Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1999–2000

24 036 Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 160

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 mei 2000

1 Inleiding

Het kabinet heeft op 11 februari 2000 zijn reactie gegeven op het eindrapport van de Commissie Administratieve Lasten. In deze kabinetsreactie is toegezegd dat elk van de betrokken ministeries een actieprogramma zal opstellen gericht op de reductie van administratieve lasten van bestaande wet- en regelgeving en hierover jaarlijks zal rapporteren aan de Kamer in het kader van de departementale jaarverslagen. De Kamer ontvangt dus jaarlijks van ieder ministerie een geactualiseerd actieprogramma.
Met het oog op de coördinerende rol van het Ministerie van Economische Zaken en ter wille van de overzichtelijkheid, hebben de ministeries afgesproken hun rapportages in een gezamenlijke brief aan de Kamer aan te bieden. In deze brief licht het kabinet de eerste departementale actieprogramma's toe. Vanzelfsprekend zijn de afzonderlijke actieprogramma's bijgevoegd.[1]
Met deze actieprogramma's wordt een nieuwe weg ingeslagen om naast de verscherpte aandacht voor ontwerp-regelgeving, ook op het terrein van bestaande regelgeving te komen tot structurele administratieve lastenverlichting.

Voor ondernemingen kosten administratieve lasten veel tijd en geld. Deze lasten hebben een negatieve invloed op de internationale concurrentiepositie en doen afbreuk aan de maatschappelijke acceptatie van overheidsmaatregelen. Het terugdringen van onnodige administratieve lasten is dus wenselijk om het ondernemingsklimaat te verbeteren, maar moet tevens worden gezien als een verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Zoals aangegeven in de reactie op de eindrapportage van de Commissie Administratieve Lasten, wil het kabinet stevig inzetten op de reductie van de administratieve lasten.
Het kabinet heeft zich, in reactie op de motie Remkes[2], ten doel gesteld de administratieve lasten deze kabinetsperiode met 15%[3] te verminderen.

[1] Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 600 XIII, nr. 17.
[3] Exclusief de lastentoename die het gevolg is van groei van het aantal bedrijven en werkzame personen. Deze post zal in het macrocijfer apart in beeld worden gebracht.

KST45720
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

Het doel van de departementale actieprogramma's administratieve lasten is drieledig. Ten eerste geven de programma's een overzicht van de relevante wetsgevingsdomeinen op het gebied van administratieve lastendruk. Daarnaast heeft het kabinet in zijn reactie op het rapport van de Commissie aangekondigd dat in deze kabinetsperiode een zo compleet mogelijk cijfermatig inzicht zal worden verschaft in de omvang van de administratieve lastendruk. Dat beeld is tot dusver onvolledig. Op basis van een nulmeting per domein zal de ontwikkeling van de totale administratieve lastendruk in de toekomst nauwkeurig te volgen zijn. In de actieprogramma's wordt aangegeven op welke gebieden en wanneer de departementen de nulmetingen gaan uitvoeren. Tot slot wordt een eerste aanzet gegeven tot het formuleren van de acties op basis waarvan de administratieve lastendruk in de huidige kabinetsperiode met 15% zal afnemen.
In de huidige actieprogramma's wordt vooral een beeld verschaft van de gebieden waarop de ministeries de voorgenomen administratieve lastenreductie tot stand willen brengen. In de actieprogramma's zoals die de komende jaren zullen worden geactualiseerd zal dat beeld verder worden uitgewerkt waarbij dieper wordt ingegaan op het «hoe».

In voorliggende brief wordt achtereenvolgens de algemene aanpak van de departementale actieprogramma's (paragraaf 2) en worden de belangrijkste punten uit de afzonderlijke departementale actieprogramma's (paragraaf 3) nader toegelicht. Tot slot wordt aangegeven op welke wijze de Kamer verder wordt geïnformeerd.

2 Aanpak actieplannen

2.1 Stap 1: Inventarisatie

Vertrekpunt van de departementale actieprogramma's is een eerste inventarisatie van de relevante wet- en regelgeving van elk ministerie, inclusief de op dat beleidsterrein actieve uitvoeringsinstanties van publieke taken en de medebewindstaken van decentrale overheden. Zo wordt een overzicht gecreëerd van wetgevingsdomeinen die onnodige administratieve lasten met zich meebrengen.

2.2 Stap 2: Meting

In de rapportage van de Commissie Administratieve Lasten komt naar voren dat de administratieve lastendruk ruwweg f 16,5 miljard bedraagt. Ruim de helft van deze f 16,5 miljard is daadwerkelijk gemeten, voor het overige berust het bedrag van f 16,5 miljard op een schatting.[1] Aan de hand van de door de departementen uitgevoerde inventarisatie zullen nu ook de wetgevingsdomeinen worden gemeten die nog niet cijfermatig in beeld zijn gebracht, bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden, gezondheidswetgeving, handhaving openbare orde, sectorspecifieke regelgeving. Op deze wijze wordt getracht een zo compleet mogelijk cijfermatig inzicht te verkrijgen in de totale omvang van de administratieve lastendruk. Elk ministerie is zelf verantwoordelijk voor het doen uitvoeren van de metingen. Randvoorwaarde hierbij is dat de uitkomsten onderling vergelijkbaar zijn en dat de cijfers samengevoegd kunnen worden tot cijfers over de ontwikkeling van de lastendruk op macro-niveau. Daartoe zal de methodologie aansluiten bij de metingen die ten grondslag lagen aan eerdere Kamerrapportages.

Centraal staan de besparingsmogelijkheden op de verschillende beleidsterreinen. Om duidelijk te maken welke effecten de acties hebben op de administratieve lasten van ondernemingen, zijn voorafgaande nulmetingen noodzakelijk. Alleen met een nulmeting kan het «rendement» van de acties zichtbaar worden gemaakt. In de afzonderlijke actieplannen

[1] Kamerstukken II, 1999–2000, 24 036, nr. 138.

wordt dan ook aangegeven welke domeinen in een eerder stadium al zijn gemeten, voor welke domeinen nog een nulmeting moet plaatsvinden en wanneer deze plaats zal vinden. De volgorde van de metingen hangt dus samen met de volgorde van de te nemen acties ter reductie van onnodige administratieve lasten.

2.3 Stap 3: Acties ter vermindering van administratieve lasten

Bij het nalopen van de regelgeving op administratieve lasten (de inventarisatie) worden de administratieve verplichtingen tevens bezien op kansen om tot reductie te komen, door aanpassing van de regelgeving of de uitvoeringswijze. Hieruit volgen concrete actiepunten, de bouwstenen voor de departementale actieprogramma's.

In de volgorde van uit te voeren acties hebben de departementen rekening gehouden met onderstaande criteria voor prioritering:
1) de verwachte mogelijke reductie in administratieve lasten («grote vissen» eerst; dat wil zeggen hoge frequentie van het berichtenverkeer, grote belasting per afhandeling, groot aantal bedrijven bij betrokken, grote mogelijkheden ICT-toepassingen etc.);
2) duidelijke signalen dat bepaalde regels erg veel ergernis geven bij ondernemingen (grote ergernissen eerst);
3) of een domein departementsoverstijgend is. Conform aanbeveling Commissie Administratieve Lasten departementsoverschrijdende domeinen zullen de departementen bij voorrang aanpakken. De – vaak departementsoverstijgende – projecten die in het kader van de CAL zijn opgestart kunnen ook input leveren voor verdere acties.
4) samenloop met andere trajecten (synergie benutten).

De departementen geven per domein aan welke projecten of andere acties ter vermindering van de administratieve lasten op dit moment reeds gaande zijn en welke projecten op korte termijn zullen worden opgestart. In de actieprogramma's wordt ook ingegaan op de voortgang van de branchespecifieke en branche-overstijgende projecten zoals genoemd in de eindrapportage van de Commissie Administratieve Lasten.

2.4 Stap 4: Monitoring

De ontwikkeling op het gebied van administratieve lastendruk zal voortaan worden gemonitord. Op basis van de gedane nulmetingen per wetgevingsdomein kan regelmatig eenvoudig een update gemaakt worden, bijvoorbeeld om de resultaten van de geformuleerde acties in beeld te brengen. Mocht er een aanwijzing zijn dat de parameters (bijv. door ontwikkeling van de technologie etc.) aanzienlijk gewijzigd zijn, dan dient opnieuw een grondige meting plaats te vinden. Zo'n grondige meting zal naar verwachting niet vaker dan eens in de 5 jaar nodig zijn.

2.5 Organisatie

Op elk van de betrokken ministeries is een departementaal coördinatiepunt ingesteld. Dat coördinatiepunt zal alle initiatieven op het terrein van administratieve lasten binnen het ministerie stroomlijnen, en de voortgang in het departementale actieprogramma bewaken. Het instellen van coördinatiepunten draagt zo bij aan de beoogde «verinnerlijking» van de aandacht voor administratieve lasten.

Daarnaast is het ingestelde adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL), naast zijn taken op het gebied van voorgenomen wet- en regelgeving, bevoegd om achteraf te adviseren over de opgestelde departementale actieprogramma's respectievelijk de jaarlijkse actualisering

daarvan. Het advies van het college kan door het betreffende ministerie als input worden gebruikt bij de actualisering van het actieprogramma in het jaar daarop.

3 De belangrijkste punten uit de departementale actieprogramma's

3.1 Overzicht wetgevingsdomeinen

In deze eerste actieprogramma's staat de inventarisatie van de wetgevingsdomeinen centraal. De ministeries hebben gepoogd om een zo compleet mogelijk overzicht van de relevante regelgeving in de actieprogramma's te geven.

De voorliggende actieprogramma's geven reeds een goed overzicht van de relevante wetgevingsdomeinen. Het Ministerie van VROM bijvoorbeeld, geeft in haar actieprogramma op basis van een interne inventarisatie een uitputtend beeld van de (milieu) regelgeving met administratieve lasten. Ook in de actieprogramma's van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Economische Zaken wordt de wet- en regelgeving die administratieve lasten teweegbrengt behoorlijk volledig in beeld gebracht. In de eerstvolgende rapportage departementale actieprogramma's (mei 2001) zal het bestaande overzicht verder worden aangevuld. Er zal dan een complete inventarisatie gerealiseerd zijn.

In dit overzicht zullen dan ook de wetgevingsdomeinen van LNV zijn opgenomen. Het tot stand komen van het actieprogramma van LNV heeft vertraging opgelopen. Inmiddels zijn binnen het ministerie voorzieningen getroffen om dit actieprogramma binnen afzienbare tijd alsnog tot stand te brengen en aan de Kamer te presenteren. Ook het Ministerie van OCW, in het verleden niet betrokken bij activiteiten ter reductie van de administratieve lasten, zal eveneens een actieprogramma administratieve lasten aan de Kamer presenteren.

Zoals reeds gemeld in paragraaf 2.1 omvat de beoogde inventarisatie van relevante regelgeving ook de medebewindstaken – zoals bijvoorbeeld vergunningen op grond van de Wet milieubeheer (VROM) – en de taken van de uitvoeringsorganisaties zoals bijvoorbeeld de verzekerdenadministratie van de Uitvoeringsinstellingen (SZW). Ook deze elementen zullen in de komende actieprogramma's verder worden aangevuld.

Ook de autonome wet- en regelgeving van decentrale overheden brengt aanzienlijke administratieve lasten met zich mee. Daarom zal het kabinet zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Administratieve Lasten de mede-overheden aanspreken op hun verantwoordelijkheden inzake het beheersen van de administratieve lastendruk.

3.2 Meting

Aan de hand van het beschikbare overzicht van de relevante wetgevingsdomeinen wordt in de actieprogramma's aangegeven hoe de «witte vlekken» dat wil zeggen de nog niet eerder gekwantificeerde domeinen, zullen worden ingevuld. In deze eerste actieprogramma's wordt een beeld gegeven wanneer de metingen per wetgevingsdomein zullen plaatsvinden.

De afzonderlijke actieprogramma's geven aan op welke terreinen reeds een nulmeting heeft plaatsgevonden (bijv. jaarrekeningrecht, vennootschapsrecht, Wet milieubeheer, bouwregelgeving etc.). Daarnaast

is een overzicht gemaakt van de wetgevingsdomeinen waar op korte termijn een meting zal plaatsvinden (bijv. werknemersverzekeringen, Wet milieu-gevaarlijke stoffen, wetgeving inzake personenvervoer, wetgeving inzake wegvervoer etc.).

Gedurende de verdere looptijd van deze kabinetsperiode dient op steeds meer domeinen een gekwantificeerd overzicht van de administratieve lastendruk uitgewerkt te worden. Geleidelijk ontstaat daarmee een beter onderbouwd totaalcijfer. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Administratieve Lasten streeft het kabinet ernaar, aan het eind van deze kabinetsperiode een zo volledig mogelijk cijfermatig inzicht van de administratieve lastendruk per wetgevingsdomein gereed te hebben. In de voorliggende actieprogramma's komt naar voren dat nog niet alle domeinen gemeten worden. De komende rapportage actieprogramma's zal dan ook op dit punt verder worden aangevuld.

3.3 Acties

3.3.1 Lopende acties ter vermindering van administratieve lasten

In de actieprogramma's geven de departementen aan welke projecten er op dit moment reeds lopen waarmee een reductie van onnodige administratieve lasten wordt bereikt. Daarbij geven zij tevens aan wat de voortgang in deze acties is en wat de verwachte lastenreductie zal zijn. Ook wordt gekeken naar de mogelijke rol van ICT-toepassingen.

Voorbeelden van lopende acties zijn:

a) Vergunningen op grond van de Wet milieubeheer
Kern van dit MDW-project is dat bedrijven zoveel mogelijk onder algemene regels worden gebracht en daarom niet langer een vergunning hoeven aan te vragen, maar kunnen volstaan met een melding. Wanneer de plannen voor alle betreffende branches (naar verwachting in de loop van 2001) zijn ingevoerd zal naar schatting een lastenbesparing op jaarbasis van f 200 miljoen ten opzichte van het peiljaar 1995 zijn bereikt.

b) Vennootschapsrecht
Het preventief toezicht voor de oprichting van BV's en NV's wordt vereenvoudigd. Het wetsvoorstel dat ertoe zal leiden dat een deel van het preventieve toezicht verdwijnt, is ingediend bij de Tweede Kamer. Eveneens is een vereenvoudiging voor de procedure voor het aanvragen van de verklaring van geen bezwaar doorgevoerd. Deze maatregelen zullen samen jaarlijks tot een administratieve lastenreductie van f 15 miljoen leiden.

c) Accountantsverklaringen
De Belastingdienst heeft na intern onderzoek geconcludeerd dat de verplichte accountantsverklaringen in het kader van enkele afdrachtverminderingen loonbelasting en investeringsfaciliteiten in de inkomsten en vennootschapsbelasting kunnen vervallen. De accountantsverklaringen zullen fasegewijs vervallen. De verwachte structurele administratieve lastenverlichting van deze voorstellen bedraagt f 25 miljoen.

d) Stroomlijning basisgegevens
Ten behoeve van hun primaire proces verzamelen, beheren en gebruiken overheidsorganisaties grote hoeveelheden gegevens. De meeste van deze gegevens worden meerdere keren opnieuw bij bedrijven en burgers opgevraagd doordat deze – hoewel reeds binnen de overheid beschikbaar – door gebrek aan onderlinge afstemming en samenwerking niet of slechts beperkt worden hergebruikt.
Door een stelsel van authentieke registraties te creëren wordt dubbele of meervoudige bevraging bij bedrijven en burgers overbodig en wordt koppeling van gegevens mogelijk (waar wenselijk en wettelijk toegestaan). Het programma stroomlijning basisgegevens levert een substantiële bijdrage aan de administratieve lastenreductie. Volgens planning kan in de zomer van 2000 het kader voor authentieke registratie gereed om te worden geformaliseerd.

In het overzicht van de lopende projecten hebben de departementen ook de projecten opgenomen die in het kader van de Commissie Administratieve Lasten zijn opgestart.

Enkele voorbeelden hier zijn:

a) Structurering loonbegrippen
Op het terrein van werknemersverzekeringen bestaan verschillende loonbegrippen: premieloon en onderling afwijkende begrippen voor het uitkeringsloon. De structurering van loonbegrippen op het terrein van de werknemersverzekeringen en het fiscale domein kan een aanzienlijke reductie van administratieve lasten bewerkstelligen. De werkgroep structurering loonbegrippen onder voorzitterschap van de heer De Boer van MKB Nederland heeft recentelijk een rapport aan de Minister van Economische Zaken aangeboden over de mogelijkheden om tot uniformering van de grondslag voor heffing van loonbelasting/premies volksverzekeringen en heffing van premies van werknemersverzekeringen te komen. Deze voorstellen zullen een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten teweeg brengen.

b) Harmonisatie voorschriften vervoer van gevaarlijke stoffen
In internationaal verband wordt de regelgeving op het terrein van vervoer van gevaarlijke stoffen in de luchtvaart, zeevaart en het inland-transport (weg, water, spoor) zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht met de model-regelgeving van de Verenigde Naties. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om etikettering, verpakking etc. Door die afstemming wordt het intermodale vervoer vergemakkelijkt en worden de administratieve lasten teruggedrongen. Harmonisatie voor lucht- en zeevaart wordt per 2001 gerealiseerd, voor inlandtransport per 1 juli 2001.

c) Harmonisatie ondernemers – en zelfstandigenbegrip
In MDW-verband is de werkgroep «Harmonisatie ondernemers- en zelfstandigenbegrip» werkzaam geweest. In mei zal het rapport met een kabinetsreactie naar de Kamer worden gestuurd. De voorstellen van deze werkgroep zou kunnen leiden tot een vermindering van de administratieve lasten van tenminste f 30 miljoen.

3.3.2 Nieuwe initiatieven ter vermindering van administratieve lasten

In een aantal van de departementale actieprogramma's worden voornemens aangekondigd voor nieuwe initiatieven gericht op de vermindering van administratieve lasten. Het gaat hier om een eerste aanzet, de ministeries zijn nu voornamelijk bezig om te kijken waar welke nieuwe acties kunnen worden ondernomen. In de actieprogramma's van de komende jaren zal uitvoeriger worden ingegaan op de voorgenomen acties aan de hand waarvan de gewenste administratieve lasten reductie zal moeten worden gerealiseerd. Op basis hiervan zal een concreter beeld moeten ontstaan op welke wijze de 15% lastenreductie tot stand zal komen.
Een voorbeeld van een nieuwe actie is het instellen van de Commissie Administratieve Lasten en werknemersverzekeringen op het Ministerie van SZW. Dit ministerie geeft in het actieprogramma aan, bijzondere aandacht te schenken aan het domein werknemersverzekeringen. Hiervoor zal in het voorjaar van 2000 een Commissie Administratieve Lasten werknemersverzekeringen worden ingesteld. Die Commissie zal het ministerie ondersteunen waar het gaat om het in beeld brengen van de administratieve lasten en nieuwe ideeën ontwikkelen om administratieve lasten te verminderen.

Ook de Minister van VWS heeft aangekondigd, een commissie op hoog niveau in te stellen waarin naast het ministerie, de verzekeraars, zorgaanbieders en uitvoeringsorganen vertegenwoordigd zullen zijn. Deze commissie dient concrete oplossingen te formuleren voor de vereenvoudiging van administratieve verplichtingen in de zorgsector.

4 Slot

Het kabinet is van mening dat met deze eerste rapportage actieprogramma's ter vermindering van administratieve lasten een belangrijke eerste aanzet is gegeven voor een meer structurele aanpak van de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De doelstelling van het kabinet op het gebied van administratieve lasten is ambitieus. Uit de voorliggende actieprogramma's komt naar voren dat de departementen druk bezig zijn met het in beeld brengen van de administratieve lasten en het voorbereiden van acties gericht op lastenreductie. De actieprogramma's van de komende jaren zullen nader inzicht verschaffen in hoe de voorgenomen administratieve lastenreductie tot stand zal komen.

Als vervolg op deze eerste rapportage over de actieprogramma's zal de Kamer jaarlijks een vervolgrapportage ontvangen. Daarin zal op basis van metingen worden ingegaan op de ontwikkeling van de administratieve lastendruk in het geheel, als ook op ontwikkeling op de verschillende beleidsdomeinen.

In het kader van de administratieve lastenverlichting zal de Kamer voor de zomer 2000 nog een ICT- brief ontvangen. In deze brief zullen de voorgenomen activiteiten op het terrein van centrale informatievoorziening, elektronische gegevensuitwisseling en meervoudig gebruik van gegevens nader worden toegelicht. Deze activiteiten zijn eveneens van groot belang voor de reductie van administratieve lasten.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Justitie,
A.H. Korthals