

Aan de minister van Economische Zaken
De heer H.G.J. Kamp
Postbus 20101
2500 EC DEN HAAG

Datum
10 april 2017

Onderwerp
Regeldruk als gevolg
van beleidsregels van
het Rijk

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/MK/2017/072

Bijlage(n)
1

Geachte heer Kamp,

Algemeen verbindende voorschriften (avv's), zoals wetten, algemene maatregelen van bestuur (AMvB) en ministeriële regelingen veroorzaken regeldruk. Daarnaast zijn er beleidsregels. Deze mogen alleen worden gebruikt voor invulling van beleidsruimte.¹ Uit een in opdracht van Actal uitgevoerd onderzoek blijkt dat beleidsregels van het Rijk aanvullende verplichtingen kunnen bevatten en daarmee ook regeldruk veroorzaken. De regeldrukgevolgen worden echter veelal niet in beeld gebracht, ondanks dat de spelregels van het kabinet daartoe verplichten.²

Verder treft het Rijk ook andere algemene regels, zoals werkvoorschriften, uitvoeringsregels en gedragscodes. De uitvoeringsorganisaties en toezichthouders die deze regels opstellen, noemen ze vaak ten onrechte ook beleidsregels. Deze regels bevatten eveneens aanvullende verplichtingen voor bedrijven. En ook van deze regels wordt de regeldruk niet in beeld gebracht. Gelet op het feit dat de uitvoerende en toezichthoudende instanties die deze regels opstellen deel uitmaken van het Rijk, valt de regeldruk ook onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. Het feit dat de regeldruk niet in beeld wordt gebracht bij de totstandkoming van een wet, een AMvB en/of een ministeriële regeling, en ook niet bij het opstellen van de regels zelf, betekent dat zij ook niet zichtbaar is (gemaakt) in de verantwoording van de resultaten van kabinetsdoelstellingen om de regeldruk te verminderen.

Het onderzoek heeft sterke aanwijzingen gevonden dat de regeldruk van de betreffende regels substantieel is. De beleids- en andere algemene regels die in het onderzoek zijn gevonden, zijn afkomstig van maar liefst 93 organisaties. Het onderzoek heeft vijf regels nader bekeken. Deze regels veroorzaken een regeldruk voor bedrijven van ongeveer € 500 miljoen. Het gebrek aan aandacht voor de regeldrukgevolgen van de beleids- en andere algemene regels leidt ertoe dat

¹ Art. 1.3, lid 4 Awb: "Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan". Zie ook blz. 14 van het Handboek Meting Regeldruk: "Een beleidsregel is een algemene regel die op schrift is vastgesteld door het Rijk voor het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan, anders dan een algemeen verbindend voorschrift", zie https://www.kcwj.nl/sites/default/files/totaal_handboek_1-7-2014.pdf

² Zie blz. 14 van het Handboek Meting Regeldruk https://www.kcwj.nl/sites/default/files/totaal_handboek_1-7-2014.pdf

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@actal.nl

www.actal.nl
actal_info

deze substantiële regeldruk buiten beeld blijft. En dat er kansen op minder belastende alternatieven worden gemist. In sommige gevallen kunnen zelfs vraagtekens bij de noodzaak van de regels worden geplaatst.

Om de extra regeldruk als gevolg van de beleidsregels zo veel mogelijk te beperken is het noodzakelijk dat het Rijk zorgt voor een consequente naleving van de eigen spelregels op het terrein van de regeldruk en kwaliteit van de regelgeving. Volgens die spelregels moeten de gevolgen voor de regeldruk ook voor beleidsregels in beeld worden gebracht en bij de besluitvorming over nut en noodzaak van die regels worden gewogen. Bovendien moet daarbij worden gezien of en in hoeverre er minder belastende alternatieven zijn voor wat er in de beleidsregels is neergelegd.

Aanleiding

Wij hebben de afgelopen jaren met enige regelmaat signalen van bedrijven ontvangen over regeldruk die wordt veroorzaakt door beleidsregels van het Rijk. Beleidsregels worden naar hun aard geacht uitzonderingen mogelijk te maken. In de praktijk blijkt echter dat uitvoerders en toezichthouders die ruimte voor uitzonderingen niet geven. Boetes en eventuele andere sancties zijn dan het gevolg. De beleidsregels blijken daarmee in de praktijk een verplichtend karakter te hebben. Ze leiden daardoor extra regeldruk.

Aantal en aard van de signalen zijn voor ons aanleiding geweest om deze niet meer als incident op te pakken, maar om een breder onderzoek naar de gevolgen van beleidsregels uit te voeren. Ons onderzoek is beperkt gebleven tot regels gericht op bedrijven.³ In het onderzoek bleek dat de term beleidsregel niet alleen wordt gebruikt voor zuivere beleidsregels, d.w.z. beleidsregels die aan de criteria van de Awb voldoen⁴, maar ook wordt gehanteerd voor andere algemene regels (niet zijnde algemeen verbindende voorschriften). Vaak noemen de organisaties die deze regels opstellen, ze ook beleidsregels. Maar ook andere namen komen voor, zoals gedrags- en uitvoeringsregels, protocollen, zienswijzen en leidraden.

Met deze brief informeren wij u als coördinerend bewindspersoon, verantwoordelijk voor het verminderen van regeldruk voor bedrijven, over de uitkomsten en aanbevelingen van ons onderzoek. Het onderzoeksrapport⁵ is als bijlage bij deze brief gevoegd. Wij hebben aan de Minister van Veiligheid en Justitie, als coördinerend verantwoordelijk bewindspersoon voor de kwaliteit van de regelgeving in Nederland, een brief met gelijke inhoud en strekking gezonden. In afzonderlijke brieven aan de desbetreffende beleidsverantwoordelijke bewindspersonen gaan wij in op de case-specifieke aanbevelingen uit ons onderzoek.

Het onderzoek

Doel van ons onderzoek is om de praktijk rondom de totstandkoming van beleids- en andere algemene regels in beeld te brengen. Bovenal moet het onderzoek een antwoord geven op de vraag of deze regels extra regeldruk (kunnen) veroorzaken: regeldruk die bij het tot stand

³ Dat wil niet zeggen dat er geen regels zijn met gevolgen voor burgers. Om de doorlooptijd van het onderzoek echter beperkt te houden zijn die buiten beschouwing gebleven.

⁴ Art. 1:3, lid 4 Awb.

⁵ Rapport Sira Casestudy "Beleidsregels" maart 2017, zie www.actal.nl.

komen van de onderliggende wet- en regelgeving niet was voorzien of niet in beeld was gebracht. De afzonderlijke onderzoeksopdrachten luiden als volgt:

1. Beschrijf wat in de praktijk onder beleidsregels wordt verstaan en zet dit af tegen de definities van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het Handboek Meting Regeldruk.
2. Breng het landschap aan beleids- en andere algemene regels in beeld vanuit de organisaties die deze opstellen en de verschillende vormen waarin deze regels in de praktijk voorkomen.
3. Ga na of de regels regeldruk veroorzaken en wat uitvoeringsorganisaties en toezichthouders concreet ondernemen om dit te voorkomen.

Hieronder volgen onze bevindingen en aanbevelingen.

Wees kritisch bij het opstellen van beleidsregels

Het onderzoek laat zien dat 93 organisaties van het Rijk beleidsregels hebben getroffen die op bedrijven gericht zijn.⁶ Het aantal verschilt daarbij per organisatie. Organisaties als de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) en de Belastingdienst kennen enkele honderden beleidsregels. Bij andere organisaties, zoals de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), zijn dat er tussen de 100 en 250.

De beleidsregels vervullen een belangrijke functie. Zij stellen het Rijk in staat om duidelijkheid te bieden over de wijze waarop het avv's uitvoert en beleidsruimte invult. Dat is ook vanuit de optiek van minder regeldruk voor burgers en bedrijven erg belangrijk, omdat op deze manier de door hen ervaren regeldruk wordt verminderd. Dat kunnen de regels echter alleen bereiken als zij zich beperken tot het bieden van duidelijkheid en niet als ze ook gebruikt worden om allerlei aanvullende verplichtingen op te leggen. Dit strookt niet met de eisen die de Awb aan de beleidsregels stelt.⁷ En het maakt de regels erg diffuus. Gelet op het grote aantal regels, de hoge frequentie waarmee zij wijzigen, de gelaagdheid met wet- en regelgeving, en het aantal organisaties dat de regels stelt, is de door bedrijven (ervaren) regeldruk hoog.

Wij adviseren het kabinet om geen extra verplichtingen in beleidsregels op te nemen en deze regels alleen te gebruiken conform art. 1:3, lid 4 Awb, met als doel de voorspelbaarheid van overheidshandelen voor bedrijven en burgers te vergroten.

Eenduidigheid in terminologie en naamgeving beleidsregels noodzakelijk

De praktijk laat zien dat uitvoeringsorganisaties en toezichthouders een grote variëteit aan termen of benamingen voor beleidsregels gebruiken. Afgezien van het gebruik van de term beleidsregel zelf zijn er in de praktijk wel meer dan 20 verschillende termen en begrippen om deze regelgeving te duiden. Als voorbeelden kunnen worden genoemd uitvoeringsregels, nadere regels, protocollen, consultatiedocumenten, adviezen, zienswijzen, handhavingskaders, richtlijnen, normen, handboeken, leidraden, instructies, brochures, info-bladen, codes, toezichtkaders, interpretaties, richtsnoeren, basisinspectie-modules, procedures en publicaties. De diversiteit in terminologie zorgt bij ondernemers voor verwarring en onduidelijkheid over status en impact van de regelingen, en niet zelden ook onnodige extra regeldruk (die zoals

⁶ Voor beleidsregels met effecten voor burgers zijn dat er 74.

⁷ Zie art. 1:3, lid 4 Awb

hierboven al aangegeven vooral bij inspectie, controle en handhaving optreedt). De verwarring en onduidelijkheid kan worden voorkomen door uitvoering te geven aan Artikel 44a van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.⁸ Dit artikel schrijft voor om in het opschrift en de citeertitel van een regeling, waarbij een beleidsregel wordt vastgesteld, uitdrukkelijk het woord 'beleidsregel' te gebruiken.

Wij adviseren het kabinet om binnen de gehele rijksoverheid een eenduidig gebruik van begrippen en termen bij het opstellen van beleidsregels te bewerkstelligen en om te voorkomen dat voor beleidsregels andere termen worden gebruikt.

Wij adviseren bovendien om te voorkomen dat bedrijven en burgers met zogeheten beleidsregels worden geconfronteerd die in werkelijkheid geen beleidsregels zijn.

Schrap beleidsregels indien en voor zover die mede gebruikt zijn om (aanvullende) verplichtingen op te leggen

De regels die de diverse instanties uitvaardigen als beleidsregels, bevatten vaak aanvullende verplichtingen. Een voorbeeld hiervan is de Basis Inspectie Module van de Inspectie SZW. Daarin is onder meer de aanvullende verplichting om de nevenwerkzaamheden van werknemers te registreren opgenomen. Een ander voorbeeld is de (aanvullende) eis van een exportomzet van minimaal 10x het subsidiebedrag in de beleidsregels bij de DHI-subsidieregeling⁹ van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Duidelijkheid voor de ondernemer is er mee gediend als het gebruik van beleidsregels beperkt blijft tot het invullen van beleidsruimte. En de beleidsregels dus niet worden gebruikt voor het opleggen van allerlei nieuwe en aanvullende verplichtingen. Het verdient aanbeveling om beleidsregels te schrappen indien en voor zover die ook aanvullende verplichtingen aan bedrijven opleggen.

Wij adviseren het kabinet om bestaande beleidsregels te (doen) schrappen indien en voor zover zij aan bedrijven aanvullende verplichtingen opleggen.

Verplichte toets op regeldruk blijft in de praktijk achterwege

De door het kabinet opgestelde spelregels om onnodige regeldruk te beperken strekken zich op papier, maar niet in de praktijk ook uit tot beleidsregels. Het gaat dan om de spelregels dat de nuloptie expliciet moet worden overwogen, minder-belastende alternatieven moeten worden gezien, en kwalitatief en kwantitatief de regeldruk in beeld moet worden gebracht. Deze spelregels zijn opgenomen in de 'Aanwijzingen voor de Regelgeving', het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK), de bedrijfseffectentoets en het Handboek Meting Regeldruk.

De praktijk laat zien dat deze spelregels over het algemeen niet worden toegepast bij de beleidsregels. Er is voor deze regels in werkelijkheid geen toets op de regeldrukgevolgen. De

⁸ Stcrt. 1998,45

⁹ Subsidieregeling demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies investeringsvoorbereidingsstudies; Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 26 februari 2016, nr. MinBuza- 2016.119392.

regeldruk van beleidsregels is dientengevolge ook niet zichtbaar in de verantwoording van de resultaten van kabinetsdoelstellingen om de regeldruk te verminderen.

Nog afgezien van de daartoe bestaande verplichting¹⁰ is er alle aanleiding om bij deze regels een toets op de regeldruk uit te voeren. Alleen al de vijf cases uit ons onderzoek brengen een extra regeldruk van circa € 500 miljoen met zich mee. De omvang van deze regeldruk kan wel eens een verklaring zijn voor het verschil tussen door ondernemers beleefde regeldruk en de door het kabinet berekende regeldruk. Ook blijkt dat er minder-belastende alternatieven worden gemist. Zo had de extra regeldruk als gevolg van de hygiëncode voor de brood- en bakkerssector beperkt kunnen blijven tot circa € 0,7 miljoen in plaats van de € 5,2 miljoen die nu het gevolg van de code is. Uitvoering van een regeldruktoets had dit kunnen voorkomen.

De kabinetsspelregels zijn naar aard, inhoud en strekking toereikend om bij beleidsregels toegepast te worden. Er is geen reden de spelregels in deze te veranderen. Wel moet het Rijk de regeldruk van de beleidsregels, zoals dat hoort, in beeld brengen. En ook de toetsing op de regeldrukgevolgen van deze regels is nodig. Deze toetsing kan het beste gebeuren ten tijde van het opstellen van de regels. Dit maakt het ook mogelijk de gevolgen in de verantwoording van de resultaten van kabinetsdoelstelling zichtbaar te maken.

Het onderzoek laat zien dat ook buiten de categorie beleidsregels een woud van andersoortige algemene regels is geproduceerd door tot het Rijk behorende uitvoerings- en toezichtinstanties. Het kabinet mag voor de hierdoor voor bedrijven veroorzaakte ervaren regeldruk de ogen niet sluiten. Het verdient aanbeveling deze een plaats geven in een effectief regeldrukbeleid.

Wij adviseren het Rijk om er voor te zorgen dat de regeldrukgevolgen van beleidsregels en ook van andere algemene regels waarmee uitvoeringsorganisaties en toezichthouders werken, consequent in beeld worden gebracht en worden getoetst bij het opstellen van deze regels.

Wij adviseren u in het Handboek Meting Regeldruk te verduidelijken wie de toets op de regeldruk van de beleidsregels moet uitvoeren en wanneer deze (uiterlijk) moet worden uitgevoerd.

Alle bestaande algemene regels toetsen op gevolgen voor de regeldruk

De casestudy maakt duidelijk dat er nog erg veel te winnen is om bij beleids- en andere regels onnodige regeldruk voor bedrijven te voorkomen. Net als bij wetgeving is het van belang om bij deze regels telkens kritisch te kijken naar de bevoegdheid om aanvullende verplichtingen op te leggen. En is het van belang om de regels consequent op de gevolgen voor regeldruk te toetsen.

Voor reeds bestaande beleidsregels is het gewenst om deze te schrappen indien en voor zover zij aanvullende verplichtingen bevatten en het betreffende organisatieonderdeel van het Rijk

¹⁰ Zie blz. 14 Handboek Meting Regeldruk.

daartoe niet bevoegd is. Dat dient ook te gelden voor andere algemene regels van het Rijk. Wij beseffen dat dit een forse inspanning voor uitvoerders en toezichthouders betekent, maar gezien de mogelijkheden om de regeldruk te verminderen, is een toetsing van bestaande regels zeer de moeite waard. Om de last in de tijd te spreiden kan deze toetsing bijvoorbeeld worden uitgevoerd als een regeling wordt gewijzigd of geëvalueerd.

Wij adviseren het kabinet om bij wijziging of evaluatie van bij het Rijk in uitvoering of toezicht gehanteerde beleidsregels en andere algemene regels consequent de gevolgen voor de regeldruk te (laten) toetsen.

Tenslotte

Wij hopen u met dit advies inzicht te hebben gegeven in de gang van zaken rondom de totstandkoming van beleidsregels en andere algemene regels en de gevolgen die de huidige praktijk voor de regeldruk van ondernemers heeft. De regeldruk die wordt veroorzaakt door deze beleids- en andere algemene regels van het Rijk, is momenteel een blinde vlek in de regeldrukaanpak. Wij raden het kabinet aan om op korte termijn dit lek in de toetsing van deze regelgeving op de gevolgen voor regeldruk te dichten. De kloof tussen berekende en beleefde regeldruk zou hierdoor wel eens aanzienlijk kleiner kunnen worden.

Wij zien uw reactie op deze brief met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris