze nalevingskosten voor de specifiek Nederlandse situatie zijn. Idealiter doet het dit voordat deze wet- en regelgeving van kracht is, zodat de berekeningen nog een rol kunnen spelen in het Europese onderhandelingsproces.³ Door geen aandacht te besteden aan de inhoudelijke nalevingskosten met een Europese (of breder: internationale) oorsprong overschat het kabinet mogelijk de vermindering van de regeldruk voor bedrijven in Nederland en mist het de kans deze kosten te betrekken in het Europese onderhandelingsproces.

Aanbeveling 1

Wij adviseren om de inhoudelijke nalevingskosten van wet- en regelgeving met een Europese of internationale oorsprong kwantitatief in beeld te brengen.

Wij adviseren om deze nalevingskosten in een aparte bijlage op te nemen in de voortgangsrapportages, zodat duidelijk is dat zij wel gevolgen hebben voor bedrijven en burgers, maar niet meetellen voor de netto-reductiedoelstelling van het kabinet.

¹ Voorjaarsrapportage, blz. 4.

² Programmabrief «Goed geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012–2017», blz. 5.

³ Advies «Lastenluwe implementatie; van ambitie naar resultaat», JtH/RvZ/PO/2013/142, d.d. 2-9-2013 (bit.ly/1FpUyev)

Eenmalige veranderkosten

Ondernemers begrijpen dat regels vaak nodig zijn om het maatschappelijk proces in goede banen te leiden en om recht te doen aan de verschillende belangen die in een samenleving leven. Zij geven echter aan dat zij niet begrijpen waarom die regels zo vaak veranderen.⁴ Dergelijke veranderingen brengen kosten met zich mee. Het betreft bijvoorbeeld de kosten van het kennisnemen van de veranderingen en de (eenmalige) kosten voor het aanpassen van bedrijfssystemen aan de nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving. De Voorjaarsrapportage geeft geen systematisch inzicht in de omvang van deze kosten. Daardoor is niet vast te stellen of en in hoeverre de eenmalige veranderkosten proportioneel zijn ten opzichte van de structurele regeldrukgevolgen van het beleid.

Aanbeveling 2

Wij adviseren om in de voortgangsrapportages op systematische en transparante wijze inzicht te geven in de omvang van de eenmalige veranderkosten van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving (zie ook aanbeveling 8).

Tekortkomingen in het kwantitatieve beeld

De Voorjaarsrapportage beperkt zich voor wat betreft de kwantitatieve aanpak dus tot alleen die maatregelen die meetellen voor de reductiedoelstelling. Die doelstelling luidt dat de regeldruk in 2017 € 2,5 miljard lager moet zijn dan in 2012. Vanuit internationaal perspectief bezien is dit een ambitieuze doelstelling. Het kabinet heeft al maatregelen opgesteld die optellen tot € 2,2 miljard. Daarvan is volgens het kabinet € 0,8 miljard geëffectueerd. Wij constateren dat het op basis van de rapportage moeilijk is om de € 2,2 miljard te reconstrueren. De Bijlage 1 bevat te veel tekortkomingen. Deze lijken te duiden op een weinig solide boekhouding.

De eerste tekortkomingen betreft de rapportage over de regeldrukgevolgen voor burgers. Vorige kabinetten formuleerden de netto-reductiedoelstelling voor burgers in termen van euro's en uren. Achterliggende gedachte hierbij was dat burgers regeldruk eerder in tijd dan in euro's uitdrukken. Het huidige kabinet heeft de maateenheid echter geüniformeerd door regeldruk alleen in euro's uit te drukken. Daarbij hanteert het voor burgers een omrekenfactor van € 15,- per uur. De Voorjaarsrapportage maakt weliswaar melding van dit fictieve uurtarief, maar rekent de uren niet om in euro's. De rapportage sluit daarmee niet aan bij de kwantitatieve doelstelling van het kabinet die alleen in euro's luidt. Belangrijker is echter dat niet altijd duidelijk is of de gepresenteerde cijfers in euro's of in uren luiden.⁵

Aanbeveling 3

Wij adviseren om in toekomstige voortgangsrapportages de regeldrukgevolgen voor burgers alleen in euro's te vermelden, en aldus aan te sluiten bij de kabinetsdoelstelling (zie ook aanbeveling 8).

Verder bevat Bijlage 1 ten minste één dossier waarvan de gevolgen voor de regeldruk niet goed in de rapportage lijken te zijn gekomen. Dit betreft de «Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit». Bij de ex ante toetsing

⁴ Zie Actal (2011) *Merkbaar minder regeldruk*.

⁵ Dit is bijvoorbeeld het geval bij het dossier «Vereenvoudigen regelingen UWV». Hier staat een reductie vermeld van 1,80. Onduidelijk is of dit miljoenen euro's of miljoenen uren zijn.

van dit wetsvoorstel in 2013 constateerden wij dat de regeldruk door dit wetsvoorstel met € 1 miljoen toenam. Daarbij plaatsten wij destijds de kanttekening dat de toename groter zou moeten zijn, gelet op het feit dat enkele elementen van fraudebestrijding niet in de berekeningen waren meegenomen. De berekening in de memorie van toelichting bij de uiteindelijke wet beperkte zich tot de regeldruk die voortvloeit uit de fraudebestrijding in de uitzendbranche. De overige elementen betroffen de verscherpte fraudebestrijding bij de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag en de zorgtoeslag. De toename van de regeldruk (van in totaal € 0,85 miljoen) die uit deze verscherpte fraudebestrijding voortvloeit, moet terug te vinden zijn bij de beleidsverantwoordelijke ministeries. Zij ontbreekt echter in de Voorjaarsrapportage.

Aanbeveling 4

Wij adviseren om te verhelderen waarom de Voorjaarsrapportage melding maakt van een toename van € 0,15 miljoen in plaats van € 1 miljoen.

De derde tekortkoming van het kwantitatieve beeld in de Voorjaarsrapportage is dat deze enkele onvolkomenheden bevat. Zo bevat Bijlage 1 een vermindering van de regeldruk in het agrodomein van € 99,1 miljoen. De toelichting bij dit dossier geeft echter aan dat de verwachte ingangsdatum is verschoven naar 2018. De toelichting meldt weliswaar ook dat wordt gezocht naar andere maatregelen die binnen deze kabinetsperiode kunnen worden gerealiseerd. Deze maatregelen staan echter nog niet vermeld. Daarmee vormt de € 99,1 miljoen dus slechts een intentie en nog niet een reeds genomen maatregel. Als zodanig staat zij ten onrechte in de Bijlage 1 als vermindering van de regeldruk.⁶ Verder ontbreekt een aantal dossiers met gevolgen voor de regeldruk.⁷ Het gaat hier weliswaar om dossiers met geringe gevolgen, maar aangezien de rapportage wel andere dossiers⁸ met geringe gevolgen voor de regeldruk bevat, rijst de vraag op grond van welke criteria dossiers in de rapportage worden opgenomen.

Aanbeveling 5

Wij adviseren om in toekomstige voortgangsrapportages alle dossiers op te nemen met gevolgen voor de regeldruk en daarbij een duidelijk onderscheid te maken tussen dossiers die wel en dossiers die niet meetellen voor het verwezenlijken van de netto-reductiedoelstelling van € 2,5 miljard (zie ook aanbeveling 1).

Vaste verandermomenten

Het kabinet probeert de hinder van frequente wijzigingen in wet- en regelgeving te beperken door middel van de systematiek van vaste verandermomenten (VVM). Volgens deze systematiek is er een beperkt aantal data per jaar waarop wet- en regelgeving in werking mag treden. Daarbij moet tevens een minimale invoeringstermijn worden gehanteerd. Verder bevat de VVM-systematiek een aantal duidelijk gedefinieerde

⁶ Voorjaarsrapportage, Bijlage 1, blz. 30.

⁷ Het gaat hier om de Wet gebruik BSN in de jeugdzorg (VWS, Staatsblad, 1 maart 2014), de Wet Basisregistratie grootschalige topografie (I&M, Staatsblad, 25 september 2013). Deze wetten zijn reeds gepubliceerd in het Staatsblad, maar ontbreken in de Voorjaarsrapportage.

⁸ Het betreft hier met name de Wijziging Wet en Besluit bescherming Antarctica (€ 1.000) en de Regeling gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (€ 6.000).

uitzonderingsgronden, op grond waarvan mag worden afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimale invoeringstermijnen.

In de Voorjaarsrapportage rapporteert het kabinet dat de VVM-systematiek steeds beter wordt nageleefd: de naleving is toegenomen met 7%-punten van 43% naar 50%. Dit betekent dat in de helft van de dossiers de invoeringsdatum op een vast verandermoment is vastgesteld, een invoeringstermijn van ten minste twee maanden (voor burgers en bedrijven) is gehanteerd, of inzichtelijk is gemaakt op basis van welke van de toegestane uitzonderingsgronden is afgeweken van het vaste verandermoment of de minimale invoeringstermijn. Het betekent ook dat het kabinet het in de (andere) helft van de gevallen niet opportuun vond om te handelen conform zijn eigen VVM-systematiek, inclusief de uitzonderingsgronden die deze systematiek biedt om van de vaste verandermomenten en minimale invoeringstermijnen af te wijken. In deze gevallen hebben klaarblijkelijk andere overwegingen geleid tot de beslissing om niet de VVM-systematiek te volgen. Onduidelijk is welke overwegingen dit zijn geweest.

Aanbeveling 6

Wij adviseren om in de voortgangsrapportages bij alle wet- en regelgeving expliciet te vermelden wat de datum van inwerking-treding is en of de minimale invoeringstermijn is gehanteerd (zie ook aanbeveling 8).

Verder adviseren wij om in de voortgangsrapportages bij afwijking van de vaste verandermomenten en de minimale invoeringstermijn aan te geven op basis van welke uitzonderings-grond dit is gebeurd (zie ook aanbeveling 8).

Wat verder opvalt, is dat de VVM-systematiek verschillende minimale implementatietermijnen kent. Voor wetgeving die private partijen betreft, is de termijn twee maanden. En voor wetgeving die medeoverheden betreft, bedraagt zij drie maanden. Onduidelijk is waarom de minimale invoeringstermijn voor private partijen korter kan zijn dan die voor medeoverheden.⁹

Aanbeveling 7

Wij adviseren om te experimenteren met een invoeringstermijn van minimaal drie maanden voor wet- en regelgeving die burgers en/of bedrijven betreft.

Wij adviseren om in de Voorjaarsrapportage 2016 verslag te doen van de vormgeving en de bevindingen van dit experiment.

Verbeterde verslaglegging op dossierniveau

In het voorgaande hebben wij diverse kanttekeningen geplaatst bij de inzichtelijkheid, juistheid en volledigheid van het kwantitatieve beeld in de Voorjaarsrapportage. Toekomstige voortgangs-rapportages kunnen worden verbeterd door onderstaande tabel te hanteren. Deze tabel beschrijft de structurele én de eenmalige gevolgen voor de regeldruk voor de komende jaren. Zij geeft daarmee rekenschap van het feit dat

⁹ In de Voorjaarsrapportage (blz. 4) geeft het kabinet aan dat een invoeringstermijn van drie maanden in het verleden niet werkbaar is gebleken. Het verwijst daarbij naar een eerdere Kamerbrief van 11 december 2009 (Kamerstuk 29 515, nr. 309). Deze eerdere brief verwijst echter alleen naar experimenten, waaruit zou blijken dat een invoeringstermijn van drie maanden niet werkbaar was, zonder dat duidelijk wordt hoe die experimenten destijds zijn uitgevoerd en welke problemen een invoeringstermijn van drie maanden met zich meebracht.

eenmalige gevolgen voor de regeldruk ook als zeer belastend worden ervaren (zie hierboven). Bovendien geeft de tabel ook aan of en in hoeverre de VVM-systematiek is gehanteerd.

Maatregel				
Korte omschrijving van de maatregel				
Korte kwalitatieve duiding van de gevolgen voor de regeldruk				
Kwantitatief beeld				
	2015	2016	2017	Na 2017 (op jaarbasis)
Structurele verandering regeldruk (in €)				
Eenmalige verandering regeldruk (in €)				
Voldoet aan VVM-systematiek	ja / nee (incl. uitzonderingsgrond)			

Aanbeveling 8

Wij adviseren om in volgende voortgangsrapportages voor elke maatregel die (positieve of negatieve) gevolgen heeft voor de regeldruk, bovenstaande tabel in te vullen en in de rapportage op te nemen.

Maatwerkaanpak

In de maatwerkaanpak beziet het kabinet samen met stakeholders welke knellende wet- en regelgeving aandacht verdient. Het kabinet streeft naar ten minste 15 maatwerktrajecten gedurende deze kabinetsperiode. In april 2014 had het volgens de Voorjaarsrapportage (Bijlage II) inmiddels 14 trajecten in gang gezet. Sindsdien is nog een tweede tranche trajecten opgezet, zodat het kabinet nu reeds heeft voldaan aan zijn inspanningsverplichting. Het is echter nog te vroeg om te duiden wat de trajecten opleveren in termen van merkbaar minder regeldruk.

Aanbeveling 9

Wij adviseren om in toekomstige voortgangsrapportages per maatwerktraject aan te geven:

- welke inhoudelijke afspraken in het betreffende traject zijn gemaakt,
- of en in hoeverre die afspraken moeten worden vertaald in wijzigingen in wet- en regelgeving,
- wanneer die wijzigingen zijn voorzien (verwachte inwerking-tredingsdatum) en met welke invoeringstermijn,
- welke bewindspersoon voor die wijzigingen verantwoordelijk is, en
- in welke mate deze wijzigingen in 2017 leiden tot een merkbare vermindering van de regeldruk (in euro's) voor burgers, bedrijven en professionals.

Internetconsultaties

Het kabinet rapporteert dat het gebruik van dit instrument sterk is toegenomen: van 77 in 2013 naar 42 alleen al in de eerste vier maanden van 2014. Verder meldt de rapportage dat de betreffende internetsite met 67.000 bezoekers goed wordt bezocht. Het is echter moeilijk deze cijfers op waarde te schatten. Zo is onduidelijk hoeveel wetsvoorstellen in

principe in aanmerking voor consultatie kwamen. En evenmin is duidelijk of het aantal bezoekers ook unieke bezoekers betreft en of het ook daadwerkelijk alleen stakeholders betreft.

Aanbeveling 10

Wij adviseren om in de voortgangsrapportages te vermelden hoeveel wetsvoorstellen voor internetconsultatie in aanmerking kwamen.

Wij adviseren om inzichtelijk te maken hoeveel van de unieke bezoekers van de website daadwerkelijk stakeholders zijn.

Het kabinet geeft in de Voorjaarsrapportage aan dat de input van burgers, bedrijven en professionals bijdraagt aan de wetgevingskwaliteit en het voorkomen van onnodige regeldruk. Dit wordt echter niet nader onderbouwd.

Aanbeveling 11

Wij adviseren om in een volgende voortgangsrapportage inzichtelijk te maken welke bijdrage de input uit de internetconsultaties heeft geleverd aan het beperken of verminderen van de regeldruk.