

Vergaderjaar 2004–2005

**29 515**

## **Kabinetsplan aanpak administratieve lasten**

**Nr. 86**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2005

Met deze brief wil ik u informeren over het in het voorjaar van 2004 bij mijn departement gestarte programma Beter Geregeld (kamerstuk 29 515, nr. 4, blz. 3) en de daarmee tot nu toe bereikte resultaten. Met dit programma geef ik uitvoering aan de kabinetsdoelstelling «Minder en anders regelen». Effectieve regelgeving is een voorwaarde voor een gezonde samenleving en een concurrerende economie. Maar het lijdt geen twijfel dat juist hoogontwikkelde economieën inmiddels lijden aan een overmaat aan historisch gegroeide, doorgeschoten regelgeving. De OESO hamert in tal van studies al jarenlang op de noodzaak om de regeldruk en de daaruit voortvloeiende lastendruk aan te pakken. We zien nu dat in steeds meer landen «better regulation» hoge prioriteit krijgt. Ik noem als voorbeelden het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Canada. Mede dankzij de inzet van het Nederlandse voorzitterschap van de EU is dit thema in Brussel nu gelukkig ook steviger op de Europese agenda gezet. Het belang van dit thema ook voor ons land wordt onderstreept door het feit dat de recent door de Tweede Kamer ingestelde Raad van Economisch Adviseurs zijn eerste advies volledig heeft gewijd aan bureaucratisering en overregulering (Kamerstukken II, 30 123, nr. 2).

Mijn departement vormt geen uitzondering waar het gaat om de noodzaak de regelgeving te moderniseren en de eruit voortvloeiende lasten te reduceren. In maart heb ik u laten weten dat ik aan het einde van deze kabinetsperiode de administratieve lasten voor bedrijven met 30% zal hebben verminderd (Kamerstukken II, 29 515, nr. 65). Met het programma Beter Geregeld wil ik de regelgeving van V&W moderniseren en vereenvoudigen, de regeldruk structureel verminderen en ook de daaraan gekoppelde lasten voor bedrijven en burgers verder omlaag brengen. Dit in het perspectief van de Europese ontwikkeling, en in samenhang met soortgelijke ontwikkelingen bij collega-departementen, met name de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

## Aanpak

Als eerste stap in dit programma heb ik een «sturingsvisie Beter Geregeld» geformuleerd, (zie hierna). Onderhanden regelgeving is en wordt aan deze sturingsvisie getoetst. Verder worden successievelijk alle tien domeinen van wet- en regelgeving van V&W met behulp van deze sturingsvisie doorgelicht. Voor de domeinen Zeevaart, Luchtvaart en Water is zo'n doorlichting intussen afgerond. Dit heeft geresulteerd in concrete veranderplannen, die nu in uitvoering zijn. In een tweede ronde is gestart met de doorlichting van de domeinen Personenvervoer, Binnenvaart en Infrastructuur. In het programma Beter Geregeld laat ik mij bijstaan door een commissie onder voorzitterschap van mevrouw mr. W. Sorgdrager.

## Sturingsvisie Beter Geregeld

De in het hoofdlijnenakkoord opgenomen kabinetsdoelstelling om minder en anders te regelen, is door het kabinet nader uitgewerkt in de rijksbrede programma's Andere Overheid (o.l.v. de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) en Bruikbare Rechtsorde (o.l.v. de Minister van Justitie). De visie die daarin is neergelegd op de gewenste rol en taak van de overheid in relatie tot burgers, bedrijven en instituties heb ik geconcretiseerd in een elf punten tellende sturingsvisie Beter Geregeld (zie bijlage 1)<sup>1</sup>. Minder en anders regelen gaat in de eerste plaats over *anders sturen*. Dit heeft uiteraard consequenties voor de wet- en regelgeving, maar ik wil benadrukken dat het hier om veel meer gaat dan om een wetstechnische operatie. De sturingsvisie grijpt aan op vier niveaus, en wel het niveau van

- het beleid: wat is «hier» de taak van de overheid?
- de sturingsinstrumenten: is regelgeving nodig, of kan het anders?
- de regelgeving: wordt de vorm met de laagste regel- en lastendruk toegepast?
- uitvoering en toezicht: doeltreffend met een door efficiënt toezicht niet hoger dan noodzakelijke inspectiedruk?

De sturingsvisie speelt een sleutelrol bij het toetsen van onderhanden regelgeving en bij het doorlichten van de tien V&W-domeinen van wet- en regelgeving.

## Algemene bevindingen

De toetsing van onderhanden regelgeving en de doorlichting van de eerste drie domeinen van wet- en regelgeving hebben geleid tot een aantal bevindingen, die geldig zijn over de volle breedte van het beleids-terrein van V&W:

### 1. internationale inzet

Regelgeving komt in toenemende mate in Europees en mondiaal verband tot stand. Sommige domeinen, zoals de Zeevaart en de Luchtvaart, zijn zelfs zodanig geïnternationaliseerd dat het overgrote deel van de regelgeving van internationale oorsprong is. Bij veel regelgevingprocessen, zeker in dergelijke domeinen, gaat het dan ook in feite alleen nog om een min of meer technische implementatie in de Nederlandse rechtsorde. Om mijn beleidsdoelen te realiseren én om de regelvloed te beperken wil ik daarom sterker dan tot nu toe mijn inzet richten op de beïnvloeding van de regelgevingprocessen in die internationale verbanden (zoals Brussel, ICAO, JAA, IMO, etc.). Bij mijn inzet wil ik de stakeholders in de onderscheiden sectoren en zeker ook de Tweede Kamer vroegtijdig betrekken. Daarom zullen de staatssecretaris en ik, en de ambtelijke top van het departement bewuster en

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

sterker gaan sturen op de beleidsinzet van V&W in de relevante internationale arena's (zie ook onder 5).

2. dynamisch verwijzen

De methodiek van het implementeren van internationale regelgeving door deze zoveel mogelijk vertaald op te nemen in nationale regelgeving leidt tot een onnodig uitgebreide en ontoegankelijke regelgeving. In deze regelgeving is vaak ook niet goed meer zichtbaar wat internationaal verplicht is en wat nationale toevoegingen zijn. Het kan dan helderder zijn om waar mogelijk te verwijzen naar de oorspronkelijke internationale regelgeving. Door *dynamisch* te verwijzen naar zonnodig vertaalde internationale regelgeving, zijn wijzigingen in de internationale regelgeving op het moment van vaststelling bovendien direct van kracht. Dit voorkomt onduidelijke overgangssituaties en reduceert de «onderhoudslast» van de regelgeving aanzienlijk. Ik wil daarom waar mogelijk de methodiek van het dynamisch verwijzen toepassen. Dat deze methodiek sterk bijdraagt aan eenvoudiger en toegankelijker regelgeving blijkt bijvoorbeeld uit het Schepenbesluit 2004 en daaruit voortvloeiende ministeriële regelingen. Het oude Schepenbesluit telde ruim 130 afzonderlijke regelingen en bijna 1500 artikelen. Het nu al van kracht zijnde Schepenbesluit 2004 telt op dit moment 28 regelingen en 450 artikelen. Bij de afronding van de vernieuwing later dit jaar telt het naar verwachting nog 7 à 8 regelingen en ca. 250 artikelen. Niet alleen het aantal regels is afgenomen, ook de materiële regeldruk. Bovenop de internationale voorschriften worden geen nationale normen meer gesteld. Bovendien zijn de uit het Schepenbesluit voortvloeiende administratieve lasten met 65% gereduceerd.

3. toegankelijker door e-government

Ook eenvoudiger regelgeving blijft vaak nog complex. Met moderne informatietechnologie kan de toegankelijkheid evenwel sterk worden verbeterd. Een voorbeeld is het door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat ontwikkelde informatiesysteem Ship-check. De reder of gezagvoerder kan op een via internet bereikbare website enkele standaardkenmerken van het vaartuig invoeren (zoals de lengte van het vaartuig, het vaargebied en de aard van de lading) en ziet dan op zijn scherm onmiddellijk aan welke verplichtingen hij moet voldoen. Ik heb opdracht gegeven dit systeem (onder de naam I-check) uit te breiden tot alle toezichtdomeinen. Uiteraard biedt informatietechnologie verdergaande mogelijkheden om het verkrijgen van kennis van de regelgeving te vergemakkelijken, maar daarbij dient zich onmiddellijk ook de vraag aan waar de verantwoordelijkheid van de overheid daarvoor ophoudt en private partijen zelf aan zet zijn.

4. minder beleidsregels en geen beleidsregels met een onduidelijke status

Ik heb geconstateerd dat er op een aantal domeinen sprake is van te veel beleidsregels, waarvan bovendien de status niet altijd even duidelijk is. Nu zijn beleidsregels, als in de praktijk noodzakelijk gebleken nadere uitwerking van bijvoorbeeld een ministeriële regeling, niet altijd te vermijden. Om de regelvloed verder in te dammen wil ik het aantal beleidsregels zoveel mogelijk beperken.

5. nieuw proces voor regelgeving

Bij het toetsen van onderhanden wetgeving is gebleken dat processen van regelgeving niet altijd een duidelijke start kennen en soms diffuus verlopen. Daarom heb ik een nieuwe procesgang voor wet- en regelgeving ingevoerd. Al in de fase van de beleidsvoorbereiding, waarin nagedacht wordt over interventiemechanismen – waaronder regelgeving – om beleidsdoelen te bereiken, wordt een beknopte startnota

opgesteld voor besluitvorming door de ambtelijke en politieke top. Wordt daarbij regelgeving als een tegen de achtergrond van de sturingsvisie passende optie aangemerkt, dan zal in veel gevallen een uitgebreidere startnota worden opgesteld, die opnieuw ter besluitvorming aan de ambtelijke en politieke top van V&W wordt voorgelegd. Daarbij kan ik, afhankelijk van de zwaarte, ook advies vragen aan een toetscommissie van niet rechtstreeks betrokken, kritische denkers, ook van andere departementen. Pas na het doorlopen van deze stappen wordt een voorstel voor nieuwe regelgeving opgenomen in het wetgevingsprogramma.

### **Bevindingen Zeevaart**

Naast de algemene bevindingen, die ook van toepassing zijn op het domein Zeevaart, zijn meer specifieke bevindingen op dit domein:

1. modernisering op stoom  
De regelgeving op het domein Zeevaart is omvangrijk en complex. Ik heb dan ook prioriteit gegeven aan de modernisering ervan. Inmiddels zijn de administratieve lasten op dit domein met tweederde teruggebracht en is voor het verminderen van de omvang een forse stap gezet met de invoering van het nieuwe Schepenbesluit. Daarbij zijn ook nagenoeg alle «nationale koppen» geschrapt. Een soortgelijke vereenvoudigingslag zal worden gerealiseerd door de modernisering van het complex van de besluiten onder de Wet voorkoming verontreiniging door zeeschepen en zo mogelijk de Zeevaartbemanningswet.
2. herstructurering op wetsniveau  
Toch blijft ook dan nog het geheel van regelgeving op wetsniveau omvangrijk en complex (25 formele wetten, waaronder een aantal wetten betreffende noodsituaties). Uit oogpunt van toegankelijkheid en omvang, is herstructurering van deze wetgeving gewenst. De eerder aangekondigde Rijkskaderwet zeescheepvaart bood onder meer een kader voor herstructurering. Inmiddels wordt het voorstel van rijkswet zoals dat aan de Raad van State van het Koninkrijk is voorgelegd, mede naar aanleiding van het advies van de Raad daarover, herwogen. De verschillende mogelijkheden voor herstructurering van de bestaande wetgeving worden nader uitgewerkt in een wetgevingsnotitie, waarin de belangrijkste ordeningsprincipes voor een mogelijke herziening worden aangegeven en reeds zoveel mogelijk de contouren daarvan. De wetgevingsnotitie zal dienen voor overleg met de diverse betrokken partijen.
3. nieuw toezichtarrangement  
In het programma «Toezicht in beweging» van de Inspectie V&W is een nieuw toezichtarrangement voor de zeevaart ontwikkeld, waarin wordt uitgegaan van een grotere eigen verantwoordelijkheid van de sector. Zo worden certificerende inspecties en afgifte van certificaten waar mogelijk volledig uitbesteed aan klassenbureaus. De Inspectie V&W houdt vervolgens primair toezicht op het functioneren van dit systeem. De handhavingsinzet wordt sterker gericht op bedrijven en sectoren met een hoog risicoprofiel. De inspectiedruk voor goed presterende bedrijven neemt daardoor af.
4. efficiënt toezicht  
Een verdere vergroting van de efficiency van uitvoering en toezicht wil ik bereiken door een project dat ik gezamenlijk met mijn collega's van Financiën en VROM uitvoer, het project Stroomlijning overheidsinterventies zeehavens (SOZ) (Kamerstukken II, 29 862, nr. 2). Het gaat hierbij onder meer om uniformering en digitalisering van door de

overheid gevraagde informatie, om enkelvoudige gegevensverstrekking en meervoudig gegevensgebruik, en om het afgestemd of zelfs geïntegreerd uitvoeren van handhavingsactiviteiten.

### **Bevindingen Luchtvaart**

Naast de algemene bevindingen, die ook van toepassing zijn op het domein Luchtvaart, zijn meer specifieke bevindingen op dit domein:

1. dynamisch verwijzen: ook hier  
In een specifiek op de luchtvaartwetgeving gericht onderzoek is vastgesteld dat de tot nu toe gehanteerde implementatiemethodiek ook op onderdelen van dit domein heeft geleid tot een weliswaar consistent, maar moeilijk te doorgronden en te onderhouden complex van regelgeving. Juist nu de internationale regelgeving, mede door de aspiraties van Brussel, in een hoog tempo in ontwikkeling is, zullen met de besproken methodiek van het dynamisch verwijzen de komende jaren grote vereenvoudigingen worden gerealiseerd.
1. één Wet luchtvaart  
Vastgesteld is ook dat het traject van de omzetting van de oude Luchtvaartwet naar de nieuwe Wet luchtvaart is gestagneerd. In het wetgevingsprogramma voor de sector luchtvaart geef ik hoge prioriteit aan de afronding van dit traject. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan eenvoud en toegankelijkheid. Ook onderzoek ik welke regelgeving van welk niveau (formeel wet, AmvB, ministeriële regeling, beleidsregel) voor de «kleine luchtvaart» nodig is, met de bedoeling te komen tot deregulering.
2. rol van de overheid  
De voortgaande liberalisering van de luchtvaart leidt tot andere verhoudingen tussen overheid en bedrijfsleven (luchtvaartmaatschappijen en luchthavens). Bij de doorlichting is gebleken dat met name in de regelgeving rond luchthavens er reden is te komen tot een meer consistente doorvoering van de actuele visie op rol en taak van de overheid. Welke belangen moet de overheid behartigen en beschermen en op welke wijze? En waar zijn private partijen aan zet? De recent gestarte evaluatie van de Schipholwet en de vervolgfases van het programma Geluidsisolatie Schiphol bieden goede kansen voor implementatie. Hierbij wordt de sturingsvisie Beter Geregeld als leidraad gehanteerd.
3. efficiënt toezicht  
In vervolg op het advies van de Commissie tarieven Divisie Luchtvaart (Kamerstukken II, 29 800 XII, nr. 3) is het comité DIET (Doelmatigheid, Inspectie-Effectiviteit en Transparantie) ingesteld met als taak de inspectieactiviteiten en de daarmee verband houdende kosten te onderzoeken en te beoordelen op doelmatigheid, kwaliteit, effectiviteit, transparantie en kostendekkendheid. Naar analogie met de zeevaart ben ik ook hier samen met collega's een project gestart gericht op uniformering en digitalisering van door de overheid gevraagde informatie, op enkelvoudige gegevensverstrekking en meervoudig gegevensgebruik, en op het afgestemd of zelfs geïntegreerd uitvoeren van handhavingsactiviteiten.

### **Bevindingen Water**

Inhoudelijk is dit een andersoortig domein dan de domeinen Zeevaart en Luchtvaart, aangezien bij Water sprake is van een intrinsiek grotere rol van de overheid: de bescherming tegen en het beheer van water. De algemene

bevindingen 3–5 zijn onverminderd van toepassing ook op dit domein. De algemene bevindingen 1–2 spelen hier minder pregnant een rol, omdat het grootste deel van de regelgeving op dit domein van nationale herkomst is. De invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water maakt evenwel duidelijk dat de internationale dimensie ook hier snel aan kracht toeneemt. Specifieke bevindingen op dit domein zijn:

1. herstructurering op wetsniveau  
Het domein telt op dit moment achttien formele wetten. Een rigoureuze vereenvoudiging wordt bereikt bij het van kracht worden per 15 juni 2005 van de nieuwe Wet op de waterkering onder gelijktijdige intrekking van zeven specifieke waterkeringswetten (Kamerstukken II 2004/05, 29 747, nrs. 5 en 6). Verdere vereenvoudiging wordt gerealiseerd door de in voorbereiding zijnde Integrale waterwet, waarin zeven wetten voor waterbeheer volledig of gedeeltelijk zullen opgaan (Kamerstukken II 2004/05, 29 649, nr. 2). Hiermee komt een waterwet tot stand waarin het juridisch kader voor het waterbeheer volledig wordt ondergebracht. Daarnaast blijft de Waterschapswet bestaan, die de organieke aspecten van het waterbeheer regelt.
2. onderzoek Ontgrondingenwet naar Wro  
Bij de doorlichting is vastgesteld dat de Ontgrondingenwet en het daaraan gekoppelde planstelsel zeer sterke overeenkomsten vertoont met de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Daarom wil ik samen met mijn collega van VROM bezien hoe de problematiek van de ontgrondingen afdoende geregeld kan worden in de nieuwe Wro, onder gelijktijdige intrekking van de Ontgrondingenwet. De resultaten hiervan verwacht ik eind 2005. Overigens komen de wateraspecten van ontgrondingen al aan de orde in de Integrale waterwet.
3. vergroten uitvoering- en resultaatgerichtheid  
Bij de doorlichting is verder vastgesteld dat mede als gevolg van de sterk gedecentraliseerde opzet van het waterbeheer de doorwerking van het Europese en nationale beleid onvoldoende verzekerd is. Zonder het beginsel van decentralisatie los te laten – veel waterproblemen zijn immers lokale of regionale problemen – wil ik in de nieuwe Integrale waterwet de doelstellingen en normen alsmede de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en decentrale overheden helderder vastleggen, met als focus de uitvoering van maatregelen en het (interbestuurlijk) toezicht hierop. Zonodig wil ik het realiseren van doelen kunnen afdwingen als het nationaal publiek belang daarom vraagt. Onder meer ook om zeker te kunnen stellen dat de Staat der Nederlanden aan verplichtingen kan voldoen waaraan hij in Europees verband gehouden is.
4. water en ruimtelijke ordening  
Veel van de wateropgaven zijn alleen te realiseren als ook in het kader van de ruimtelijke ordening maatregelen worden getroffen. De nieuwe Wro biedt goede mogelijkheden om de ruimtelijke opgaven voor water te realiseren. Om deze optimaal te benutten, heb ik het voornemen om in het planstelsel van de Integrale waterwet de verbinding te leggen met de ruimtelijke ordening. Concreet betekent dit dat de waterplannen op rijks- en provinciaal niveau *tevens* structuurvisies zullen zijn op basis van de nieuwe Wro.
5. één loket voor vergunningen  
Om de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren en de administratieve lasten te verlagen, zal ik in de Integrale waterwet één integrale watervergunning realiseren. Als volgende stap wil ik samen met mijn collega's van VROM en LNV onderzoeken hoe gekomen kan

worden tot één loket voor alle «omgevingsvergunningen». Ik heb daarbij ook enkele pilots in de praktijk voor ogen. Uniformering, digitalisering, enkelvoudige gegevensverstrekking, meervoudig gegevensgebruik, samenwerking en mogelijk volledige integratie van de uitvoering zijn hierbij aan de orde. Integratie van het vergunningstelsel van de Integrale waterwet met andere vergunningstelsels wordt niet beoogd.

### **Vervolg**

De resultaten van de doorlichtingen worden of zijn al verwerkt in de werkprogramma's van de betrokken Directoraten-Generaal en van de Inspectie V&W, en in de wetgevingsprogramma's van de Hoofddirectie Juridische Zaken van mijn departement. Waar nodig wordt daarbij de samenwerking met andere departementen gezocht. De resultaten komen in het overleg met uw Kamer op de geëigende wijze aan de orde in de vorm van concrete wetsvoorstellen.

Zodra dit najaar de resultaten van de tweede ronde van de doorlichtingen (Personenvervoer, Binnenvaart en Infrastructuur) beschikbaar zijn, zal ik u daarover opnieuw informeren.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
K. M. H. Peijs