

Vergaderjaar 2007–2008

30 605

Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven

Nr. 4

RAPPORT: TERUGBLIK 2008

Inhoud	blz.
1 Over dit onderzoek	5
1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2 Onze aanbevelingen	5
1.3 Conclusie over stand van zaken	6
2 Recente ontwikkelingen	7
2.1 Kabinetsplan regeldruk bedrijven 2007–2011	7
2.2 Reacties op kabinetsplan administratieve lasten	7
3 Reductiebeeld aanpassen	9
3.1 Achtergrond aanbeveling meetbaarheid	9
3.2 Stand van zaken in 2007	9
4 Merkbaarheid verbeteren	11
4.1 Achtergrond aanbeveling merkbaarheid	11
4.2 Stand van zaken in 2007	11
5 Bedrijfsleven betrekken bij selectie van maatregelen	15
5.1 Achtergrond aanbeveling maatregelen	15
5.2 Stand van zaken in 2007	15
6 Reactie bewindspersonen	18
Bijlage 1 Overzicht aanbevelingen en reacties oorspronkelijke rapport (2006)	19
Bijlage 2 Gebruikte afkortingen	20
Literatuur	21

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, doen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor gesprekken met ambtenaren, en steunen ook op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport blikken wij terug op het onderzoek *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven* (Algemene Rekenkamer, 2006).

1.2 Onze aanbevelingen

In 2006 constateerden wij in ons rapport *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven* dat het kabinet vooruitgang had geboekt in het streven om de bureaucratie en regeldruk voor het bedrijfsleven in Nederland te verminderen in de periode 2003–2007. Het toenmalige kabinet nam maatregelen die de administratieve lastendruk¹ voor ondernemers daadwerkelijk verminderden. De reductiemaatregelen die het kabinet in 2003 en 2004 aan de Tweede Kamer heeft voorgelegd, waren merendeels uitgevoerd. Ook hebben we de berekeningen voor zowel de lastenreducties als gevolg van de getroffen maatregelen als de noodzakelijke compensatie van nieuwe wetgeving beoordeeld: die waren voor het merendeel in overeenstemming met de voorgeschreven berekeningswijze uit de handleiding *Metten is weten*².

Wij constateerden tevens dat de administratieve lastenverlichting voor ondernemers in de praktijk niet altijd dezelfde financiële omvang bleken te hebben als het kabinet berekende op basis van haar handleiding *Metten is weten*. De lasten die het kabinet rapporteerde, waren voor ondernemers namelijk niet altijd merkbaar in de praktijk. Dit kwam vooral doordat de nulmetingen niet altijd realistisch waren, als gevolg van de veronderstellingen in de handleiding *Metten is weten*.

Met deze veronderstellingen moest het kabinet rekening houden bij de ex-ante berekening van de administratieve lasten (nulmeting). Het kabinet veronderstelde bijvoorbeeld dat bij deze berekening ervan kon worden

¹ Administratieve lasten zijn: «de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid».

² In de handleiding «Metten is weten» wordt de methode waarmee het kabinet de administratieve lasten berekent uiteengezet. De basis van de methode ligt in het *Standaard Kostenmodel*, waarmee de kosten per handeling worden bepaald aan de hand van de formule $P * Q ((\text{tarief} * \text{tijd}) * (\text{aantal bedrijven} * \text{frequentie van de handeling}))$.

uitgegaan dat de wet- of regelgeving voor honderd procent werd nageleefd of gehandhaafd. Dat bleek niet altijd het geval te zijn.

Naar aanleiding van ons onderzoek deden wij drie aanbevelingen. Ten eerste deden wij het kabinet de aanbeveling om de rapportage van de ontwikkeling van de administratieve lasten aan te passen voor die maatregelen waarbij een fout in de toepassing van het beleidskader was geconstateerd.

Ten tweede deden wij de aanbeveling om de communicatie en informatievoorziening over de effecten van de maatregelen te verbeteren. Hierbij stelden wij twee oplossingsrichtingen voor: 1) de meetmethode aanpassen of 2) onderscheid maken tussen twee typen effecten bij communicatie.

Ten derde deden wij het kabinet de aanbeveling om bij de selectie van maatregelen meer ruimte te geven aan adviezen vanuit het bedrijfsleven. Wij waren van mening dat de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de selectie van reductiemaatregelen nadrukkelijker in het beleid aanwezig moest zijn.

In dit rapport besteden we aandacht aan alle drie de aanbevelingen uit 2006. In hoofdstuk 2 gaan we allereerst in op enkele (recente) ontwikkelingen die zich sinds publicatie van ons rapport hebben voorgedaan. De eerste aanbeveling (reductiebeeld aanpassen) bespreken we in hoofdstuk 3. De tweede aanbeveling (merkbaarheid verbeteren) komt aan de orde in hoofdstuk 4. De derde aanbeveling (bedrijfsleven betrekken bij selectie van maatregelen) is het onderwerp van hoofdstuk 5.

In bijlage 1 vindt u een overzicht van de aanbevelingen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicatie: *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven* (Algemene Rekenkamer, 2006) en de reactie die de minister van Financiën indertijd, namens het kabinet, heeft gegeven.

1.3 Conclusie over stand van zaken

Wij concluderen dat de Ministeries van Financiën en van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) in twee gevallen tegemoet zijn gekomen aan de toezegging van het kabinet om, waar wij onweerlegbare tekortkomingen hadden geconstateerd in de nulmeting, het reductiebeeld aan te passen. Om verschillende redenen hebben zij afgezien van correctie bij de andere vier maatregelen waarbij wij tekortkomingen hadden geconstateerd. Gezien het feit dat inmiddels een nieuw beleidsprogramma van start is gegaan, is het doorvoeren van een aanpassing in het reductiebeeld voor deze gevallen niet meer aan de orde.

Onze aanbevelingen uit 2006 over de verbetering van de communicatie over de daadwerkelijke effecten van de reductiemaatregelen en de betrokkenheid van ondernemers bij de selectie van reductiemaatregelen hebben hun weerslag gevonden in de vernieuwde handleiding *Meten is weten 2* en het nieuwe beleidsplan van het kabinet-Balkenende IV: *Plan van aanpak Regeldruk Bedrijven 2007–2011*. Met beide documenten wordt beoogd de communicatie over de reductie van de administratieve lasten beter aan te sluiten bij wat ondernemers daarvan merken. Ook worden ondernemers met de nieuwe kabinetsplannen meer betrokken bij de keuze van maatregelen om de administratieve lasten terug te dringen.

De uitvoering van het *Plan van aanpak Regeldruk Bedrijven 2007–2011* is vanaf begin 2008 in gang gezet. Of het opvolgen van onze aanbevelingen ook daadwerkelijk effect heeft op de door de ondernemers beleefde lastenreductie is daarom nu nog niet te bepalen.

2 RECENTE ONTWIKKELINGEN

Op 30 juni 2006, negen dagen nadat wij ons rapport aanboden aan de Tweede Kamer, viel het kabinet-Balkenende II.³ Het gevolg daarvan was dat het beleidsplan *Meer ruimte aan ondernemers door minder lasten; Van lastenproductie naar lastenreductie* (Ministerie van Financiën, 2004), niet meer volledig uitgevoerd kon worden.

Het rompkabinet-Balkenende III heeft tot aan het einde van haar termijn uitvoering gegeven aan het beleid om de administratieve lasten in de periode 2002–2007 met 25% te reduceren. Het Ministerie van Financiën heeft becijferd dat onder de kabinetten-Balkenende II en III in totaal netto € 3 232 miljoen aan administratieve lastenreductie is gerealiseerd (peildatum 1 maart 2007). Dit komt neer op ongeveer 20% (Ministeries van Financiën en van EZ, 2007).

2.1 Kabinetsplan regeldruk bedrijven 2007–2011

Het huidige kabinet-Balkenende IV, sinds 1 maart 2007, heeft de verlichting van administratieve lasten voor ondernemers tot een van haar beleidsprioriteiten gemaakt. Op 19 juli 2007 hebben de staatssecretarissen van Financiën en Economische Zaken (EZ) aan de Tweede Kamer het *Plan van Aanpak Regeldruk Bedrijven 2007–2011* aangeboden om de regeldruk voor bedrijven te verminderen.

Dit plan bevat de ambities van dit kabinet om de regeldruk voor ondernemers te verminderen en de manier waarop het kabinet daar in deze kabinetsperiode invulling aan geeft. Het doel is dat in 2011 de regeldruk voor ondernemers *merkbaar* is verminderd. In dit plan van aanpak zijn daarom de problemen van ondernemers het uitgangspunt voor het kabinet. Met de aanpak van regeldruk wil het kabinet *onder meer* de volgende doelen bereiken (Ministeries van Financiën en van EZ, 2007):

- De administratieve lasten worden in deze kabinetsperiode met netto 25% verlaagd.
- De nalevingskosten van regels worden in bepaalde gevallen teruggebracht. Het gaat om die gevallen waar de gebleken kosten voor de ondernemer onevenredig hoog zijn in verhouding met het algemeen belang dat met deze regels gediend is.
- De dienstverlening aan ondernemers wordt sneller en beter. Het doel van het kabinet is om de professionaliteit en klantgerichtheid van de dienstverlening door de overheid te verbeteren. Bijvoorbeeld door vaste verandermomenten in te voeren en door de formulieren begrijpelijk te maken.
- De informatievoorziening naar de ondernemer wordt verbeterd. Alle informatie naar de ondernemer behoort via één kanaal (het Bedrijvenloket) te lopen.

2.2 Reacties op kabinetsplan administratieve lasten

Reactie VNO-NCW en MKB Nederland

Op 7 september 2007 hebben VNO-NCW en MKB Nederland gezamenlijk op de voorstellen van het kabinet gereageerd met een brief aan de Tweede Kamer (VNO-NCW/MKB Nederland, 2007). Het plan is volgens de beide vertegenwoordigende organen behoorlijk concreet en volledig. Sectoren en wetgevingsgebieden worden niet alleen doorgelicht en aangepakt op administratieve lasten, maar ook op bijvoorbeeld nalevingskosten en toezichtlasten. MKB Nederland en VNO-NCW vinden dat het

³ Kabinet-Balkenende I (2002–2003); kabinet-Balkenende II (2003–2006); kabinet-Balkenende III (2006); kabinet-Balkenende IV (2007-heden).

kabinet tegemoet komt aan de wens van het bedrijfsleven om regeldruk door de hele regelketen aan te pakken.

Reactie Actal

Actal ziet perspectief in de plannen van het kabinet en in de moties die op 16 oktober 2007 door de Tweede Kamer zijn aangenomen. Het kabinet heeft ingezet op verbreding van de aanpak om regeldruk te verminderen. Actal ziet nog voldoende mogelijkheden voor lastenverlichting door bijvoorbeeld de inzet van ICT en vereenvoudiging van EU-regelgeving. Actal verwacht dat bedrijven de nieuwe reductiedoelstelling van 25% minder administratieve lasten kunnen halen. De reductiemaatregelen die het kabinet hiervoor zal moeten nemen, maken waarschijnlijk besluiten met een meer politiek karakter noodzakelijk. Dat komt doordat de maatregelen die relatief gemakkelijk een reductie van administratieve lasten opleverden (het «laaghangende fruit») al zijn genomen door de vorige kabinetten.

Reactie Tweede Kamer

Het nieuwe kabinetsplan is gericht op het voortzetten en verbeteren van het beleid om de administratieve lasten te verminderen. Dit plan wordt breed gedragen door de Tweede Kamer⁴. De Tweede Kamer is echter van mening dat het plan van aanpak nog niet ver genoeg gaat en niet voldoende concreet is, zo blijkt uit de moties die zijn ingediend tijdens het debat van 11 oktober 2007. De moties hadden onder meer betrekking op (Tweede Kamer, 2007):

- Een nulmeting uitvoeren en een reductiedoelstelling formuleren voor een 25% vermindering van de nalevingskosten op het gebied van de gekozen wetgevingsterreinen en voor alle nieuwe of gewijzigde voorstellen van wet- en regelgeving vooraf de inhoudelijke nalevingskosten kwantitatief in beeld te brengen.
- Het programma *Eenduidig toezicht* uitbreiden naar lokale overheden. Aan dit programma nadere invulling geven in het kader van de bindende afspraken met deze lokale overheden.
- Voor de belevingsmonitor aansluiten bij bestaand onderzoek naar de beleving van regeldruk bij ondernemers. Zo is dubbele uitvraag bij ondernemers niet noodzakelijk en ontstaat er toch een representatief beeld van de ervaren regeldruk.
- De taken van Actal om administratieve lasten te toetsen en erover te adviseren en uit te breiden naar bijvoorbeeld vermindering van toezichtkosten en nalevingskosten. Actal volledig betrekken bij de uitvoering van het Plan van aanpak Regeldruk Bedrijven.

⁴ Op 12 september 2007 is het plan van aanpak besproken door enkele vaste commissies van de Tweede Kamer. Op 11 oktober vond het debat naar aanleiding van het Algemeen Overleg op 12 september plaats.

3 REDUCTIEBEELD AANPASSEN

3.1 Achtergrond aanbeveling meetbaarheid

Uit ons onderzoek in 2006 kwam naar voren dat het kabinet de afspraken met de Tweede Kamer grotendeels is nagekomen. De reductiemaatregelen die het kabinet beloofde te nemen in 2003 en 2004 zijn vrijwel allemaal uitgevoerd. Slechts in enkele gevallen is de handleiding niet juist toegepast of zijn fouten gemaakt in de berekening.

In totaal zijn er 194 maatregelen getroffen. Wij hebben onderzoek gedaan naar twintig maatregelen. Dit onderzoek toonde aan dat de reductie van € 657 miljoen die het toenmalige kabinet rapporteerde, een overschatting bevatte van ongeveer € 68 miljoen. Daarnaast was de stijging van de administratieve lasten als gevolg van nieuwe wetgeving in één geval te laag ingeschat. Dit betrof een onderschatting van circa € 60 miljoen. De foutieve inschattingen betroffen maatregelen in de sector «financiële markten» en de «agrosector».

Wij hebben het kabinet aanbevolen de rapportage van de ontwikkeling van de administratieve lasten aan te passen voor die maatregelen waarbij een fout in de toepassing van het beleidskader is geconstateerd. In reactie op ons rapport zegde de minister van Financiën, namens het kabinet, toe het reductiebeeld aan te passen voor die tekortkomingen in de toepassing van de meetmethode die onweerlegbaar zijn.

3.2 Stand van zaken in 2007

In deze paragraaf geven wij per maatregel kort aan of en op welke wijze de aanpassingen van het reductiebeeld zijn doorgevoerd.

Maatregelen Financiële Markten

1. Invoering nieuw rapportagekader voor de Wet financiële betrekkingen buitenland (Wfbb)

Na eigen onderzoek heeft het Ministerie van Financiën besloten geen correctie toe te passen in het reductiebeeld. De reden was dat het ministerie zich niet herkende in onze berekening. Bij de start van het gebruik van de meetmethode was daarnaast de keuze gemaakt om de nulmetingen gedurende de looptijd van het beleid (2003–2007) niet aan te passen. De uitkomst van de nulmeting kon daardoor door de jaren heen als een constant gegeven worden beschouwd.

2. Wijziging rapportagekader Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb)

Er heeft, naar aanleiding van ons onderzoek, een correctie plaats gevonden ten aanzien van de vereenvoudiging van het rapportagekader op grond van de Wet toezicht beleggingsinstellingen. De lasten van deze wetgeving waren niet meegerekend in de eerste nulmeting van de totale administratieve lasten per 31 december 2002 (€ 16,4 miljard). Om deze reden kon deze ingeboekte reductie ook niet worden afgeboekt als bijdrage aan de 25% doelstelling. Dit is gecorrigeerd voor de berekening van de totale administratieve lastenreductie in de periode 2003–2007.

3. Customer Due Diligence

Het Ministerie van Financiën is, evenals in 2006, van mening dat het bij Customer Due Diligence niet gaat om nieuwe administratieve lasten, maar om nalevingskosten. Deze nalevingskosten hoefden indertijd niet te worden gemeld. Om die reden heeft geen aanpassing in het reductiebeeld plaatsgevonden.

Maatregelen Agrosector

1. Efficiënter inwinnen landbouwtellingsgegevens bij agrariërs

Naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek uit 2006 is in het cijferbeeld door het Ministerie van LNV gecorrigeerd. De reductiemaatregel was tijdens ons onderzoek nog niet ingevoerd. Het Ministerie van LNV heeft de beoogde reductie van € 2,6 miljoen als «nog te realiseren in 2007» opgenomen in het cijferbeeld.

2. Afschaffen bezoekersregister in Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten

Bij nadere bestudering door het Ministerie van LNV bleken wij in ons onderzoek het beoogde effect van de reductiemaatregel verkeerd te hebben geïnterpreteerd. Dit is tijdens de toenmalige (ambtelijke) afstemming met het ministerie door geen van beide partijen onderkend. Aanpassing van het cijferbeeld was daardoor niet aan de orde.

3. Wijziging Regeling betreffende hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten

Wij concludeerden in 2006 dat het effect op de verlichting van de administratieve lasten van het intrekken van beide maatregelen met € 1,2 miljoen is overschat. Het Ministerie van LNV weerlegt onze berekening niet. In overleg met het Ministerie van Financiën is echter besloten het reductiebeeld niet aan te passen, vooral vanwege de geringe omvang van het reductiebedrag.

Conclusie

Wij constateren dat voor elk van de zes reductiemaatregelen door de Ministeries van Financiën en LNV is afgewogen of het reductiebeeld voor de maatregel diende te worden aangepast, en zo ja, op welke wijze. In twee gevallen leidde dit tot een correctie in het reductiebeeld, namelijk bij de maatregelen «Wijziging rapportagekader Wtb» en «Efficiënter inwinnen landbouwtellingsgegevens bij agrariërs». Voor de overige vier maatregelen heeft geen correctie plaatsgevonden in het reductiebeeld. Wij concluderen dat de ministeries in twee gevallen tegemoet zijn gekomen aan de toezegging om, waar wij onweerlegbare tekortkomingen hadden geconstateerd in de nulmeting, het reductiebeeld aan te passen. Aangezien het toenmalige beleidsprogramma inmiddels is afgesloten, is het doorvoeren van een correctie in het reductiebeeld voor de vier overige maatregelen waarvan de door ons geconstateerde tekortkomingen niet zijn weerlegd nu niet meer aan de orde.

4 MERKBAARHEID VERBETEREN

4.1 Achtergrond aanbeveling merkbaarheid

Wij concludeerden in ons rapport dat de rapportage van het kabinet over de effecten van de maatregelen om de administratieve lasten te reduceren, niet aansloot op de ontwikkeling van die lasten zoals die voor de ondernemer *merkbaar* waren. De oorzaak daarvan was dat de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de meetmethode *Meten is weten* niet altijd realistisch zijn. Doordat deze veronderstellingen wel in de meetmethode waren verankerd merkte het bedrijfsleven minder van de lastenreductie dan het kabinet rapporteerde aan de Tweede Kamer. Zo toonde ons onderzoek onder meer aan dat de geschrapte informatieverplichtingen voorheen niet altijd voor honderd procent door ondernemers werden nageleefd. Ook bleek dat de ondernemers voor eigen doeleinden bepaalde administratieve processen handhaven, ondanks dat zij daartoe wettelijk niet meer verplicht zijn.

Wij hebben aanbevolen de communicatie en informatievoorziening over de effecten van de maatregelen naar het bedrijfsleven te verbeteren. Wij gaven hiervoor twee mogelijke oplossingsrichtingen. De eerste oplossingsrichting was de realiteitswaarde van de nulmetingen te vergroten. Dat kan door in de meetmethode te werken met veronderstellingen die beter aansluiten op de praktijk van ondernemers. De tweede oplossingsrichting was de uitgangspunten van de nulmetingen niet aan te passen, maar bij de rapportage van het kabinet over de effecten onderscheid te maken tussen twee typen effecten: (1) het effect dat de maatregel heeft op de waarden in de nulmeting, zoals berekend op basis van de handleiding *Meten is weten*, en (2) het effect dat de maatregel merkbaar heeft op de kosten van het bedrijfsleven.

In reactie op onze aanbeveling om de realiteitswaarde van de nulmetingen te verbeteren meldde de minister van Financiën dat concrete voorstellen zijn gedaan in reactie op het Actal advies *Naar zichtbare vermindering van administratieve lasten* (Actal, 2005) en dat het kabinet de tweede oplossingsrichting meeneemt bij de verdere verbetering van de infrastructuur en methodiek.

Wij konden ons vinden in de benadering van het kabinet om onze aanbeveling mee te nemen in het verdere proces van verbetering van de opgezette infrastructuur en meetmethode, zoals aan de Tweede Kamer was voorgelegd.

4.2 Stand van zaken in 2007

Wij constateren dat reeds na het verschijnen van ons rapport de communicatie met het bedrijfsleven over de administratieve lastenverlichting is gewijzigd. In de communicatie met het bedrijfsleven is al in 2006 meer aandacht gekomen voor de merkbaarheid van de reductie van administratieve lasten en voor het feit dat deze in sommige gevallen kan afwijken van de verwachtingen.

Het nieuwe kabinetsplan benoemt daarnaast de ambities van het kabinet om de regeldruk voor ondernemers merkbaar verder te verminderen en beschrijft de manier waarop het kabinet daar in deze kabinetsperiode invulling aan geeft.

Oplossingsrichting 1: verbetering meetmethode

De wijzigingen in de meetmethode, die onder andere naar aanleiding van ons rapport zijn doorgevoerd, hebben geleid tot een geheel vernieuwde versie van de handleiding *Metten is weten 2*. Deze nieuwe handleiding is in november 2007 uitgebracht door de Regiegroep Regeldruk⁵. Deze zal worden gebruikt bij de nulmeting van administratieve lasten die begin 2008 zal plaatsvinden. Vanaf dan zal duidelijk worden of de aangepaste methode ook daadwerkelijk leidt tot een verbetering van de merkbaarheid van de administratieve lastenreducties voor het bedrijfsleven.

De belangrijkste wijzigingen in de meetmethode betreffen:

1. labelen van gemengde kosten;
2. labelen van maatregelen die niet 100% worden nageleefd;
3. labelen van een groot aantal voor het bedrijfsleven relevante items;
4. de kwalitatieve meting van de beleving van informatieverplichtingen.

Hieronder gaan wij verder op deze vier wijzigingen in⁶

De eerste wijziging betreft de aanpassing van één van de veronderstellingen uit de eerste versie van de handleiding door het *labelen van gemengde kosten*⁷.

In de nieuwe versie van het standaard-kostenmodel is de mogelijkheid geïntroduceerd om realistischer met gemengde kosten om te gaan. In de nieuwe versie van de handleiding *Metten is weten* wordt in dit verband gesproken over labelen van kosten die het gevolg zijn van wet- en regelgeving en kosten die ook voortkomen uit de eigen bedrijfsvoering. Daarmee wordt een meer realistische communicatie met het bedrijfsleven en de Tweede Kamer over de hoogte van de lasten(reductie) beoogd.

De tweede wijziging betreft *labelen van maatregelen die niet 100% worden nageleefd*. Een (klein) deel van de wet- en regelgeving die de overheid instelt wordt niet of nauwelijks nageleefd of gehandhaafd (zie bijvoorbeeld de casus «reprorecht» in ons rapport uit 2006). Als die regelgeving wordt geschrapt of verlicht, zal dat niet of nauwelijks merkbaar effect hebben op de administratieve lasten van het bedrijfsleven. De handleiding *Metten is weten 2* biedt de mogelijkheid om niet alleen de gemengde kosten, maar ook het nalevingpercentage van de maatregel te labelen. Ook daarmee kan een realistischer beeld aan de Tweede Kamer en het bedrijfsleven worden gegeven over de merkbare lasten(reductie).

De derde wijziging betreft *labelen van een groot aantal voor het bedrijfsleven relevante items*. Deze wijziging heeft als doel de kwaliteit van de beleidsinformatie te verbeteren. De kwaliteitsverbetering wordt bereikt door labels toe te voegen aan alle maatregelen die de overheid neemt om administratieve lasten te reduceren. Deze labels bevatten informatie over het soort bedrijf, de sector en de doelgroep.

Deze wijziging is doorgevoerd omdat het Ministerie van Financiën na de nulmeting in 2003 constateerde dat veel informatie ongelijksoortig was. Door nu per maatregel labels toe te voegen moet het gemakkelijker worden extra analyses uit te voeren. Het Ministerie van Financiën veronderstelt dat de regering daarmee meer inzicht zal krijgen in de effecten op specifieke doelgroepen, zoals MKB of specifieke sectoren.

De vierde wijziging betreft een *kwalitatieve meting van de beleving van de informatieverplichtingen*. Het kabinet heeft voorgesteld om voor elke maatregel die wordt opgenomen in de nieuwe integrale nulmeting de beleving van de betreffende informatieverplichting door het bedrijfsleven

⁵ De Regiegroep Regeldruk is een gezamenlijke projectdirectie van de Ministeries van Financiën en van EZ. Het is te beschouwen als de opvolger van de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL).

⁶ In de passage hieronder hebben wij gebruik gemaakt van passages uit de handleiding *Metten is weten 2*.

⁷ Gemengde kosten zijn kosten die een bedrijf ook zou maken als er geen informatieverplichting van de overheid zou bestaan. De ondernemer heeft bepaalde informatie immers ook nodig voor de eigen bedrijfsvoering. In de eerste versie van de handleiding werden deze kosten met een gemengde functie volledig toegerekend aan de administratieve lasten van een regeling.

te meten. Hiermee wil het kabinet beter zicht krijgen op de (potentiële) merkbaarheid van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven. De nulmeting bestaat uit zes stellingen die worden voorgelegd aan een panel van bedrijven. Aan de hand van de uitkomsten wordt onderzocht hoeveel irritatie een bepaalde maatregel in het bedrijfsleven oproept en welke mogelijkheden het bedrijfsleven ziet om de situatie te verbeteren. Het kabinet neemt de uitkomsten van deze monitor mee bij het selecteren van de maatregelen om de administratieve lasten *merkbaar* te verlichten (zie ook hoofdstuk 5).

Oplossingsrichting 2: typen effecten onderscheiden

Wij hebben ook de mogelijkheid aanbevolen om de uitgangspunten van de nulmetingen niet aan te passen, maar bij de rapportage van het kabinet over de effecten onderscheid te maken tussen twee typen effecten:

1. het effect dat de maatregel heeft op de waarden in de nulmeting, zoals berekend op basis van de handleiding *Metten is weten en*
2. het merkbare effect van de maatregel op de kosten van het bedrijfsleven.

Dit betekent dat voor iedere maatregel die genomen wordt om administratieve lasten te reduceren, een ex-postmeting gedaan zou moeten worden. Wij hebben vastgesteld niet voor iedere reductiemaatregel een ex-postmeting is uitgevoerd. De minister van Financiën wees een motie van het Kamerlid Smeets c.s. (Tweede Kamer, 2006) over een integrale ex-postmeting af, omdat de kosten en de baten van een integrale ex-postevaluatie zouden niet meer tegen elkaar opwegen. Liever wilde hij de tijd gebruiken voor de verdere ontwikkeling van het beleid voor het volgende kabinet.

Voor enkele (efficiency)maatregelen heeft het Ministerie van Financiën overigens wel een ex-postmeting laten uitvoeren. Daaruit bleek dat planning van de ministers om de lastenverlichting in te boeken vaak ongelijk loopt met de praktijk. Als een maatregel wordt afgeschaft of gewijzigd, wordt dit niet direct doorgevoerd in de praktijk van de ondernemer. Er is voor hem niet direct sprake van feitelijke lastenreductie. In de nieuwe kabinetsaanpak voor de periode 2007–2011 is met deze constatering rekening gehouden. Een voorbeeld is het inboeken van de lastenverlichtingen gerealiseerd door toepassing van ICT. Dit zal pas plaatsvinden wanneer bedrijven de efficiencymaatregel daadwerkelijk implementeren. Het desbetreffende ministerie bepaalt dit moment aan de hand van een ex-postmeting. Wanneer maatregelen bestaan uit het schrappen van regelgeving wordt overigens geen ex-postmeting gedaan en wordt het reductiebedrag volledig ingeboekt.

Conclusie

Het kabinet heeft de communicatie met het bedrijfsleven over de verlichting van administratieve lasten na het verschijnen van ons rapport gewijzigd. Het legt meer nadruk op de verschillen tussen de berekende lastenreducties en de merkbaarheid van de reductiemaatregelen in de praktijk.

Wij hebben het kabinet in onze rapportage twee mogelijke oplossingsrichtingen aangereikt om de communicatie over de effecten van de reductiemaatregelen te verbeteren. Wij concluderen dat aan beide voorstellen tegemoet is gekomen.

De eerste oplossingsrichting betreft de meetmethode. Deze is aangepast in de nieuwe versie van de handleiding *Meten is weten*. Met de aanpassingen van deze handleiding wordt tegemoet gekomen aan onze aanbeveling om de realiteitswaarde van de nulmetingen te vergroten door veronderstellingen in de meetmethode aan te passen. Of de aangepaste methode ook daadwerkelijk zal leiden tot een verbetering van de merkbaarheid van de administratieve lastenreducties voor het bedrijfsleven, zal naar verwachting in de loop van 2008 duidelijk worden.

De tweede oplossingsrichting die wij hadden aanbevolen heeft de minister van Financiën niet voor het gehele reductiebeeld uitgevoerd. Wel zijn voor enkele efficiëncymaatregelen de uitkomsten van de nulmeting afgezet tegen de merkbare reductie voor ondernemers in de praktijk.

5 BEDRIJFSLEVEN BETREKKEN BIJ SELECTIE VAN MAATREGELEN

5.1 Achtergrond aanbeveling maatregelen

Ons onderzoek naar de verlichting van administratieve lasten bij het bedrijfsleven toonde aan dat het kabinet de reductiedoelen grotendeels had gerealiseerd.

De nulmetingen die waren uitgevoerd op basis van de methode uit de handleiding *Metten is weten*, gaven soms echter een vertekend beeld van de werkelijke lasten die de bedrijven ondervinden van wet- en regelgeving. Dit kwam ten eerste doordat, zoals in hoofdstuk 4 is gemeld, een aantal veronderstellingen uit de gehanteerde meetmethode niet realistisch was. Ten tweede werd dit veroorzaakt doordat in de nulmetingen geen rekening werd gehouden met het «belevingsaspect» van het bedrijfsleven dat aan de reductie is verbonden. Ondernemers ervaren wetten en regels vooral als lastig wanneer zij het nut daarvan niet inzien. Om die reden hebben wij in ons rapport aanbevolen de merkbaarheid voor het bedrijfsleven van reductiemaatregelen te verhogen door het bedrijfsleven nadrukkelijker en directer te betrekken bij de selectie van maatregelen.

De minister van Financiën gaf in zijn reactie namens het kabinet aan dat hij positief stond tegenover onze aanbeveling om bij de selectie van maatregelen meer ruimte te geven aan advisering vanuit het bedrijfsleven. De minister gaf verder aan dat het ministerie werkte aan een «toolkit administratieve lasten». Deze toolkit moest een startpakket worden voor het nieuwe kabinet, zodat deze gelijk aan de slag kon met het structureel laag houden van de administratieve lasten. In deze toolkit zou het ministerie uitdrukkelijk ingaan op de rol die het bedrijfsleven in dit proces kon gaan vervullen. In § 5.2 gaan wij verder op de toolkit in.

Wij hebben ingestemd met de benadering van de minister om onze aanbeveling mee te nemen in het verdere proces om de opgezette infrastructuur te verbeteren.

5.2 Stand van zaken in 2007

Toolkit administratieve lasten

De resultaten van het proces om de opgezette infrastructuur voor administratieve lastenverlichting te verbeteren heeft onder andere geresulteerd in de toolkit administratieve lasten. Onder het begrip toolkit worden alle instrumenten begrepen die de Ministeries van Financiën en van EZ het afgelopen jaar hebben ontwikkeld en nog in ontwikkeling hebben om de lastendruk voor ondernemers verder te verminderen. De toolkit bestaat onder meer uit:

- de handleiding *Metten is weten2*;
- de handleiding vereenvoudiging subsidieregelingen;
- de nieuwe methodologie voor het meten van de nalevingskosten;
- het integrale afwegingskader waarmee de impact van nieuwe wet- en regelgeving getoetst moet worden voorafgaand aan de invoering ervan.

In de handleiding *Metten is weten 2* is er structureel aandacht gekomen voor de beleving van regeldruk door bedrijfsleven in de voorfase, dus bij de selectie van de reductiemaatregelen. In § 4.2 hebben wij beschreven hoe de overheid een kwalitatieve enquête bij de nulmeting van potentiële

reductiemaatregelen zal inzetten om ook de beleving (irritaties) van regelgeving door het bedrijfsleven te meten. De overheid neemt de uitkomsten van deze kwalitatieve meting mee bij de selectie van maatregelen die zij als eerste neemt om de administratieve lasten merkbaar te verlichten. Het gaat in dit geval dus niet per definitie om de reducties van informatielasten met de grootste omvang, maar juist om de reducties van die lasten die de meeste irritatie oproepen.

We hebben nog niet kunnen vaststellen of de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het gehele proces (en in het bijzonder bij de selectie van maatregelen) hierdoor daadwerkelijk is versterkt. Dit zal pas in de loop van 2008 blijken, wanneer de plannen van het kabinet geïmplementeerd zijn.

Kabinetsvoorstellen probleemgestuurde aanpak

In het *Plan van aanpak Regeldruk Bedrijven 2007–2011* (Ministeries van Financiën en van EZ, 2007) heeft het kabinet voorstellen gedaan om de probleemgestuurde aanpak invulling te geven. Het kabinet vindt dat meer moet worden uitgegaan van de beleving van de ondernemer en dat deze beleving centraal moet staan bij het identificeren van problemen en het formuleren van oplossingen.

Het kabinet vindt het voor een goede dialoog van belang dat de overheid eenvoudig bereikbaar is. Op dit moment zijn er nog verschillende meldpunten waar ondernemers klachten over verschillende aspecten van regeldruk kwijt kunnen. Zij moeten bij het ene meldpunt zijn voor administratieve lasten, bij het andere meldpunt voor tegenstrijdige regels, en bij weer een ander meldpunt voor de kwaliteit van dienstverlening. Het kabinet wil dat ondernemers op één punt met al hun klachten over regeldruk terecht kunnen. Dit centrale meldpunt regeldruk wordt inmiddels gerealiseerd.

Het kabinet vindt het verder van belang dat het bedrijfsleven de mogelijkheid heeft om de voortgang van het programma Regeldruk Bedrijven continu en kritisch te volgen en te voeden. Het kabinet stelt daarvoor een «Commissie Regeldruk Bedrijven» in. De commissie zal bestaan uit vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, betrokken departementen, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. De commissie heeft als doel om het bedrijfsleven de mogelijkheid te geven om suggesties en ideeën direct mee te geven aan de coördinerende bewindspersonen. Daarnaast zal de commissie de merkbaarheid van de verbetervoorstellen kritisch bewaken.

Tot slot wil het kabinet direct contact blijven onderhouden met de ondernemer in de dagelijkse praktijk. Daarom wordt een belevingsmonitor ingevoerd. Deze belevingsmonitor is vooral gericht op de ex-postsituatie. De belevingsmonitor stelt vast of bedrijven ook daadwerkelijk effect voelen, zoals voorzien bij toepassen van de handleiding *Meten is weten 2*. Bij een vaste groep ondernemers zullen metingen naar de (beleefde) lasten worden uitgevoerd. Door deze groep ondernemers gedurende een langere tijd te volgen en de (beleefde) lasten door periodieke metingen en interviews in kaart te brengen wil het kabinet in de gaten houden of de regeldruk voor ondernemers merkbaar daalt.

Conclusie

In de toolkit administratieve lastenverlichting is aandacht voor de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de selectie van reductiemaatregelen. Zo is in de nieuwe handleiding *Meten is weten 2* een kwalitatieve

nulmeting voor bedrijven ingevoerd, waarmee de door het bedrijfsleven beleefde administratieve lasten een rol krijgen bij de selectie van maatregelen.

Andere maatregelen om de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het gehele proces van lastenverlichting te vergroten worden genoemd in het *Plan van aanpak Regeldruk Bedrijven 2007–2011* van het kabinet. De belangrijkste daarvan zijn de bundeling van alle bestaande meldpunten in één meldpunt voor klachten over regeldruk, het instellen van een Commissie Regeldruk Bedrijven en een belevingsmonitor die op kwalitatieve wijze de effecten van reductiemaatregelen zal toetsen.

Wij concluderen dat de beleving van regeldruk door het bedrijfsleven in de voorfase, bij het bepalen van de reductiemaatregelen, in de plannen van het kabinet structureel meer aandacht krijgt. De verschillende onderdelen van de toolkit zullen in de loop van 2008 worden toegepast. Dan zal ook pas zichtbaar worden in hoeverre de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de selectie van maatregelen daadwerkelijk is verbeterd.

6 REACTIE BEWINDSPERSONEN

De staatssecretaris van Financiën heeft op 13 maart 2008 op het onderzoek gereageerd, mede namens de staatssecretaris van EZ.

De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl.

Het doet de staatssecretaris genoegen dat wij concluderen dat het kabinet de drie hoofdaanbevelingen van ons onderzoek uit 2006 goed heeft opgepakt.

De staatssecretaris geeft aan hard bezig te zijn om het nieuwe Plan van Aanpak in daden om te zetten. Hij hoopt dat de opvolging van onze aanbevelingen ook daadwerkelijk effect zal hebben op de door de ondernemers beleefde lasten.

Conclusie	Aanbeveling	Reactie Minister	Nawoord
Het kabinet heeft het beleid voor de reductie van de administratieve lasten grotendeels uitgevoerd in lijn met het door de Tweede Kamer vastgestelde beleidskader. Slechts voor enkele maatregelen is het beleidskader niet juist toegepast.	Pas de rapportage van de ontwikkeling van de administratieve lasten aan voor die maatregelen waarbij een fout in de toepassing van het beleidskader is geconstateerd.	Waar de Algemene Rekenkamer tekortkomingen constateert die onweerlegbaar zijn, zal het reductiebeeld worden aangepast.	De Algemene Rekenkamer zal toezien op het correct doorvoeren van de aanpassingen.
De rapportage van het kabinet over de effecten van de maatregelen ter reductie van de administratieve lasten op grond van het vastgestelde beleidskader sluit niet altijd aan op de effecten zoals die voor de ondernemer merkbaar zijn.	Verbeter de communicatie met het bedrijfsleven op basis van beleidsinformatie die betrekking heeft op de merkbaarheid van de reductiemaatregelen.	In de recent uitgebrachte kabinetsreactie op het Actal advies Naar zichtbare vermindering van administratieve lasten, worden hiervoor concrete voorstellen gedaan.	De Algemene Rekenkamer kan zich vinden in de benadering van de minister om de aanbeveling mee te nemen in het verdere proces van verbetering van de opgezette infrastructuur en meetmethode.
De maatregelen van het kabinet ter reductie van de administratieve lasten hebben niet altijd betrekking op de wetten/regels waar de ondernemer het meeste last van heeft.	Ga met het bedrijfsleven na of de instrumenten die momenteel worden ingezet, volstaan om de maatregelen voor ondernemers beter merkbaar te laten zijn.	In de ontwikkeling van de «Toolkit administratieve lasten», een starterspakket voor een nieuw kabinet om gelijk aan de slag te kunnen met het structureel laag houden van de administratieve lasten, zal uitdrukkelijk worden ingegaan op de rol die het bedrijfsleven in dit proces kan gaan vervullen.	De Algemene Rekenkamer stemt in met de benadering van de minister om de aanbeveling in het verdere beleidsproces mee te nemen.

Actal	Adviescollege toetsing administratieve lasten
VNO-NCW	Verbond Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
MKB Nederland	Brancheorganisatie voor het Midden- en kleinbedrijf
Wfbb	Wet financiële betrekkingen buitenland
Wtb	Wet toezicht beleggingsinstellingen
LNV	(Het Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

LITERATUUR

Actal (2005). *Naar zichtbare vermindering van administratieve lasten: advies verbreding en meetmethodiek*. Den Haag: Actal.

Algemene Rekenkamer (2006). *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 605, nrs 1 en 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2004). *Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten; Van lastenproductie naar lastenreductie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 515, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2006). *Dit willen we nog even kwijt*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 515, nr. 162.

Ministeries van Financiën en van EZ (2007). *Plan van aanpak Regeldruk Bedrijven 2007–2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 515, nr. 202.

Tweede Kamer (2006), Motie Smeets c.s., vergaderjaar 2005–2006, 29 515, nr. 169.

Tweede Kamer (2007). *Stemmingen over moties, ingediend bij het debat over administratieve lasten en de evaluatie van de Actal, te weten de motie-Van der Burg c.s. (29 515, nr. 211); de moties-Van der Burg (29 515, nr. 212 en 213) en vier andere moties (29 515, nrs. 214 t/m 217)*. Handelingen 2007–2008, nr. 13, pag. 840–841.

VNO-NCW en MKB Nederland (2007). *Brief aan Tweede Kamer over kabinetsplan regeldruk Bedrijven 2007–2011* (7 september 2007). Briefnummer 078/11928/SJW/Kal.