

Vergaderjaar 2006–2007

**29 515**

**Kabinetsplan aanpak administratieve lasten**

**Nr. 204**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN, VAN  
BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN  
ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juli 2007

Op 13 april hebben wij u de evaluatie 2003–2006 van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) (29 515, nr. 187) naar uw Kamer gestuurd. In de aanbiedingsbrief bij de evaluatie hebben wij aangekondigd voor de zomer de kabinetsreactie aan uw Kamer aan te bieden. Hierbij ontvangt u de kabinetsreactie op de evaluatie van Actal.

De staatssecretaris van Financiën,  
J. C. de Jager

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De staatssecretaris van Economische Zaken,  
F. Heemskerk

## **Kabinetsreactie Evaluatie Actal**

### *Inleiding*

Volgens de Kaderwet adviescolleges behoren adviescolleges ten minste eens in de vier jaar een evaluatieverslag op te stellen, waarin aandacht wordt besteed aan de taakinving.

Het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (hierna Actal) is opgericht in 2000.

De eerste evaluatie van Actal stamt uit 2003 en gaat over de periode 1 mei 2000 t/m 31 december 2002. De nieuwe evaluatie gaat over de periode 1 januari 2003 t/m 31 december 2006. In die periode is de taakopdracht van Actal uitgebreid met de zorg voor de administratieve lasten voor burgers. Ook is Actal in deze periode gelet op het feit dat verlenging ingevolge de Kaderwet niet meer mogelijk was – opnieuw ingesteld zodat het college, mede op verzoek van de Tweede Kamer, zijn werkzaamheden kon voortzetten tot 1 juni 2009.

De evaluatie is in opdracht van het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties uitgevoerd door Berenschot. De evaluatie is uitgevoerd in de periode december 2006 tot en met februari 2007. Actal heeft in maart van dit jaar een formele reactie op het eindrapport gegeven. Beide documenten zijn op 13 april jl. aan uw Kamer toegezonden. Met deze brief reageert het kabinet op de bevindingen van Berenschot.

### **Bevindingen in de evaluatie**

Hieronder staan de belangrijkste conclusies van Berenschot geclusterd naar onderwerp weergegeven.

#### *Output*

De onderzoekers concluderen dat Actal een aanzienlijke output heeft gehad. Deze output werd bereikt met een relatief klein College en apparaat. Actal heeft doelmatig gewerkt, de werkprocessen zijn efficiënt ingericht. De adviezen van Actal komen op tijd en zijn van voldoende kwaliteit.

#### *Doelbereik*

Berenschot concludeert dat Actal heeft bijgedragen aan de verbeterde kennis en vergrote aandacht voor administratieve lasten bij departementen (en over de landsgrens). Met name de advisering over voorgenomen wet- en regelgeving heeft een effect gehad op de kennis en het gedrag ten aanzien van administratieve lasten op de departementen. Er gaat ook een zekere preventieve werking van uit. In het bijzonder wanneer er sprake is van contact tussen Actal en de contactambtenaar in het voortraject, leidt dit vaak tot aanpassingen in administratieve lasten berekeningen en wet- en regelgeving; de effecten van de advisering over bestaande wet- en regelgeving zijn mager en weinig zichtbaar. In het algemeen gebeurt er weinig mee, met uitzondering van de adviezen over de periodieke voortgangsrapportages.

In hoeverre Actal de doelstelling («de verinnerlijking van administratieve lasten bij de departementen») ook daadwerkelijk heeft bereikt, heeft Berenschot niet kunnen vaststellen. De onderzoekers zijn namelijk van mening dat de verinnerlijkingdoelstelling van Actal niet voldoende is geoperationaliseerd en gespecificeerd. Wel concludeert Berenschot dat, indien onder verinnerlijking wordt verstaan dat de dossierhouders autonoom scherp aandacht blijven besteden aan administratieve lasten, er nog een hele weg te gaan is voor dat verinnerlijking bereikt is.

## *Werkwijze*

Berenschot heeft geconcludeerd dat de producten en effecten van Actal voor de doelgroepen en andere overheden niet of nauwelijks zichtbaar zijn. Door doelgroepen meer bij de advisering te betrekken en meer zichtbaar te zijn, had Actal – naast het krijgen van informatie uit de praktijk – meer draagvlak kunnen creëren.

Daarnaast vinden de onderzoekers dat de aandacht voor de burger enigszins is achtergebleven op de aandacht voor bedrijven. De onderzoekers geven aan dat Actal wel veel werk heeft verzet om zich de problematiek eigen te maken en vermoeden dat het achterblijven van de aandacht voor burgers wordt veroorzaakt door een latere start en «de specifieke eigenschappen van administratieve lasten voor de burger».

Uit de evaluatie van Actal blijkt dat topambtenaren, coördinatoren en dossierhouders vinden dat Actal adequaat en vlot opereert. Wel vinden de coördinatoren en dossierhouders dat Actal de nadruk soms teveel legt op de juistheid van de berekeningen, terwijl Actal meer toegevoegde waarde zou hebben indien Actal meer zou meedenken over minder belastende alternatieven. De onderzoekers concluderen over de werkwijze dat – terugkijkend – deze als invulling van een onafhankelijke, toetsende rol goed heeft gewerkt, maar dat naar de toekomst toe een meer dienstverlenende en ondersteunende rol een positief effect kan hebben.

Ook amendementen ingediend door de Tweede Kamer zouden, volgens Berenschot, structureel van een administratieve lastentoets moet worden voorzien. Het beeld bestaat dat administratieve lasten ook het gevolg zijn van interventies uit het parlement.

## *Toekomst*

De onderzoekers geven aan dat een onafhankelijk toetsend orgaan, dat gevraagd en ongevraagd adviezen kan geven, coördinatoren en dossierhouders scherp houdt. De onderzoekers stellen daarom dat wanneer een dergelijk orgaan niet meer zou bestaan de kans groot is dat de aandacht voor administratieve lasten zal afnemen.

Uit het onderzoek blijkt dat de overgrote meerderheid van gesproken bewindslieden, topambtenaren en Kamerleden het hiermee eens is. Ook deze groepen stellen dat zonder een onafhankelijk toetsend orgaan de aandacht voor administratieve lasten zal verslappen. De coördinatoren en dossierhouders op de departementen achten hiervoor een externe toets niet per se noodzakelijk. Zij vinden het een taak van de departementen zelf om hiervoor aandacht te blijven vragen.

De onderzoekers concluderen al met al, dat Actal niet voor 2009 kan worden opgeheven. Volgens hen is de kans te groot dat de aandacht voor administratieve lasten zal verslappen als er geen onafhankelijke toetsing plaatsvindt. Als Actal effectief wil blijven, suggereren de onderzoekers:

- meer aandacht te schenken aan het verbreden van de agenda (naast administratieve lasten ook andere aspecten van regeldruk),
- op een andere wijze gaan toetsen (scherper onderscheid tussen kleine en grote dossiers; meer «meedenken»),
- de doelgroepen meer te betrekken.

## **De toekomst van het externe adviescollege**

Het kabinet is tevreden over de kwaliteit van de door Berenschot uitgevoerde evaluatie. Het kabinet wil de conclusies die zij verbindt aan deze evaluatie graag plaatsen in het perspectief van een bredere infrastructuur voor de aanpak van regeldruk. Actal staat immers niet op zich, maar vormt een onderdeel van een bouwwerk dat er op is gericht om de administratieve lasten voor bedrijven en burgers in Nederland terug te brengen.

De OESO en de Wereldbank hebben onlangs de Nederlandse aanpak van administratieve lasten beoordeeld en op grond van hun bevindingen aanbevelingen geformuleerd hoe deze te verbeteren. Beide instanties noemen de Nederlandse aanpak op het gebied van administratieve lasten «world leading», en zien de rol en bijdrage van Actal als een onlosmakelijk onderdeel hiervan. Als sleutelfactoren noemen zij: het meten van administratieve lasten en een heldere reductiedoelstelling (– 25%), de koppeling van deze operatie met de begrotingscyclus, de sterke politieke steun voor de operatie, de interne coördinatie en de onafhankelijke rol van Actal.

Het kabinet heeft op basis van het Coalitieakkoord een bredere aanpak voor regeldruk voor burgers en bedrijven geformuleerd. Hierover wordt uw Kamer bij separate brieven geïnformeerd. Kern van die vernieuwde aanpak voor bedrijven is dat – gebruikmakend van de adviezen van onder andere de OESO, de Wereldbank, Actal, de SER en ook van de evaluatie van Actal door Berenschot – deze zal worden verbreed naar een aanpak die naast administratieve lasten ook andere aspecten van regeldruk omvat, zoals nalevingskosten, toezichtskosten, verkrijgingskosten voor subsidies en kwaliteit van dienstverlening. De vernieuwde aanpak van administratieve lastenvermindering voor burgers richt zich op de kwaliteit van dienstverlening, de merkbaarheid van de vermindering van administratieve lasten en het geven van meer vertrouwen in de burger.

In de nieuwe aanpak wordt niet alleen gestreefd naar het eenvoudiger maken van bestaande regelgeving, maar zal er ook voor worden gewaakt dat nieuwe regelgeving geen onnodige nieuwe regeldruk oplevert. Daarom wordt ingezet op een versterking van de ex ante beoordeling van voorgenomen beleid en regelgeving door de ministeries zelf. Daarbij speelt de ontwikkeling van één integraal afwegingskader een belangrijke rol. In dit integraal afwegingskader zijn de belangrijkste parameters die indicaties geven voor regeldruk (administratieve lasten, nalevingskosten, interbestuurlijke lasten, uitvoeringskosten) opgenomen. Tot dit kader is ingevoerd, blijven de huidige procedures t.a.v. voorgenomen regelgeving van kracht.

Op dit moment is echter de aandacht voor de (bedrijfs)effecten op de departementen én binnen de politiek nog niet voldoende vanzelfsprekend. Dit blijkt onder andere uit de verinnerlijkingsonderzoeken die zijn uitgevoerd door Actal de laatste jaren. Het kabinet vindt het belangrijk dat dit verbetert en wil daar ook met kracht aan werken. Het eerdergenoemde integrale afwegingskader heeft daarbij een belangrijke functie. Dit kader moet leiden tot het meer centraal stellen van effectiviteit, doelmatigheid en uitvoerbaarheid bij besluitvorming over nieuw beleid en wetgeving in het kabinet. Pas als dit goed gebeurt (en dit is dus een opgave voor kabinet en ministeries zelf) kan in de ogen van het kabinet de externe waakhond worden gemist.

#### *Onafhankelijkheid*

Van belang is en blijft onverkort dat het adviescollege het werk als onafhankelijk adviescollege kan blijven doen. Het adviescollege zal de tijdelijke status behouden.

#### *Doelstelling extern adviescollege*

Het kabinet streeft er dus naar om de aandacht voor regeldrukaspecten zodanig te verinnerlijken dat «de externe waakhond» overbodig wordt. Het adviescollege draagt zelf bij aan het verwezenlijken van deze doelstel-

ling. Mede door de inzet van het adviescollege hebben regeldrukaspecten en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven een veel belangrijkere plaats in de beleidsafwegingen gekregen.

Het Kabinet onderschrijft de conclusie van Berenschot dat de doelstelling van Actal (verinnerlijking van de aandacht voor administratieve lasten bij de departementen) slecht geoperationaliseerd is. Het kabinet wil de doelstelling van het adviescollege daarom aanpassen. Het adviescollege levert een bijdrage aan de verinnerlijking door te adviseren over de wijze waarop het kabinet de verschillende doelstellingen die het kabinet heeft geformuleerd op het terrein van regeldruk kan realiseren, zowel voor bedrijven als burgers, door het bewaken van de kwaliteit van de door de departementen uitgevoerde toetsen op de eerder genoemde onderdelen (AL bedrijven en AL burgers), door het geven van strategische adviezen op het terrein van regeldruk, en door periodiek te adviseren over de ontwikkeling en toepassing van het integraal afwegingskader.

#### *Takenpakket extern adviescollege*

Het externe adviescollege blijft, net als in het verleden, de adequate toetsing borgen van de administratieve lasten voor bedrijven (incl. de verkrijgingskosten voor subsidies) en de administratieve lasten voor burgers. Dit vindt plaats voordat een wetsvoorstel aan het kabinet voor behandeling wordt aangeboden. Dat staat niet in de weg dat in een vroeger stadium contact mogelijk moet zijn tussen het adviescollege en de dossierhouders en coördinatoren op een ministerie. Het is immers effectiever om in dit vroegtijdig contact – gebruikmakend van de expertise die bij zo'n college aanwezig is – na te gaan hoe onnodige neveneffecten van regelgeving kunnen worden voorkomen, voordat het ontwerp van regelgeving «in beton is gegoten». Daarbij zou de nadruk ook meer kunnen worden gelegd op alternatieven, en weg van het uitsluitend controleren van berekeningen. Overigens berust de verantwoordelijkheid voor het (tijdig) leggen van die contacten nadrukkelijk ook bij de ministeries zelf. Het kabinet zal ervoor zorgen dat het adviescollege voldoende is geëquipeerd om deze rol dan vervolgens te kunnen vervullen. Verder zal het kabinet samen met het adviescollege bezien hoe de werkwijze verder wordt ingevuld.

Naast deze toetsende rol wil het kabinet dat Actal zijn strategische advisering aan het kabinet over regeldruk versterkt. Net als in het verleden zal Actal het kabinet gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren over algemene thema's in relatie tot regeldruk. De adviezen moeten meer dan in het verleden bijdragen aan het oplossen van knelpunten in bestaande wetgevingsdomeinen of uitvoeringspraktijk.

Om de verinnerlijking een impuls te geven wil het kabinet ook dat Actal periodiek gaat adviseren over de ontwikkeling, en toepassing van, het integraal afwegingskader. Het kabinet vindt het van belang dat het extern adviescollege daarbij ook goed bekijkt of de effecten op een juiste manier in kaart zijn gebracht, hoe de beoordeling daarvan in het interdepartementale proces heeft plaatsgevonden en wat daarvan de resultaten zijn geweest. Met andere woorden of de goede toepassing van het kader adequaat is geborgd. Daarover zal aan de coördinerend en verantwoordelijk bewindspersonen worden gerapporteerd. De doelstelling daarbij is dat aan het einde van deze kabinetsperiode de analyse en beoordeling van regeldrukaspecten van nieuwe wetgeving structureel verankerd is in de departementale organisaties en processen. Gedurende de kabinetsperiode zorgen we ervoor dat voldoende waarborgen worden gecreëerd voor die toetsing via de reguliere instituties in het wetgevingproces, waaronder de

Raad van State. Dan kan het adviescollege aan het eind van de kabinetsperiode, in 2011, worden opgeheven.

De versterking van de strategische adviesfunctie sluit aan bij de bevindingen en het advies van Berenschot.

#### *Organisatie extern adviescollege*

Ook in de toekomst zal naar de mening van het kabinet het adviescollege relatief klein van omvang moeten blijven. De evaluatie heeft overigens aangetoond dat met een klein apparaat, mits goed ingericht en aangestuurd, output en kwaliteit wel degelijk kunnen samengaan. Het college krijgt de ruimte om zelfstandig invulling te geven aan de eigen prioriteitsstelling, waarbij rekening kan worden gehouden met de door Berenschot gegeven adviezen (over bijvoorbeeld selectiviteit van te toetsen dossiers). Het externe adviescollege zal flexibeler moeten opereren richting de dossierhouders, zonder dat het ten koste gaat van zijn rol als onafhankelijk adviesorgaan en de kwantitatieve normenkaders voor het onderscheiden van regeldrukkerreinen, wil het effectief blijven.

#### **Tot slot**

Omdat het kabinet nu al met de vernieuwde beleidsprogramma's van start is, wordt langs bovengeschetste lijnen een instellingswet gemaakt, en gewerkt aan de adequate bemensing van het adviescollege (College en staf).