



ADR/2016/310

Rapport Evaluatie Doelmatigheid Actal

Versie

Datum 9 maart 2016
Status Definitief

Colofon

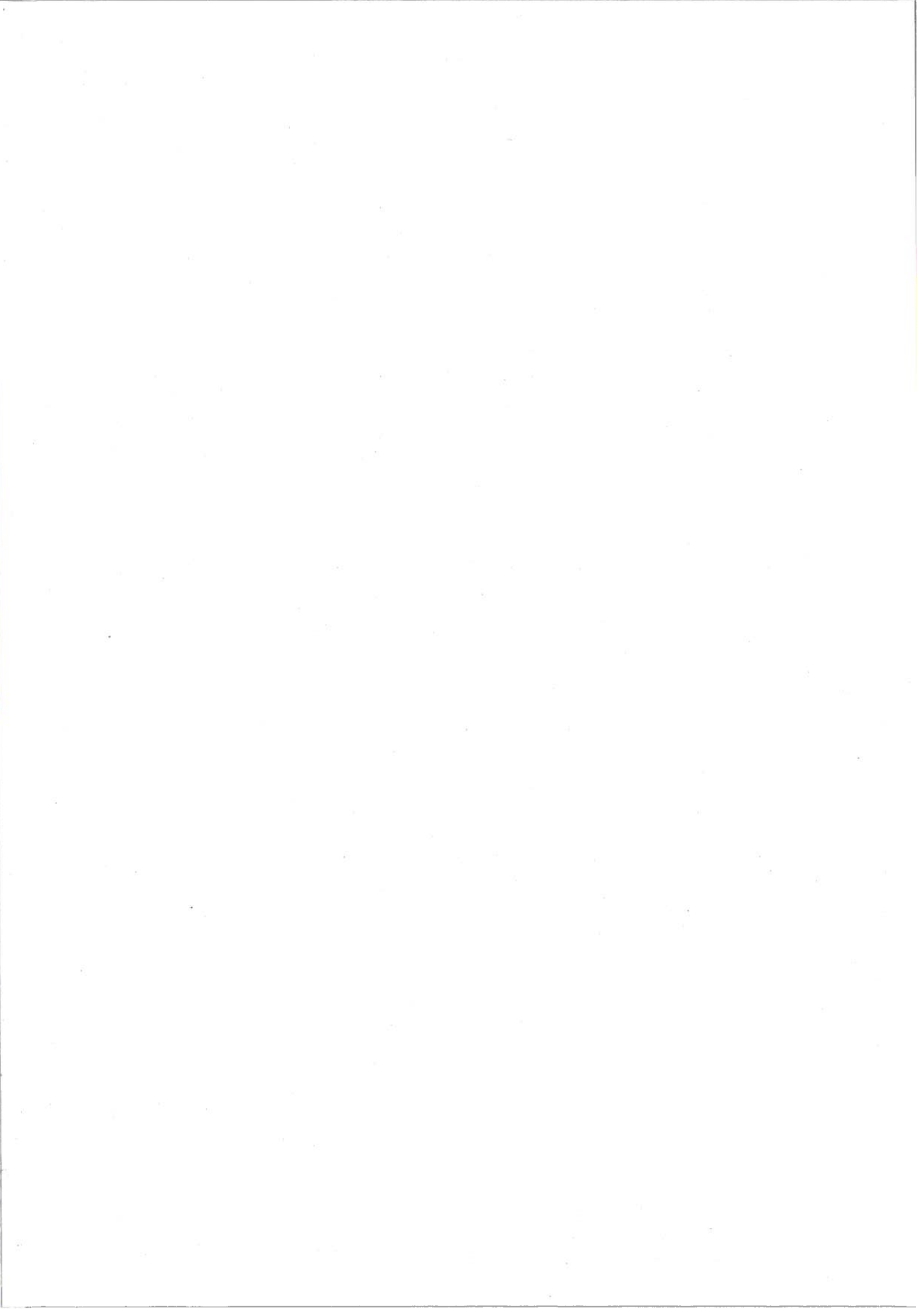
Titel Rapport Evaluatie Doelmatigheid Actal

Auteur(s) dhr. R.J. Wetting RA RO
mw. drs. L. Liao

Bijlagen

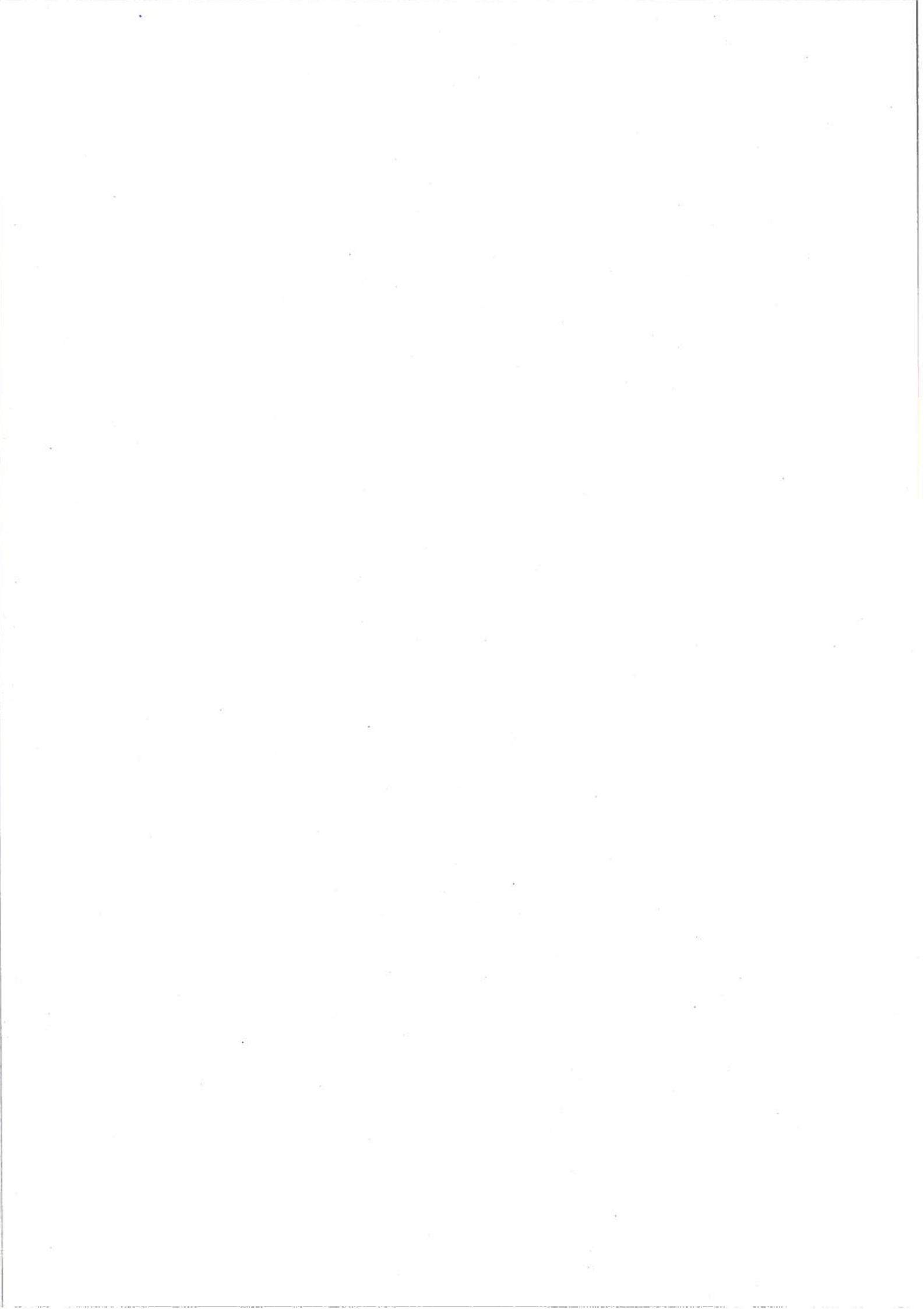
Inlichtingen **Auditdienst Rijk**
dhr. R.J. Wetting RA RO

r.j.wetting@minfin.nl



Inhoud

- 1. Samenvatting—7**
- 2. Opdracht—8**
 - 2.1 Aanleiding—8
 - 2.2 Begrenzings aan het doelmatigheidsonderzoek—8
 - 2.3 Doelstelling—8
 - 2.4 Onderzoeksvragen—9
 - 2.5 Afbakening—9
 - 2.6 Rapportage—9
- 3. Bevindingen Doelmatigheid Beleidsmatig—10**
 - 3.1 Kerntaken Actal—10
 - 3.2 Relatie activiteiten en kerntaken—10
 - 3.3 Rol Actal—11
 - 3.4 Positionering—13
 - 3.4.1 Regeldrukaudits—13
 - 3.4.2 Ex ante toetsing—14
 - 3.4.3 Strategische advisering—15
- 4. Bevindingen Doelmatigheid Bedrijfsmatig—18**
 - 4.1 Ervaren werkdruk; interne bedrijfsprocessen—18
 - 4.2 Mogelijkheden voor verbetering—19
 - 4.3 Kosten—19
- 5. Ondertekening—21**



1. Samenvatting

Uit ons onderzoek komen geen indicaties dat Actal als instrument van het Regeldrukbeleid en in zijn functioneren ondoelmatig is, met inachtneming van het volgende:

Beleidsmatige doelmatigheid

- De activiteiten die, mede op verzoek van het ministerie van EZ door Actal in Europees verband ontplooid worden en waarbij de nadruk ligt op inbreng van expertise of vertegenwoordiging van de lidstaat Nederland, hebben geen directe relatie met de kerntaken van Actal.
- Hoewel een andere positionering van ieder van de kerntaken binnen de rijksoverheid denkbaar is, kon met ons onderzoek geen indicatie verkregen worden dat een andere positionering ook doelmatiger zal zijn.
- De vraag is of de ex ante toetsing door Actal op grotere dossiers van voorgenomen wet- en regelgeving, nog toegevoegde waarde heeft en of niet volstaan kan worden met de periodieke regeldrukaudits.
- Het huidige regeldrukbeleid hecht belang aan de "dwingende ogen" van buiten, die door Actal vormgegeven is. Bij het vormgeven van het toekomstige regeldrukbeleid moet een afweging gemaakt worden of "dwingende ogen" nog steeds nodig zijn en zo, ja, in welke vorm die dan gestalte zou moeten krijgen.

Bedrijfsmatige doelmatigheid

- De materiële kosten per fte zijn in 2014 hoger dan het rijksgemiddelde. Dit wordt veroorzaakt door de huisvestingskosten. Het was bij het schrijven van dit rapport niet bekend in welke mate de verhuizing van Actal eind 2015 tot lagere huisvestingskosten in 2016 zullen leiden. De overige kosten per fte zijn bij Actal lager dan het gemiddelde.

2. Opdracht

2.1 Aanleiding

In het kader van de vermindering van regeldruk, is in 2000 een tijdelijke adviescommissie ingesteld, de adviescommissie toetsing administratieve lastendruk Actal. Het tijdelijke mandaat van Actal is enkele malen verlengd. In 2011 is een nieuw instellingsbesluit van kracht geworden. Het daarbij verstrekte mandaat (tot medio 2015) is in 2014 verlengd tot 1 juni 2017.

Actal heeft thans als taak het Kabinet gevraagd en ongevraagd te adviseren over de regeldrukeffecten van het rijksbeleid.

Medio mei 2016 wil de minister van EZ zijn visie op de toekomst van Actal met de Tweede Kamer delen. Met het oog daarop vindt een evaluatie plaats van het functioneren van Actal en de toegevoegde waarde die het heeft voor het regeldrukbeleid. Onderdeel van deze evaluatie is een beoordeling van de (bedrijfseconomische) doelmatigheid in het functioneren van Actal.

De directeur Regeldruk en ICT-beleid van EZ heeft de ADR gevraagd dit onderdeel van de evaluatie uit te voeren.

2.2 Begrenzings aan het doelmatigheidsonderzoek

Het functioneren van Actal is doelmatig als het niet meer offers vraagt dan nodig is om de taken goed uit te voeren. Dit houdt in dat enerzijds werkzaamheden worden verricht die nodig zijn voor de taakuitvoeringen en anderzijds dat deze werkzaamheden niet op een andere, meer efficiënte manier kunnen worden gedaan. Met andere woorden, doet Actal de goede dingen en doet hij de dingen goed.

De vraag of de werkzaamheden van Actal op een andere, meer efficiënte manier kunnen worden uitgevoerd, kunnen wij niet met stelligheid beantwoorden. De doelmatigheidsvraag houdt altijd een vergelijking van de huidige werkwijze met mogelijke alternatieven in. Inzicht in mogelijke alternatieven ontstaat tijdens het onderzoek. Zekerheid dat mogelijke alternatieven ook werkelijk voordeliger zijn kan ons onderzoek niet geven.

Wel kan het onderzoek voor dit deel van de vraag indicaties opleveren voor mogelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering. Verbeteringen die medewerkers van Actal zelf zien in de processen en procedures, en verbeteringen die bijvoorbeeld mogelijk zijn in de werkverdeling. Ook vergelijking van de kosten per FTE met bijvoorbeeld de handreiking overheidstarieven van het ministerie van Financiën, kan een indicatie geven.

2.3 Doelstelling

Doel van het onderzoek is om aan de hand van een aantal doelmatigheids-vragen inzicht te geven in het functioneren van Actal en in de verbeteringen die daarin volgens betrokkenen¹ mogelijk zijn.

¹ Betrokkenen zijn coördinerende ministeries, regeldrukcoördinatoren en medewerkers Actal.

2.4 Onderzoeksvragen

In het licht van bovengenoemde doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de rol en de kerntaak van Actal volgens het instellingsbesluit, de beleidsdirectie en Actal zelf?
2. Hoe verhouden de activiteiten van Actal zich tot de kerntaak van Actal.
3. Is de huidige positionering binnen de overheidskolom, volgens betrokkenen essentieel voor de taakuitvoering, of zijn ook andere opties mogelijk?
4. Interne organisatie en portefeuillevindeling: welke werkdruk wordt door medewerkers van Actal ervaren? Kan bij een andere verdeling van het werk een meer optimale inzet van het personeel bereikt worden?
5. Welke mogelijkheden zien de medewerkers van Actal om hun werkzaamheden, processen, procedures te verbeteren?
6. Hoe ziet het huidige (ambtelijke) kostenplaatje er uit (kosten per FTE) in vergelijking met wat de kosten per FTE zijn bij een beleidsdirectie en met de gemiddelde kosten bij de Rijksoverheid (handreiking tarieven Rijksoverheid)?

De antwoorden op de vragen 2 tot en met 6 geven indicaties over de doelmatigheid van Actal als "instrument" binnen het Regeldrukbeleid en voor het kostenbewust uitvoeren van de taken.

2.5 Afbakening

Dit onderzoek maakt deel uit van de bredere evaluatie van Actal. In de bredere evaluatie zal ook de effectiviteit en impact van de Actal-adviezen onderzocht worden. Dit gebeurt door een extern bureau. De ADR onderzoekt dus niet wat de kwaliteit van de adviezen van Actal is geweest.

Het onderzoek beperkt zich voorts tot het ambtelijk apparaat van de Adviescommissie en de verantwoordelijke functionarissen van de twee coördinerende departementen EZ en BZK.

Daarnaast is aan drie regeldrukcoördinatoren bij de ministeries van BZK, OC&W en V&J gevraagd naar hun ervaringen met en hun visie op Actal.

Andere stakeholders, zoals bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en politiek, zijn niet gehoord en vallen dus buiten de scope van dit onderzoek. Het onderzoek betreft geen Assurance-opdracht en er wordt geen accountantscontrole uitgevoerd.

2.6 Rapportage

Deze rapportage wordt uitgebracht aan de directeur Regeldruk en ICT van het Ministerie van EZ.

De concept versie van dit rapport is afgestemd met de opdrachtgever en met Actal. De rapportage is bedoeld voor intern gebruik. Opdrachtgever zal de rapportage doorgeleiden aan de DG B&I.

3. Bevindingen Doelmatigheid Beleidsmatig

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelmatigheid van Actal als "instrument" van het regeldrukbeleid. Dat doen we door na te gaan of Actal activiteiten uitvoert die passen bij de bedoelingen die de beleidsmaker had bij de instelling van Actal (doet Actal de goede dingen) en door na te gaan of een andere positionering van die activiteiten afbreuk aan die beleidsbedoelingen zou kunnen doen.

3.1 Kerntaken Actal

In dit hoofdstuk beschrijven wij de kerntaken volgens het instellingsbesluit van Actal en de zienswijze daarop van medewerkers van Actal en de beleidsdirecties.

Taken volgens instellingsbesluit

In het instellingsbesluit (2014) zijn in artikel 2 en 2a de kerntaken voor Actal aangegeven:

Artikel 2

Het college heeft tot taak de regering of beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren:

- a. 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;
- b. over de gevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving voor de regeldruk voor bedrijfsleven, burgers en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid, in overleg met de minister die het aangaat en indien die gevolgen naar verwachting omvangrijk zijn;
- c. over strategische vraagstukken op het terrein van regeldruk, mede op basis van signalen uit het bedrijfsleven en georganiseerde verbanden van burgers en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid.

Artikel 2a

Het college heeft tevens tot taak het op verzoek van gemeenten adviseren van die gemeenten:

- a. over de gevolgen van voorgenomen verordeningen en andere gemeentelijke regels voor de regeldruk voor bedrijfsleven, burgers en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid;
- b. over strategische vraagstukken op het terrein van regeldruk.

Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een verzoek dat wordt ingediend door het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

3.2 Relatie activiteiten en kerntaken

In dit hoofdstuk belichten wij vanuit de kerntaken de verschillende activiteiten die door Actal worden ontplooid.

Systemeaudit

In 2015 is een rapport uitgebracht over de tweede systeemaudit bij de departementen (Tweede regeldrukaudit, 2015). Deze systeemaudits passen naadloos bij de eerste kerntaak.

Ex ante toetsing op voorgenomen wet- en regelgeving

De activiteiten die Actal in het kader van deze kerntaak uitvoert, blijkens jaarplannen en jaarverslagen, passen goed bij deze kerntaak.

Strategische advisering

Gevraagd en ongevraagd advies geven past bij de kerntaken zoals aangegeven in het instellingsbesluit en volgt ook uit de kaderwet Adviescolleges (met name artikel 18).

Artikel 18 doet echter ook vermoeden dat het uit eigen beweging adviseren niet de primaire taak is en als een adviescollege van plan is met een eigen advies te komen, dan moet dat direct gemeld worden. Adviseren ongevraagd kan (mag) maar de hoofdtaak ligt volgens de Kaderwet bij het gevraagd adviseren. Die "beperking" in de kaderwet wordt echter met het instellingsbesluit voor Actal opgeheven. Artikel 2, lid c, van het instellingsbesluit lijkt in ieder geval die strekking te hebben. In het werkplan van Actal worden onderwerpen waarover Actal (uit eigen beweging) wil adviseren vermeld. Door goedkeuring van het werkplan door EZ, wordt dus ook ingestemd met de "ongevraagde" adviezen.

Internationaal

Wij zien, buiten de strategische advisering op het gebied van de Europese wet- en regelgeving, geen directe relatie tussen de internationaal ontplooide activiteiten en de kerntaken. Wij doelen hier dan met name op activiteiten waarbij de expertise van Actal in Europees verband wordt ingebracht of waarbij Actal de lidstaat Nederland vertegenwoordigt. Niettemin lijkt er, in ieder geval bij het ministerie van EZ, wel een behoefte te zijn aan invulling van deze taken. Deze activiteiten zijn met de goedkeuring van de begroting en de werkplannen eveneens expliciet goedgekeurd door de betrokken coördinerende ministeries.

Samenvattend:

De door Actal verrichte activiteiten passen goed bij de kerntaken die aan Actal met het instellingsbesluit zijn opgedragen, met uitzondering van de activiteiten die in Europees verband ontplooid worden en waarbij de nadruk ligt op inbreng van expertise of op vertegenwoordiging van de lidstaat Nederland.

3.3

Rol Actal

Wij constateren dat er verschillen in inzichten zijn tussen de coördinerende departementen en beleidsdepartementen enerzijds en Actal anderzijds over de rol en de wijze waarop er door Actal invulling moet worden gegeven aan de kerntaken, zoals verwoord in het instellingsbesluit.

Actal is van mening dat de rol van waakhond nog steeds nodig is om de aandacht voor regeldruk-gevolgen levend te houden, te meer daar er onder de ministeries nog steeds achterblijvers zijn. De (coördinerende) ministeries geven aan dat er ook andere mechanismen zijn die regeldruk op de agenda houden en dat er in die zin geen behoefte is aan adviezen vanuit een "waakhond"- rol.

Wij vragen ons af of de genoemde andere mechanismen, zonder enige druk van buitenaf, toereikend zullen zijn om de gewenste verbeteringen bij de (achterblijvende) ministeries tot stand te brengen.

Visie Actal op de eigen rol

Uit de toelichtingen op de website van Actal, bestudeerde jaarplannen en jaarverslagen en toelichtingen die in interviews met medewerkers van Actal gegeven zijn komt het volgende beeld naar voren van de visie die Actal heeft op de eigen rol.

Actal geeft invulling aan de kerntaken door het periodiek uitvoeren van onderzoeken bij departementen, door een selectie van voorgenomen wet- en regelgeving te toetsen op de gevolgen voor regeldruk en door het geven van strategische adviezen.

Het perspectief van waaruit Actal kijkt naar regeldruk is dat van de burgers en bedrijven die de gevolgen ervaren. In die zin heeft Actal de rol van "waakhond".

Om die taken goed uit te kunnen voeren is het volgens geïnterviewde medewerkers van Actal belangrijk dat Actal een onafhankelijke positie kan innemen ten opzichte van de ministeries.

Voor de gemeenten heeft Actal geen toetsfunctie, maar alleen een rol als kenniscentrum. Actal adviseert de gemeenten op verzoek en deelt de signalen die relevant zijn voor de gemeenten.

Actal heeft veel expertise opgebouwd juist door de combinatie van de ex ante toetsing en de signaleringsfunctie. Door die opgebouwde expertise wordt Actal ook steeds meer gezien als kenniscentrum. De waakhondfunctie en de kenniscentrum functie versterken naar de mening van Actal elkaar.

Bij de rol van waakhond past volgens Actal ook het actief zoeken naar knellende regeldruk. Dit betekent dat Actal actief in gesprek gaat met branche organisaties en andere maatschappelijke organisaties (bijv. beroepsverenigingen).

Visie op de rol van Actal bij beleidsdepartementen

Actal heeft volgens de geïnterviewde regeldrukcoördinatoren goed gefunctioneerd als een stok achter de deur, maar inmiddels is het gedachtegoed bij de departementen ingedaald. Volgens de regeldrukcoördinatoren van de drie departementen die wij in het kader van het onderzoek hebben gesproken, is een omslag reeds gemaakt.

Er zijn volgens de geïnterviewde regeldrukcoördinatoren, ook andere instrumenten die er aan bijdragen dat regeldruk aanhoudende aandacht krijgt. Genoemd zijn o.a. het Integraal Afwegingskader (IAK), de Internetconsultatie en de verplichting om in de Memorie van Toelichting uiteen te zetten welke regeldruk wordt verwacht en hoe deze is berekend.

Volgens de geïnterviewde regeldrukcoördinatoren is een apart orgaan als Actal dan ook niet meer nodig om een grotere bewustzijn van regeldruk te realiseren. Het onderwerp Regeldruk is inmiddels opgenomen als een van de kabinetsdoelstellingen en zal daarmee voldoende aandacht krijgen binnen de departementen.

De door ons gesproken regeldrukcoördinatoren zijn van mening dat Actal en de departementen elkaar zouden kunnen helpen en versterken, maar dan zou Actal naar hun mening meer een meedenk-rol moeten aannemen. De meedenk-rol is naar de beleving van de regeldrukcoördinatoren op dit moment op de achtergrond geraakt. Er is echter wel behoefte aan een soort kenniscentrum op het gebied van regeldruk. Maar de kennis zou ook op een andere wijze belegd en vastgehouden kunnen worden binnen het Rijk.

3.4 Positionering

In dit hoofdstuk gaan wij in op de positionering van de taken van Actal binnen de Rijksoverheid. Die positionering is van belang om de kerntaken goed uit te kunnen voeren en de rol die daarbij past goed in te kunnen vullen. Een andere positionering binnen de overheid kan invloed hebben op de uitvoering van de kerntaken en de rol die men tot nu toe daarbij van Actal verwacht. Hieronder geven wij per kerntaak aan of een andere positionering binnen de rijksoverheid al dan niet afbreuk zal doen aan een goede taakuitvoering. Daartoe zullen wij eerst per kerntaak duiden wat de uitvoering van de taak inhoudt.

3.4.1 Regeldrukaudits

Actal voert eenmaal in de twee jaar een audit uit bij alle departementen, behoudens de beleidsarme departementen (AZ, BUZA en DEF). In die audits onderzoekt Actal het systeem van registratie en beoordeling van de effecten van voorgenomen wet- en regelgeving voor de regeldruk. De audits worden door de accounthouders van Actal in nauwe afstemming met de verschillende departementen (dossierhouders en regeldrukcoördinatoren) uitgevoerd.

De audits werken volgens Actal als een reminder voor ministeries dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het verminderen van de regeldruk.

De taakinfilling volgens Actal

Met betrekking tot de positionering van deze taak binnen de Rijksoverheid komt uit de interviews met de medewerkers van Actal het volgende beeld naar voren.

Het primaire doel van de ministeries is het realiseren van beleidsdoelen. De aandacht voor vermindering van regeldruk is daarbij niet altijd vanzelfsprekend. Actal is er om te borgen dat de beleidsdoelen worden bereikt met zo min mogelijk regeldruk voor ondernemers, burgers en professionals.

Het feit dat regeldruk niet primair op het netvlies van de departementen staat, is naar de mening van de geïnterviewden niet vreemd: de departementen worden in eerste instantie aangesproken op het realiseren van beleidsdoelen, niet op het verminderen van de regeldruk. Bovendien is die regeldruk voor de departementen zelf niet voelbaar, maar wel voor de ondernemers, burgers en professionals.

De kwaliteit van de regeldrukparagraaf in de toelichting bij voorgenomen regelgeving verschilt volgens de geïnterviewden per departement en kan met het verstrijken van de tijd variëren. Als Actal weg zou vallen, dan zakt volgens de Actal medewerkers de aandacht voor regeldruk bij de ministeries ook weg.

Visie beleidsdepartementen op de taakinfilling door Actal

De geïnterviewde regeldrukcoördinatoren geven aan dat de aandacht voor regeldruk binnen de departementen waar zij werkzaam zijn, inmiddels in interne procedures en structuren is verankerd. Dwingende ogen van buiten het departement zijn daarbij volgens hen niet meer nodig om de aandacht voor regeldruk op de agenda te houden. Eén van de coördinerende departementen is van mening dat enige druk van buiten af nog steeds gewenst is om de aandacht voor regeldruk vast te houden.

Ter overweging

De tweede regeldrukaudit door Actal (2015) bevestigt het beeld dat verbeteringen inderdaad zijn doorgevoerd. Deze tweede audit geeft echter ook aan dat bij alle departementen nog verbeteringen mogelijk en nodig zijn. De audit maakt daarbij een indeling in koplopers, middengroep en achterblijvers. Met name voor de achterblijvers en in iets mindere mate wellicht voor de middengroep, kan een periodieke regeldrukaudit ons inziens er toe bijdragen dat de aandacht voor de ex ante afweging van regeldrukgevolgen, niet verslapt en mogelijk zelfs verbeterd.

Door de onafhankelijke positie van het adviescollege kunnen dergelijke audits met "gezag" worden uitgevoerd. Door respondenten is aangegeven dat voor de positionering van deze taak (regeldrukaudits) ook alternatieven binnen de Rijksoverheid denkbaar zijn, zonder dat aan het "gezag" waarmee deze audits worden uitgevoerd, afbreuk hoeft te worden gedaan. Genoemd zijn o.a. de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de ADR. Wij hebben met ons onderzoek geen inzicht gekregen in de uitvoeringskosten per mogelijke alternatief en kunnen daarom niet aangeven of uitvoering bij een alternatieve positionering voordeliger zal zijn.

3.4.2

Ex ante toetsing

De advisering betreft de voorgenomen wet- en regelgeving. Bij deze toetsing beziet Actal of nut en noodzaak uiteen zijn gezet, of aandacht is besteed aan (en is gekozen voor) minder belastende alternatieven, en of de regeldrukgevolgen kwantitatief in beeld zijn gebracht (en in de toelichting zijn vermeld). Bij dit laatste neemt Actal de berekeningssystematiek die door het kabinet goedgekeurd is, als uitgangspunt.

Departementen zijn verplicht om bij voorgenomen wet- en regelgeving de verwachte regeldruk mee te wegen. Jaarlijks neemt Actal enkele grote wetgevingstrajecten onder de loep. Daarnaast wordt, zo geeft Actal aan, door ministeries regelmatig ook om advies gevraagd bij nieuwe beleidsontwikkelingstrajecten.

De taakinfilling volgens Actal

Omdat voor de ex ante toets door Actal strikte deadlines bestaan, krijgt uitvoering van deze taak altijd prioriteit.

Uit de interviews met de medewerkers van Actal komt de volgende visie op de ex ante toetsing naar voren:

Actal kijkt op de grote dossiers al in een vroeg stadium met de ministeries mee, zodat reeds in een vroeg stadium aandacht voor lastenluwere alternatieven kan worden gevraagd. De toegevoegde waarde van Actal is in die vroege fasen groter, omdat er dan nog geen (politieke) beslissingen zijn genomen met betrekking tot de wet- en regelgeving.

De toegevoegde waarde van Actal is naar de mening van geïnterviewden Actal-medewerkers dat een onafhankelijke instantie blijft wijzen op het belang voor

goede besluitvorming om de gevolgen voor de regeldruk goed in beeld te brengen vanuit het perspectief van de ondernemers, burgers en professionals die met de wet te maken krijgen. Daarbij geldt dat hoe eerder Actal betrokken wordt, hoe effectiever de adviezen van Actal kunnen zijn en hoe beter onnodige regeldruk kan worden voorkomen.

Visie op de taakinvulling bij beleidsdepartementen

De geïnterviewde regeldrukcoördinatoren en betrokken functionarissen van de coördinerende departementen geven aan dat, in ieder geval bij hun departementen de ex ante afweging van regeldrukgevolgen inmiddels vaste vorm heeft gekregen in het beleidsontwikkelingsproces. Daarbij wordt overigens niet alleen naar de impact van voorgenomen beleidsinterventies gekeken op regeldruk, maar ook op andere voor het Kabinet belangrijke doelen. Denk daarbij aan bijvoorbeeld milieu, fraudepreventie, veiligheid etc. Actal richt zich daar niet in eerste instantie op. Doorvoeren van adviezen van Actal kan volgens de geïnterviewde regeldrukcoördinatoren daarom ten kosten gaan van andere rijksbeleidsdoelen. De regeldrukcoördinatoren en betrokken functionarissen van de coördinerende departementen vinden het daarom belangrijk dat een ex ante afweging niet beperkt blijft tot regeldruk en hebben minder behoefte aan adviezen die alleen daar op gericht zijn.

Ter overweging

De jaarplannen van Actal en de door Berenschot uitgevoerde evaluatie in 2015 laten zien dat de ex ante toetsing een steeds kleiner wordend deel is van de activiteiten van Actal. Sinds de wijziging van het mandaat in 2011 behoeven alleen "grote dossiers" nog aan Actal voorgelegd te worden. Daarbij is niet nader gedefinieerd wat onder "groter" verstaan dient te worden. Hoewel alle departementen wel een wetgevingskalender hebben, is het niet altijd helder op welk moment toetsing door Actal aan de orde zal zijn. Dit werkt misverstanden in de hand, waardoor Actal pas laat in het wetgevingstraject in actie kan treden en tegelijkertijd het betreffende departement zich overvallen voelt door de verplichte toetsing van Actal.

Voor het geven van adviezen met de betrekking tot de ex ante afweging van regeldrukgevolgen, is een onafhankelijke positionering naar onze mening binnen de rijksoverheid niet strikt noodzakelijk. Immers departementen zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk om deze afweging goed te organiseren, wat bij de periodieke regeldrukaudits getoetst wordt. Departementen lijken wel behoefte te hebben aan een expertisecentrum op het gebied van regeldruk.

De vraag die voorligt is of voortzetting van dit "instrument" van het regeldrukbeleid (ex ante toetsing) nog doelmatig is. Het antwoord op deze vraag volgt enerzijds uit de impact die de ex ante toets van Actal heeft op voorgenomen wet- en regelgeving. Dat onderzoek valt buiten de scope van het door ons uitgevoerde doelmatigheidsonderzoek. Anderzijds hangt de doelmatigheid van ex ante toetsing ook samen met de functie die het krijgt binnen het regeldrukbeleid voor de komende jaren.

3.4.3 Strategische advisering

Actal heeft de taakopdracht om strategische adviezen uit te brengen. Adviezen worden daarbij meestal uitgebracht op basis van ontvangen signalen over ervaren regeldruk. Actal gaat actief op zoek naar signalen. Een voorbeeld hiervan zijn de

sectorscans die door Actal worden uitgevoerd. In een dergelijke scan wordt de regelgeving die gevolgen heeft voor een bepaalde sector, bijvoorbeeld de logistieke sector, tegen het licht gehouden.

Actal heeft de signaleringsfunctie overgenomen van de inmiddels opgeheven Commissie Regeldruk Bedrijfsleven. Bij de wijziging van het Mandaat in 2011 heeft Actal de taakopdracht gekregen om ook adviezen uit te brengen naar aanleiding van signalen uit de samenleving. Ten slotte is het mandaat van Actal in 2011 ook uitgebreid met de taakopdracht om op hun verzoek gemeenten te adviseren over het verminderen van regeldruk als gevolg van gemeentelijke regelgeving.

De taakinvulling volgens Actal

Nationaal

Actal geeft aan dat de meeste signalen over ervaren regeldruk van de RVO ontvangen wordt. Daartoe is ook expliciet met RVO een afspraak gemaakt, omdat Actal graag gebruik maakt van bestaande kanalen voor informatie. Actal wilde niet nóg een klachtenloket oprichten en bemensen, want daarmee zou dubbel werk worden gedaan. Daarnaast komen er ook signalen binnen via de website van Actal. Ten slotte voert Actal ook overleg met brancheorganisaties, waarin de regeldruk van bestaande wetgeving aan de orde komt. Soms plaatst Actal naar aanleiding van die gesprekken oproepen of de doelgroepen een ontvangen signaal herkennen. Signalen kunnen op zich zelf staan en redelijk afgebakend zijn. Als signalen die los van elkaar bij Actal binnenkomen, wel een duidelijke samenhang laten zien in de problematiek rond regeldruk, dan kan Actal deze signalen bundelen. Signalen kunnen ook duiden op regeldruk problemen die departementsoverstijgend van karakter zijn.

Verder adviseert Actal ook over bestaande wet- en regelgeving. Dit doet het mede naar aanleiding van signalen uit de samenleving. Die signalen vormen in feite een soort klachten.

Internationaal

Op internationaal vlak is Actal al actief vanaf de start van het Europees actie programma voor de vermindering van regeldruk. De Europese Commissie streeft naar vermindering van regeldruk en heeft hiervoor eigen gremia in het leven geroepen. Actal als organisatie heeft geen formele adviestaak richting de Europese instellingen. Actal kan wel regering en Tweede Kamer adviseren over regeldruk uit Brussel, als onderdeel van zijn advisering over het verminderen van de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals in Nederland. Actal schrijft daartoe jaarlijks een brief aan de regering en de Tweede Kamer, waarin het attendeert op Brusselse wetgeving die mogelijk belangrijke gevolgen heeft voor de regeldruk voor Nederlandse bedrijven, burgers en professionals.

Daarnaast heeft Actal contacten met zusterorganisaties in andere Europese landen². Deze contacten zijn vooral bedoeld om kennis te delen en van elkaar te leren. Op

² Actal heeft samen met vier zusterorganisaties een samenwerkingsverband opgericht. Dit verband stelt de deelnemende organisaties in staat om hun Europese activiteiten te combineren en aldus op een efficiëntere

wijze te ontplooiën. De vier andere organisaties zijn:

- de 'Nationaler Normenkontrollrat' (NKR - Duitsland),
- de 'Swedish Better Regulation Council' (Regelrådet - Zweden),
- de 'Regulatory Policy Committee' (RPC - Verenigd Koninkrijk),
- de 'Regulatory Impact Assessment Board' (Komise RIA - Tsjechië).

die manier kan Actal in zijn adviezen aan regering en Staten-Generaal putten uit de ervaringen in andere landen. Gezamenlijk schrijven de zusterorganisaties soms een position paper aan de Europese Commissie, waarin zij hun inzichten delen over hoe de Europese aanpak van regeldruk het beste kan worden vorm gegeven. De achterliggende gedachte daarbij is dat als 50% van de regeldruk in Nederland zijn oorsprong in EU-regelgeving vindt, het onvoldoende is om alleen te kijken naar regeldruk met alleen een Nederlandse oorsprong.

Actal heeft geen formele adviesrol richting Europese instellingen en heeft naar eigen zeggen ook geen taak te vervullen. Wel wordt jaarlijks de Tweede Kamer door Actal per brief geïnformeerd over voorgenomen regelgeving vanuit Brussel die mogelijk regeldruk effecten kunnen hebben voor de Nederlandse bedrijven, burgers en professionals. Daarnaast doet het ministerie van Economische Zaken ook een beroep op de kennis van Actal met betrekking tot Europa. Actal participeert daarom in een contactgroep Better Regulation waarin de vermindering van regeldruk uit Brussel aan de orde komt. Actal adviseert EZ ook over bijv. de Europese regeldrukaanpak en het gebruik van kwantitatieve indicatoren daarin.

Visie op de taakinfilling bij beleidsdepartementen

De geïnterviewde regeldrukcoördinatoren geven aan dat signalen over ervaren regeldruk door departementen zelf ook verzameld worden met bijvoorbeeld met een uitbreiding van de internetconsultatie. Dit soort Actal-adviezen heeft voor hen steeds minder toegevoegde waarde.

Ter overweging

Naar onze mening is een goede uitvoering van deze taken, strategische advisering, niet gebonden aan een strikt onafhankelijke positionering. Vakkennis/expertise op het gebied van regeldruk is ons inziens wel een voorwaarde. Het systematisch vastleggen van signalen over ervaren regeldruk, zou ieder departement ook zelf moeten kunnen doen. Periodieke Regeldrukaudits kunnen dan vervolgens vaststellen of dat systeem goed werkt.

De vraag is of de investeringen die nodig zijn om de signaleringsfunctie binnen de departementen zelf te verankeren opwegen tegen de besparing die een beëindiging van deze taak van Actal oplevert.

De vijf deelnemende organisaties zijn onafhankelijke adviescolleges die elk in hun land een toetsende en agenderende rol vervullen op het gebied van betere regelgeving.

4. Bevindingen Doelmatigheid Bedrijfsmatig

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelmatigheid binnen de bedrijfsvoering van Actal. Daartoe geven wij de gevonden indicaties voor doelmatigheid binnen de bedrijfsprocessen en in de kosten.

4.1 Ervaren werkdruk; interne bedrijfsprocessen

Medewerkers van Actal geven aan dat de werkdruk binnen Actal goed verdeeld is. Wij zien binnen de werkprocessen geen indicaties dat niet doelmatig gewerkt zou worden.

Toelichting

In de praktijk heeft de ex ante advisering volgens de geïnterviewden altijd de prioriteit. Voor deze advisering geldt een strakke doorlooptijd van maximaal vier weken. In principe is de desbetreffende accounthouder binnen Actal verantwoordelijk voor de afhandeling van de ex ante adviseringen. Bij complexe wetgeving wordt een andere collega betrokken. Tevens worden alle concept adviezen aan alle collega's ter commentaar toegezonden. Daarna besluit het college over het advies in aanwezigheid van het gehele secretariaat.

Voor 2011 was het een verplichting alle voorgenomen regelgeving aan Actal voor te leggen voor een regeldruk toets. Actal maakte zelf de selectie over welke wetten zij een advies wenste uit te brengen. In 2011 is op dit punt een wijziging in het mandaat van Actal gekomen. Alleen de "grote dossiers" worden nog aan Actal voorgelegd. Deze wijziging heeft naar de mening van geïnterviewden het werk van Actal lastiger gemaakt. Voor de dossierhouder is het nu minder duidelijk of een wetsvoorstel aan Actal voorgelegd moet worden. Als er een verschil van inzicht tussen het departement en Actal is over of een wetsvoorstel in de categorie "grote dossiers" valt, is het voor Actal soms onduidelijk welke afspraken gevolgd moeten worden. Uiteindelijk is het aan Actal - mede ook vanuit zijn onafhankelijkheid - om te bepalen of een dossier voor toetsing aan Actal moet worden voorgelegd. Maar door het feit dat nu minder dossiers ex ante worden getoetst, is Actal ook minder zichtbaar geworden voor de departementen.

Op de strategische advisering worden doorgaans twee adviseurs van Actal gezet. Dit om de continuïteit van de advisering te borgen wanneer een ex ante toetsing tussendoor uitgevoerd moet worden. Bovendien vormen zij voor elkaar een klankbord en sparringpartner.

Grote onderzoeken (met name sectorscans) die veel tijd vragen, worden uitbesteed aan een onderzoeksbureau. Dit is niet alleen een manier om binnen de bestaande capaciteit van Actal de benodigde onderzoeken uit te voeren. Het biedt ook de mogelijkheid om expertise in te huren die specifiek nodig is voor het betreffende onderzoeksproject. Actal blijft wel verantwoordelijk voor een goede afstemming met de stakeholders en voor het eindresultaat.

4.2 Mogelijkheden voor verbetering

Medewerkers van Actal zien in de bedrijfsvoering geen grote verbeteringsmogelijkheden.

Bedrijfsvoering Actal

Actal wil als organisatie niet groter worden maar de geringe omvang is ook een kwetsbaarheid. Langdurige afwezigheid van medewerkers door ziekte, zwangerschap e.d. hebben in de praktijk geleid tot capaciteitsproblemen. Dan moeten er prioriteiten worden gesteld en met mensen worden geschoven. De prioriteit ligt op de eerste plaats bij de ex ante toetsingen. De reden hiervoor is dat Actal een adviestermijn van 4 weken heeft (eventueel uit te breiden met nog eens 4 weken). De voorrang voor de ex ante advisering gaat ten koste van de strategische advisering. De sectorscans krijgen ook prioriteit, omdat hier veel externe partijen bij betrokken zijn. De rek zit volgens geïnterviewden vooral in de activiteiten tbv de signaleringsfunctie en de door Actal zelf geïnitieerde onderzoeken.

Wat betreft de inrichting van de werkprocessen zien geïnterviewden van Actal geen betere alternatieven. Er wordt gewerkt met een zgn. dakpanmodel. Dit betekent dat er een accounthouder is voor één of meerdere ministeries waarachter een achtervang zit die zelf ook accounthouder is voor een ander ministerie. Met dit model wordt geprobeerd de kwetsbaarheid te verminderen. Daarnaast is de kwaliteit van het werk erbij gebaat als medewerkers iemand hebben met wie ze kunnen sparren. Bij de afhandeling van signalen worden altijd twee- en soms drietalen gevormd.

Wat betreft werkondersteunende IT-systemen werkt Actal met een woordenscanner die snel memories van toelichting kunnen scannen op relevante woorden.

Organiseren van het werk

De organisatie is volgens geïnterviewde medewerkers van Actal bewust klein gehouden (9,9 fte, 12 mensen) uit het oogpunt van voorkomen van bureaucratie en onnodige kosten. Die kleinschaligheid maakt Actal naar hun mening efficiënt, flexibel maar ook kwetsbaar. Uitval van medewerkers leidt al gauw tot capaciteitsproblemen. Actal is daardoor gedwongen scherpe keuzes te maken in de uit te voeren activiteiten.

Actal heeft binnen zijn mandaat verschillende taken. Binnen de kaders van dit mandaat stelt het college de prioriteiten. Het werk wordt verdeeld door de secretaris in overleg met de accounthouders. Dit gebeurt in werkoverleggen.

Als er krapte ontstaat, wordt gekeken of getemporiseerd kan worden in de activiteiten waar geen externe tijdsdruk op staat.

4.3 Kosten

De materiële kosten per FTE waren voor Actal medewerkers in 2014 hoger dan het gemiddelde bij het Rijk. Dat wordt veroorzaakt door de kosten van huur en huisvesting. Het is niet bekend hoe hoog deze kosten, na de verhuizing van Actal, zullen uitvallen in 2016.

Kosten per fte

Een van de indicatoren voor doelmatigheid en kostenbewustheid is de verhouding kosten per fte. Wanneer deze indicator veel hoger ligt dan het gemiddelde, kan dat een indicatie zijn dat er niet kostenbewust wordt gewerkt.

De jaarrekening van Actal over 2014 geeft het volgende beeld van de kosten.

Totale kosten:	€ 2.100.000
Specifieke communicatiekosten	€ 158.000
Onderzoekskosten	<u>€ 480.000</u>
Totaal vergelijkbare kosten	€ 1.462.000

Omdat wij ter vergelijking voor de kosten per FTE de handleiding Overheidstarieven 2014 van het ministerie van Financiën gebruiken, nemen wij de bedrijfsspecifieke kosten "communicatie" en "inhuur externe bureaus" in de berekening niet mee.

Wij hebben op basis van de jaarrekening 2014 van Actal de kosten per fte berekend op : € 146.200 , uitgaande van 10 fte. Hiervan heeft gemiddeld € 105.700 betrekking op personeelsgebonden kosten en gemiddeld € 40.500 op materiële kosten.

Het gemiddelde aan materiële kosten voor de rijksoverheid ligt volgens de handleiding overheidstarieven 2014 op € 31.000. Hiervan heeft ca. 20% betrekking op huisvesting (6.200) en 10% op kantoorautomatisering (3.100).

Van de € 40.500 aan materiële kosten bij Actal, heeft 21.800 betrekking op huisvestingskosten (huur en huisvesting). Dit is ruim 53%. Eind 2015 is Actal verhuisd naar een andere locatie in Den Haag. Het is niet bekend in welke mate dit tot lagere huisvestingskosten zal leiden. De kosten voor kantoorautomatisering en overige overhead liggen bij Actal beduidend onder het gemiddelde.

5. Ondertekening

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Het onderzoek betreft geen Assurance-opdracht en er is geen accountantscontrole uitgevoerd.

Den Haag, 9 maart 2016

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R.J. Wetting', with a long horizontal flourish extending to the right.

R.J. Wetting RA RO

