

Vergaderjaar 1999–2000

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 138

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 oktober 1999

1. Inleiding

Het huidige kabinet heeft bij zijn aantreden onderstreept dat effectiviteit, efficiency en slagvaardigheid noodzakelijke voorwaarden vormen voor een kwalitatief goed bestuur. Zonder een stevig draagvlak in de samenleving en zonder de inzet en het normbesef van vrije, zelfstandige burgers kan de overheid niet voldoen aan deze voorwaarden. Een stevig draagvlak voor beleid vereist dat de instrumentering van het beleid geen onnodige lasten veroorzaakt. Wet- en regelgeving is niet zonder meer vermijdbaar of «slecht», maar onnodige lasten zijn dat wel. Een goede beleidsbeslissing vereist dat we alert zijn op overbodige lasten en dat steeds naar alternatieven wordt gezocht die minder lasten met zich meebrengen. Het kabinet beschouwt in dit licht het advies van de Commissie Administratieve Lasten (CAL) als een belangrijke aanzet om de kwaliteit en efficiëntie van de wet- en regelgeving verder te versterken.

Het kabinet heeft – zoals ook aangekondigd in het Plan van aanpak MDW II (Kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 108) – in november 1998 de CAL ingesteld.

Deze Commissie, onder voorzitterschap van de heer ir. J.J. Slechte, kreeg tot taak advies uit te brengen omtrent:

- de in het kader van de MDW-operatie te realiseren substantiële vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven; en
- het beter betrekken van het bedrijfsleven bij het ontwerpen en uitvoeren van nieuwe wet- en regelgeving, voor zover die wet- en regelgeving het bedrijfsleven aangaat¹.

Vanuit het besef dat administratieve lasten – veroorzaakt door verdichting van vaak op zich al complexe wet- en regelgeving – de economische bedrijvigheid, de dynamiek en de concurrentiekracht kunnen schaden, stelde het vorige kabinet zich in het Regeerakkoord 1994–1998 ten doel de administratieve lasten met 10% te reduceren. Beperking van de admini-

¹ Staatscourant 1998, nr. 232, p. 9.

stratieve lasten werd een belangrijk onderdeel van de MDW-operatie. In de notitie «Naar minder administratieve lasten» (Kamerstukken II, 1994/95, 24 036, nr. 5) schetste de Staatssecretaris van Economische Zaken maatregelen om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen en in de zomer van 1997 rapporteerde zij in de notitie «Kiezelstenen blijven rapen» over de initiatieven om de 10%-doelstelling te realiseren (Kamerstukken II, 1996/97, 24 036 nr. 62). Bij de begrotingsbehandeling 1998 van Economische Zaken verzocht de Tweede Kamer aan de bewindslieden om voor de kabinetsperiode 1998–2002 plannen te ontwikkelen voor een additionele reductie van administratieve lasten met 15%, oftewel zo'n 2 miljard. Vervolgens rapporteerde de Staatssecretaris van Economische Zaken in april 1998 de Tweede Kamer over de voortgang van het project «vermindering administratieve lasten» (Kamerstukken II 1997/98, 19 017, nr. 13). Daarin kondigde zij aan een Commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en andere betrokkenen te zullen instellen om «mee te denken over de wijze waarop een substantiële reductie in de administratieve lasten gerealiseerd kan worden».

In de brief «Ruimte voor Industriële Vernieuwing» (Kamerstukken II 1998/99, 26 628 nr. 1) is nog eens onderstreept hoe belangrijk het is dat administratieve lasten en, breder gezien, de bedrijfseffecten van voorgenomen regelgeving goed in beeld worden gebracht. De brief noemt in dit kader een aantal uitgangspunten voor de versterking van de toetsing op bedrijfseffecten: urgentie, tijdigheid, aandacht voor internationale vergelijking, meer aandacht voor de toetsing van voorgenomen EG-regelgeving en het gebruik van een ondernemerspanel.

De CAL heeft op 10 mei 1999 een tussenrapportage uitgebracht, geheten «De papierberg te lijf». De CAL doet daarin verslag van haar bevindingen tot dusverre en verbindt daaraan een aantal voorlopige aanbevelingen. Zij vraagt de samenleving en de politiek om een reactie en nodigt een ieder uit de CAL van ideeën te voorzien. De CAL zal – na verwerking van de vele reacties – aan het einde van het jaar de definitieve rapportage opstellen en publiceren.

De Tweede Kamer heeft in een Algemeen Overleg op 1 juli 1999 (Kamerstukken II, 1998/99, 24 036, nr. 137) met de Minister van Economische Zaken over de analyse en aanbevelingen van de CAL van gedachten gewisseld. Tevens heeft de Kamer twee moties aangenomen (Kamerstukken II, 1998/99, 24 036 nrs. 132 en 133). In deze moties verzoekt zij de regering om:

1. een meer structurele verankering van de beheersing van de administratieve lasten te realiseren door onorthodoxe maatregelen in het bijzonder met inzet van ICT te treffen, een administratieve lastennorm te ontwikkelen en een (kwantificeerbaar) actieprogramma per departement op te stellen, waarover jaarlijks in de desbetreffende begrotingen en jaarverslagen (derde woensdag in mei) wordt gerapporteerd.
2. concrete voorstellen te doen met betrekking tot de wijze waarop de toetsing van de administratieve lasten wordt georganiseerd, die voldoet aan de criteria gezag, onafhankelijkheid, expertise, mobiliserend vermogen en representativiteit.

De Minister van Economische Zaken heeft tijdens het Algemeen Overleg toegezegd om een voorlopige kabinetsreactie op de tussenrapportage aan de Kamer toe te sturen. Het kabinet zal na ontvangst van het eindrapport van de CAL zijn definitieve reactie opstellen en concrete acties formuleren. Het kabinet zal dit eindrapport naar verwachting nog dit najaar ontvangen.

2. Analyse en aanbevelingen van de Commissie Administratieve Lasten

De CAL haalt in haar tussenrapport de uitkomsten aan van een door het EIM verricht onderzoek naar de ontwikkeling van de administratieve lasten sinds 1993¹. Het EIM becijfert, deels op basis van schattingen, dat de administratieve lasten tussen 1993 en 1998 zijn toegenomen van 12,9 naar 16,5 miljard. Dit komt overeen met een stijging van 28%. De stijging wordt veroorzaakt door twee factoren. De eerste factor is de positieve economische ontwikkeling: meer economische bedrijvigheid brengt, gegeven de vigerende wet- en regelgeving, ook meer berichtenverkeer met zich mee (4,6 miljard). De tweede factor bestaat uit additionele informatieverplichtingen die uit wet- en regelgeving voortvloeien (0,4 miljard). Daar tegenover staat een afname van de administratieve lastendruk als gevolg van de in de vorige kabinetsperiode genomen maatregelen ter vermindering van de administratieve lastendruk (1,3 miljard).

De CAL constateert dat administratieve lasten voor bedrijven met name voortkomen uit de noodzaak om:

- gegevens apart te moeten bewerken, dus ook dubbel of driedubbel te moeten aanleveren;
- gegevens speciaal te moeten creëren met het doel naleving van bepaalde verplichtingen te kunnen laten controleren;
- bepaalde procedures van instrumentgebruik en informatieverschaffing te moeten volgen die niet overeenkomen met rationele en gebruikelijke bedrijfsvoering;
- gegevens bij een snel veranderende technologie te moeten bewaren; en
- gegevens met behulp van formulieren te moeten overdragen.

De CAL stelt dat het beleid om de administratieve lasten terug te dringen weliswaar wordt gekenmerkt door veel maatregelen, maar dat slechts enkele daarvan een substantieel verlagend effect hebben gehad. De CAL concludeert dat structurele veranderingen nodig zijn: «de kiezelstenen zijn verwijderd, de rotsblokken zijn aan de beurt».

Naast de resultaten van de kwantitatieve analyse, acht de CAL ook de beleving door ondernemers uiterst belangrijk. Eind 1998 hebben MKB-Nederland en VNO-NCW de bij hen aangesloten brancheorganisaties gevraagd hoe zij de administratieve lastenproblematiek beleven. Daaruit blijkt dat tweederde van de respondenten administratieve lasten als een behoorlijk tot ernstig probleem ervaren. Vooral de branches waarin de middelgrote en kleinere bedrijven sterk zijn vertegenwoordigd, hebben problemen om er adequaat op te reageren. Uit een enquête van de CAL blijkt dat het Nederlandse bedrijfsleven de administratieve lasten zelfs een groter probleem vindt dan de invoering van de euro of de millenniumproblematiek. Uitvoering van de regelgeving wordt vanwege de complexiteit vaak uitbesteed aan externe dienstverleners, hetgeen veel kosten met zich meebrengt.

De CAL waarschuwt dat de legitimiteit van het openbaar bestuur onder druk kan komen te staan als de toenemende lastendruk tot een negatieve houding ten opzichte van de overheid en tot ontwijkend gedrag in de naleving leidt.

De CAL stelt dat de consequenties van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven meer dan tot nu toe expliciet in de besluitvorming en het ontwerp van de uitvoeringsprocessen moet worden betrokken. De CAL acht het ook nodig dat institutionele voorzieningen en spelregels worden

¹ Zie het EIM-rapport: «Administratieve lasten met 25% omlaag: mission impossible?», A.F.M. Nijssen, B.I. van der Burg, J.J. Boog en Th. P. Reede, juni 1999.

geïntroduceerd om de onbegrensde informatiebehoefte aan overheidszijde te beheersen.

De CAL beveelt in de tussenrapportage onder meer aan om:

- een onafhankelijk orgaan in te stellen dat voorgenomen regelgeving toetst op de administratieve lasten, dat periodiek relevante clusters of domeinen van bestaande regelgeving evalueert en dat als expertiseargument adviseert over een doelmatige inrichting van de administratieve procedures en verplichtingen («best practices»); dit orgaan moet voldoen aan de volgende criteria: gezag, onafhankelijkheid, expertise, mobiliserend vermogen en representativiteit;
- per departement of cluster van wetgeving de bestaande administratieve lastendruk te kwantificeren, een actieprogramma op te stellen en een meetinstrument te hanteren om de ontwikkeling van de administratieve lasten te monitoren en daarover te rapporteren aan het parlement; en
- in het wetgevingsproces, beter dan tot nu toe, zichtbaar te maken wat de administratieve lasten zijn, deze te kwantificeren en een administratieve lastennorm op macro-niveau in te voeren om deze te beheersen.

Voorts komt de CAL tot de conclusie dat de directe informatie-uitvraag bij bedrijven aanzienlijk kan worden beperkt door elektronisch en meer gestandaardiseerd berichtenverkeer en door koppeling van databestanden. Toepassing van ICT-technieken biedt kansen om de administratieve lasten van het berichtenverkeer te beperken.

De CAL heeft geïnventariseerd welke initiatieven er op dit vlak reeds bestaan. Het gaat daarbij om projecten op het gebied van verbeterde ICT-toepassing, harmonisatie van begrippen, verbeterde dienstverlening aan ondernemers, en dergelijke.

Daarnaast heeft de CAL op basis van voorstellen vanuit het bedrijfsleven een aantal nieuwe projecten geëntameerd als aansporing aan overheden om te komen tot nieuwe werkwijzen. Die projecten kunnen worden onderverdeeld in *branche-overstijgende* en *branche-specifieke* projecten.

Naar inschatting van de CAL biedt het totaal van de geïnventariseerde *branche-overstijgende* projecten en ICT-toepassingen zicht op twee miljard gulden reductie van administratieve lasten.

3. Algemeen oordeel kabinet op tussenrapport

Het kabinet is de CAL erkentelijk voor het tot nu toe verrichte werk: het in kaart brengen van de aard en omvang van de problematiek, het inventariseren van vele initiatieven om de administratieve lasten te verminderen en de vele suggesties om de beheersing van de administratieve lastendruk structureel te verankeren. De tussenrapportage biedt een goede basis om de problematiek van de administratieve lasten (verder) aan te pakken.

Het kabinet is van mening dat de genoemde studie van het EIM voldoende aanwijzingen bevat om de conclusie te trekken dat de administratieve lasten, ondanks de gerichte acties (1,3 miljard) die in de vorige kabinetsperiode van start zijn gegaan, nog steeds groeien. De toename is niet alleen het gevolg van de positieve economische ontwikkeling (4,6 miljard), maar ook van nieuwe wet- en regelgeving (0,4 miljard). Het niveau evenals de stijging van de administratieve lasten kan de economische bedrijvigheid, de dynamiek en de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven benadelen. Dat geldt des te sterker voor kleine en middelgrote ondernemingen, die blijkens de enquête van de CAL extra moeite

hebben adequaat op de toenemende administratieve lastendruk te reageren. Dat het Nederlandse bedrijfsleven de invoering van de euro of de millenniumproblematiek als een minder groot probleem ervaart dan de toenemende administratieve lasten, onderstreept naar de mening van het kabinet de ernst van de problematiek.

Het kabinet is van mening dat de beheersing van de administratieve lasten stevig én zakelijk moet worden aangepakt. Daarbij gaat het om een aanpak die zowel op de korte als op de lange termijn tot resultaten moet leiden. Een aanpak waarbij uitsluitend op korte termijn een aantal programma's ter vermindering van de administratieve lasten zouden worden uitgevoerd is niet voldoende. Het kabinet is het met de CAL eens dat structurele maatregelen geboden zijn.

Het kabinet wil – zoals hierboven reeds aangegeven – stellen dat wet- en regelgeving niet zonder meer vermijdbaar of «slecht» is. Wet- en regelgeving dient (uiteraard) een beleidsmatig doel. Instrumentering van een beleidsdoel kan toename van de administratieve lasten tot gevolg hebben. Bij de beleidsmatig-politieke afweging kan worden besloten deze administratieve lasten te aanvaarden. Een gefundeerde beslissing vereist echter wél dat de afwegingen goed in kaart worden gebracht en dat gezocht wordt naar die uitvoeringswijze die tot zo gering mogelijk administratieve lasten leidt.

Tevens wil het kabinet het volgende duidelijk stellen: de aanpak om de kwaliteit en efficiëntie van wetgeving te verbeteren moet zodanig worden vormgegeven dat een breed draagvlak wordt bereikt, binnen alle relevante geledingen van de rijksoverheid. Dit is absoluut noodzakelijk om tot een structurele aanpak te kunnen komen. Daarbij moet de aanpak ook efficiënt zijn. Anders zouden door de aanpak zelf onnodig bestuurlasten ontstaan, die zelf ook weer het draagvlak voor de aanpak en de effectiviteit ervan zouden aantasten.

Ten slotte wijst het kabinet erop dat administratieve lasten van wet- en regelgeving niet alleen door de departementen worden veroorzaakt, maar door alle instanties met wetgevende en/of verordenende bevoegdheid: naast de nationale wetgever ook de EU-instellingen met regulerende bevoegdheid (Raad, Parlement en Europese Commissie), decentrale overheden zoals PBO's, provincies, gemeenten en waterschappen. Voor zover dat binnen zijn mogelijkheden ligt, wil het kabinet bevorderen dat de door al deze instanties veroorzaakte administratieve lasten worden teruggedrongen¹.

4. Reactie op de aanbevelingen van de CAL in tussenrapportage

Het kabinet gaat in deze paragraaf in op de diverse aanbevelingen in het tussenrapport van de CAL.

4.1 Toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving op administratieve lasten

De CAL adviseert om een onafhankelijk orgaan te vormen dat voorgenomen regelgeving toetst op administratieve lasten, dat periodiek relevante clusters of domeinen van bestaande regelgeving evalueert en dat als expertise orgaan adviseert over een doelmatige inrichting van de administratieve procedures en verplichtingen.

Het kabinet is het ermee eens dat de toetsing verder dient te worden uitgebouwd en versterkt. Dit dient te gebeuren langs twee lijnen:

¹ Ten aanzien van de administratieve lasten zijn – in het kader van MDW – reeds afspraken gemaakt met de VNG om te komen tot samenwerkingsprojecten waarmee knelpunten in de bestuurlijke uitvoerbaarheid van regelgeving kunnen worden weggenomen en instrumenten kunnen worden ontwikkeld om de kwaliteit van gemeentelijke regels te bevorderen (Kamerstukken II, 1998/99 24 036, nr. 126).

- versterking verinnerlijking aandacht administratieve lasten binnen de overheid;
- onafhankelijke toetsing van buiten af.

Versterking verinnerlijking

De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving die zij voorbereiden. Bij het wet- en regelgevingsproces zijn noodzakelijkerwijs verschillende elementen aan de orde, die politiek-beleidsmatig tegen elkaar (moeten) worden afgewogen.

Departementen moeten bij de opstelling van voorgenomen wet- en regelgeving meer oog hebben voor de administratieve lasten van die wet- en regelgeving. Zij moeten zelf tijdig die lasten in beeld brengen en aandacht voor die effecten verinnerlijken in hun dagelijkse werkproces. Hiertoe dienen de departementen heldere procedures te ontwikkelen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een centraal aanspreekpunt dat alle activiteiten gericht op het in beeld brengen van administratieve lasten van wet- en regelgeving coördineert, het inschakelen van het bedrijvenpanel (de aard en taak van dit panel wordt hieronder nader toegelicht) bij het in beeld brengen van de administratieve lasten, het aanstellen van een projectleider voor het systematisch doorlichten van bestaande en voorgestelde wet- en regelgeving op administratieve lasten en het in beeld brengen van alternatieven voor voorgenomen wet- en regelgeving en het inrichten van een permanente monitorfunctie voor de administratieve lasten die voorgenomen wet- en regelgeving met zich meebrengt.

De bestaande mechanismen op het gebied van de toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving (de Werkgroep Voorgenomen Regelgeving en het Gezamenlijk Steunpunt Voorgenomen Regelgeving) zullen de departementen hierbij ook in de toekomst faciliteren.

Wanneer een departement niet langer betrokken zou zijn bij het in beeld brengen van de administratieve lasten van – en alternatieven voor – zijn wetgeving, zou een integrale afweging niet langer mogelijk zijn. Hierbij moet voorop worden gesteld dat een departement tijdig moet handelen, want alleen in een vroeg stadium van het wetgevingsproces kan nog een serieuze afweging van alternatieven plaatsvinden.

Instelling van een onafhankelijk orgaan voor advies over administratieve lasten

Het kabinet meent dat naast verinnerlijking van de aandacht voor administratieve lasten binnen de departementen, instelling van een onafhankelijk orgaan voor de toetsing van de administratieve lasten nodig is. Dit orgaan kan worden vormgegeven als een tijdelijk ingesteld adviesorgaan. Het orgaan zal bestaan uit personen met een uiteenlopende maatschappelijke achtergrond (bestuur, bedrijfsleven en wetenschap) met expertise en gezag op het terrein van administratieve lasten.

De primaire verantwoordelijkheid voor de aandacht voor de administratieve lasten ligt – zoals hierboven aangegeven – bij de departementen zelf. Het kabinet vindt het wenselijk dat het adviesorgaan vanuit een volstrekt onafhankelijke positie toezicht houdt op de wijze waarop departementen invulling geven aan deze verantwoordelijkheid. Een adviesorgaan zal hierover in openbare adviezen over voorgestelde wet- en regelgeving rapporteren aan kabinet en parlement en zal zo bijdragen aan het publieke debat over administratieve lasten.

Het adviesorgaan zal tijdelijk worden ingesteld omdat het de bedoeling is, door middel van het totaal van de activiteiten die in deze brief worden genoemd, binnen een beperkte tijdsduur een cultuuromslag binnen de departementen tot stand te brengen. Over drie jaar zal het functioneren van het adviesorgaan worden geëvalueerd. Dan zal tevens worden bezien of het adviesorgaan moet worden voortgezet of niet.

Het adviesorgaan krijgt tot taak te adviseren over de wijze waarop de administratieve lasten van en alternatieven voor wet- en regelgeving in beeld zijn gebracht indien:

- een departement hierom vraagt,
- één of beide Kamers hierom vraagt, of
- indien het adviesorgaan dit zelf wenselijk acht.

Het adviesorgaan zal – wanneer het gaat om door de departementen of door het adviesorgaan zelf geselecteerde voorgenomen wetten of amvb's – advies uitbrengen voorafgaand aan de Ministerraadsbehandeling van de betreffende voorgenomen wetten en amvb's. Het advies wordt openbaar na het uitbrengen van het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State over wetsontwerpen of amvb's.

Het kabinet acht het zeer zinvol om van het bedrijfsleven te vernemen tot welke administratieve lasten regelgeving concreet zal leiden. Het adviesorgaan kan daarom bij zijn advisering een bedrijvenpanel inschakelen. Daarbij wordt een aantal bedrijven via een enquête bevraagd op de praktische administratieve consequenties van voorgenomen wet- en regelgeving. Zo is in Denemarken reeds ervaring opgedaan met «business test panels» en «expert assessment».

Aangezien het orgaan de bevoegdheid heeft om zelf vast te stellen over welke voorgenomen wet- en regelgeving het wil adviseren, moet het beschikken over een systematisch overzicht van voorgenomen wet- en regelgeving van alle departementen.

De departementen zullen het orgaan van deze overzichten voorzien.

4.2 Meten en normeren van administratieve lasten

De CAL stelt voor in het wetgevingsproces, beter dan tot nu toe, zichtbaar te maken wat de administratieve lasten zijn, deze te kwantificeren en een norm voor de administratieve lasten op macro-niveau in te voeren om deze te beheersen. De CAL trekt daarbij een analogie met het stelsel van normering en beheersing ten aanzien van de begrotingsdiscipline.

Lasten zichtbaar maken

Het kabinet is – met de CAL – van mening dat de ontwikkeling van de administratieve lasten goed in beeld moet worden gebracht («gemeten»). Dit is nodig om de omvang en ontwikkeling van de lasten goed zichtbaar te kunnen maken en de noodzaak, omvang en richting van wenselijke maatregelen te kunnen bepalen. Het gaat daarbij om verschillende niveaus:

- In beeld brengen van de administratieve lasten op macro-niveau is nodig om greep te kunnen krijgen op de ontwikkeling van het totaal.
- In beeld brengen hoe de administratieve lasten zich op het niveau van het beleidsterrein en het verantwoordelijke departement ontwikkelen, kan een leidraad zijn voor het bepalen van de richting van maatregelen.
- Tevens acht het kabinet het uiterst zinvol om de ontwikkeling van de administratieve lasten op micro-niveau, dat wil zeggen op het niveau van de individuele ondernemer, in beeld te kunnen brengen. Het kabinet overweegt daartoe een aantal «virtuele ondernemingen» te

- creëren en die te volgen. Daarbij kunnen ook simulaties worden toegepast, bijvoorbeeld het in dienst nemen van de eerste werknemer.
- Ten slotte acht het kabinet het wenselijk dat de lasten van de gehele overheid in beeld worden gebracht. Dat wil zeggen zowel de lasten van de rijksoverheid, als die van de Europese Unie en decentrale overheden¹.

Het kabinet acht het nodig dat regelmatig over de ontwikkeling van de administratieve lasten zal worden gerapporteerd. De departementen zullen dit ieder afzonderlijk voor hun eigen beleidsveld doen. Daarnaast zal het Ministerie van Economische Zaken een integraal overzicht geven. In lijn met de hierboven onderscheiden niveaus ligt het daarbij in de rede een rapportage over de ontwikkeling van het totaal, een rapportage per beleidsterrein of per departement en een rapportage op micro-niveau te doen. De rapportage draagt bij aan de bewustwording van alle betrokkenen over de omvang en ontwikkeling van de administratieve lasten.

Een lacune in de huidige meting is dat een aanzienlijk aantal domeinen, met name bij sectorspecifieke regelgeving, nog niet gekwantificeerd in beeld is gebracht. Dat geldt ook voor veel van de regelgeving die door of via decentrale overheden wordt opgelegd (uitzonderingen o.a.: de milieuwetgeving). Om tot een volledig beeld te komen, zal dus nog een forse inhaalslag nodig zijn.

Het kabinet acht het voor de hand liggend dat de hierboven genoemde meting van de (gerealiseerde) ontwikkeling van de administratieve lasten, wordt uitgevoerd door externe onderzoekers.

Lasten normeren

Het huidige kabinet heeft zich de doelstelling opgelegd om – bovenop de 10% van het vorige kabinet – de administratieve lasten met 15% te beperken. De door de CAL geïnventariseerde branche-specifieke en branche-overstijgende projecten (zie paragraaf 4.4) zijn een belangrijke stap ter invulling van deze taakstelling. De actieprogramma's (zie paragraaf 4.3) kunnen een bijdrage leveren aan het realiseren van deze taakstelling.

Maar – zoals eerder al is aangegeven door de CAL – «dweilen met de kraan open» heeft geen zin. Het is noodzakelijk dat het kabinet zich, naast de reductie van de administratieve lasten met 25%, ten doel stelt om ook structureel de administratieve lasten te beheersen. Dit is alleen mogelijk wanneer een goede toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving plaatsvindt. De voorwaarden voor een goede toetsing zijn in de vorige paragraaf weergegeven. De beheersing van de administratieve lasten kan verder worden versterkt door de disciplinerende werking die van een norm uitgaat.

Het kabinet is het eens met de stelling van de CAL dat de beheersing van administratieve lasten dient te worden bevorderd door het hanteren van een norm. Een dergelijke norm kan echter niet absoluut zijn omdat de omvang van de administratieve lasten een samenhang kent met de groei van de economie. Een norm zal zich vooral moeten richten op de beleidsmatige wijzigingen, dat wil zeggen de creatie van nieuwe wet- en regelgeving en het schrappen van bestaande.

Zoals hiervoor al aangegeven, is het kabinet van mening dat het goed zou zijn, de ontwikkeling van de lastendruk zowel voor de gehele overheid als per domein of departement zichtbaar te maken. Op basis van de ervaringen die hiermee worden opgedaan zal het kabinet nader bezien of

¹ Met de VNG zijn in het kader van MDW reeds afspraken gemaakt om te komen tot samenwerkingsprojecten waarmee knelpunten in de bestuurlijke uitvoerbaarheid van regelgeving kunnen worden weggenomen en instrumenten kunnen worden ontwikkeld om de kwaliteit van gemeentelijke regels te bevorderen (Kamerstukken II, 1998/99 24 036, nr. 126).

de mutatie in de lastendruk per beleidsgebied in relatie kan worden gebracht tot een vooraf vastgelegde norm.

4.3 Actieprogramma's

De CAL constateert dat bij verschillende overheidsinstanties de bereidheid toeneemt om administratieve lasten aan te pakken en daarbij projectmatig te werk te gaan. De CAL wijst daarbij op het werk van de Commissie-Van Lunteren binnen de Belastingdienst en vergelijkbare initiatieven binnen het Centraal Bureau voor de Statistiek. De CAL beveelt aan dat elk departement een actieprogramma opstelt en dit voorziet van taakstellingen alsmede organisatorische voorzieningen om de maatregelen te implementeren. De CAL adviseert dat de departementen periodiek rapporteren aan de Tweede Kamer; hetzelfde dient de minister van Economische Zaken voor het totaal te doen.

Het kabinet is van mening dat het nu van het grootste belang is dat de door de CAL geïnterpreteerde en vaak door de vakdepartementen zelf aangedragen concrete projecten worden geïmplementeerd. Tevens is het gewenst om de inventarisatie waar mogelijk verder aan te vullen met nieuwe mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen. Dat zou de kans vergroten om met één inhaalslag zoveel mogelijk onnodige administratieve belastingen weg te halen.

Elk departement zal dit najaar beginnen met het opstellen van actieprogramma's waarin de hierboven beschreven taken verder worden uitgewerkt. In het voorjaar van 2000 zullen de actieprogramma's worden gepresenteerd. Vervolgens zullen de departementen op de derde dinsdag in september (in hun begroting) en op de derde woensdag in mei (in hun jaarverslag) over de voortgang van de actieprogramma's rapporteren. Hetzelfde zal het Ministerie van Economische Zaken voor het totaal doen.

4.4 Branche-specifieke en branche-overstijgende projecten

De CAL is in contact getreden met het bedrijfsleven, de departementen, gemeenten en provincies en uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid en heeft hun gevraagd naar concrete mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen. De CAL heeft deze inventarisatie ingedeeld in (a) branche-overstijgende projecten, en (b) branche-specifieke projecten. De branche-overstijgende projecten betreffen projecten en maatregelen op een aantal domeinen, vooral gerelateerd aan de rijksoverheid, provincies en gemeenten, die betrekking hebben op meerdere branches in het bedrijfsleven. De branche-specifieke projecten betreffen initiatieven van het bedrijfsleven zelf om in concrete beleidsexperimenten samen met overheidsinstanties tot vermindering van administratieve lasten te komen. De CAL stelt dat de branche-specifieke en branche-overstijgende projecten, samen met de voorstellen op ICT-gebied, uitzicht kunnen bieden op circa 2 miljard gulden verlichting van administratieve lasten. Het inventariserende werk van de CAL gaat nog door.

Het kabinet is van mening dat deze eerste inventarisatie zeer veel mogelijkheden biedt om vermindering van de administratieve lasten concreet ter hand te nemen. Dat dient naar de mening van het kabinet dan ook met spoed te gebeuren.

Het uitvoeren van de geïnterpreteerde maatregelen zal in de meeste gevallen door de vakdepartementen moeten geschieden. In een aantal andere gevallen ligt de verantwoordelijkheid bij de decentrale overheid (gemeenten, provincies) of andere instellingen. Het ministerie van EZ zal de projecten coördineren. Waar de verantwoordelijkheid bij de

vakdepartementen ligt, kan de rapportage over de uitvoering worden meegenomen in de rapportage over de actieprogramma's (zie paragraaf 4.3).

4.5 ICT

De CAL stelt dat de inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT) duidelijk mogelijkheden biedt voor het verlichten van de administratieve lastendruk. Een dergelijke verlichting kan langs twee hoofdlijnen plaatsvinden:

- een verdere automatisering bij het aanleveren van gegevens door bedrijven aan publieke instellingen en verdere automatisering en standaardisering van bedrijfsadministraties;
- beter gebruik maken van gegevens die reeds in de publieke sfeer aanwezig zijn, zodat bedrijven minder behoeven te worden bevraagd.

De CAL geeft een opsomming van een aantal technische mogelijkheden op het niveau van de gegevensbewerking en -verstrekking om vermindering van de administratieve lastendruk te bewerkstelligen. Daarbij concludeert zij dat er nog wel problemen te overwinnen zijn, met name op institutioneel gebied. Deze problemen betreffen het zogenoemde free-rider effect, het weggeven van «eigen» gegevens, bescherming van de privacy en de scheiding tussen het publieke en het private domein. Daarnaast zijn er flankerende maatregelen nodig, zoals harmonisatie van begrippen. Omdat niet alle bedrijven even ver geautomatiseerd zijn en uiteenlopend kunnen denken over aspecten als privacy, beveelt de CAL aan verschillende aanleveringsmodaliteiten naast elkaar te laten bestaan.

Het kabinet deelt de verwachting van de CAL dat ICT de potentie in zich draagt om de administratieve lasten fors te beperken. De mogelijkheden daartoe moeten dan ook optimaal worden benut. Het onderkent ook dat het hier een complexe materie betreft waarin nog belangrijke vraagstukken moeten worden opgelost.

In een aantal recente nota's en actieprogramma's heeft het kabinet het belang en de mogelijkheden van ICT onderstreept en acties geformuleerd¹. Specifiek op het terrein van ICT en administratieve lasten loopt reeds een aantal belangrijke projecten, die het kabinet met kracht zal voortzetten. De meest in het oog springende daarvan zijn:

- Het programma Stroomlijning Basisgegevens. In dit programma werken zes departementen en de registratiekamer samen om een stelsel van authentieke registraties op te zetten. Dit stelsel vormt de basis voor éénmalige aanlevering waardoor een structurele vermindering van de administratieve lasten en uitvoeringskosten kan worden gerealiseerd. Twee voorbeeld projecten zijn in het kader van administratieve lasten van specifiek belang: het Basisbedrijvenregister en de Verzekerdenadministratie.
- het project Basisbedrijvenregister waarmee gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsinstanties aanzienlijk zal worden gefaciliteerd,
- het project Elektronische Heerendiensten dat een architectuur gaat bieden voor elektronische gegevensuitvraag rechtstreeks uit bedrijfsadministraties,
- het project Bedrijvenloket waarmee de ondernemer op één locatie terecht kan voor informatie en dienstverlening van diverse lokale of bovenlokale instanties.

De CAL geeft in haar tussenrapportage aan nog geen goed overzicht te kunnen presenteren over de mogelijkheden die ICT kan bieden. Wel noemt zij twee voorbeelden op het gebied van de belastingen en de sociale zekerheid die de importantie ervan goed weergeven. Het kabinet

¹ Actieprogramma Elektronische Overheid (Kamerstukken II, 1998/99, 26 387, nr. 1), De Digitale Delta (Kamerstukken 1998/99, 24 633, nr. 1).

ziet dan ook met zeer veel belangstelling uit naar de door de CAL aangekondigde nadere uitwerking van dit thema en de concrete aanbevelingen die daaromtrent in haar eindrapportage zullen worden opgenomen. Het kabinet zal hier in haar definitieve reactie op het eindrapport op ingaan.

5. Ten slotte

De CAL heeft buitengewoon nuttig werk verricht. Het thema van de administratieve lasten heeft met name door het werk van de CAL (weer) de aandacht gekregen die het verdient. Het is nodig om nu en in de nabije toekomst èn een stevige inhaalslag te maken èn te zorgen dat de beheersing van de administratieve lasten structureel wordt verankerd. De CAL heeft voor beide beleidslijnen nuttige, en uitdagende elementen aangedragen. Het kabinet ondersteunt in deze reactie de hoofdlijnen van de aanbevelingen. Het kabinet zal de hierboven geschetste beleidslijnen verder uitwerken en waar nodig concretiseren in de definitieve reactie op het eindrapport van de CAL.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals