

Aan de minister van Veiligheid en Justitie
De heer drs. S.A. Blok
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
21 februari 2017

Onderwerp
Regeldruk als gevolg
van wettelijke
transparantie-
verplichtingen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/MK/2017/028

Bijlage(n)
1

Geachte heer Blok,

Bedrijven en organisaties bieden consumenten steeds vaker en steeds meer transparantie over werkwijzen, prestaties, producten en diensten. Beide partijen (bedrijf en consument) staan positief tegenover het bieden van transparantie. Transparantie kan ook onder beleidsmakers en regelgevers op een positieve gevoelswaarde rekenen. Deze positieve grondhouding zorgt er in de praktijk voor dat de bestaande spelregels voor goede en effectieve regelgeving niet consequent worden nageleefd. Gevolg is dat wet- en regelgeving soms onnodig transparantieverplichtingen bevatten. Die hadden achterwege kunnen blijven, omdat bedrijven in de praktijk al de gewenste transparantie bieden. In deze gevallen had de wetgever met de zogeheten nuloptie (geen wetgeving) kunnen volstaan, waardoor onnodige regeldruk voor bedrijf en consument zou zijn voorkomen. Dit blijkt een door ons uitgevoerd onderzoek naar wettelijke transparantieverplichtingen. De niet consequente naleving van de spelregels zorgt er ook voor dat niet alle uitvoeringsalternatieven in beeld komen en op (administratieve) belasting en effectiviteit worden gewogen. Hierdoor zijn eveneens kansen op minder regeldruk voor bedrijf en consument gemist.

Aanleiding

Belang en noodzaak van transparantie zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen. Publieke en private organisaties zijn uiterst actief om aan de behoefte aan transparantie invulling te geven. Deze ontwikkeling ontmoet bijval van al degenen aan wie de transparantie wordt geboden (burger, consument en patiënt). Transparantie wordt inmiddels als een vanzelfsprekendheid gezien. Het is – zo blijkt uit de praktijk – een ontwikkeling waar je moeilijk op tegen kunt zijn. Dit verklaart waarschijnlijk ook de toename van het aantal in de wet vastgelegde transparantieverplichtingen, ook al betekent een wettelijke vastlegging (extra) regeldruk voor bedrijf en consument.

Er is geen wettelijke definitie van een transparantieverplichting. Het begrip transparantieverplichting is daarom niet bij iedereen bekend. De praktijk laat zien dat alle betrokkenen (bedrijven, organisaties en consumenten) wel bekend zijn met de kenmerken van een

transparantieplichting. Het gaat allereerst om een informatieverplichting voor bedrijven of organisaties. De informatie moet burgers (consumenten en/of patiënten) inzicht geven in de wijze waarop bedrijven en organisaties werken, de producten, de diensten en/of de prestaties. Het hoe, wat en wanneer, van deze verplichting kan verschillend zijn. Dat geldt ook voor de redenen om tot transparantie te verplichten. Zo strekt een transparantieplichting er soms alleen maar toe om een consument of patiënt te informeren. Soms reikt het doel verder en moet de te verstrekken informatie de consument ook in staat stellen zich te beschermen tegen onjuist of onveilig gebruik van producten of diensten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de aanschaf van geneesmiddelen of elektrische apparaten. Of moet de informatie de consument in staat stellen een verantwoorde keuze uit de beschikbare producten te maken, wat bijvoorbeeld het geval is bij de aanschaf van financiële producten.

Kort na introductie van de wettelijke regelingen van transparantieplichtingen hebben wij de eerste signalen over de (dis)proportionaliteit van de regelingen ontvangen, met name vanuit de sector zorg en de financiële sector. Met de toename van het aantal wettelijke verplichtingen is ook het aantal signalen toegenomen. Zij zijn voor ons aanleiding geweest om een onderzoek naar de regeldruk uit te voeren. Het onderzoek heeft een aantal knelpunten opgeleverd. Niet op het punt van de noodzaak tot of het belang van transparantie voor bedrijf en consument, maar wel met betrekking tot de noodzaak van een wettelijke vastlegging ervan en de wijze waarop de verplichting in regelgeving invulling krijgt. Het onderzoek biedt inzicht in hoe onnodige regeldruk kan worden voorkomen of weggenomen.

Met deze brief informeren wij u als coördinerend bewindspersoon, verantwoordelijk voor de kwaliteit van wet- en regelgeving, over de uitkomsten en de aanbevelingen van ons onderzoek. Het onderzoeksrapport¹ is als bijlage bij deze brief gevoegd. In afzonderlijke brieven aan de desbetreffende beleidsverantwoordelijke bewindspersonen gaan wij in op de case-specifieke aanbevelingen uit ons onderzoek.

Focus van het onderzoek

Doel van het onderzoek is te leren van de huidige ervaringen van bedrijven en organisaties met wettelijke transparantieplichtingen. De centrale onderzoeksvraag is hoe bij nieuwe wettelijke verplichtingen onnodige regeldruk kan worden voorkomen. Of meer specifiek: in welke situaties en onder welke omstandigheden is wettelijke oplegging van de verplichting geschikt om transparantiedoelen te bereiken en met welke wijze van uitvoeren zijn deze doelen het beste (dat wil zeggen met de minste regeldruk) te bereiken.

Nevendoel van het onderzoek is om mogelijkheden in beeld te brengen om bij de bestaande verplichtingen de ervaren regeldruk te verminderen. Om mogelijke misverstanden te voorkomen: het onderzoek is niet bedoeld om inzicht te bieden in de effectiviteit van de transparantieplichtingen, met andere woorden of de transparantiedoelen ook daadwerkelijk worden behaald. Dat neemt niet weg dat het onderzoek daarover wel enige noties heeft opgeleverd, waaraan wij in ons advies aandacht besteden.

¹ Rapport KPMG 'Onderzoek naar regeldruk transparantieplichtingen', van 10 januari 2017, zie www.actal.nl

Het onderzoek

Er zijn 14 wettelijk vastgelegde transparantieplichtingen onderzocht. Voor het overzicht verwijzen wij u kortheidshalve naar het eindrapport. De verplichtingen zien op 5 sectoren van het bedrijfsleven: die van de verzekeraars, de zorgverzekeraars, de pensioenuitvoerders, de levensmiddelenproducenten en de medische sector. De keuze is voor deze sectoren gemaakt, omdat bedrijven hierin met meerdere transparantieplichtingen te maken hebben. Dat maakt het mogelijk binnen het onderzoek een vergelijking van verplichtingen binnen één sector te maken. Bijkomend voordeel is dat de verplichtingen in deze sectoren op verschillende wijze zijn vormgegeven. Soms is transparantie via een brief of een e-mail vereist. Soms moet dat via een daartoe in het leven geroepen overheidswebsite (bijvoorbeeld het BIG-register in de zorg) of een branchewebsite (pensioenen) gebeuren. In een aantal onderzochte gevallen is vermelding van de informatie op het product zelf vereist (etiket of sticker). Deze diversiteit in de vormgeving maakt het mogelijk om ook de effecten van de verschillende wijze van uitvoeren met elkaar te vergelijken.

Wij informeren u met deze brief over de bevindingen en aanbevelingen uit het onderzoek. De 'lessons learned' zien vooral op de vraag hoe bij nieuwe transparantieplichtingen onnodige regeldruk kan worden voorkomen. Zoals gezegd, in afzonderlijke brieven aan de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen gaan wij in op de mogelijkheden om de regeldruk in de onderzochte cases te verminderen.

Consequente naleving van spelregels gericht op het toepassen van de nuloptie en het wegen van minder belastende alternatieven is nodig

Het onderzoek maakt duidelijk dat er niet meer of andere spelregels nodig zijn om regeldruk bij nieuwe wettelijke transparantieplichtingen te voorkomen. De bestaande spelregels om tot goede en effectieve regelgeving te komen, waaronder die inzake het consequent toepassen van de nuloptie en het wegen van minder belastende alternatieven, zijn naar aard en inhoud voldoende. Deze regels zijn onder meer opgenomen in de 'Aanwijzingen voor de regelgeving', het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK), de bedrijfseffectentoets en het Handboek meten regeldruk. Als beoordelings- en handelingskader zijn zij voor een wetgever toereikend om onnodige regeldruk te voorkomen. Dat geldt ook voor als het gaat om het waarborgen van de effectiviteit van transparantieplichtingen. Het onderzoek laat zien dat bij transparantieplichtingen vooral naleving van de volgende spelregels van belang is:

- Het bieden van inzicht in nut en noodzaak van een wettelijke vastlegging van de verplichting: de onderbouwing van nut en noodzaak moet helder en volledig zijn.
- Het bieden van inzicht in de doelen van de wettelijke regeling: deze doelen moeten helder en voldoende concreet zijn om toetsing van de te verwachten effecten (ook die voor de regeldruk en het doelbereik) mogelijk te maken.
- Het bieden van inzicht in minder belastende (uitvoerings)alternatieven en het wegen van deze alternatieven op effectiviteit en de gevolgen voor de regeldruk: de alternatieven moeten consequent en helder in beeld worden gebracht en de verschillen in effecten moeten consequent worden afgewogen.

- Het in- c.q. doorvoeren van wijzigingen in verplichtingen moet op daartoe geëigende momenten gebeuren: er moet ook bij transparantieplichtingen met de bekende vaste verandermomenten rekening worden gehouden.
- Het bieden van een voldoende ruime termijn voor implementatie van nieuwe verplichtingen of wijziging in bestaande verplichtingen.

Is er gezien het onderzoek geen aanleiding om de spelregels te veranderen of aan te vullen, wat wel moet gebeuren is het verbeteren van de naleving: die kan en moet consequenter. Idem dito geldt dat voor het verantwoord en het al dan niet toepassen van de spelregels. Enige voorbeelden uit het onderzoek van niet consequente naleving van de spelregels:

- In twee gevallen zijn transparantieplichtingen in de wet opgenomen, terwijl bedrijven hieraan in de praktijk al uitvoering gaven, waardoor toepassing van de nuloptie (geen wetgeving) eerder voor de hand had gelegen.
- De transparantiedoelen zijn in de toelichting slechts in zeer algemene bewoordingen geformuleerd, zoals bijvoorbeeld 'het doel van de verplichting is het informeren van burgers' of 'het doel is het beschermen van patiënten'. Hoe, wat en in welke mate, is met dergelijke formuleringen onvoldoende inzichtelijk. Het gevolg is dat de proportionaliteit of de effectiviteit van nieuwe verplichtingen niet of nauwelijks te beoordelen is.
- Bij 10 van de 14 onderzochte verplichtingen is het doel of één van de doelen om uniformiteit en vergelijkbaarheid van informatie te bereiken, bijvoorbeeld door in de uitvoering het gebruik van vaste formats voor te schrijven. Dit doel ontbreekt echter in de toelichting op de regeling van de transparantieplichting.
- In nagenoeg alle onderzochte cases zijn de mogelijke minder belastende (uitvoerings)-alternatieven niet in beeld gebracht. Daardoor is op basis van de toelichting niet inzichtelijk of er een keuze is gemaakt, en zo ook niet of voor de minst belastende optie is gekozen.

Vergelijking van de onderzoeksresultaten met die uit onze tweede Regeldrukaudit² leert dat de naleving van de spelregels bij transparantieplichtingen aanzienlijk minder is dan bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving in het algemeen. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek hebben wij de indruk dat van de positieve gevoelswaarde ten aanzien van transparantie (je kunt er gewoonweg niet op tegen zijn) een negatieve invloed op de naleving van de spelregels uitgaat. Dit brengt naar onze mening risico's met zich mee: risico op onnodige regeldruk en risico van ineffectieve regelgeving. De bevindingen in de onderzochte cases (zie de bovenstaande voorbeelden) maken duidelijk dat deze risico's niet louter theoretisch zijn. Ook de beperkte mate waarin consumenten en patiënten op dit moment van sommige transparantie-uitingen kennis nemen wijst hier op. Voorbeelden zijn de slechts zeer beperkte raadpleging door consumenten van het BIG-register en de bijsluiters bij financiële producten. Zij werpen de vraag op naar de effectiviteit van de gekozen invulling van de transparantieplichting. Een betere naleving van de spelregels is aangewezen om deze risico's te voorkomen of te beperken.

² Rapport en advies 'Scherp op regeldruk', aanbevelingen op basis van de tweede regeldrukaudit 2015, zie www.actal.nl.

Wij adviseren u samen met uw collegaminister van Economische Zaken te zorgen voor een consequente c.q. betere naleving van de spelregels voor goede en effectieve regelgeving bij transparantieplichtingen, in het bijzonder van die gericht zijn op toepassen van de nuloptie en het in beeld brengen en wege van minder belastende uitvoeringsalternatieven.

Welke factoren zijn dan wel van invloed op de omvang van de ervaren regeldruk?

Het onderzoek is duidelijk als het gaat om de factoren die van invloed zijn op de omvang van de ervaren regeldruk. Die wordt vooral bepaald door de inhoudelijke invulling die aan de transparantieplichting is gegeven, zoals de hoeveelheid en de aard van de te verstrekken informatie, de aansluiting van deze informatie op die in de bedrijfsprocessen of bij de bedrijfsvoering voorhanden is, de afhankelijkheid van ketenpartners en de frequentie waarmee de informatie moet worden verstrekt. Om de regeldruk te beperken verdient het aanbeveling om bij nieuwe verplichtingen de volgende uitgangspunten consequent in acht te nemen:

- tref geen nieuwe wettelijke verplichtingen als de voor te schrijven informatieverstrekking al deel uitmaakt van het productieproces of de bedrijfsvoering;
- bied branches en sectoren (voldoende) ruimte om zelf invulling en uitwerking aan transparantieplichtingen te geven. De ervaren regeldruk is in dat geval lager;
- laat de door het bedrijf te verstrekken informatie aansluiten bij informatie die sowieso al in het bedrijfsproces of de bedrijfsvoering voorhanden is: verplicht niet tot andere informatie of bewerkingslagen van reeds beschikbare informatie;
- zorg er voor dat de frequentie van de informatieverstrekking zo laag mogelijk is: in beginsel moet een eenmalige verstrekking volstaan;
- zorg er voor dat de informatie voldoet aan de eis "need to know" en niet "nice to know";
- zorg er voor dat de informatie wordt verstrekt op momenten die logistiek goed aansluiten op het communicatie- en/of productieproces van het bedrijf;
- sluit bij informatieverstrekking ketenafhankelijkheid uit: als er voor informatie een afhankelijkheid van andere bedrijven of organisaties is, is de ervaren regeldruk verhoudingsgewijs hoger.

Wij adviseren om de bovenstaande uitgangspunten consequent in acht te nemen als nieuwe transparantieplichtingen worden overwogen.

Geen directe relatie tussen doel transparantieplichting en omvang ervaren regeldruk

In de onderzochte cases zijn diverse doelen van de transparantieplichtingen in beeld gebracht. Daartoe behoren het informeren van burgers en het beschermen van burgers. Het onderzoek laat zien dat er geen directe relatie tussen het doel van de transparantieplichting en de omvang van de ervaren regeldruk is. Er zijn met andere woorden geen doelen die per definitie tot verhoudingsgewijs meer regeldruk leiden.

Verschillen in uitvoeringsvarianten van de verplichting beïnvloeden niet of nauwelijks de omvang van de ervaren regeldruk

De 14 cases bieden de mogelijkheid om verschillende uitvoeringsvarianten op hun effecten te onderzoeken en met elkaar te vergelijken. Zo zijn onderzocht:

- een directe verstrekking van de informatie aan de burger via een afzonderlijke informatiedrager, zoals bijvoorbeeld een brief;
- een indirecte verstrekking van de informatie aan de burger via een branche- of overheidswebsite; en
- een verstrekking van de informatie via het product zelf, bijvoorbeeld door het gebruik van een label, sticker of bijsluiter.

Op basis van het onderzoek is geen duidelijke relatie tussen de verschillen in uitvoeringsvarianten en de omvang van de ervaren regeldruk te leggen. Hierop is één uitzondering. Het rechtstreeks schriftelijk informeren per brief of in enig ander hard copy vorm, zoals bijvoorbeeld een flyer, leidt tot meer ervaren regeldruk. Extra regeldruk wordt onder meer veroorzaakt door de noodzakelijke extra porti-kosten, het bijhouden van adressenbestanden en het verwerken van retour ontvangen brieven. Dit pleit er voor om bij nieuwe informatieplichten zeer terughoudend te zijn om deze per brief of in enig ander hard copy vorm uitvoering te geven.

Wij adviseren zeer terughoudend te zijn met transparantieplichtingen die via een brief of in enig ander hard copy verstrekking ten uitvoer moeten worden gebracht.

Tenslotte

Het rapport over de regeldruk bij transparantieplichtingen maakt duidelijk dat minder regeldruk niet een kwestie is van meer of andere spelregels. De huidige spelregels voor goede wet- en regelgeving zijn toereikend om onnodige regeldruk te voorkomen en om tot effectieve regelgeving te komen. Waarin bij transparantieplichting nog een slag te maken is, is de naleving van deze spelregels. Die kan en moet consequenter om elk risico op onnodige regeldruk en ineffectieve regelgeving uit te sluiten. En natuurlijk ook om het voor één ieder, bedrijf en consument/patiënt, inzichtelijk te maken, welke gevolgen nieuwe verplichtingen hebben. Een brief met gelijke inhoud en strekking hebben wij gezonden aan uw collegaminister van Economische Zaken in zijn hoedanigheid van coördinerend verantwoordelijk bewindspersoon voor het verminderen van de regeldruk voor bedrijven.

Wij hopen u met dit advies over de transparantieplichtingen het belang van consequente naleving van de spelregels voor goede wet- en regelgeving inzichtelijk te hebben gemaakt en zien uw reactie op deze brief met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris