

Werkprogramma 2015

Minder  
regeldruk  
Meer  
ruimte voor  
vernieuwing

The logo for Actal, featuring a blue diagonal slash followed by the word "Actal" in a bold, black, sans-serif font.

Actal Werkprogramma 2015



# Inhoud

**Voorwoord**

**Doelen en taken**

**Speerpunt 1**

Rollen, taken en verantwoordelijkheden van overheid en samenleving

**Speerpunt 2**

Decentralisaties binnen de overheid

**Speerpunt 3**

Verantwoording, registratie en controle

**Speerpunt 4**

Ruimte voor ontwikkeling, innovatie en groei

**Regeldrukbeleid en regeldrukaudit**

**Internationaal**

**Werkprogramma in vogelvlucht**

**Colofon**

# Voorwoord

**Het Werkprogramma 2015 van Actal staat in het teken van ruimte voor vernieuwing. Ruimte voor vernieuwing van het regeldrukbeleid, waardoor ondernemers, burgers en professionals meer kunnen ondernemen en hun leven en werk naar eigen inzicht beter vorm kunnen geven. Ruimte die leidt tot meer economische dynamiek en die maatschappelijke partijen in staat stelt in te spelen op veranderingen in onze samenleving.**

De Nederlandse samenleving ondergaat momenteel een aantal veranderingen. Deze veranderingen vinden in diverse maatschappelijke domeinen plaats. De herstructurering van financiële markten legt nieuwe eisen op aan banken en andere financiële instellingen. Op de arbeidsmarkt is de simpele tweedeling tussen werknemers in vaste en in tijdelijke dienst vervangen door een baaierd aan nieuwe soorten arbeidsrelaties. En in de “participatiesamenleving” krijgen mensen een grotere eigen verantwoordelijkheid in de sociale zekerheid en de zorg. De kern van veel van deze ontwikkelingen is dat de heterogeniteit toeneemt en bestaande scheidslijnen vervagen: ‘One size does not fit all.’

Bovenstaande ontwikkelingen moeten worden vervat in nieuwe wet- en regelgeving. Recente ervaringen in bijvoorbeeld het fiscale domein leren dat het opstellen van steeds gedetailleerdere wetten en regels een doodlopende weg is. De uitdaging is om eenvoudige, transparante en uitvoerbare wet- en regelgeving op te stellen die het tegelijkertijd wel mogelijk maakt om recht te doen aan de specifieke situaties van mensen en organisaties. Actal adviseert regering en parlement hoe dit kan worden verwezenlijkt met zo min mogelijk regeldruk voor burgers en bedrijven. Daarbij hanteren wij evenals in voorgaande jaren de volgende vier meerjarige thema’s:

1. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van overheid en samenleving;
2. Decentralisaties binnen de overheid;
3. Verantwoording, registratie en controle;
4. Ruimte voor ontwikkeling, innovatie en groei.

Het zwaartepunt van onze adviezen ligt in 2015 bij thema’s 2 en 4. In 2013 en 2014 hebben wij geadviseerd over hoe de decentralisaties het beste hun beslag konden krijgen. In 2015 monitoren wij welke gevolgen de decentralisaties hebben voor de regeldruk voor bedrijven en burgers. Daarbij helpen wij ook gemeenten om hun taken lastenluw in te richten.

Verder besteden wij in 2015 meer aandacht aan de ruimte voor vernieuwing (thema 4). Het gaat daarbij om ruimte voor bedrijven om te investeren en te innoveren. En om ruimte voor mensen om hun leven en werk zo veel mogelijk naar eigen inzicht in te vullen en daarbij zo goed mogelijk in te spelen op de uitdagingen die de maatschappelijke ontwikkelingen aan hen stellen.

Den Haag, 28 augustus 2014

Jan ten Hoopen

Collegevoorzitter

Eric Helder

Collegelid

Lili Doude van Troostwijk

Collegelid

# Doelen en taken

Actal heeft als taakopdracht om bij te dragen aan het verminderen van onnodige regeldruk. Daarbij gaat het er om dat de overheid zijn doelen verwezenlijkt en tegelijk mensen zo min mogelijk door regels worden belemmerd. Actal onderscheidt hierbij drie doelgroepen: (a) bedrijven, (b) burgers, en (c) beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid.

Actal zoekt nieuwe mogelijkheden om de regeldruk in Nederland te beperken. De mogelijkheden reikt het vervolgens aan regelgevers (regering en Staten-Generaal) aan om te benutten. Het adviescollege werkt samen met organisaties binnen en buiten Nederland, waaronder zijn zusterorganisaties in andere Europese lidstaten. Op basis van het instellingsbesluit 2011 heeft Actal drie taken om zijn doelen te bereiken. Het College heeft tot taak om de regering of beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren:

- a. over de gevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving voor de regeldruk;
- b. over het systeem van beoordeling van de effecten van voorgenomen wet- en regelgeving;
- c. over strategische vraagstukken op het terrein van regeldruk, mede op basis van signalen.

In 2014 wordt het mandaat van Actal verbreed. Het College krijgt de taak erbij gekregen om desgevraagd ook gemeenten te adviseren over hoe zij de lokale regeldruk kunnen beperken en verminderen. Het kabinet doet met deze uitbreiding een verder beroep op Actal als expertisecentrum. De nieuwe taak is vooral ook van belang met het oog op de decentralisaties die het Rijk heeft ingezet met betrekking tot de langdurige zorg, de jeugdzorg en de sociale zekerheid.

In dit werkprogramma staat een uitwerking van de wijze waarop Actal zijn taken in 2015 zal invullen.

## **De gevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving voor de regeldruk.**

Het beperken van de onnodige regeldruk begint bij het zo lastenluw mogelijk vorm geven van nieuwe wet- en regelgeving. Regelgevers moeten een goede afweging maken van de maatschappelijke gevolgen van nieuw beleid. Actal heeft als taak om te beoordelen of dit vanuit het perspectief van het beperken van onnodige regeldruk naar behoren gebeurt. Het doet dit door belangrijke wet- en regelgeving te toetsen op de gevolgen voor de regeldruk, voordat deze naar de Ministerraad gaat.

Het beoordelingskader van deze ex ante toets bestaat uit de drie volgende vragen:

1. Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder-belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening?

Actal toetst slechts een deel van de voorgenomen wet- en regelgeving. Bij de keuze om een voorstel te selecteren voor ex ante toetsing hanteert Actal de verwachte (gepercipieerde) omvang van de regeldrukgevolgen als criterium. Verder kan Actal ook in 2015 op verzoek adviseren over initiatiefwetsvoorstellen en amendementen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

### **Het systeem van beoordeling van de effecten van voorgenomen wet- en regelgeving.**

Uitgangspunt bij het toetsen van voorgenomen wet- en regelgeving is dat ministeries zelf verantwoordelijk zijn voor het goed en volledig in beeld brengen van de gevolgen voor de regeldruk en voor het transparant maken van de gemaakte beleidskeuzes. Het kabinet heeft daartoe een aantal spelregels opgesteld en bepaalde 'checks and balances' ingericht, zowel tussen als binnen ministeries. Actal bekijkt periodiek of en in

hoeverre deze 'governance structuur' tot de gewenste resultaten leidt. Dit gebeurt door middel van de zgn. Regeldrukaudit. Dit onderzoek is voor het eerst in 2012 gehouden. Ten einde ministeries voldoende tijd te geven om de adviespunten naar aanleiding van het onderzoek te implementeren heeft het College destijds besloten om de audit slechts één keer per twee jaar te doen. In juni 2014 is een begin gemaakt met de tweede audit, die begin 2015 zal zijn afgerond. Meer hierover staat in het hoofdstuk 'Regeldrukbeleid en Regeldrukaudit' (zie verderop in dit werkprogramma).

### **Strategische vraagstukken op het terrein van regeldruk, mede op basis van signalen.**

Door middel van strategische advisering kan Actal gevraagd en ongevraagd adviseren over regeldruk en de mogelijkheden om deze te verminderen. Zowel de regering als de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen Actal om advies vragen.

Bij de strategische advisering wil Actal zo goed mogelijk aansluiten bij de praktijk. Dit betekent dat we in onze onderwerpkeuze aansluiten bij de regeldruk zoals burgers, bedrijven en professionals die in de alledaagse praktijk ervaren. Hiervoor maken we onder meer gebruik van de signalen die wij van hen ontvangen.

Een belangrijk middel voor de strategische advisering vormen de sectorscans. Deze scans bezien bestaande wetgeving vanuit het perspectief van een economische sector of een andere maatschappelijke doelgroep. Centrale vraag daarbij is of en in hoeverre wetgeving het meest geëigende en minst belastende instrument van de overheid is om haar beleidsdoelen te verwezenlijken. Door economische en maatschappelijke sectoren centraal te stellen kan een sectorscan tegenstrijdigheden in wetgeving bloot leggen. Verder kijken de scans naar hoe het beleid (inclusief uitvoering en toezicht) in de praktijk “op de werkvloer” uitpakt. Met de sectorscans wil Actal bijdragen aan de maatwerkaanpak, waarmee het kabinet beoogt de regeldruk voor specifieke doelgroepen merkbaar te verminderen.

### Vier thema's

Actal probeert zijn adviezen goed te verdelen over de drie doelgroepen bedrijven, burgers, professionals. En we willen recht doen aan de verschillende aspecten van regeldruk.

We hanteren daarbij vier meerjarige thema's, te weten:

1. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van overheid en samenleving;
2. Decentralisaties binnen de overheid;
3. Verantwoording, registratie en controle;
4. Ruimte voor ontwikkeling, innovatie en groei.

De adviezen die voor 2015 staan gepland, zullen aan de hand van deze thema's nader worden geduid.



# Speerpunt 1

## Rollen, taken en verantwoordelijkheden van overheid en samenleving

Het beperken van de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals vraagt om een heldere afweging van de beoogde beleidsdoelen van regelgeving tegen de verwachte gevolgen voor de regeldruk. De centrale vragen daarbij zijn: Is er een taak voor de overheid? En zo ja, is regelgeving het meest aangewezen instrument? Het stellen van deze vragen moet er toe bijdragen dat (de keuze voor) wetgeving weloverwogen wordt gemaakt. Wetgeving moet niet uit gewoonte als vanzelfsprekende oplossing worden ingezet.

Actal stelt deze vragen niet alleen bij nieuwe wetsvoorstellen maar ook als het beziet of en in hoeverre bestaande wetgeving nog voldoende 'up-to-date' is. Een belangrijk instrument daarbij zijn de zgn. sectorscans. Ook in 2015 zal Actal een aantal van dergelijke scans uitvoeren, mede naar aanleiding van signalen die wij uit de samenleving hebben ontvangen over onnodig hoge regeldruk in deze sectoren.





Wetgeving wordt periodiek geëvalueerd. Daarbij staat onder meer de vraag centraal of en in hoeverre de wetgeving wel de gestelde doelen verwezenlijkt. Momenteel besteden beleidsevaluaties nog niet veel aandacht aan de vraag of ook de verwachte gevolgen voor de regeldruk wel bewaarheid zijn geworden en in die zin ook merkbaar zijn. Actal zal daarom in 2015 voor vier nog te selecteren dossiers onderzoeken of de uiteindelijke regeldrukgevolgen ('ex post') overeenkomen met de destijds ('ex ante') verwachte gevolgen.

**Actal zal in 2015:**

- adviseren over de wetsvoorstellen die zijn gericht op het stroomlijnen van het wettelijk kader met betrekking tot de energiemarkten;
- onderzoek uitvoeren naar de regeldruk die voortvloeit uit de wetgeving die betrekking heeft op geneesmiddelen;
- voor vier dossiers onderzoeken of de werkelijke gevolgen voor de regeldruk overeenkomen met de destijds verwachte gevolgen.

# Speerpunt 2

## Decentralisatie binnen de overheid

Het kabinet heeft in 2014 beleidsverantwoordelijkheden met betrekking tot het jeugdbeleid, de langdurige zorg en de sociale zekerheid bij gemeenten belegd. In onze adviezen over deze decentralisatiedossiers hebben wij gewezen op de risico's die de decentralisaties meebrengen voor de regeldruk. In 2015 willen wij mede op basis van signalen die wij hierover ontvangen, bezien of en in hoeverre deze risico's ook werkelijkheid worden. Daarbij zullen wij vanuit onze nieuwe taak richting gemeenten bijdragen aan het afwenden van de risico's voor een toename van de regeldruk. Inmiddels hebben wij de eerste verzoeken van de gemeenten ontvangen. Verder zijn wij betrokken bij het programma 'Beter en Concreter', het programma van de VNG en de ministeries van BZK en EZ gericht op het terugdringen van regeldruk en het verbeteren van de (juridische) kwaliteit van regels.

### Actal zal in 2015:

- advies uitbrengen over wetsvoorstellen die betrekking hebben op de elektronische overheid en elektronische identificatie;
- de regeldrukgevolgen bezien van de decentralisaties van de participatiewet en van de jeugdzorg en de langdurige zorg;
- op verzoek van gemeenten advies uitbrengen over het beperken van de regeldruk op lokaal niveau.





# Speerpunt 3

## Verantwoording, registratie en controle

De vermindering van regeldruk richtte zich van oudsher op het domein van verantwoording, registratie of controle. Het gaat daarbij om vragen als:

- Is het nodig om de informatie te vragen van alle betrokken bedrijven? Of is een beperktere/gerichtere vraag mogelijk? Kan bij een terugkerende vraag voor een lagere frequentie worden gekozen?
- Wordt optimaal gebruik gemaakt van gegevens die reeds elders beschikbaar zijn? Worden elektronische mogelijkheden voor de vereenvoudigde uitwisseling van gegevens daarbij goed benut?
- Wordt voldoende aangesloten op de wijze waarop burgers en bedrijven hun administraties inrichten? Of moeten zij een (onnodig belastende) vertaalslag maken naar de informatie die overheden vragen.

Deze vragen komen aan bod bij de afweging van beleidsalternatieven en uitvoeringsmogelijkheden. Ze komen niet alleen aan bod in de 'ex ante'-toetsing van nieuwe wetsvoorstellen, maar vormen ook belangrijke handvatten voor het beoordelen van bestaande wet- en regelgeving. Zo spelen ze een prominente rol bij het beoordelen van signalen die Actal ontvangt van burgers en vooral bedrijven over onnodig belastend toezicht. In 2014 zijn wij gestart met een onderzoek naar lastenluwe handhaving. Dit wordt in 2015 afgerond.

**Actal zal in 2015:**

- adviseren over de nadere wetgeving in het kader van het Omgevingsrecht;
- beoordelen of en in hoeverre beleidsalternatieven in voorgenomen regelgeving worden afgewogen;
- onderzoek doen naar ongeveer 25 signalen en advies uitbrengen naar aanleiding van signalen die voldoende gegrond zijn;
- adviseren over hoe toezicht en handhaving lastenluw kunnen worden vorm gegeven.

# Speerpunt 4

## Ruimte voor ontwikkeling, innovatie en groei

Regelgeving is belangrijk, omdat het de speelruimte voor bedrijven creëert om te ondernemen. Ook is zij noodzakelijk voor een gelijk speelveld, waarop ondernemingen met elkaar kunnen dingen om de gunsten van hun klanten. Maar regelgeving kan deze strijd ook frustreren, bijvoorbeeld als zij in de weg staat van productontwikkeling en procesinnovatie. Regelgeving maakt dan ontwikkeling en vernieuwing niet alleen duurder maar zelfs in het geheel onmogelijk. Zij kan dan ten koste gaan van bijvoorbeeld verduurzaming en vergroening van producten en diensten.

In 2014 zijn wij gestart met een onderzoek naar de relatie tussen regeldruk en de ruimte voor innovatie en vernieuwing. Het eerste onderzoek betreft de ruimte voor innovatie in de 'high tech medical'-sector. Het onderzoek krijgt de vorm van een sectorscan waarin regeldruk wordt gezien vanuit het perspectief van de ondernemer.



Sectorscans sluiten daarmee goed aan op de werkwijze van de maatwerk aanpak van het kabinet. Andere sectorscans (metaal, kinderopvang, logistiek) hebben al een plek in deze aanpak.

Vernieuwing vindt niet alleen plaats in de private sector. Zij treedt ook op in maatschappelijke sectoren als onderwijs en zorg. Actal zal in 2015 ook onderzoeken of en in hoeverre het wettelijk kader voor onderdelen van deze sectoren vernieuwing in de weg staan. Met dit onderzoek willen we de weg vrij maken voor een efficiëntere inzet van middelen in dergelijke sectoren en voor product- en procesvernieuwing die het maatschappelijk rendement van deze sectoren vergroot.

**Actal zal in 2015:**

- adviseren op basis van een sectorscan 'High tech medicals';
- onderzoek doen naar en adviseren over het wegnemen van belemmerende regelgeving voor (vernieuwing in) de zorg.



# Regeldrukbeleid en regeldrukaudit

Sinds 2011 heeft Actal als taak om te adviseren over het systeem waarmee ministeries de effecten beoordelen van voorgenomen wet- en regelgeving voor de regeldruk voor bedrijfsleven, burgers en professionals. Wij brengen dit advies uit in de vorm van de Regeldrukaudit. Het advies is gebaseerd op een onderzoek naar de kwaliteit van de wetgevingsdossiers en een analyse van de wijze waarop de ministeries de aandacht voor het beperken van onnodige regeldruk in hun wetgevingsproces hebben geborgd.

De eerste regeldrukaudit heeft plaatsgevonden in 2011-2012. In 2014 zijn wij begonnen met de tweede Regeldrukaudit. Deze audit zal ook aandacht besteden aan de vraag of en in hoeverre de ministeries de aanbevelingen uit de eerste audit goed hebben opgevolgd. Zij wordt in 2015 afgerond.

Een belangrijke aanbeveling uit de eerste audit was het verder verspreiden van goede voorbeelden. Actal heeft in 2013-2014 vijf 'best practice'-sessies georganiseerd om de uitwisseling van goede ideeën tussen ministeries, VNG en IPO te stimuleren. Gelet op de appreciatie van deze bijeenkomsten is er alle reden om hiermee ook in 2015 door te gaan.

## Actal zal in 2015:

- adviseren over de mate waarin aandacht voor regeldruk binnen en tussen ministeries goed is geborgd;
- 3 'best practice'-sessies organiseren.

# Internationaal

Regeldruk wordt in belangrijke mate veroorzaakt door regels en richtlijnen van de Europese Unie. Onze aandacht en inzet beperken zich daarom niet tot de nationale ontwikkelingen en regelgeving. Actal participeert in de High Level Group of Independent Stakeholders on Administratieve Burden die de Europese Commissie adviseert over het verminderen van regeldruk. Actal werkt daartoe samen met zijn zusterorganisaties in het netwerk “RegWatchEurope”. De leden van dit netwerk delen ervaringen en attenderen elkaar op ontwikkelingen met betrekking tot Europese wet- en regelgeving die gevolgen kunnen hebben voor de regeldruk in hun respectievelijke Lidstaten. Ook delen zij hun inzichten en ervaringen met het verminderen van regeldruk met de Europese Commissie en het Europese Parlement. Het netwerk omvat momenteel organisaties uit Nederland (2000), Duitsland (2006), Zweden (2008), het Verenigd Koninkrijk (2009) en Tsjechië (2012). In 2015 zal ook in Frankrijk een soortgelijke organisatie werkzaam zijn.

Nederland wordt in 2016 voorzitter van de Europese Unie. Tijdens de conferentie van EZ en Actal op 7 mei jl. gaf premier Rutte aan dat het verminderen van regeldruk uit Europa een belangrijk speerpunt wordt van het komende Nederlandse voorzitterschap. Wij zullen in 2015 het kabinet met adviezen

hierover terzijde staan. Daarbij zullen wij kijken naar de rol van een kwantitatieve netto-reductiedoelstelling en een onafhankelijke organisatie voor de advisering van de drie Europese instituties (Commissie, Parlement en Raad).

Ten slotte attendeert Actal jaarlijks de regering en de Staten-Generaal op nieuwe voornemens en voorstellen van de Europese Commissie die mogelijk grote gevolgen voor de regeldruk in Nederland hebben. In onze “attenderingsbrief” wijzen wij op deze voornemens en voorstellen.

## **Actal zal in 2015:**

- de regering en de Staten-Generaal adviseren over de Europese aanpak van regeldruk;
- de regering en de Staten-Generaal attenderen op die onderdelen van het Werkprogramma van de Europese Commissie die belangrijke gevolgen hebben voor de regeldruk in Nederland.

# Werkprogramma in vogelvlucht

Speerpunten	Doelgroepen	Onderwerpen
<b>Speerpunt 1</b> Rollen, taken en verantwoordelijkheden van overheid en samenleving	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Adviseren over de wetsvoorstellen die zijn gericht op het stroomlijnen van het wettelijk kader met betrekking tot energiemarkten. Onderzoek uitvoeren naar de regeldruk die voortvloeit uit de wetgeving die betrekking heeft op geneesmiddelen. Voor vier nog te selecteren dossiers onderzoeken of de werkelijke regeldrukgevolgen overeenkomen met de verwachte gevolgen.
<b>Speerpunt 2</b> Decentralisaties binnen de overheid	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Advies uitbrengen over wetsvoorstellen die betrekking hebben op elektronische overheid en elektronische identificatie. De regeldrukgevolgen bezien van de decentralisaties van de participatiewet en van de jeugdzorg en de langdurige zorg. Op verzoek van gemeenten advies uitbrengen over het beperken van de regeldruk op lokaal niveau.
<b>Speerpunt 3</b> Verantwoording, registratie en controle	Bedrijven en burgers	Adviseren over de nadere wetgeving in het kader van het Omgevingsrecht.
	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Beoordelen of en in hoeverre beleidsalternatieven in voorgenomen regelgeving worden afgewogen. Onderzoek doen naar ongeveer 25 signalen en advies uitbrengen naar aanleiding van signalen die gegrond zijn. Adviseren over hoe toezicht en handhaving lastenluw kunnen worden vorm gegeven.
<b>Speerpunt 4</b> Ruimte voor ontwikkeling, innovatie en groei	Bedrijven	Adviseren op basis van een sectorscan 'High tech medicals'.
	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Onderzoek doen naar en adviseren over het wegnemen van belemmerende regelgeving voor (vernieuwing in) de zorg.
<b>Regeldrukbeleid en regelaudit</b>	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Adviseren over de mate waarin aandacht voor regeldruk binnen en tussen ministeries goed is geborgd. 3 'best practice'-sessies organiseren.
<b>Internationaal</b>	Bedrijven en burgers	De regering en de Europese instituties adviseren over de Europese aanpak van regeldruk. De regering en de Staten-Generaal attenderen op die onderdelen van het Werkprogramma van de Europese Commissie die belangrijke gevolgen hebben voor de regeldruk in Nederland.

# Colofon

.....  
**Tekst en redactie**

Actal, Den Haag

.....  
**Concept en realisatie**

VormVijf, Den Haag

.....  
**Fotografie**

Inge van Mill, Den Haag

.....  
**Actal**

Wijnhaven 26

Den Haag

Postbus 16228

2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66

F (070) 310 86 79

E [info@actal.nl](mailto:info@actal.nl)

I [www.actal.nl](http://www.actal.nl)

.....  
© 2014 Actal, Den Haag