
Vergaderjaar 1998–1999

24 036

**Marktwerking, deregulering en
wetgevingskwaliteit**

Nr. 108

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN
JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 oktober 1998

Hierbij doen we u het Plan van aanpak Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (II) toekomen.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

PLAN VAN AANPAK MDW II

Inleiding

De MDW-aanpak heeft de afgelopen kabinetsperiode geleid tot goede resultaten. Er is een groot aantal voorstellen voor de verbetering van de wetgeving voorbereid. Diverse wetswijzigingen zijn van kracht geworden of zijn in voorbereiding. Voorbeelden zijn: de verruiming van de wintertijden, de vervanging van de milieuvergunningplicht door algemene regels in een aantal bedrijfssectoren en het openbreken van het domeinmonopolie voor de advocatuur. Verder zijn de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met 10 procent teruggedrongen en wordt ook beter gelet op ongewenste neveneffecten van voorgenomen regelgeving. Het succes van de MDW-operatie heeft de coalitiepartijen doen besluiten het project in de nieuwe periode voort te zetten. In deze brief wordt uiteengezet op welke wijze dit zal gebeuren.

De brief bevat geen selectie van onderwerpen voor een volgende reeks projecten. Zoals onderstaand wordt toegelicht, wil het kabinet er tijd voor nemen de onderwerpen goed af te stemmen op problemen die burgers en bedrijven met regelgeving hebben. Dit gebeurt in een oriëntatiefase, die met deze brief van start gaat. De oriëntatiefase wordt afgesloten met een Programmanotitie, die begin 1999 aan de Tweede Kamer wordt toegezonden. In die notitie worden de nieuwe onderwerpen aangewezen.

1. Werkwijze: voortzetting aanpak, met enkele verbeteringen

Het kenmerkende van het MDW-proces is de veelzijdige, multidisciplinaire en doelgerichte benadering. Er wordt projectmatig gewerkt onder een strakke politieke en ambtelijke regie. Deze gerichte inzet van menskracht op een goed afgebakend terrein binnen een strak tijds kader, voorkomt dat aanpassingsprocessen uitwaaiëren en te lang gaan duren. Door deze werkwijze komen nieuwe oplossingen en instrumenten eerder in beeld en kunnen ervaringen op andere beleidsterreinen beter worden benut. Succesformules op het ene terrein kunnen worden gebruikt op andere terreinen, zodat oplossingen niet steeds opnieuw hoeven te worden bedacht. Deze aanpak werkt. Tijdens een conferentie over MDW, op 11 juni 1998¹, was er veel erkenning voor de resultaten.

Niettemin kan de procesaanpak op enkele punten worden versterkt, nl. ten aanzien van de onderwerpkeuze, de betrokkenheid van belanghebbenden bij de projecten en de snelheid van de implementatie. Het kabinet wil deze verbeteringen doorvoeren².

Klantgerichte onderwerpkeuze

Het kabinet wil een meer naar buiten, naar «de klant» gerichte invulling van de agenda. Het wil bij de keuze van de onderwerpen meer rekening houden met problemen die voor burgers en ondernemers herkenbaar zijn.

¹ Congresbijdragen o.a. van werkgeversorganisaties en consumentenbond. Het positieve beeld blijkt ook uit notities van het VNO-NCW en MKB-Nederland, die zijn opgesteld ten behoeve van de kabinetsformatie en de tussenrapportages van de OESO in het kader van de review van het Nederlandse MDW-beleid.

² Het kabinet speelt met de verbeteringen in op de knelpunten en oplossingsrichtingen die zijn genoemd in de vierde voortgangsnota MDW, brief van de Minister van Economische Zaken en de Minister van Justitie dd. 22 juni 1998, TK 1997–1998, 24 036, nr. 98.

Tot nog toe lag bij de keuze van onderwerpen en de definiëring van projecten het zwaartepunt veelal bij de ministeries. Het gevolg hiervan is dat onderwerpen die wél aantrekkelijk zijn voor burgers en ondernemers uit het zicht kunnen raken. Ook worden daardoor projecten vanuit het bestaande beleid of de bestaande wetgeving gedefinieerd en niet in de eerste plaats vanuit het voordeel voor burgers en ondernemers.

Het kabinet wil de onderwerpkeuze en de projectdefiniëring nadrukkelijker openstellen voor een inbreng «van buiten». Om die reden begint nu, in afwijking van de werkwijze tijdens MDW I, een oriëntatiefase van enkele maanden, die tot doel heeft de MDW-agenda in verband te brengen met

problemen van burgers en ondernemers met regelgeving. Tijdens de oriëntatiefase wordt onderzoek gedaan, zijn er conferenties en ronde tafelgesprekken en is er overleg met maatschappelijke organisaties zoals de consumentenbond en ondernemers- en brancheorganisaties.

Snellere uitvoering

Dat onderwerpen primair zijn afgestemd op het voor ondernemers en burgers te behalen voordeel heeft ook een gunstige invloed op de voortgang van het MDW-proces in de implementatiefase. Als de uitkomsten beter herkenbaar zijn voor de burgers en bedrijven zullen zij de voorstellen steunen en dit ook meer laten weten, terwijl nu vaak alleen tegenstanders zich duidelijk laten horen. Het proces wordt dan niet alleen geduwd, maar ook getrokken, waardoor projecten sneller worden afgerond. Dit geldt ook voor MDW-onderwerpen die in behandeling zijn bij de Tweede Kamer.

Het kabinet wil de voortgang tijdens de implementatiefase streng bewaken. De implementatieplannen, die ook de Kamer zullen worden toegezonden, zullen zó worden opgesteld dat het beter mogelijk is de voortgang te bewaken. Verder worden per onderwerp interdepartementale task forces ingesteld, die het kabinet over de voortgang informeren en eventuele problemen tijdig signaleren.

Momenteel wordt de voortgang van de MDW I projecten geanalyseerd en wordt gekeken waar versnelling mogelijk is. De Tweede Kamer zal een nieuw voortgangsoverzicht ontvangen van deze projecten.

Transparante adviesfase

De MDW-voorstellen worden ontwikkeld in de adviesfase, het middendeel van het proces, tussen oriëntatiefase en implementatiefase in. Dit gebeurt door onafhankelijke werkgroepen, onder regie van een onafhankelijke voorzitter. Dit deel van het proces hoeft niet anders te worden ingericht. Belanghebbenden vinden soms dat ze bij deze fase te weinig betrokken worden. Dit bezwaar wordt volgens het kabinet echter grotendeels weggelaten door voor de buitenwereld beter zichtbaar te maken wat in het gehele MDW-proces gebeurt.

In de *oriëntatiefase* kunnen belanghebbenden hun visie geven over de definitie van de projecten. Ze kunnen zich informeren over doel en planning van een project. Ze kunnen hun strategie daarop afstemmen. Ook in de *adviesfase* is een grotere transparantie van het proces mogelijk. Voorwaarde daarbij is wel dat de onafhankelijkheid van de werkgroepen niet in gevaar wordt gebracht. De rolverdeling in de beleidsvoorbereiding moet blijven aansluiten bij de onderscheiden verantwoordelijkheden van de betrokkenen.

Het kabinet wil met betrokkenen van buiten afspraken maken over hun rol in het proces en over de informatieverschaffing vanuit het project, bijvoorbeeld met verenigingen van werkgevers en werknemers, de Consumentenbond, uitvoeringsorganisaties en handhavingdiensten.

2. Welke nieuwe onderwerpen?

Het doel van het kabinet is, MDW te gebruiken ter ondersteuning van belangrijke voornemens in het regeerakkoord; als een instrument waarmee bouwstenen voor het beleid op deze terreinen kunnen worden ontwikkeld. Bij de keuze van projecten zal het kabinet zich laten leiden door drie thema's uit het regeerakkoord:

- «verbetering van de kwaliteit van publieke diensten»;
- «bevordering van de kwaliteit van de wetgeving»;

- «bevordering van de economische dynamiek en vernieuwing».

Binnen deze drie thema's zijn, als tussenstap ter voorbereiding van een nieuwe reeks MDW-projecten, zes «velden» geselecteerd waarop in de komende maanden projecten zullen worden gedefinieerd. Op deze velden zullen acties worden ontplooid om tot concreet omschreven en op door burgers en ondernemers gevoelde knelpunten toegespitste projecten te komen. Afhankelijk van het veld lopen de acties uiteen van het uitvoeren van economisch of juridisch onderzoek, tot overleg met maatschappelijke belanghebbenden en het verrichten van enquêtes naar wensen van burgers en ondernemers. Ook kan er soms een conferentie komen, of een ronde tafel gesprek, om creatieve ideeën aan te moedigen. De activiteiten moeten leiden tot projectdefinities voor projecten in de eerste tranche van MDW II, die begin 1999 in de Programmanotitie aan de Kamer zullen worden aangeboden.

Hierna worden de thema's en de nu geselecteerde velden toegelicht.

Thema I Verbetering van de kwaliteit van publieke diensten

Door de regels eenvoudiger te maken en door concurrentie te stimuleren kan de kwaliteit van de (semi)-publieke diensten worden bevorderd. Het kabinet wil in eerste instantie starten op het terrein van het onderwijs, de volksgezondheid en de volkshuisvesting. Later kunnen ook andere terreinen aan bod komen.

Eerste veld: Aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

Als gevolg van de demografische ontwikkelingen en de sterk aantrekkende arbeidsmarkt zullen de komende jaren over de volle breedte (dus zowel in de marktsector als in de collectieve sector, zowel in het beroeps-onderwijs als in het hoger onderwijs) tekorten ontstaan aan gekwalificeerde arbeidskrachten.

De beweging op de arbeidsmarkt is te typeren als een omslag van een aanbodmarkt naar een vraagmarkt. Dit heeft ook invloed op de overgang die jongeren maken van onderwijs naar werk. Daarbij komt het accent al snel te liggen op de tekorten op bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt. Voorkomen moet echter worden dat daarmee de inhoudelijke aansluiting en kwalitatieve eisen onder druk komen te staan. Om zowel de kwantitatieve aansluiting te waarborgen als te zorgen voor voldoende kwaliteit zijn nieuwe initiatieven of versterking van succesvol gebleken onderwijsvormen (zoals leer/werk combinaties) van belang.

Het is nodig om het potentieel aan goed opgeleide arbeidskrachten uit te breiden. Tegelijkertijd mag dit niet leiden tot een toename van het voortijdig schoolverlaten, integendeel. Juist de groep die met weinig opleiding de arbeidsmarkt betreedt, moet over de mogelijkheden blijven beschikken om gelijktijdig of naderhand alsnog een kwalificatie te behalen. En ook voor jongeren die hun opleiding voor een aanzienlijk deel voltooid hebben, is het van belang gegeven de investering die al gedaan is, toch te werken naar een diploma. Mogelijk kan het introduceren van marktwerkingselementen een bijdrage leveren aan het creëren van meer flexibiliteit in de opleidingstrajecten voor deze jongeren, flexibiliteit die de arbeidsmarkt helpt aan de juiste arbeidskrachten, en die de jonge arbeidskrachten toe blijft leiden naar een diploma. De flexibiliteit kan onder meer worden bevorderd door toepassing van wederkerend leren.

Tweede veld: Minder wachttijden in de AWBZ

Door de verbreding van de AWBZ is in de afgelopen dertig jaar een uiterst complexe relatie ontstaan tussen zorgaanbieders, zorgkantoren, overheden (op alle bestuursniveaus) en cliënten. De complexiteit van de

relaties maar ook de gedetailleerdheid van de regelgeving alsmede de schotten tussen de AWBZ en de overige compartimenten (Ziekenfondswet, particuliere verzekeringen, WVG), vormen belemmeringen om tot het zorgaanbod te komen dat het beste aansluit bij de wensen van AWBZ-patiënten. Daarbij kent de AWBZ nauwelijks prikkels om tot een zo efficiënt mogelijke uitvoering te komen. Toch is vergroting van de efficiency dringend geboden, gezien de voortdurende spanning tussen de beperkte financiën en de toenemende vraag, een spanning die ook blijkt uit de opgelopen wachttijden.

In het regeerakkoord wordt de modernisering van de AWBZ aangekondigd. Vanwege de complexe relaties binnen de AWBZ zal in de in het regeerakkoord voorgenomen meerjarenafspraken tussen kabinet en zorgsectoren worden verkend welke stappen in deze modernisering wenselijk zijn. Deze meerjarenafspraken worden in het MDW-project over de AWBZ betrokken.

De aanpak in MDW-kader is dat eerst een oriëntatiefase zal uitmonden in een MDW-project, waarin door het vereenvoudigen van de regelgeving en het aanbrengen van prijs- en concurrentieprikkels bouwstenen worden geleverd voor de modernisering van de AWBZ. Elementen die hierbij aan de orde komen zijn de flexibilisering van de zorgaanspraken, het slechten van de schotten in het systeem van budgettering en tariefdifferentiatie naar zwaarte van de zorg. Hierbij wordt rekening gehouden met de meerjarenafspraken die met de sector worden gemaakt.

Derde veld: Volkshuisvesting

Het kabinet zal medio 2000 een nota «Wonen in de 21e eeuw» uitbrengen. Het MDW-traject kan op onderdelen bouwstenen aandragen voor deze nota. In MDW-kader kan de rol en de positie van de corporatiesector worden getoetst aan het MDW-gedachtengoed met betrekking tot concurrentie en prijsvorming. In dit verband kan onder andere worden gedacht aan de vraag binnen welke kaders de sociale huursector behoort te opereren om haar maatschappelijke taak te volbrengen en in hoeverre een differentiatie van positionering een oplossing biedt voor volkshuisvestingsopgaven en tegemoet komt aan de ontwikkelingen binnen de sector. De oriëntatiefase zal uitmonden in een voorstel voor een project dat in de adviesfase zal worden uitgevoerd.

Thema II Bevordering van de kwaliteit van de wetgeving

Wetgeving en beleid kunnen verouderen en slijten. Het gaat erom, dat de wetten ook in veranderende of veranderde omstandigheden voldoen aan kwaliteitscriteria, efficiency, subsidiariteit, toegankelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Een heldere wetgeving leidt tot minder onzekerheden, fouten en procedurele rompslomp. Transparante wetgeving, efficiënte rechtspleging en een zorgvuldige handhaving leiden tot minder kosten voor het bestuur en het bedrijfsleven en tot eerlijker concurrentieverhoudingen. In het MDW-project zullen vanuit deze invalshoek wetgevingscomplexen worden doorgelicht en zal worden geanalyseerd hoe de regelgeving kan worden verbeterd.

Vierde veld: Wetgevingskwaliteit en effectief bestuur

In de oriëntatiefase zullen opties worden verkend om de bestuurlijke effectiviteit te verhogen door vereenvoudiging van regelgeving en door concurrentie en prijsprikkels. Het gaat om bestuurlijk handelen waarbij bedrijven en burgers als klant aanspraak maken op een directe prestatie van rijk, rijksinstellingen, provincie of gemeente.

Er zal bijvoorbeeld onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden door middel van concessieverlening versus aanbesteding de effectiviteit

van bestuur en publieke diensten te bevorderen. Daarnaast wordt geprobeerd problemen weg te nemen waarmee gemeenten bij het uitvoeren van de regels in de medebewindsfeer, in hun relatie tot burgers en bedrijven, hebben te kampen. Als in dit verband bepaalde rijksregels worden doorgelicht, wil het kabinet daarbij op dat terrein ook regels van de gemeenten zelf betrekken. In de oriëntatiefase zal met de VNG -en met steden en ook provinciesoverleg worden gevoerd over hoe dit kan worden aangepakt.

In de nieuwe tranche MDW-projecten zal aan de bestuurlijke uitvoerbaarheid van regelgeving speciale aandacht worden besteed. Verder wordt nagegaan of departementen expertise beschikbaar kunnen stellen aan gemeenten voor gemeentelijke doorlichtingsprojecten.

Vijfde veld: Wetgevingskwaliteit en handhaving

In de oriëntatiefase wordt gezocht naar wetgeving die niet (meer) voldoet aan kwaliteitscriteria. In het bijzonder zal worden gelet op gebreken in de uitvoering, naleving en handhaafbaarheid. Om problematische regelgeving op het spoor te komen, zullen onder meer de volgende acties worden ondernomen:

- wetsevaluaties analyseren op conclusies over wetgevingskwaliteit;
- aanknopingspunten zoeken in de jurisprudentie;
- analyse-instrument ontwikkelen om problemen met de naleving in verband te brengen met de aard van de wetgeving;
- samen met de vakdepartementen contact leggen met handhavingdiensten, zoals de bijzondere opsporingsdiensten, om meer systematische informatie te genereren.

Thema III Bevordering van de economische dynamiek en vernieuwing

Regelgeving die onnodig belastend is en de concurrentie beperkt, belemmert de ondernemerszin. Het verminderen van toe- en uittredingsbarrières leidt tot de creatie van nieuwe bedrijven en nieuwe werkgelegenheid. In het MDW-project zullen wetgevingscomplexen worden onderzocht op dergelijke belemmeringen. Hierbij wordt het bedrijfsleven geraadpleegd. Op basis van de uitkomsten zullen in de Programmanotitie voorstellen worden geformuleerd voor concrete projecten.

Zesde veld: Wegnemen belemmeringen voor ondernemerschap

In de oriëntatiefase zal een scan worden gemaakt van onnodig belastende en concurrentiebelemmerende regelgeving voor het bedrijfsleven. Bij de dienstensector komen onder andere de Vestigingswet en de Faillissementswet aan de orde. Het wegnemen van toetredingsbelemmeringen op deze terreinen zal het oprichten van nieuwe bedrijven, ook door allochtonen, bevorderen. Verder zal het beleid ten aanzien van perifere en grootstedelijke detailhandelsvestigingen (PDV-GDV) aan de orde komen. Er zal ook worden gespeurd naar regelgeving die onevenredig belastend is of door gebrekkige handhaafbaarheid oneerlijke concurrentie in de hand werkt.

3. Voorgenomen regelgeving

Het kabinet heeft een inventarisatie gemaakt van de wetgeving die naar verwachting voortvloeit uit het regeerakkoord. Het staat niet in alle gevallen al bij voorbaat vast dat beslist wetgeving nodig is. Het kabinet wil steeds het instrument kiezen dat het meest effectief en het minst belastend is. Het kan voorkomen dat andere instrumenten dan wetgeving of dat lichtere vormen van regelgeving voldoen. De lijst van wetgevingsvoornemens wordt onderzocht op mogelijkheden om de belasting door nieuwe regels zo veel mogelijk te beperken.

In de oriëntatiefase wordt nagegaan of de voorgenomen regelgeving scherper kan worden getoetst op effecten voor het bedrijfsleven, voor het milieu, voor de uitvoering en voor de handhaving. Bezien wordt of instrumenten kunnen worden ontwikkeld waarmee de toetsing van voorgenomen regels op bestuurlijke effectiviteit en efficiency kan worden verdiept. Ministeries kunnen helpen de toetsen van de centrale overheid, bijvoorbeeld m.b.t. de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid en de economische effecten, geschikt te maken voor toepassing op decentraal niveau.

Het kabinet wil aandacht besteden aan nationale regels die een bepaald beleidsterrein stringenter reguleren dan volgens Europese regels nodig is of in de ons omringende landen gebruikelijk is. Een goede motivering zal dan vereist zijn.

Daarnaast wordt in de oriëntatiefase onderzocht of in de effecttoetsing meer aandacht kan worden geschonken aan grensoverschrijdende effecten van regelgeving. Ten slotte wordt de toepasbaarheid nagegaan van de kosten-batenanalyse bij de effecttoetsing van voorgenomen regelgeving.

In de Programmanotitie worden de wijzigingen in de toetsingsaanpak vastgelegd. Bij de voorbereiding wordt gebruik gemaakt van de doorlichting van het MDW-beleid door de OESO, die in de loop van 1998 wordt verwacht.

4. Administratieve lasten

De aanpak van de administratieve lasten is een belangrijk onderdeel van de MDW-operatie. De afgelopen kabinetsperiode is een reductie van 10 procent bereikt, maar daarmee is het beleid nog niet voltooid. De Kamer heeft in een motie aangedrongen op een reductie met 25 procent en op het treffen van voorbereidingen voor een lastenverlichtingsprogramma. Het vorige kabinet heeft in lijn met de motie stappen gezet ter voorbereiding van een verdere substantiële reductie van de administratieve lastendruk¹.

Een commissie uit het bedrijfsleven zal advies uitbrengen over de mogelijkheden om de administratieve lastendruk terug te brengen en over de aanpak die daarbij kan worden gevolgd. Er wordt onderzocht hoe de informatieverplichtingen door ICT en door standaardisering van begrippen en formulieren kunnen worden teruggedrongen. Verder komt er een «proeftuin» voor speciale gevallen waarin, voordat een wet wordt vastgesteld, samen met bedrijven wordt gekeken naar de administratieve lasten die uit de wet voortvloeien.

5. Markt en overheid

In de vorige kabinetsperiode is in het kader van de MDW-operatie een begin gemaakt met de analyse en de ontwikkeling van een normenkader voor het optreden van (semi)-overheidsinstellingen in concurrentie met derden. Deze organisaties mogen alleen met derden op markten concurreren als het verrichten van die activiteiten is opgedragen bij of krachtens de wet of voortvloeit uit internationale verplichtingen. Er zijn uitzonderingen op deze regel voor die gevallen waar het algemeen belang in het geding is.

Langs een aantal implementatielijnen is dit normenkader nader uitgewerkt met als doel een wettelijk eindperspectief. Inmiddels zijn twee implementatielijnen afgerond. Op basis van de eerste lijns doorlichtingen, welke

¹ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, dd. 14 april 1998, TK 1997-1998, 19 071, nr. 13. In de motie spreekt de Kamer uit: «...overwegende, dat het kabinet de doelstelling van een lastenverlichting van 10% heeft gehaald; verzoekt de regering voorbereidingen te treffen voor een administratief lastenverlichtingsprogramma van minimaal 25% en daarover aan de Kamer te rapporteren».

betrekking had op de rechtspersoon Staat, heeft het kabinet de «Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de Rijksdienst» opgesteld. Deze aanwijzingen zijn per 1 juli jl. in werking getreden.

In het najaar zullen de analyses in de zogenaamde derde lijn van het project Markt en Overheid (medeoverheden) worden afgerond. Daarna wordt een voorstel uitgewerkt om de spelregels wettelijk te verankeren om deze regels afdwingbaar door belanghebbenden te maken. Een wetsvoorstel zal vermoedelijk in de tweede helft 1999 bij de Tweede Kamer ingediend worden.

De notitie waarin wordt aangegeven hoe overheidsbedrijven in concurrentie met derden onder de Vpb-heffing kunnen worden gebracht en waarin wordt aangegeven hoe de consequenties van deze wijziging in beeld kunnen worden gebracht, is op korte termijn gereed en wordt dan aan de Tweede Kamer gezonden. Met overheidsorganisaties wordt overleg gevoerd over de invoering van een Vpb-plicht voor overheidslichamen en de daarmee samenhangende aspecten, waaronder de mogelijke budgettaire gevolgen.