

Scherp

op

regeldruk

Aanbevelingen
op basis van
de tweede
regeldrukaudit

 Actal





Actal Adviescollege toetsing regeldruk

Scherp op regeldruk

1. Samenvatting en aanbevelingen	2
2. Doel, reikwijdte en opzet van het onderzoek	8
Doel en reikwijdte van het onderzoek	8
Opzet van het onderzoek	9
Validatie en klankbord	11
3. Departementale bevindingen	12
Wanneer is een afweging van regeldrukgevolgen goed?	12
Ontwikkelingen ten opzichte van de eerste regeldrukaudit	12
Koplopers, middengroep en achterblijvers	15
4. Kabinetsbrede aanpak	23
Reductiedoelstelling en uitwisselingssystematiek	23
Meetmethodieken	25
Ex ante toetsing: ontwikkelingen 2010 – 2015	27
5. Trends en ontwikkelingen	29
Verantwoording van regeldruk in de toelichting	29
Internetconsultatie	31
Vaste verandermomenten	32
6. Uitdagingen en handelingsperspectief	34
Bijlagen	42
Bijlage 1 Geselecteerde dossiers per ministerie	42
Bijlage 2 Checklist onderzoeksvragen per dossier	49
Bijlage 3 Voortgang op adviezen uit eerste regeldrukaudit	50

1. Samenvatting en aanbevelingen

Voor u ligt de tweede regeldrukaudit. In deze audit onderzoeken we of en in hoeverre het kabinet de regeldrukgevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving voor bedrijven, burgers en professionals in beeld brengt. Ook onderzoeken we of ministeries daarbij kijken naar alternatieven voor regelgeving en uitvoeringswijzen die mogelijk minder belastend zijn. We relateren onze bevindingen aan het systeem waarmee het kabinet onnodige regeldruk in Nederland wil terugdringen.

Het in beeld brengen van de regeldrukgevolgen en minder belastende alternatieven is geen doel op zich. Het is nodig om regering en parlement in staat te stellen regeldruk mee te laten wegen in de besluitvorming. Zonder een goed en volledig beeld van wat voorgenomen wetgeving betekent voor burgers en bedrijven, is het niet mogelijk om te beoordelen of die wetgeving maatschappelijke meerwaarde heeft. Het betekent dat zo'n voorstel onvolledig is en daarmee nog niet geschikt voor besluitvorming ('not fit for purpose'). Bovendien moeten de regeldrukgevolgen van een wetsvoorstel inzichtelijk zijn, omdat anders niet duidelijk is gemaakt in welke mate het voorstel positief of juist negatief bijdraagt aan de vermindering van de regeldruk met 2,5 miljard

euro die het kabinet tussen 2012 en 2017 wil verwezenlijken. Het opstellen van een dossier dat geschikt is voor besluitvorming is meer dan een bureaucratische exercitie: het vormt de ruggengraat van een succesvolle aanpak om onnodige regeldruk in ons land weg te nemen.

Dossierhouders, coördinatoren en departementen

In de Nederlandse context geldt de afspraak dat het beleidsverantwoordelijke departement ('vakdepartement') primair verantwoordelijk is voor het goed en volledig in beeld brengen van de regeldrukgevolgen. Binnen de vakdepartementen berust die verantwoordelijkheid primair bij de dossierhouder, ondersteund door een regeldrukcoördinator. Sommige

departementen hanteren daarboven nog het principe dat vreemde ogen dwingen: zij laten de kwaliteit van het regeldrukdossier door anderen beoordelen. Het ministerie van OCW heeft deze taak bijvoorbeeld belegd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Op basis van de toetsing van de wetgevingsdossiers komen wij tot een aantal bevindingen over de wijze waarop de ministeries invulling geven aan hun primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de regeldrukdossiers. De ministeries worden gerangschikt in drie groepen: koplopers (EZ, IenM, OCW), middengroep (BZK, FIN, VenJ) en achterblijvers (SZW, VWS). De eerste bevinding is dat de kwaliteit over het algemeen beter is wanneer ministeries goede checks-and-balances hebben. Een tweede bevinding is dat de aandacht voor regeldruk kan bezwijken als het dossier onder veel politieke druk staat. Voorbeelden hiervan zijn vooral te vinden bij de ministeries van SZW en VWS. Tegelijkertijd voert het te ver om dit als enige verklaring voor een matige kwaliteit van wetgevingsdossiers te zien: er zijn ook voorbeelden waarbij politieke druk en een goede kwaliteit van het dossier hand in hand gaan.

Kabinetsbrede aanpak

Het kabinet hanteert een kabinetsbrede reductiedoelstelling van 2,5 miljard euro. Goed zicht op de regeldrukgevolgen van voorgenomen wetgeving is randvoorwaardelijk voor adequate sturing door het kabinet op het verwezenlijken van deze reductiedoelstelling. Dit is de reden waarom er een kabinetsbrede verantwoordelijkheid bestaat voor de kwaliteit van de regeldrukdossiers: als de gevolgen voor regeldruk niet goed en volledig in beeld worden gebracht, kan het kabinet niet goed nagaan of de reductiedoelstelling daadwerkelijk wordt verwezenlijkt.

Uit de toetsing van de dossiers voor deze audit blijkt dat niet alle vakdepartementen adequaat invulling geven aan hun primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van die dossiers. De vraag die vervolgens opkomt, is welke checks-and-balances er kabinetsbreed bestaan om deze dossiers toch geschikt voor besluitvorming te krijgen.

De gesprekken die wij in dit verband hebben gevoerd, leiden tot de volgende bevindingen:

- de coördinerende ministeries voelen zich medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van de regeldrukdossiers waarover het kabinet moet besluiten;
- de coördinerende ministeries bereiden interventies in ambtelijke voorportalen en ministeriële onderraden voor om die kwaliteit te verbeteren;
- de ruimte en doorzettingsmacht van de coördinerende ministeries is beperkt, zeker als de interventies in een late fase van het wetgevingsproces plaatsvinden;
- er is kabinetsbreed geen goed zicht op de regeldrukgevolgen van voorgenomen regelgeving die niet in deze gremia aan de orde komt: de ministeriële regelingen en een deel van de AMvB's;
- de optelsom hiervan leidt tot de situatie dat over dossiers waarbij, zoals uit onze toetsing blijkt, niet alle regeldrukgevolgen van een voorstel in beeld zijn gebracht en die daardoor (nog) niet rijp zijn voor besluitvorming, tóch politieke besluitvorming plaatsvindt.

Verbetermogelijkheden

Op alle niveaus in het regelgevingsproces is een verbeter slag mogelijk.

Het eerste niveau is dat van de dossierhouder. Gelet op zijn primaire verantwoordelijkheid voor het regeldrukdossier verdient de dossierhouder meer en betere ondersteuning bij het goed en volledig in beeld brengen van de regeldrukgevolgen. Hierbij speelt de positie die de regeldrukcoördinator in de organisatie inneemt een belangrijke rol. Verder kan het handboek voor de dossierhouder een stuk gebruiksvriendelijker. Het Duitse handboek bijvoorbeeld neemt de dossierhouder veel meer bij de hand en leidt hem beter door de stappen die hij moet zetten om een goed en volledig beeld van de regeldrukgevolgen te creëren.

De tweede verbeter slag vindt plaats op het departementale niveau. Het verdient aanbeveling dat alle ministeries goede checks-and-balances instellen. Goede voorbeelden zijn de ministeries van Economische Zaken (EZ), Infrastructuur en Milieu (IenM) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Hoewel dit departement zich in de middengroep bevindt, is ook het voorbeeld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) interessant. Ter versterking van de interne checks-and-balances stelde BZK een

toetsingscommissie regeldruk (TCR) in, hetgeen een substantiële verbetering van de kwaliteit van de regeldrukdoossiers tot gevolg heeft gehad. Verder helpt het uiteraard als de politieke leiding en ook de ambtelijke top ambassadeur zijn van het goed en volledig in beeld brengen van de regeldrukgevolgen.

De derde verbeteringslag kan op het kabinetsbrede niveau worden gerealiseerd. De primaire verantwoordelijkheid voor een goed regeldrukdoossier ligt bij de vakministeries. Indien zij echter geen goede invulling geven aan die verantwoordelijkheid, is het aan de coördinerende ministeries om dit te corrigeren. De coördinerende ministeries ontberen op dit moment echter een effectief mechanisme om de kwaliteit van de regeldrukdoossiers zodanig te vergroten, dat de regeldruk goed en volledig in beeld wordt gebracht. Het verdient daarom aanbeveling om ook op het kabinetsbrede niveau het 'vreemde ogen dwingen' – principe beter te borgen. Een eerste, op korte termijn te realiseren, interne vorm van een corrigerend mechanisme is dat de coördinerende ministeries verantwoordelijk worden voor de aanduiding op het Ministerraadformulier dat de regeldruk goed en

volledig in beeld is gebracht. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt nu nog bij het vakministerie zelf. Het is echter de vraag of dat op zichzelf voldoende effectief zal zijn.

Het is wenselijk om daarnaast te voorzien in een extern controlemechanisme, in een blik van buiten. Een externe vorm van controle wordt gehanteerd in landen als het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Deze landen borgen de kwaliteit van regeldrukdoossiers in een 'Impact Assessment Board' (IAB). Een dergelijke – onafhankelijke – IAB beoordeelt of de kwaliteit van wetgevingsdoossiers voldoende is voor een afgewogen politiek-bestuurlijk oordeel. De vraag of de gevolgen voor de regeldruk adequaat zijn verdisconteerd maakt deel uit van die kwaliteitstoets. In het Verenigd Koninkrijk vormt de kwaliteit van het dossier een 'knock out'-criterium: voldoet de kwaliteit niet, dan gaat het stoplicht op rood en kan het dossier als regel niet verder voor besluitvorming. Een dergelijk filterend mechanisme kan ook in Nederland als inspirerend voorbeeld dienen en een goede bijdrage leveren aan het borgen van de kwaliteit van het Nederlandse wetgevingsproces.

Aanbevelingen

Dossierhouders **Aanbeveling 1**

Maak voor alle dossiers een inhoudelijke afweging van regeldruk:

- Maak de afweging van de nuloptie vaker maatschappelijk door een inhoudelijke (en niet alleen juridische) afweging van de vraag of er een taak is voor de overheid en of regelgeving het meest aangewezen instrument is;
- Bereken niet alleen de structurele administratieve lasten, maar ook de structurele gevolgen voor inhoudelijke nalevingskosten, toezichtlasten en de eenmalige regeldrukgevolgen;
- Benut de rekenmethodes om beleidsalternatieven af te wegen.

Aanbeveling 2

Neem voor alle regelgeving binnen de scope van de regeldrukaanpak een passage op over de gevolgen voor regeldruk, motiveer als deze er niet zijn. Zorg voor een eenduidige titel.

Aanbeveling 3

Voorzie (internet)consultaties van een uitgewerkte regeldrukparagraaf met een uitsplitsing van de verplichtingen naar doelgroep. Verantwoord achteraf wat met de inbreng is gedaan.

Coördinatoren **Aanbeveling 4**

Faciliteer dossierhouders bij het in beeld brengen en verantwoorden van regeldrukgevolgen.

Ministeries **Aanbeveling 5**

De achterblijvers – de ministeries van SZW en VWS– moeten de interne organisatie rondom de regeldrukafweging versterken (betere checks-and-balances). Zij kunnen daarbij leren van de ervaringen op andere ministeries.

Aanbeveling 6

Overweeg extra capaciteit voor de centrale regeldrukunit op de ministeries van IenM, VWS, SZW, VenJ en FIN.

Aanbeveling 7

Pas de systematiek van vaste verandermomenten stringent toe.

Aanbevelingen

Kabinetsbreed

Aanbeveling 8

Maak een beknopte leidraad die is toegesneden op de praktijk van dossierhouders bij de ex ante afweging van nieuw beleid. Versterk de interdepartementale infrastructuur om dossierhouders te faciliteren.

Aanbeveling 9

Zorg voor 'vreemde ogen' bij het opstellen van de gevolgeninschatting. Maak deze inschatting verplicht bij ieder beleidsvoorstel en ontwerp een mechanisme dat de kwaliteit van deze inschatting effectief borgt. Afwijken van deze verplichting vereist toestemming (opting out) van de coördinerende ministeries.

Aanbeveling 10

Zorg dat ook de regeldruk van regelgeving die niet via de voorportalen en onderraden loopt, op de radar komt en dat ook hier uitsluitend tot besluitvorming wordt overgegaan als een gevolgeninschatting is gemaakt.

2. Doel, reikwijdte en opzet van het onderzoek

Doel en reikwijdte van het onderzoek

Eén van de taken van Actal is “de regering of beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over het systeem van beoordeling van de effecten van voorgenomen wet- en regelgeving voor de regeldruk voor bedrijfsleven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid”. Deze regeldruk-audit geeft invulling aan deze taak.

Het doel van de audit is om achteraf vast te stellen of ministeries goed en consequent de effecten van nieuwe beleidsvoornemens voor de regeldruk hebben overwogen en verantwoord.¹ Aan de vereiste “goede en consequente afweging” wordt voldaan als de afweging bij ieder dossier voorafgaand aan de besluitvorming wordt gemaakt, van voldoende kwaliteit is en als de toetsing met goede

waarborgen ten aanzien van de organisatiestructuur en -cultuur is omkleed. Actal heeft in totaal 9 ministeries onderzocht, namelijk:

- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) inclusief Wonen en Rijksdienst (WenR);
- Buitenlandse Zaken (BZ);
- Economische Zaken (EZ);
- Financiën (FIN);
- Infrastructuur en Milieu (IenM);
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW);
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW);
- Veiligheid en Justitie (VenJ);
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Deze ministeries zijn elk op hun eigen wijze veroorzakers van regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals. Het is daarom van belang voor de samenleving dat deze ministeries de regeldruk adequaat bestrijden. Van even groot belang is dat de coördinerende ministeries van de regeldruk-aanpak hier scherp en kritisch op toezien. De regeldrukaanpak telt drie coördinerende ministers (EZ, BZK en WenR). EZ is verantwoordelijk voor de aanpak van regeldruk voor bedrijven, BZK voor burgers en professionals en W&R voor het

¹ De Regeldrukaudit heeft alleen betrekking op de afweging van de regeldrukgevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving. Daarbij is gekeken naar de berekening van de regeldruk, de afweging ten aanzien van de nuloptie en de afweging van beleidsalternatieven. Zij kijkt niet naar de regeldruk van bestaande wet- en regelgeving. De regeldruk van bestaande wet- en regelgeving komt aan de orde in de strategische adviezen (o.a. sectorscans) van Actal.

hervormen van de Rijksdienst. Evenals in de vorige regeldrukaudit zijn ook dit keer de kabinetsbrede waarborgen voor de kwaliteit van de afweging onderwerp van onderzoek.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode van 1 januari 2012 tot 1 juli 2014, waarbij het zwaartepunt ligt op dossiers uit de kabinetsperiode Rutte II. De tijdsafbakening sluit aan op de eerste regeldrukaudit van Actal uit 2012. Deze eerdere audit had

betrekking op de periode van 1 juni 2011 tot 31 december 2011, en was getiteld: 'Minder Haagse bureaucratie – Meer maatschappelijk effect. Aanbevelingen voor het kabinet op basis van de eerste regeldrukaudit.'

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is opgebouwd uit drie onderdelen: de dossieranalyse; de organisatieanalyse en de verantwoordingsanalyse. Hieronder leest u hoe deze onderdelen zijn vormgegeven.

Figuur 1 Opbouw van het onderzoek



Dossieranalyse

In de maanden juni en juli 2014 heeft Actal de dossiers geselecteerd en opgevraagd bij de ministeries. De selectie omvat circa 8 dossiers per ministerie en komt uit de volgende bronnen:

- a. Internetconsultatie;
- b. Factsheets (documentatie uit de uitwisselingssystematiek tussen ministeries en de coördinerende units van EZ en BZK ten behoeve van de reductiedoelstelling);
- c. Staatsblad en Staatscourant.

Deze selectie is aangevuld met dossiers die Actal ex ante heeft getoetst. Bijlage 1 bevat het complete overzicht van de geselecteerde dossiers per ministerie. Deze dossiers zijn beoordeeld op de kwaliteit van de afweging van regeldruk door het ministerie. Het beoordelingskader voor deze afweging bij individuele dossiers sluit aan bij de toetscriteria van Actal, de criteria van het integraal afwegingskader en de meetmethodieken voor de regeldruk. Hierin staan de vereisten voor de berekening van de regeldruk en voor de afweging van de nuloptie en de beleidsalternatieven.

Organisatieanalyse

Dit onderdeel van het onderzoek maakt onderscheid tussen processen ‘op papier’ en processen ‘in de praktijk’. Voor de processen ‘op papier’ zijn de resultaten gebaseerd op een onderzoek van USBO Advies uit 2012. De regeldrukcoördinatoren hebben deze processen geactualiseerd op basis van een zelfrapportage over de veranderingen in hun eigen ministeries. De processen ‘in de praktijk’ zijn gebaseerd op interviews en waarnemingen bij de beoordeling van de geselecteerde dossiers.

Verantwoordingsanalyse

In het derde onderdeel van het onderzoek analyseerde Actal de verantwoording van regeldrukgevolgen in de toelichtingen van publicaties in het Staatsblad en de Staatscourant in de maanden november 2013, mei 2014 en juni 2014. De beoordelingsnorm hierbij is dat alle wetten, AMvB's, ministeriële regelingen en – voor zover van toepassing – beleidsregels een passage bevatten waarin de regeldrukgevolgen worden verantwoord. Als er geen regeldrukgevolgen zijn, moet dit eveneens expliciet worden

Figuur 2 Validatie en klankbord

vermeld en toegelicht. Uitgezonderd zijn publicaties over jaarlijkse wijzigingen of die naar hun aard alleen betrekking hebben op de overheid.

Validatie en klankbord

Actal heeft de onderzoeksbevindingen gevalideerd. In diverse klankbord-

settings is gereflecteerd op de uitkomsten van het onderzoek en de wijze waarop deze worden gepresenteerd. Zie figuur 2.

3. Departementale bevindingen

Wanneer is een afweging van regeldrukgevolgen goed?

In onze beoordeling of een ex ante afweging van de regeldrukgevolgen goed is gemaakt, gaat het niet om de vraag of de regeldruk stijgt of daalt. Voor de kabinetsdoelstelling om de regeldruk met 2,5 miljard euro te verminderen, is het relevant of een beleidsvoorstel leidt tot een stijging of een daling. Voor de ex ante afweging is het belangrijker wat een ministerie eraan doet om het maatschappelijke doel van het voorstel te bereiken tegen zo min mogelijk maatschappelijke kosten (in termen van regeldruk). Hiervoor zijn de volgende criteria van belang:

- Maatschappelijke afweging van de nuloptie. Is er een taak voor de overheid? Is regelgeving het meest aangewezen instrument?
- Volledigheid: Zijn alle regeldruk-effecten (structurele en eenmalige administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten, toezichtlasten en incidentele lasten) voor alle doelgroepen (bedrijven, burgers en professionals) in beeld gebracht?
- Correctheid: Zijn de kwalitatieve en de kwantitatieve inschattingen van de regeldrukeffecten juist?
- Afweging van de beleidsalternatieven. Kiest het ministerie voor het minst belastende alternatief om het beleidsdoel te realiseren? Zo niet, op grond van welke afweging wordt afgeweken van het minder belastende alternatief?

Aan de hand van deze criteria is een beoordeling gemaakt van de afweging van de regeldrukgevolgen in de geselecteerde dossiers.

Ontwikkelingen ten opzichte van de eerste regeldrukaudit

De regeldrukaudit die Actal in juni 2012 uitbracht, had betrekking op de ex ante beleidsvoorbereiding in 2011. Op dat moment waren ministeries verwickeld in een ingrijpende herschikking van de departementale structuren, die bij de start van het kabinet Rutte-Verhagen was ingezet (zie de tekst hierna).

Uit de eerste regeldrukaudit (2012) Concreet gaat het bijvoorbeeld om:

- De samenvoeging van oud-Economische Zaken en oud-Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit;

- De overplaatsing van het Directoraat-Generaal Wonen, Werken en Integratie van oud-Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- De samenvoeging van oud-Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en oud-Verkeer en Waterstaat.

Als gevolg hiervan moesten interne procedures ten aanzien van de afwegingen van bijvoorbeeld regeldruk op elkaar worden afgestemd en moesten beleidsambtenaren soms hun weg nog vinden in hun nieuwe omgeving.

In andere woorden, de uitkomsten van het onderzoek over 2011 werden door bijzondere omstandigheden negatief beïnvloed. Tegen deze achtergrond verwachtten wij voor de periode 2012 – 2014 een substantiële verbetering. De daadwerkelijke ontwikkeling laat echter zien dat er slechts bescheiden stappen vooruit zijn gezet bij de afweging van de nuloptie en bij het in beeld brengen van de inhoudelijke nalevingskosten. Deze slechts zeer beperkte positieve ontwikkeling stelt teleur. Er is op dezelfde punten die

ook in de vorige audit werden gesignaleerd nog steeds een stevige verbetering mogelijk en wenselijk. Dat wil zeggen: het vaker maken van de maatschappelijke afweging van de nuloptie, het beter in beeld brengen van de nalevingskosten, toezichtlasten en eenmalige kosten en rekenmethodes vaker gebruiken voor een inhoudelijke afweging van beleidsalternatieven.

Tabel 1. Bevindingen 2011 en ontwikkelingen 2012 – 2014

Bevindingen 2011	Ontwikkelingen: 2012 – 2014
1. Ministeries brengen de gevolgen voor de structurele administratieve lasten over het algemeen consequent in beeld.	De ministeries hebben de kwaliteit op dit punt vast gehouden.
2. Er is meer aandacht nodig voor het in beeld brengen van eenmalige administratieve lasten.	Deze conclusie is onveranderd. De ministeries hebben op dit vlak geen verbetering laten zien.
3. De afweging van de nuloptie – Is er een taak voor de overheid? Is regelgeving het meest aangewezen instrument? – blijft verhoudingsgewijs vaak achterwege.	De afweging van de nuloptie blijft nog steeds regelmatig achterwege, maar wordt wel vaker gemaakt dan in 2011. Deze afweging is vaker juridisch dan maatschappelijk gemotiveerd.
4. Ministeries hebben een begin gemaakt met het in beeld brengen van inhoudelijke nalevingskosten, maar dit gebeurt nog niet overal even consequent en even goed.	De aandacht voor inhoudelijke nalevingskosten is iets toegenomen, maar voor de meeste ministeries is hier nog een slag te maken. Het ministerie van IenM is op dit onderdeel “best of class”.
5. Het gebruik van een berekening van regeldrukgevolgen ten behoeve van de interne Haagse verantwoording is min of meer gebruik geworden. De toepassing van dezelfde rekenmethodes ten behoeve van een kwalitatief goede afweging voor het nieuwe beleid blijft vaak onderbenut.	Ministeries benutten de rekenmethodes nog steeds vooral voor de boekhouding en/of de verantwoording. Het gebruik van de rekenmethodes voor de inhoudelijke afweging van beleidsalternatieven blijft hierbij nog steeds achter.

Koplopers, middengroep en achterblijvers

Op basis van de kwaliteit van hun ex ante afweging van de regeldrukgevolgen onderscheiden wij drie groepen ministeries: koplopers, middengroep,

en achterblijvers. Koplopers zijn: EZ, lenM en OCW; tot de middengroep behoren: BZK, FIN en VenJ; achterblijvers zijn: SZW en VWS. BZ vormt een afzonderlijke categorie, zie bladzijde 19.

Koplopers (in alfabetische volgorde)

Economische Zaken (EZ)

Aantal regeldrukcoördinatoren (fte)	2 fte (2011: 3,5 fte)
Bijdrage aan de reductiedoelstelling	> 200 miljoen euro
Regelgeving in scope, publicaties per maand*	14
Aantal geselecteerde dossiers	9

Het ministerie van EZ heeft de ex ante afweging van regeldruk relatief goed op orde. EZ maakt de afweging consequent en verantwoordt deze in de toelichting. EZ valt op door de open wijze waarop nieuwe regelgeving tot stand komt. Daarbij bedient EZ zich veelvuldig van het instrument 'internetconsultatie', en in het Wetsvoorstel STROOM zette EZ een extra stap door op internet een discussieforum open te stellen.

Letten op: EZ is sterk georiënteerd op de reductiedoelstelling. Aspecten die hier niet onder vallen maar wel relevant zijn voor de ex ante afweging (zoals eenmalige regeldrukkosten) kunnen hierdoor aan de aandacht ontsnappen.

Infrastructuur en Milieu (lenM)

Aantal regeldrukcoördinatoren (fte)	1 fte (2011: 2 fte)
Bijdrage aan de reductiedoelstelling	> 100 miljoen euro
Regelgeving in scope, publicaties per maand*	13
Aantal geselecteerde dossiers	9

Het ministerie van lenM heeft de ex ante afweging van regeldruk relatief goed op orde. lenM maakt de afweging consequent en verantwoordt deze in de toelichting, ondanks dat er nog slechts één regeldrukcoördinator is. lenM onderscheidt zich door een sterke voorbereiding op regeldruk uit Europese beleidsvorming. Nationaal loopt lenM voorop bij het betrekken van regeldruk in de beleidsevaluaties/beleidsdoorlichtingen. lenM houdt de regeldruk intern onder meer op de radar door 'successen' op het intranet te plaatsen.

Letten op: Door de toenemende aandacht voor regeldruk bij beleidsevaluaties ontstaan kansen om de regeldruk verder te reduceren en ook de nuloptie te heroverwegen. Met één regeldrukcoördinator in de centrale unit is de borging van de regeldruk-aanpak kwetsbaar.

* Dit betreft het gemiddelde van de maanden november 2013, mei 2014 en juni 2014.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Aantal regeldrukcoördinatoren (fte)	6 fte (2011: 4 fte)
Bijdrage aan de reductiedoelstelling	< 50 miljoen euro
Regelgeving in scope, publicaties per maand*	11
Aantal geselecteerde dossiers	8

Het ministerie van OCW heeft de ex ante afweging van regeldruk relatief goed op orde. OCW maakt de afweging consequent en verantwoordt deze in de toelichting. OCW kent een gestructureerde beleidsvoorbereiding met duidelijke checks-and-balances. Kenmerken hiervan zijn de startnota; de toetsing van de regeldrukgevolgen door DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) en de kritische (meedenk)rol van de regeldrukcoördinatoren van WJZ (directie Wetgeving en Juridische Zaken). Bovendien heeft OCW aandacht voor vernieuwing. Voorbeelden zijn een stoomcursus regeldruk voor dossierhouders van grote dossiers en het opstellen van 'de regeldrukagenda', waarmee regeldruk samen met het veld wordt aangepakt.

Letten op: De kansen die ontstaan door de vernieuwingen zoals de stoomcursus en de gezamenlijke regeldrukagenda met het veld. OCW-instellingen nemen een uitzonderingspositie bij de inhoudelijke nalevingskosten: veranderingen hierin tellen niet mee voor de kabinetsdoelstelling.

Middengroep (in alfabetische volgorde)

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), inclusief Wonen en Rijksdienst (WenR)

Aantal regeldrukcoördinatoren (fte)	2,5 fte (2011: 1,5 fte)
Bijdrage aan de reductiedoelstelling	> 300 miljoen euro
Regelgeving in scope, publicaties per maand*	4
Aantal geselecteerde dossiers	8

Van alle ministeries heeft het ministerie van BZK ten opzichte van 2011 de grootste vooruitgang geboekt. In reactie op de aanbevelingen uit de eerste regeldrukaudit heeft BZK de interne checks-and-balances stevig aangescherpt. Hierbij is vooral de rol van de Toetsingscommissie Regeldruk (TCR) van belang. De TCR adviseert dossierhouders en afdelingshoofden op basis van startnota's over regeldrukgevolgen. Vervolgens geldt het principe *comply or explain*. In de huidige audit valt het op dat dossiers die zijn aangevangen na deze organisatorische aanscherping een betere en meer volledige afweging van de regeldrukgevolgen bevatten dan oudere dossiers.

Letten op: De afweging van de regeldrukgevolgen in langlopende dossiers die zijn gestart voordat de interne checks-and-balances op het huidige niveau werd gebracht.

Financiën (FIN)

Aantal regeldrukcoördinatoren (fte)	0,8 fte (2011: 0,6 fte)
Bijdrage aan de reductiedoelstelling	> 300 miljoen euro
Regelgeving in scope, publicaties per maand*	3
Aantal geselecteerde dossiers	9

Bij de geselecteerde dossiers heeft Financiën de regeldruk in de meeste gevallen goed in kaart gebracht, maar er zijn ook omissies. Op het fiscale domein geeft Financiën ook uitvoering aan regelgeving van andere ministeries. Een deel van de regeldruk wordt niet verantwoord vanwege deze gedeelde verantwoordelijkheid. Heldere afspraken hierover zijn nodig. Het gaat bij Financiën om zeer substantiële bedragen, de mate waarin dit ministerie kansen voor regeldrukafnames benut en risico's voor toenames beperkt, is dus van grote betekenis.

Letten op: Verbetering damage-control van regeldruk door krachten van buiten het ministerie. Initiëren van frisse ideeën om (bestaande) regeldruk te verminderen.

Veiligheid en Justitie (VenJ)

Aantal regeldrukcoördinatoren (fte)	1 fte (2011: 1 fte)
Bijdrage aan de reductiedoelstelling	> 200 miljoen euro
Regelgeving in scope, publicaties per maand*	6
Aantal geselecteerde dossiers	9

Bij de geselecteerde grote dossiers heeft VenJ de regeldruk goed in kaart gebracht. Bij de beleidsafweging heeft VenJ daadwerkelijk rekening gehouden met de gevolgen voor de regeldruk. Bij dossiers waarvan de dossierhouders de gevolgen voor de regeldruk intuïtief als 'gering' hebben ingeschat, is een verdere uitwerking van de regeldruk achterwege gebleven. Op dit vlak is de interne aandacht voor regeldruk niet zodanig dat dit tot interventie heeft geleid. Bij dossiers waarbij de regeldrukcoördinatoren zijn betrokken, hebben dossierhouders veel waardering voor hun kritische rol.

Inzetten op: Versterken van de capaciteit en zichtbaarheid van de regeldrukcoördinatoren, zo mogelijk ook door extra institutionele borging.

* Dit betreft het gemiddelde van de maanden november 2013, mei 2014 en juni 2014.

Achterblijvers (in alfabetische volgorde)

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Aantal regeldrukcoördinatoren (fte)	1 fte (2011: 1 fte)
Bijdrage aan de reductiedoelstelling	> 200 miljoen euro
Regelgeving in scope, publicaties per maand*	9
Aantal geselecteerde dossiers	11

Het ministerie van SZW heeft relatief veel onvolkomenheden in de afweging, de berekening en de verantwoording van gevolgen voor regeldruk. In grote wetgevingsdossiers spelen de afspraken uit het Regeerakkoord of een Sociaal Akkoord een grote rol. Dossierhouders geven aan dat in deze dossiers de ruimte voor minder belastende alternatieven ontbreekt. Wel besteedt SZW relatief vaak aandacht aan de afweging van de nuloptie (is er een taak voor de overheid, is regelgeving het meest aangewezen instrument).

Letten op: Implementeren van een adequate interne organisatie voor de berekening, weging en verantwoording van de regeldrukgevolgen. Versterken van de rol van de regeldrukcoördinator in het proces. Beperk deze rol niet tot die van facilitator, maar voeg die van kritisch meedenker eraan toe. Versterken van de externe oriëntatie van de beleidsmedewerkers/dossierhouders op de impact van beleid, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van internetconsultaties.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Aantal regeldrukcoördinatoren (fte)	1 fte (2011: 1,5 fte)
Bijdrage aan de reductiedoelstelling	> 200 miljoen euro
Regelgeving in scope, publicaties per maand*	9
Aantal geselecteerde dossiers	11

Het ministerie van VWS laat bij alle geselecteerde dossiers steken vallen. Het gaat zowel om onvolledigheden van de verantwoording van de regeldrukgevolgen als om onjuistheden en onvolkomenheden van de afweging ervan. Bij VWS blijkt onvoldoende sprake van een borging (checks-and-balances) om een juiste en volledige afweging en verantwoording zeker te stellen. VWS is wel zeer consequent in het betrekken van relevante stakeholders bij het tot stand brengen van nieuwe regelgeving.

Letten op: Implementeren en uitvoering geven aan checks-and-balances bij de weging en weergave van de gevolgen voor de regeldruk. Versterken van de rol van de regeldrukcoördinator in dit proces als kritisch meedenker, niet alleen als facilitator. Opfrissen van de kennis bij medewerkers over de beoordeling van regeldruk.

* Dit betreft het gemiddelde van de maanden november 2013, mei 2014 en juni 2014.

Buiten de reductiedoelstelling

Zoals aangegeven ontbreekt in de bovenstaande overzichten het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). BZ heeft verschillende subsidie-regelingen en/of fondsen, waarvoor de ex ante afweging van de regeldruk van belang is. Hiervoor sluit BZ aan bij de meetmethodes van de kabinets-aanpak. Dergelijke regelingen vallen niet onder de reductiedoelstelling.

BZ heeft voor de regeldruk-coördinatie ongeveer 0,5 fte beschikbaar. Voor ons onderzoek hebben wij 6 dossiers geselecteerd. BZ sluit aan op het Uniform Subsidiekader (USK) en de meetmethodieken van administratieve lasten. Een vuistregel is dat de administratieve lasten voor subsidies niet meer mogen zijn dan 5% van het gehonoreerde subsidiebudget. Als administratieve lasten worden gecompenseerd, tellen ze niet mee als regeldruk. BZ maakt vaak gebruik van de compensatieregel, en zou dit in de verantwoording explicieter moeten opnemen.

Gecompenseerde administratieve lasten worden besteed aan de verantwoording, en dus niet aan het eigenlijke doel van de subsidie. BZ zou meer kunnen doen door een hogere ambitie te stellen dan de vuistregel van 5 procent.

Wat verklaart dat ministeries verschillend presteren?

De bovenstaande positionering van de ministeries als koploper, middengroep en achterblijver is gebaseerd op de kwaliteit van hun ex ante afwegingen van de regeldrukgevolgen. De verklaring van deze verschillen kan liggen in externe factoren (de politieke en maatschappelijke context) en interne factoren (hoe is de aanpak van regeldruk binnen het ministerie georganiseerd).

Ministeries benoemen soms de politieke en maatschappelijke context als een belangrijke factor waardoor de afweging van de regeldruk niet tot zijn recht komt. Het gaat bijvoorbeeld om de maatschappelijke vraag naar meer regels, zoals voor fraudebestrijding en veiligheid. Ook de interactie met de Tweede Kamer wordt hierbij genoemd. Een dossierhouder verwoordde dit als volgt: "Aangezien het onderwerp vanuit de media is opgekomen en

vervolgens meteen politiek werd, is er geen startnota opgesteld”. Het ministerie van VWS had in de periode van 1 januari 2014 tot en met 30 juni 2014 te maken met een aanzienlijk hoger aantal Kamervragen dan andere ministeries. De dossiers van de andere achterblijver – SZW – lijken in verhouding gevoeliger te zijn voor de publieke roep om fraudebestrijding en veiligheid.² Ook ‘polderen’ wordt genoemd als relevante externe factor: een akkoord is de uitkomst van onderhandeling waardoor de besluitvormingsprocedure anders verloopt en de ex ante afweging van regeldruk soms achterwege blijft.

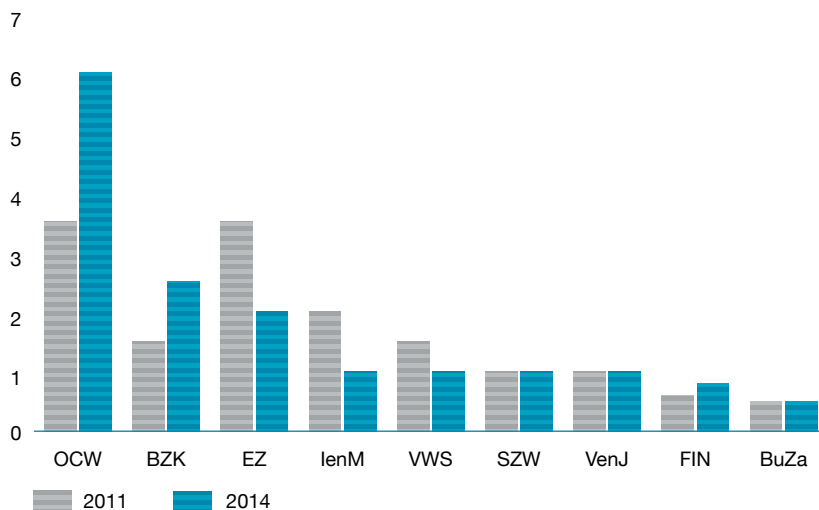
Hoe belangrijk de politieke en maatschappelijke context ook is, het kan de verschillen tussen koplopers, middengroep en achterblijvers niet volledig verklaren. Zo hebben niet alleen de achterblijvers akkoorden gesloten; ook de koplopers hadden hiermee te maken (Energieakkoord, Onderwijsakkoord). Dezelfde koplopers hebben bovendien – net als

de achterblijvers – grote dossiers gehad in het maatschappelijke spanningsveld rondom fraude (mest, HBO, examens). De dossieranalyse versterkt het beeld dat de politieke en maatschappelijke context niet volledig kan verklaren waarom een ministerie de gevolgen voor regeldruk vooraf niet goed afweegt. De rangorde van ministeries is namelijk gebaseerd op alle geselecteerde dossiers, en dat zijn niet alleen dossiers die voortkomen uit een akkoord of die in het middelpunt van de publieke belangstelling staan. Ook op basis van de dossiers die niet beïnvloed zijn door deze externe factoren, moeten de betreffende ministeries als achterblijvers worden beschouwd.

De belangrijkste verklaring voor de verschillen in de kwaliteit van de ex ante afweging van de regeldrukgevolgen ligt bij de interne factoren. In hoofdstuk 5 komt aan de orde dat er een samenhang is tussen het consequent verantwoord worden van regeldrukgevolgen en de kwaliteit van de ex ante afweging. Als het in het DNA van een ministerie zit om regeldruk standaard in beeld te brengen, dan heeft dat een positief effect op de kwaliteit van de ex ante afweging. Hierbij spelen goede checks-and-balances een

² Dit blijkt uit het aantal treffers voor de woorden fraude en veiligheid in combinatie met de betrokken bewindspersonen van een ministerie, (zoekopdracht google: op 23 februari 2015).

Grafiek 1 Beschikbare capaciteit (fte) regeldrukcoördinatie per ministerie in 2011 en 2014



belangrijke rol. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling die BZK de afgelopen twee jaar heeft laten zien.

De tweede interne factor is de energie die op het onderwerp zit. Dit uit zich in vernieuwingen die een ministerie doorvoert vanuit de wil om tot betere oplossingen te komen. Dit is niet alleen van belang voor de aandacht voor regeldruk, maar ook voor het betrekken van de omgeving om knelpunten aan te pakken. Het vertaalt zich bijvoorbeeld in een regeldruk-agenda (OCW) of in een internet-consultatie waarbij het ministerie uitdrukkelijk ingaat op de regeldruk-gevolgen en vraagt om feedback.

De derde interne factor is de beschikbare ondersteuning voor

dossierhouders. Is er goede documentatie, zoals handleidingen en eerdere berekeningen? Is er een kritisch meekijkende regeldrukcoördinator? Binnen de ministeries vormen de regeldrukcoördinatoren – in het bijzonder de centrale regeldrukunit – de spil in de aanpak van regeldruk.

Grafiek 1 plaatst de ministeries op volgorde van het aantal regeldrukcoördinatoren in 2014 (gemeten in fte). Hieruit blijkt dat OCW de grootste capaciteit inzet, gevolgd door de coördinerende ministeries van BZK en EZ. Alle andere ministeries volstaan met 1 fte of minder (FIN en BZ). Voor ministeries met een grote relevantie voor de regeldruk, zoals VWS, SZW, VenJ en FIN, is dit nogal gering.

Over het geheel houdt het aantal stijgers en dalers elkaar in evenwicht. Ten opzichte van 2011 is de beschikbare capaciteit toegenomen bij OCW, BZK en FIN; bij EZ, IenM en VWS is de capaciteit juist afgenomen.

De meeste capaciteit wordt ingezet bij twee koplopers (OCW en EZ) en bij het ministerie dat de meeste vooruitgang heeft geboekt (BZK). Dit illustreert het belang van voldoende bezetting van de centrale regeldrukunit.

Alleen IenM is erin geslaagd om met slechts 1 fte een koploerspositie in te nemen. Een goede prestatie, maar organisatorisch wel kwetsbaar aangezien het feitelijk gaat om één persoon. Andere ministeries met 1 fte hebben 2 of meer regeldrukcoördinatoren, zodat er bij afwezigheid geen gat valt. Voor de volledigheid merken wij op dat IenM voor een groot deel van de onderzoeksperiode de dubbele capaciteit heeft gehad. De vermindering van 2 naar 1 fte dateert van februari 2013. In zijn algemeenheid lijkt 1 fte nogal gering.

4. Kabinetsbrede aanpak

Reductiedoelstelling en uitwisselingssystematiek

De kabinetsbrede aanpak telt drie coördinerende ministers (EZ, BZK en WenR). Belangrijke pijlers in de aanpak zijn de reductiedoelstelling van 2,5 miljard euro, de meetmethodieken en het voorkomen van onnodige regeldruk als gevolg van nieuw beleid.

Het kabinet Rutte II wil de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals structureel met 2,5 miljard euro verminderen.³ De coördinerende bewindspersonen – de ministers Kamp (EZ), Plasterk (BZK) en Blok (WenR) – informeren de Tweede Kamer halfjaarlijks over de voortgang van de aanpak.⁴ Van deze bewindspersonen coördineert minister Kamp de vermindering van de regeldruk voor bedrijven, minister Plasterk de vermindering van de regeldruk voor burgers en professionals en minister Blok de hervorming van de Rijksdienst.

Factsheets en voortgangsrapportages

De maatregelen om de regeldruk met 2,5 miljoen euro te verminderen, zijn afkomstig van verschillende ministe-

ries. Deze ministeries informeren EZ als er maatregelen zijn die van belang zijn voor de regeldruk voor bedrijven. Als er maatregelen van belang zijn voor de regeldruk van burgers of professionals, informeren zij het ministerie van BZK. Hiervoor gebruiken zij zogenoemde factsheets.

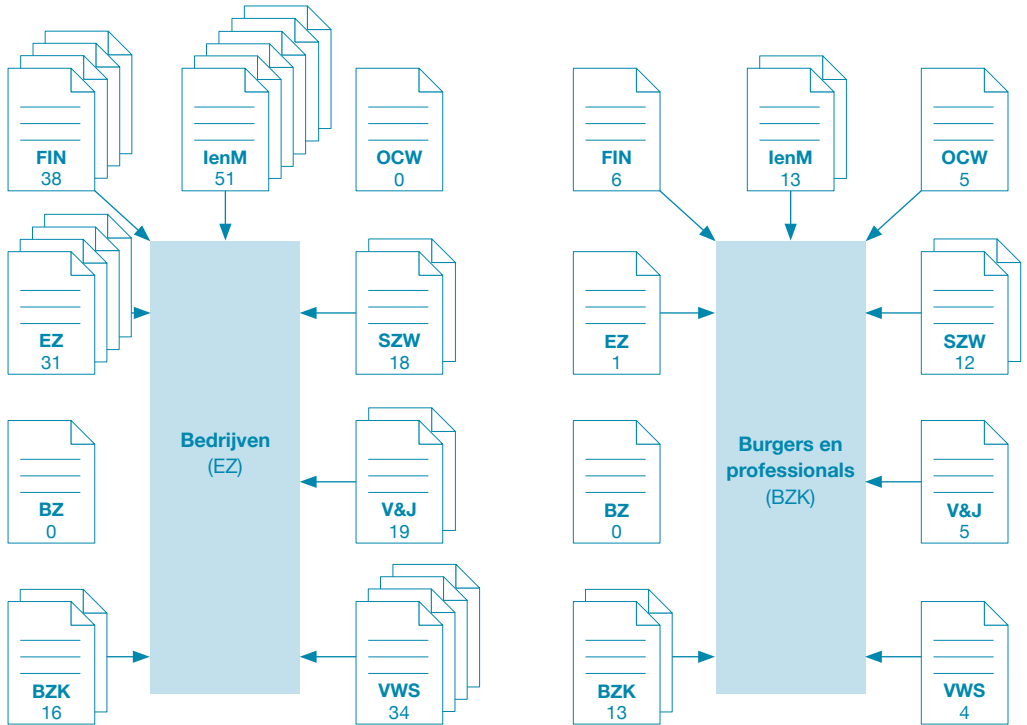
Voor het onderzoek zijn de factsheets opgevraagd bij EZ en BZK. In totaal waren er 207 factsheets voor de regeldruk bedrijven (exclusief 5 ict-factsheets die niet aan één specifiek ministerie toebehoren). Daarnaast waren er 59 factsheets voor de regeldruk burgers en professionals. In figuur 3 staat hoeveel factsheets dit per ministerie zijn. Bij de regeldruk bedrijven vallen twee ministeries op: BZ en OCW. Deze ministeries hebben geen factsheets gedeeld met EZ. De reden die EZ hiervoor geeft, is prioritering: beide ministeries genereren weinig regeldruk voor bedrijven. OCW geeft aan dat zij met EZ de afspraak heeft gemaakt dossiers alleen te delen als de totale gevolgen voor de regeldruk meer zijn dan 1 miljoen euro.

Ook bij de aanpak regeldruk burgers/professionals deelt BZ geen factsheets; dit is in lijn met de positie van BZ buiten de reductiedoelstelling.

3 Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA. (29 oktober 2012) p. 10

4 Zie bijvoorbeeld: Voorjaarsrapportage Regeldruk (18 juni 2014)

Figuur 3 Aantal factsheets per ministerie voor de regeldruk bedrijven en voor de regeldruk burgers en professionals (juni 2014).



De factsheets zijn een belangrijk instrument voor EZ en BZK om invulling te geven aan hun coördinerende rol. De factsheets geven informatie over de aard van de maatregelen en hun gevolgen voor de regeldruk. Ze geven slechts een momentopname en zijn daarom in een aantal opzichten niet up-to-date. Dit betekent dat de coördinerende ministeries bij elke voortgangsrapportage opnieuw het accurate beeld opstellen.

In de gesprekken die wij met de vakministeries hebben gevoerd, kwam naar voren dat er onduidelijkheid

bestond over de afspraken die tot voor kort golden. Zo gaf lenM aan alle mutaties met de coördinerende ministeries te delen, FIN meldde aan EZ en BZK alleen de gevolgen van meer dan 1 miljoen euro, OCW had naar eigen zeggen een drempel van 1 miljoen euro (bedrijven) afgesproken met EZ en van 0,5 miljoen euro met BZK (burgers, professionals). Volgens de coördinerende ministeries moesten echter alle dossiers met gevolgen voor regeldruk worden gemeld.

Inmiddels zijn deze afspraken overigens herzien. EZ en BZK geven aan

dat in 2014 is afgesproken dat ministeries nu alle maatregelen met regel-drukgevolgen van meer dan 1 miljoen euro moeten laten opnemen in de voortgangsrapportage. Daarnaast kunnen ministeries ervoor kiezen om ook maatregelen met kleinere gevolgen in de rapportage op te laten nemen. Deze maatregelen kunnen worden samengenomen in één “verzamel-factsheet”. Deze afspraken betekenen dat de rapportageverplichtingen enigszins zijn versoepeld.

Meetmethodieken

Voor de onderzoeksperiode geldt dat er vijf handleidingen van toepassing zijn waarin staat hoe ministeries moeten berekenen welke gevolgen regelgeving

heeft voor de regeldruk van burgers en bedrijven. Deze handleidingen tellen gezamenlijk 261 pagina's. Voor professionals bestaat geen specifieke handleiding. Voor deze doelgroep wordt aangesloten bij de beschikbare meetmethodieken voor bedrijven en voor burgers.



Naast deze handleidingen zijn er ook handreikingen die helpen bij het maken van een goede afweging, zoals ‘Verminder de druk! Kwalitatieve indicatoren voor regeldrukvermindering’.

Ook andere bronnen waarin (elementen van) regeldruk aan de orde komen, kunnen houvast bieden. Het gaat om de Bedrijfseffectentoets (BET),

Tabel 2 Handleidingen voor het berekenen van regeldruk

Titel van de handleiding	Jaar van uitgave	Aantal pagina's
Wat en hoe te meten	2011	15
Meten is Weten II	2008	51
Handleiding Meten inhoudelijke nalevingskosten	2008	51
Werkmap AL Burgers	2004	91
Handleiding meetmethodiek toezichtlasten	2006	53

Figuur 4 Inhoudsopgave van het handboek regeldruk in Nederland en Duitsland

Nederland 	Duitsland 
<ul style="list-style-type: none"> - Inleiding - Definities - Standaard Kostenmodel - Werkwijze meting regeldruk nieuwe, gewijzigde of vervallen wetgeving - Verbijzondering naar doelgroepen en herkomst - Rapportage - Bijlagen 	<ul style="list-style-type: none"> - Inleiding - Het vaststellen van regeldruk in de beleidsvoorbereiding - Bepalen van de regeldruk in drie stappen - Bijlagen
Totaal aantal pagina's: 99	Totaal aantal pagina's: 49

het Integraal Afwegingskader (IAK), de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Beoordelingscriteria van Actal.

In de regeldrukaudit gaat het om de vraag of de regeldrukgevolgen van nieuw beleid ex ante goed en consequent worden afgewogen. Bij de meeste ministeries ligt de verantwoordelijkheid hiervoor primair bij de dossierhouder; en is de regeldrukcoördinator als vraagbaak beschikbaar. Vijf handleidingen – als deze al beschikbaar zijn – van in totaal 261 pagina's vormen voor dossierhouders geen uitnodigende kennismaking met het thema regeldruk vermindering.

Vergelijking met het Duitse handboek

Vanaf 1 januari 2015 hanteren de coördinerende ministeries een nieuw handboek. Dit nieuwe handboek is met 99 pagina's aanmerkelijk compacter; maar lijkt qua opbouw nog sterk op de oude handleidingen.

Ter vergelijking hebben wij de inhoudsopgave van dit nieuwe handboek naast de Duitse handleiding gelegd. Op het moment dat Nederland het nieuwe handboek ontwikkelde, was dit Duitse handsboek als voorbeeld beschikbaar. De vergelijking ligt voor de hand omdat Duitsland, net als Nederland:

- zich richt op administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten en hiervoor dezelfde meetmethodes gebruikt;
- zich richt op de doelgroepen bedrijven en burgers;
- de primaire verantwoordelijkheid voor het maken van inschattingen van gevolgen voor regeldruk bij de dossierhouder legt.

De opzet van de Duitse handleiding voor het maken van een ex ante afweging is praktischer dan de Nederlandse. De Duitse handleiding besteedt minder woorden aan definities. En zij geeft meer houvast hoe je stap voor

stap een goede inschatting (en afweging) van de regeldruk kunt maken. Ook staat er een telefoonnummer en e-mailadres van experts van het Statistisches Bundesamt, het Duitse CBS, bij wie dossierhouders terecht kunnen als zij vragen hebben. Daarmee is het Duitse handboek een leidraad die beter is toegesneden op de praktijk van de dossierhouder.

Ex ante toetsing: ontwikkelingen 2010 – 2015

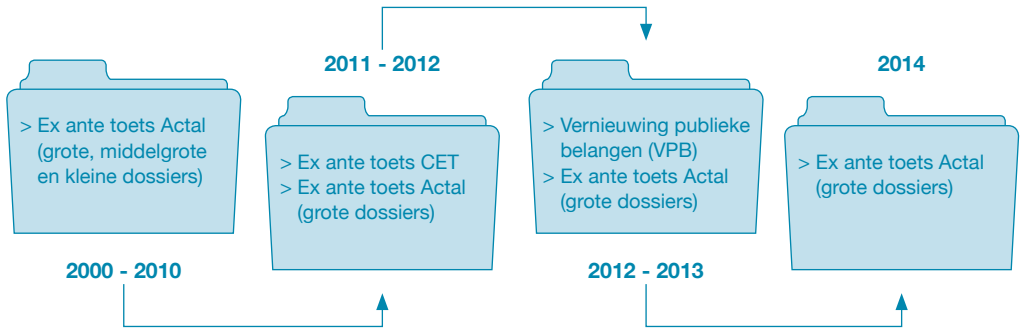
Vanaf 2000 controleerde Actal de kwaliteit van de ex ante afweging van regeldrukgevolgen. Tot 2010 werd het merendeel van wetten, AMvB's en ministeriële regelingen voor toetsing aan Actal voorgelegd. Vanaf 2011 richtte Actal zich, conform het nieuwe mandaat, op de grote dossiers. Ministeries zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de ex ante afweging. Zo heeft OCW de toetsing op regeldruk opgedragen aan de uitvoeringsorganisatie DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs); bij BZK is de TCR (Toetsingscommissie Regeldruk) hiervoor verantwoordelijk.

Vanaf september 2011 controleerde de Commissie Effect Toetsing (CET) interdepartementaal de ex ante afweging. De CET moest een Nederlandse

versie worden van de Europese 'Impact Assessment Board', en zou toezien op het gebruik van het integraal afwegingskader (IAK). De CET was weinig succesvol. Bij de eerste regeldrukaudit bleek dat deze commissie in de periode september 2011 tot 1 mei 2012 slechts 7 dossiers had beoordeeld. Dat was te weinig voor een effectieve werking van het principe 'vreemde ogen dwingen'. Enkele maanden na een interne evaluatie in september 2012 – waarin de CET ook zeer kritisch was over het eigen functioneren – werd de CET opgeheven.

Het kabinet Rutte II bracht de functie die de CET ten aanzien van het IAK vervulde, onder bij de Ministeriële en de Ambtelijke Commissies Vernieuwing Publieke Belangen (VPB). Ook deze commissies zijn inmiddels opgeheven. Wat overblijft voor de coördinerende ministeries is hun invloed aanwenden via de ambtelijke voorportalen en ministeriële onderraden. Dit betekent dat hun invloed op twee manieren is beperkt.

De eerste beperking volgt uit het feit dat beïnvloeding via voorportalen en onderraden in een relatief laat stadium van de beleidsvorming plaatsvindt. Het is dan relatief moeilijk om nog

Figuur 5 Tijdlijn externe toetsing regeldruk bij ex ante afweging

substantiële wijzigingen aan te brengen in het voorliggende wetsvoorstel. Ter vergelijking: de wetgevingstoets door de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van het ministerie van VenJ moet zijn voltooid voordat een voorstel in een ambtelijk voorportaal aan de orde komt. De toetsing door de CET beoogde op deze systematiek aan te sluiten: verdere besluitvorming zou pas mogelijk zijn als de CET advies over het betreffende voorstel had uitgebracht. Van een dergelijke filterende werking is nu geen sprake.

De tweede beperking van de beïnvloeding via voorportalen en onderzaken is dat deze geen sluitend net vormen. In beide typen gremia liggen alleen wetten en een deel van de AMvB's voor. De resterende AMvB's, de ministeriële regelingen en de beleidsregels blijven daar buiten beeld.

Met andere woorden: als de departementale checks-and-balances niet goed werken, hebben de coördinerende ministeries slechts beperkte mogelijkheden om de kwaliteit van regeldrukdossiers alsnog te (laten) corrigeren. Dit komt tot uitdrukking in onze bevinding dat de kwaliteit van de regeldrukparagraaf in de onderzochte dossiers op een aantal aspecten onvoldoende is voor een kwalitatief goede afweging van de regeldrukgevolgen. In deze gevallen is dus ook onvoldoende duidelijk of en in hoeverre er regeldrukgevolgen zijn.

5. Trends en ontwikkelingen

Verantwoording van regeldruk in de toelichting

De regeldruk moet niet alleen goed worden afgewogen, maar ook consequent worden verantwoord. Van een consequente verantwoording van regeldrukgevolgen is sprake als:

- deze in alle publicaties in de scope van de regeldrukaanpak wordt gemaakt;
- deze in alle publicaties op vergelijkbare wijze in de toelichting staat verantwoord.

In de maanden november 2013, mei 2014 en juni 2014 waren er in totaal 1141 publicaties in het Staatsblad en de Staatscourant. Van al deze publicaties vielen er 253 binnen de scope van de regeldrukaanpak. Deze scope is afgebakend tot wetten, AMvB's, ministeriële regelingen en beleidsregels. Buiten de scope vallen: convenanten, benoemingen, bekendmakingen, vergunningen, ontheffingen en adviezen van de Raad van State.

Grafiek 2 laat zien dat de verantwoording van de regeldruk niet altijd wordt gemaakt. Van de 253 publicaties binnen de scope van de regeldrukaanpak bevat de toelichting bij 92 publicaties geen verantwoording van gevolgen voor regeldruk. Dat is in sommige

gevallen te billijken: bij 27 van deze 92 publicaties gaat het om jaarlijkse wijzigingen of veranderingen in regelgeving die alleen de overheid betreft. Ook op andere punten is er – gegeven de definities en afspraken – enige interpretatieruimte. Van de 161 publicaties met een verantwoording is de verantwoording soms erg summier. Bij de beoordeling zijn alle publicaties met een summiere of weinig concrete verantwoording toch ingedeeld in de categorie 'met een verantwoording'. Dit gaat bijvoorbeeld om de opmerking dat de gevolgen "verwaarloosbaar" zijn, zonder dat daarbij een verdere toelichting is gegeven.

De ministeries die in hoofdstuk 3 als koplopers werden aangeduid, zijn ook de ministeries die het meest consequent zijn in het opnemen van een verantwoording van regeldrukgevolgen. EZ, IenM en OCW doen dit bij nagenoeg alle publicaties binnen de scope. De andere ministeries zijn op dit punt minder consequent en scoren tussen de 35 en 65 procent.

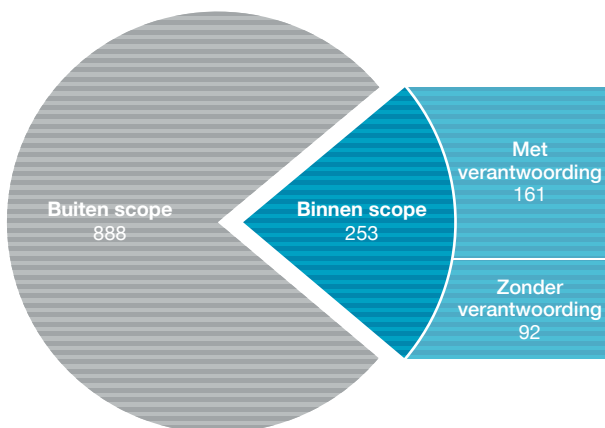
Het tweede element van een consequente verantwoording van regeldrukgevolgen gaat erover of regeldrukgevolgen steeds op vergelijkbare wijze in de toelichtingen staan verwoord.

Een herkenbare en vindbare titel van de paragraaf is hiervoor van belang. De 161 publicaties met een verantwoording laten geen uniforme stijl zien. Er zijn bijna 40 verschillende paragraaftitels, en deze verscheidenheid doet zich niet alleen voor tussen ministeries, maar ook binnen ministeries.

Bij de verschillende paragraaftitels valt bovendien op dat deze nog steeds zeer

sterk zijn gericht op administratieve lasten. Regeldruk omvat naast administratieve lasten echter ook inhoudelijke nalevingskosten en de kosten van toezicht. De frequentie van de gebruikte terminologie, zoals gevisualiseerd in de word cloud in figuur 6, weerspiegelt de beperkte aandacht voor inhoudelijke nalevingskosten. Ook het verzamelwoord 'regeldruk' komt aanmerkelijk minder vaak voor

Grafiek 2 Publicaties in Staatsblad en Staatscourant en verantwoording regeldruk (november 2013, mei 2014, juni 2014)



Figuur 6 Meest gebruikte woorden in titels van de verantwoordingsparagraaf



dan ‘administratieve lasten’. Dit sluit aan op de eerdere bevinding dat de aandacht zich nog voornamelijk richt op administratieve lasten. Inhoudelijke nalevingskosten worden beduidend minder vaak in beeld gebracht.

Internetconsultatie

Nederland is in 2009 gestart met internetconsultaties. Sinds die tijd heeft de rijksoverheid om reactie gevraagd op bijna 300 wetsvoorstellen. Het aantal internetconsultaties fluctueert. In het tweede halfjaar van 2013 en vooral het eerste halfjaar van 2014 lag het aantal hoger dan in de voorgaande periodes. De substantiële stijging in 2014 lijkt aan te geven dat consulteren via internet nu ook echt gebruikelijk wordt. Verder loopt het aantal reacties op internetconsultaties sterk uiteen. Het ligt doorgaans tussen 1 en 50 reacties. Geen reactie, of méér dan 50 reacties komt weinig voor.

Het kabinet schrijft in de Voorjaarsrapportage Regeldruk 2014 dat de input op basis van internetconsultaties leidt tot betere wetgevingskwaliteit en helpt bij het voorkomen van onnodige regeldruk. Wanneer bij de geselecteerde dossiers gebruik was gemaakt van een internetconsultatie, hebben wij de dossierhouders gevraagd naar hun ervaring met dit instrument. De meeste dossierhouders zijn hierover positief. Zij geven aan dat de internetconsultaties hebben geleid tot verbeteringen van het voorstel of verduidelijking van de toelichting. In hoeverre de regeldruk hierdoor is verminderd is niet duidelijk.

Sommige dossierhouders geven aan dat zij reacties ontvangen die voortkomen uit onjuiste aannames over het beleid. Een uitgewerkte regeldrukparagraaf bij het consultatiedocument, met daarin een uitsplitsing van de verplichtingen per doelgroep, kan bijdragen aan het aantal bruikbare

reacties. Immers, veel regeldruk ontstaat door de gebrekkige aansluiting van de verplichtingen uit regelgeving op de werkprocessen in de praktijk.

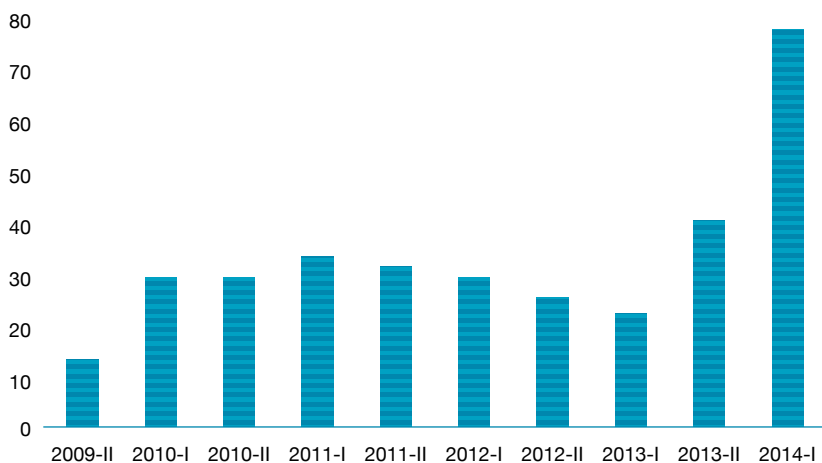
In een aantal gevallen sluit een ministerie de internetconsultatie af met een document waarin staat wat er met de reacties is gedaan. Dit is een positieve

ontwikkeling vanuit het oogpunt van responsiviteit en transparantie.

Vaste verandermomenten

Sinds 1 januari 2010 geldt de systematiek van vaste verandermomenten (VVM) voor de invoering van wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Het doel hiervan is om duidelijkheid

Grafiek 3 Aantal internetconsultaties* per halfjaar
(tweede helft 2009 – eerste helft 2014)



* Hierbij is uitgegaan van de sluitingsdatum van de internetconsultatie.

te scheppen in de stroom van wijzigingen waar ondernemers en burgers mee worden geconfronteerd en zo de veranderkosten te reduceren. De systematiek bestaat uit vaste inwerkingtredingsdata, een invoeringstermijn van minimaal twee maanden, en enkele uitzonderingsgronden wanneer mag worden afgeweken.

Van de geselecteerde dossiers zijn er enkele waarvan de inwerkingtredingsdatum nog niet is bepaald. Daarvan kan niet worden vastgesteld of ze aan de VVM-systematiek zullen voldoen. Van de overige dossiers voldoet 19 procent niet aan de systematiek.⁵ Voor enkele van de dossiers geldt dat zij weliswaar niet voldoen naar de letter van de systematiek, maar wel naar de geest. Dit betreft voorstellen die gebruik maken van een uitzonderingsgrond, zonder dat dit wordt verantwoord. Ook is er één dossier waar de invoeringstermijn van twee maanden op slechts één dag na niet is gehaald.

Een strikte toepassing van de VVM-systematiek is wenselijk. Ook het kabinet heeft in 2014 ingezet op zo hoog mogelijke naleving van de VVM-systematiek. Dat bijna 1 op de 5 dossiers niet aan de systematiek voldoet is dan ook niet goed genoeg.

Het valt overigens op dat de toepassing van de VVM-systematiek nu hoger ligt dan blijkt uit eerdere onderzoeken en kabinetsrapportages.⁶ Dit wijst mogelijk op een daadwerkelijke verbetering van prestaties van het kabinet op dit punt. Een kanttekening is dat de betere VVM-score ook te maken kan hebben met de selectie van dossiers. Voor deze regeldruk-audit zijn namelijk alleen dossiers geselecteerd met relevantie voor de (structurele) regeldruk. Bij deze dossiers staat de VVM-systematiek mogelijk scherper op het netvlies.

⁵ Dit betreft een inschatting op basis van de geselecteerde dossiers van BZK, EZ, FIN, IenM, OCW, VWS, VenJ en SZW.

⁶ Actal, Regeldruk door veranderingen van wet- en regelgeving (17-03-2014); Verzamelbrief regeldruk september 2013, Kamerstuk 29362, nr. 224.

6. Uitdagingen en handelingsperspectief

Uitdagingen

In gesprekken met regeldrukcoördinatoren is niet alleen gesproken over de departementale bevindingen, maar ook over de ideeën voor de toekomst. In de onderstaande matrix zijn zo veel mogelijk van deze ideeën opgenomen. Hoewel het een vrijblijvende momentopname betreft, geeft het wel een indicatie van denkrichtingen.

In de ideeënmatrix ligt het zwaartepunt op verbetermogelijkheden voor de processen. Een opvallend punt

hierin is de ervaren lacune in het proces van verantwoordenden die ontstaat na toezending aan het parlement. Beleidsvorming is een dynamisch proces – en de beoordeling van de regeldruk moet hierin meebewegen. Dit kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van een concreet voorbeeld, de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg.

Andere punten in de ideeënmatrix hebben betrekking op de verbinding met de samenleving en de onderlinge

Vermindering wordt stijging: alleen niet in de verantwoording

De Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) voorzag bij indiening in een vermindering van de regeldruk met 0,1 miljoen euro. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft het kabinet de Wkkgz echter ingrijpend veranderd. Ook heeft de Tweede Kamer een aantal amendementen op de wet aangenomen. Aan de gevolgen voor de regeldruk is op dat moment geen aandacht besteed. Pas later, op verzoek van de Eerste Kamer heeft het Kabinet opnieuw naar de regeldrukgevolgen gekeken. Uit de brief aan de Eerste Kamer blijkt dat de regeldruk voor zorgaanbieders en burgers in het eerste jaar met 16 miljoen euro toeneemt en de daarop volgende jaren met 10 miljoen euro. De voorziene vermindering is omgeslagen in een stijging van de regeldruk. Maar de toelichting mag niet meer worden aangepast.

Figuur 7 Ideeënmatrix voor de regeldrukvermindering

	Aanpak binnen en tussen ministeries	Brug naar de samenleving
Gericht op processen	<p>Binnen ministeries worden meerdere punten gesignaleerd. Genoemd worden: het onder de aandacht houden van het thema, meer uniformiteit van de titel voor de regeldrukparagraaf en het verbeteren van de afweging van regeldruk. Ook willen departementen beter inspelen op Europese beleidsvorming.</p> <p>Interdepartementaal ervaren ministeries een lacune in het proces bij het verantwoord van regeldruk die ontstaat na toezending aan het parlement omdat de toelichting dan niet meer kan worden aangepast. Andere punten die aandacht vragen zijn: een betere borging van het IAK, een betere samenwerking tussen departementen, een handzame “wat en hoe” leidraad voor dossierhouders, en de rompslomp van de uitwisseling met coördinerende ministeries.</p>	<p>Het kabinet streeft naar een <u>merkbare</u> vermindering van de regeldruk. Dit vereist een brug naar de samenleving, het draait immers om burgers, bedrijven en professionals.</p> <p>Ministeries zien verschillende mogelijkheden om deze brug te slaan. Ten eerste door gebruik te maken van (internet) consultaties en verschillende fora. Ten tweede door het bezoeken van (en in gesprek met) de doelgroepen van het beleid. Ten derde door aan te sluiten bij evaluaties en beleidsdoorlichtingen. Dit instrument is bij uitstek geschikt om te onderzoeken hoe beleid in de praktijk uitpakt en hoe doelen met minimale regeldruk kunnen worden gerealiseerd. Andere zaken die werden genoemd zijn de maatwerkaanpak en het monitoren van ervaren regeldruk.</p>
Gericht op doelen	<p>Ministeries noemen vooral eigen (grote) dossiers. In het algemeen is gesproken over extra ambities ten aanzien van subsidies en het onder de loep nemen van het Uniform Subsidiekader. Ook is gesproken over de ‘window of opportunity’ ten aanzien van Europese regeldruk in het kader van de EU-functie van Eurocommissaris Timmermans.</p>	<p>Een praktisch instrument dat vaker kan worden toegepast, is de informele aanpak (Prettig Contact met de overheid). Verder geven ministeries aan dat een betere uitleg van het waarom van regels voor begrip kan zorgen. Ten slotte zijn er initiatieven om de regeldruk samen met andere veroorzakers aan te pakken (voorbeeld: Regeldrukagenda Onderwijs) en is het van belang om problemen op te lossen waar ze zich voordoen door eerst te kijken naar de discretionaire ruimte en niet meteen naar regels te grijpen.</p>

afstemming tussen ministeries. Als deze afstemming soepel loopt, is er meer tijd voor iets anders. Het is goed dat er energie zit op het ontwikkelen van nieuwe ideeën, want dat kan de aanpak van regeldruk een extra impuls geven.

Handelingsperspectief

Regeldruk kost de samenleving tijd en geld. Burgers, bedrijven en professionals moeten erop kunnen rekenen dat nieuw beleid geen onnodige regeldruk veroorzaakt. Dit vergt een zorgvuldige afweging en verantwoording. Het gaat om de vraag hoe de beleidsdoelen – vanuit maatschappelijk perspectief – effectief en efficiënt kunnen worden bereikt.

Meerdere actoren dragen bij aan een goede ex ante afweging. Figuur 8 geeft voor elk van de actoren aan op welke wijze de ex ante afweging verder kan worden verbeterd en onnodige regeldruk kan worden voorkomen. Deze verbetermogelijkheden sluiten aan op de manco's ten aanzien van de ex ante afweging die in deze audit zijn vastgesteld en die in de voorgaande hoofdstukken worden beschreven.

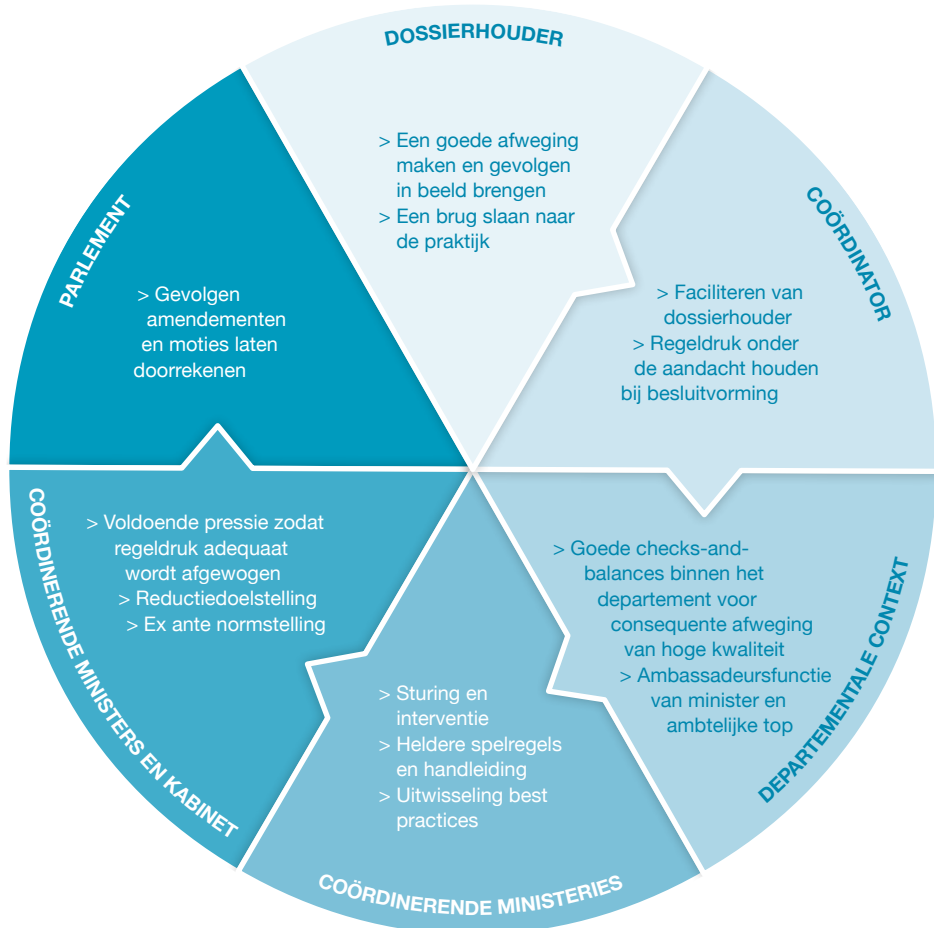
Het voorkomen van onnodige regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals begint bij een goede afweging door de **dossierhouder**. Dossierhouders zijn als geen ander in staat om de brug te slaan tussen de maatschappelijke praktijk en de regelgeving. Goede instrumenten om de regeldrukgevolgen in beeld te brengen zijn belangrijk. Daarmee maak je de vertaalslag van regelgeving naar een inventarisatie van wat burgers, bedrijven en professionals moeten doen, hoeveel dit ze kost, hoe ze dit ervaren en welke alternatieven er zijn. Ook een goede consultatie kan bijdragen aan de kwaliteit van de afweging. Gezien de ontwikkelingen in de samenleving moet de overheid daarbij voortdurend rekening houden met nieuwe spelers en potentiële toetreders. Tegen die achtergrond kan een open internetconsultatie meerwaarde hebben boven een uitvraag bij een beperkt aantal bekende stakeholders.

Aanbeveling 1

Maak voor alle dossiers een inhoudelijke afweging van regeldruk:

- Maak de afweging van de nuloptie vaker maatschappelijk door een inhoudelijke (en niet alleen

Figuur 8 Handelingperspectief ex ante afweging van regeldruk naar actor



juridische) afweging van de vraag of er een taak is voor de overheid en of regelgeving het meest aangewezen instrument is;

- Bereken niet alleen de structurele administratieve lasten, maar ook

de structurele gevolgen voor inhoudelijke nalevingskosten, toezichtlasten en de eenmalige regeldrukgevolgen;

- Benut de rekenmethodes om beleidsopties af te wegen.

Aanbeveling 2

Neem voor alle regelgeving binnen de scope van de regeldrukaanpak een passage op over de gevolgen voor regeldruk, motiveer als deze er niet zijn. Zorg voor een eenduidige titel.

Aanbeveling 3

Voorzie (internet)consultaties van een uitgewerkte regeldrukparagraaf met een uitsplitsing van de verplichtingen naar doelgroep. Verantwoord achteraf wat met de inbreng is gedaan.

De **regeldrukcoördinator** binnen ieder ministerie kan de ex ante afweging voor nieuw beleid bevorderen door dossierhouders met raad en daad bij te staan. Dat kan door het beschikbaar stellen van materiaal, denkkracht en/of onderzoeksbudget (bij grote beleidsveranderingen). Verder kan de coördinator ervoor zorgen dat regeldruk onder de aandacht blijft in het besluitvormingsproces. Dit gaat dan niet alleen om besluitvorming binnen het ministerie. Ook bij regelgeving waarvoor verschillende ministeries samen verantwoordelijkheid dragen, kunnen coördinatoren een belangrijke rol spelen om regeldruk bij de besluitvorming te betrekken.

Aanbeveling 4

Faciliteer dossierhouders bij het in beeld brengen en verantwoorden van regeldrukgevolgen.

Dossierhouders en regeldrukcoördinatoren werken vanuit hun **departementale context**. Tot op zekere hoogte oefenen coördinatoren hier invloed op uit: bijvoorbeeld door goede voorbeelden te etaleren of door een regeldruk cursus te verzorgen. Daarnaast is de structuur van het departement van belang. Het is positief als een ministerie beschikt over een rationeel besluitvormingsproces, bijvoorbeeld door standaard te beginnen met een kwalitatief goede startnota. Goed werkende checks-and-balances zijn van cruciaal belang. Denk bijvoorbeeld aan de ex ante toetsing door DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) bij OCW, de TCR (Toetsingscommissie Regeldruk) bij BZK, of een paraafvereiste vanuit de verantwoordelijkheid voor regeldruk bij EZ. Ook de intercollegiale toets van lenM, de zogenoemde IAK-review, kan bijdragen aan een gedegen regeldrukafweging. Deze voorbeelden kunnen de andere ministeries inspireren om de interne kwaliteitsborging te verstevigen. De departementale context is erbij

gebaat dat de minister en de ambtelijke top het belang van regeldruk uitdragen. Zoiets klinkt door in de organisatie. De ideale grondhouding is dat er geen beslissing wordt genomen zonder een expliciete gevolgeninschatting, en dat de beslissingen die worden genomen daadwerkelijk op deze gevolgeninschatting zijn gebaseerd.

Aanbeveling 5

De achterblijvers – de ministeries van SZW en VWS – moeten de interne organisatie rondom de regeldrukafweging versterken (betere checks-and-balances). Zij kunnen daarbij leren van de ervaringen op andere ministeries.

Aanbeveling 6

Overweeg extra capaciteit voor de centrale regeldrukunit op de ministeries van IenM, VWS, SZW, VenJ en FIN.

Aanbeveling 7

Pas de systematiek van vaste verandermomenten stringent toe.

Met betrekking tot de ex ante afweging van nieuw beleid bestaat de rol van het **coördinerende ministerie** ten eerste uit het monitoren van alle

nieuwe regelgeving om onnodige regeldruk te voorkomen. Op individuele dossiers zou interventie moeten plaatsvinden als er onwenselijke gevolgen zijn voor regeldruk. Dit vereist een goede positie in de besluitvorming, bij voorkeur zodanig dat voorstellen zonder een goede ex ante afweging er niet doorheen komen, zodat alleen besluitvorming plaatsvindt als er een correcte en volledige gevolgeninschatting is gemaakt. Een tweede rol voor het coördinerende ministerie is om heldere spelregels te maken en een toegankelijke leidraad voor dossierhouders op te stellen. Ten derde heeft een coördinerend ministerie een katalyserende rol bij het overbruggen van departementale scheidslijnen in het belang van minder regeldruk, het breder uitrollen van best practices en het ontwikkelen van nieuwe instrumenten om de regeldruk te verminderen.

De **coördinerende bewindspersonen** – en het **kabinet** – moeten steeds voldoende pressie uitoefenen zodat de gevolgen voor regeldruk adequaat worden meegewogen in de besluitvorming. Alleen als de gevolgen voor de regeldruk goed en volledig in beeld zijn gebracht, kan daar in de besluitvorming voldoende rekening mee

worden gehouden. De reductiedoelstelling van 2,5 miljard euro speelt hierbij een belangrijke rol. Een goede toepassing van de netto-reductiedoelstelling vereist een correct en volledig beeld van de regeldrukgevolgen. Zo kan de pressie van de reductiedoelstelling ook doorwerken naar individuele dossiers. Daarnaast geeft een principiële opstelling – géén besluitvorming zonder adequate gevolgeninschatting – hieraan een extra impuls. Een kabinetsbreed mechanisme dat deze opstelling daadwerkelijk bewerkstelligt, ontbreekt op dit moment nog. Een eerste, op korte termijn te realiseren, interne variant van zo'n mechanisme zou zijn dat de coördinerende ministeries verantwoordelijk worden voor de aanduiding op het Ministerraadformulier dat de regeldruk goed en volledig in beeld is gebracht. Deze verantwoordelijkheid ligt nu nog bij de vakministeries zelf. Een externe vorm van controle wordt gehanteerd in landen als het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Zij borgen de kwaliteit van regeldrukdossiers in een 'Impact Assessment Board'. Deze (onafhankelijke) commissies beoordelen of de kwaliteit van regeldrukdossiers voldoende is voor een afgewogen oordeel: voldoet de kwaliteit niet dan kan het dossier als regel niet verder voor besluitvorming.

Aanbeveling 8

Maak een beknopte leidraad die is toegesneden op de praktijk van dossierhouders bij de ex ante afweging van nieuw beleid. Versterk de interdepartementale infrastructuur om dossierhouders te faciliteren.

Aanbeveling 9

Zorg voor 'vreemde ogen' bij het opstellen van de gevolgeninschatting. Maak deze inschatting verplicht bij ieder beleidsvoorstel en ontwerp een mechanisme dat de kwaliteit van deze inschatting effectief borgt. Afwijken van deze verplichting vereist toestemming (opting out) van de coördinerende ministeries.

Aanbeveling 10

Zorg dat ook de regeldruk van regelgeving die niet via de voorportalen en onderraden loopt, op de radar komt en dat ook hier uitsluitend tot besluitvorming wordt overgegaan als een gevolgeninschatting is gemaakt.

Niet alleen het kabinet, maar ook het **parlement** is gebaat bij een goede gevolgeninschatting. Het versterkt de afweging die aan de beslissing voorafgaat. Naarmate de Tweede Kamer

meer aan regeldruk hecht, en ook aandringt op een goede gevolgeninschatting van de regeldruk, zal ook in de eerdere stadia van besluitvorming de aandacht hiervoor toenemen. Een uitgebreide gevolgeninschatting van beleidsalternatieven biedt bovendien een goede basis om de gevolgen van moties en amendementen te kunnen inschatten.

Kort samengevat betekent dit het volgende. Om onnodige regeldruk te voorkomen, is het van belang dat vakdepartementen adequaat de regel-drukgevolgen van hun voorstellen in beeld brengen. Slechts een deel van de departementen slaagt hierin, vooral doordat zij goede checks-and-balances hebben ingesteld. Zulke checks-and-balances spelen ook kabinetsbreed een belangrijke rol bij het verwezenlijken van de reductiedoelstelling. Zij stellen namelijk de coördinerende ministeries in staat om alleen die voorstellen voor besluitvorming door te laten gaan die een correct en volledig beeld geven van de regel-drukgevolgen.

Bijlagen

Bijlage 1 Geselecteerde dossiers per ministerie

Hieronder staan per ministerie de titels van de geselecteerde dossiers. Actal heeft in juni een selectie gemaakt van de te beoordelen dossiers. Deze selectie is gebaseerd op drie bronnen: internetconsultaties; factsheets; publicaties in de Staatscourant of het Staatsblad van november 2013 en mei 2014.

Internetconsultaties

Vanaf de eerste internetconsultatie in 2009 tot 1 juli 2014 hebben 286 internetconsultaties plaatsgevonden. 119 van deze consultaties zijn direct te linken aan wet- en regelgeving die is gepubliceerd in de periode tussen 1 januari 2012 en 1 juli 2014 (de scope van dit onderzoek). Hiervan zijn 28 titels geselecteerd.

Factsheets

Voor de regeldrukaanpak is er een uitwisselingssystematiek waarbij ministeries de coördinerende ministeries (EZ en BZK) met 'factsheets' informeren over dossiers met regel-drukgevolgen. Begin juni 2014 hebben wij deze factsheets ontvangen van de coördinerende ministeries: het zijn er in totaal 266. Wij hebben 28 titels geselecteerd waarvan ook een factsheet is opgesteld.

Publicaties

Nieuwe wet- en regelgeving wordt bekendgemaakt in het Staatsblad of de Staatscourant. In de voorbereiding hiervan wordt van ministeries verwacht dat zij altijd een gedegen afweging maken van de regeldrukgevolgen. Het aantal publicaties in november 2013 en mei 2014 was 791. Hiervan vielen er 134 in de scope van de regeldrukaanpak waaronder ook kleine wijzigingen.

De dossiers zijn door Actal geselecteerd. Hierover heeft afstemming plaatsgevonden met de betreffende ministeries. Doel van de afstemming was het zekerstellen of dossiers daadwerkelijk binnen de scope vallen en het vinden van een evenwichtige selectie (grote en kleine dossiers; spreiding over verschillende directies).

Hieronder staan per ministerie de titels van de geselecteerde dossiers met de publicatiedatum als het voorstel al is gepubliceerd. Achter de dossiers staat tussen haakjes aangegeven of het dossier ook is aangetroffen in een factsheet van de uitwisselingssystematiek (F); of voor het dossier een internetconsultatie is gehouden (!) en of het dossier is beoordeeld op basis van ex ante advisering door Actal (A).

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

1. Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (I), *14 april 2014*
2. Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semi-publieke sector (I), *27 juni 2014*
3. Wijziging Bouwbesluit 2012 verordening bouwproducten (I), *11 november 2013*
4. Besluit Energieprestaties gebouwen implementatie art 15,16 en 17, *25 november 2013*
5. Kiesregeling model J16, *9 mei 2014*
6. Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (F, I), nog niet gepubliceerd
7. Wet financiering politieke partijen (I), nog niet gepubliceerd
8. Paspoortwet (F), *18 december 2013*

Buitenlandse Zaken (BZ)

1. Besluit tot vaststelling van een additioneel subsidieplafond (demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en kennisverwerving), *8 mei 2014*
2. Regeling tot wijziging van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 m.b.t. subsidiëring van maatschappelijke organisaties op het terrein van pleiten en beïnvloeden, *14 mei 2014*

3. Regeling tot wijziging van Sanctieregeling Guinee 2010, *16 mei 2014*
4. Beleidsregels SRGR Fonds/(Sek-suele Reproductieve Gezondheid en Rechten), *6 augustus 2012*
5. Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken, nr. DEU-1055/2012, tot vaststelling van beleidsregels en een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Matra CoPROL), *30 november 2012*
6. Beleidsregels Dutch Good Growth Fund, *10 juni 2014*

Economische Zaken (EZ)

1. Wijziging Besluit Stralingsbescherming (F), *15 oktober 2013*
2. Cookiebepaling (Telecommunicatiewet 11.7a) (I)
3. Besluit houdende regels ter uitvoering van de Warmtewet (I), *10 september 2013*
4. Besluit diergeneesmiddelen (F, I), *2 november 2012*
5. Regeling van de Minister van Economische Zaken, nr. WJZ/13135860, tot wijziging van de Subsidieregeling sterktes in innovatie vanwege de aanpassing van de TKI-toeslag, *5 november 2013*
6. Wijziging van de Postwet 2009 (I), *25 november 2013*

7. Vrijstellingsregeling verkoop ongesorteerde eieren, *23 mei 2014*
8. Wet houdende nieuwe regels omtrent aanbestedingen (F, I), *1 november 2012*
9. Besluit gezelschapsdieren (F, I), *5 juni 2014*

Financiën

1. Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst (F,I)
2. Wijzigingswet Wft, BW en WED ter implementatie van Richtlijn 2011/61/EU (I), *12 juni 2013*
3. Wet tot wijziging van de Wet waarderend onroerende zaken in verband met een verruiming van de openbaarheid van de WOZ-waarde en enkele technische aanpassingen (I), *28 maart 2013*
4. Wijziging van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, *13 november 2013*
5. Regeling van de Minister van Financiën houdende de inkomenscriteria voor het verstrekken van hypothecair krediet en regels voor het vaststellen van de maximale hoogte van het hypothecair krediet in verhouding tot de waarde van de woning, *12 december 2012*
6. Loonheffingen. Inkomstenbelasting. Vervoer; reiskostenvergoeding en privé-gebruik auto, *23 mei 2014*
7. Verplicht gebruik van XBRL bij aangifte omzetbelasting (F)
8. Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (F), *23 december 2013*
9. Wet herziening fiscaal behandeling eigen woning (F), *20 december 2012*

Infrastructuur en Milieu (IenM)

1. Wet basisregistratie ondergrond (F,I), *25 september 2013*
2. Wet lokaal spoor (I), *13 december 2013*
3. Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, tot wijziging van de Activiteitenregeling milieubeheer in verband met de actualisatie van de Publicatierreeks Gevaarlijke Stoffen (PGS 15, 25, 28 en 30)., *22 november 2013*
4. Regeling tot reparatie van enkele onvolkomenheden in de Binnenvaartregeling, actualisering van de Regeling aanwijzing normen pleziervaartuigen 2009 en de Regeling tarieven scheepvaart 2005 alsmede tot intrekking van de Regeling afgifte vlaggebrieven door aangewezen instanties en de Regeling houdende wijziging van de Regeling afgifte vlaggebrieven door aangewezen instanties, *23 mei 2014*
5. Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

houdende vaststelling van het formulier voor het doen van een verslag in verband met de uitvoering van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (Regeling formulier verslaglegging verpakkingen), *28 mei 2014*

6. Wijziging van het Besluit aanwijzing verdragen Wet havenstaatcontrole (implementatie van richtlijn 2013/38/EU), *30 mei 2014*
7. Wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking) (F), *11 april 2013*
8. Besluit tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (agrarische activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer) (F), *14 september 2012*
9. Wijziging van het Reglement rijbewijzen (i.v.m. verhoging keuringsleeftijd en enkele wijzigingen van technische aard) (F), *3 juli 2013*

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

1. Besluit tot wijziging van diverse besluiten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (AMvB Passend Onderwijs) (F,I), *12 februari 2014*
2. Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de registratie van vrijstellingen en vervangende leerplicht (I), *11 september 2013*
3. Besluit tot wijziging van onder meer het Besluit kerndoelen WEC en het Onderwijskundig besluit WEC in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (I), *24 september 2013*
4. Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, houdende regels voor subsidieverstrekking ter stimulering van praktijkleren en het verrichten van onderzoek, *31 oktober 2013*
5. Wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de verspreiding van televisie- en radioprogramma-kanalen door middel van omroepnetwerken en omroepzenders en de vaststelling van de minimale

omvang van het standaardpakket televisie- en radioprogramma-kanalen, *6 november 2013*

6. Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de overheveling van taak en budget voor aanpassingen in onderwijs-huisvesting van gemeente naar school (F), *19 juni 2013*
7. Wet tot wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren (F), *6 november 2013*
8. Besluit houdende bepalingen voor een experiment met het oog op verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs door de invoering van prestatiebekostiging (Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs), *31 oktober 2012*

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

1. AMvB tot wijziging van het besluit Suwi en enige andere besluiten in verband met gegevensverstrekking aan werkgevers en verzekeraars en enig andere technische wijzigingen, *19 mei 2014*
2. AMvB houdende wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, het Besluit kinderopvangtoeslag en het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in verband met het stellen van regels voor het register buitenlandse kinderopvang en enige andere wijzigingen, *1 november 2013*
3. Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot wijziging van de Regeling Wfsv in verband met de uitvoering van de premiekorting jongeren en enige andere wijzigingen, *6 mei 2014*
4. Wet tot wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten in verband met versterking van het bestuur bij pensioenfondsen en enige andere wijzigingen (Wet versterking bestuur pensioenfondsen) (I), *10 juli 2013*
5. Wet Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens (F), *9 oktober 2013*
6. Wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten), *2 juli 2014*

7. Wet hervorming kindregelingen (F), *27 juni 2014*
8. 4e nota van Wijziging WWNV (A) (Participatiewet)
9. Wet werk en Zekerheid (A)
10. Wetsvoorstel Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (A)
11. Wetsvoorstel op de Pensioencommunicatie (A)

Veiligheid en Justitie (VenJ)

1. AMvB houdende regels ter waarborging van de kwaliteit van curatoren, bewindsvoerders en mentoren (Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren) (F,I), *29 januari 2014*
2. Aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde (I)
3. Wet tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob) (I), *28 maart 2013*
4. Voorhang wijziging Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Besluit stelselvernieuwing rechtsbijstand I) (I)
5. Regeling uitstapprogramma's prostituees II, *9 mei 2014*
6. Regeling tot wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000
7. Besluit tot intrekking van het Besluit van 23 augustus 2011 tot vaststelling van nadere voorschriften omtrent de inhoud van het jaarverslag van verzekeraars (F), *11 december 2014*
8. Wet modern migratiebeleid (F)
9. Wetsvoorstel publicaties rechtshandhaving internet (F,I)

Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

1. AMvB houdende wijziging van het Besluit maatschappelijke ondersteuning in verband met de continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning (I), *24 januari 2014*
2. AMvB houdende wijziging van het Besluit van 11 december 1996, houdende uitvoering van artikel 1, tweede lid, van de Kwaliteitswet Zorginstellingen en wijziging van enige besluiten op grond van de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, *9 november 2013*

3. Wijziging van de Tabakswet ter verhoging van de minimumleeftijd van 16 jaar naar 18 jaar van personen aan wie tabaksproducten mogen worden verkocht (Verhoging minimumleeftijd verkoop tabaksproducten), *25 november 2013*
4. AMvB houdende wijziging van het Besluit beschikbaarheidsbijdrage WMG en van het Besluit tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten in verband met een aantal onderwerpen, *15 april 2014*
5. Voorstel van wet houdende Wet cliëntenrechten zorg, derde nota van wijziging (Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg) (F)
6. Gewijzigde procedure melding Valincidenten (F), oktober 2012
7. Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen in verband met een uitbreiding van de meldingsplicht van ongewenste voorvallen (F)
8. Jeugdwet (inclusief Invoeringswet Jeugdwet) (F,I,A)
9. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (F,A)
10. Wet langdurige Zorg (F, A)
11. Goedkeuringswet en Uitvoeringswet bij VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (I, A)

Bijlage 2

Checklist onderzoeksvragen per dossier

Algemeen: processen en procedures

- Soort voorstel (Wet, AMvB, Ministeriële regeling, anders)
- Verloop van het beleidsproces
- Verschillen tussen proces in praktijk en proces op papier (en redenen hiervoor)
- Betrokkenheid/ondersteuning van anderen bij het in kaart brengen van regeldruk

Algemeen: (internet)consultatie

- Wijze van consultatie
- Aantal reacties en bruikbaarheid van de reacties
- Betekenis voor regeldruk

Algemeen: doel en nuloptie

- Doel/strekking van het voorstel
- Argumentatie nuloptie: is er een taak voor de overheid?
- Argumentatie nuloptie: is regelgeving het meest aangewezen instrument?

Administratieve lasten bedrijven/burgers/ professionals

- Volledigheid en correctheid van de verantwoording en (voor zover bekend) de afweging

Inhoudelijke nalevingskosten bedrijven/burgers/professionals

- Volledigheid en correctheid van de verantwoording en (voor zover bekend) de afweging

Toezicht

- Volledigheid en correctheid van de verantwoording en (voor zover bekend) de afweging

Afweging relevante aspecten en adequate beschrijving in de toelichting

- Alternatieven (focus op doelgroep, frequenties, gebruik beschikbare gegevens)
- Lex silencio positivo (zwijgen is toestemmen)
- Uniform subsidiekader (USK)
- Vergunning (of algemene regels)
- Vaste verandermomenten
- Uitvoering en dienstverlening
- Merkbaarheid
- Horizonbepalingen
- Overig...

Bijlage 3

Voortgang op adviezen uit eerste regeldrukaudit

Advies 2012	Wat is er op dit punt gebeurd?
<p>1. Zet bedrijven, burgers en professionals centraal. Het is essentieel om in de aanpak van regeldruk de Haagse afbakeningen, begrenzingsen en schotten tussen de veroorzakers van regeldruk (rijk, provincie, gemeente, Europa, uitvoeringsorganisatie en toezichthouder) te doorbreken en alle soorten van regeldruk (administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten, leges) integraal te betrekken.</p>	<p>In de maatwerkaanpak wordt vanuit het perspectief van bedrijven, burgers en professionals de regeldruk in kaart gebracht. Hierdoor worden de Haagse afbakeningen en begrenzingsen doorbroken.</p>
<p>2. Formuleer een ambitieuze integrale doelstelling voor de vermindering van regeldruk. Maak daarbij duidelijk onderscheid tussen bedrijven, burgers en professionals.</p>	<p>Het kabinet Rutte II hanteert een integrale doelstelling om de regeldruk met 2,5 miljard euro te verminderen.</p>
<p>3. Stel inspirerende doelen vast. Denk daarbij bijvoorbeeld aan: (a) Nieuwe regelwijziging? Niet binnen 5 jaar na de vorige! (b) Beslis-termijnen voor de overheid verkorten met 25 procent (c) Zorg dat departementen minimaal 10 initiatieven van de Right to Challenge (Van regels naar ruimte oppakken).</p>	<p>Een inspirerende vernieuwing is in ieder geval de informele aanpak. Bij deze aanpak gaat het om direct telefonisch (oplossingsgericht) contact om onnodige irritatie en jurisdisering te voorkomen. Ook wel genoemd: prettig contact met de overheid. Er zijn geen nieuwe, inspirerende en ook afrekenbare doelen geformuleerd.</p>
<p>4. Maak de toelichting bij wet- en regelgeving scherper en vollediger.</p>	<p>Dit verschilt per ministerie. Het gaat verhoudingsgewijs goed bij EZ, OCW en lenM. Bij SZW en VWS is geen verbetering zichtbaar.</p>

Advies 2012	Wat is er op dit punt gebeurd?
5. Ondersteun beleidsmakers bij het maken van berekeningen.	Dit verschilt per ministerie. Een expertisecentrum is er niet gekomen en in plaats van ondersteunen gaat het in de praktijk vaak om het verstrekken van handleidingen. De handleidingen sluiten niet goed aan op het perspectief van de dossierhouder.
6. Schoon het regelbestand op.	De – inmiddels opgeheven – Ministeriële en Ambtelijke Commissies Vernieuwing Publieke Belangen hebben enkele domeinen onder de loep genomen. Van een brede herijking is geen sprake geweest.
7. Gebruik de afweging van de nuloptie om nieuwe regels te voorkomen.	De afweging van de nuloptie wordt vaker gemaakt, al is dit overwegend juridisch. Door de afweging vaker maatschappelijk te maken zijn verdere stappen te zetten.
8. Schaf de regeldrukdrempels in de monitoringssystematiek af.	De spelregels met drempels hebben plaats gemaakt voor bilaterale afspraken. Het verschilt per ministerie of drempels worden gehanteerd.
9. Breng alle gevolgen voor alle vormen van regeldruk in beeld..	Er is enige verbetering doordat de inhoudelijke nalevingskosten vaker in beeld worden gebracht. Het beeld verschilt echter per ministerie.
10. Laat de CET minimaal 25 procent van alle nieuwe regelgeving toetsen.	De CET is afgeschaft. Er is geen vervangend gremium of mechanisme.
11. Maak de CET-adviezen tegelijk met de voorgestelde regelgeving openbaar.	De CET is afgeschaft. Er is geen vervangend gremium of mechanisme.

Colofon

Tekst en redactie

Actal, Den Haag

Concept and realisatie

VormVijf, Den Haag

Fotografie

Inge van Mill, Den Haag

Drukwerk

Telstar Media, Pijnacker

Actal Adviescollege toetsing regeldruk

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
F 070 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

© April 2015 Actal, Den Haag