

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

Evaluatie Actal 2007-2010

Opdrachtgever
Actal

Referentie

Arnhem, 12 oktober 2010
Ons kenmerk 1011320-021/hpo/jba

Inhoud

0	Managementsamenvatting	1
1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding, doel en onderzoeksvragen	6
1.2	Opzet en uitvoering van het onderzoek	7
1.3	Leeswijzer	8
2	Actal	10
2.1	Aanleiding en missie	10
2.2	Ontwikkeling 2000-2006	11
2.3	Ontwikkeling 2007-2010	12
2.4	Actal en zijn omgeving	14
2.5	Verbreding van regeldruk naar IA(K)	16
2.6	College en secretariaat	18
3	Bevindingen en analyse	20
3.1	Het takenpakket 2007-2010	20
3.2	Ex ante toetsing	21
3.3	Convenanten	30
3.4	Verinnerlijkingsonderzoeken	34
3.5	Strategische adviezen	38
3.6	Medeoverheden	42
3.7	Internationaal	44
4	Taakuitvoering Actal	49
4.1	Opdracht Actal	49
4.2	Kwaliteit	52
4.3	Efficiency	54
4.4	Effectiviteit Actal	56
4.5	Cultuuromslag bij regelgevers	59
4.6	Slotsom	63
5	Conclusies	65
6	Summary	70
	Epiloog: lijnen voor de toekomst	75
	Regeldruk en effecten van regelgeving	76
	Verschillende functies	76
	Randvoorwaarden voor de toekomst	78

Bijlagen

1	Uitwerking onderzoeksopzet
2	Overzicht respondenten
3	Overzicht geraadpleegde documenten
4	Casebeschrijvingen
5	Achtergrondinformatie ex ante toetsing
6	Overzicht strategische adviezen

0 Managementsummarie

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) bestaat sinds 2000. Het is een tijdelijk adviescollege onder de Kaderwet adviescolleges. In de afgelopen tien jaar is het college eenmaal, in 2006, opnieuw ingesteld en is de zittingstermijn van het college enkele malen verlengd. Daarbij is telkens de opdracht uitgebreid. Oorspronkelijk had het adviescollege als missie het bewerkstelligen van een cultuuromslag bij regelgevers die er op gericht is dat zij bij hun werkzaamheden voortdurend de gevolgen van regelgeving voor administratieve lasten voor bedrijven laten meewegen. Daartoe diende het adviezen uit te brengen aan regering en parlement over voorgenomen wet- en regelgeving. In de loop der jaren is de taak uitgebreid naar gevolgen voor administratieve lasten voor burgers en professionals. Ook kreeg het een taak op het vlak van bestaande wet- en regelgeving. Bij de laatste verlenging in 2008 is in het Instellingsbesluit de opdracht uitgebreid tot advisering over strategische vraagstukken op het terrein van regeldruk en advisering van andere overheden (provincies en gemeenten). De huidige instellingsduur eindigt op 1 juni 2011.

Op grond van artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges dient Actal elke vier jaar een evaluatierapport op te stellen over het eigen functioneren. KplusV organisatieadvies (KplusV) heeft het evaluatieonderzoek in 2010 uitgevoerd in opdracht van Actal. Het evaluatierapport treft u hierbij aan. Het behandelt de effectiviteit van Actal – onder meer in het realiseren van zijn missie – en de efficiency van zijn werkzaamheden. Het rapport gaat tevens in op de positie van Actal in zijn omgeving en de ontwikkeling die daarin is waar te nemen.

Het rapport presenteert in hoofdstuk 3 de bevindingen van de interviews en documentanalyses van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 geeft KplusV op basis van de bevindingen antwoorden op de vragen naar effectiviteit, efficiency en kwaliteit van het werk van Actal en over de positie en taakinvulling van het adviescollege. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van de evaluatie. In een Epiloog schetst KplusV vanuit de resultaten van de evaluatie, lijnen hoe kan worden gewaarborgd dat in de toekomst regelgevers structureel aandacht blijven schenken aan vermindering van regeldruk en aan andere effecten van regelgeving voor bedrijven, burgers en professionals en aan interbestuurlijke effecten.

De evaluatie heeft betrekking op de periode 2007 tot medio 2010. In de evaluatie is aandacht besteed aan de adviezen in het kader van de ex ante toetsing van administratieve lasten, de strategische advisering, de advisering aan provincies en gemeenten en aan de internationale activiteiten van Actal.

Ex ante toetsing Administratieve lasten

KplusV concludeert dat Actal in de onderzochte periode productief is geweest op het vlak van afhandeling van dossiers bij de ex ante toetsing. Naast behandeling van dossiers en adviezen over dossiers heeft Actal gewerkt aan het tot stand brengen van convenanten met een aantal ministeries opdat die de toetsing zelf ter hand nemen en een advies van Actal niet meer hoeft te worden verstrekt. De totale productie is bereikt met een college en staf van beperkte omvang. De ex ante toetsing en advisering worden doorgaans snel uitgevoerd en vormen geen belemmering in de voortgang van de regelgevingsprocessen. De adviezen zijn gebaseerd op consequente en deskundige toetsing van het gebruik van het standaardkostenmodel en komen tot stand in overleg met de dossierhouders binnen de ministeries.

De adviezen kennen een constante en voldoende kwaliteit. KplusV concludeert dat Actal op dit onderdeel van zijn taak efficiënt en kwalitatief voldoende opereert.

De centrale vraag is of Actal heeft bijgedragen aan een cultuuromslag bij de regelgevers op de departementen als het gaat om rekening houden met administratieve lasten. Met andere woorden, is Actal effectief geweest op dit vlak? Voor het in beeld brengen van deze cultuuromslag is vanaf het eerste instellingsbesluit het begrip 'verinnerlijking' gehanteerd. Er zijn de afgelopen jaren verinnerlijkingsonderzoeken uitgevoerd. Ook in 2010 is zo'n onderzoek uitgevoerd. Daarin wordt geconcludeerd dat de verinnerlijking bij medewerkers van departementen is toegenomen, zij het dat het houdingsaspect, dat gehanteerd wordt naast de aspecten kennis en gedrag, broos is. De resultaten van het evaluatieonderzoek van KplusV komen grotendeels overeen met die van het verinnerlijkingsonderzoek. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de toetsing op ministeries adequaat wordt uitgevoerd.

Dat de ex ante toetsen worden uitgevoerd op de departementen en er enige toename is in de verinnerlijking van 'rekening houden met administratieve lasten', is het gevolg van verschillende factoren. Die hebben onder meer betrekking op de kwantitatieve doelen inzake vermindering van regeldruk die het kabinet Balkenende IV heeft gesteld, de programma's en programmadirecties voor regeldrukvermindering binnen de rijksdienst, het instellen van coördinatoren voor administratieve lasten binnen de departementen en interdepartementale overleggen over regeldrukvermindering op het niveau van de coördinatoren en het hoger management. De aandacht voor regeldruk en daarmee voor administratieve lasten als onderdeel daarvan, is op rijksniveau in de onderzoeksperiode in hoge mate geïnstitutionaliseerd geweest.

Ook Actal heeft een positieve bijdrage geleverd aan het feit dat de gevolgen voor administratieve lasten worden meegewogen bij wet- en regelgeving:

- het adviescollege heeft bijgedragen aan de toename van kennis ter zake;
- de toets is een onvermijdelijke stap in het proces van voorbereiding van wet- en regelgeving;
- de inzet van Actal is deskundig, voorspelbaar en consequent geweest;
- Actal was in de procedure goed bereikbaar, handelde snel en dacht mee met regelgevers over relevante vraagstukken ter zake van administratieve lastenvermindering;
- in de voorbereiding van de convenanten is aandacht geschonken aan organisatorische en procesaspecten van waarborging van de toetsing.

Op een aantal punten heeft het werk van Actal niet een stimulerende invloed gehad op de ontwikkeling van een positieve houding tegenover de toetsing van regelgeving op administratieve lasten, vanwege:

- de sterke nadruk die Actal conform zijn mandaat legt op het nauwgezet toepassen van het standaardkostenmodel en de kwantificering van lasten;
- het accent dat de administratieve lastentoets krijgt vanwege de advisering door Actal, terwijl het één van de zestien toetsen is die regelgevers moeten uitvoeren;
- de noodzaak van volledige toepassing van de toets ongeacht aard van de regeling en de mate waarin administratieve lasten in het geding zijn (vraagstuk van proportionaliteit in de toepassing van de toets).

Binnen de rijksdienst wordt de benadering van Actal te eenzijdig gevonden. Wel wordt onderkend dat Actal op het vlak van toetsing van administratieve lasten in de loop der jaren een nuttige functie heeft vervuld. Als toetsende instantie heeft Actal een stevige positie opgebouwd.

Dit wordt breed onderkend, door bestuurders, politici, maatschappelijke organisaties en vanuit de departementen. Met name parlementariërs en maatschappelijke organisaties wijzen op het belang van de onafhankelijke positie van Actal die heeft bijgedragen aan de transparantie van de wijze waarop bij regelgeving rekening wordt gehouden met administratieve lasten.

In het licht van de oorspronkelijke doelstelling van Actal, namelijk een bijdrage leveren aan de structurele aandacht voor administratieve lasten bij voorbereiding van regelgeving, is het werk van Actal effectief geweest, wordt in het evaluatierapport geconcludeerd.

Er is de laatste jaren nadrukkelijk en breed de behoefte ontstaan aan een breder perspectief op toetsen van effecten van regelgeving dan alleen administratieve lasten. Bij ministeries is behoefte aan zicht op andere aspecten van regeldruk, zoals toezichtskosten, nalevingskosten, uitvoeringskosten en verwervingslasten bij subsidieregelingen. Daar kon Actal bij de ex ante toetsen beperkt aandacht aan besteden. De ruimte die het laatste instellingsbesluit biedt om ex post de bedrijfseffectentoets van regelingen te beoordelen, heeft Actal in de onderzoeksperiode beperkt gebruikt. Wel heeft het een onderzoek laten verrichten naar regeldruktoetsen die worden gebruikt, waaronder de bedrijfs-effectentoets.

In de beleving op de ministeries is de advisering over ex ante toetsing (primair gericht op administratieve lasten) thans te smal geworden.

Concluderend kan worden gesteld dat Actal een stevige positie heeft verworven op het vlak van ex ante toetsing van administratieve lasten. Het heeft bijgedragen aan het feit dat er standaard aandacht aan wordt besteed door regelgevers. Maar aan het einde van deze laatste zittingstermijn is het perspectief op administratieve lasten te beperkt geworden en moeten regeldruk en effecten van regelgeving in het algemeen bij toetsing in beeld worden gebracht. Het perspectief van regelgevingstoetsen moet worden verbreed.

Strategische Advisering

Actal heeft in de onderzoeksperiode de gewenste verbreding naar regeldruk en andere effecten wel in zijn strategische advisering opgepakt. Het heeft verschillende strategische adviezen uitgebracht en onderzoeken naar verschillende aspecten van regeldruk en dienstverlening laten uitvoeren. Hoewel de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen en onderzoeken volledig en breed worden onderkend, wordt met name vanuit de ministeries niet zonder meer positief geoordeeld over deze adviezen. De adviezen zijn bij slechts een beperkte groep actoren bekend. In de perceptie van de ontvangers van de adviezen op de departementen sluiten de strategische adviezen te weinig aan bij:

- de aanwezige kennis en informatie op de departementen;
- de relevante probleemstelling bij onderwerpen;
- de afwegingen die in beleid zijn en worden gemaakt;
- de stadia waarin beleidsvorming en regelontwikkeling zich bevinden.

Ook worden de strategische adviezen te weinig vernieuwend gevonden. Ze zijn in de beleving van de actoren binnen de rijksdienst teveel kritisch reagerend op initiatieven vanuit de ministeries in plaats van dat ze zelf verkennend zijn en onderwerpen initiëren.

Hoewel een aantal adviezen aanwijsbaar heeft doorgewerkt in de ontwikkeling van regelgeving – zoals de '*lex silencio positivo*', mogelijkheden van '*regulatory impact assessments*' en 'vaste verandermomenten' voor regelgeving – is de wijze waarop de meeste strategische adviezen door vertegenwoordigers van ministeries worden gepercipieerd volgens KplusV van invloed op de bruikbaarheid van de adviezen en daarmee de doorwerking ervan in beleid en regelgeving. Ze beperken de effectiviteit van Actal als strategisch adviesorgaan.

Vanuit de ministeries wordt aangegeven dat intensievere communicatie over probleemstelling, inhoud en inbreng van adviezen, zou bijdragen aan de effectieve doorwerking van adviezen. Dat zou betekenen dat er nauwer moet worden samengewerkt op dit vlak en dat Actal als adviesorgaan op minder afstand van de departementen en het kabinet opereert. KplusV signaleert dat op dit vlak er een spanning is tussen de door maatschappelijke partijen en politici gewenste en gewaardeerde onafhankelijkheid en afstandelijkheid van Actal in de toetsrol (de onafhankelijke 'waakhond') en de gevoelde behoefte bij ministeries aan nabijheid in de strategische adviesrol.

Maatschappelijke actoren en politici hebben beperkt zicht op de uitgebrachte strategische adviezen. De maatschappelijke profilering van de adviezen over de specifieke onderwerpen is ook beperkt. Deze actoren oordelen positief op de adviezen die zij wel kennen. Zij wijzen er op dat Actal ook onderwerpen moet kunnen agenderen die (nog) niet passen bij de beleidsagenda's van het kabinet.

Er is binnen de overheid en bij maatschappelijke actoren veel waardering voor de periodieke voortgangsrapportages die Actal uitbrengt over de vorderingen van het kabinetsbeleid met betrekking tot vermindering van de regeldruk.

Ten aanzien van de strategische advisering concludeert KplusV, dat Actal de breedte van de onderwerpen waarover het kan adviseren, wel oppakt en het zich steeds meer tot strategisch adviesorgaan ontwikkelt, maar dat het sinds 2008 nog niet op alle relevante onderwerpen de positie van effectief en gezaghebbend adviesorgaan van regering en parlement heeft weten te realiseren.

Overige Advisering

De advisering aan provincies en gemeenten is sinds 2008 nog beperkt in omvang geweest. Actal heeft enkele onderzoeken laten uitvoeren en adviezen gegeven en heeft die in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) breed verspreid onder gemeenten. Er zijn enkele bilaterale contacten geweest met gemeenten en provincies. De strategie van Actal om via bestaande organisaties en bestaande relaties van die organisaties, zoals de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van BZK, de andere overheden te bereiken, lijkt volgens KplusV een logische werkwijze om als relatief kleine organisatie adequaat invulling te geven aan de opgedragen taak jegens deze vele overheden. Voor provincies en gemeenten en hun koepelorganisaties VNG en IPO is Actal vooral een aanvullend informatiebron en expertisecentrum op het vlak van vermindering van regeldruk. Het is tevens een aanvullend kanaal om te kunnen bewerkstelligen dat regelgeving op rijksniveau minder leidt tot toename van interbestuurlijke lasten.

In internationaal perspectief was Actal de eerste in zijn soort. Het adviescollege is actief geweest bij de totstandkoming van vergelijkbare organisaties in andere EU-landen. Ook hebben Actal en de Regiegroep Regeldruk samengewerkt aan de verspreiding van het standaardkostenmodel naar andere landen. Met zijn huidige zusterorganisaties is Actal actief om in 'Brussel' bij de EU de toetsing van regelgeving aan lasten voor burgers en bedrijven op de agenda te krijgen en te houden.

Dankzij inspanningen van Actal, de Nederlandse regering en ministeries staat Nederland internationaal bekend als een land waar actief wordt gewerkt aan regeldrukvermindering. Internationale organisaties dringen bij Nederland er op aan om te komen tot verbreding van het perspectief op analyse en toetsing van effecten van regelgeving.

Toekomst

In de onderzoeksperiode is de politiek-bestuurlijke aandacht verbreed van administratieve lasten naar regeldruk en nog breder naar integrale afweging van kosten en baten van regelgeving. In de toekomst zet zich dit naar verwachting van KplusV door. Aandacht bij regelgevers voor deze aspecten is geen vanzelfsprekendheid. Zij zal moeten concurreren met andere belangen, wensen en doelen. De kern van de activiteiten van Actal die gericht is op ex ante toetsing van administratieve lasten, is thans te smal geworden. In zijn huidige vorm sluit Actal niet meer aan bij de verbrede aandacht voor regeldruk en overige effecten van regelgeving.

Voortbouwend op de evaluatieresultaten schetst KplusV in de Epiloog van dit rapport lijnen voor de wijze waarop in de toekomst kan worden gewaarborgd dat rekening wordt gehouden met effecten van regeldruk en andere effecten voor bedrijven, burgers en professionals. Op dit vlak dienen in en rond de departementale regelgevers een aantal functies te worden georganiseerd:

- adviesfunctie;
- toetsfunctie;
- stimuleringsfunctie.

Om te waarborgen dat die functies effectief kunnen worden uitgevoerd, worden aanvullende randvoorwaarden geschetst:

- politiek-bestuurlijke randvoorwaarden;
- organieke randvoorwaarden: inrichting van organisatie en processen en vastleggen van verantwoordelijkheden; sturing vanuit het hoger management; interdepartementale coördinatie;
- *checks and balances* gericht op het transparant maken van de toetsing en de resultaten van de toetsing.

De politiek is thans aan zet om aan te geven op welke gewenste wijze kan worden gewaarborgd dat regeldruk en andere effecten van regelgeving worden meegenomen bij de voorbereiding en besluitvorming over wet- en regelgeving. Daarbij is tevens de vraag aan de orde op welke wijze de functies moeten worden georganiseerd en of er moet worden overgegaan tot de instelling van een externe instantie of aansluiting bij een bestaande instantie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding, doel en onderzoeksvragen

In 2000 is onder de Kaderwet adviescolleges het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) ingesteld als een onafhankelijk en tijdelijk adviescollege. In 2006 en 2008 is de zittingsduur van het College verlengd tot respectievelijk 2009 en 2011. De missie van Actal is het bewerkstelligen van een cultuuromslag bij regelgevers, met als resultaat een permanent lage regeldruk. De cultuuromslag is er op gericht dat regelgevers bij departementen en andere overheden bij hun werkzaamheden voortdurend de gevolgen van administratieve lasten voor bedrijven en burgers laten meewegen. In de Kaderwet is vastgelegd dat adviescolleges periodiek een evaluatieverslag opstellen waarin zij aandacht besteden aan hun taakinfilling. In dat kader is Actal in 2010 voor de derde maal geëvalueerd. De evaluatie is uitgevoerd door KplusV organisatieadviesbureau (KplusV) in opdracht van Actal. Dit rapport is het verslag van de evaluatie.

De algemene evaluatievraag luidt: ***hoe heeft Actal invulling gegeven aan zijn taken zoals omschreven in het instellingsbesluit?***

Deze vraag is in het kader van deze derde evaluatie verbijzonderd en de centrale vraag in deze evaluatie is of en in hoeverre Actal heeft bijgedragen aan het verwezenlijken van de beoogde cultuuromslag bij regelgevers, met name ministeries, zodat zij de regeldruk zelfstandig en blijvend beperken. Deze is uitgewerkt in onderstaand doel en evaluatievragen. De onderzoeksperiode betrof 1 januari 2007 tot medio 2010.

Doel

Het doel van het onderzoek luidt:

'Het in beeld brengen of en in welke mate Actal zijn missie heeft verwezenlijkt, in casu een bijdrage heeft geleverd aan het verwezenlijken van een cultuuromslag bij regelgevers. Daarbij moeten ook de effectiviteit en efficiëntie worden geduïd van de taken (zoals verwoord in het instellingsbesluit en de wijzigingen hierop) waarmee Actal zijn bijdrage aan de (eventuele) cultuuromslag heeft geleverd.'

In het kader van dit doel zijn onderzoeksvragen opgesteld rond vier dimensies die noodzakelijk zijn voor goed functioneren van (publieke) organisaties: positie en taakinfilling, kwaliteit, effectiviteit en efficiency.

Evaluatievragen

De evaluatievragen luiden:

- *Heeft Actal op een effectieve wijze invulling gegeven aan zijn missie: het bewerkstelligen van een cultuuromslag bij de regelgevers?*
- *Vervult Adviescollege Actal op een kwalitatief goede wijze zijn formele werkzaamheden?*
- *Heeft Actal met een efficiënte inzet van mensen en middelen zijn werkzaamheden uitgevoerd?*
- *Heeft Actal op een juiste wijze invulling gegeven aan zijn positie als adviescollege en aan de invulling van zijn opdracht?*
- *Wat zijn de conclusies en aanbevelingen voor de toekomstige positie en taken van Actal?*

1.2 Opzet en uitvoering van het onderzoek

Met de verlenging van de zittingsduur in 2008 is aan Actal een bredere opdracht meegegeven, nadat vanaf 2004 al een aantal malen een verbreding had plaatsgevonden naar toetsing van administratieve lasten van voorgenomen en bestaande regelgeving voor zowel burgers als bedrijfsleven. Vanaf juni 2008 heeft Actal ook een functie gekregen gericht op vermindering van administratieve lasten vanwege regelgeving van gemeenten en provincies en de regeldruk voor professionals. De verbreding heeft consequenties voor het onderzoekskader. Het aantal regelgevers omvat immers meer dan de ministeries, namelijk ook de EU, provincies en gemeenten. In hoofdstuk 2 wordt het speelveld van Actal geschetst.

Het onderzoek richt zich op de taakuitvoering van Actal op het brede speelveld waarin het opereert. De aandacht richt zich primair op de rijksoverheid, maar daarnaast ook op de andere overheden en de EU en EU-lidstaten. Naast evaluatie van de effectiviteit en efficiency van Actal, ligt het accent van het onderzoek op het centrale element uit de missie van Actal: de bijdrage aan de cultuuromslag op de ministeries inzake het laten meewegen van administratieve lasten bij voorgenomen wet- en regelgeving.

Aanpak

Het onderzoek kende de volgende aanpak:

1. opstellen van het evaluatiekader;
2. gegevensverzameling:
 - desk-study;
 - dossieronderzoek;
 - interviews;
 - review van bestaande onderzoeken.
3. analyse en rapportage.

KplusV is het onderzoek gestart met het opstellen van het evaluatiekader. De vraagstelling is uitgewerkt en de deelvragen zijn geoperationaliseerd.

Bij de gegevensverzameling zijn verschillende deelonderzoeken uitgevoerd. Allereerst zijn programma's en jaarverslagen van Actal bestudeerd, alsmede enkele strategische adviezen en onderzoeken.

Er zijn vijftien dossiers geselecteerd voor nader onderzoek. Het betrof hierbij getoetste wet- en regelgevingsdossiers die hebben geleid tot een advies van het Adviescollege, dossiers die ambtelijk zijn afgehandeld en amendementen. Aansluitend zijn telefonische interviews gehouden met de dossierhouders van de dossiers die zijn bestudeerd – voor zover die ten tijde van het onderzoek nog werkzaam waren op het betreffende beleidsterrein.

Er zijn groepsinterviews gehouden met:

- leden van het Adviescollege Actal;
- de secretaris en plv. secretaris van Actal;
- de overige inhoudelijke medewerkers van het secretariaat van Actal;
- de coördinatiegroepen ICRAAL en COR;
- vertegenwoordigers van de drie zusterorganisaties van Actal uit Duitsland, Zweden en Groot-Brittannië.

Voorts zijn individuele interviews gehouden met:

- de beide demissionaire coördinerende bewindslieden voor regeldrukvermindering in het kabinet Balkenende IV;
- drie leden van de Tweede Kamer;
- de twee Projectdirecteuren van de ministeries van Financiën en Economische Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK);
- de betrokken (plv.)secretarissen-generaal van zeven ministeries;
- directieleden van Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO);
- vertegenwoordigers van VNO-NCW en vier brancheorganisaties.

Er zijn in 2010 twee onderzoeken uitgevoerd die we nader konden analyseren: het onderzoek naar verinnerlijking (uitgevoerd door Research voor Beleid) en het evaluatieonderzoek naar de convenanten die eind 2008 en in 2009 zijn afgesloten tussen Actal en zes ministeries (uitgevoerd door het Actal secretariaat).

In de rapportagefase heeft KplusV voorlopige bevindingen en conclusies gepresenteerd en besproken in een bijeenkomst met twee leden van het College en twee vertegenwoordigers van het secretariaat van Actal. De evaluatie is begeleid door een vertegenwoordiging van het secretariaat van Actal: dr. R.W. van Zijp, dr. mr. J.A. Sleifer, dr. J.A. van Bockel en mevrouw drs. P. Officier. De begeleidingsgroep is driemaal bijeen geweest met onderzoekers van KplusV. Tijdens de laatste bijeenkomst is de conceptrapportage besproken.

Voorts is een concept voorgelegd aan een klankbordgroep bestaande uit de heren A.H.A. Thijssen, drs. M. Jansen (Ministerie van BZK) en drs. J.C.M. Nijland (Ministerie van Financiën).

De evaluatie is uitgevoerd in de maanden juni en juli van 2010 door de KplusV-onderzoekers:

- drs. R.C.(Robert) Capel;
- dr. H.P.(Henry) Potman;
- mr. I.D.(Irene) Veldman;
- ir. M.J.P.(Mark) Leemans;
- drs. R.J.(Roel) van den Brand.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport schetsen wij Actal in zijn omgeving. Zijn positie en formele opdracht worden beschreven. Tevens bevat hoofdstuk 2 een schets van enkele relevante ontwikkelingen die passen bij de onderwerpen uit het Instellingsbesluit van juni 2008. In hoofdstuk 3 presenteren we de bevindingen uit onze gegevensverzameling. Dit hoofdstuk vormt de basis voor hoofdstuk 4 waarin we als KplusV adviesbureau een evaluatief oordeel geven over positie en taakinvulling, kwaliteit, efficiency en effectiviteit van het opereren van Actal. In het bijzonder besteden we aandacht aan zijn bijdrage aan de culturomslag bij ministeries als het gaat om het laten meewegen van administratieve lasten bij regelgeving. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van het evaluatieonderzoek.

In de Epiloog van dit rapport trekken we de lijnen uit de evaluatie door met het oog op de toekomst rond advisering en toetsing op het vlak van wat in het Angelsaksisch taalgebruik 'Better Regulation'¹ wordt genoemd. We reiken overwegingen aan die gebruikt kunnen worden bij politiek-bestuurlijke keuzes voor het waarborgen van vermindering van regeldruk voor burgers en bedrijven en een integrale afweging van baten en lasten bij voorgenomen regelgeving.

¹ OECD, Better regulation in the Netherlands, Parijs 2009.

2 Actal

2.1 Aanleiding en missie

Op 30 maart 2000 is het Adviescollege toetsing administratieve lasten² (Actal) ingesteld op basis van de Kaderwet adviescolleges³. Het belang van het instellen van een extern adviescollege is door het kabinet erkend naar aanleiding van de rapportages van de Commissie administratieve lasten⁴. Deze commissie, ook wel commissie Slechte genoemd naar haar voorzitter, had tot taak adviezen uit te brengen die kunnen leiden tot een substantiële vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

'Doel van het adviescollege zou in de eerste plaats moeten zijn door toetsing van voorgenomen regelgeving op de gevolgen van administratieve lasten bij te dragen aan de verinnerlijking van de aandacht voor de administratieve lastenproblematiek bij de ministeries', staat in de Nota van Toelichting van het Instellingsbesluit.⁵ De missie van Actal is ook wel verwoord als het bewerkstelligen van een cultuuromslag bij ministeries met als resultante een permanente reductie van administratieve lasten.

Het College krijgt de taak om de regering en de Staten-Generaal te adviseren over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van voorgenomen regelgeving. Onder voorgenomen wetten worden begrepen voorstellen voor wetten, besluiten en regelingen vanuit de regering en initiatiefvoorstellen vanuit de Tweede Kamer, nota's van wijzigingen en amendementen.

Een tweede taak is het adviseren over departementale actieprogramma's voor de reductie van administratieve lasten voor bedrijven als gevolg van bestaande regelgeving.

Actal adviseert op schriftelijk verzoek van een minister of van één van de Kamers van de Staten-Generaal. Daarnaast kan Actal de minister die het aangaat ongevraagd adviseren. Indien het College dat voornemen heeft, stelt het de desbetreffende minister en Kamers in kennis. Conform de Kaderwet kan het Adviescollege niet uit eigen beweging de Kamers adviseren.

De Nota van toelichting bij het besluit stelt dat 'uitgangspunt is dat de adviezen van het College serieus genomen dienen te worden, maar dat tegelijkertijd de advisering door het College de voortgang van de regelgeving niet te veel moet belemmeren'⁶. De verwachting wordt uitgesproken dat met de aanjagende rol van Actal de verinnerlijking binnen enkele jaren bereikt zal zijn.

Actal is ingesteld conform de Kaderwet adviescolleges als een onafhankelijk en tijdelijk adviescollege.

² Besluit van 30 maart 2000, houdende instelling van een Adviescollege toetsing administratieve lasten, Staatsblad 2000, 162.

³ Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges).

⁴ Besluit van 27 november 1998 (Stcrt. nr. 232), houdende instelling van de Commissie administratieve lasten, tussenrapportage 'de papierberg te lijf' (10 mei 1999) en eindrapportage 'regels zonder overlast' (25 november 1999).

⁵ Zie noot 2.

⁶ Zie noot 2.

Actal is voor advisering over het vraagstuk administratieve lasten ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar. Volgens de Kaderwet adviescolleges kan deze termijn bij Koninklijk Besluit eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.

2.2 Ontwikkeling 2000-2006

Na afloop van de zittingsperiode van Actal is in 2004 bij Koninklijk Besluit besloten om het mandaat van Actal te verlengen tot 2006⁷ en het werkterrein uit te breiden naar advisering over de gevolgen van bestaande regelgeving op de administratieve lasten voor bedrijven. Mede op basis van de eerste evaluatie van Actal (2003) werd geconcludeerd dat de aanpak van administratieve lasten nog in onvoldoende mate was verinnerlijkt bij de departementen. Daarbij is tevens besloten om de coördinatie van reductie van administratieve lasten te beleggen bij de minister van Financiën in plaats van de minister van Economische Zaken. De staatssecretaris van Economische Zaken behield een medecoördinerende verantwoordelijkheid met betrekking tot reductie van administratieve lasten voor bedrijven.

In 2005 is met een wijziging van het instellingsbesluit besloten om het werkterrein van Actal verder te verbreden van het bedrijfsleven naar burgers⁸. Zowel het adviseren over de gevolgen van voorgenomen regelgeving op de administratieve lasten als de adviestaak over programma's en maatregelen inzake vermindering van administratieve lasten als gevolg van bestaande regelgeving is verbreed naar burgers. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing is verantwoordelijk gesteld voor de coördinatie van de reductie van administratieve lasten voor burgers.

Omdat de bijdrage van Actal door het kabinet als onmisbaar werd ervaren is in 2006 na afloop van de verlengde zittingsduur van Actal besloten om het Adviescollege opnieuw in te stellen tot 1 juni 2009⁹. De regering achtte het van belang dat Actal tot het einde van het kabinet Balkenende II een bijdrage zou leveren aan de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten van het bedrijfsleven te reduceren met 25% door toetsing van kwantitatieve aspecten in voorgenomen regelgeving. Het eerste verinnerlijkingsonderzoek (2005) pleitte eveneens voor het voortbestaan van Actal door te concluderen dat de verinnerlijking bij ministeries van de aanpak van administratieve lasten voor bedrijven verder kon worden verbeterd. Het kabinet was tevens van mening dat een verdere bijdrage van Actal aan verankering van structurele aandacht van ministeries voor administratieve lasten voor burgers van groot belang was.

Eind 2006, begin 2007 heeft een tweede evaluatie van Actal plaatsgevonden over de periode 2003-2006. Hierin is geconcludeerd dat Actal doelmatig heeft gefunctioneerd en dat Actal duidelijk een bijdrage heeft geleverd aan de verbeterde kennis en vergrote aandacht voor administratieve lasten bij departementen.

⁷ Besluit van 7 februari 2004 tot wijziging van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten in verband met de verlenging van de duur waarvoor het College is ingesteld en enige andere wijzigingen (Verlengingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten), Staatsblad 2004, 66.

⁸ Besluit van 4 februari 2005, houdende wijziging van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten in verband met de taakuitbreiding met administratieve lasten voor burgers (Besluit taakuitbreiding ACTAL met administratieve lasten burgers), Staatsblad 2005, 113.

⁹ Besluit van 17 februari 2006 tot instelling van een Adviescollege toetsing administratieve lasten 2006 (Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten 2006), Staatsblad 2006, 138.

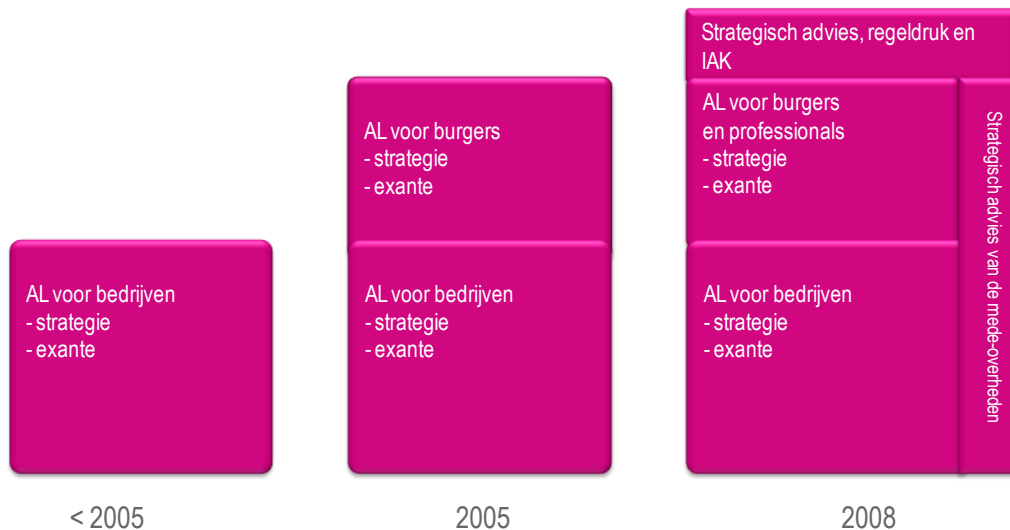
Actal krijgt lof toegezwaaid voor zijn snelle en adequate werkwijze. De advisering over voorgenomen wet- en regelgeving is doeltreffend geweest. De effecten van de advisering over bestaande wet- en regelgeving zijn daarentegen beperkt, concluderen de onderzoekers.¹⁰

Verder hebben de onderzoekers gesteld dat bij de doelgroepen en andere overheden de producten van Actal niet of nauwelijks zichtbaar zijn en dat Actal door doelgroepen meer te betrekken bij de advisering meer draagvlak had kunnen creëren.

Een kritische noot betreft verder het tekortschieten van Actal in het meedenken over alternatieven en het strikt vasthouden aan het kloppend maken van de administratieve lastenberekening. De onderzoekers concluderen dat Actal niet voor 2009 kan worden opgeheven. Aanbevelingen zijn om de agenda van Actal te verbreden, bij toetsing een grotere eigen verantwoordelijkheid bij voor de departementen te leggen en doelgroepen meer te betrekken.

2.3 Ontwikkeling 2007-2010

Naar aanleiding van het evaluatierapport van februari 2007¹¹ heeft het kabinet in zijn standpunt kenbaar gemaakt aan de Tweede Kamer dat de aandacht voor regeldruk bij de departementen nog niet voldoende vanzelfsprekend was en Actal voor de lopende kabinetsperiode nog niet kon worden gemist. In juni 2008 heeft het kabinet daarom besloten om de zittingsduur van Actal te verlengen tot 1 juni 2011 en de taken en de bezetting van het Adviescollege uit te breiden¹².



Figuur 2.1. De ontwikkeling in de instellingsbesluiten.

¹⁰ Berenschot, Evaluatie Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), Utrecht, februari 2007.

¹¹ Berenschot, *ibid.*

¹² Besluit van 10 juni 2008 tot wijziging van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten 2006 in verband met de verlenging van de instellingsduur, de uitbreiding van de bezetting en de uitbreiding van de taken van het College, Staatsblad 2008, 2590.

Deze uitbreiding sluit ook aan bij het Coalitieakkoord van 2007 waarin een bredere aanpak van regeldruk is geformuleerd. In de nota van toelichting bij het instellingsbesluit wordt regeldruk omschreven als de investering die burgers en bedrijven moeten doen en de vrijheidsbeperking die ze ondergaan om zich aan de regels te houden.

Concreet betekent dit dat voor bedrijven naast de administratieve lasten ook nalevingskosten, toezichtlasten, verkrijgingskosten voor subsidies en kwaliteit van dienstverlening als onderdelen van regeldruk centraal staan. Voor burgers richt de aanpak zich op de kwaliteit van de dienstverlening, de merkbaarheid van de reductie van administratieve lasten en meer vertrouwen in de burger. Verder krijgt Actal de taak om medeoverheden op hun verzoek te adviseren over regeldruk.

Actal is vrij om in het uitgebreide takenpakket prioriteiten te benoemen. Advisering kan gevraagd en ongevraagd plaatsvinden. Actal is hierdoor in staat om zelf thema's op het terrein van regeldruk op de agenda te zetten.

De nieuwe adviestaak omvat verder strategische advisering over de ontwikkeling en toepassing van het integraal afwegingskader (IAK). Het IAK is een werkwijze voor het integraal beoordelen en verantwoorden van de kwaliteitsaspecten van beleid en regelgeving. Het IAK zal onder meer bestaan uit de parameters die indicaties geven voor regeldruk, zoals nalevingskosten, administratieve lasten et cetera en uit overige toetsen als bedrijfseffecten, milieueffecten. In de nota van toelichting bij het instellingsbesluit wordt vermeld dat het ministerie van Justitie het voortouw heeft bij het ontwikkelen van het kader in nauwe samenwerking met andere ministeries en Actal.

Wat betreft de toepassing van het afwegingskader heeft Actal de bevoegdheid om steekproefsgewijs te adviseren. Het beoogde effect is dat Actal veel eerder bij het wetgevingsproces betrokken wordt en (on-)gevraagd advies kan uitbrengen over aspecten van regeldruk en toetsen¹³.

Naast de genoemde uitbreiding blijft Actal verantwoordelijk voor de ex ante toetsing van administratieve lasten voor bedrijven en voor burgers als gevolg van voorgenomen wetgeving. Verder houdt Actal zich bezig met advisering over programma's en maatregelen met betrekking tot het reduceren van administratieve lasten als gevolg van bestaande regelgeving.

In het instellingsbesluit benadrukt het kabinet dat Actal een tijdelijk adviescollege is en dat in de lopende kabinetsperiode een zodanige verinnerlijking bij ministeries dient op te treden dat Actal als 'externe waakhond' overbodig wordt. Het doel van het kabinet is dat aan het einde van de kabinetsperiode aspecten van regeldruk structureel worden meegenomen bij het proces van nieuwe wetgeving door departementen.

De missie van Actal is aldus verbreed naar het bewerkstelligen van een cultuuromslag bij regelgevers die de *regeldruk* voor bedrijven, burgers, instellingen en professionals automatisch en blijvend verlichten.

¹³ In de toelichting bij het instellingsbesluit is het als volgt omschreven. Over de toepassing van het kader adviseert Actal steekproefsgewijs. Hierdoor wordt Actal veel vroeger bij het wetgevingsproces betrokken en kan het (on)gevraagd advies uitbrengen over de hierna vermelde regeldrukaspecten en regeldruktoetsen. Dit gebeurt nadat een dossier het gebruikelijke besluitvormings- en toetsingsproces t.b.v. de ministerraad heeft doorlopen. In het integrale afwegingskader zullen de parameters die indicaties geven voor regeldruk – zoals administratieve lasten, nalevingskosten, toezichtlasten, interbestuurlijke lasten en uitvoeringskosten – worden opgenomen.

In de periode waarover het onderzoek zich uitstrekt is de samenstelling van het college volledig gewijzigd. Onder meer voorzitter R.L.O. Linschoten werd op 1 januari 2009 opgevolgd door dr. S.R.A. van Eijck. Ook trad in 2008 een nieuwe secretaris aan.

2.4 Actal en zijn omgeving

Voor een goed begrip van het functioneren van Actal wordt in deze paragraaf de omgeving geschetst: de actoren in die omgeving en de ontwikkelingen in de omgeving.

2.4.1 Actal en de rijksoverheid

Vanaf de periode van het eerste instellingsbesluit richt Actal zich op de regelgevers binnen de rijksoverheid. Actal richt zijn advisering op kabinet en ministeries en de Eerste en Tweede Kamer. De Tweede Kamer ontvangt de adviezen van Actal over de voortgangsrapportages en over voorgenomen wetsvoorstellen. De Tweede Kamer heeft in 2008 besloten¹⁴ om bij wijze van *pilot* amendementen, op voordracht van het Kamerlid dat het amendement indient, te laten toetsen door Actal op gevolgen voor administratieve lasten.

Binnen de rijksoverheid is voorts de afgelopen jaren een uitgebreide infrastructuur ingericht voor het realiseren van de beoogde reductie van administratieve lasten en sinds het regeerakkoord Balkenende IV uitgebreid naar vermindering van regeldruk. In deze infrastructuur neemt Actal een onafhankelijke positie in. De omgeving bestaat uit:

Bestuurlijk:

- Ministerraad.
- Ministeriele stuurgroep regeldruk (MSR).
- Coördinerende bewindspersonen (staatssecretarissen van Financiën, EZ en BZK).

Ambtelijk:

- Secretarissen-generaal Overleg Regeldruk (SGOR).
- Programmadirecties binnen Financiën en BZK (Regiegroep Regeldruk en DRI).
- Coördinatoren administratieve lasten binnen de departementen.

In het regeerakkoord van 2007 heeft het kabinet uitgesproken te streven naar verbreding en verbetering van de aanpak van regeldruk voor bedrijven en is besloten tot uitvoering van het Programma Regeldruk. De uitvoering is een gedeelde verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van Economische Zaken. Hiertoe heeft het kabinet besloten tot een grotere mate van samenwerking tussen de departementen van Economische Zaken en Financiën en is de Regiegroep Regeldruk ingesteld.

De Regiegroep Regeldruk ressorteert als projectdirectie onder de directeur-generaal Rijksbegroting van het ministerie van Financiën.

De Regiegroep heeft tot taak om het beleid gericht op het terugdringen van regeldruk voor bedrijven vorm te geven en de aangeleverde informatie van departementen over de voortgang van maatregelen kritisch te beoordelen. Bij de Regiegroep is de taak ondergebracht om hulpmiddelen, instrumenten en methoden te ontwikkelen voor bedrijven.

¹⁴ Kamerstukken II, 2007-2008, 29 515, nr. 228.

Het standaardkostenmodel waarmee de administratieve lasten worden gemeten valt eveneens onder haar beheer. Daarnaast coördineert zij de inbreng vanuit de departementen bij de toepassing en ontwikkeling van methoden binnen de EU, de OESO en de Wereldbank.

In 2007 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) de programmadirectie Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid (DRI) ingesteld ter vermindering van de regeldruk voor burgers, professionals en de interbestuurlijke lasten. De programmadirectie geeft sturing aan de uitvoering van het programma Regeldruk en administratieve Lastenverlichting (REAL).

Projectdirecties en Programmadirectie vervullen van binnenuit, als onderdeel van de rijksoverheid, een aanjagende rol naar de departementen om regeldruk blijvend te verminderen. Het is de functie van Actal om als externe waakhond te bewaken dat de departementen administratieve lasten structureel verankeren in hun beleidsprocessen. Verder heeft Actal de taak strategisch te adviseren over de voortgang van de kabinetsaanpak.

Binnen ieder departement zijn één of meerdere coördinatoren administratieve lasten verantwoordelijk voor de coördinatie van de ex ante toetsen en de reductiedoelstellingen binnen het departement. De coördinatoren bespreken de voortgang van het programma, de ervaringen met ex ante toetsing en de methodieken binnen de coördinatorenoverleggen: voor bedrijven het Coördinatoren Overleg Regeldruk (COR) en voor burgers de Interdepartementale Commissie Regeldruk en Administratieve lasten (ICRAL). Actal neemt niet deel aan deze overleggen. Wel kan Actal worden gevraagd een toelichting te geven op actuele thema's.

Enkele keren per jaar komen de secretarissen-generaal van een aantal departementen bijeen in het Secretarissen-generaal Overleg Regeldruk (SGOR) om de voortgang, communicatie en consistentie van de programma's regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals te bespreken. De Collegevoorzitter van Actal kan worden uitgenodigd om een thema toe te lichten. De projectdirecties ondersteunen de secretarissen-generaal om de kabinetsdoelstellingen te realiseren.

De staatssecretarissen en ministers van Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de minister van Justitie zijn de bewindslieden die de regeldruk coördineren. De verschillende programma's worden enkele keren per jaar afgestemd binnen de Ministeriele Stuurgroep Regeldruk (MSR) onder voorzitterschap van de minister-president. De MSR is een van de onderraden van de ministerraad.

De Commissie Regeldruk Bedrijven, ook wel naar haar voorzitter de Commissie Wientjes genoemd, heeft de taak om de plannen van het kabinet met betrekking tot regeldruk voor bedrijven te beoordelen, vraagstukken die niet in deze plannen voorkomen te agenderen en onderwerpen met betrekking tot regeldruk dichterbij het bedrijfsleven en overheden te brengen. De Commissie vormt geen onderdeel van de overheid: het merendeel van de leden is afkomstig uit het bedrijfsleven, enkele leden zijn werkzaam binnen de overheid.

Samengevat zien we dat Actal met verschillende actoren binnen de rijksoverheid te maken heeft. Het secretariaat opereert hierbij vooral op ambtelijk niveau, het College (en secretaris) onderhoudt de contacten op bestuurlijk niveau en het niveau van de secretarissen-generaal.

2.4.2 Actal en de medeoverheden en Europa

Naast de actoren van de rijksoverheid heeft Actal relaties met andere overheden en internationale spelers op het terrein van administratieve lasten en/of regeldruk.

In het laatste instellingsbesluit heeft Actal formeel de taak gekregen om medeoverheden, als zij daarom schriftelijk verzoeken, te adviseren op het terrein van regeldruk. Actal stelt in zijn jaarverslag 2008 dat 'Actal is ingesteld om een cultuuromslag bij regelgevers te bewerkstelligen. Actal concentreert zich op gemeenten. De regeldruk die provincies veroorzaken is geringer'¹⁵. In overleg met de Regiegroep, de VNG en Agentschap NL (voorheen SenterNovem) heeft Actal zijn adviestaak verder invulling gegeven. Actal legt zich toe op adviezen die strategisch van karakter zijn en meer generiek toepasbaar. Actal onderhoudt enkele bilaterale contacten met gemeentes en provincies, het accent van activiteiten ligt bij de overkoepelende organisaties de VNG en het IPO.

Actal heeft diverse internationale contacten. Het verzorgt presentaties voor internationale delegaties. Verder onderhoudt Actal nauwe banden met zusterorganisaties uit verschillende landen: de Duitse *Normenkontrollrat (NKR)*, de Zweedse *Regelrådet (RR)* en de Britse *Regulatory Policy Committee (RPC)*. Actal en zijn zusterorganisaties maken zich gezamenlijk sterk voor vermindering van regeldruk op Europees niveau.

Dit gebeurt onder meer door gezamenlijk *position papers* op te stellen. Verder onderhoudt Actal relaties met de *High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (HLG AB)* en draagt het actief bij aan de producten van de HLG. Het schrijft mee aan de zogenaamde '*opinions*' en ondersteunt het Nederlandse HLG-lid R. Linschoten en de heer S. van Eijck als '*observer*'.

2.5 Verbreding van regeldruk naar IA(K)

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de breedte van het werkveld waarover Actal geacht wordt te adviseren en de recente ontwikkelingen op het terrein van het Integraal Afwegingskader voor beleid en wetgeving (IAK) en *Impact Assessments (IA)*.

De verbreding van het takenpakket van Actal in het instellingsbesluit 2008 is het gevolg van de landelijke discussie dat de term 'administratieve lasten' de lading voor veel bedrijven en burgers onvoldoende dekt. Zij ervaren veel meer 'last' van de overheid dan alleen verplichtingen tot informatieverstrekking. De verbreding van Actal volgt uit de verbreding naar het Programma Regeldruk waartoe het kabinet Balkenende IV heeft besloten.

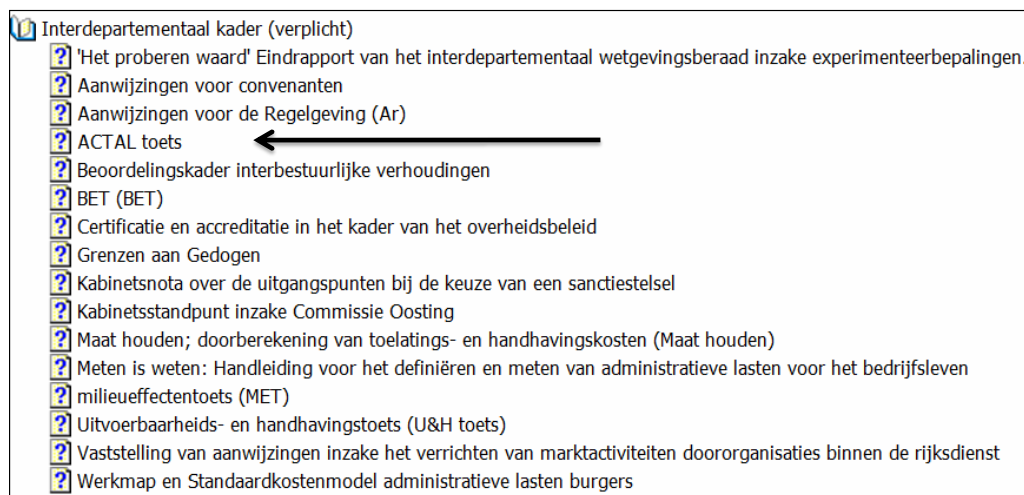
De actuele discussie is op welke wijze vooraf alle relevante informatie over de effecten van beleid en wetgeving door de verschillende departementen integraal zijn af te wegen. Een interdepartementale werkgroep werkt aan de ontwikkeling van het IAK. Op ambtelijk niveau neemt Actal daaraan deel.

Door enkele landen is ervaring opgedaan met *Regulatory Impact Assessments (RIA's)*. Een RIA is een analytische '*evidence based*' benadering van beleid, waarin een zoveel mogelijk kwantitatief inzicht wordt gegeven in de mogelijke consequenties en neveneffecten op onder andere sociaal, economisch en milieugebied. Veel gebruikt is een kosten-batenanalyse of een kosten-effectiviteitsanalyse.¹⁶

¹⁵ Visie 2009 en Jaarverslag 2008, Vermindering regeldruk, Actal, maart 2009.

¹⁶ Onderzoek naar de behoeften van gebruikers van integrale analyses voor beleid en wetgeving, Ecorys, 30 maart 2010.

Mede geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden is in Nederland het IAK ontwikkeld. In het IAK zijn alle bestaande instrumenten, zoals toetsen en handleidingen, opgeschoond, geordend en bij elkaar gebracht in een digitaal overzicht. Op dit moment zijn 16 verplicht geldende interdepartementale afspraken opgenomen over rijksbrede onderwerpen, de Actal-toets is daar één van. Verder bevat het IAK hulpmiddelen voor de beleidsmakers en een uitvoerbaarheidsanalyse.



Figuur 2.2. Het verplichte Interdepartementaal kader (bron: handleiding IAK).

Inmiddels heeft de interdepartementale werkgroep een IAK-handboek opgesteld en een website ingericht. De departementen passen in 2010 als *pilot* bij minimaal twee beleidstrajecten het IAK toe. Het IAK wordt doorontwikkeld en begin 2011 wordt besloten of het IAK structureel wordt ingevoerd.

Actal heeft in juni 2008 in reactie op de adviesaanvraag van de minister van Justitie¹⁷ een eerste onafhankelijk strategisch advies uitgebracht over de opzet van het IAK. Daarbij heeft Actal geadviseerd om het IAK als een systeem van RIA op te zetten. Hierbij worden de substantiële gevolgen van beleid in beeld gebracht en alternatieven doorgerekend, inclusief het nulalternatief. Verder geeft Actal aan dat meer focus moet worden aangebracht. Onderwerpen en wetgevingsprogramma's die binnen het coalitieakkoord prioriteit hebben kunnen in het IAK worden opgenomen.

Begin 2010 volgde een tweede strategisch advies over het IAK¹⁸. Actal heeft onderzoek laten doen naar de behoeften van de diverse gebruikers voor een *impact assessment* (IA). De conclusie is dat het huidige systeem niet afdoende is en de behoefte naar een naar *evidence-based* beleidsvoorbereiding breed wordt gedeeld. Een IA lijkt hierin uitkomst te bieden.

Tot slot doet de OESO begin 2010 de uitspraak in haar rapport '*Better regulation in the Netherlands*', dat Nederland voor de uitdaging staat om effectief beleid op te stellen voor een *ex ante impact assessment* voor nieuwe wetgeving. De OESO beveelt aan een methodologie te ontwikkelen die de kwantitatieve en kwalitatieve analyse tegen elkaar afzet en rekening houdt met een reële maatschappelijke kosten-batenanalyse. De OESO dringt dus aan op verbreding van het perspectief.

¹⁷ Adviesaanvraag over de ontwikkeling en de werking van het integraal afwegingskader, 19 februari 2009, minister van Justitie.

¹⁸ Onderzoek naar de behoeften van gebruikers van integrale analyses voor beleid en wetgeving, Ecorys, 30 maart 2010.

2.6 College en secretariaat

Actal bestaat momenteel uit een College van drie leden, te weten:

- dr. S.R.A. (Steven) van Eijck;
- ing. T.R.C. (Tjark) de Lange;
- mr. dr. E. (Eric) Helder.

Het secretariaat van het college telt dertien fte. In de onderzoeksperiode 2007-2010 is de samenstelling van het college ingrijpend gewijzigd en is een nieuwe secretaris aangetreden. De formatieplaatsen over de jaren 2007 tot en met 2009 laten een evenwichtige verdeling zien in functies. De ambtelijke leiding van het secretariaat is in handen van de secretaris, die naast zijn managementtaken ook een bijdrage aan de inhoudelijke werkzaamheden levert. De secretaris heeft frequent overleg met het ministerie van Financiën over personele en financiële vraagstukken in het kader van de budgetverantwoordelijkheid van het departement.

Daarnaast bestaat de organisatie uit een plv. secretaris (tevens senior beleidsadviseur), zeven beleidsadviseurs en twee beleidsmedewerkers. De ondersteuning wordt ingevuld door een beleidsondersteuner en een directiesecretaresse/managementassistent (plus vacature secretaresse). Het aantal formatieplaatsen is in 2009 met één fte toegenomen. Deze toename hangt samen met de taakuitbreiding van Actal in het kader van het instellingsbesluit van 2008. Actal heeft een overhead van circa 20%. Deze overhead betreft de activiteiten van de directiesecretaresse, de beleidsondersteuner en een deel van activiteiten van de secretaris (de managementtaken).

De inrichting van de werkzaamheden in Actal is mede door de kleine organisatie en de duidelijke taakverdeling van beleidsmedewerkers naar de afzonderlijke ministeries weinig geformaliseerd. Afstemming en beslispunten worden in korte lijnen opgelost. Wekelijks vindt het secretariaatsoverleg plaats en eveneens wekelijks het overleg tussen het College en het voltallige secretariaat.

Financiën

De begroting van Actal wordt vastgesteld door het ministerie van Financiën, in afstemming met BZK. De medewerkers van het secretariaat staan bij dit ministerie op de loonlijst. De verantwoording vindt plaats in de vorm van een jaarverslag. De accountant heeft de jaarverslagen van 2007, 2008 en 2009 goedgekeurd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van ontwikkeling van de kosten van Actal in de onderzochte periode. Ter vergelijking zijn ook de gegevens uit 2006 opgenomen.

Kosten	2006	2007	2008	2009
Personeelskosten	824.000	983.000	973.000	1.126.000
Extern onderzoek	325.000	263.000	247.000	164.000
Overige kosten	311.000	308.000	353.000	360.000
Totaal	1.461.000	1.554.000	1.573.000	1.650.000

Tabel 2.1. Realisatiecijfers afgerond in duizendtallen (Bron: financiële verantwoordingen).

De kosten van Actal bestaan hoofdzakelijk uit personeelskosten. Actal heeft daarnaast een budget voor het extern laten uitvoeren van onderzoek. De categorie overige kosten bestaat uit onder meer uitgaven voor de huisvesting, automatisering, communicatie en reis- en verblijfkosten.

De totale kosten zijn in 2009 met 13 % toegenomen ten opzichte van 2006. Deze kostenstijging komt voor een deel voort uit een stijging van de personeelskosten. Deze stijging betreft een toename van het aantal fte door de uitbreiding het takenpakket van Actal. De gerealiseerde kosten voor extern onderzoek zijn gedaald. Dit geeft op het eerste gezicht een wat vertekend beeld omdat in de periode 2007-2009 het budget voor advisering licht is gegroeid in verband met de uitbreiding in adviestaken. Het lagere realisatiecijfer in 2009 wordt veroorzaakt doordat in 2009 een aantal onderzoeken van start is gegaan maar pas in 2010 wordt voltooid. Het gevolg is dat een deel van de onderzoekskosten ten laste zullen komen van 2010 (kasverschuiving).

3 Bevindingen en analyse

3.1 Het takenpakket 2007-2010

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe de afgelopen jaren op verschillende momenten het instellingsbesluit van Actal is aangepast en verruimd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende werkzaamheden van Actal in de laatste periode en hoe deze door de geïnterviewden zijn ervaren. In deze eerste paragraaf wordt een samenvattend overzicht gegeven van de verschillende werkzaamheden waarna in de volgende paragrafen hier dieper op wordt ingegaan alsmede op de bevindingen uit het dossieronderzoek en de ervaringen van de respondenten.

In onderstaande tabel staat een samenvattend overzicht van de belangrijkste werkzaamheden in de periode 2007- 2010 gebaseerd op de werkprogramma's en jaarverslagen.

Onderwerp	Werkzaamheden in de periode 2007 - 2010 (1 ^e helft)
Advisering toetsing voorgenomen wet- en regelgeving	Advisering over de <i>administratieve lasten</i> voor het bedrijfsleven, burgers en professionals en interbestuurlijke administratieve lasten als gevolg van regelgeving voorgenomen wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. In 2009 is in het werkprogramma een steekproefsgewijze toetsing en aanpassing van het toetscriterium opgenomen. De steekproefsgewijze toetsing is niet tot uitvoering gekomen.
Verinnerlijking	In de periode 2007 – 2010 heeft het 3 ^e verinnerlijkingsonderzoek regeldruk plaatsgevonden (juli 2010). Daarnaast zijn vanaf 2008/2009 convenanten met ministeries afgesloten en zijn deze in het voorjaar 2010 geëvalueerd. Tenslotte is in 2010 in overleg met project- en programmadirectie een cursus <i>Administratieve Lasten en regeldruk</i> ontwikkeld.
Adviseren bestaande wet-en regelgeving	Advisering over programma's en maatregelen inzake de reductie van <i>administratieve lasten</i> voor het bedrijfsleven, burgers en professionals en interbestuurlijke lasten als gevolg van bestaande regelgeving. In de beginperiode (2007, 2008) betrof dit met name advisering over de kabinetsaanpak bij de vermindering regeldruk en vervolgens advisering over de voortgangsrapportages van het kabinet aan de Tweede Kamer (2009, 2010).
Strategische advisering en onderzoeken	In de periode 2007-2010 een uiteenlopend scala aan adviezen en onderzoeken. Advisering over strategische vraagstukken op het terrein van <i>regeldruk</i> waaronder mede begrepen onderzoeken advisering over de ontwikkeling en toepassing van het integraal afwegingskader bij de voorbereiding van beleid en regelgeving (sinds 2008). Daarnaast vindt sinds 2009 een verbreding plaats van regeldruk door onderzoeken naar onder andere bronnen van regeldruk en vertrouwen.

Onderwerp	Werkzaamheden in de periode 2007 - 2010 (1 ^e helft)
ICT	In de periode 2007- 2010 wordt periodiek geadviseerd over ICT-gerelateerde onderwerpen. Diverse onderzoeken hebben plaatsgevonden naar de mogelijkheden van het meten van gevolgen voor administratieve lasten van ICT-projecten, het ontwikkelen een van Administratieve Lastentoets voor ICT-projecten en onderzoek naar oorzaken voor het achterblijven van gebruik van ICT-toepassingen.
Advisering medeoverheden	In 2007 heeft een eerste onderzoek plaatsgevonden naar administratieve lasten bedrijfsleven en burger bij twee modelverordeningen van de VNG. Vervolgens vindt sinds 2009 een verbreding plaats naar de ontwikkeling van een lokale verinnerlijkingstool en nader onderzoek naar regeldruk bij medebewindstaken, naar eenmalige gegevensverstrekking bij indieningsvereisten gemeentelijke producten en naar verkiezingsprogramma's.
Internationale activiteiten	De activiteiten in de periode 2007- 2010 betreffen onder meer het onderhouden van contacten met organisaties in enkele EU- lidstaten en Europese instanties en het inlichten van buitenlandse delegaties over de Nederlandse aanpak van de administratieve lasten. Daarnaast vindt samenwerking plaats met Europese zusterorganisaties. Sinds 2009 wordt geadviseerd over buitenlandse RIA-systemen (Regulatory Impact Systemen). Tenslotte wordt het Nederlandse lid van de High Level Group on Administrative Burdens ondersteund.
Externe contacten	In de periode 2007-2010 kan een veelheid aan externe contacten worden onderscheiden: <ul style="list-style-type: none"> • mediacontacten; • bestuurlijk overleg met bewindslieden; • overleg met organisaties van burgers, bedrijven en instellingen; • bedrijfs- en burgerbezoeken ten behoeve van bestaande knelpunten; • expertpanels ten behoeve van ex ante toetsing nieuwe wetgeving; • voorlichting aan decentrale overheden en uitvoeringsinstellingen; • contacten met het parlement.
Interne activiteiten Actal	De interne activiteiten zijn voor de periode 2007 – 2010 in grote lijnen vergelijkbaar: <ul style="list-style-type: none"> • opstelling van begroting; • opstelling van jaarverslag; • opstelling van werkprogramma; • actualisatie van websites.

3.2 Ex ante toetsing

Een van de hoofdactiviteiten van Actal betreft het toetsen van voorgenomen regelgeving op administratieve lasten. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, is de afgelopen jaren deze opdracht niet alleen gericht op administratieve lasten voor bedrijven, maar ook voor burgers.

Het moment waarop Actal adviseert over voorgenomen wet- en regelgeving ligt vóór de behandeling van een regeling in de ministerraad of publicatie in de Staatscourant. Actal beoordeelt of het departement een onderbouwde kwantificering van de gevolgen voor de administratieve lasten heeft gemaakt.

Vervolgens gaat Actal in op de vraag in hoeverre het departement heeft gezocht naar alternatieven die mogelijk minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers veroorzaken en heeft gekozen voor het minst belastende alternatief. Tenslotte beziet Actal of gekozen is voor een uitvoering en toezicht met minimale administratieve lasten.

De toetsing wordt gericht op vier hoofdvragen:

1. Zijn de te verwachten administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers gekwantificeerd en is de berekening daarvan voldoende onderbouwd?
2. Is er voldoende aandacht besteed aan alternatieven, die mogelijk minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor burgers opleveren?
3. Is er binnen het doel van het besluit gekozen voor het minst belastende alternatief?
4. Is gekozen voor een uitvoering en toezicht met minimale administratieve lasten?¹⁹

In het kader van vraag 1 wordt de berekening van de administratieve lasten gecontroleerd aan de hand van het door de regelgevers ingevulde standaardkostenmodel.

3.2.1 Overzicht toetsen en amendementen

In onderstaande tabel staat het aantal door Actal getoetste dossiers voorgenomen wet- en regelgeving weergegeven:

Jaar	Totaal aantal dossiers	Ambtshalve afgehandeld	Met advies College	% met advies College
2007	201	160	41	20%
2008	198	151	47	24%
2009	202	181	21	10%
Totaal	601	492	109	18%

Tabel 3.1. Aantallen dossiers voorgenomen wet- en regelgeving.

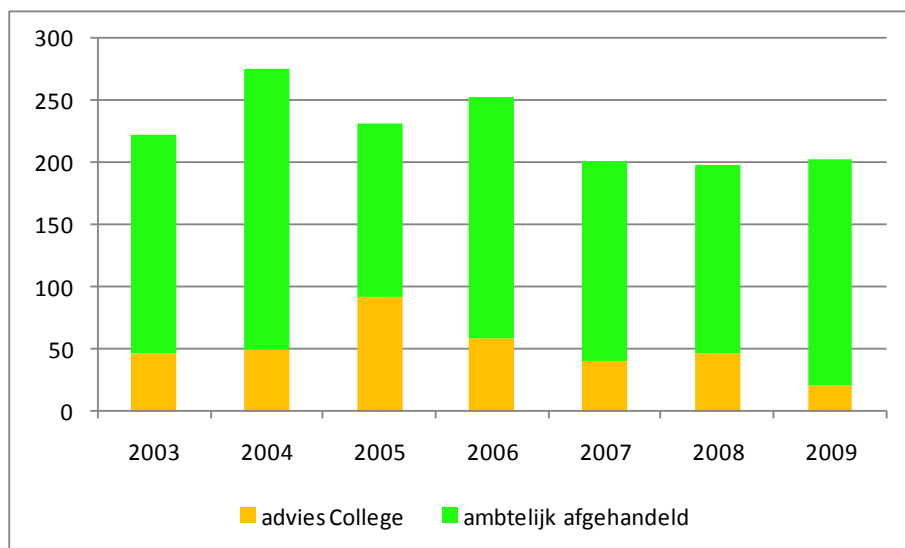
Het aantal getoetste dossiers dat wordt voorgelegd is in de periode 2007-2009 ongeveer gelijk gebleven. Ondanks de overeengekomen convenanten met ministeries waarin afgesproken is om ex ante toetsen niet meer voor te leggen, is in het laatste jaar in de cijfers nog geen daling te zien²⁰. In de wijze van afhandeling zien wij in 2009 een fors verschil. Het aantal adviezen waarover het College een advies opstelt en openbaar maakt is gehalveerd tot circa 10% van alle dossiers.

Terugkijkend over eerdere jaren zien we dat in de periode 2003 tot 2006 het aantal dossiers jaarlijks meer dan 200 bedroeg en het aantal uitgebrachte adviezen lag rond of boven de 50 adviezen per jaar. Actal is voor de aantallen afhankelijk van de dossiers die worden voorgelegd. Daarnaast is in de onderverdeling van het aantal dossiers naar ministerie te zien dat de ministeries van EZ, VenW en OCW verantwoordelijk waren voor meer dan helft van het totaal aantal aangeleverde dossiers. Jaarlijks was bij deze ministeries sprake van enkele tientallen dossiers die door Actal bestudeerd werden.

¹⁹ In 2009 is de 4^e toetsvraag uitgebreid met toezicht (naast uitvoering).

²⁰ Voor het ministerie van LNV was gedurende het gehele jaar 2009 sprake van een convenant, voor 5 andere ministeries meerdere maanden. In hoofdstuk 3.3. wordt hier nader op ingegaan.

Een zestal ministeries laat een reguliere stroom van dossiers zien (gemiddeld zo'n 10 tot 20 per jaar) en bij de overige ministeries is er sprake van een dossier bij hoge uitzondering. Deze ministeries hebben doorgaans weinig tot niets te maken met administratieve lasten. In bijlage 5 is de onderverdeling per ministerie weergegeven.



Figuur 3.1. Ontwikkeling dossiers uitgesplitst naar advies College en ambtelijk afgehandeld.

Actal hanteert interne regels voor het bepalen of er ook een advies door het College wordt uitgebracht over voorgenomen wet- en regelgeving die aan Actal is voorgelegd. Drie uitgangspunten daarbij zijn:

1. elke wijziging van wet- of regelgeving is voorzien van een kwantificering. Indien dat niet het geval is, volgt een advies;
2. de kwantificering betreft een ex ante berekening van de totale administratieve lastendruk op basis van het standaardkostenmodel. Indien dat niet het geval is, volgt een advies;
3. in alle gevallen waar onvoldoende aandacht is besteed aan de gevolgen voor de administratieve lastendruk wordt zonder meer geadviseerd.

Verder hanteert Actal proportionaliteitsgrenzen: over voorgenomen wet- en regelgeving met relatief geringe gevolgen voor administratieve lasten brengt Actal geen advies uit. Voor de categorieën bedrijven, burgers en voor subsidie- en aanbestedingsregels zijn als richtlijn grensbedragen gesteld waarboven advies wordt uitgebracht. Deze richtlijnen heeft Actal gepubliceerd op zijn website.

De dossiers waarover vervolgens een advies door het College wordt uitgebracht krijgen als conclusie een dictum. De vier mogelijke dicta zijn:

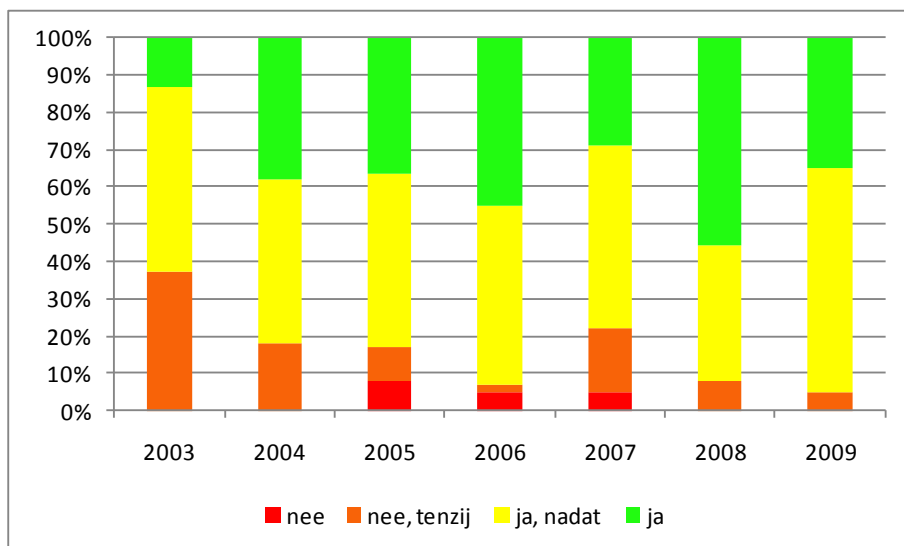
- voorstel indienen of vaststellen: dictum: 'ja';
- voorstel indienen of vaststellen, nadat rekening is gehouden met de overwegingen van Actal: dictum 'ja, nadat';
- voorstel niet indienen of vaststellen, tenzij rekening is gehouden met de overwegingen van Actal: dictum: 'nee, tenzij';
- voorstel niet indienen of vaststellen: dictum 'nee'.

In onderstaande tabel staat het aantal adviezen dat door het College is uitgebracht weergegeven naar het soort dictum dat per dossier is uitgesproken. De afgelopen jaren is het percentage positieve dicta (ja, nadat en ja) sterk toegenomen. Het aantal keer dat een negatief dictum is uitgesproken is zeer beperkt.

	Aantal dicta	Nee	Nee, tenzij	Ja, nadat	Ja
2007	41	5%	17%	49%	29%
2008	46	0%	7%	33%	50%
2009	20	0%	5%	60%	35%

Tabel 3.2. Verloop van dicta 2007-2009.

Terugkijkend over eerdere jaren zien wij dat in de samenstelling van de dicta sprake is van een langere trend.



Figuur 3.2. Verloop van de dicta in percentage van het aantal uitgebrachte adviezen.

De 'ja'-dicta laten een overwegend groeiende trend zien. De 'ja, nadat'-dicta laat een meer fluctuerend patroon zien, terwijl het 'nee' en 'nee, tenzij' afnemend zijn. Procentueel is het aantal negatieve adviezen (al dan niet met kanttekeningen) de afgelopen jaren sterk afgenomen.

Zowel de trend in het aantal ambtshalve afgedane dossiers (minder adviezen naar het College) als de trend in de afgegeven dicta door het College (doorgaans positief) wijzen op een kwaliteitsverbetering in het rekening houden met administratieve lasten in voorgenomen regelgeving: er is kennelijk een minder grote noodzaak tot bestuurlijke interventie door het College.²¹ Dit kan duiden op een toegenomen mate van verinnerlijking van het rekening houden met de gevolgen van administratieve lasten voor burgers en bedrijven bij de ministeries.

²¹ Incidenteel kan er sprake zijn van andersoortige dossiers. Wij menen echter te kunnen spreken van een trend, geldt op de cijfers afgebeeld in figuur 3.2.

Met ingang van 2009 is naast de ex ante op verzoek van Tweede Kamerleden de mogelijkheid geboden voor een spoedprocedure waarbij Actal amendementen toetst op administratieve lasten voordat in de Tweede Kamer over de amendementen wordt gestemd²².

In totaal is in 2009 bij 8 amendementen van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. In onderstaande tabel staan de dicta van de amendementen weergegeven.

	Amendementen	Nee	Nee, tenzij	Ja, nadat	Ja
2007-2008	n.v.t.				
2009	8	0	2	2	4

Tabel 3.3. Aantal getoetste amendementen in 2009.

3.2.2 Bevindingen dossieronderzoek

In dit evaluatieonderzoek zijn voor een nadere oordeelsvorming vijftien dossiers bestudeerd. Hierbij is gekeken naar ambtshalve afgehandelde dossiers (zes stuks), adviezen van het College (zes stuks) en amendementen (drie stuks). Belangrijk aspect van de ex ante toetsing is dat deze in vertrouwelijkheid plaatsvindt. Over de ambtshalve afgehandelde dossiers wordt geen informatie in de openbaarheid gebracht. Over de adviezen van het College wordt alleen het feitelijk uitgebrachte advies openbaar gemaakt nadat het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer is gezonden. In Bijlage 4 is een overzicht gegeven van de bestudeerde dossiers. In de beschrijving per casus wordt kort ingegaan op de wijze waarop het toetsingsproces verlopen is.

Dossiers zonder Collegeadvies

Bij de ambtshalve afgehandelde dossiers kunnen op hoofdlijnen de volgende stappen in het proces onderscheiden worden:

1. Vooroverleg.
2. Voorleggen van conceptwetsvoorstel of Algemene Maatregel van Bestuur met en Memorie van Toelichting voor advies (ministerie).
3. Beoordeling van dossier (Actal).
4. Aanvullend onderzoek, gegevensvraag, verduidelijking (wisselwerking Actal – ministerie).
5. Memo aan College ter besluitvorming (Actal).
6. Besluitvorming (hamerstuk) en afsluiting dossier.

In de onderzochte dossiers was geen sprake van vooroverleg *voordat* het concept-wetsvoorstel aan Actal werd voorgelegd voor advies. Zowel van zijde van Actal als van de ministeries werd geen initiatief genomen om in een vroegtijdig stadium de mate van administratieve lasten en/of de mogelijkheid van alternatieven gezamenlijk te onderzoeken.

Het gebruikelijke moment van contact opnemen met Actal is als de dossierhouder zich opmaakt voor het voorleggen van het wetsvoorstel aan de ministerraad. Meestal zo'n zes tot acht weken voor de beoogde behandeling in de ministerraad doet de dossierhouder 'een rondje' langs de verplichte toetsen en adviesorganen, waarvan Actal er één van is.

²² Motie van de Tweede Kamerleden Blanksma/Smeets die in maart 2008 is aangenomen. De Kamerleden vragen in deze motie het Presidium om een voorstel voor een spoedprocedure bij Actal, waarbij Actal amendementen toetst op administratieve lasten voordat over amendementen wordt gestemd. Deze motie heeft geleid tot een *pilot* die inmiddels is verlengd tot 1 januari 2011. Vervolgens wordt de gehele proefperiode geëvalueerd.

Ons viel op in een paar dossiers op dat bij de dossierhouders onduidelijk bestond over het 'al dan niet moeten voorleggen' van het dossier aan Actal.

De door Actal opgestelde selectiecriteria voor advies door het College werden door sommigen beschouwd als criteria wanneer een ministerie wel of niet een dossier aan Actal zou moeten voorleggen. Zoals eerder is geconstateerd worden veel dossiers ambtshalve geanalyseerd en afgehandeld.

Na ontvangst van de adviesaanvraag en het concept wetsvoorstel vindt de eerste beoordeling van het dossier plaats. Dit gebeurt aan de hand van de vier aan in paragraaf 3.2. genoemde standaard toetsvragen.

Ons valt op dat als de relevante informatie voorhanden is, meestal binnen enkele dagen wordt gereageerd. Er wordt door Actal actief meegewerkt om het beoogde tijdschema richting de ministerraad te kunnen halen.

Bij het bespreken van de toetsvragen bleek meestal behoefte aan verduidelijking. Deze bestond uit een toelichting op de gehanteerde aannames in de berekeningen of nauwkeurigere argumentatie welke alternatieven al dan niet overwogen zijn. Deze verduidelijking vond meestal plaats in enkele contactmomenten per e-mail en/of per telefoon. De toonzetting van de e-mailwisseling was positief en constructief. De inhoud van de correspondentie was meestal gericht op de te hanteren procedures (tijdstip van aanlevering en wijze van afhandeling) en de administratieve lasten (geen bredere focus op regeldruk).

Op basis van het concept wetsvoorstel en de aanvullende informatie stelt het secretariaat een kort memo op aan het College, waarin een korte toelichting wordt gegeven op het wetsvoorstel en de voorafgaande afstemming met de dossierhouder. De onderzochte dossiers die pasten binnen de selectiecriteria zoals Actal die hanteert, werden als hamerstuk voorgelegd aan het College en aldus bekrachtigd.

De beslissing werd vervolgens teruggekoppeld aan de dossierhouder. Eventueel met enkele laatste suggesties om de Memorie van Toelichting voor wat betreft de administratieve lasten te verduidelijken wordt het dossier afgesloten. De uiteindelijke impact was in een enkel geval een aanpassing van de bedragen, het toepassen van een juiste berekeningswijze en het volledig maken van de toelichting. Bij een enkel dossier zijn suggesties gedaan voor de uitvoering van de verdere regeling, bijvoorbeeld in de selectie van de doelgroep of de wijze waarop de benodigde gegevens verzameld zouden kunnen worden.

Dossiers met Collegeadvies

Bij de dossiers met een advies van het College kunnen op hoofdlijnen dezelfde stappen in het proces onderscheiden worden. Belangrijk verschil is dat een aantal van deze dossiers een langduriger wetgevingstraject kent (soms van meerdere jaren) en een grote maatschappelijke impact heeft. Voorbeelden hiervan zijn de Eenduidige loonaangifte en de Wet kilometerprijs. De contactmomenten tussen Actal en de ministeries zijn veel intensiever en er vinden andersoortige interventies en activiteiten plaats. Een van de onderzochte dossiers bleek niet via de afgesproken route voor advies aan Actal voorgelegd te zijn.

Nadat in eerdere fase een concept wetstekst was voorgelegd en vervolgens de memorie van toelichting was toegestuurd, bleek het wetsvoorstel inmiddels door de ministerraad te zijn aanvaard. Actal heeft zijn ongenoegen over deze handelswijze aan de minister kenbaar gemaakt.

Bij de andere dossiers heeft bijna altijd vooroverleg plaatsgevonden. Een veelal gehanteerde werkwijze is dat een aantal maanden van te voren de desbetreffende dossierhouder de verschillende betrokken adviesorganen en overige instanties informeert over de te volgen stappen en het tijdschema. De complexiteit van het dossier maakt het soms noodzakelijk om van te voren uitgebreid (extern) onderzoek te doen naar verschillende alternatieven alvorens dit in een wetsvoorstel uit te werken. Voorbeelden hiervan zijn extern onderzoeken voor de Eenduidige loonaangifte en de Wet kilometerprijs. In deze gevallen is Actal in een vroeg stadium betrokken geweest bij de begeleiding van deze onderzoeken.

Het aantal contactmomenten tussen ministerie en Actal tijdens de beoordeling was groot en bestond uit bilaterale en interdepartementale overleggen en veelvuldig e-mail- en telefoonverkeer. Bij de beoordeling van het uiteindelijke wetsvoorstel maakt Actal soms gebruik van andere informatiebronnen. Zo zijn verschillende keren expertmeetings georganiseerd met *stakeholders*, brancheverenigingen en andere betrokkenen om de voorstellen kritisch op administratieve lasten te bezien.

Deze complexere dossiers kennen doorgaans een grote politieke gevoeligheid. Frequent en snel vindt afstemming plaats tussen secretariaat en College. Op sommige momenten vinden interventies plaats richting de bewindslieden.

Tenslotte viel op dat bij meerdere dossiers onduidelijkheid bestond tussen ministeries en Actal over de te volgen werkwijze, de benodigde informatie of het moment van advisering. Zo werd bij twee dossiers onvolledige informatie aangeleverd: financiële gegevens ontbraken of was enkel een concept-wetsvoorstel ingediend. Actal kon op basis hiervan de dossiers niet toetsen. Consequentie was dat pas in een laat stadium respectievelijk niet meer een advies aan de MR kon worden opgesteld. In een ander dossier was het ministerie van mening dat Actal in het voorliggende traject reeds afdoende geconsulteerd was, terwijl Actal meende dat het (substantieel) gewijzigde dossier alsnog moeten worden voorgelegd om te kunnen beslissen of een advies nodig is.

De adviezen van het College zijn met het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd en in de behandeling betrokken. De betrokkenheid van Actal is daarmee beëindigd en kon het desbetreffende dossier worden afgesloten. In het geval van de Eenduidige loonaangifte heeft de Tweede Kamer besloten een hoorzitting te houden waarbij de Collegevoorzitter van Actal werd uitgenodigd²³.

De impact van de adviezen van Actal op deze dossiers is doorgaans groter dan bij dossiers zonder advies. Bij enkele dossiers is uiteindelijk gekozen voor de invoering van andere alternatieven of aanpassing van de wetgeving. Hierbij zij opgemerkt dat naast Actal ook andere maatschappelijke instanties in dit proces hun bijdrage hebben geleverd en kritische kanttekeningen hebben geplaatst bij de voorgenomen regelgeving.

²³ De Collegevoorzitter van Actal nam op uitnodiging van de Tweede Kamer deel aan de hoorzitting over de eenduidige loonaangifte op 13 januari 2010. Naar aanleiding van de hoorzitting en de kanttekeningen van Actal, VNO-NCW en de softwareontwikkelaars, heeft het kabinet besloten de eenduidige loonaangifte niet in werking te laten treden per 1 januari 2011.

Amendementen

Tenslotte is in 2009 de spoedprocedure voor amendementen van start gegaan. Hierin kunnen de volgende stappen onderscheiden worden:

1. Voorleggen van amendement voor advies (Bureau van Wetgeving namens indiener amendement).
2. Beoordeling van dossier (Actal).
3. Aanvullend onderzoek, gegevensvraag, verduidelijking (wisselwerking Actal – ministerie/indiener amendement).
4. Memo aan College ter besluitvorming (Actal).
5. Besluitvorming en afsluiting dossier.

In een zeer korte tijdspanne handelt Actal de ingekomen adviesaanvragen voor amendementen af. Bij het amendement is een berekening van de administratieve lasten van het beleidsverantwoordelijke ministerie bijgevoegd. Vooroverleg is bij amendementen niet aan de orde. In sommige gevallen is de behandeling van het amendement in het parlement binnen enkele dagen en is het praktisch onmogelijk om nog aanvullend onderzoek te plegen.

Als er meer tijd is om het advies voor te bereiden blijkt uit de dossiers een constructief contact tussen Actal en de dossierhouder. In één geval wordt ook de indiener van het amendement om verduidelijking gevraagd en de NMa betrokken voor toelichting. Vanuit de ministeries wordt aangegeven dat de inbreng van Actal waardevol is en uit de dossiers blijkt dat tijdens de adviesaanvraag Administratieve Lasten-berekeningen zijn aangepast. De impact van het advies van Actal verschilt per dossier. Een amendement is conform het advies van Actal gewijzigd ingediend, bij een ander amendement is het (positieve) advies als bijlage toegevoegd en het amendement ongewijzigd aangenomen.

3.2.3 Bevindingen interviews

De *dossierhouders* geven aan dat zij de contacten als snel en constructief ervaren. Procedurele afspraken worden goed nagekomen en geven geen vertraging in het wetgevingstraject. Bij enkele dossierhouders was bij aanvang onduidelijkheid over de noodzaak van het al dan niet voorleggen aan Actal. De ervaren deskundigheid tijdens de toetsing wordt meestal als goed ervaren, evenzeer als de hoge snelheid waarmee gereageerd wordt.

De dossierhouders ervaren als toegevoegde waarde vooral dat op onderdelen de puntjes worden aangescherpt en verfijnd. De aanjaagfunctie om collega's bij de les te houden werd als nuttig beoordeeld.

Kritischer wordt echter geconstateerd dat door Actal niet altijd een bredere afweging wordt gemaakt. De focus ligt eenzijdig op administratieve lasten. Berekeningen en gehanteerde aannames moeten wel erg precies onderbouwd worden. Daarnaast is bij sommige dossierhouders sprake van een zekere teleurstelling dat het dossier na een positieve beoordeling door het secretariaat vervolgens niet voor een positief advies aan het College wordt voorgelegd. Op deze wijze ervaren dossierhouders dat een beleidsvoorstel met een goed behaald resultaat niet aan derden zichtbaar wordt gemaakt, terwijl een kritisch oordeel wel altijd naar buiten wordt gebracht.

De grote dossiers kennen veel intensievere contactmomenten, verschillende soorten interventies en zijn daardoor niet goed onderling vergelijkbaar. Enkele specifieke kritische kanttekeningen betreffen:

- nut en toegevoegde waarde van een expertmeeting door Actal naast het uitgebreide consultatieproces door het ministerie;
- de wens van Actal om het wetsvoorstel alsnog voor te leggen voor advies (een tweede ronde);
- detaillisme (niet concentreren op enkele hoofdlijnen, maar veel bijzaken en details);
- een te vergaande bemoeienis (niet alleen op administratieve lasten, maar ook op organisatorische aspecten en uitvoeringsvarianten).

De *coördinatoren* op de ministeries benadrukken het bureaucratische karakter van de ex ante toetsen. De beoordeling kent een te beperkte reikwijdte die vrijwel uitsluitend gericht is op de berekeningswijze van administratieve lasten. Belangrijke relativering bij deze berekeningen zou moeten zijn dat dit modelmatige berekeningen betreft ('geen echt geld') en dat veel berekende administratieve lasten niet direct merkbaar zijn voor burgers en bedrijven. Ander kritiekpunt betreft dat bij het bespreken van alternatieven dingen ter discussie gesteld worden die buiten de deskundigheid van Actal liggen. Bij grotere dossiers wordt vaker een positieve en onderscheidende rol van Actal waargenomen.

De *projectdirecties RR en DRI* zijn doorgaans positief over de gehanteerde werkwijze. Zij ervaren een gemeenschappelijk belang. Samen met Actal wordt gewerkt aan vermindering van de lastendruk. Aandachtspunt betreft de soms vergaande detaillering. Eventuele discussiepunten tussen Actal en dossierhouder over de te hanteren meetmethodiek worden conform afspraak voorgelegd aan de projectdirectie.

Topambtenaren geven aan dat in de eerste perioden van Actal de functie van tijdelijke 'externe waakhond' goed heeft gewerkt en belangrijk is geweest voor de bredere bewustwording. In de afgelopen jaren is er sprake van een afnemende toegevoegde waarde. Het toetsingsproces is bureaucratischer geworden en te veel geïnstitutionaliseerd. Soms zou een meer kwalitatieve invulling moeten kunnen volstaan als de inspanningen tot kwantificering onevenredig hoog zijn. Daarnaast zijn verschillende voorbeelden genoemd waarbij er voor het ministerie legitieme redenen waren om een dossier niet aan Actal voor te leggen. Interventies van Actal om toch de gebruikelijke procedures te volgen werden ter kennisgeving aangenomen. Met name bij verschillende grote dossiers wordt de inhoudelijke advisering van Actal gewaardeerd. Ook geïnterviewde *bestuurders* geven aan dat Actal de afgelopen tien jaar een nuttige functie heeft vervuld en noodzakelijk is geweest voor het op de ambtelijke en bestuurlijke agenda krijgen van administratieve lasten van regelgeving. Ook in hun beleving is de wijze waarop thans het werk van de regelgevers wordt getoetst te veel gericht op details en op kwantificering. Toetsing zou op onderdelen ook meer globaal moeten kunnen, volgens hen. Belangrijk is het beeld van regeldrukontwikkeling achter de cijfers, geven zij aan.

Kamerleden en externe partijen zien niet het vertrouwelijke beleidsproces van ambtshalve afgehandelde adviezen maar zien uitsluitend de door het College uitgebrachte adviezen. De *Tweede Kamerleden* zijn positief. Voor doorgaans zeer complexe dossiers wordt in een overzichtelijk advies een aantal kritische kanttekeningen helder beschreven. De functie van waakhond wordt als waardevol beschouwd met name bij grote dossiers. De spoedprocedure van amendementen verloopt eveneens naar tevredenheid.

Dat er in de praktijk nog weinig gebruik van wordt gemaakt, is debet aan de Tweede Kamerleden en ligt niet aan werkwijze of toegevoegde waarde van Actal.

De *maatschappelijke organisaties* zien een positieve en onmisbare invulling van de rol als waakhond. Ofschoon deze in eerdere fasen van het beleidsproces al veelvuldig contact hebben met de vakdepartementen, biedt een ex ante toets een goed moment voor een kritische beoordeling van de administratieve lasten. Een aantal vindt dat de waakhond soms harder mag bijten. Het College zou daarbij de methode van '*naming and shaming*' kunnen volgen. Ofschoon de belangen verschillen tussen departement, Actal en de doelgroepen wordt ervaren dat Actal goed met deze belangen omgaat en een onafhankelijke positie blijft innemen.

Samengevat zien we dat Actal bij de advisering op ex ante toetsing snel handelt en de regelgevingsprocessen niet belemmert. De nadruk van het werkt ligt op het nauwgezet volgen van de rekenmethodiek van het standaardkostenmodel. De oordeelsvorming van Actal-medewerkers wordt breed gedragen als zijnde deskundig en getuigend van een onafhankelijke invalshoek. De analyse van de dossiers is sterk gericht op volledigheid en argumentatie. Het aantal dossiers dat wordt geselecteerd voor een advies door het College neemt af en het aantal negatieve adviezen van Actal is de laatste jaren sterk afgenomen. De werkzaamheden van Actal en die van de betreffende projectdirecties ondersteunen elkaar over het algemeen. Vanuit de departementen is men wel kritisch op de sterke nadruk die bij de beoordeling door Actal wordt gelegd om de kwantificering van de lasten en het nauwgezet hanteren van het model en de vele details die in beeld moeten worden gebracht. Aangegeven wordt dat kwantificering niet altijd kan worden gegeven of alleen tegen hoge kosten mogelijk is. Ook sluit de benaderingswijze van Actal volgens de betrokkenen niet aan bij de aandacht die er op de ministeries inmiddels al redelijk standaard is voor administratieve lasten en de behoefte binnen de ministeries aan verbreding van het perspectief op andere kosten van regelgeving voor burgers, bedrijven en professionals.

3.3 Convenanten

In de afgelopen jaren is de ex ante toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving op administratieve lasten gaandeweg een staand proces geworden. In 2008 is het idee ontstaan om convenanten met ministeries af te sluiten. Doel was om ministeries er toe te bewegen om de toetsing zelf ter hand te nemen, tegen de achtergrond van de tijdelijkheid van Actal. Daartoe moesten zij structurele maatregelen nemen, zodat er niet alleen sprake zou zijn van verinnerlijking op het niveau van individuele medewerkers (zie paragraaf 3.4), maar ook van structurele verankering op organisatorisch niveau. Actal kan daarbij meer afstand nemen tot de uitvoering van de toets zelf.

In december 2008 is als *pilot* een eerste convenant afgesloten met het ministerie van LNV. Vervolgens is dit in juni 2009 gevolgd door een convenant met het ministerie van VROM en in het najaar van 2009 door vier andere ministeries. Basis voor convenanten vormen 6 criteria die uitdrukking geven aan het feit of er vertrouwen is dat het ex ante rekening houden en toetsen aan administratieve lasten bij de ministeries voldoende geborgd is. In onderstaande tabel staan de zes criteria samengevat.

Criteria voor afsluiten convenant tussen Actal en ministerie (samengevat)

1. Actal-toets worden intern door administratieve lastenunit binnen het departement uitgevoerd.
 2. De Administratieve Lasten-toets blijft als apart herkenbare toets bestaan.
 3. De verantwoordelijkheid voor de Administratieve Lasten-controle ligt bij een lid van de departementale leiding.
 4. De Administratieve Lasten-coördinatoren fungeren als departementale experts voor administratieve lasten en verinnerlijking.
 5. De Administratieve Lasten-ontwikkeling wordt systematisch bijgehouden en Administratieve Lasten-stijgingen worden gecompenseerd.
 6. Periodiek wordt alle bestaande wet- en regelgeving onderzocht op verdere Administratieve Lasten-reductie.
-

Bij het beoordelingsproces welk ministerie al dan niet in aanmerking zou komen voor het sluiten van een convenant is onder meer gekeken naar de 'trackrecords' van de ministeries (de resultaten van de in het verleden beoordeelde dossiers).

Daarnaast is bij de totstandkoming van de convenanten aan de orde gekomen op welke wijze de organieke waarborging van toetsing in het betreffende beleidsproces wordt gerealiseerd. De convenanten zijn afgesloten tussen het College en de ministers.

3.3.1 Overzicht convenanten

In het voorjaar van 2010 bestonden vier verschillende soorten afspraken tussen Actal en de afzonderlijke ministeries. Met zes ministeries is een convenant afgesloten, twee ministeries voldeden nog niet aan de criteria, één ministerie wenste op eigen verzoek de ex-ante toetsing te verlengen en met zes ministeries is geen convenant gesloten omdat deze ministeries slechts in beperkte mate te maken hebben met administratieve lastenverlichting.

Soorten afspraken	Ministeries
1. Convenant waarin het ministerie de beëindiging van ex-ante toetsing heeft vastgelegd.	EZ, Jus, LNV, OCW, VROM, VWS
2. Geen convenant omdat het ministerie volgens Actal (nog) niet aan de criteria voldoet.	SZW, VenW
3. Geen convenant omdat het ministerie de ex-ante toetsing wenst te continueren.	Fin
4. Geen convenant omdat het ministerie slechts in beperkte mate te maken heeft met administratieve lastenverlichting.	AZ, BuZa, BZK, Defensie, J&G, OS

3.3.2 Bevindingen dossieronderzoek

Bij het afsluiten van de convenanten is afgesproken om de resultaten tussentijds (na circa één jaar) te evalueren. Vanwege de val van het kabinet Balkenende IV is de evaluatie van de convenanten vervroegd. In de periode van april tot en met juli 2010 zijn de 6 convenanten door Actal geëvalueerd.

Bij het verrichten van dit onderzoek was de evaluatie van de convenanten op onderdelen nog gaande. Voor dit onderzoek heeft KplusV gebruik kunnen maken van een vijftal (vertrouwelijke) concept evaluaties. Deze evaluaties hebben wij gebruikt om met name het instrument convenant en de ervaringen tot nu toe te beoordelen (meta-analyse).

De specifieke resultaten per ministerie waren vanwege het voorlopige en vertrouwelijke karakter geen onderwerp van onderzoek.

In de evaluaties is ons een aantal aspecten opgevallen. In de eerste plaats is er bij vier van de zes ministeries een zeer korte tijdspanne tussen het afsluiten van het convenant (najaar 2009) en de evaluatie (voorjaar 2010). Het aantal dossiers dat getoetst kon worden was gering. Niet alleen was de periode kort, maar ook beleidsarm. Door de demissionaire status van het kabinet Balkenende IV zijn weinig (controversiële) dossiers aan de ministerraad voorgelegd. Gezien deze korte tijdsspanne menen wij dat het te vroeg is om nu bij deze ministeries conclusies te trekken over de mate waarin convenanten wel of niet goed worden uitgevoerd.

De evaluatie concentreerde zich op de vraag of de paragraaf over de administratieve lasten in samenhang met de rest van de toelichting voldeed aan de vier standaard toetsvragen van Actal (zie hoofdstuk 3.2). Concreet betekende dit dat bij ieder ministerie een aantal dossiers bekeken is en hiervan de relevante dossiers zijn geselecteerd.

Vervolgens is gekeken of in de Memorie van Toelichting sprake was van een aparte paragraaf administratieve lasten, in hoeverre de toelichting gekwantificeerd was, en de mate waarin alternatieven zijn meegewogen in de besluitvorming.

Het streefbeeld van een *separaat herkenbare toelichting op de administratieve lasten* (bijvoorbeeld in een aparte paragraaf), met in *alle* gevallen kwantificering van en bespreking van alternatieven vormt in de door ons bekeken evaluaties de maatlat waarlangs de verschillende ministeries zijn gelegd. Uit de evaluaties blijkt dat geen van de ministeries hier volledig aan voldoen. De verschillen tussen de ministeries zijn evenwel groot.

Bij een van de ministeries wordt aangegeven dat alle dossiers een toelichting op administratieve lasten kennen, en de kwantificering voor 83 % goed en volledig is en voor 17 % niet helemaal volledig is. Een ander ministerie laat zien dat 40 % van de dossiers überhaupt geen paragraaf administratieve lasten bevat en de kwantificering tekort schiet.

Naast inhoudelijke opmerkingen over de onderzochte dossiers zijn enkele opmerkingen gemaakt ten aanzien van de kwaliteit van gegevensverstrekking en de wijze waarop de organisatie is ingericht om de processen structureel te borgen. Het zwaartepunt van de evaluatie lag echter op de beoordeling van het eerste criterium: het toepassen van de Actal-toets.

De hoofdconclusies zijn meer kwalitatief van aard. Variërend van tevredenheid en complimenten (drie ministeries) tot tekortschieten en noodzaak tot verbetering (twee ministeries)²⁴.

²⁴ Inmiddels is naar aanleiding van de conceptevaluatie met het ministerie van VROM een addendum op het convenant overeengekomen. Daarin is afgesproken dat de komende maanden een intensievere informatie-uitwisseling en controle zal plaatsvinden tussen VROM en Actal (website Actal, persbericht 16 juli 2010). Ook voor LNV wordt een addendum opgesteld.

3.3.3 Bevindingen interviews

De ambtenaren van de ministeries waarmee de convenanten gesloten zijn, zijn doorgaans tevreden over de stap die Actal hiermee gezet heeft. Zo noemt het ministerie van OCW het een expliciet voordeel dat de interne unit die nu de toetsing uitvoert (de Dienst Uitvoering Onderwijs) voor de dossierhouder een zware inhoudelijke sparringpartner is. Door de positionering in eigen huis kan met meer kennis meegedacht worden over alternatieven en doorwerkingen beter worden overzien.

Andere ministeries delen de overtuiging dat dossierhouders zelf verantwoordelijk zijn voor een goed voorstel en dat de toetsing hierop primair in de lijn belegd moet worden. Wel wijzen deze ministeries er op dat in de dagelijkse praktijk nog weinig veranderd is in de relatie met Actal. Vanwege de evaluatie door Actal worden tot nu toe (vrijwel) alle dossiers alsnog gedetailleerd gecontroleerd.

De twee ministeries waarmee geen convenanten zijn gesloten zijn uitgesproken kritisch over het proces waarmee Actal de convenanten heeft afgesloten. Zo kreeg het ministerie van SZW geen convenant omdat de trackrecord onvoldoende was en het in het verleden adviesaanvragen niet conform de regels had ingediend.

Het ministerie van VenW voldeed op het moment van voorbereiding van de convenanten niet aan de zes criteria. Actal had een deadline gesteld van begin januari 2010, zodat de convenantsduur minimaal één jaar betrof, voorafgaand aan de voorgenomen evaluatie begin 2011. Het ministerie was bereid op een later tijdstip een convenant af te sluiten, maar dit bleek niet meer mogelijk.

Beide ministeries constateren dat de onduidelijke of naar eigen zeggen onterechte redenen waarom Actal een convenant geweigerd heeft weinig stimulerend is geweest en mogelijk zelfs remmend heeft gewerkt voor het verdere proces van verinnerlijking in de eigen organisatie. Het feit dat er geen convenant is gesloten werd door departementsleiding en bewindslieden niet als een bestuurlijk probleem ervaren.

Verschillende topambtenaren zetten kanttekeningen bij het instrument als zodanig. In een convenant komen partijen overeen een aantal aspecten in acht te zullen nemen. De mogelijkheid van *verbinden* of *verplichten* aan een convenant ontbreekt. Convenanten worden daarom vooral gebruikt in situaties waarin reguliere middelen niet effectief blijken. Anders gesteld zei een topambtenaar niet te begrijpen waarom hij met Actal in een convenant zou moeten afspreken en vastleggen datgene wat tot zijn normale werk en verantwoordelijkheid behoort.

Tenslotte werd door externe partijen aangegeven dat in hun perspectief de kwaliteit van de ex ante toetsen binnen de ministeries niet alleen beoordeeld zou moeten worden aan de hand van dossieranalyse maar ook op basis van behaalde resultaten en effecten. Een assessment van stakeholders (externe accountability) zou een verbetering betekenen ten opzichte van de huidige technische insteek.

Samenvattend zien we dat de introductie van convenanten bij ministeries in principe positief is ontvangen als stap op weg naar de verdere verinnerlijking. In de praktijk vergt de voorbereiding de nodige tijd en discussies tussen Actal en de betrokken ministeries. Het proces van convenantvorming kenmerkte zich door maatwerk per ministerie en bij enkele ministeries was er kritiek op de procesgang. De voorbereiding van de convenanten vergden zowel van Actal-medewerkers als van de kant van de ministeries de nodige tijd en inzet.

Twee ministeries die geen convenanten hebben afgesloten zijn van mening dat bij meer ruimte in de opstelling van Actal wel tot een convenant had kunnen worden overgegaan. Op grond van de voorlopige evaluaties laat de kwaliteit van de Memorie van Toelichting en kwantificering van effecten bij meerdere ministeries te wensen over. Voor het trekken van harde conclusies over het hanteren van het instrument van convenanten was de periode waarin de convenanten van kracht waren bij de meeste ministeries evenwel te beperkt. Alleen voor het ministerie van LNV was er sprake van ervaring van een jaar. Met dat ministerie en met het ministerie van VROM heeft Actal een addendum afgesproken met verbeteringen voor de waarborg van de toetsing administratieve lasten bij regelgeving.

3.4 Verinnerlijkingsonderzoeken

In de missie van Actal wordt aangegeven dat Actal een bijdrage levert aan het verwezenlijken van een cultuuromslag bij regelgevers. Al een aantal jaar geleden is dit streven nader vorm gegeven met het begrip 'verinnerlijking'. In een breed perspectief bezien verricht Actal allerlei verschillende activiteiten die direct dan wel indirect een bijdrage leveren aan de verinnerlijking. In deze paragraaf concentreren wij ons op de onderzoeksactiviteiten die door Actal zijn verricht voor het in beeld brengen van de mate van verinnerlijking bij ministeries en de ervaringen van de respondenten. Daarnaast wordt ook kort ingegaan op een onderzoek naar verinnerlijking van administratieve lasten bij de behandeling van amendementen.

3.4.1 Overzicht activiteiten verinnerlijking

Soorten werkzaamheden	Activiteiten 2007-2010 (1 ^e helft)
Onderzoek naar verinnerlijking	3 ^e verinnerlijkingsonderzoek (2010)
Strategisch advies	Onderzoek naar verinnerlijking van administratieve lasten bij de behandeling van amendementen
Ondersteunende activiteiten	Opleidingsmodule Presentaties, <i>ad hoc</i> cursussen en workshops

In 2010 is het derde verinnerlijkingsonderzoek uitgevoerd bij de ministeries. Het begrip verinnerlijking is onderzocht aan de hand van drie dimensies: kennis, houding en gedrag. Dit onderzoek is gedaan bij alle ministeries en uitgevoerd door een extern bureau. De werkzaamheden van Actal betroffen met name de opzet en begeleiding van het onderzoek en de bespreking van de resultaten met de afzonderlijke ministeries.

Daarnaast is in het kader van verinnerlijking van administratieve lasten onderzocht in welke mate er bij de amendementen in de Tweede Kamer sprake was van consequenties voor administratieve lasten. Het bleek dat veel amendementen er toe leiden dat de administratieve lasten voor burgers toenemen. Het onderzoek richtte zich op vergroting van de bewustwording hiervan bij parlementariërs.

Tenslotte zijn verschillende ondersteunende activiteiten verricht om betrokkenen op de hoogte te brengen van het belang van het reduceren van administratieve lasten en meer specifiek de gehanteerde werkwijze van het standaardkostenmodel. Samen met de projectdirecties is voor beleidsmedewerkers een (beknopte) opleidingsmodule ontwikkeld.

3.4.2 Bevindingen dossieronderzoek

In het dossieronderzoek hebben wij de resultaten van het derde verinnerlijkingsonderzoek vergeleken met de voorgaande onderzoeken.

In 2005 en 2006 zijn in opdracht van Actal verinnerlijkingsonderzoeken uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau²⁵. De conclusies van het onderzoek uit 2006 (gepubliceerd in 2007) is dat de mate van verinnerlijking breed over de betrokken ministeries is toegenomen. Vooral de kennis over te nemen maatregelen om administratieve lasten te verminderen, is toegenomen. De houding op het vlak van onder meer probleemperceptie is iets minder positief geworden. Verder constateren de onderzoekers een aanzienlijke verbetering op het 'positieve' gedrag als het gaat om administratieve lasten. Al met al constateren zij dat de verinnerlijking is verbeterd.

In 2010 is opnieuw een verinnerlijkingsonderzoek uitgevoerd. Voor deze evaluatie hebben we de beschikking gehad over een conceptrapportage.²⁶ Het onderzoek laat in het algemeen een stijgende lijn van verinnerlijking zien. De mate van verinnerlijking is op dit moment 56 %. Het rapport spreekt zich niet uit of dit percentage als hoog of laag beoordeeld moet worden, maar zet dit vooral in een vergelijkend perspectief: de ontwikkeling in de tijd en de verschillen tussen de ministeries.

Ten opzichte van de twee voorgaande onderzoeken is er sprake van een stijgende lijn, oplopend van 49 % in 2005, 53 % in 2006 tot 56 % in 2010. In onderstaande figuur is dit weergegeven als de dikke gestreepte lijn. Er is sprake van afvlakking van de toename van de verinnerlijking.

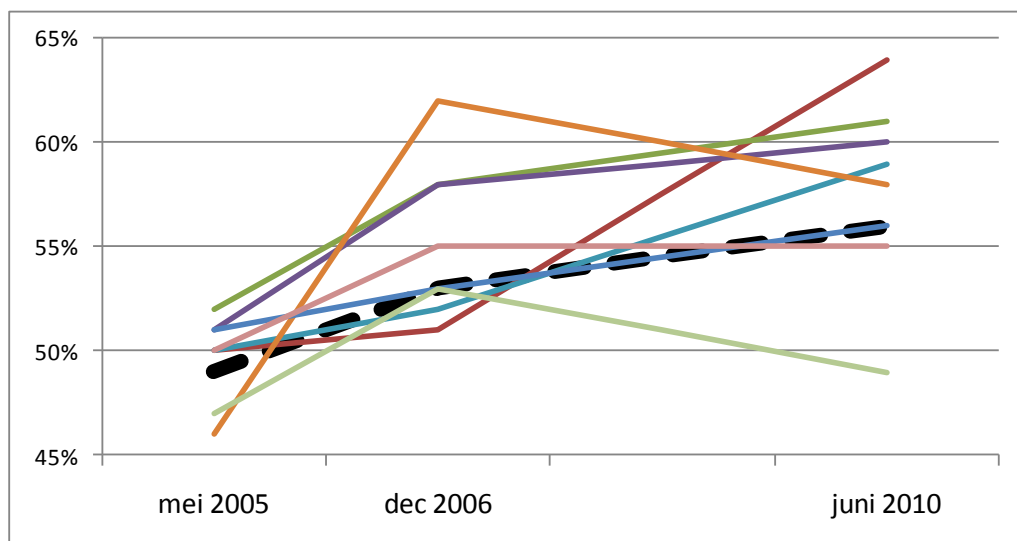
In de figuur staan ook de ontwikkelingen van de afzonderlijke ministeries weergegeven die het meest te maken hebben met administratieve lasten²⁷. Bij twee departementen die in 2006 nog laag scoorden zien we dat deze volgens het laatste onderzoek een forse opwaartse groei hebben doorgemaakt.

Bij twee departementen die juist tussen 2005 en 2006 een sterke stijging hebben laten zien, is nu sprake van een dalende lijn. Voor de andere departementen geldt dat de ontwikkeling redelijk vergelijkbaar is met het gemiddelde.

²⁵ IOO 2006 en IOO 2007 (onderzoek respectievelijk uitgevoerd in mei-juni 2005 en nov-dec 2006).

²⁶ Research voor beleid, Verinnerlijking Administratieve lasten III, Overkoepelend rapport meting 2010, (Concept) Zoetermeer 12 juli 2010.

²⁷ In deze figuur hebben wij ons beperkt tot de resultaten voor de ministeries waar sprake is van een substantieel aantal ex ante toetsen en waarvoor alle relevante historische gegevens beschikbaar waren.



Figuur 3.3. Ontwikkeling van de mate van verinnerlijking bij de ministeries.

Ter toelichting op de figuur. De stippellijn geeft de gemiddelde ontwikkeling. De overige lijnen geven de ontwikkeling bij de onderzochte ministeries weer. De verinnerlijkingsonderzoeken worden binnenkort gepubliceerd.

In het rapport van het verinnerlijkingsonderzoek wordt vervolgens ingezoomd op de verschillende dimensies van kennis, houding en gedrag. De dimensie kennis heeft de hoogste score en vertoont in vergelijking tot voorgaande jaren een stabiel patroon. De onderzoekers concluderen dat de ontwikkeling van de score op de dimensie houding 'broos' is en dat de ontwikkeling van de score op de dimensie gedrag vooralsnog een stijgende lijn vertoont.

Zowel de houding als het gedrag ten aanzien van de administratieve lasten aanpak heeft volgens de onderzoekers ondersteuning en voldoende blijvende aandacht nodig.

In onze analyse hebben wij de specifieke scores per ministerie vergeleken met de (voorlopige) resultaten uit de evaluaties van de convenanten die met zes ministeries zijn afgesloten. Opvallend is dat enkele in het verinnerlijkingsonderzoek goed scorende ministeries eveneens goede resultaten laten zien in de evaluatie van de convenanten. Relatief laag scorende ministeries kenden ook een ongunstige evaluatie van het convenant. Er lijkt op grond van deze gegevens sprake te zijn een samenhang.

Anders gezegd: 'het goed tussen de oren zitten van administratieve lasten' vertaalt zich in de kwaliteit van de administratieve lastenparagraaf in de memorie van toelichting.

Tegelijkertijd hebben wij ook kunnen constateren dat er geen directe relatie is tussen het *niet* hebben van een convenant en de verinnerlijkingsscores bij de ambtenaren van de desbetreffende departementen. Drie ministeries waarmee geen convenant gesloten is hebben een gemiddeld of bovengemiddelde score in de verinnerlijking. Op individueel niveau kan verinnerlijking dus in orde zijn, maar kan op grond van organisatorische aspecten een ministerie niet in aanmerking komen voor een convenant.

Anders gezegd: het niet hebben van een convenant mag niet als een negatieve kwalificatie beschouwd worden van de mate waarin er sprake is van verinnerlijking.

3.4.3 Bevindingen interviews

Ten tijde van de interviews die wij voor deze evaluatie hebben gehouden, was het nieuwe verinnerlijkingsonderzoek 2010 nog niet beschikbaar. Individuele resultaten per ministerie waren derhalve geen onderwerp van gesprek. Wel is in de verschillende interviews stilgestaan bij de vraag in hoeverre de gesprekspartners ervaren dat er sprake is van een verdergaande verinnerlijking van administratieve lasten binnen de ministeries.

De *coördinatoren* geven aan dat in de jaren 2002 tot 2010 over het algemeen goede stappen zijn gezet in de verinnerlijking van administratieve lasten. Met name wordt gewezen op de succesvolle combinatie van reductiedoelstellingen door achtereenvolgende kabinetten en het instellen van verantwoordelijke projectdirecties. De afgelopen paar jaar ervaren zij dat de dynamiek en aandacht voor administratieve lasten is afgevlakt.

Hierbij wijzen zij er op dat medewerkers de toetsing meer als een verplicht nummer zijn gaan ervaren. Administratieve lasten staan te veel op zichzelf en sluiten onvoldoende aan bij andere aspecten van regeldruk. Aspecten als uitvoeringskosten, nalevingskosten en handhavingskosten zijn steeds meer gemeengoed geworden en worden betrokken bij de ontwikkeling van wetten en regels. Door de formele inrichting en positionering krijgt de administratieve lasten toets soms een negatievere lading dan andere toetsen.

Voorts geven zij aan dat medewerkers en leidinggevenden zich primair oriënteren op de inhoudelijke aspecten van regelgeving en met name kijken welke politieke wensen, doelen en belangen in het geding zijn. In deze belangenafweging kunnen andere aspecten prevaleren dan administratieve lasten. Dat uiteindelijk andere afwegingen gemaakt worden, mag niet beschouwd worden als een gebrek aan verinnerlijking bij de medewerkers.

De *topambtenaren* geven aan dat naar hun waarneming de toets op administratieve lasten doorgaans naar behoren wordt uitgevoerd. Het is geenszins een vanzelfsprekendheid, maar er zijn verschillende mechanismen die dit proces waarborgen. Hierdoor wordt eventueel gebrek aan verinnerlijking op individueel niveau gecompenseerd. Belangrijk is, zo wordt aangegeven, dat de ambtelijke top blijft sturen op uitvoering van de toets. Verschillende ministeries hebben departementsbrede stuurgroepen ingericht en hebben de coördinatie belegd bij een centrale directie. Verschillende topambtenaren hebben echter ook zorgen over de mate waarin medewerkers standaard rekening houden met administratieve lasten.

Tenslotte zijn enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij de methodiek van het onderzoeken van verinnerlijking en de eenzijdige focus op administratieve lasten. De vraag is gesteld of dan ook niet andere beleidsaspecten verinnerlijkt zouden moeten worden.

De meeste topambtenaren zien in het eigen ministerie een toenemende mate van bewustwording en aandacht voor administratieve lasten en de noodzaak tot vermindering van regeldruk.

De geïnterviewde *Tweede Kamerleden* hebben zorgen over de mate waarin bij ministeries het standaard rekening houden met administratieve lasten is verinnerlijkt. Het is nog geen natuurlijke reflex dat bij ontwikkeling van regelgeving op de ministeries de administratieve lasten worden meegewogen. *Checks* blijven daarom nodig.

Sommige *doelgroepen* geven onomwonden aan dat in hun ervaring van verinnerlijking geen sprake is. Het zijn de uiteindelijk de organisaties en de werkprocessen die waarborgen dat de toetsing voldoende plaatsvindt.

Tenslotte is in de interviews ook stilgestaan bij de mate van verinnerlijking bij politici. Tweede Kamerleden geven aan veel belang te hechten aan terugdringing van administratieve lasten. Tegelijkertijd geven zij toe dat in de Kamer ook veelvuldig wordt gevraagd om regelgeving ter oplossing van maatschappelijke vraagstukken en dat via amendementen regeldruk in een wet of regeling kan sluipen. Ook van de zijde van de ministeries wordt aangegeven dat het parlement in de praktijk van de dagelijkse politiek de vermindering van administratieve lasten en regeldruk geen topprioriteit geeft.

Samengevat kunnen we constateren dat op basis van zowel de resultaten van het verinnerlijkingsonderzoek als de interviews in deze evaluatie, er bij de verinnerlijking van administratieve lasten bij de ministeries de afgelopen jaren *grosso modo* een positieve ontwikkeling is geweest, zij het dat geen sprake is van een sterk stijgende lijn. Op individueel niveau is de kennis van toetsen op gevolgen voor administratieve lasten toegenomen en vinden toetsen daadwerkelijk plaats. Maar het aspect 'houding' blijft broos.

Actal heeft enerzijds bijgedragen aan de verschillende aspecten van verinnerlijking, maar de houding is beperkt positief beïnvloed, zo blijkt uit de gesprekken. Op ministeries heeft men onder meer het idee dat een te eenzijdige focus moet worden gelegd op administratieve lasten en het te strikt toepassen van het standaardkostenmodel. Omdat zij met meer aspecten rekening kunnen en willen houden, is dit uiteindelijk niet bevorderlijk voor een positieve houding bij medewerkers.

Externe *stakeholders* hebben nog steeds zorgen bij de ervaren mate van verinnerlijking. Zij geven aan dat zonder het werk van Actal het nog slechter gesteld zou zijn met de verinnerlijking.

Met betrekking tot de amendementen in de Tweede Kamer moeten we constateren dat de politieke cultuur weerbarstig blijft. In de politieke dynamiek om tot oplossing van maatschappelijke knelpunten te komen, kiest men vaak voor vormen van regulering en worden administratieve lasten geaccepteerd.

3.5 Strategische adviezen

In de onderzoeksperiode heeft een uiteenlopend scala aan strategische adviezen en onderzoeken plaatsgevonden. Er is niet alleen sprake van advisering over strategische vraagstukken op het terrein van administratieve lasten, maar ook breder op het terrein van de regeldruk. Naast de administratieve lasten zijn dit ook aspecten als nalevingskosten, toezichtlasten, verkrijgingskosten voor subsidies en kwaliteit van dienstverlening.

Onder de advisering wordt mede begrepen onderzoeken en advisering over de ontwikkeling en toepassing van het integraal afwegingskader bij de voorbereiding van beleid en regelgeving. Daarnaast vindt een verbreding plaats naar regeldruk door onderzoeken naar onder andere 'bronnen van regeldruk' en 'vertrouwen'.

Naast uitgebrachte adviezen gepubliceerd in rapporten wordt ook op andere wijzen invulling gegeven aan de strategische adviesrol, onder andere door te werken aan verdere bewustwording en gedachteontwikkeling.

Een voorbeeld daarvan is het recent door Actal georganiseerde seminar Effectieve Aanpak Regeldruk na 2010²⁸.

In deze paragraaf richten wij ons op de uitgebrachte adviezen en onderzoeken. Een overzicht wordt gegeven van de samenstelling van de strategische adviezen naar onderwerp, hiervan wordt een selectie aangestipt en wordt ingegaan op de ervaringen van de respondenten.

3.5.1 Overzicht strategische adviezen

In de jaren 2007 tot en met 2009 heeft Actal verschillende strategische adviezen verstrekt en onderzoeken laten verrichten. Onderstaande tabel geeft hiervan een samenvattend overzicht. Onderscheid is gemaakt naar strategische adviezen waarbij het accent lag op administratieve lasten, regeldruk of andere aspecten. In bijlage 6 is het volledige overzicht opgenomen van de uitgebrachte adviezen.

	Totaal adviezen	wv administratieve lasten	wv regeldruk	wv overig
2007	15	8	5	2
2008	6	1	5	0
2009	7	1	6	0

Tabel 3.4. Aantal strategische adviezen van Actal in 2007-2009.²⁹

Uit dit overzicht blijkt dat Actal ook al voorafgaand aan het gewijzigde instellingsbesluit van 2008 de ruimte nam om over regeldruk te adviseren. In 2007 lag in een aantal adviezen het accent nog wel op administratieve lasten. Vanaf 2008 richten de adviezen zich op andere onderdelen van regeldruk.

Binnen de uitgebrachte adviezen kunnen verschillende soorten onderscheiden worden. In de eerste plaats zijn dit de rapportages die Actal uitbrengt over de voortgang van de programmadoelstellingen. Daarnaast wordt voor sommige onderwerpen op eigen initiatief een advies uitgebracht. Tenslotte geldt dat ook op verzoek van anderen (kabinet, Tweede Kamerleden of ministeries) adviezen kunnen worden opgesteld.

De strategische adviezen en onderzoeken gericht op andere overheden en in internationaal verband komen in respectievelijk paragraaf 3.6 en 3.7 aan de orde.

3.5.2 Bevindingen dossieronderzoek

In het kader van deze evaluatie is een aantal adviezen nader onderzocht. Nagegaan is wat de aard van het advies is geweest en wat mogelijk de betekenis van het advies was in relatie tot de opdracht in het instellingsbesluit.

²⁸ Doel van het seminar was te leren van buitenlandse ervaringen bij de aanpak van regeldruk. Sprekers tijdens het seminar waren minister van Financiën de heer J.C. de Jager, de heer dr. E. Stoiber (voorzitter adviesgroep Europese Commissie over administratieve lasten) en de heer A.J. de Geus (plaatsvervangend secretaris-generaal OESO). Een panel onder voorzitterschap van prof. S. Zijlstra (VU Amsterdam) discussieerde over de vraag hoe Nederland zijn leidende positie in het verminderen van regeldruk ook in de toekomst kan behouden. Op de website van Actal is een uitgebreid verslag te lezen.

²⁹ In 2005 en 2006 was het aantal strategische adviezen 7 respectievelijk 10. Het jaar 2007 was dus een 'piekjaar'.

In juni 2008 heeft Actal voor het eerst een advies uitgebracht over de opzet van het *Integraal afwegingskader* beleid en wetgeving, in antwoord op een adviesaanvraag van de minister van Justitie. De minister heeft een aantal vragen gesteld en die zijn beantwoord via aanbevelingen over de inrichting van het IAK, namelijk volgens de systematiek van het *Regulatory Impact Assessment* (RIA) en het aanbrengen van meer focus in de effecten die in het IAK moeten worden ondergebracht. Ook geeft Actal aan dat de nuloptie (geen regelgeving) als eerste alternatief moet worden overwogen.

In het *Advies Vaste Verandermomenten*, van november 2008, gaat Actal in op het kabinetsvoornemen dienaangaande en geeft het aanbevelingen die moeten leiden tot optimalisatie van de toepassing van dit voornemen.

Het *Advies over nut en toepassingsbereik Lex silencio positivo* van februari 2009 is gericht aan het Tweede Kamerlid mevrouw Vos dat om een advies had gevraagd. Actal merkt op dat hij over dit initiatief in eerste instantie het kabinet heeft aangeschreven en aangeboden zijn expertise in te zetten voor de verdere uitwerking. Het kabinet heeft daarop niet gereageerd. In het advies wordt ingegaan op de voor- en nadelen van het principe en wordt aangegeven op grond van welke criteria het aantal regelingen waarop het principe kan worden toegepast kan worden uitgebreid. Ook geeft Actal aan dat de effecten van de toepassing kwantitatief geduid moeten worden.

In het *Advies Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven* van augustus 2009 geeft Actal uit eigen beweging kritische commentaren op de voornemens en rapportage van het kabinet. De voornemens inzake regeldrukvermindering van het kabinet worden als vertrekpunt genomen en Actal constateert dat het kabinet onvoldoende in staat zal zijn de eigen voornemens te realiseren. Het doet aanbevelingen om daarin verbetering te brengen.

3.5.3 Bevindingen interviews

Een aantal *coördinatoren Administratieve Lasten* geeft aan moeite te hebben met de strategische adviezen die door Actal worden uitgebracht. Er bestaat behoefte om voorafgaand aan een advies of onderzoek met Actal te spreken over de verschillende aspecten die aan het vraagstuk verbonden zijn. Dan kunnen eventuele afwegingen die eerder door het ministerie zijn gemaakt en de onderzoekswegen die eerder zijn bewandeld aan bod komen. Nu zien zij in de tot stand gekomen adviezen soms aspecten uitgelicht die niet altijd ter zake doen of die eerder bij het ministerie zijn overwogen, maar om verklaarbare redenen anders zijn uitgewerkt. De onderzoeksresultaten voegen op deze wijze te weinig toe aan de verdere beleidsvoorbereiding. Ook de toon van de adviezen wordt niet altijd gewaardeerd. Ervaren wordt dat Actal in de adviezen een kritische toon aanslaat vergelijkbaar als bij de toetsing administratieve lasten, terwijl adviezen vanuit een andere grondhouding zouden moeten worden gegeven.

De *projectdirecties* geven aan de voortgangsrapportages over de programmadoelstellingen doorgaans te waarderen. Ofschoon de toonzetting kritisch is, ervaren zij dat Actal en de projectdirecties eenzelfde doel nastreven, namelijk dat de beoogde reductiedoelstellingen gehaald worden. Een kritisch extern geluid kan daarin helpen. Wel worden twijfels geuit bij de effectiviteit van de overige strategische adviezen. Positief is dat in het denken over administratieve lasten meer aandacht is gekomen voor de 'merkbaarheid' van administratieve lasten.

Het onderwerp van nalevingskosten is echter niet goed van de grond gekomen. De keuze van onderwerpen is niet van te voren afgestemd waardoor niet ieder advies op het goede moment landt en een passend vervolg krijgt.

Wat betreft de *topambtenaren* geldt dat zij voor zover men zicht heeft op de verschillende adviezen, in zijn algemeenheid de strategische adviesfunctie waarderen. Ook komt uit enkele interviews naar voren dat Actal meer mag anticiperen op ontwikkelingen. Gemist wordt een agenderende functie van Actal. Met betrekking tot de verbreding van administratieve lasten naar vermindering van regeldruk wordt geconstateerd dat het denken in de samenleving verder is gegroeid dan de huidige uitvoeringspraktijk.

Sommigen wijzen er op dat Actal met zijn werkzaamheden ruimschoots binnen het instellingsbesluit is gebleven en te weinig de beschikbare ruimte heeft genomen om tot een bredere advisering te komen³⁰. Ook de geïnterviewde bestuurders geven aan dat de strategische adviezen omvattender, strategischer en meer vernieuwend hadden kunnen zijn.

In het perspectief van *Tweede Kamerleden* wordt de strategische adviesfunctie van Actal in aanvulling op zijn toetsfunctie gewaardeerd. Met name de adviezen over de periodieke voortgangsrapportages worden gewaardeerd. De verbreding van de aandacht van administratieve lasten van bedrijven naar burgers en professionals en later de verbreding naar medeoverheden is voor hen minder zichtbaar geworden.

De doelgroepen hebben een beperkt beeld van strategische adviezen over andere onderwerpen dan administratieve lasten. Zij benadrukken het belang van aanpak van allerlei andere lasten dan alleen de administratieve. Het bedrijfsleven wil vooral in beeld hebben wat ondernemers merken van Haagse regelgeving en hoe in den brede die lasten kunnen worden verminderd.

Samenvattend zien we dat in de strategische advisering door Actal de afgelopen jaren feitelijk een verschuiving is opgetreden van administratieve lasten naar aspecten van regeldruk en integrale afweging bij regelgeving. De adviezen zijn verschillend van karakter. Ze zijn deels agenderend en deels reagerend op initiatieven van kabinet en ministeries.

De gevraagde adviezen kenmerken zich door een kritische, becommentariërende toonzetting van voorstellen uit het kabinet of van een ministerie en bevatten voorstellen tot verbetering. De adviezen hebben nog een beperkte bekendheid. Degenen die binnen de ministeries er kennis van dragen zijn kritisch op de adviezen. Zij ervaren weinig afstemming in de agendering en totstandkoming van de adviezen.

In de adviezen worden onderwerpen en denklijnen naar voren gebracht die binnen de ministeries de revue vaak al zijn gepasseerd en die om verschillende redenen niet of in beperkte mate overleefd zijn gebleven. Ook is voor vertegenwoordigers van de ministeries niet altijd duidelijk waarom door Actal een bepaald advies op een bepaald tijdstip naar buiten wordt gebracht. Het resultaat is dat de uitgebrachte adviezen in de perceptie van de betrokkenen personen op de ministeries niet altijd goed landen binnen de rijksoverheid.

Ook wordt aangegeven dat de adviezen te weinig een strategisch karakter hebben.

³⁰ Concreet voorbeeld is dat Actal de ruimte zou moeten nemen om regering en parlement een spiegel voor te houden over de neiging die voortdurend bestaat om het instrument regelgeving in te zetten. Alternatieve instrumenten kunnen ook worden overwogen. De oplossing om in de regelgevingprocessen de nuloptie te overwegen is hierin niet voldoende. De advisering mag verder gaan en inhoudelijk aangeven waarom andere wegen bewandeld moeten worden om dit hardnekkige verschijnsel om te buigen.

De advisering op voortgangsrapportages van het kabinet wordt over het algemeen positief ontvangen. Ze zijn informatief en bruikbaar, met name voor parlementariërs.

3.6 Medeoverheden

Vanaf 2008 heeft Actal als taak om medeoverheden (provincies, gemeenten, waterschappen) - indien zij hier schriftelijk om verzoeken - te adviseren op het terrein van regeldruk. Ook bij medeoverheden zet Actal zich in om te komen tot een cultuuromslag om de regeldruk voor bedrijven, burgers, instellingen en professionals automatisch en blijvend te verlichten. Voor het Instellingsbesluit 2008 waren er ook al contacten met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Interprovinciaal Overleg (IPO) en werd zo nu en dan een advies over bijvoorbeeld over een modelverordening uitgebracht.

Actal beperkt zich in zijn adviestaak tot verzoeken waarover een generiek advies voor de totale of een belangrijk deel van de doelgroep mogelijk is. Actal adviseert dus niet medeoverheden afzonderlijk, maar trekt een adviesaanvraag van een gemeente of provincie breder, zodat het advies ook voor andere gemeenten en provincies zinvol is.

In onderstaande tabel staan de verschillende soorten werkzaamheden in de onderzoeksperiode samengevat.

Soorten werkzaamheden	Activiteiten 2007 – 2010
Strategische adviezen	Generieke adviezen op verzoek van gemeenten/ provincies
	Onderzoek eenmalige gegevensverstrekking bij indieningsvereisten gemeentelijke producten.
	Onderzoek programma's gemeenteraadsverkiezingen
Adviezen i.r.t. medeoverheden	Onderzoek manoeuvreerruimte beperking regeldruk van én bij gemeenten bij medebewindstaken (nog niet gereed)
	Crisis- en Herstelwet
	Bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten
Overige activiteiten	Experimenteerwet BGV-zones
	Ontwikkeling van lokale verinnerlijkingstool (nog niet gereed)
	Ontwikkelen brochure in samenwerking met VNG
	Participeren in werkgroepen
	Behandeling adviesvraag gemeente Nederweert
	Werkbezoeken

3.6.1 Bevindingen dossieronderzoek

In dit onderzoek hebben wij ons geconcentreerd op het bestuderen van twee strategische rapporten: het onderzoek naar de indieningsvereisten en het onderzoek naar de regeldruk in de gemeentelijke verkiezingsprogramma's. Er is geen apart onderzoek gedaan naar de reikwijdte van de verschillende bilaterale contacten en activiteiten.

Eind 2008 heeft Actal onderzoek gedaan naar *gemeentelijke indieningsvereisten*. Dit onderzoek heeft geleid tot een lijst van gegevens die gemeenten niet meer zouden hoeven opvragen bij burgers en bedrijven omdat deze gegevens reeds binnen de overheid verkrijgbaar zijn. In 2009 heeft Actal samen met de VNG een brief (brochure) gestuurd aan alle Nederlandse gemeenten over de wijze waarop de 'overbodige indieningsvereisten' zo snel mogelijk geschrapt kunnen worden.

Actal heeft onderzoek gedaan naar de aandacht voor *regeldruk in de verkiezingsprogramma's* voor de gemeenteraadsverkiezingen op 3 maart 2010 binnen de G31-gemeenten. De hoofdconclusie is dat in driekwart van de verkiezingsprogramma's de aandacht voor het voorkomen en verminderen van deze regeldruk onder de maat is. In sommige verkiezingsprogramma's staan beleidsvoornemens, die de regeldruk zelfs verzwaren. In dit evaluatieonderzoek hebben we ons geen indruk kunnen vormen van de mate waarin in coalitieakkoorden regeldrukvermindering is opgenomen.

In beide onderzoeken zien we het generieke karakter terug waarmee de advisering aan medeoverheden is vormgegeven. In samenwerking met de VNG komt Actal tot een agendering, uitvoering van het onderzoek en verspreiding van de aanbevelingen.

3.6.2 Bevindingen interviews

Met de VNG en het IPO is gesproken over hun ervaringen met lastenverlichting in de afgelopen jaren en de bijdrage die Actal daarin gehad heeft.

De VNG ervaart dat in de afgelopen jaren gemeenten belangrijke stappen hebben gezet in het verminderen van de regelgeving voor burgers en bedrijven. Weliswaar zijn de afspraken uit het bestuursakkoord (een afname van 25%) ruimschoots gehaald, maar dit geeft nog geen reden tot tevredenheid. Gemeenten zijn namelijk op veel terreinen gebonden aan 'rijksregeldruk'.

De directe contacten tussen de VNG en Actal zijn volgens geïnterviewden beperkt. Op projectbasis is onder meer gewerkt aan het meten van administratieve lasten en is verkend om op het terrein van de Wabo³¹ tot een verdere samenwerking te komen. Er zijn enkele verzoeken van gemeenten en provincies geweest voor adviezen op het terrein van regeldruk.

De VNG constateert dat een verdergaande cultuurverandering op de ministeries hard nodig is. Medeoverheden zitten meestal aan de achterkant van het beleidsproces. De belangrijkste lastenbron waarmee burgers en bedrijven via de gemeenten worden geconfronteerd zijn niet de administratieve lasten vanwege de eigen autonome regelingen, maar zijn de administratieve lasten in de uitvoering van wetten in medebewind. De discussie moet in het begin veel meer gaan over de vraag wat maatschappelijk gezien effectief is. Regelgeving blijft tot teleurstelling van de gemeenten een beproefd Haags recept.

Een sterkere bundeling van maatschappelijke actoren (VNO-NCW en VNG) is nodig om regeldruk niet te verplaatsen naar medeoverheden maar juist aan de voorkant te vermijden.

De contacten tussen Actal en het Interprovinciaal Provinciaal Overleg (IPO) zijn beperkt. Vanuit IPO wordt aangegeven dat provinciale regelgeving maar een zeer beperkt deel van de totale administratieve lasten van de overheid vormt. Het IPO heeft Actal een keer advies gevraagd bij een voorbereiding van een subsidieregeling. Actal heeft hierbij snel en adequaat geholpen. Daarnaast heeft Actal het IPO geadviseerd bij het opzetten van een provinciale werkgroep tot vermindering van regeldruk. Actal heeft daarin een goede ondersteunde rol gespeeld, vindt men bij IPO.

Doelgroepen geven aan veel belang te hechten aan een verdere lastenverlichting bij de regelgeving en uitvoering door medeoverheden. Zo wordt in zijn algemeenheid veel verwacht van de invoering van Wabo. Toch zijn er ook gerede twijfels of gemeenten daadwerkelijk een vereenvoudiging zullen weten te realiseren.

³¹ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Voor wat betreft de regeldruk als geheel geven meerdere gesprekspartners aan dat zij in de praktijk weinig strategische adviezen en initiatieven zien om op dit terrein tot een verdere verbetering te komen.

Samengevat kunnen we constateren dat de activiteiten van Actal richting de medeoverheden sinds 2008 een beperkt onderdeel van de werkzaamheden uitmaakt. Er worden aan Actal weinig adviesaanvragen gesteld en er is door Actal in beperkte mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op eigen initiatief adviezen op te stellen. Actal heeft voor zijn werkzaamheden aansluiting gezocht bij de bestaande organisaties als VNG en IPO om zo zijn informatie onder de aandacht van de gemeenten en provincies te brengen.

3.7 Internationaal

Ongeveer de helft van de administratieve lasten voor bedrijven in Nederland is van Europese herkomst. Het is daarom van belang om ook op Europees niveau de administratieve lasten te verminderen. Samen met Europese zusterorganisaties maakt Actal zich sterk voor een ambitieuze Europese aanpak om regeldruk te verminderen. Op internationaal terrein kunnen de volgende activiteiten onderscheiden worden.

Overzicht van de internationale activiteiten

1. Inlichten van buitenlandse delegaties over de Nederlandse aanpak administratieve lasten.
 2. Onderhouden van contacten met individuele lidstaten, Europese instellingen en internationale organisaties.
 3. Onderhouden van contacten met zusterorganisaties binnen de Europese Unie.
 4. *Benchmark-study* ervaringen buitenlandse RIA-systemen.
 5. Onderzoek naar de aandacht van regeldruk in de verkiezingen voor het Europese Parlement.
 6. Organiseren van seminars/ conferenties (op specifieke momenten).
 7. Ondersteuning van HLG AB.
-

De internationale werkzaamheden maken een relatief beperkt deel uit van de totale werkzaamheden van Actal³². In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de internationale studies over de Nederlandse werkwijze, de actoren in Brussel en de ervaringen met de zusterorganisaties.

³² In het secretariaat is 1 fte volledig gericht op internationale zaken. Overige medewerkers en leden van het College houden zich meer op ad hoc basis bezig met respectievelijk bijdragen aan rapportages, analyses en internationale bijeenkomsten.

3.7.1 Bevindingen internationale studies

In dit onderzoek hebben wij ons geconcentreerd op het bestuderen van internationale studies van de OESO en de Wereldbank naar regelgeving.

In een omvangrijke internationale studie van de OESO naar de verbetermogelijkheden van regelgeving in 15 lidstaten van de EU³³ wordt geconstateerd dat Nederland aan de wieg heeft gestaan van de ontwikkelingen tot vermindering van regeldruk. In het bijzonder worden de opzet van de Regiegroep Regeldruk en Actal als onafhankelijke waakhond belangrijke mijlpalen genoemd in het creëren van focus voor vermindering van regeldruk en een benodigde cultuurverandering. Er is breed gedragen internationale waardering voor het standaard kostenmodel waarmee administratieve lasten in beeld worden gebracht. Inmiddels is dit model in een groot aantal landen overgenomen.

Naast de reductiedoelstelling in de administratieve lasten is de methodologie en de aandacht verbreed. De OESO vraagt voor de toekomst expliciet aandacht voor de noodzaak om tot methoden van *impact assessment* te komen voor nieuwe wet- en regelgeving. De huidige beleidsprocessen bieden nog onvoldoende waarborgen voor een *evidence-based* ontwikkeling van nieuwe regels.

Ook in de *review* van de Wereldbank in 2008 worden vergelijkbare conclusies getrokken. Het Nederlandse reductieprogramma lastenverlichting wordt in de afgelopen jaren beschouwd als 'wereldleider'. Stappen onder andere in consolidatie en verdere verbreding naar regeldruk worden aanbevolen³⁴.

3.7.2 Europees actieprogramma vermindering regeldruk

De Europese Commissie wil de administratieve lasten per 2012 met een kwart verminderen op 13 prioritaire gebieden³⁵. Hiertoe is de Europese Commissie gestart met nulmetingen van de administratieve lasten in deze gebieden. De metingen zijn in 2009 afgerond.

Eén van actoren om deze doelstelling te bereiken is de *High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (HLG AB)*. In 2007 heeft de Europese Commissie de HLG AB geïnstalleerd. De groep staat onder voorzitterschap van de heer dr. E. Stoiber. De HLG AB adviseert de Commissie over reductiemogelijkheden voor administratieve lasten, methodologische aspecten van het Europese actieprogramma en aanvullingen voor de Europese nulmeting administratieve lasten.

³³ Better Regulation in Europe an Assessment of Regulatory capacity in 15 member states of het European Union: Better Regulation in the Netherlands (2009).

³⁴ 'The World Bank Group's 2007 review concluded that the Dutch regulatory reform programme was the world's leader. Based on an innovative design—a 25% target reduction in regulatory costs, a link between regulatory reforms and the budget cycle, and the establishment of ACTAL as an independent watchdog of the reforms—the program was well under way to reduce administrative burdens on businesses by the targeted 4 billion Euro. The review also identified a number of important challenges and critical steps necessary for the Dutch government to take to remain a world leader in regulatory reform.'

³⁵ De dertien prioritaire gebieden zijn: Agriculture and Agricultural subsidies; Annual Accounts/Company law; Cohesion Policy; Environment; Financial services; Fisheries; Food safety; Pharmaceutical legislation; Public procurement; Tax law (VAT); Transport; Working environment/employment relations.

Met betrekking tot de internationale activiteiten hebben wij in dit onderzoek geen individuele dossiers bekeken die in de HLG AB aan de orde komen, het betreft voor Actal een meer informele ondersteunende taak. Wel hebben wij kunnen constateren dat in verschillende interviews met ministeries en doelgroepen met waardering wordt gesproken over de goede contacten en de mogelijkheden tot beïnvloeding in Brussel.

Naast de HLG AB is de *Impact Assessment Board* (IAB) een van de belangrijke internationale actoren. De IAB is onderdeel van de Europese Commissie en in tegenstelling tot bijvoorbeeld Actal, intern geïntegreerd. De board beoordeelt de kwaliteit van interne *assessments* die door de verschillende Europese directoraten zijn opgesteld. Zij heeft geen externe positie en kan niet onafhankelijk een eigen standpunt publiceren.

3.7.3 Buitenlandse zusterorganisaties

In verschillende Europese landen zijn verschillende organisaties die als zusterorganisaties van Actal kunnen worden beschouwd. Dit zijn de *Nationaler Normenkontrollrat* (NKR) uit Duitsland, de *Regelrådet* uit Zweden en de *Regulatory Policy Committee* uit het Verenigd Koninkrijk. Actal is betrokken geweest bij de opzet van deze organisaties.

Tussen Actal en deze zusterorganisaties bestaat een nauwe samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn de opzet en start van NKR en Regelrådet in de afgelopen jaren. Beide organisaties hebben dankbaar gebruik gemaakt van de ervaringen, methodieken en instrumenten van Actal. De huidige samenwerking tussen de zusterorganisaties is gericht op het versterken van de aandacht voor regeldruk in de Europese Unie. Een voorbeeld hiervan is een gezamenlijk *position paper*³⁶ waarin de vier organisaties aanbevelingen doen aan de Europese Commissie voor nulmetingen administratieve lasten in de EU-wetgeving, netto reductiedoelstellingen, ex ante toetsen op nieuwe wetgeving en het creëren van een onafhankelijke commissie/ College in het wetgevingsproces

In dit evaluatieonderzoek is met de zusterorganisaties gesproken over de wijze waarop het beleidsproces in Brussel ook in de toekomst effectief beïnvloed kan worden om onnodige regeldruk te verminderen.

In de eerste plaats doen de zusterorganisaties dit in een gezamenlijke strategie om het belang van regeldruk, administratieve lasten en *impact assessments* in Brussel hoog op de agenda te zetten. Dit gebeurt onder meer door gezamenlijke documenten op te stellen zoals het eerder genoemde position paper maar ook door andere landen te betrekken/ en mobiliseren om vergelijkbare initiatieven te ontwikkelen en/of te ondersteunen. Daarnaast is van belang om de Europese Commissie en de IAB te blijven voeden met *best practices* in instrumenten en methodieken. Tenslotte geldt dat ook andere zusterorganisaties via bilaterale contacten (bijvoorbeeld via de HLG AB) invloed uitoefenen bij specifieke dossiers. De zusterorganisaties constateerden ook dat de kwaliteit van impact assessments in Brussel soms te wensen over laat. In de huidige procedures zien de zusterorganisaties deze assessments niet of pas in een zeer laat stadium als lidstaten en eigen ministeries inmiddels over de EU-wetgeving hebben geadviseerd.

³⁶ Position paper on Achieving a sustainable reduction of administrative burdens in the European Union (October 2009).

Daarnaast is in dit evaluatieonderzoek met de zusterorganisaties stilgestaan bij de positie, taken en ervaringen in het eigen land. In onderstaande tabel staan de belangrijkste verschillen en overeenkomsten samengevat.

Actal en de Duitse zusterorganisatie lijken het meest op elkaar. De focus van de toetsing ligt op de administratieve lasten en de interventie is voorafgaand aan behandeling in de ministerraad, zodat wet- en regelgeving waar nodig kan worden aangepast.

Recent is het mandaat van de Normenkontrolrat verbreed van ex ante toetsing administratieve lasten verbreed naar ex ante toetsing regeldruk.

De RPC en Regelrådet richten zich op de impact assessments en beoordelen deze nadat de wetsvoorstellen zijn ingediend. Doel van deze assessments is het versterken van het kwaliteitssysteem van departementen om in de toekomst op basis van betere analyses beleidsvoorstellen te doen.

Aspect	Actal	Normenkontrolrat	RPC	Regelrådet
Toets op	Administratieve Lasten (bedrijven + burgers)	Administratieve Lasten bedrijven	Impact Assessment	Impact Assessment
Interventiemoment	Ex ante toets AL	Ex ante toets regeldruk	Na concept wetsvoorstel	Na concept wetsvoorstel
College	Vier leden (vz-er, bedrijfsleven, overheid)	Acht leden (politici, bedrijfsleven en wetenschap)	Zes leden (Overheid, wetenschap)	Zes leden (Rechters, bedrijfsleven, wetenschap)
Tijdsbesteding collegeleden	Deeltijd	Deeltijd	Deeltijd	Deeltijd
Secretariaat/ staf	Compact (< 15)	Compact (< 15)	Compact (< 15)	Compact (< 15)
Positie	Extern	Extern	Extern	Extern
Monitoring	Administratieve Lasten-monitor	Administratieve Lasten-monitor	Periodieke evaluatie	Periodieke evaluatie
Aspect	Actal	Normenkontrolrat	RPC	Regelrådet
Mandaat	Tijdelijk adviescollege	Vast (5 jaars-zitting)	Tijdelijk (in afwachting andere ontwikkeling)	Vast

Belangrijke overeenkomst is dat de zusterorganisaties extern gepositioneerd zijn. De collegeleden zijn stevast in deeltijd (in orde van 1 dag per week) aan de respectievelijke organisaties verbonden. Alle betrokkenen delen de opvatting dat dit bijdraagt aan een onafhankelijke positie.

In de samenstelling van de colleges zitten enkele accentverschillen, zowel in grootte als in de achtergronden. Belangrijke overweging hierbij is of een college een weerspiegeling van de beleidsthema's of sectoren in de economie moet zijn, een evenwichtige afspiegeling van de samenleving of bijvoorbeeld bewezen onderzoekskwaliteit in zich moet hebben.

Daarnaast zijn er verschillen in mandaat. De NKR heeft een vast mandaat, waarbij de tijdsduur van de collegeleden omwille van de afhankelijkheid juist niet gekoppeld is aan de gebruikelijke regeringsperiode. De zusterorganisaties zijn van mening dat de rol van een onafhankelijke waakhond zich moeilijk verhoudt tot een tijdelijk mandaat.

De buitenlandse gesprekspartners bevestigen het beeld dat Nederland internationaal in goed aanzien staat met de aandacht tot vermindering van regeldruk.

Samengevat kunnen we concluderen dat Actal in het internationale domein in beeld is als een organisatie die actief is op het vlak van vermindering van regeldruk en bijdragen levert aan verbetering van regulering door de overheid. Internationaal wordt onderkend dat Actal een deskundige bijdrage levert aan (internationale) oordeelsvorming. Actal neemt actief deel in een netwerk van vergelijkbare organisaties uit andere EU-lidstaten. Samen krijgen zij het regeldrukvraagstuk in 'Brussel' geagendeerd.

4 Taakuitvoering Actal

In dit hoofdstuk staat de taakuitvoering van Actal centraal. Op grond van de informatie uit het vorige hoofdstuk geven we als KplusV antwoord op de algemene vraag van de evaluatie van Actal: *hoe heeft Actal invulling gegeven aan zijn taak zoals omschreven in het Instellingsbesluit?* Wij doen dit door meer specifiek in te gaan op de wijze waarop Actal zijn functie invult, de positie die het inneemt en de kwaliteit van het werk, de efficiency en de effectiviteit van het Adviescollege, inclusief zijn secretariaat:

- *Heeft Actal op een juiste wijze invulling gegeven aan zijn positie als adviescollege en de invulling van zijn opdracht?*
- *Vervult Actal op een kwalitatief goede wijze zijn werkzaamheden?*
- *Heeft Actal met een efficiënte inzet van mensen en middelen zijn werkzaamheden uitgevoerd?*
- *Heeft Actal op een effectieve wijze invulling gegeven aan zijn missie: het bewerkstelligen van een cultuuromslag bij de regelgevers?*

Het totaal aan werkzaamheden van Actal wordt tekort gedaan als we voor de bepaling van de effectiviteit uit de laatste vraag alleen zouden kijken naar cultuuromslag. Daarom kijken we breder naar de doelbereiking en effectiviteit (doeltreffendheid).

Tenzij anders is vermeld, bevat dit hoofdstuk uitspraken van KplusV op basis van de bevindingen die zijn weergegeven in het vorige hoofdstuk en die zijn gebaseerd op interviews en dossieronderzoek.

4.1 Opdracht Actal

Op grond van de achtereenvolgende instellingsbesluiten heeft Actal de volgende opdracht:

- adviseren over administratieve lasten voor bedrijfsleven, burgers en professionals vanwege voorgenomen wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriele regelingen (ex ante toetsing);
- adviseren over programma's en maatregelen inzake reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, burgers en professionals vanwege bestaande regelgeving;
- adviseren over strategische vraagstukken op het vlak van regeldruk, waaronder over de ontwikkeling en toepassing van het integraal afwegingskader (IAK);
- medeoverheden te adviseren op het vlak van regeldruk.

In paragraaf 3.1.1 staat aangegeven welke activiteiten Actal uitvoert in dit kader. Op grond van dat overzicht kunnen we stellen dat Actal zich bij zijn activiteiten houdt aan de opdracht zoals die in de instellingsbesluiten is geformuleerd. De internationale activiteiten zijn niet expliciet geformuleerd in de opdracht, maar vloeien er wel uit voort. Ze worden door verschillende betrokkenen binnen en buiten de rijksoverheid ook als zodanig positief gewaardeerd en gesteund, omdat regeldruk voor een belangrijk deel wordt bepaald vanuit 'Brussel'.

Ex ante toetsing

Actal vervult zijn functie op het vlak van ex ante toetsing van administratieve lasten conform het mandaat dat in de achtereenvolgende instellingsbesluiten is uitgebreid voor de doelgroepen (burgers en professionals en interbestuurlijke lasten). Bij ministeries is de laatste jaren een toenemende behoefte om ook andere aspecten van regeldruk bij die toetsing te betrekken. De bredere opvatting van regeldruk en de aspecten die daaraan zijn te onderkennen (uitvoering, naleving, toezicht) en het denken over baten naast kosten, passen veel meer bij de inhoudelijke hoofdstroom van de activiteiten van de ministeries, dan aandacht voor vooral administratieve lasten.

De ruimte die er is ontstaan door ex post (na besluit van de ministerraad over een regeling) steekproefsgewijs advies uit te brengen over de bedrijfseffectentoets, heeft Actal wel willen oppakken, maar daar is het door omstandigheden (zie hierna) niet aan toegekomen. Actal heeft daarover wel strategisch kunnen adviseren, maar heeft geen daadwerkelijke rol kunnen spelen bij de toetsing.

Actal heeft formeel op juiste wijze invulling gegeven aan de opdracht inzake ex ante toetsing, doch heeft daarmee niet aan de zich ontwikkelde bredere behoeften bij regelgevers kunnen voldoen.

Wel heeft Actal aansluiting gezocht bij de toename in de mate waarin ministeries zelf ex ante toetsen standaard zijn gaan uitvoeren en er van 'verinnerlijking' kan worden gesproken. Door convenanten af te sluiten met een aantal ministeries werd ruimte te geven aan de ministeries die zelf goed in staat zijn om de toetsing uit te voeren. Tevens zou Actal zo meer tijd en aandacht kunnen besteden aan andere producten en activiteiten (toetsing en advisering op het bredere vlak van regeldruk). Deze gang van zaken past bij een juiste invulling van de taak door Actal, doch in de uitvoering heeft de werkwijze voor Actal vooralsnog weinig opgeleverd. Wel hebben enkele ministeries de toetsfunctie expliciet georganiseerd.³⁷

De voorbereiding van de convenanten was voor Actal en de ministeries intensief en door de snelle evaluatie vanwege de val van het kabinet Balkenende IV, is de feitelijke werkingstijd van de convenanten kort geweest en heeft de 'staat van meer ruimte bij de toetsingsactiviteit' voor de ministeries slechts kort geduurd. Zij is bovendien gevolgd door weer een intensief onderzoek door Actal-medewerkers voor de evaluatie van de convenanten. Er is in de beleving van vertegenwoordigers van de ministeries weinig verschil tussen het afgelopen driekwart jaar en de jaren daarvoor. Men bleef een detailbemoeyenis van Actal voelen, terwijl op de ministeries het idee leefde dat er toch veel aan ex ante toetsing werd gedaan en er veel veranderd was sinds het begin van het decennium. Voor Actal leverde het traject met convenanten geen tijdsbesparing op, waardoor het andere voornemens moest laten liggen.

Als ex ante toetser heeft Actal zijn onafhankelijke positie weten te behouden. In het (besloten) traject van voorbereiding van regelgeving waarover de ministerraad moet besluiten heeft het de 'waakhond'-functie vervuld. Kamerleden die de openbare adviezen van het college zien, weten die rol te waarderen en menen dat het college als waakhond soms harder mag bijten dan het doet. Een enkele keer komt het commentaar van Actal in de publiciteit. Dat past onzes inziens bij de positie die Actal heeft.

³⁷ Het ministerie van OC&W laat de toets bijvoorbeeld uitvoeren door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Advisering bestaande regelgeving

De taak op het vlak van bestaande regelgeving heeft Actal met name opgepakt door het (laten) uitvoeren van onderzoeken. De resultaten zijn met adviezen gepubliceerd. Zij hebben bijgedragen aan algemene kennis over inzake administratieve lasten van regelgeving.

Strategische advisering

Actal heeft in het laatste instellingsbesluit ruimte gekregen om in zijn strategische advisering in te gaan op algemene vraagstukken van regeldruk en integrale afweging bij regelgeving. Daarop is het college ingegaan in zijn adviezen over onder meer het IAK. Het heeft de verdere verbreding gezocht door te adviseren tot een *Regulatory Impact Assessment* (RIA), waarbij naast regelgevingskosten (lasten) ook baten van regelgeving in de analyse worden betrokken. Het heeft ook onderwerpen uitgewerkt en breder onder de aandacht gebracht die doorgaans in de kiem al wel aanwezig waren binnen ministeries, zoals 'vaste verandermomenten', *lex silencio positivo* en de nulvariant bij nieuwe regels. De werkwijze van Actal is er een van reflectie op hetgeen al wordt gedaan en soms scherpt het de ideeën aan of bouwt er op voort. Wat vanuit het strategisch niveau van ministeries wordt gemist, is dat Actal vanuit zijn deskundigheid met nieuwe strategische perspectieven komt. Daardoor weet Actal in de beleving van vertegenwoordigers van de ministeries geen vernieuwende perspectieven neer te zetten bijvoorbeeld gericht op het ombuigen van fundamentele maatschappelijke en politiek-bestuurlijke mechanismen die regeldruk verhogen (en die aanwijsbaar zijn in media en politiek). De strategische adviezen van Actal zijn met name bekend bij een beperkt aantal actoren binnen de rijksoverheid. In maatschappelijke organisaties zijn ze nauwelijks bekend.

Hoewel in antwoord op de onderzoeksvraag kan worden aangegeven dat Actal een juiste invulling geeft aan zijn opdracht, had het in de beleving van actoren binnen de rijksoverheid zijn opdracht ruimer kunnen opvatten en over meer strategische onderwerpen kunnen adviseren. Nu bestaan de adviezen van Actal vooral op kritische commentaren en aanvullingen op initiatieven vanuit kabinet en ministeries. Actal opereert als een kritische adviseur. Dat ligt dicht tegen zijn rol als kritische ex ante toetsers bij voorgenomen regelgeving.

Medeoverheden

De taken richting medeoverheden (provincies en gemeenten) zijn bij het Instellingsbesluit 2008 geformaliseerd. Naast contacten met de koepelorganisaties VNG en IPO legt Actal incidenteel rechtstreekse contacten met gemeenten om zo de zichtbaarheid te vergroten en voeling te houden met de vraagstukken die bij die overheden spelen, niet alleen vanwege de autonome regelgeving, maar vooral vanwege de uitvoering van medebewindstaken. Voor de andere overheden is het met name van belang dat Actal er in slaagt om eerder in de beleidsketen (in Den Haag of Brussel) te bevorderen dat administratieve lastendruk niet verschuift naar provincies, gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties. Dit is in feite de vraag om meer aandacht voor interbestuurlijke effecten van regels. Actal kan als onafhankelijk orgaan een rol spelen tussen de verschillende overheden. In de onderzoeksperiode is het daar niet aan toe gekomen.

Samenvattend kunnen we stellen dat Actal in principe een juiste invulling geeft aan zijn opdracht en zijn onafhankelijke positie bewaart. In principe, want de veranderende omgeving heeft behoefte aan verbreding van het perspectief dat Actal hanteert, niet alleen in zijn strategische advisering, maar ook bij zijn advisering over ex ante toetsing.

Wat betreft de ex ante toetsing heeft Actal de randen van zijn mandaat niet opgezocht en is het er niet buiten getreden. Daardoor is het in de waarneming van de ministeries die thans zich breder oriënteren dan alleen op administratieve lasten, te beperkt in zijn reikwijdte van advisering op toetsen. Andere actoren waarderen juist dat Actal in elk geval consequent adviseert op de administratieve lasten.

Wat betreft de strategische advisering neemt Actal de ruimte om verschillende onderzoeken uit te zetten en breed te adviseren.

De verwachtingen over de onderwerpen van strategische advisering van Actal met die van de ministeries lopen uiteen. Vanuit de ministeries wordt verwacht dat Actal meer initiërend en strategisch adviseert en niet alleen kritisch reageert op initiatieven van kabinet en ministeries.

4.2 Kwaliteit

Vervult Actal zijn werk op een kwalitatief goede wijze? Bij de kwaliteit gaat het om inhoud (en deskundigheid), onderbouwing, bruikbaarheid en toegevoegde waarde. Deze laatste twee aspecten spelen met name bij de strategische advisering.

Ex ante toetsing

Over de kwaliteit van de ex ante toetsen wordt door partijen verschillend geoordeeld. Tweede Kamerleden en maatschappelijke organisaties zijn zonder meer positief over de toetsing. De toetsing dwingt tot rekening houden met administratieve lasten. Tweede Kamerleden en maatschappelijk organisaties geven aan dat zij de kwaliteit van de uitgebrachte adviezen waarderen. Met name wordt hierbij vermeld dat ondanks de vaak complexe materie, Actal er in slaagt om in een korte notitie van enkele pagina's de belangrijkste overwegingen kernachtig weer te geven, zodat deze bij de verdere besluitvorming een rol kunnen spelen. Zij onderstrepen de noodzaak van de adviezen. De adviezen helpen parlementariërs om vat te krijgen op het aspect van administratieve lasten van regelgeving.

De Actal-medewerkers geven in hun werk er blijk van deskundig te zijn op het vlak van toetsing administratieve lasten en het gebruik van het standaardkostenmodel. Dit wordt onderkend door degenen die binnen ministeries wet- en regelgeving voorbereiden. De medewerkers van Actal denken vanuit hun deskundigheid mee over antwoorden op de verschillen de toetsvragen die het stelt en doen suggesties voor alternatieven voor regelgeving. De focus is hierbij primair gericht op de administratieve lasten. Daardoor sluiten de suggesties in een aantal grotere dossiers niet altijd aan bij de behoeften van regelgevers die een breder palet van aspecten (kosten en andere effecten) in beschouwing wensen te nemen. Bij regelgevers en beleidsmakers bestaat behoefte aan een bredere beleidsmatige afweging bij dan alleen administratieve lasten. Bij de ex ante toetsing op administratieve lasten en het hierbij gehanteerde standaardkostenmodel, komt deze bredere afweging van verschillende effecten niet tot uiting.

De toepassing van de standaardkostenmethode wordt consequent en nauwgezet door Actal getoetst. Het werk van Actal is onderbouwd, uniform, voorspelbaar en repliceerbaar. Dit beschouwen wij als kenmerken van de inhoudelijke kwaliteit van het werk van Actal.

Tot de kwaliteit van handelen behoort volgens ons ook de kwaliteit van de communicatie. Tussen Actal-medewerkers en ambtelijke regelgevers wordt in de (grotere) dossiers veelvuldig gecommuniceerd via verschillende kanalen (direct overleg, per telefoon en per e-mail). Bij de afronding van dossiers zijn er nog wel eens misverstanden die voortkomen uit verschillen in verwachtingen die in de communicatie niet worden weggenomen. Er wordt bijvoorbeeld niet vanuit Actal expliciet gecommuniceerd over wat het betekent dat een dossier ambtelijk wordt afgehandeld of over op welke onderdelen het College een ander standpunt inneemt dan het Actal-secretariaat in een dossier had ingenomen en waarom dat gebeurt. De ambtelijke communicatie is soms wat kort door de bocht, vooral als wordt bedacht dat medewerkers aan de kant van de ministeries soms slechts incidenteel met de toetsing van administratieve lasten te maken hebben en dus niet op de hoogte zijn van alle inhoudelijke en procesmatige aspecten ervan.

Strategische adviezen

De adviezen over voortgangsrapportages worden breed gewaardeerd en de kwaliteit en het informatiegehalte ervan worden positief beoordeeld. De adviezen behandelen het volledige spectrum van de rapportages en gaan in op aspecten als regeldrukvermindering, effecten voor verschillende doelgroepen, waaronder professionals, en interbestuurlijke lasten.

Over de kwaliteit van de overige strategische adviezen wordt verschillend gedacht. Parlementariërs en maatschappelijke organisaties zijn in beperkte mate op de hoogte van de inhoud van die adviezen. Voor zover ze die kennen, waarderen zij de inhoud van de adviezen positief.

Bij de ministeries wordt naar de adviezen gekeken vanuit het perspectief van lopende beleidsprocessen en beleidsinitiatieven en initiatieven voor regelgeving. De inhoudelijke kwaliteit van de adviezen (argumentatie en onderbouwing) wordt niet bestreden, maar voor zover men er in de ministeries zicht op heeft, worden kritische kanttekeningen gemaakt bij de *timing* van de adviezen en de mate waarin ze aansluiten bij de kennis, informatie en inzichten die over een beleidsterrein bij de betreffende departementen bestaan. Ze sluiten niet altijd aan bij de inhoud en de stadia van de beleidsprocessen waarin men zich bij een vraagstuk bevindt. Ze kunnen volgens ons dan nog wel een agenderende functie hebben, maar dat is mede afhankelijk van de mate waarin de omstandigheden daarvoor gunstig zijn en beleidsvoerders daarvoor ontvankelijk zijn.³⁸ Inhoudelijk vindt men de adviezen vaak onvoldoende vernieuwend tegenover de kennis en inzichten op een ministerie en ze voegen te weinig toe. Wij kunnen deze kwaliteitsvraagstukken in het bestek van deze evaluatie niet zelf beoordelen. Het gaat om door de geadresseerden gepercipieerde en gewaardeerde kwaliteit. Als zodanig is die kwaliteit relevant en heeft zij invloed op de bruikbaarheid van de adviezen en daarmee op de effectiviteit van de adviezen (zie paragraaf 4.4). Wat betreft de *timing* merken we op dat er adviezen zijn die naar hun aard direct bruikbaar moeten zijn en andere soorten adviezen die indirect en op langere termijn kunnen doorwerken in beleid. Het behoort echter tot de kwaliteit van de adviseur dat hij zich rekenschap geeft van het stadium van de beleidscyclus waarin een onderwerp zich bevindt, met het oog op de bruikbaarheid van de adviezen.

³⁸ Zie hierover inzichten over de vorming van beleidsagenda's, o.a. J.F.M. Koppenjan e.a. red. *Beleidsvorming in Nederland*, Den Haag, 1987.

Samengevat luidt ons antwoord op deze onderzoeksvraag grotendeels bevestigend. De inhoudelijke kwaliteit van de ex ante toetsen en de strategische adviezen is goed. Ze zijn inhoudelijk met deskundigheid opgesteld en onderbouwd. Aandachtspunten zijn vooral de wijzen waarop zowel over adviezen over ex ante toetsing als over strategische adviezen wordt gecommuniceerd door Actal. Bij de adviezen op ex ante toetsen is die communicatie voor regelgevers vaak wat kort door de bocht. Wat betreft de strategische adviezen is er sprake van bekendheid ervan in kleine (ambtelijke) kring.

Voorts is de aansluiting van de strategische adviezen bij de vraagstukken die bij beleidsprocessen en regelgevingsprocessen spelen beperkt. Ook de *timing* van de inbreng van die adviezen in de (lopende) beleidsprocessen en de stadia waarin die verkeren, is een aandachtspunt.

4.3 Efficiency

Heeft Actal met een efficiënte inzet van mensen en middelen zijn werkzaamheden uitgevoerd? Bij het beantwoorden van deze is door ons gekeken naar financiële aspecten, inzet en productiviteit en de wijze van inrichting van het werk van Actal.

Financiële efficiency

In hoofdstuk 2 is de kostenontwikkeling in de periode 2007-2009 geschetst. Weliswaar is in deze periode sprake van een stijging van met name in de personeelskosten, maar deze zijn goed verklaarbaar vanuit de uitbreiding van het takenpakket en de hiermee overeengekomen extra formatieve ruimte. De stijging van de kosten is beperkt in relatie tot de taakuitbreiding die met het laatste instellingsbesluit is meegegeven aan Actal.

Het onderzoeksbudget vertoont in deze jaren fluctuaties. Er is verantwoord met de beschikbare financiële middelen omgegaan door deze zo nodig naar het volgend begrotingsjaar te verschuiven. De omvang van de overhead in de Actal-organisatie is beperkt. Tenslotte hebben wij kunnen constateren dat de jaarverslagen en de accountantsrapporten blijken te geven van een zorgvuldig financieel beheer.

Inzet en productiviteit

Actal is in de periode 2007-2010 productief gebleven op het vlak van de ex ante toetsing, zoals blijkt uit paragraaf 3.2.1. Het aantal behandelde dossiers is ten opzichte van de jaren 2003-2006 weliswaar iets teruggelopen tot rond de 200 (dit aantal schommelde in de jaren daarvoor enkele tientallen daarboven), maar Actal is hierbij afhankelijk van het aantal wet- en regelgevingdossiers waaraan wordt gewerkt bij de ministeries. Daarnaast zijn voorbereidende werkzaamheden verricht voor het afsluiten van convenanten met zes ministeries. Door die convenanten kon het aantal toetsen dat moest worden uitgevoerd door Actal verminderen (zie Bijlage 5). Het werk dat Actal heeft moeten verzetten is echter niet verminderd, onder meer door de voorbereiding en evaluatie van de convenanten.

De uitbreiding van werkzaamheden op het vlak van strategische advisering en het mede richten van de werkzaamheden op administratieve lasten voor professionals en interbestuurlijke lasten alsmede de advisering aan andere overheden, ging gepaard met slechts een beperkte uitbreiding van de formatie.

Efficiency in wijze van werken

De wijze waarop de werkzaamheden zijn ingericht heeft betrekking op werkverdeling, tijdsbesteding, doorlooptijd en efficiënt verloop van de werkprocessen.

De inrichting van de werkzaamheden van Actal is mede door de kleine organisatie en de taakverdeling van beleidsmedewerkers naar de afzonderlijke ministeries weinig geformaliseerd. Er wordt snel en gemakkelijk tussen Actal-medewerkers onderling en tussen medewerkers en collegeleden geschakeld. De communicatielijnen zijn kort. Eventuele beslispunten of knelpunten worden daardoor binnen enkele dagen behandeld en opgelost. Door middel van de gezamenlijke overleggen zijn de medewerkers en collegeleden onderling goed geïnformeerd en vinden, voor zover wij kunnen overzien, intern weinig tot geen miscommunicaties plaats.

Uit de interviews en dossierstudie blijkt dat de reactietijden van Actal en zijn medewerkers in de dossiers kort zijn. Het werk van Actal vormt geen belemmering in de voortgang van regelgevingsprocessen. Daarmee voldoet het aan één van de uitgangspunten die in het eerste instellingsbesluit aan Actal zijn meegegeven (zie paragraaf 2.1).

Ondanks het formele toetsingsmoment in het beleidsproces wordt ook onder hoge tijdsdruk het proces richting ministerraad niet verstoord.

De medewerkers van het secretariaat zijn voor de ministeries goed bereikbaar en werken snel, gericht op het benodigde tempo in aanloop naar politieke besluitvorming. Ook de toetsing van amendementen laat dit zien. Om het proces in de Tweede Kamer te dienen, wordt deze telkens terstond opgepakt. Tot op heden leidt dit vanwege de beperkte aantallen niet tot logistieke problemen binnen Actal.

Toch zijn er geluiden over de 'bureaucratische werkwijze' van Actal. Dat komt volgens ons voort uit de wijze van toepassing van de rekenmethodiek en de wijze waarop Actal daarmee omgaat in zijn behandeling van dossiers. Consequent en uniform doorzetten van de werkwijze leidt op uiteenlopende dossiers en in uiteenlopende situaties tot die perceptie. Actal stuurt er op aan dat dossiers met beperkte consequenties voor administratieve lasten net zo gedetailleerd worden doorgerekend als dossiers met grote consequenties op dit vlak. Op die wijze komt het totaal van de administratieve lasten in beeld. Ondanks het feit dat kleine dossiers doorgaans een beperkte toetstijd vergen, leidt toepassing van het standaardkostenmodel op alle soorten dossiers – en de wijze waarop bij de toetsing daarmee wordt omgegaan – tot irritaties bij zowel medewerkers als leidinggevendenden van ministeries. Zij vragen om proportionaliteit in de toepassing van de toets, terwijl Actal de nadruk legt op het volledig en consequent toepassen van het standaardkostenmodel. Zeker in gevallen waar regelgevers zich wel bewust zijn van regeldrukeffecten of administratieve lasten, voegt een dergelijke handelwijze van Actal onzes inziens niet zo veel toe. Daardoor komt de doelmatigheid onder druk te staan.

Bij de strategische advisering speelt efficiency een minder prominente rol. Wel wordt door ministeries aangegeven dat een snelle reactie op een aantal adviesaanvragen over enkele complexe onderwerpen (bijvoorbeeld het onderwerp 'Vertrouwen als bron van vermindering van regeldruk') uitblijft. Aangezien rond strategische adviezen in weinig gevallen sprake is van strak geregisseerde beleids- of regelgevingsprocessen, ontstaan er echter geen efficiency-problemen.

De communicatie over het al dan niet verstrekken van een strategisch advies en het moment waarop dat is te verwachten, is voor ministeries niet helder. Dat kan volgens ons ten koste gaan van het verkrijgen van gunstige omstandigheden voor agendering van onderwerpen.

De tijdsbesteding aan strategische adviezen is in de onderzoeksperiode onder druk gekomen.

Dit is een gevolg van het feit dat Actal het accent heeft gelegd bij het afhandelen van ex ante toetsingsadviezen. Ook hebben bestuurlijke en ambtelijke wisselingen de nodige (inwerk-) tijd gekost en is er relatief veel tijd gestoken in de convenanten, die juist een tijdsbesparing hadden moeten betekenen.

Samengevat is ons beeld van de *efficiency* van het werk van Actal per saldo positief. Zowel financieel als qua werkwijzen er sprake van een efficiënt opereren van Actal vooral op het vlak van toetsing administratieve lasten. Efficiencywinst zou zijn te behalen door een minder uniforme benadering van dossiers van verschillende omvang, karakter en consequenties.

4.4 Effectiviteit Actal

Actal opereert kwalitatief voldoende en efficiënt, blijkt uit de vorige paragrafen. De vraag is vervolgens of Actal ook de doelen bereikt die het heeft meegekregen of die het zichzelf heeft gesteld. Bij doelbereiking gaat het om de mate waarin bij ministeries en andere overheden rekening wordt gehouden met en gewerkt wordt aan vermindering van administratieve lasten en regeldruk.³⁹ Bij effectiviteit van Actal gaan we na of de mate waarin er sprake is van de doelbereiking, het gevolg is van het werk c.q. de interventies van Actal. We bekijken dit voor de verschillende producten van Actal: ex ante toetsen en strategische advisering en het opereren van Actal naar medeoverheden en op het internationale terrein.

4.4.1 Ex ante toetsen

De werkwijze bij de ex ante toetsen hebben er toe geleid dat alle daarvoor in aanmerking komende dossiers zijn behandeld door Actal (ambtelijk afgehandeld of voorzien van een advies door het College). In de ministerraad is niet of nauwelijks gesproken over de toetsing van administratieve lasten. In de voorbereiding naar de ministerraad is door Actal in zodanige mate over de afweging van de administratieve lasten gesproken, dat in de raad evenwichtige ontwerpbesluiten voor lagen. Het doel van vermindering van administratieve lasten bij wetten en regels op rijksniveau en afweging daarvan bij besluitvorming, is daardoor gerealiseerd. Dit wordt nog eens bevestigd doordat er een trend is waar te nemen in de adviezen op de toetsen. Het aantal dossiers dat door het secretariaat moest worden voorgelegd aan het college nam af en het aantal negatieve collegeadviezen (*dicti* met 'nee' of 'nee, tenzij') is in de loop der jaren sterk verminderd. Er was kennelijk steeds minder aanleiding tot vergaand ingrijpen door Actal op de regelgevingsdossiers.

Ook in een aantal gevallen waar de toetsing van administratieve lasten in eerste instantie buiten beschouwing is gelaten, is Actal er in geslaagd het onderwerp nadrukkelijk op de agenda van de besluitvormers te krijgen⁴⁰. Ten aanzien van de ex ante toetsing kan worden geconcludeerd dat Actal ambtelijk en bestuurlijk effectief heeft geopereerd.

³⁹ Anders dan de uitdrukking 'de mate van' suggereert, hebben we dit niet in kwantitatieve termen kunnen of willen uitdrukken. Over doelbereiking spreken we in dit rapport in kwalitatieve termen.

⁴⁰ Voorbeelden hiervan het AOW-dossier, de crisisbestrijdingsmaatregelen uit het voorjaar 2009 en de Crisis- en Herstelwet. Door de interventie van Actal is door de betrokken bewindspersonen en in het kabinet een besluit genomen ten aanzien van het alsnog in beschouwing nemen van de administratieve lasten. In het geval van de Wet kilometerprijs heeft Actal succesvol geïntervenieerd dat de uiteindelijk gekozen variant alsnog aan Actal ter toetsing werd voorgelegd.

4.4.2 Strategische adviezen

De afgelopen jaren is gewerkt aan strategische adviezen op een breder terrein dan voorheen. Na het qua aantal adviezen 'topjaar' 2007 is het aantal adviezen wat afgenomen, maar daar staat tegenover dat ze over meer gaan dan reductie van administratieve lasten, namelijk regeldruk en het Integrale Afwegingskader. Ook zijn er onderzoeken verricht naar regeldruk bij andere overheden en zijn aan andere overheden adviezen verstrekt. Actal is de afgelopen jaren ook in toenemende mate actief geworden op het vlak van regeldrukvermindering omdat er steeds meer regels afkomstig zijn van de Europese Unie.

Adviezen vermindering Administratieve Lasten

Om de ex ante toetsing vorm te kunnen geven, heeft Actal van meet af aan geadviseerd over de noodzaak van vermindering van administratieve lasten en de wegen waarlangs die zou kunnen worden bereikt alsmede over de toepassing van de toets. Actal heeft op dit vlak in de eerste jaren van het decennium een agenderende functie vervuld. Die functie is de afgelopen jaren naar de achtergrond geraakt. Op de voorgrond staat thans de procedure van ex ante toetsing van administratieve lasten. Door ministeries wordt qua advisering en qua toetsing van administratieve lasten een 'afnemend grensnut' van Actal ervaren.

Het Adviescollege heeft administratieve lasten de afgelopen jaren goed onder de aandacht gebracht, maar dezelfde werkwijzen zijn onzes inziens steeds minder gepast, gelet op de ontwikkelingen die de ministeries op dit vlak hebben doorgemaakt. De mate van verinnerlijking is toegenomen, zoals we in paragraaf 3.4 hebben geconstateerd. Er is geen sprake meer van onwetendheid. Er kan nog wel verder worden gewerkt aan het tot stand brengen van een meer positieve houding van medewerkers en leidinggevenden tegenover het structureel laten meewegen van administratieve lasten. Ook is blijvend aandacht nodig voor organieke en procesmatige waarborgen voor aandacht voor administratieve lasten in regelgevingsprocessen, is gebleken uit de evaluatie van de convenanten.

Strategische adviezen aan kabinet en ministeries

Voor de effectiviteit van de strategische adviezen in de zin van doorwerking in beleid en beleidsprocessen, moeten wij grotendeels afgaan op de resultaten van de verschillende interviews. Op grond daarvan blijkt dat die effectiviteit beperkt is. Voor de betrokken medewerkers en leidinggevenden is van belang wat de adviezen toevoegen aan hetgeen op de departementen is bedacht; zij hebben er behoefte aan dat nieuwe informatie en nieuwe perspectieven worden geboden, of gewezen wordt op strategische lacunes in het denken over regeldrukvermindering of andere effecten van regelgeving. Een positief voorbeeld is het advies over het IAK uit 2008 dat het breder perspectief van het RIA schetst (waarin naast kosten en andere effecten ('*impacts*') ook baten worden meegenomen). Dit is ambtelijk ook opgepakt en sindsdien wordt het IAK in dat perspectief verder ontwikkeld.

De strategische adviezen bieden in de perceptie van betrokkenen op de departementen in onvoldoende mate vernieuwende perspectieven en ze gaan deels over onderwerpen die in een eerder stadium zijn afgewogen en waarbij in het beleidsproces met redenen omkleed, andere keuzes zijn gemaakt. Ook worden medewerkers en leidinggevenden bij ministeries door adviezen verrast qua tijdstip en onderwerpkeuze. Zij pleiten voor betere communicatie vooraf door Actal. Communicatie over het werkprogramma van Actal geeft kennelijk niet de gewenste duidelijkheid.

Als adviezen onvoldoende aansluiten bij de in gang gezette beleidsvoorbereiding (qua timing en/of inhoud) of indien de communicatie tussen adviseur en beleidsvoorbereider tekort schiet, dan gaat dit onzes inziens ten koste van de effectiviteit van beleidsadvisering. Er zijn voorbeelden waar de agenderende functie veel heeft gewerkt, zoals de *Lex silencio positivo* en de nuloptie bij regelgeving.

Adviezen aan andere overheden

Sinds juni 2008 heeft Actal formeel een adviestaak gericht op medeoverheden. Het aantal producten is in de korte periode tot onze evaluatie beperkt geweest. Actal zoekt gelet op zijn omvang onzes inziens logischerwijs aansluiting bij de VNG en het IPO om de andere overheden te bereiken. Voor de VNG is Actal een nieuw kanaal om met en voor de gemeenten te werken aan de programma's voor deregulering en regeldrukvermindering. Actal opereert als een expertisecentrum dat onderzoeken laat uitvoeren (zoals dat naar verkiezingsprogramma's). Actal heeft er uit oogpunt van effectiviteit voor gekozen om individuele adviesaanvragen van andere overheden generiek te behandelen en te verspreiden in samenwerking met VNG, IPO en BZK. Actal kan in deze samenwerking de partijen inhoudelijk voeden over vermindering van regeldruk. Het is voor de beoordeling van de effectiviteit van Actal ook van belang dat het bij de medeoverheden niet zozeer gaat om de regeldruk van autonome regelingen (verordeningen), maar veel meer om vermindering van regeldruk in de uitvoering van medebewindstaken. Actal heeft hiervoor oog, zoals blijkt uit het Jaarverslag 2009. Zowel de samenwerking als de aandacht voor de interbestuurlijke regeldruk en voor het perspectief van waaruit andere overheden tegen regeldruk aankijken, kunnen er aan bijdragen dat Actal een effectieve rol naar andere overheden kan spelen en adviezen kan leveren die voor de andere overheden bruikbaar zijn.

Internationale contacten

Er zijn contacten geweest tussen Actal en buitenlandse actoren over het opzetten van zusterorganisaties in Duitsland, Zweden en Groot-Brittannië. Met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers uit die landen wordt gewerkt aan het in Brussel bij de EU op de agenda krijgen en houden van het vraagstuk van vermindering van regeldruk (bestaande regels en nieuwe regels).

Internationaal is er veel waardering voor de activiteiten in Nederland op het vlak van terugdringing van regeldruk en bijdragen aan realisatie van '*Better Regulation*'⁴¹ en specifiek ook voor de rol die Actal daarbij speelt. De waardering voor Actal is er ook van de kant van zusterorganisaties uit andere landen. Om effectief te zijn in Brussel moet samen worden gewerkt met een aantal partners uit de grote EU-landen. De effectiviteit van een organisatie uit een klein land die alleen een proces in Brussel zou moeten trekken, is beperkt. Actal lijkt door samenwerking een potentieel effectieve strategie te volgen.

Naast Actal is onder meer ook de Regiegroep Regeldruk actief in Brussel om het onderwerp bij de Commissie en via de lijn van de regeringen en de Europese Raad geagendeerd te krijgen.

Er kan thans nog geen effectiviteitsoordeel worden gegeven, omdat de doelen die in Brussel kunnen worden gehaald, in beweging zijn. Zo is nog niet duidelijk of binnen afzienbare termijn *The High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (HLGAB)* een andere invulling zal krijgen. Actal lijkt met andere organisaties effectief in het agenderen van onderwerpen en het beïnvloeden van de discussie in Brussel over vermindering van regeldruk, maar het resultaat van de activiteiten van verschillende instanties en lidstaten is nog onzeker.

⁴¹ OECD, *Better Regulation in the Netherlands*, Paris, 2009.

Actal heeft informatie over toetsing van administratieve lastendruk en de berekeningsmethodiek actief verspreid over diverse EU-landen. Ongeveer de helft van de landen van de EU gebruikt het standaardkostenmodel voor de berekening van administratieve lasten. In de meeste landen wordt de model door een onderdeel van een ministerie gehanteerd. Actal heeft een effectieve rol vervuld bij de verspreiding van de boodschap over de noodzaak van administratieve lastenvermindering en de wijze waarop daar in regelgevingsprocessen aandacht aan kan worden besteed.

Samengevat Is Actal effectief in de advisering op ex ante toetsingen en op het vlak van internationale activiteiten. Ook richting andere overheden opereert Actal adequaat door aansluiting te zoeken bij de communicatiekanalen van de koepelorganisaties van die overheden.

De effectiviteit van de strategische advisering gericht op het kabinet en de ministeries is nog beperkt. De aansluiting van de adviezen op voorgenomen beleid en in gang zijn de beleidsprocessen schiet in de perceptie van de ministeries tekort.

Daarmee is voor die actoren de bruikbaarheid van de adviezen beperkt. Dit heeft een negatieve invloed op de bruikbaarheid en daarmee op het feitelijk gebruik en de feitelijke doorwerking in het beleid en de regelgeving.

4.5 Culturomslag bij regelgevers

4.5.1 Culturomslag/verinnerlijking

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord op Actal op effectieve wijze invulling heet gegeven aan zijn missie: het bewerkstelligen van een culturomslag bij regelgevers. Actal heeft vanaf het begin van zijn bestaan als missie gekregen om bij regelgevers in Den Haag bij te dragen aan het realiseren van een culturomslag c.q. verinnerlijking op het vlak van vermindering van administratieve lasten bij wet- en regelgeving. Voor het slagen van deze missie is het van belang om te weten in hoeverre deze culturomslag heeft plaatsgevonden (doelbereiking) en in hoeverre dit is te danken aan inzet en activiteiten van Actal (effectiviteit).

Culturomslag kan worden waargenomen op drie niveaus:

- Individueel niveau: ontwikkeling in verinnerlijking bij medewerkers en leidinggevenden van overheden;
- Organisatieniveau: ontwikkeling in organisatiecultuur (bijvoorbeeld binnen ministeries) inclusief de wijze waarop daarin wordt gestuurd;
- Systeemniveau: ontwikkeling in de politiek-bestuurlijke cultuur bij overheden.

Op individueel niveau is sprake van een gestage groei van de verinnerlijking. De kennis over administratieve lasten is toegenomen en ook de gedragscomponent van verinnerlijking geeft een positief beeld. De houding tegenover het toetsen van administratieve lasten bij regelgeving varieert in ontwikkeling.

Op organisatieniveau valt waar te nemen dat in toenemende mate standaard aandacht aan administratieve lasten binnen de ministeries wordt besteed. Er wordt in de ministeries vanuit de leiding ook gestuurd op het standaard toetsen van administratieve lasten. Inschakeling van Actal bij de toetsing vindt eveneens standaard plaats.

Op systeemniveau is er sprake van voortdurende aandacht bij politici voor administratieve lasten.

Het belang ervan en de noodzaak tot onafhankelijke toetsing wordt door parlementariërs blijvend onderschreven. Ook hebben zij initiatieven genomen om ook de eigen amendementen op gevolgen voor administratieve lasten te toetsen. Tegelijkertijd kan worden waargenomen dat het parlement zelf vaak bron is van regeldruk, doordat voor menig geconstateerd maatschappelijk probleem, wet- en regelgeving als oplossing naar voren wordt geschoven. Ook maatschappelijke organisaties uit het bedrijfsleven vragen blijvend aandacht voor de administratieve lasten. Politici en maatschappelijke organisaties onderstrepen het belang van een onafhankelijke 'waakhond' die kan waarborgen dat er aandacht wordt besteed aan administratieve lasten bij regelgeving. De drie niveaus beïnvloeden elkaar.

Hoewel in gesprekken in onze evaluatie van verschillende kanten wordt aangegeven dat er nog onvoldoende sprake is van verinnerlijking op de ministeries, is er sinds de start van Actal veel veranderd. Er is op zijn minst sprake van een gestage groei van de verinnerlijking en van ontwikkeling van de cultuur die er op is gericht dat regelgevers bij hun werkzaamheden voortdurend de gevolgen van administratieve lasten voor burgers, bedrijfsleven en professionals laten meewegen. Dossierhouders op ministeries schakelen Actal vroegtijdig in bij grotere dossiers.

Op de ontwikkeling in de mate waarin bij regelgeving aandacht wordt gegeven aan gevolgen voor administratieve lasten bij burgers, bedrijven en professionals zijn de afgelopen jaren verschillende factoren van invloed geweest.

Politiek-bestuurlijke factoren

Op politiek-bestuurlijk niveau (regering en parlement) zijn de afgelopen jaren de volgende factoren aanwijsbaar geweest:

- vastlegging van het streven naar regeldrukvermindering in het coalitieakkoord Balkenende IV geeft richting aan het ambtelijk handelen;
- daarbij opnemen van regeldrukplafonds ('*targets*') met compensatieverplichting; departementen moeten zelf compensaties zoeken bij eventuele toename van regeldruk (conform het mechanisme zoals dat bij financieel beheer rond de rijksbegroting al lang gebruikelijk is);
- opzetten van programma's voor vermindering van regeldruk die enerzijds richting geven voor het werk en anderzijds ondersteuning bieden voor regelgevers;
- potentiële agendering van het onderwerp administratieve lasten van een wetsontwerp of algemene maatregel in de ministerraad (waarbij op het aanbiedingsformulier informatie over de toetsing moet worden aangegeven);
- voortdurende politieke aandacht voor het onderwerp regeldruk en administratieve lasten in het parlement; politici propageren de aandacht voor het onderwerp.

Factoren op departementaal niveau

Op (inter-) departementaal niveau gaat het om de volgende organisatorische en procedurele factoren:

- functioneren van coördinatiegroepen en programmadirecties (COR, ICRAL, Regiegroep Regeldruk, DRI);
- beleggen van verantwoordelijkheid voor regeldrukvermindering en het vraagstuk van administratieve lasten bij de ambtelijke top (niveau van (plv.) Secretaris-generaal of Directeur-generaal) van de ministeries;
- beleggen van aandacht voor regeldrukvermindering en het vraagstuk van administratieve lasten bij coördinatoren per departement;

- vastleggen van toetsing in werkprocessen en werkprocedures;
- sturing door ambtelijke top op het oppakken van de toets;
- informatievoorziening over regeldrukvermindering binnen de rijksdienst.

Extern georganiseerde checks and balances:

- aanwezigheid van externe toezichthouder/toetser in de vorm van Actal en zoals in een interview werd aangegeven 'zekerheid dat je als ministerie langs Actal moet' bij de voorbereiding van regelgeving; Actal als 'externe waakhond';
- periodieke rapportage over de voortgang van regeldrukvermindering en de realisatie van de doelstellingen door het kabinet;
- informatievoorziening over regeldrukvermindering en administratieve lasten door Actal.

Ook deze factoren beïnvloeden elkaar. Zo krijgen coördinerende projectdirecties voor vermindering van regeldruk een steun in de rug van Actal als het college een departement wijst op een tekortkoming in de het beoordelen van de mogelijkheden tot lastenreductie.

4.5.2 Bijdrage van Actal aan cultuuromslag

Actal is dus één van de factoren die van invloed zijn is (geweest) op de groeiende verinnerlijking en de ontwikkeling van een cultuur bij de regelgevers die er aan bijdraagt dat zij bij hun werkzaamheden voortdurend de gevolgen van administratieve lasten voor de verschillende doelgroepen in de samenleving meewegen. Uit de evaluatie komt die positieve bijdrage naar voren. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de mate waarin nog niet voldoende aandacht aan administratieve lasten wordt besteed en de positieve houding ter zake nog broos is. Actal heeft dat niet kunnen doorbreken. De toets van administratieve lasten en de rol die Actal daarbij heeft, vormen zelf bronnen van weerstand om aandacht te besteden aan regeldruk c.q. administratieve lasten.

Positieve bijdrage Actal

De toets administratieve lasten wordt op de ministeries geaccepteerd en toegepast door de volgende positieve factoren.

- Actal heeft veel kennis van en inzicht in administratieve lasten en heeft de toetsen verspreid via schriftelijke en mondelinge toelichting en in cursussen voor medewerkers van de rijksoverheid.
- De toets is onvermijdelijk en correcte toetsing draagt bij aan het op een efficiënte wijze doorlopen van de regelgevingprocedures. Actal is in de perceptie van maatschappelijke actoren en politici een effectieve 'externe waakhond'.
- De toets wordt als objectief beschouwd.
- Het is voor ambtenaren duidelijk en voorspelbaar waarop Actal zal toetsen, vanwege de gehanteerde methodiek en de consequente toepassing ervan door Actal de afgelopen jaren.
- Bereikbaarheid, toegankelijkheid en snelheid van reageren van Actal.
- Actal heeft aandacht gegeven aan de organisatorische voorwaarden via de criteria bij de convenanten.

Nog te weinig positieve invloed op de houding

Actal is er niet volledig in geslaagd om de vereiste aandacht voor administratieve lasten van voorgenomen regelgeving op individueel niveau en organisatieniveau te bewerkstelligen bij de ministeries die verantwoordelijk zijn voor het meewegen van administratieve lasten.

- Nog steeds bestaat er weerstand tegen nadruk die Actal in zijn toets legt op de kwantitatieve benadering en zijn er bezwaren tegen het tot op de laatste euro moeten doorrekenen van lasten. Niet alle administratieve effecten lenen zich voor kwantificering, of kunnen alleen tegen hoge kosten (tijd en energie) worden gekwantificeerd en in geld worden uitgedrukt, wordt vanuit de ministeries aangegeven. Dat deze werkwijze van Actal mede wordt ingegeven door de kabinetsaanpak met netto reductiedoelstellingen wordt daarbij niet meegewogen; men ervaart primair de effecten van de opstelling van Actal voor het eigen werk. Weerstand tegen de toepassing van de toets bevordert verinnerlijking niet. De toets is deels een hinderpaal op weg naar cultuuromslag.
- De toets is onvermijdelijk, maar de keerzijde is dat zij als 'verplicht nummer' wordt opgevat. De toetsing is dan een ritueel. Actal heeft dat niet kunnen wegnemen. Van werkelijke verinnerlijking is individueel niveau is dan geen sprake.
- De administratieve lastentoets is slechts één van de zestien toetsen de regelgevers moeten doorlopen. Bij deze toets is er sprake van een bijzondere procedure die met een extern advies. Hierdoor wordt veel accent gelegd op iets wat door veel regelgevers als slechts één aspect wordt beschouwd.
- De toets en de procedure moeten op alle regelgevingsinitiatieven moeten worden toegepast. Dat betekent dat ook op kleine regelingen die binnen de randvoorwaarden vallen het model, de toets en de procedure moeten worden toegepast. Men mist in dit verband de proportionaliteit in de toepassing van het instrument.

Convenanten

De hierboven opgenomen 'last' van de procedure langs Actal wordt weggenomen door de afsluiting van convenanten. Met de convenanten is Actal de weg ingeslagen die meer ruimte geeft aan departementen om zelf de toetsing ter hand te nemen. Het daadwerkelijk loslaten van de ministeries die zelf zorg dragen voor de ex-ante toetsing zou een beter beeld geven van hoe de ministeries opereren en of van 'verinnerlijking' en waarborging van de toets sprake is. Nu hebben de convenanten daaraan onzes inziens nog een onvoldoende bijdrage kunnen leveren. Ze zijn niet effectief geweest op het vlak van bewerkstelligen van cultuuromslag. Wel heeft de voorbereiding van de convenanten opgeleverd dat ministeries organisatorische en procesmatige aanpassingen hebben doorgevoerd om de aandacht voor administratieve lasten te waarborgen. Het feit dat met twee ministeries, die al langer met een convenant hebben kunnen werken, Actal een addendum bij de convenanten is overeengekomen, waarbij de (organieke en processuele) waarborgen verder zijn aangescherpt, geeft aan dat de genomen maatregelen in de praktijk die waarborg nog niet voldoende geven.

Verinnerlijking bij andere overheden

Actal kan volgens ons alleen indirect van invloed kan zijn op de provincies en gemeenten. Actal hoeft niet individuele regelingen van 430 individuele gemeenten en twaalf provincies te toetsen en kan daardoor niet regeldrukvermindering rechtstreeks bewerkstelligen. Actal kan vanuit zijn achtergrond adviseren en in samenwerking met VNG en IPO de gemeenten en provincies bereiken, naast incidentele bilaterale contacten met die overheden. De bijdragen beperken zich tot informatieoverdracht, het via onderzoek laten zien van *best practices* en het geven van tips en adviezen. Bij de andere overheden was al op diverse plaatsen sprake van een groeiende bewustwording van de noodzaak tot vermindering van regeldruk. Ook zijn verschillende initiatieven genomen ter vermindering van die regeldruk. Impulsen tot het verminderen van regeldruk bij burgers en bedrijven komen onder meer van gemeenteraden en provinciale staten.

Aan regeldrukvermindering lag meestal een initiatief van een bestuurder (soms het hele college) of een groep raadsleden ten grondslag. Het ministerie van BZK heeft dit gepropageerd via het programma Regeldrukvermindering en de VNG heeft gefaciliteerd met raamverordeningen. De gemeenten zijn autonoom in het oppakken van de vermindering van de administratieve lasten vanwege de eigen verordeningen. Daardoor is er landelijk een geschakeerd beeld en zijn er verschillen tussen gemeenten.

Actal heeft met name kunnen bijdragen aan de kennis en inzichten over regeldruk en administratieve lasten en het breder op de agenda zetten van deze onderwerpen. De rol van Actal kan voor de andere overheden volgens ons alleen maar aanvullend zijn en soms, indirect via onder meer publiciteit, agendavormend. Actal is voor de andere overheden een nieuwe informatiebron voor regeldrukvermindering. Ook biedt het een kanaal om de noodzaak van regeldrukvermindering bij de ministeries onder de aandacht te (laten) brengen.

4.6 Slotsom

In zijn positie en functioneren is het beeld van Actal tweeledig. Aan de ene kant opereert het effectief en efficiënt in zijn adviestaak op het vlak van de ex ante toetsing administratieve lasten. Als toetsende instantie heeft Actal een stevige positie verworven. Maar de taak op het vlak van administratieve lasten is thans te smal geworden, gelet op de ontwikkeling die de aandacht voor regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals en aandacht voor andere effecten van regelgeving de afgelopen jaren heeft doorgemaakt.

Aan de andere kant is Actal in zijn strategische adviestaak wel in staat geweest om aan te sluiten bij die behoefte aan verbreding, maar de strategische adviezen van Actal werken in beperkte mate door bij de regelgevers op rijksniveau. De adviezen zijn maar bij een kleine groep beleidsmakers en regelgevers bekend. Als adviesorgaan is Actal ook productief, zowel richting departementen, parlement als andere overheden en internationale organisaties, maar is zijn positie minder stevig en effectief. Het is niet duidelijk op welke wijze en in welke mate veel adviezen landen bij beleidsmakers binnen de rijksoverheid en wat er door hen mee wordt gedaan. Uitzonderingen daarop zijn in dit evaluatierapport genoemd.

Nog op een ander vlak is er sprake van een tweeledig beeld van Actal. Dat betreft de onafhankelijkheid van zijn positie. Aan de ene kant is de onafhankelijke, afstandelijke positie een kracht van Actal die – met name door maatschappelijke actoren – wordt onderkend. Daardoor kan het college in zijn toetsing en advisering objectief en kritisch zijn. Aan de andere kant is de effectiviteit van de strategische adviesfunctie van Actal gebaat bij aansluiting bij degenen op wie de adviezen zich richten. Door aansluiting op de inhoud van de onderwerpen die aan de orde zijn, de probleemstellingen en de stadia in de beleids- en regelgevingscycli waarin die onderwerpen zich bevinden, wordt de bruikbaarheid en daarmee het mogelijke gebruik en de effectiviteit van de adviezen bevorderd. Dat zou pleiten voor juist een nauwe relatie met regelgevende departementen. Dat kan echter ten koste gaan van de kritische distantie die nodig is voor de toetsende taak.

Per saldo komt uit de evaluatie het beeld naar voren dat Actal zijn weg als ex ante toetsende instantie heeft gevonden en ook als zodanig wordt gewaardeerd. Daarbij past ook zijn rol van kritische volger van de voortgang van programma's voor regeldrukvermindering. Het college heeft zijn positie als adviesorgaan voor strategische adviezen op het vlak van regelgeving nog niet voldoende inhoud kunnen geven.

Richting kabinet en ministeries is de adviesfunctie in veel gevallen weinig effectief. Voor de andere overheden is Actal een aanvullende bron voor kennis en inzichten over regeldrukvermindering. Door buitenlandse instanties wordt het werk van Actal herkend en gewaardeerd.

5 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies van het evaluatieonderzoek. Het doel van het onderzoek was:

'Het in beeld brengen of en in welke mate Actal zijn missie heeft verwezenlijkt, in casu een bijdrage heeft geleverd aan het verwezenlijken van een cultuuromslag bij regelgevers. Daarbij moeten ook de effectiviteit en efficiëntie worden geëvalueerd van de taken (zoals verwoord in het instellingsbesluit en de wijzigingen hierop) waarmee Actal zijn bijdrage aan de (eventuele) cultuuromslag heeft geleverd.'

De algemene conclusie van de evaluatie luidt dat Actal de afgelopen jaren conform zijn doelstelling uit het oorspronkelijke instellingsbesluit, heeft bijgedragen aan de verinnerlijking van de aandacht voor de gevolgen voor de administratieve lastenproblematiek bij de ministeries. Het heeft er aan bijgedragen dat ex ante toetsen in toenemende mate structureel worden toegepast door regelgevers, dat er meer kennis en inzicht over toetsing van administratieve lasten steeds breder binnen de overheden is verspreid en dat 'rekening houden met administratieve lasten' steeds verder wordt verinnerlijkt. Andere factoren op politiek-bestuurlijk niveau en binnen de rijksdienst, zoals kabinetsdoelstellingen en programma's voor reductie van regeldruk, hebben eveneens bijgedragen aan het bereiken van die doelstelling. De functie die Actal heeft gehad op het vlak van administratieve lastendrukvermindering wordt binnen en buiten de rijksdienst onderkend.

Tegelijkertijd luidt de conclusie dat het accent op toetsen van administratieve lasten inmiddels te beperkt is geworden. Er is een toenemende behoefte aan het realiseren van regeldrukvermindering in het algemeen en aan het in de analyse betrekken van overige effecten (kosten en baten) van regelgeving.

In zijn bredere adviestaak gericht op strategische vraagstukken van regeldruk en andere effecten van regelgeving die Actal sinds 2008 heeft opgepakt, gaat het college in op de toegenomen behoefte. Maar in zijn strategische adviestaak is Actal nog in wisselende mate effectief geweest. Buiten de breed gewaardeerde voortgangsrapportages over de regeldrukvermindering die het kabinet heeft weten te realiseren de afgelopen jaren en enkele specifieke onderwerpen, is de doorwerking van de strategische adviezen in het rijksbeleid nog beperkt geweest.

Deze algemene conclusie wordt in de volgende deelconclusies verbijzonderd. Deze hebben betrekking op:

- de effectiviteit van het werk van Actal; zowel de ex ante toetsing als de strategische advisering;
- het functioneren van Actal in termen van productiviteit, kwaliteit en efficiency;
- reikwijdte van de opdracht van Actal.

Tenzij dit anders wordt vermeld hebben de conclusies betrekking op de periode 2007 tot medio 2010.

Effectiviteit*Ex ante Toetsing administratieve lasten*

1. Actal heeft in de onderzoeksperiode effectief geopereerd als onafhankelijke toetsende instantie voor administratieve lasten als gevolg van regelgeving.
2. Actal is er de afgelopen tien jaar in geslaagd het thema vermindering administratieve lasten bij voorgenomen regelgeving op de agenda van de rijksoverheid te krijgen. In de laatste jaren is dit bestendigd. Binnen de rijksdienst is men verder vertrouwd geraakt met toepassing van het standaardkostenmodel en de toetsende rol van Actal. Breed wordt onderkend dat Actal op dit vlak een goede functie heeft vervuld.
3. Het doel bij de oorspronkelijke instelling van Actal om bij te dragen aan de verinnerlijking van de aandacht voor de administratieve lasten problematiek bij de ministeries, is grotendeels bereikt. Het bestaan en het werk van Actal is één van de factoren geweest die heeft bijgedragen aan de groei van de verinnerlijking. Hoewel het houdingsaspect van verinnerlijking volgens een recent gehouden verinnerlijkingsonderzoek nog broos is, worden de gevolgen van administratieve lasten van voorgenomen regelgeving voor bedrijven (en later burgers en professionals) standaard meegewogen door de regelgevers. Het meewegen van administratieve lasten van regelgeving is daarom niet of nauwelijks een onderwerp meer voor besluitvorming in de ministerraad. Bij voorbereiding van regelgeving wordt in toenemende mate op adequate wijze aandacht besteed aan administratieve lastendruk.
4. De effectiviteit van Actal op dit vlak hangt samen met de andere factoren die van invloed zijn geweest op het feit dat de administratieve lasten als element van regeldruk standaard worden meegewogen. De andere factoren hebben betrekking op de politieke aandacht en kaderstelling en specifieke doelen en randvoorwaarden op het vlak van vermindering van regeldruk. Voorts betreffen ze de structurering van werkprocessen en de sturing binnen de departementen op dit onderwerp. Factoren die op interdepartementaal niveau van belang zijn, betreffen het werk van de coördinerende projectdirecties bij het ministerie van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en overige interdepartementale coördinatiemechanismen en overleggen.
5. De onafhankelijke toetsende positie wordt door politici en maatschappelijke organisaties gewaardeerd en van belang gevonden om de aandacht voor administratieve lasten bij regelgevers blijvend te waarborgen. Zij achten de 'waakhondfunctie' van Actal blijvend noodzakelijk. Zij constateren wel dat de aandacht voor administratieve lasten bij regelgeving sterk is gegroeid ten opzichte van 10 jaar geleden. Actal heeft er voor hen aan bijgedragen dat transparant is geworden op welke wijze en in welke mate aandacht wordt besteed aan administratieve lasten bij regelgeving. De waardering voor het onafhankelijk opereren van Actal is bij parlementariërs en maatschappelijke actoren groter dan binnen de rijksdienst.
6. De effectiviteit en relevantie van de toetsing administratieve lasten is de laatste jaren onder druk gekomen, doordat bij regelgevers in toenemende mate een behoefte is ontstaan aan toetsing van regelgeving op veel meer aspecten van regeldruk dan alleen administratieve lasten. Er is bij ministeries bezwaar tegen het feit dat in de ex ante toetsing voor Actal geen ruimte is om aan andere aspecten dan administratieve lasten dezelfde aandacht te geven.

De weerstand tegen de toets op administratieve lasten wordt versterkt doordat Actal in de beleving van regelgevers op de ministeries te zeer vasthoudt aan strikte toepassing van het standaardkostenmodel en de nadruk die daarbij ligt op kwantificering van de gevolgen voor administratieve lasten, waar meer kwalitatieve effectbeoordelingen meer aansluiten bij relevante aspecten van veel regelgeving. Die weerstand is van invloed geweest op de nog broze positieve houding bij medewerkers tegenover het standaard meewegen van administratieve lasten bij wet- en regelgeving.

Advisering

7. Het Instellingsbesluit 2008 heeft de taak voor Actal verbreed naar strategische advisering op het vlak van administratieve lasten naar vermindering regeldruk, integrale afweging bij voorgenomen regelgeving en vermindering van regeldruk bij gemeenten en provincies. Actal heeft al deze onderdelen opgepakt en heeft zijn onderwerpen van advies vanaf 2008 verbreed en uitgebreid.
8. Actal is de afgelopen periode beperkt effectief geweest op het vlak van strategische advisering aan het kabinet (en de departementen).
De adviezen zijn in beperkte mate bekend bij overheden en maatschappelijke actoren. Vanuit degenen op wie de adviezen primair zijn gericht (kabinet en ministeries) wordt aangegeven dat de strategische adviezen te weinig aansluiten bij:
 - de aanwezige kennis en informatie op de departementen;
 - de relevante probleemstelling bij onderwerpen;
 - de afwegingen die in beleid zijn en worden gemaakt;
 - de stadia waarin beleidsvorming en regelontwikkeling zich bevinden.Op de ministeries wordt ervaren dat Actal in zijn adviestaak te afstandelijk opereert. Ook wordt aangegeven dat de strategische adviezen te weinig vernieuwend zijn. Ze zijn teveel opgesteld vanuit het perspectief van Actal als kritische toetsers van voornemens tot regelgeving, in de beleving van actoren binnen de rijkdienst. Deze waarneming en waardering van de adviezen door degenen op wie ze gericht zijn, beperken volgens ons de bruikbaarheid van de adviezen en daarmee de daadwerkelijke toepassing ervan in nieuw beleid.
9. Vanuit zijn positie als onafhankelijke organisatie heeft Actal in de perceptie van vrijwel alle betrokken actoren een adequate rol vervuld in het beoordelen van de voortgang van het kabinetsprogramma van regeldrukvermindering en de doelstellingen die het kabinet daarbij heeft gesteld.
10. Actal heeft in de onderzoeksperiode kunnen bijdragen aan de kennis bij provincies en gemeenten en hun koepelorganisaties op het vlak van vermindering van regeldruk. Daarmee heeft Actal kunnen bijdragen aan het stimuleren van overheden om met vermindering van regeldruk aan de slag te gaan, naast bijdragen daartoe vanuit de koepelorganisaties, het ministerie van BZK en de lokale en provinciale politieke organen. Voor de andere overheden is Actal een aanvullende informatiebron en expertisecentrum op het vlak van vermindering van regeldruk geworden. Tevens is het een kanaal om bij regelgevende departementen aan te dringen op beperking van interbestuurlijke lasten.

11. Actal heeft blijkens internationale rapportages en uitspraken van buitenlandse instanties die werkzaam zijn op het vlak van vermindering van regeldruk en *impact assessments*, bijgedragen aan een positief beeld van Nederland als land dat actief en vooruitstrevend werkt aan vermindering van regeldruk en aan '*better regulation*'.
12. De rollen die Actal in Europa heeft gespeeld bij het verspreiden van kennis over de administratieve lastentoets, de ondersteuning in het oprichten van zusterorganisaties in verschillende landen en het onder de aandacht brengen van het vraagstuk van vermindering van regeldruk bij de EU in Brussel, worden positief gewaardeerd door buitenlandse actoren.

Functioneren en positie

13. Actal is in de onderzoeksperiode 2007-2010 productief geweest op het vlak van ex ante toetsing, net als in de eerdere perioden. Het is doorgegaan met de toetsing van dossiers, heeft de convenanten voorbereid en geëvalueerd en scholing georganiseerd. Daarnaast heeft het gewerkt aan de verbreding van de adviesproducten naar aspecten van regeldruk en integrale afweging en heeft het medeoverheden geadviseerd en internationale activiteiten ontplooid.
14. Actal heeft efficiënt geopereerd, gelet op de korte tijd van afhandeling van de toetsen van voorgenomen regelgeving en van amendementen en gelet op zijn totale productiviteit in relatie tot een college en staf van beperkte omvang. Het werk van Actal heeft de voortgang in de voorbereiding van wet- en regelgeving niet belemmerd.
15. Het werk van Actal bij de adviezen over ex ante toetsing is van constante, voorspelbare en voldoende kwaliteit. De wijze van advisering over de toepassing van het standaardkostenmodel wordt wisselend beoordeeld. De standaard toepassing van de (kwantitatieve) toetsing op alle dossiers, ongeacht hun aard, omvang en verwachte impact voor lasten van burgers, bedrijven en professionals zet de acceptatie van dit instrument bij regelgevers op ministeries onder druk (zie ook conclusie 6 over weerstand tegen de ex ante toetsing).
16. De inzet van convenanten om toetsing bij ministeries te waarborgen zonder dat de dossiers worden voorgelegd aan Actal, heeft te kort geduurd om te kunnen hebben bijgedragen aan de effectiviteit en efficiency van de administratieve lastentoetsing. In de voorbereiding van de convenanten zijn op enkele ministeries organieke en procesmatige maatregelen genomen met het oog op de toetsing. Voor het overige hebben ze echter geen bijdrage kunnen leveren aan de cultuuromslag op ministeries. De convenanten hebben voorts geen tijdsbesparing voor (de staf van) Actal opgeleverd en ze hebben ze bij de ministeries niet geleid tot vermindering van contacten met de medewerkers van Actal. Doordat de convenanten geen tijdswinst opleverden voor Actal, kon geen extra tijd worden besteed aan andere advieswerkzaamheden.
17. In de relatie tussen Actal en de ministeries is een spanning te constateren tussen enerzijds de onafhankelijke rol die Actal moet bewaren bij de toetsing van administratieve lasten en die leidt tot enige afstand en anderzijds de noodzaak tot inhoudelijke en procesmatige afstemming van strategische adviezen en onderzoeken opdat die een effectieve doorwerking hebben in beleid en regelgeving.

Reikwijdte

18. Er is een politiek-bestuurlijk en maatschappelijk breed gevoelde noodzaak tot het blijvend waarborgen dat effecten van regelgeving voor burgers, bedrijven en professionals en interbestuurlijke effecten worden getoetst bij de voorbereiding van wet- en regelgeving. De toetsing van administratieve lasten heeft daardoor een te beperkte reikwijdte gekregen om aan die behoefte tegemoet te komen. Er dient thans vanuit een verregaand veranderd perspectief aan waarborging van aandacht voor regeldruk en andere effecten van regelgeving vormgegeven te worden.

19. De stand van zaken van de verinnerlijking bij ministeries en de beperkte ervaringen met de gesloten convenanten op het vlak van toetsing van administratieve lasten laten zien, dat het laten meewegen van het aspect regeldruk en andere maatschappelijke effecten van regelgeving, geen vanzelfsprekendheid is bij regelgevers. Regeldruk en maatschappelijke effecten van regelgeving moeten in de aandacht van regelgevers concurreren met andere politiek-bestuurlijke doelen en overwegingen die betrekking hebben op de vraagstukken waarvoor de regelgeving wordt ontwikkeld, juridische kwaliteit, overheidsfinanciën en andere doelen, wensen en belangen. Daarom dient expliciet vorm en inhoud te worden gegeven aan de waarborging van de aandacht voor regeldruk en andere effecten van regelgeving.

6 Summary

Actal, the Dutch Advisory Board on Administrative Burden, was established in 2000 as a temporary advisory body under the Advisory Bodies Framework Act. Its mission was to bring about a culture shift among legislators and regulators so that they will consider the consequences of administrative burden for businesses in everything they do. To that end, Actal advises government and the Parliament on planned laws and regulations. Over the years, its task has been extended to administrative burden for citizens and to current regulations, and most recently in 2008, its tasks and responsibilities were extended to include advice on strategic issues relating to regulatory pressure and advising local and provincial authorities on matters of regulatory pressure. Its current term ends on 1 June 2011.

Pursuant to Section 28 of the Advisory Bodies Framework Act, Actal must draw up an evaluation report every four years. In 2010, this evaluation was conducted by KplusV management consultancy (KplusV) at Actal's request. The evaluation report addresses Actal's performance and discusses its effectiveness in such areas as achieving its mission and the efficiency of its activities. The report also reviews Actal's position in relation to public government and developments with regard to government regulation.

In chapter 3, the report presents our findings based on interviews and document analyses. In chapter 4, we answer the research questions on Actal's effectiveness, efficiency and quality and its position and task performance. Chapter 5 contains the conclusions of the evaluation. At the end of this report we outline how, based on our research, a reduction in regulatory pressure and an improvement of better regulation in the Netherlands can be guaranteed in the future.

The evaluation research concerns the period from 2007 to mid-2010. The evaluation looks separately at advice as part of the ex-ante testing of administrative burden, strategic advice, advice to provinces and municipalities, and international activities.

Ex-ante advice administrative burden

In the evaluation report we conclude that Actal has been productive in terms of advice on the ex-ante scrutiny of planned laws and regulations. In addition to its advisory role, Actal was involved in drafting agreements with a number of Ministries to enable them to perform such tests themselves, rather than having to rely on Actal's advice. Actal's output was achieved with a limited Board and limited staff. Ex-ante tests and advice are performed rapidly and do not hinder the progress of regulatory processes. Its recommendations are based on the consistent and expert use of the standard cost model and are formulated in close consultation with the dossier holders. As a result, all recommendations are of a constant and sufficient quality. We conclude that Actal operates efficiently and with sufficient quality.

The key question is whether Actal has brought about a culture shift in the Ministries in terms of administrative burden. In other words: has Actal been effective? Since starting in 2000, Actal has used the term 'internalisation' to chart this culture shift. Several internalisation studies have been performed in recent years, most recently in 2010. The conclusion was that internalisation among staff and at the Ministries has increased, albeit that the attitude aspect – used alongside the knowledge and conduct aspects – is fragile.

KplusV's evaluation study by and large confirms the results of the internalisation study. At the same time, we note that the objective of properly taking into account administrative burden at the Ministries has been achieved.

In the period under review, various factors contributed to that objective. Previous Cabinets formulated quantitative goals to reduce regulatory pressure, and under the Balkenende IV Cabinet, government departments had programmes in place to reduce regulatory pressure as well as two programme/project divisions. Administrative burden coordinators were active at each Ministry, while responsibility for reducing regulatory pressure was vested at the highest administrative level. Interministerial consultative coordinator platforms and senior management platforms were in place. We conclude that, during the period under review, attention paid to regulatory pressure and, as a result, to administrative burden was highly institutionalised at a national government level.

Actal has contributed to achieving the objective as well:

- Actal contributes permanently to the increase in knowledge about administrative burden and the attention given to it;
- The certainty that Actal will provide advice if administrative burden has not or has insufficiently been taken into account, leads regulators to actually perform the test;
- Actal is professional, predictable and consistent;
- Ministries can contact Actal staff for consultation about implementing tests whenever necessary;
- When preparing agreements, attention has been paid to the organisational and process guarantees for ex-ante testing.

In certain matters however, Actal has not been able to stimulate the development of positive attitudes towards quantifying and testing the administrative burden in planned legislations because of:

- the strong emphasis Actal places on the precise application of the standard cost model of administrative burden and the quantification of the burden;
- the strong emphasis on the administrative burden test, which is just one of sixteen tests regulators have to apply;
- the need for total application of the test, irrespective of the nature of the regulation and the amount of potential administrative burden (the question of proportionality in the application of the test).

The Actal approach is considered by central public administration in the Netherlands to be too one-sided and too focused on administrative burden. However, it is widely recognized that up until now Actal has been useful and effective in drawing attention to administrative burden. As a scrutinizing institution it has built up a strong position in relation to public government. The stimulating role Actal played in highlighting administrative burden is broadly recognised. Politicians and social organisations in particular point to the importance of Actal's independent position, which has contributed to the transparency with which administrative burden is taken into account when planning regulations.

In recent years, the need has arisen to scrutinize more than just administrative burden. Ministries recognise the increased need to test other aspects of regulatory pressure, such as supervisory burden, costs of compliance, implementation costs and acquisition costs related to subsidy schemes. Actal has only been able to take this into account to a limited degree in its advice on ex-ante tests. Actal did not perform ex-post analysis on so-called business effect tests, though it did research regulatory pressure tests in general.

The Ministries consider this to be a deficiency, indicating that, against this background, Actal's work has become too restricted. The fact that Actal's scrutiny questions do address the administrative burden of supervision and execution apparently does little to change this. The perception of emphasising the testing of administrative burden based on careful application of the standard cost model dominates in various ministerial echelons.

We conclude that Actal holds a strong position regarding ex-ante testing and advice on administrative burden. It has contributed to the fact that attention is now automatically paid to administrative burden in regulation processes. However, nowadays the perspective of administrative burden has become too narrow. Attention has shifted to 'better regulation' and cost-benefit analysis of regulations. The scope of ex-ante tests has to be broadened.

Actal's strategic advice

During the period under review, Actal issued various strategic recommendations and had several studies carried out into the different aspects of regulatory pressure and service provision. These concern issues on which various government authorities are working. While recognising the substantive quality of the recommendations and studies, the Ministries in particular do not consider the recommendations positive per se. The strategic recommendations given to parties other than the Ministries were not as visible; their social effect is less prominent. Policymakers and regulators perceive the strategic advice as not corresponding sufficiently with:

- knowledge and information on policy and regulation issues at the departments;
- the relevant problem definitions on policy and regulation issues;
- considerations in policy processes;
- the different stages in policy development and regulation processes.

Policymakers also indicate that the strategic advice does not offer sufficient new perspectives on policymaking and better regulation. They think Actal primarily acts as a critical monitor of initiatives from Ministries and the Cabinet instead of initiating new strategic perspectives and issues.

Though there are some advices that have had an effect on regulation – like the 'lex silencio positivo', 'fixed moments for regulation change' – we think that the way most advice is perceived by policymakers and regulators does in fact influence its use and hence its effect on policies and regulations. This diminishes the effectiveness of Actal as an advisory board.

The Ministries are advocating more communication by Actal in advance on such subjects as remit, existing mindset, scope, how recommendations are presented and at what stage in the policy process issues are.

This would mean that, in relation to strategic advice, Actal should work more closely together with the Ministries. We think there is a clash between the appreciated independence and distance of Actal in its role testing the administrative burden of new regulations (Actal as an independent watchdog) and the felt need for closeness to Actal as an effective advisory board.

Social interest organisations and politicians have little knowledge of strategic advice. This is in part due to the fact that the recommendations concern specific regulatory issues. What they do know about recommendations, they are positive about and they appreciate Actal's critical role. They indicate that Actal should also be given the opportunity to put issues on the policy agenda that are not (yet) on it.

In general, public administration and social organisations appreciate the reports on the Cabinet's policy on overall administrative burden reduction.

With respect to Actal's strategic advisory role, we conclude that Actal does advise on all relevant aspects of regulation pressure and better regulations. Actal is increasingly becoming a general advisory board. Nevertheless, in the short period since 2008 it has not yet been able to fully become an effective advisory authority to public government.

Other Actal tasks

Actal's advice given to provinces and municipalities since 2008 has not been of the same magnitude. Actal had several studies carried out and issued recommendations, which it distributed broadly among municipalities together with the Association of Netherlands Municipalities (VNG). There has been bilateral contacts with municipalities and provinces. Actal's strategy to reach other levels of government by way of existing organisations such as VNG and the Association of Provincial Authorities and their existing relationships with local and provincial governments, appears to be the only possibility for Actal as a relatively small organisation to effectively and efficiently perform the task it was instructed to do for these authorities. To local and provincial authorities and their central organisations, Actal is primarily an additional source of information and centre for expertise on administrative burden. To them, Actal is also an additional channel for influencing national regulations on the issue of reducing administrative burden.

Internationally speaking, Actal was the first organisation of its kind. The advisory board was active in establishing similar organisations in other EU countries and disseminating the standard cost model. Together with its current sister organisations, Actal is working on permanently putting EU testing of the burden that regulations create for citizens and companies on the agenda in Brussels. As a result of Actal's efforts and those of the Dutch government and its Ministries, the Netherlands is renowned internationally as a country that is actively working to reduce regulatory pressure.

Future

As indicated, political-administrative attention has been extended in recent years from administrative burden to regulatory pressure to the even broader inclusive consideration of costs and benefits of regulation. Attention to administrative burden only proved effective in putting and keeping it on the agenda, but it has now become too restricted. This will be even more the case in the future. The issue of reducing regulatory pressure is expected to occupy a prominent place on the political, administrative and social agendas in the coming years. This will have to be kept in mind when taking regulatory measures. Our evaluation research has shown that such attention is not a matter of course, competing as it does with other interests, political wishes and objectives in individual policy and regulatory dossiers.

Based on the results of our evaluation, the epilogue of this report outlines how it can be guaranteed that regulatory pressures in regulation processes and other effects of regulation on business, citizens, institutions, professionals and local authorities are taken into account in the future. In our view, three roles have to be organised:

- advisory role,
- testing role,
- stimulating role.

To guarantee that these roles can be effective, additional conditions have to be considered:

- political-administrative conditions;

- organisational conditions regarding organisational measures and procedural measures, responsibilities, management control and interdepartmental coordination;
- checks and balances directed to improve transparency of testing burden.

Politicians now have to decide what level of guarantee is required for incorporating the administrative burden and other effects of regulations into regulatory processes. They also have to decide how the three roles mentioned above should be organised, whether an external institution is necessary and how it has to be organised: as an autonomous board or as part of an existing board.

Epiloog: lijnen voor de toekomst

Op 1 juni 2011 eindigt de looptijd van het Instellingsbesluit van 10 juni 2008. Dit rapport behelst de evaluatie van de werkzaamheden van Actal in de periode 2007-2010. Met de naderende einddatum in zicht is de vraag aan de orde, of in de toekomst voorzieningen of maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat regeldruk en andere effecten van regelgeving worden meegenomen in bij de voorbereiding van wet- en regelgeving. In deze epiloog schetsen wij als KplusV organisatieadviesbureau voortbouwend op de resultaten van de evaluatie een aantal lijnen voor de toekomst.

Wij hebben in ons onderzoek kunnen constateren dat er breed gedragen een behoefte is aan en noodzaak wordt ervaren tot voortdurende aandacht voor vermindering van regeldruk. Het risico blijft alom aanwezig dat regelgevers voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken de beproefde werkwijzen van wet- en regelgeving blijven toepassen, in plaats van naar alternatieven te zoeken die leiden tot minder regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals.

Met de vorming van een nieuw kabinet zal duidelijk worden of vermindering van regeldruk prominent op de politieke agenda zal staan voor de komende jaren. De politiek-bestuurlijke duidelijkheid zal een eerste richting geven voor de wijze waarop realisatie van die vermindering binnen en rond de (rijks-)overheid vervolgens kan worden gewaarborgd en hoe die waarborging het meest effectief en efficiënt kan worden vorm gegeven c.q. kan worden georganiseerd.

Regeldruk en effecten van regelgeving

Toetsing van administratieve lasten als gevolg van regelgeving en advisering over regeldruk zijn voor de naaste toekomst niet langer toereikend. Administratieve lasten zijn maar één specifieke factor in een veel breder palet van kosten van regeldruk. Uit deze evaluatie en onderzoek van Actal blijkt een breed gedragen behoefte aan toetsen van regeldruk en integrale analyse van effecten van regelgeving.⁴² Ook internationale organisaties als de OESO adviseren Nederland om verder te gaan met de ontwikkeling van *impact assessments* en reële maatschappelijke kosten-batenanalyses voor regelgeving.

Voor de toekomst zien we daarom de volgende gewenste ontwikkelingen. Ten eerste dient bij toetsing van wet- en regelgeving de aandacht integraal te worden gericht op vermindering van regeldruk en op maatschappelijke effecten van regelgeving. Het gaat hierbij aan de kostenkant naast administratieve lasten, ook om uitvoeringskosten, nalevingslasten, toezichtskosten en handhavingskosten. Ook andere effecten dienen integraal te worden afgewogen. De afweging is gericht op de bredere effecten van wetten en regels: zowel baten als lasten. Ten tweede dient die daadwerkelijke afweging te worden gewaarborgd. Dat kan doordat een vorm van *checks and balances* wordt georganiseerd zodat transparant en controleerbaar in beleids- en regelgevingsprocessen op die effecten wordt getoetst.

Voor de uitwerking van deze twee lijnen bouwen wij voort op de resultaten van de evaluatie.

Verschillende functies

Waarborg van structurele aandacht voor vermindering van regeldruk en afweging van andere effecten zal zoveel mogelijk dicht bij de werkzaamheden binnen de verschillende ministeries – en ook bij andere overheden – moeten worden georganiseerd.

Daarnaast is het van belang om departementsoverstijgend aandacht te besteden aan de organisatie van de volgende functies:

1. adviesfunctie;
2. toetsfunctie;
3. stimuleringsfunctie.

1. Adviesfunctie

Bij de adviesfunctie gaat het om het verstrekken van (strategische) adviezen aan politici en maatschappelijke organisaties, de rijksoverheid en medeoverheden en op internationaal niveau. De functie kent de volgende aspecten:

- signaleren van ontwikkelingen op het vlak van regeldruk, regeldrukvermindering en integrale afweging rond regelgeving op internationaal, nationaal en lokaal niveau;
- agenderen van vraagstukken bij de verschillende overheden;
- uitvoeren van onderzoek ten behoeve van inzicht in methoden van regeldrukvermindering en integrale afweging;
- overige vormen van informatievoorziening;
- bevorderen van acceptatie van adviezen.

⁴² Onderzoek naar behoeften van gebruikers van integrale analyses (maart 2010).

2. Toetsfunctie

Op grond van de evaluatie kunnen we stellen dat ex ante toetsing bij regelgeving de afgelopen jaren effectief is geweest. Er wordt door regelgevers steeds meer rekening gehouden met administratieve lasten voor burgers, bedrijven en professionals. Die effectiviteit moet onzes inziens worden behouden voor het toetsen van regeldruk en de kosten-baten afweging. Voor de inrichting van de toetsfunctie kan het volgende (theoretische) kader worden meegenomen.

Een toetsing kan plaatsvinden op verschillende niveaus:

- dossierniveau;
- procesniveau;
- systeemniveau.

Bij een toetsing op *dossierniveau* worden bij een individueel dossier de toetsen uitgevoerd die op alle aspecten van een regelgevingsdossier toezien. Die toetsing dient zoveel mogelijk geobjectiveerd, kwantitatief waar het kan en kwalitatief waar het nodig is, plaats te vinden. De toets dient door de regelgever zelf te worden uitgevoerd. Op dossierniveau kan worden gecontroleerd of de toets goed is uitgevoerd.

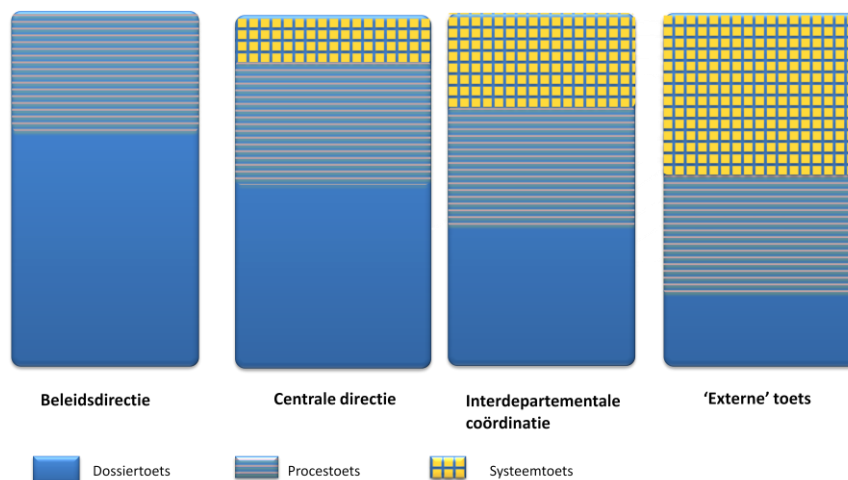
Bij die controle is aan de orde of de onderbouwing voldoende is, er voldoende aandacht is besteed aan alternatieven en of voldoende is gemotiveerd waarom wel of niet is gekozen voor het alternatief met de meest gunstige baten/lasten-verhouding. Die controle dient dicht bij het regelgevingsproces te worden uitgevoerd.

Bij een toetsing op *procesniveau* concentreert de aandacht zich op het verloop van het proces, de momenten waarop de dossiertoetsen zijn uitgevoerd, de wijze waarop de resultaten ervan zijn gebruikt en de verantwoording die daarover wordt gegeven. Voorbeeld hiervan is het (periodiek) monitoren en analyseren of de ingediende voorstellen aan de Ministerraad conform de afgesproken processtappen en de te hanteren beoordelingsmethodieken. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn: tijdigheid en volledigheid.

Ook het in beeld brengen en bewaken van de voortgang van de realisatie van een reductiedoelstelling voor regeldruk is een vorm van toetsing op procesniveau.

Op *systeemniveau* geven toetsen antwoord op de generieke vraag in hoeverre de gehanteerde set aan afspraken, methodieken, instrumenten en verantwoordelijkheden goed functioneert en – tenslotte - of met de uitkomsten rekening is gehouden door de regelgever. Hierbij valt te denken aan toetsing op het halen van programmadoelen alsmede de resultaten die *stakeholders* (burgers, bedrijven en professionals) ervaren op verschillende beleidsterreinen. De systeemtoets ziet ook toe op de waarborgen in de organisatie voor de uitvoering van de dossiertoetsen, waar nodig met een diepere analyse op een (onderdeel van) een ministerie. Om effectief te kunnen zijn in systeemtoetsing is het noodzakelijk om niet alleen op een geaggregeerd niveau analyses uit te voeren, maar ook steekproefsgewijs dossiertoetsen en procestoetsen uit te voeren.

Voor de organieke inrichting van de toetsing adviseren wij op grond van de evaluatie, om voor de rijksoverheid te kiezen voor het principe dat dossiertoetsing zoveel mogelijk bij de bron van de regelgeving (bijvoorbeeld een beleidsdirectie) dient plaats te vinden. Anders gezegd: een dossier dient goed op orde te zijn voor het de beleidsdirectie verlaat. Toetsen op procesniveau en systeemniveau vinden elders binnen een departement respectievelijk buiten een departement plaats. Onderstaande figuur geeft daar bij wijze van voorbeeld inzicht in:



Figuur 7.1. Voorbeeld van verschillende soorten toetsen variërend per organisatie.

De figuur laat zien dat de intensiteit van de toetsing afneemt naarmate de toetsing verder van de bron van regelgeving plaatsvindt. 'Externe' toetsing door een ander departement of een externe instantie richt zich primair op systeemniveau.

3. Stimuleringsfunctie

De stimuleringsfunctie sluit aan bij de gevoelde noodzaak dat regelgevers zoveel mogelijk de afweging van regeldrukaspecten en integrale afweging meenemen in hun primaire proces. Dat zal in veel gevallen een cultuuromslag bij overheden vergen, zowel op politiek-bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Daaraan kan op verschillende manieren worden gewerkt, te weten via:

- stimuleringsprogramma's gericht op implementatie van rekenmethodieken en kwalitatieve beoordeling in regelgevingsprocessen;
- scholing van medewerkers in de uitvoering van kwantitatieve en kwalitatieve toetsen in opleidingen en seminars;
- aanreiken van mogelijkheden voor organisatorische inbedding van de toetsfuncties bij departementen.

Die stimuleringsfunctie kan op afstand worden ingevuld vanuit de deskundigheid op het vlak van regeldrukvermindering en integrale afweging van effecten, maar zal om effectief te zijn toch ook een relatie moeten hebben met de sturing en het management van regelgevingsprocessen. Positionering binnen de (rijks-) overheid ligt daarom voor de hand.

Randvoorwaarden voor de toekomst

Voor de inrichting van een infrastructuur binnen de overheid die aandacht voor vermindering van regeldruk en integrale afweging van effecten bij wet- en regelgeving waarborgt, kunnen wij op grond van onze evaluatie van de werkzaamheden van Actal een aantal aanvullende randvoorwaarden formuleren. Deze randvoorwaarden zijn afgeleid van de factoren die er toe hebben bijgedragen bij regelgeving lasten voor burgers, bedrijven en professionals worden meegewogen.

Het gaat onzes inziens om de volgende categorieën randvoorwaarden:

- politiek-bestuurlijke randvoorwaarden;
- organieke randvoorwaarden: inrichting, sturing en coördinatie;
- checks and balances.

Politiek-bestuurlijke randvoorwaarden

Uit de evaluatie van Actal blijkt dat politiek-bestuurlijke afspraken op landelijk niveau in hoge mate van invloed zijn op de mate waarin aan vermindering van regeldruk wordt gewerkt. We pleiten er daarom voor die ervaringen te benutten voor regeldruk en integrale afweging van effecten. De politiek-bestuurlijke randvoorwaarden zijn de volgende – ze kunnen op kabinetsniveau worden genomen.

- Het politiek-bestuurlijke belang dat aan regeldrukvermindering en impact assessment wordt toegekend, dient te worden vastgelegd (bijvoorbeeld in een regeringsprogramma of coalitieakkoord).
- Kwantitatieve doelstellingen en bij voorkeur gespecificeerd naar ministerie en/of beleidsthema werken verhelderend en disciplinerend.
- Er dient op kabinetsniveau een politiek-bestuurlijke sponsor te bestaan voor de doorvoering van een regeldruk- en *impact assessment*-toets voor besluiten die worden voorgelegd in de ministerraad, bijvoorbeeld in de persoon van een coördinerend minister.
- Er dient helderheid en eenduidigheid te bestaan over wanneer en op welke wijze in het beleidsproces de toetsing plaatsvindt in de aanloop naar besluitvorming in ministerraad en/of parlement.
- Er dient eenduidigheid te bestaan over de mate waarin de toets verplicht is. Bijvoorbeeld tot uiting komend in het aanbiedingsformulier voor de ministerraad.

Organieke randvoorwaarden

Tot de organieke randvoorwaarden rekenen wij de inrichting en sturing. Voor een succesvolle implementatie stellen wij als uitgangspunt dat ministeries maximaal verantwoordelijk zijn voor het opstellen en uitvoeren van kwalitatief goede regelgeving. Anders gezegd: het is de *corebusiness* van ieder ministerie om met een goede procesinrichting en kwaliteitsbewaking regeldrukaspecten te organiseren. Datzelfde geldt overigens ook voor andere overheden.

Organieke randvoorwaarden die tot een effectieve waarborging van de aandacht van effecten van regelgeving leiden, kunnen in de afzonderlijke ministeries worden vormgegeven.

Inrichting en sturing

- Organiseer in het eigen beleids- en wetgevingsproces een passende organisatorische inrichting (beleidsdirectie, centrale directie) van de toetsing. In een aantal ministeries is reeds ervaring opgedaan met het structureel verankeren van administratieve lasten, in het kader van het afsluiten van een convenant met Actal. We wijzen voorts op de *Better Regulation Units (BRUs)* in Groot-Brittannië.
- Toetsing van de individuele dossiers dient binnen de individuele departementen te worden georganiseerd. Benoem de verantwoordelijkheden en beleg deze bij een lid van de departementsleiding. Hoewel het aantal en de omvang van regelgevingsdossiers per departement verschilt, dient onzes inziens toch de principiële lijn in dezen te zijn dat ieder ministerie de eigen kwaliteitsbewaking organiseert. Waar dat zinvol is, kan een ministerie samenwerking met andere ministeries of instanties zoeken.

- Voor een verdere verinnerlijking is blijvend aandacht voor regeldrukvermindering nodig binnen ieder ministerie. In de evaluatie van Actal hebben wij gezien dat verschillende factoren hierop van invloed zijn. Dit vraagt niet alleen om zichtbare sturing van de departementsleiding maar ook gerichte ondersteunende activiteiten (voorlichting, opleiding). De gewenste cultuuromslag is nodig voor het brede perspectief van vermindering van regeldruk. De organisatie hiervan is maatwerk per ministerie.

Coördinatie

In de evaluatie van Actal hebben we ook kunnen constateren dat ook de aanwezigheid van een coördinerend bewindspersoon en interdepartementale coördinatie de afgelopen jaren stimulerend heeft gewerkt voor het realiseren van de kabinetsbrede doelstellingen. Een effectieve interdepartementale coördinatiestructuur is een belangrijke randvoorwaarde voor het waarborgen van aandacht voor effecten van regelgeving. Een dergelijke structuur kan daarbij de volgende taken vervullen:

- het monitoren van de kabinetsbrede doelstellingen en daar periodiek verantwoording over afleggen;
- een toetsende rol met name op procesniveau alsmede ter beoordeling/ verbetering van de gehanteerde methodieken en instrumenten;
- een stimuleringsfunctie door aanjager richting afzonderlijke departementen te zijn en aanspreekpunt voor doelgroepen. In dit verband kan ook de rol als expertisecentrum (waar onder meer actuele kennis is en *best practices* bekend zijn) worden ontwikkeld;
- een adviesfunctie ten behoeve van verbetermogelijkheden en alternatieven voor vermindering van regeldruk; verantwoordelijkheid voor onderhoud en doorontwikkeling van methodieken en instrumenten;
- een coördinerende rol in eventuele interdepartementale programma's gericht op een verdere verinnerlijking en cultuuromslag.

Checks and balances

In ons evaluatieonderzoek is het belang van *checks and balances* en het hebben van een instantie die een 'waakhondfunctie' kan vervullen naar voren gekomen. Met name parlementariërs en maatschappelijke partijen wijzen daarop. Er is behoefte aan onafhankelijke advisering en zo nodig interventie, als die aandacht in houding (cultuur) en gedrag (handelen) achterwege blijft of vermindert. Een voorwaarde voor waarborging van 'rekening houden met effecten van regelgeving' is dus het op enige afstand en onafhankelijk van de regelgevers hebben van een instantie, binnen of buiten de rijksoverheid, die in elk geval een toetsfunctie vervult. Een dergelijke instantie kan worden aangehaakt bij bestaande instanties, zoals raad van State en Algemene Rekenkamer, of apart binnen of buiten de hoofdstructuur van de rijksdienst worden georganiseerd. Een belangrijke randvoorwaarde is, dat de instantie binnen en buiten de rijksoverheid bekend en herkenbaar is als instantie met expertise en bevoegdheden op het vlak van toetsing van regeldrukvermindering en integrale analyse van effecten van regelgeving.

De advisering op toetsing door zo'n instantie kan ex ante en ex post plaatsvinden. Een degelijke instantie kan zich richten op ex ante toetsing van een beperkt aantal grote (complexe, politiek-bestuurlijk ingewikkelde) dossiers en op de toetsing op systeemniveau. Bij de uitwerking en afbakening van de ex ante toetsing regelgeving kan aan de volgende elementen worden gedacht:

- De toetsing heeft vooral betrekking op een beperkt aantal met name grotere beleidsdossiers (complex in uitvoering, omvangrijke lasten, groot bereik et cetera). Voor een groot deel zijn deze beleidsdossiers ruim van te voren bekend (regeerakkoord, beleidsvoornemens).
- De instantie heeft de mogelijkheid om op basis van signalen (bijvoorbeeld via verzoeken van doelgroepen) en op basis van eigen selectie ook andere (kleinere) dossiers ex ante te beoordelen.
- Om de instantie de informatiepositie te verschaffen dat zij dossiers zelf kan selecteren, dienen dossiers niet standaard te worden voorgelegd, want dat is dat een suboptimale en bureaucratische werkwijze. Een actueel te houden overzicht van voorgenomen wet- en regelgeving verschaft de basis voor selectie van dossiers.
- De toetsing kan op basis van informatie over dossiers planmatig worden georganiseerd.
- Ook anderen dan ministeries, zoals Kamerleden en andere overheden, kunnen voornemens ter toetsing voorleggen.

Voorts is een randvoorwaarde voor de organisatie van deze *checks and balances* dat zij aanvullend is op de kwaliteitsbewaking zoals die reeds bestaat binnen de rijksoverheid:

1. kwaliteitsborging binnen het ministerie;
2. eventuele afstemming met coördinerende directie;
3. afstemming in voorportalen ministerraad;
4. besluitvorming in ministerraad;
5. beoordeling door Raad van State.

In aanvulling op de advisering op ex ante toetsing is het een randvoorwaarde voor effectieve waarborging van aandacht voor effecten van regelgeving, dat ex post inzicht ontstaat in de wijze waarop die aandacht is georganiseerd en er inhoud aan wordt gegeven. Daartoe kan periodiek (bijvoorbeeld eens per 2 tot 4 jaar) een doorlichting van het desbetreffende ministerie/beleidsterrein plaatsvinden om tot een gefundeerd oordeel te komen over de kwaliteit van het wet- en regelgevingsproces. Dat ex post onderzoek kan worden geïnitieerd en uitgevoerd door de instantie die op enige afstand staat van het primaire proces van regelgeving. Zo'n instantie zou onzes inziens verder aan inhoud en kracht winnen, als zij ook een deel van de adviesfunctie kan invullen, bijvoorbeeld:

- adviezen met betrekking tot de voortgang van kabinetsdoelstellingen;
- op verzoek van ministerraad, ministers en bijvoorbeeld een vaste Kamercommissie adviezen over andere strategische onderwerpen die aan regeldruk zijn gerelateerd;
- strategische adviezen op eigen initiatief.

De organisatie, vorm en inhoud van de genoemde functies is in hoge mate afhankelijk van de politieke keuzes die worden gemaakt op het dossier vermindering van regeldruk en integrale afweging van effecten van wet- en regelgeving.

Bijlage 1

Uitwerking onderzoeksofzet

In deze bijlage is op hoofdlijnen aangegeven op welke wijze het onderzoek is ingericht om de verschillende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

1. Heeft Actal op een juiste wijze invulling gegeven aan haar positie als Adviescollege en de invulling van haar opdracht?
2. Heeft Actal een culturomslag bewerkstelligd bij de regelgevers?
3. Heeft Actal op een kwalitatief goede wijze haar werkzaamheden vervuld?
4. Heeft Actal op een efficiënte wijze haar werkzaamheden vervuld?

Voor ieder van de onderzoeksvragen wordt in deze bijlage een schematisch overzicht gegeven van de gehanteerde onderzoeksmethode, de te beoordelen indicatoren en de hierbij bestudeerde documentatie.

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 naar het bewerkstelligen van de culturomslag is gekeken naar verschillende niveaus: een culturomslag bij ministeries, bij bewindslieden en Tweede Kamerleden, en bij medeoverheden, EU en maatschappelijke groeperingen.

In bijlage 2 is een volledig overzicht opgenomen van de verschillende respondenten. Tijdens deze interviews zijn de onderzoeksvragen aan bod gekomen. Afhankelijk van de geïnterviewde zijn tijdens het interview verschillende vragen en indicatoren uitgebreider of juist minder uitgebreid aan bod gekomen.

In bijlage 3 is een volledig overzicht opgenomen van de bestudeerde documenten.

Onderzoeksvraag 1	Heeft Actal op een juiste wijze invulling gegeven aan haar positie als Adviescollege en de invulling van haar opdracht?
Onderzoeksmethode	Dossieranalyse Interviews
Indicatoren	Voldoen aan artikelen instellingsbesluit en kaderwet Kwalitatieve beoordeling van invulling rol
Documentatie o.a.	Instellingsbesluiten Jaarverslagen en werkprogramma's Actal 2007-2009/ 2010.
Onderzoeksvraag 2a	Heeft Actal een culturomslag bewerkstelligd bij ministeries? (op individueel en organisatieniveau)
Onderzoeksmethode	Review op evaluatie verinnerlijkingsrapporten Review op evaluatie convenanten Interviews
Indicatoren	Ervaren culturomslag in de organisatie Aantoonbare resultaten in andere werkwijze Aantoonbare verandering in kennis, houding en gedrag

Onderzoeksvraag 2a Heeft Actal een cultuuromslag bewerkstelligd bij ministeries? (op individueel en organisatieniveau)	
Documentatie o.a.	3e verinnerlijkingsrapportage Convenanten Evaluatie convenanten
Onderzoeksvraag 2b Heeft Actal een cultuuromslag op systeemniveau bewerkstelligd? (bewindslieden en Tweede Kamerleden)	
Onderzoeksmethode	Impactanalyse casussen Interviews
Indicatoren	Ervaren cultuuromslag Tevredenheid geadviseerden Aantoonbare impact adviezen
Documentatie o.a.	Strategische adviezen Adviezen ex ante toetsing
Onderzoeksvraag 2c Heeft Actal een cultuuromslag op systeemniveau bewerkstelligd? (medeoverheden, Europese Unie en doelgroepen)	
Onderzoeksmethode	Expertmeeting Interviews
Indicatoren	Bepalende succes- en faalfactoren voor vermindering regeldruk Aantoonbare impact van onderzoek/ advies
Documentatie o.a.	Strategische adviezen Internationale publicaties
Onderzoeksvraag 3 Heeft Actal op een kwalitatief goede wijze haar werkzaamheden vervuld?	
Onderzoeksmethode	Casuïstiek Interviews
Indicatoren	Beleidsmatige impact van het advies Technische kwaliteit van het advies Kwaliteit verloop proces
Documentatie o.a.	Strategische adviezen Adviezen ambtelijk afgehandeld Adviezen College Amendementen
Onderzoeksvraag 4 Heeft Actal op een efficiënte wijze haar werkzaamheden vervuld?	
Onderzoeksmethode	Dossieranalyse Interviews
Indicatoren	Financiële ontwikkeling 2007-2009 Inrichting werkzaamheden
Documentatie o.a.	Jaarrekeningen 2007-2009 Begrotingen 2007-2010 Verantwoordingsdocumenten

Bijlage 2

Overzicht respondenten

Individuele interviews	Naam s.s.t.t.	Functie/Organisatie
Bewindslieden	Mevrouw A.Th. Bijleveld-Schouten	Staatssecretaris, ministerie van BZK
	De heer J.C. de Jager	Minister van Financiën
Leden Tweede Kamer	De heer W.I.I. van Beek	Lid Tweede Kamer
	Mevrouw P.E. Smeets	Lid Tweede Kamer
	Mevrouw P.J.M.G. Blanksma-van den Heuvel	Lid Tweede Kamer
Topambtenaren	De heer R. Gerritse	Secretaris-generaal, ministerie van Financiën
	De heer Chr.P. Buijink	Secretaris-generaal, ministerie van EZ
	De heer H. van der Vlist	Secretaris-generaal, ministerie van VROM
	De heer J. Demmink	Secretaris-generaal, ministerie van Justitie
	De heer M. Dierikx	Directeur-generaal, ministerie van VenW
	De heer R. de Rooij	plv Secretaris-generaal, ministerie van SozaWe
	Mevrouw M. Jansen	plv Secretaris-Generaal, ministerie van OCW
Overige ambtenaren	De heer J. Nijland	Projectdirecteur Regiegroep Regeldruk
	De heer A.H.A. Thijssen	Programmadirecteur DRI
	De heer A.M. Gielen	Raadsadviseur, ministerie van AZ
Medeoverheden	De heer C.J.G.M. de Vet	Lid directie VNG
	De heer G. Beukema	Directeur IPO
Actal	De heer R. Linschoten	ex-Collegevoorzitter Actal
	De heer R.W. van Zijp	Secretaris College Actal
	Mevrouw F.J.G. van Klink	plv. secretaris College Actal
Doelgroepen	Mevrouw. S. Verweij	VNO-NCW
	De heer A. van den Dol	Koninklijke Horeca Nederland
	De heer D.J. Meijer	MetaalUNie
	De heer P. Clerx	Bouwend Nederland
	Mevrouw J. Roosen	VNCI

Naast individuele interviews met bovenstaande personen heeft met een aantal dossierhouders een telefonisch interview plaatsgevonden over de ervaringen met het desbetreffende dossier.

Groepsgesprekken

Collegeleden Actal (de heren van Eijck, de Lange en Helder)

Secretariaatsmedewerkers Actal

Coördinatoren Administratieve lasten bedrijven (Coördinatoren Overleg Regeldruk (COR)

Coördinatoren Administratieve lasten burgers (Interdepart Commissie Administratieve lasten) (ICRAL).

Internationale gesprekspartners

Nationaler Normenkontrollrat	De heer H. Kreibohm
Nationaler Normenkontrollrat	De heer P. Birkenmaier
Regelrådet	De heer L. Palm
Regelrådet	Mevrouw C. Fors
Regulatory Policy Committee	De heer D. Parker
Regulatory Policy Committee	De heer D. Cartridge

Bijlage 3

Overzicht geraadpleegde documenten

1. Formele stukken

- 1.1 Instellingsbesluit van 30 maart 2000
- 1.2 Wijziging van het instellingsbesluit (7 februari 2004)
- 1.3 Wijziging van het instellingsbesluit (4 februari 2005)
- 1.4 Wijziging van het instellingsbesluit (17 februari 2006)
- 1.5 Wijziging van het instellingsbesluit (10 juni 2008)
- 1.6 Kaderwet adviescolleges

2. Documenten P&C

- 2.1 Werkprogramma's 2007-2009
- 2.2 Jaarverslagen 2007-2009
- 2.3 Jaarrekeningen 2007-2009
- 2.4 Begroting en financiële verantwoording 2007-2009
- 2.5 Beschreven werkprocessen/ handboek AO
- 2.6 Formatieoverzicht

3. Casuïstiek

Onderzochte ex ante toetsen met advies van het College

- 3.1 Subsidieregelingen
- 3.2 Belastingplan 2010
- 3.3 Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met lastenverlichting
- 3.4 Eenduidige loonaangifte
- 3.5 Wet kilometerprijs
- 3.6 Regeling Bodemkwaliteit

Onderzochte ex ante toetsen ambtshalve afgedaan

- 3.7 Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten
- 3.8 Wetsvoorstel prostitutie
- 3.9 Uitvoering WWB65+ door de SVB
- 3.10 Subsidieregeling zorginnovatie
- 3.11 Vleeskuikens
- 3.12 Woonlandbeginsel en gemoedsbezwaarden AKW en WKB

Onderzochte ex ante toetsen amendementen

- 3.13 Amendement Ormel (Wet op de dieren)
- 3.14 Amendement Spies (Gas-en elektriciteitswet)
- 3.15 Amendement Koopmans (Invoeringswet Wabo)

4. Onderzochte strategische adviezen en onderzoeken

- 4.1 Advies Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven en Burgers (diverse jaargangen)
- 4.2 Vaste verandermomenten
- 4.3 Opzet van het Integraal Afwegingskader Beleid en Wetgeving
- 4.4 Onderzoek naar behoeften van gebruikers van integrale analyses
- 4.5 Nut en toepassingsbereik lex silencio positivo

4. Onderzochte strategische adviezen en onderzoeken

4.6 Dienstverlening publieke uitvoeringsorganisaties

4.7 Gemeentelijke indieningsvereisten

4.8 Onderzoek gemeentelijke verkiezingsprogramma's

5. Monitoring ministeries

5.1 Zes criteria effectieve structurele verankering

5.2 Convenant LNV + begeleidende notitie

5.3 Convenant VROM + begeleidende notitie

5.4 Convenant Justitie + begeleidende notitie

5.5 Convenant OCW+ begeleidende notitie

5.6 Convenant EZ+ begeleidende notitie

5.7 Convenant VWS/ J&G+ begeleidende notitie

5.8 Trackrecords overige (onderzochte) ministeries

5.9 Stappenplan van de 6 ministeries

5.10 Brief aan de Jager stavaza convenanten

6. Evaluaties

6.1 Evaluatie Actal 2003, maart 2003 Regioplan

6.2 Evaluatie Actal 2007, febr. 2007 Berenschot

6.3 Resultaten van 1e verinnerlijkingsonderzoek

6.4 Resultaten van 2e verinnerlijkingsonderzoek

6.5 Resultaten van 3e verinnerlijkingsonderzoek (Koepelrapport)

6.6 Evaluatie convenant LNV

6.7 Evaluatie convenant VROM

6.8 Evaluatie convenant EZ

6.9 Evaluatie convenant Justitie

6.10 Evaluatie convenant OCW

6.11 Evaluatie pilot ex-ante toetsing amendementen TK

7. Overig

7.1 Programma en cursusmateriaal opleidingsmodule

7.2 Evaluatie OESO: *Better Regulation in Europe an Assessment of Regulatory capacity in 15 member states of het European Union: Better Regulation in the Netherlands (2009).*

7.3 Evaluatie Wereldbank: *The World Bank Group's 2007 review*

7.4 Position Paper on Achieving a sustainable reduction of administrative burdens in the European Union (Actal, Nationaler Normenkontrollrat, Regelrådet, Regulatory Policy Committee)

Bijlage 4

Casebeschrijvingen

4.1 Onderzochte ex ante toetsen met advies van het College

Subsidieregeling starten, groeien, overdragen van ondernemingen

Belastingplan 2010

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met lastenverlichting

Eenduidige loonaangifte

Wet kilometerprijs

Regeling Bodemkwaliteit

Subsidieregeling starten, groeien, overdragen van ondernemingen

In de herfst van 2008 heeft het ministerie van EZ bij Actal een adviesaanvraag ingediend voor de Subsidieregeling starten, groeien, overdragen van ondernemingen. De regeling richt zich op het verbeteren van randvoorwaarden zoals het ondersteunen van innovatieve bedrijven. Het dossier maakt melding van een vooroverleg tussen Actal en EZ voorafgaand aan de adviesaanvraag door EZ. Er vindt een aantal contacten plaats met de dossierhouder, de coördinator administratieve lasten en de Regiegroep Regeldruk over definitiekwesties. Dit heeft tot gevolg dat de berekeningen administratieve lasten worden aangepast.

Binnen vier weken na indiening van de adviesaanvraag volgt het advies van Actal met het dictum 'Ja, nadat'. In het advies van Actal worden tevens de subsidieregelingen innoveren, sterktes in innovatie en in de Regio meegenomen. In zijn advies merkt Actal op dat er overlappingen bestaan in het subsidie-instrumentarium en dat Actal overweegt hierover een strategisch advies uit te brengen gericht op alle rijkssubsidies. Naast een kleine opmerking over een toevoeging in de nota van toelichting stelt Actal dat EZ aandacht kan besteden aan alternatieven op het terrein van uitvoering. De dossierhouder laat daarna nog via een e-mail aan Actal weten om het advies op te volgen wat betreft opname in de nota van toelichting.

Belastingplan 2010

Periodiek is er overleg tussen het ministerie van Financiën en Actal over de voorgenomen wet- en regelgeving. Jaarlijks vormt het Belastingplan het brede gecombineerde wetsvoorstel waarin allerlei fiscale maatregelen zijn opgenomen. Gezien de nauwe relatie tussen het Belastingplan en de begrotingsvoorbereiding is jaarlijks pas in de loop van augustus meer zicht op de exacte voorstellen. In dit jaar was het wetsvoorstel een combinatie van het Belastingplan, een pakket overige fiscale maatregelen en de Fiscale Onderhoudswet 2009. Begin augustus is een eerste versie van het Belastingplan toegestuurd, twee weken later gevolgd door een aanvullende e-mail met cijfers, en weer een week later een eerste versie van de inschatting van de effecten van administratieve lasten. Vervolgens is het omvangrijke dossier in enkele dagen tijd door Actal geanalyseerd en een kritisch advies aan de minister van Financiën geschreven.

Opmerkelijk is dat van een aantal grotere onderwerpen al in het voorjaar duidelijk was dat deze er aan zouden komen, maar dat volgens het dossier van beide zijden geen initiatieven zijn ondernomen om vroegtijdig tot een inhoudelijke afstemming te komen. Het gevolg is dat in een tijdsbestek van enkele dagen de analyse en advisering plaatsvond.

In het Belastingplan zijn tientallen fiscale maatregelen voorgesteld. Twee daarvan kenden een zeer substantiële verlaging van de administratieve lasten van honderden miljoenen (invoering werkkostenregeling en vereenvoudiging van het loonbegrip). In het advies is Actal ook ingegaan op een aantal kleine regelingen waarin ofwel kritische opmerkingen waren geplaatst over het ontbreken van inzicht in de administratieve lasten ofwel suggesties werden gedaan voor de wijze van uitvoering. Uit het dossier blijkt dat deze werkwijze zowel ambtelijk als bestuurlijk tot stevige irritatie heeft geleid dat over iedere 1.000 euro nauwkeurige berekeningen gemaakt zouden moeten worden, terwijl het gehele pakket aan maatregelen voor bedrijfsleven en burger tot een aanzienlijke lastenverlichting zou leiden.

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met lastenverlichting

In april 2009 stuurt het ministerie van Justitie ter kennisneming het wetsvoorstel naar Actal. Het gaat hierbij om een vereenvoudiging van een aantal openbaarings- en mededelingsplichten onder andere door deze langs elektronische weg mogelijk te maken of door meldingsplichten af te schaffen. Medio mei 2009 volgt een berekening van administratieve lasten, gevolgd door eind mei nog een berekening van Justitie. Hierbij wordt vermeld dat het wetsvoorstel al zonder opmerkingen in de onderraad/ministerraad is aanvaard, en aan Raad van State verstuurd. Gevraagd wordt of Actal een formele reactie gaat geven. Later volgt nog een telefonisch contact tussen Actal en Justitie waarin Justitie aangeeft ernaar te streven onderdelen wetsvoorstel op 1 januari 2010 in werking te laten treden. Justitie heeft voor deze werkwijze gekozen om wijzigingen op korte termijn in te kunnen voeren.

Nadat de adviesaanvraag compleet is ingediend, geeft Actal enkele dagen later advies met het dictum 'Indienen, nadat'. Actal geeft aan dat in de Memorie van Toelichting moet worden verduidelijkt wat het onderscheid is tussen de gevolgen voor de administratieve lasten en de regeldruk en dat is gezocht naar minder belastende alternatieven.

Opvallend in dit dossier is de werkwijze van Justitie. Actal is hierover niet te spreken en maakt in zijn advies een kritische opmerking dat Actal zijn adviestaak onvoldoende kan uitoefenen door de gekozen procedurele weg van Justitie. Actal geeft aan dat de kous hiermee nog niet af is: de wijze waarop het departement het wetsvoorstel heeft behandeld wordt meegenomen bij bespreking van sluiten convenant.

Wetsvoorstel eenduidige loonaangifte

Al sinds 2005 vormt het dossier eenduidige loonaangifte een onderwerp waar ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UVW, ministerie van Financiën, Belastingdienst, VNO-NCW en softwarebedrijven nauw bij betrokken zijn. Het betreft het complexe vraagstuk over het inrichten van een aangiftesystematiek die voor alle werkgevers gelijk is⁴³.

⁴³ De correctieberichten binnen het kalenderjaar worden in beginsel afgeschaft. Herstel van financiële gegevens (zowel mutaties met terugwerkende kracht als herstel van fouten) vindt in het lopende kalenderjaar plaats door het salderen van de correctie met het loon in het lopende aangiftetijdvak. Voor een beperkt aantal niet-financiële gegevens, die essentieel zijn voor het kunnen vaststellen van identiteit en verzekeringsplicht en die daarom fundamenteel zijn voor de polisadministratie, blijven herstelberichten met terugwerkende kracht noodzakelijk.

Gedurende deze jaren is Actal op verschillende momenten nauw bij de beleidsvorming betrokken geweest.

Begin 2007 is door Actal geadviseerd om over te gaan op één manier van loonaangifte, gebaseerd op het loon-in principe, met als doel vereenvoudigingen te realiseren die leiden tot structurele administratieve lastenverlichting bij werkgevers en besparing op de uitvoeringskosten bij uitvoerders. In vervolg daarop is door de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën besloten om over te gaan tot het realiseren van een loonaangiftesystematiek gebaseerd op het 'Eenduidige Loonaangifte' (ELOA)-principe. In maart 2008 hebben de verantwoordelijke bewindslieden op basis van een extern onderzoeksrapport naar de uitvoeringsmogelijkheden een voortgangsbrief naar de Tweede Kamer gestuurd. Vervolgens is in juli 2008 een formele adviesaanvraag aan Actal gestuurd. Actal heeft vervolgens met behulp van een extern bureau de verschillende uitvoeringsvarianten van het wetsvoorstel en de haalbaarheid in oktober 2008 een advies uitgebracht met als dictum, nee tenzij.

In de behandeling in de Tweede Kamer hebben de bewindslieden toegezegd om voorafgaand aan de invoering van de ELOA een pilot te organiseren waarin de uitwerking van de nieuwe ELOA in de gehele keten (systemen en werkwijzen) wordt onderzocht. Toegezegd is om de definitieve besluitvorming inzake het moment van invoeren van de ELOA te baseren op de resultaten en bevindingen van de pilot en het advies van Actal in hun overweging mee te nemen.

Vervolgens heeft de pilot plaatsgevonden bij het UWV en de Belastingdienst. Actal is bij de begeleiding betrokken geweest. In mei 2009 heeft Actal mede op basis van de bevindingen van de pilots een advies uitgebracht om de regeling niet per 1 januari 2010 in te voeren, maar een inwerkingtreding per 1 januari 2011.

In oktober 2009 hebben de minister van SZW en staatssecretaris van Financiën een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met een toelichting op de stand van zaken en het uitstel. In januari 2010 heeft Actal op verzoek van de vaste Kamercommissie van SZW in een advies haar zienswijze gegeven. Vervolgens heeft een hoorzitting plaatsgevonden waar onder andere de Collegevoorzitter van Actal was uitgenodigd.

In dit complexe dossier zien we dat Actal op verschillende momenten adviezen heeft uitgebracht. Ook is van belang om te constateren dat er door Actal verschillende soorten activiteiten zijn ontplooid zoals een extern onderzoek naar de invoeringsdatum, begeleiding van een pilot, deelname aan overleggen met doelgroepen en hoorzitting. Daarnaast hebben we in het (zeer omvangrijke) dossier kunnen constateren dat er een veelvuldig contact was tussen dossierhouder en Actal, waarbij de toonzetting coöperatief van aard was.

De impact mogen duidelijk zijn gezien de toezegging van de bewindslieden aan de Tweede Kamerleden dat het advies van Actal in de overweging wordt meegenomen en Actal in een later stadium persoonlijk is gehoord.

Wet kilometerprijs

In 2007 is met het project Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) de ambtelijke voorbereiding begonnen voor het uiteindelijke wetsvoorstel Wet kilometerprijs. In dit zeer omvangrijke dossier is Actal op verschillende momenten betrokken geweest. Onderstaand volgen enkele bepalende momenten. In maart 2008 is in een wetgevingsoverleg met alle betrokken partijen voor de verschillende wetgevingstoetsen het komende wetgevingsproces doorgesproken. Actal is daar vanaf dat moment bij betrokken.

In april 2008 is in opdracht van ministerie van Verkeer en Waterstaat een extern rapport verschenen over de kwantificering van administratieve lasten. Naar aanleiding van dit rapport zijn verschillende discussies gevoerd over de definitie van administratieve lasten. Bijvoorbeeld het vraagstuk of de tijd gemoeid met het laten inbouwen van de voorziening, maar ook de aanschaf, bouw en herkeuringskosten moesten worden meegerekend. Hierover is nauw contact geweest tussen VenW, Regiegroep, DRI en Actal.

In augustus 2008 zijn verschillende bilaterale contacten geweest onder andere met de bestuurder om te benadrukken dat in de vormgeving gestreefd zou moeten worden naar de minst belastende variant. Aldus is uiteindelijk ook door de bewindspersoon toegezegd. In het dossier was zichtbaar dat in deze periode een intensief (dagelijks) contact tussen College en secretariaat plaatsvond. In september 2008 heeft Actal besloten een expertpanel te organiseren om deze te raadplegen over het op dat moment voorliggende wetsvoorstel. Op basis van deze informatie is vervolgens enige dagen later een brief naar de minister gestuurd met een advies. Vervolgens is het ministerie van VenW verder gegaan met de voortgangsrapportage ABvM en het bijstellen van het wetsvoorstel. In november 2008 is tussen Actal en het ministerie irritatie ontstaan over de behandeling in de ministerraad. Het ministerie was van mening dat Actal in het eerdere proces al voldoende was geconsulteerd terwijl Actal vond dat hij gepasseerd werd en het aangepaste wetsvoorstel nog een keer getoetst moest worden. Uiteindelijk is besloten om in de agendering van een volgende ministerraad alsnog het advies van Actal te betrekken.

Regeling Bodemkwaliteit

In het voorjaar van 2007 heeft het ministerie van VROM bij Actal een voorstel ingediend voor het besluit en de regeling die milieuhygiënische voorwaarden aan de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie stellen ter bescherming van de bodem en het oppervlaktewater. Hergebruik van afvalstoffen wordt voorts geregeld. Bijzonder is dat in 2005 al een Bedrijfseffectentoets (BET) over besluit Bodemkwaliteit is uitgevoerd en aan Actal advies is gevraagd. Actal heeft indertijd een positief advies en afgesproken is dat voor de ministeriële regeling een aanvullende BET en Actal-toets zou worden uitgevoerd.

Tussen Actal en VROM volgt een aantal keren overleg via de e-mail over de berekening administratieve lasten. Tot twee keer toe past VROM op aanraden van Actal de adviesaanvraag op kleine onderdelen aan.

Vervolgens organiseert Actal een expertpanel met bedrijfsleven over het Besluit. Aan het panel nemen deel een vertegenwoordiging van VNO-NCW, VROM-Inspectie en diverse betrokkenen uit brancheverenigingen en bedrijfsleven. Naast het panel zijn ook een aantal inhoudelijke contactmomenten tussen Actal en een deelnemer aan het panel.

Binnen vier weken na definitieve indiening van de adviesaanvraag volgt het advies van Actal met het dictum 'indienen, nadat'. In het advies geeft Actal VROM een compliment met de aanpak handhaving en stelt onder meer een heroverweging van de meldingsplicht voor en geeft aan dat de bodemkwaliteitskaart beter is te benutten.

4.2 Onderzochte ex ante toetsen ambtshalve afgedaan

Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten

Wetsvoorstel prostitutie

Uitvoering WWB65+ door de SVB

Subsidieregeling zorginnovatie

Vleeskuikens

Woonlandbeginsel en gemoedsbezwaarden AKW en WKB

Uitvoeringsregeling bestrijding vroegtijdig schoolverlaten

In de zomer van 2008 heeft tussen Actal en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een kort procedureel gesprek plaatsgevonden over de aanstaande ministeriële regeling Uitvoeringsregeling bestrijding vroegtijdig schoolverlaten. Vervolgens heeft het ministerie de concept versie van de regeling over de mail aan Actal toegestuurd. Actal heeft het dossier bestudeerd en enkele aanvullende inhoudelijke vragen gesteld.

Aspecten die hierbij aan bod kwamen om de administratieve lasten tot een minimum te beperken betroffen onder andere de regeling om het ondertekenen van het convenant aan te merken als zijnde een subsidieaanvraag (daarmee geen aanvraag te hoeven indienen), zoveel mogelijk gebruik te maken van eigen gegevens van het ministerie op basis van wettelijke registraties (geen extra gegevensuitvraag) en de financiële verantwoording via eigen jaarrekening (geen extra verantwoording). Tenslotte is ook stilgestaan bij de eenmalige kosten kennisname van de subsidieregeling (conform de definitie formeel niet onder administratieve lasten vallend).

Het ministerie van OCW heeft de regeling op onderdelen aangepast en de nieuwe regeling ter toetsing opnieuw naar Actal toegestuurd. Met enkele laatste suggesties van Actal is vervolgens de inhoudelijke beoordeling afgesloten. Het voorstel is na akkoord door het College ambtshalve afgehandeld. Ter afstemming heeft het ministerie een bijgesteld tekstvoorstel voor de administratieve lastenparagraaf volledigheidshalve aan de medewerker van Actal voorgelegd. Tenslotte viel uit het dossier op te maken dat gedurende de vakantieperiode het dossier gemakkelijk door een andere collega werd overgenomen om de behandeling van het voorstel niet onnodig te vertragen.

Wetsvoorstel regulering prostitutie

In het najaar 2009 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan Actal het concept wetsvoorstel toegestuurd voor bespreking. Vervolgens heeft tussen Actal, de dossierhouder en de coördinator van het ministerie een eerste overleg plaatsgevonden over het voorliggende voorstel. Het ministerie is aan de slag gegaan om de berekeningen van de administratieve lasten te herzien en de toelichting aan te passen. Vervolgens heeft nog verschillende keren e-mail contact plaatsgevonden. Op basis van het bijgestelde voorstel heeft Actal aanvullende inhoudelijke vragen gesteld. Deze gingen onder meer in op de berekening zelf, de mogelijkheid van een modelverordening voor gemeenten (om daarmee lasten te besparen) en de mogelijkheid van een registratieplicht (om daarmee tot een eenvoudiger uitvoering te komen).

Het ministerie heeft vervolgens uitgezocht wat de voor- en nadelen waren van deze suggesties en geconcludeerd dat hieraan verschillende bezwaren kleefden. Zo moet volgens BZK het initiatief tot gebruik van een modelverordening bij een gemeente liggen en heeft het ministerie daarin geen sturende rol. Daarnaast geldt voor deze bijzondere doelgroep dat het niet wenselijk is om te werken met een systeem van registratienummers door de Belastingdienst. Nadat het ministerie een en ander naar tevredenheid van Actal heeft toegelicht, is besloten het dossier ambtshalve af te sluiten. Tenslotte viel op dat het ministerie van BZK de medewerker van Actal later op de hoogte heeft gehouden van de verdere besluitvorming van deze regeling.

Wetsvoorstel uitvoering WWB65+ door SVB

In december 2008 heeft het ministerie van SZW voor het Wetsvoorstel uitvoering WWB65+ door SVB voor de eerste keer contact gezocht met Actal om te overleggen in hoeverre het nodig was om tot een adviesaanvraag te komen. Actal heeft toen geconstateerd dat dit nodig was. Vervolgens heeft in maart 2009 het ministerie de hoofdlijnenbrief + concept wetsvoorstel alvast naar Actal gestuurd voor commentaar. Hierop heeft Actal aangegeven dat voor een advies het definitieve wetsvoorstel nodig was, maar dat wel de bereidheid bestond om het concept te bekijken en voorafgaand eventuele vragen mee te geven. Vervolgens heeft Actal onder meer aandacht gevraagd voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor het uitvoeringsproces, de relatie met andere voorzieningen en de samenwerking met SVB en de gemeenten. Uiteindelijk is tussen ministerie van SZW en Actal nader contact geweest over de vormgeving van de aanvraagprocedure. In de memorie van toelichting is in de toelichting op de gekozen vormgeving extra aandacht besteed. Het desbetreffende tekstvoorstel is met Actal afgestemd. Conform intern memo aan het College is dit dossier als hamerstuk behandeld en ambtshalve afgehandeld.

Subsidieregeling zorginnovatie

In het voorjaar van 2009 heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het concept voor de subsidieregeling zorginnovatie aan Actal voorgelegd. Ten behoeve van het gesprek is een e-mail gestuurd met de relevante documenten ter voorbereiding.

In de analyse van de documentatie en het gesprek bleek snel dat VWS met de ontwikkelde subsidieregeling had gekozen voor een zelfde vormgeving (vouchers) als de innovatieregeling zoals deze eerder door het ministerie van Economische Zaken was opgesteld. Deze regeling is destijds door Actal getoetst. De gekozen vormgeving en wijze van verantwoording kent slechts beperkte administratieve lasten.

In de bespreking is aandacht besteed aan de accountantsverklaring en de controle van de NAW gegevens. Omdat op een paar kleine details na de regeling vergelijkbaar was met andere subsidieregelingen met een beperkte impact op de administratieve lasten, konden de positieve conclusies snel getrokken worden. Het voorstel is na akkoord door het College ambtshalve afgehandeld.

Vleeskuikens

In het voorjaar van 2008 heeft het ministerie van LNV bij Actal een voorstel ingediend voor het Besluit Vleeskuikens. Met dit besluit geeft LNV uitvoering aan Europese richtlijn tot vaststelling van minimumvoorschriften ter bescherming van vleeskuikens.

Na indiening van de adviesaanvraag volgt een mailwisseling tussen Actal en LNV waarin Actal een aantal vragen ter verduidelijking stelt. Het gaat om een aantal mails in een paar dagen tijd. LNV geeft toelichting en past het besluit op een onderdeel aan. Het ministerie beoordeelt de dienstverlening door Actal als efficiënt en constructief.

Eind april heeft Actal de laatste stukken ontvangen en medio mei geeft Actal bericht aan de dossierhouder dat het besluit niet is geselecteerd aan de minister van LNV. Het voorstel is na akkoord door het College ambtshalve afgehandeld.

Woonlandbeginsel en gemoedsbezwaarden AKW en WKB

In het voorjaar van 2008 heeft het ministerie van Jeugd en Gezin bij Actal een voorstel ingediend voor de Wet tot wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet op het kindgebonden budget. Dit in verband met de aanpassing van de hoogte van de kinderbijslag en het kindgebonden budget aan het prijspeil van een land waar een kind woont, alsmede in verband met een regeling voor gemoedsbezwaarden voor het kindgebonden budget.

Het eerste contactmoment tussen Actal en het ministerie over dit wetsvoorstel betrof het versturen van het concept wetsvoorstel door de dossierhouder aan de contactpersoon van Actal met het verzoek dit te beoordelen op administratieve lasten.

In reactie hierop heeft de medewerker van Actal toegelicht wat de 4 toetsingsvragen zijn aan de hand waarvan het dossier beoordeeld wordt en heeft hij op basis van de concept tekst enkele eerste aanvullende vragen gesteld.

Deze vragen zijn door de dossierhouder beantwoord, waarna door middel van telefonisch contact een verdere verduidelijking heeft plaatsgevonden. Dit heeft vervolgens geleid tot enkele bijstellingen in de berekeningen. Dit proces is binnen enkele weken afgehandeld.

De secretariaatsmedewerker heeft vervolgens in een kort memo aan het College verslag gedaan van het wetsvoorstel en voorgesteld dit ambtshalve af te handelen.

Aldus is door het College besloten en heeft de medewerker aan de dossierhouder teruggecommuniceerd dat het dossier ambtelijk is afgehandeld.

4.3 Onderzochte ex ante toetsen amendementen

Amendement Ormel (Wet op de dieren)

Amendement Spies (Gas-en elektriciteitswet)

Amendement Koopmans (Invoeringswet Wabo)

Amendement Koopmans bij invoeringswet Wabo

Het Tweede Kamerlid Koopmans dient via Bureau Wetgeving op 30 juni 2009 drie amendementen bij Actal in om te toetsen op gevolgen voor de administratieve lasten. Het gaat om amendementen bij de invoeringswet Wabo die regelen dat de termijn die aan vergunningen zijn gesteld krachtens art. 8.17, lid 2, van de Wet Milieubeheer komt te vervallen bij overgang naar de Wabo. Het Bureau Wetgeving levert tevens op 30 juni een duiding van de gevolgen voor de administratieve lasten door VROM aan. De stemming over de amendementen vindt plaats op 2 juli 2009, het advies moet dan ook uiterlijk binnen zijn. Actal voert geen overleg met VROM over de administratieve lastenberekening. Daar lijkt ook geen tijd voor te zijn, gelet op de stemming twee dagen later in de Tweede Kamer. Binnen deze deadline brengt Actal advies uit met het dictum 'ja'. Actal geeft aan dat naast een gekwantificeerde daling administratieve lasten er ook sprake is van een vermindering van de regeldruk. De amendementen vormen een minder belastend alternatief. Het amendement is ingediend.

Amendement Ormel bij Wet Dieren

Het Tweede Kamerlid Ormel dient via Bureau Wetgeving op 8 oktober 2009 een amendement bij Actal in om te toetsen op gevolgen voor de administratieve lasten. Het amendement regelt een centrale en transparante registratie van diergeneesmiddelen door de sector waarin aantekening wordt gehouden van aflevering, bestemming, verbruik en voorraad. Naar aanleiding van overleg met Actal komt LNV op 4 november met een aangepaste berekening van de administratieve lasten. Op 16 november volgt het advies van Actal. Het ministerie geeft aan dat het ambtelijk overleg met Actal waardevol was, Actal heeft zinvolle aanvullingen gedaan. Omdat het amendement al is ingediend, luidt het dictum niet *indienen, tenzij* maar een conclusie van gelijke strekking: *nee, tenzij met vorenstaande rekening is gehouden*. Actal geeft het advies om een lastenluser alternatief en de risico's in uitvoering nader onderzoeken. Het ministerie heeft bij de berekening van de administratieve lasten de nalevingskosten en uitvoeringslasten in beeld gebracht. Actal rept hier niet over in advies. Bij indiending van het amendement is als bijlage het advies van Actal opgenomen. Het amendement is niet aangenomen.

Amendement Spies bij wijziging van de Gas en Elektriciteitswet 1998

Na een vooraankondiging op 13 januari 2010 dient het Tweede Kamerlid Spies op 2 februari 2010 een amendement bij Actal in om te toetsen op gevolgen voor de administratieve lasten. Het amendement heeft als doel om transparantie over de financiële situatie van individuele netbeheerders te verbeteren. Een jaarlijks openbaar verslag kan hieraan bijdragen. EZ geeft aan dat Actal formeel geen adviestaak heeft omdat het om nalevingskosten gaat. Actal stelt dat het wel advies kan uitbrengen. Er volgt een intensieve mailwisseling tussen Actal en EZ over de kwantificering van de administratieve lasten.

De NMa wordt om een toelichting gevraagd. Verder neemt Actal contact op met het Tweede Kamerlid over het amendement. Door de vragen van Actal aan EZ wordt de definitie van administratieve lasten in casu verduidelijkt. Op 5 februari 2010 volgt het advies van Actal met het dictum 'nee, tenzij'. Actal stelt dat de gevolgen van het amendement beter in beeld moeten worden gebracht, adviseert uit te gaan van elektronische publicatie en de mogelijkheid van minder belastende alternatieven te onderzoeken. Het amendement is gewijzigd ingediend. De accountantscontrole is geschrapt, een elektronische publicatie is voldoende.

Bijlage 5

Achtergrondinfo ex ante toetsing

In onderstaande tabel is een volledig overzicht opgenomen van het aantal toetsen per ministerie in de periode 2007 – 2009 weergegeven in het totaal aantal dossiers en de uitgebrachte adviezen.

	2007		2008		2009		2007-2009		% van het totaal	
	Adviezen	Totaal dossiers	Adviezen	Totaal dossiers	Adviezen	Totaal dossiers	Adviezen	Totaal dossiers	Adviezen	Totaal dossiers
Totaal	41	201	47	198	21	202	109	601	100%	100%
EZ	5	57	10	41	2	52	17	150	16%	25%
VenW	5	22	9	33	1	44	15	99	14%	16%
OCW	1	22	6	30	3	35	10	87	9%	14%
Justitie	4	21	1	12	4	17	9	50	8%	8%
VROM	6	17	3	14	3	15	12	46	11%	8%
VWS	5	15	2	14	1	12	8	41	7%	7%
Financiën	6	14	5	14	2	10	12	38	11%	6%
LNV	1	18	0	16	0	0	1	34	1%	6%
SZW	7	11	9	13	3	9	19	33	17%	5%
BZK	2	3	0	4	0	1	0	7	0%	1%
JenG	0	1	2	4	0	1	2	6	2%	1%
BZ	0	0	0	1	1	2	1	3	1%	0%
AZ	0	0	0	0	1	1	1	1	1%	0%
Defensie	0	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%
Overig (TK)	0	1	0	2	1	3	1	6	1%	1%

Bijlage 6

Overzicht strategische adviezen

In onderstaande tabel staan de strategische adviezen weergegeven die Actal in de periode 2007 – 2009 heeft uitgebracht. Hierbij is onderscheid gemaakt naar het soort advies waarin het advies met name betrekking heeft: administratieve lasten, regeldruk of overige aspecten.

Jaartal	Advies	Soort advies
2007	Eenduidig toezicht	Regeldruk
	Vermindering administratieve lasten voor de burger	Administratieve Lasten
	Inzake loon in/loon over systematiek	Overig
	Merkbaar minder gemeentelijke administratieve lasten	Administratieve Lasten
	Verinnerlijking Administratieve Lasten	Administratieve Lasten
	Begrijpelijke formulieren	Overig
	Administratieve lasten bij invoering van het Elektronisch Kinddossier (EKD)	Administratieve Lasten
	Metten overige nalevingskosten als gevolg van bestaande wetgeving	Regeldruk
	Het continueren en verbeteren van de modelbedrijvenaankpak	Administratieve Lasten
	Aanbieding rapport 'Inventarisatie regeldruk coalitieakkoord Balkenende IV'	Regeldruk
	Gevolgen voor administratieve lasten van verlaging APK-frequentie	Administratieve Lasten
	XBRL-NTP	Administratieve Lasten
	Aanscherping kabinetsaanpak vermindering regeldruk	Regeldruk
	Aanvullend advies aanscherping kabinetsaanpak vermindering regeldruk	Regeldruk
	Wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens in verband met de vermindering van administratieve lasten	Administratieve Lasten
2008	Methodiek en nulmeting administratieve lasten	Administratieve Lasten
	Concepthandleiding en nulmeting van overige nalevingskosten voor bedrijven	Regeldruk
	Opzet van het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving	Regeldruk
	Tussenrapport Rijksbreed kader Financieel beheer subsidies	Regeldruk
	Vaste verandermomenten	Regeldruk
	Voortgangsrapportages vermindering regeldruk	Regeldruk
2009	Nut en toepassingsbereik lex silencio positivo	Regeldruk
	Bezwaar- en weggooverplichtingen	Regeldruk
	Vernieuwing Toezicht: van inspanning naar resultaat	Regeldruk
	Administratieve lasten en regeldruk van duurzaam inkopen	Administratieve Lasten
	Voorgenomen maatregelen aanvullend beleidsakkoord	Regeldruk
	Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven	Regeldruk
	Lex silencio positivo	Regeldruk