



162

Besluit van 30 maart 2000, houdende instelling van een Adviescollege toetsing administratieve lasten

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken 27 maart 2000, nr. WJZ 00020493, gedaan mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Gelet op artikel 5, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Er is een Adviescollege toetsing administratieve lasten, hierna te noemen: het college.

Artikel 2

Het college heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over:

- a. de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van voorgenomen wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen;
- b. door ministeries vastgestelde departementale actieprogramma's inzake de reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van bestaande regelgeving.

Artikel 3

Het college bestaat uit een voorzitter en twee andere leden.

Artikel 4

1. Bij het uitoefenen van de taak, bedoeld in artikel 2, aanhef en onder a, brengt het college zijn advies uit binnen vier weken na ontvangst van de relevante stukken.
2. Indien de regelgeving inhoudelijk zodanig complex is dat het college zich niet in redelijkheid binnen de termijn van het eerste lid een afgewogen oordeel kan vormen, kan het college besluiten zijn advies ten hoogste vier weken later uit te brengen.

Artikel 5

Na beëindiging van de werkzaamheden draagt het college het archief over aan het Ministerie van Economische Zaken.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en vervalt, behoudens eerdere intrekking, vier jaar na de inwerkingtreding.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten.

Onze Minister van Economische Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit dat met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 30 maart 2000

Beatrix

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Uitgegeven de *twintigste* april 2000

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

In deze nota van toelichting wordt mede namens de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties een toelichting gegeven op het besluit, houdende instelling van een Adviescollege toetsing administratieve lasten.

1. Aanleiding

Bij regeling van 27 november 1998 (Stcrt. nr. 232) is de Commissie administratieve lasten ingesteld, naar haar voorzitter ook wel de Commissie Slechte genoemd. Deze commissie had tot taak adviezen uit te brengen die kunnen leiden tot een substantiële vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Op 10 mei 1999 heeft de commissie een tussenrapportage uitgebracht, geheten «De papierberg te lijf». Het kabinet heeft in zijn reactie op dat rapport bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 20 oktober 1999 (Kamerstukken II 1999–2000, 24 036, nr. 138) aangegeven dat het voornemens is naar aanleiding van dat rapport een extern adviescollege in het leven te roepen. Doel van het adviescollege zou in de eerste plaats moeten zijn door toetsing van voorgenomen regelgeving op de gevolgen voor de administratieve lasten bij te dragen aan de verinnerlijking van aandacht voor de administratieve-lastenproblematiek bij de ministeries.

Op 25 november 1999 heeft de commissie haar eindrapport uitgebracht, geheten «Regels zonder overlast». Het belang van het instellen van een extern adviesorgaan als hierboven bedoeld wordt daarin nogmaals onderstreept. In zijn reactie op dit eindrapport heeft het kabinet zijn voornemen tot instelling van een adviescollege op basis van artikel 5 van de Kaderwet adviescolleges herhaald (Kamerstukken II 1999–2000, 24 036, nr. 148). Het nu voorliggende besluit strekt ertoe een Adviescollege toetsing administratieve lasten (hierna: het college) in te stellen.

2. Taak van het college

Het college heeft als belangrijkste taak te adviseren omtrent de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van voorgenomen wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen (zie artikel 2, onder a). Bij administratieve lasten gaat het in dit verband om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van het voldoen aan regelgeving en bijvoorbeeld niet om de administratieve lasten voor de overheid. Het begrip voorgenomen wetten omvat voorstellen van wet van de zijde van de regering, initiatiefvoorstellen van wet van de zijde van de Tweede Kamer, nota's van wijziging en amendementen.

Het college zal toetsen hoe de regelgever in het kader van voorgenomen regelgeving omgaat met zijn verantwoordelijkheid de druk van administratieve lasten zo laag mogelijk te houden; dat wil zeggen niet hoger dan voor het bereiken van het doel van de regelgeving nodig is.

Het college zal bij het uitbrengen van zijn advies over voorgenomen regelgeving in ieder geval twee zaken bezien. Ten eerste zal het college de wijze bezien waarop in de toelichting op de voorgenomen regelgeving de gevolgen voor de administratieve lasten in beeld zijn gebracht. Daarnaast zal de mate worden bezien waarin de regelgever er blijk van geeft te hebben gezocht naar de minst belastende optie om de betreffende beleidsdoelen te realiseren.

In verband met de reductie van de administratieve lasten van reeds bestaande regelgeving zullen de verschillende ministeries departementale actieplannen opstellen. Deze actieplannen zullen jaarlijks worden geactualiseerd. Het college kan over deze plannen en jaarlijkse actualise-

ringen, na vaststelling daarvan, adviseren (artikel 2, onder b). Deze adviezen kunnen dan door de ministeries worden betrokken bij de opstelling van hun plannen voor de toekomst.

3. Bevoegdheden en procedures

3.1. Inleiding

Het voorliggende instellingsbesluit bevat de taakomschrijving van het college, de bepaling van het aantal leden en enkele procedurele bepalingen. Dit zijn slechts enkele van de voorschriften die voor het functioneren van het college van belang zijn.

De belangrijkste voorschriften in dit verband staan in de Kaderwet adviescolleges (hierna: de Kaderwet). De Kaderwet is van toepassing op colleges die adviseren over algemeen verbindende voorschriften en voor niet meer dan de helft uit ambtenaren bestaan. Het besluit tot instelling van het Adviescollege toetsing administratieve lasten is om deze reden gebaseerd op de Kaderwet. In de Kaderwet is een aantal zaken geregeld die gemeenschappelijk zijn aan de adviescolleges op basis van deze wet. De hierin geregelde onderwerpen behoeven derhalve niet meer afzonderlijk in dit besluit te worden opgenomen. Het betreft bijvoorbeeld een regeling omtrent het secretariaat van een adviescollege en de mogelijkheid voor een adviescollege om een eigen reglement van orde op te stellen. De Kaderwet regelt tevens aan wie adviescolleges advies kunnen uitbrengen en welke procedures daarbij in acht moeten worden genomen. Ook in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid van bestuur zijn bepalingen opgenomen die voor de werkzaamheden van het college van belang zijn.

Teneinde een meer compleet beeld te schetsen van bevoegdheden en procedures die gelden ten aanzien van het college en van de faciliteiten voor het college volgt hierna, onderscheiden naar de fase waarin de adviesprocedure zich bevindt, een overzicht.

3.2 Adviesaanvragen en advisering op eigen initiatief

Een adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek van de minister wie het aangaat (in de eerder genoemde kabinetsstandpunten vaak aangeduid als de eerstverantwoordelijke minister) of van een van beide kamers der Staten-Generaal (artikel 17 Kaderwet). Daarnaast kan een adviescollege de minister wie het aangaat ook uit eigen beweging adviseren (artikel 18 Kaderwet). Van een voornemen daartoe moet een adviescollege zowel de desbetreffende minister als de Staten-Generaal in kennis stellen. De Kaderwet maakt het niet mogelijk dat een adviescollege uit eigen beweging een van beide kamers der Staten-Generaal adviseert.

3.3 Hulpmiddelen bij selectie en advisering

Bij de selectie van de voorgenomen regelgeving waarover het college op eigen initiatief wil adviseren, kan het college gebruik maken van het regelgevingsoverzicht van de interdepartementale Werkgroep voorgenomen regelgeving. De interdepartementale Werkgroep voorgenomen regelgeving is op 16 mei 1995 ingesteld (Stcrt. 96). De werkgroep heeft als taak een overzicht samen te stellen – en periodiek te actualiseren – van door ministeries voorgenomen regelgeving ten aanzien waarvan de daarvoor eerstverantwoordelijke minister in de bijbehorende toelichting in ieder geval de door de werkgroep in dat overzicht aangegeven vragen moet beantwoorden. Deze vragen, die in de bijlage bij het instellingsbesluit van 16 mei 1995 zijn opgenomen, hebben betrekking op de bedrijfseffecten, de milieugevolgen en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgenomen regelgeving. Voorgenomen regelgeving

met naar verwachting substantiële gevolgen voor de administratieve lasten (een van de bedrijfseffecten) zal derhalve vrijwel altijd op het overzicht van de werkgroep terug te vinden zijn. Bij de selectie van de voorgenomen regelgeving waarover het op eigen initiatief wil adviseren, kan het college tevens gebruik maken van de op de meeste ministeries aanwezige wetgevingsprogramma's. Deze programma's zullen door de desbetreffende ministeries aan het college ter beschikking worden gesteld.

Artikel 19, eerste lid, van de Kaderwet bepaalt dat een adviescollege zich voor het inwinnen van inlichtingen kan wenden tot daartoe door de minister wie het aangaat aangewezen ambtenaren. Ook de Algemene wet bestuursrecht schrijft in artikel 3:7, eerste lid, voor dat het bestuursorgaan waaraan advies wordt uitgebracht aan de adviseur (i.c. een adviescollege), al dan niet op verzoek, de gegevens ter beschikking stelt die de adviseur nodig heeft voor de goede vervulling van zijn taak. Op grond van deze wetsartikelen kan het college bijvoorbeeld bij de minister wie het aangaat de relevante stukken opvragen inzake de voorgenomen regelgeving waaromtrent het uit eigen beweging wil adviseren (zie artikel 5, eerste lid). Omtrent het inwinnen van inlichtingen bij een of beide kamers der Staten-Generaal stelt de Kaderwet geen regels terwijl de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op de Staten-Generaal. In verband met de mogelijkheid tot het inwinnen van inlichtingen zal het college derhalve afspraken dienen te maken met de Tweede of Eerste Kamer der Staten-Generaal.

In het kader van zijn advisering kan het college het oordeel vragen van een panel van ondernemingen over de te verwachten praktische administratieve consequenties van voorgenomen regelgeving. Daarmee krijgt het college hierover informatie uit de eerste hand, namelijk van het bedrijfsleven zelf. Ik zal er zorg voor dragen dat tijdig een panel wordt gevormd.

3.4 Gang van zaken na uitbrengen van het advies

In het eerder genoemde kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie administratieve lasten is ten dele omschreven hoe de minister die een advies van het college heeft ontvangen, hiermee om zal gaan. In het voorliggende besluit zijn hieromtrent geen afzonderlijke bepalingen opgenomen. Aangesloten zal worden bij de algemeen gebruikelijke procedures. Uitgangspunt bij de voorziene procedure is dat de adviezen van het college serieus genomen dienen te worden, maar dat tegelijkertijd de advisering door het college de voortgang van de regelgeving niet te veel moet belemmeren. De procedures zijn, samengevat, de volgende.

Artikel 22 van de Kaderwet regelt dat indien het advies wordt uitgebracht aan een van de kamers der Staten-Generaal, een adviescollege een afschrift daarvan zendt aan de minister wie het aangaat.

Als het advies van het college betrekking heeft op een voorstel van wet dat afkomstig is van de regering of op het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, voegt de eerstverantwoordelijke minister het advies, samen met zijn reactie daarop, bij de stukken die aan de ministerraad worden toegezonden. De ministerraad kan zo beoordelen of in voldoende mate met het advies is rekening gehouden. Het advies van het college zal na behandeling in de ministerraad deel uitmaken van het dossier zoals dat om advies zal worden voorgelegd aan de Raad van State. De Raad van State is de laatste adviseur van de regering en adviseert pas nadat alle overige adviezen zijn ingewonnen.

Indien het advies betrekking heeft op het ontwerp van een ministeriële regeling of een nota van wijziging zal de eerstverantwoordelijke minister in beginsel met het vaststellen van die regeling respectievelijk met het

indienen van een nota van wijziging wachten totdat het college zijn advies heeft uitgebracht. Zou dat niet gebeuren dan kan met het advies geen of onvoldoende rekening worden gehouden. Het feit dat gewacht zal moeten worden vloeit voort uit artikel 3:8 van de Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat in of bij een besluit¹ waaromtrent advies is uitgebracht, de adviseur wordt vermeld die het advies heeft uitgebracht. Uitzondering hierop vormt in ieder geval de situatie dat het college zijn advies te laat, dat wil zeggen na afloop van de termijn van artikel 4, eerste lid, uitbrengt. In een dergelijke situatie behoeft niet per se gewacht te worden op het advies (zie ook artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht). Indien het college in verband met de complexiteit van de voorgenomen regelgeving, met toepassing van artikel 4, tweede lid, besluit zijn advies ten hoogste vier weken later uit te brengen, zal de minister het advies, waar dat voor hem enigszins mogelijk is, wel moeten afwachten.

Als het gaat om het ontwerp van ministeriële regelingen schrijft artikel 24, eerste lid, onder a, van de Kaderwet voorts voor dat, indien de eerstverantwoordelijke minister om het advies ten aanzien van een dergelijk ontwerp heeft gevraagd en het advies tijdig is uitgebracht, deze minister de beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst van het advies in kennis stelt van zijn standpunt over dat advies.

Het hierboven omschreven betreft de wijze waarop door de ministers wie het aangaat zal worden gehandeld. De Algemene wet bestuursrecht is immers, zoals reeds hierboven is vermeld, niet van toepassing op de Staten-Generaal en de Kaderwet bevat geen bepalingen omtrent de door de Staten-Generaal te hanteren procedures. De beider kamers der Staten-Generaal zullen om deze reden zelf kunnen bepalen welke procedures gehanteerd zullen worden.

De openbaarheid van de adviezen, ten slotte, is geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob). Deze wet is van toepassing op ministers, maar ook op andere bestuursorganen, zoals de adviescolleges op grond van de Kaderwet. Artikel 9 van de Wob verplicht een bestuursorgaan onder meer tot actieve openbaarmaking van het advies binnen vier weken nadat het advies is uitgebracht. In artikel 10 van de Wob staan de redenen opgesomd op grond waarvan openbaarmaking achterwege dient te of kan blijven. De Wob is niet van toepassing op de Staten-Generaal.

4. Tijdelijk karakter van het college

Het beperken van de administratieve lastendruk is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de ministeries. Het is de bedoeling dat bij de betrokken ministeries een proces van verinnerlijking plaatsvindt van die verantwoordelijkheid. Evenzeer mag worden verwacht dat bij de beide kamers der Staten-Generaal een groter inzicht zal ontstaan in de gevolgen van wet- en regelgeving voor de omvang van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Verwacht mag worden dat deze verinnerlijking binnen enkele jaren bereikt zal zijn. De toetsing door het college fungeert daarbij als aanjager. Om deze reden heeft het college een tijdelijk karakter en wordt het ingesteld door middel van een koninklijk besluit op grond van artikel 5 van de Kaderwet. Na drie jaar zullen de werkzaamheden en resultaten van het college worden geëvalueerd. Daarnaast wordt, zoals vermeld in het eerder genoemde kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie Slechte, gewerkt aan een blijvend versterkte instrumentering van de toetsing die ministeries zelf uitvoeren ter zake van de gevolgen van voorgenomen regelgeving.

¹ Artikel 3:9a van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de afdeling over advies van overeenkomstige toepassing is op voorstellen van wet.

Artikelsgewijs

Artikel 2

Met het begrip administratieve lasten worden heel in het algemeen lasten als gevolg van het voldoen aan administratieve verplichtingen bedoeld. Daarbij kan gedacht worden aan de verplichtingen tot het aanvragen van een vergunning, het bijhouden van een administratie, het verstrekken van gegevens en dergelijke. Het gaat bij de advisering van het college om die administratieve lasten voor het bedrijfsleven, die het gevolg zijn van wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Onder het begrip voorgenomen wetten worden niet alleen voorstellen van wet uitgaande van de regering en initiatiefvoorstellen van wet uitgaande van de Tweede Kamer der Staten-Generaal begrepen, maar ook nota's van wijziging en amendementen op bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in behandeling zijnde voorstellen van wet.

De Kaderwet spreekt steeds van advisering aan regering en beide Kamers der Staten-Generaal. De tekst van dit besluit sluit aan bij deze terminologie. De advisering zal bijvoorbeeld, indien van toepassing, formeel aan de regering, maar in feite aan de eerstverantwoordelijke minister plaatsvinden.

In de taakomschrijving is, ten slotte, niet uitdrukkelijk opgenomen dat het college desgevraagd en op eigen initiatief kan adviseren aan de regering en desgevraagd aan een van de beide kamers der Staten-Generaal. Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting vermeld, schrijven de artikelen 17 en 18 van de Kaderwet dit reeds voor.

Artikel 3

Artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet bepaalt dat leden van een adviescollege worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Bij de samenstelling van het college zal er dan ook op worden gelet dat het personen betreft met expertise en gezag op het terrein van de administratieve lasten en met een uiteenlopende maatschappelijke achtergrond (bestuur, bedrijfsleven en wetenschap).

Artikel 4

Artikel 4 ziet niet op de advisering achteraf over de departementale actieplannen, bedoeld in artikel 2, aanhef en onder b. Daarvoor geldt derhalve geen adviestermijn.

De termijn van het eerste lid begint te lopen vanaf het moment dat het college de relevante stukken inzake de voorgenomen regelgeving ontvangt. Dit zal niet altijd op hetzelfde moment zijn. Indien de eerstverantwoordelijke minister of een van de kamers der Staten-Generaal een verzoek om advies indienen zullen in het algemeen de relevante stukken direct worden meegestuurd. Echter, indien het college aan de eerstverantwoordelijke minister te kennen geeft dat het op eigen initiatief omtrent voorgenomen regelgeving wil adviseren (aan de Staten-Generaal mag het college niet op eigen initiatief adviseren), zal deze minister het college de relevante stukken uiteraard eerst nog moeten toezenden.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink