

De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
19 april 2013

Onderwerp
Merkbaar minder
regeldruk

Uw kenmerk
2011-2000497220

Ons kenmerk
JtH/RvZ/JS/2013/084

Bijlage(n)
1

Geachte heer Plasterk,

In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' geeft het kabinet aan de regeldruk merkbaar te willen verminderen. Deze kabinetsdoelstelling kan rekenen op brede steun in de samenleving. Veel mensen willen zaken goed geregeld hebben. Tegelijkertijd blijven ze zich onnodig door regels bekneeld voelen en zien ze mogelijkheden om ze te schrappen of eenvoudiger te maken.

De urgentie om de regeldruk *merkbaar* te verminderen is groot. Opeenvolgende kabinetten hebben zich ingespannen om de regeldruk te verminderen. Maar de samenleving blijft aangeven dit onvoldoende te merken. Ons advies gaat in op de vraag hoe het kabinet effectief invulling kan geven aan de doelstelling uit het regeerakkoord. Centraal in dit advies staat dat het beleid – inclusief uitvoering en toezicht – moet aansluiten op de 'levende' werkelijkheid. De overheid moet zich niet verliezen in een papieren werkelijkheid. Dit lukt alleen als 'regelgevers' zich voortdurend realiseren wat het beleid precies voor mensen betekent. Het vraagt om een helder beeld van de handelingen die mensen moeten verrichten (of nalaten) om wet- en regelgeving na te leven. Het vraagt ook om inzicht in de tijd en kosten die daarmee gemoeid zijn. En het vraagt om inzicht in de bedrijfsvoering van ondernemers, de dagelijkse werkwijze van de professional en de leefsituatie van de burger. Van cruciaal belang hiervoor is bekendheid met het gezichtspunt van de burger, professional of ondernemer, een consequente afweging van de regeldrukgevolgen en een ambitieuze netto-reductiedoelstelling.

Bij onze zoektocht naar antwoorden hebben wij veel inzichten opgedaan. Inzichten die ook interessant zijn voor een breder publiek. Wij hebben daarom de deelonderzoeken, essays en andere perspectieven gebundeld onder de titel 'Merkbaar minder regeldruk'. Wij bieden u dit boek aan op onze conferentie op 25 april 2013 en hopen dat u ook door dit boek verdere inspiratie opdoet voor een sterkere aanpak van de regeldruk.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

Contact

Lange Voorhout 58
2514 EG Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Merkbaar minder regeldruk

De vermindering van regeldruk staat al geruime tijd op de politieke agenda. In de afgelopen jaren zijn successen bereikt en geclaimd. Toch hebben veel mensen niet het gevoel dat het probleem van de regeldruk is bedwongen. Zij merken het niet en daarmee verbleekt het resultaat. Daarom is het goed dat dit kabinet zich expliciet ten doel stelt om de regeldruk *merkbaar* te verminderen.

De Nederlandse aanpak van regeldruk kenmerkt zich door een kwantitatieve benadering. Het grote voordeel hiervan is dat regelgevers consequent aandacht moeten besteden aan de gevolgen van wet- en regelgeving voor de samenleving. Wij constateren echter dat deze aandacht de afgelopen jaren aan erosie onderhevig is. De aandacht voor de gevolgen van regeldruk lijkt te verslappen. Daarmee dreigt Nederland een belangrijke verworvenheid – en ook zijn internationale voortrekkersrol op dit punt – te verliezen. De grotere aandacht voor 'merkbaarheid' mag niet betekenen dat de aandacht voor 'minder' verslapt. De disciplinerende werking van een ambitieuze netto-reductiedoelstelling blijft onverminderd nodig om de regeldruk te verminderen. *Merkbaar* minder regeldruk vereist ook echt *minder* regeldruk.

Wij adviseren om de kwalitatieve factoren van merkbaarheid te verbinden met de voortzetting van de kwantitatieve benadering van het verminderen van regeldruk.

Maar er is meer nodig dan deze kwantitatieve benadering. De samenleving ergert zich aan regels maar vraagt ook om regels. Die regels moeten dan wel *wérken*. Ze moeten effectief een probleem oplossen. Te vaak creëren regels een papieren werkelijkheid waarnaar de 'levende' werkelijkheid zich moet voegen. Dit gebeurt wanneer beleid, uitvoering en toezicht zich onvoldoende rekenschap geven van en onvoldoende aansluiten bij de situatie waarin het probleem speelt. Burgers, ondernemers en professionals herkennen zich dan niet in de beleidsoplossing. Ze voelen zich niet gehoord of niet begrepen door de overheid. En daardoor ervaren ze regeldruk. Een verbeterde aanpak in de bestrijding van onnodige regeldruk die merkbaarheid centraal stelt, moet hierop inspelen. In dit advies gaan wij in op de consequenties voor het beleid.

Bestaande regeldruk: verminderen en vermensenlijken

Gevraagd welke wetten en regels zij opnieuw zouden willen invoeren als alles zou komen te vervallen, noemen mensen zorg, onderwijs, veiligheid, arbeidsomstandigheden en milieu. Zij benoemen *domeinen*. Zij hadden ook specifieke *wetten* kunnen noemen, zoals de wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst, de wet op het primair onderwijs, of de wet camera-toezicht op openbare plaatsen. Dat mensen vooral domeinen noemen, is niet zo vreemd: zij gaan immers uit van hun eigen situatie. Burgers denken: als ik ziek word, is dan de zorg wel goed geregeld? Dat is wel concreet, maar niet toe te schrijven aan één specifieke wet.

In een recent onderzoek naar de regeldruk in de metaalsector zien wij iets vergelijkbaars. Ondernemers vinden het moeilijk om aan te geven welke wetten of regels knellen, maar kunnen aan de hand van hun bedrijfsvoering wel precies aangeven *wáár* het wringt. Als het beleid een probleem niet oplost, ervaren mensen veel regeldruk. De samenleving is niet tegen regels,

maar wel tegen regels die niet goed werken. Dan gaat het schuren: regels moeten het probleem niet administratief afhandelen maar in de praktijk effectief oplossen.

Als de overheid de regeldruk effectief wil verminderen, zodat dit door de samenleving wordt opgemerkt, dan vereist dit een domeingericht perspectief, een oplossingsgerichte houding en inlevingsvermogen.

Verminder de regeldruk 'per saldo' van alle regeldrukveroorzakers

Voor de samenleving is het niet interessant wie een regel oplegt. Of mensen iets moeten van een ministerie, van een gemeente of van een toezichthouder maakt voor mensen niets uit. Wij zien in de vele voorbeelden die in ons onderzoek de revue zijn gepasseerd, dat de rijksoverheid op dit moment nog te vaak redeneert vanuit het (beperkte) perspectief van een ministerie. Dit kan ertoe leiden dat een decentralisatie van rijkstaken naar de gemeenten wordt voorgespiegeld als een daling van de regeldruk, terwijl de oorzaak van de regeldruk in feite alleen wordt verplaatst van het centrale naar het decentrale niveau. Betrokkenen in de samenleving zullen dit dan allerm minst als een vermindering van de regeldruk ervaren. Voor de *effectieve* vermindering van regeldruk is het vanuit het perspectief van de samenleving dan ook niet doorslaggevend of een (individuele) regeldrukveroorzaker tot vereenvoudiging komt. Het gaat er om of de regeldruk van *alle* regeldrukveroorzakers in een specifiek domein *per saldo* afneemt. Daarom is een kwantitatieve kabinetsdoelstelling ter vermindering van de regeldruk van alleen het Rijk, ook al bedraagt deze 2,5 miljard euro, ontoereikend voor het bewerkstelligen van een merkbare afname van de regeldruk. Ook de andere regeldrukveroorzakers zullen hun steentje moeten bijdragen.

Wij adviseren het kabinet om de kwantitatieve vermindering van de regeldruk uit te breiden naar (semipublieke) uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. Stel samen met medeoverheden ook voor hen een eenduidige (kwantitatieve) netto-reductiedoelstelling vast.

Deze uitbreiding van de kwantitatieve benadering is vergaand maar past in de traditie van het bestaande beleid ter vermindering van de regeldruk. In aanvulling op de kwantitatieve benadering behoeft het streven naar merkbaar minder regeldruk echter ook andersoortige maatregelen. Een belangrijke maatregel betreft de taakopvatting van de overheid.

Ga uit van het zelfregulerend vermogen

Resultaat van het maatschappelijke debat over actuele problemen is vaak: nieuw beleid. Beleid dat vaak de vorm krijgt van wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving wordt in de loop der tijd zodanig aangepast, dat een lappendeken van regelgeving ontstaat waarvan het steeds moeilijker wordt om de precieze samenhang te overzien. De vele regels beknotten de manoeuvreerruimte zodanig dat zij nauwelijks nog bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen. In een recent onderzoek naar de kinderopvang zien wij allerhande registraties waarvan niet duidelijk is op welke wijze zij ten goede komen aan enig publiek belang. Integendeel, een dergelijke gedetailleerde bemoeienis van de overheid gaat ten koste van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die mensen voelen. 'Baat het niet dan schaadt het niet' geldt niet voor regels. Een teveel aan regelgeving van de overheid vermindert het zelfregulerende vermogen van de samenleving en reduceert zo de mate waarin mensen zelf

effectief weten op te treden. Bovendien kan deze regelgeving leiden tot een verdere juridificering van de samenleving, wat associatief meer lijkt op 'uitvechten' dan 'er samen uit komen'.

De wereld verandert. Mensen zijn mondiger geworden en bovendien is het met moderne media steeds gemakkelijker om mensen te mobiliseren. De voorbeelden waarin burgers en bedrijven elkaar en anderen om verantwoording vragen, zijn talrijk. Dit heeft ook gevolgen voor de rol van de overheid. Het is niet nodig om als overheid alles vooraf te accorderen, te orkestreren en dicht te timmeren. Tegen deze achtergrond is het goed om te zien dat het kabinet in het regeerakkoord met nadruk aangeeft dat de borging van publieke belangen moet samengaan met ruimte voor vernieuwing. In het innovatiepanel dat wij hebben georganiseerd, werd gesproken over een *algemeen recht op falen*: voor een constructieve, creatieve kracht moeten samenleving en overheid fouten accepteren. Daarbij hoort geen afrekencultuur: belonen werkt beter dan straffen.

Wij adviseren sterker in te zetten op het zelfregulerende vermogen van de samenleving. Hanteer dit uitgangspunt bij de evaluatie van bestaand beleid, om te beginnen voor de domeinen zorg, onderwijs, wonen, spoor en pensioenen; de vijf regeldichte domeinen waarover de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen besluit. Overweeg daarbij of en in hoeverre de overheid beter een faciliterende dan een regelgevende rol past.

Hierbij is het van belang dat wordt voorkomen dat de 'vermindering van regeldruk' in de brede discussie omtrent de 'vernieuwing publieke belangen' niet ondersneeuwt.

Werk oplossingsgericht vanuit het perspectief van de samenleving

De samenleving ervaart veel regeldruk die gelegen is in het toezicht of de uitvoering. Zo is het in de uitvoering van beleid van groot belang dat problemen echt worden opgelost. Juist hier kunnen burgers en ondernemers onbedoeld 'van het kastje naar de muur' worden gestuurd. Uw ministerie heeft een goed voorbeeld voor een alternatief: de informele aanpak in de bezwaarprocedure van de Algemene Wet Bestuursrecht. Door actief contact te zoeken met de bezwaarmaker – bijvoorbeeld door even te bellen – lukt het in veel gevallen om tot een oplossing te komen. Zo kun je zonder de formele spelregels te veranderen een veel beter resultaat halen.

Wij adviseren bij de evaluatie van wetgeving niet alleen te kijken naar de formele regels, maar ook naar de uitvoering van beleid. Zorg ervoor dat in de uitvoering de menselijke maat leidend wordt; kies daartoe voor een minder formele benadering van mensen die de regels moeten naleven, zoals bijvoorbeeld de informele aanpak in de bezwaarprocedure van de Awb.

In veel situaties krijgen mensen te maken met meer dan één overheidsinstantie. Een verkokerde overheid krijgt in de uitvoering van het beleid een 'verknipt' perspectief. Iedere toezichthouder of inspecteur neemt alleen op zijn eigen terrein de maat. Als dit dan bijvoorbeeld leidt tot tegenstrijdige aanwijzingen, gaat dit zowel ten koste van de maatschappelijke ruimte die wordt gelaten als van het publieke belang dat wordt beoogd. Mensen zien dat de overheid niet

constructief op zoek is naar een oplossing. Gevolg is dat zij veel extra regeldruk ervaren. De manier waarop toezicht wordt uitgeoefend is een zeer merkbare bron van regeldruk.

Wij adviseren de toezichthouders te laten meedenken over effectieve oplossingen vanuit het perspectief van de burger, ondernemer of professional. Bied de toezichthouder de daartoe benodigde ruimte.

Ten slotte zit er nog veel idiotie in de Nederlandse wet- en regelgeving. Voor een merkbare vermindering van de regeldruk moeten we deze gekkigheid er zo veel mogelijk uit halen. Exemplarisch hiervoor zijn de vereisten bij de aanvraag voor een trilwaker. Dit is een waker voor doven en slechthorenden. Vanuit de verzekeringsmaatschappij worden hiervoor veel bewijsstukken gevraagd, waaronder een audiogram van maximaal een jaar oud. Dat leidt tot irritatie en onnodig hoge nalevingskosten, aangezien de gehoorproblemen van de betreffende mensen veelal van blijvende aard zijn. Een ander voorbeeld van overvragen zijn de brieven en formulieren die overheden en semipublieke instanties aan ouderen sturen. Veel ouderen weten zich hier totaal geen raad mee.

Wij adviseren maatwerk te leveren door geen verplichtingen op te leggen aan specifieke doelgroepen – zoals chronisch zieken en ouderen – als dat niet nodig is. Hanteer de doelstelling dat chronisch zieken voor het gebruik van faciliteiten slechts éénmaal hoeven aan te tonen dat zij ziek zijn. Controleer overheidscorrespondentie aan vooral ouderen op begrijpelijkheid.

Voorgenomen regelgeving: voorzien en voorkomen

Wij vroegen burgers om aan te geven welke regeldruk het meest wringt. Of burgers regeldruk ervaren, hangt er vooral vanaf of de regel het probleem oplost en of de persoonlijke kosten in verhouding zijn met het publieke belang. Ondernemers noemen ook deze verhouding tussen de eigen kosten en het publieke belang en zien daarnaast sowieso het prijskaartje dat aan wet- en regelgeving hangt als een knelpunt. Professionals noemen – naast de vraag of de regel het probleem echt oplost – ook de afweging of het beleid consistent is. Dit illustreert dat *merkbaar* minder regeldruk veel méér is dan alleen dienstverlening en bejegening. De antwoorden geven aan hoe belangrijk het is dat beleid goed in elkaar steekt. Dit onderstreept het belang om beleid goed te doordenken en de effecten ervan in kaart te brengen.

Wij adviseren om het instrument van de consultatie veel vaker te benutten. Benoem en bespreek inhoudelijk alle reacties die in de consultatie worden ontvangen in de toelichting of in een ander openbaar document.

In ons advies bij de Regeldrukaudit 'Minder Haagse bureaucratie, meer maatschappelijk effect' van juni 2012 vroegen wij aandacht voor het verbeteren van de afweging van nieuw beleid. Ook burgers en ondernemers gebruiken de kosten en baten van beleid als een criterium voor de merkbaarheid van regeldruk. Dit betekent dat het óók vanuit de optiek van de merkbaarheid van regeldruk van groot belang is dat de departementen goede impact assessments maken van het voorgestelde beleid. Evenals bij het bestaande beleid, is het ook voor nieuw beleid van groot belang dat wordt uitgegaan van het zelfregulerend vermogen van de samenleving. De impact assessments moeten ook openbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld door altijd een sluitende

verantwoording op te nemen in de toelichting bij een wetsvoorstel. Het is een goed instrument om beleidsafwegingen inzichtelijk te maken, en ondersteunt daarmee de politieke besluitvorming.

Wij adviseren om voorafgaand aan nieuw beleid een *goede* impact assessment op te stellen. Deze impact assessments moeten expliciet ingaan op de vraag of er een rol voor de overheid is, waarom de samenleving het betreffende probleem niet zelf kan oplossen (eventueel gefaciliteerd door de overheid), waarom regelgeving het beste instrument is en wat de verwachte regeldruk is. Maak deze impact assessments openbaar, bijvoorbeeld in de toelichting bij een wetsvoorstel.

Beperk en bereken eenmalige veranderkosten voor de samenleving

De consistentie van beleid en de verandersnelheid van regelgeving kunnen grote gevolgen hebben voor de regeldruk die mensen ervaren. Wijzigingen in de regelgeving kunnen gevolgen hebben voor de inrichting van bedrijfsprocessen. Eenmalige aanpassingskosten kunnen enorm oplopen, vooral als de timing van de beleidsmaatregelen niet goed aansluit bij de werkprocessen binnen ondernemingen en andere organisaties. Een pregnant voorbeeld hiervan is de verhoging van de BTW per 1 oktober 2012, waardoor ondernemingen binnen één kalenderjaar moesten werken met twee BTW-regimes.¹ Recent onderzoek laat zien dat frequente of ondoordachte wijzigingen in beleid een belangrijk deel van de winstgevendheid van ondernemingen wegnemen. Zij doen daarmee een grote aanslag op het vermogen van ondernemingen om te innoveren en dus ook op het groeivermogen van de Nederlandse economie.²

Wij adviseren de eenmalige regeldrukgevolgen van nieuw beleid te betrekken in de impact assessments. Maak daarbij inzichtelijk of de structurele netto-baten van de wijziging opwegen tegen de eenmalige veranderkosten, bijvoorbeeld door de terugverdientijd te berekenen. Als de terugverdientijd van nieuw beleid langer duurt dan 4 jaar moet dit expliciet aan de orde komen in een open consultatieprocedure.

Stuur met behoud van keuzevrijheid voor burgers en bedrijven

Wanneer formele regels (zoals wetten) de overhand krijgen, verliezen mensen hun gevoel voor informele regels (maatschappelijke normen). Er is een groot verschil hoe mensen de regeldruk van beide soorten regels ervaren. De beleving van de regeldruk bij een regel die eist (leefregel) is anders dan bij een regel die ruimte schept (spelregel). Zelfregulering maakt het mogelijk dat een samenleving eigen spelregels maakt. Als de overheid dan toch nog wil sturen, kan zij ruimte aan de samenleving laten door een slim ontwerp van het proces van wet- en regelgeving. Het is bijvoorbeeld bekend uit verschillende onderzoeken dat mensen ertoe neigen om de standaardoptie te kiezen. Internationaal is hierover veel literatuur te vinden onder de term 'nudging'. Wij denken dat 'nudging' de overheid de mogelijkheid biedt om te sturen met behoud van keuzevrijheid voor burgers en bedrijven. Deze keuzevrijheid kan weerstanden ondervangen

¹ Zie ons advies 'Eenmalige AL door btw-verhoging' d.d. 30 juli 2012 op www.actal.nl/regeldruk-door-btw-verhoging.

² In het Actal-advies 'Regels in bedrijf: sectorscan metaal' d.d. 15 maart 2013 komt naar voren dat de kosten als gevolg van veranderende wet- en regelgeving belemmerend werken op de innovatie in deze sector (pagina 37). Voor de sector chemie wordt in een recent onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken dezelfde conclusie getrokken: SIRA Consulting (2012) Regeldruk bedrijven in de Topsector Chemie, pilotstudie voor de toepassing van de KAR-methode.

en is daarmee een belangrijk element voor de merkbare regeldruk. De afweging voor het gebruik van dergelijke mechanismen hoort thuis in de afweging van beleidsopties.

Wij adviseren om de mogelijkheden voor het slim toepassen van standaardopties in beleid te onderzoeken.

Vervolg: ga doelgericht aan de slag

Wij hopen dat dit kabinet er in slaagt om deze kabinetsperiode de regeldruk substantieel en merkbaar te verminderen. Vanuit onze rol dragen wij hier graag aan bij. Daarbij letten wij specifiek op de effectiviteit van dit kabinet bij het betrekken van medeoverheden, uitvoering en toezicht bij de realisatie van de netto-reductiedoelstelling van 2,5 miljard euro. Ook dient dit kabinet overheidsrespondentie veel begrijpelijker te maken.

Ten aanzien van de beleidsvoorbereiding dient dit kabinet de samenleving vaker te betrekken en ook serieus te nemen door inhoudelijk in te gaan op de reacties vanuit de samenleving op een consultatie. Bovendien dient dit kabinet de kwaliteit van de afweging van voorgenomen wet- en regelgeving sterk te verbeteren. In deze afweging moeten de zogenaamde nuloptie, de eenmalige veranderkosten en de beleidsopties meer aandacht krijgen.

Het is van belang om op deze punten tot heldere doelstellingen te komen zodat beoordeeld kan worden in hoeverre het kabinet in 2017 daadwerkelijk heeft bijgedragen aan een merkbare vermindering van de regeldruk. Wij stellen de volgende uitwerkingen voor de kabinetsdoelen voor:

- een per saldo vermindering van de regeldruk met 2,5 miljard euro van *alle* overheidsinstellingen gezamenlijk;
- een verdubbeling van het aantal (internet-) consultaties voor beleidsvoornemens, waarbij ook inhoudelijk wordt ingegaan op de reacties op deze consultaties;
- de verplichte toepassing van internetconsultatie voor alle beleidsvoorstellen waar de terugverdientijd (als gevolg van de eenmalige regeldrukgevolgen) langer duurt dan 4 jaar;
- de publieke beschikbaarheid van kwalitatief goede afwegingen van nuloptie, regeldruk-effecten, beleidsopties en eenmalige veranderkosten voor *alle* nieuwe wet- en regelgeving;
- een halvering van het aantal onbegrijpelijke overheidsbrieven in 2017 voor doelgroepen.

Ook bevelen wij het kabinet aan om een goede maatstaf te ontwikkelen om binnen het toezicht en de uitvoering van het beleid te kunnen sturen op een groter inlevingsvermogen en een meer oplossingsgerichte werkwijze. Wij vertrouwen er op dat dit kabinet op korte termijn een werkbare doelstelling formuleert, zodat de samenleving in 2017 merkbaar minder regeldruk ervaart.