

Vergaderjaar 2004–2005

29 515

Kabinetsplan aanpak administratieve lasten

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN EN VAN DE STAATSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2005

Inleiding

Op verzoek van de vaste commissies voor Financiën en Economische Zaken ontvangt u deze voortgangsnotitie over de administratieve lastenreductie voor bedrijven ten behoeve van het Algemeen Overleg op 26 januari.

Deze voortgangsnotitie geeft een actualisatie van het beeld dat in de Miljoenennota 2005 is gepresenteerd. Een uitgebreider beeld zal in de kabinetsbrief van maart 2005 worden gegeven. In de voorliggende brief gaan we in het bijzonder in op de resultaten van het EU-voorzitterschap, de stand van zaken van de uitvoering van de eerste fase reductievoorstellen, de inzet van ICT en een aantal verwante onderwerpen. Ook wordt gereageerd op verzoeken van de vaste commissie voor Financiën over een adviserende rol voor de Raad van State bij voorstellen van de Europese Commissie in geval van verordeningen en richtlijnen en over de verzoeken naar aanleiding van brieven van de Nederlandse Organisatie voor Vrijwilligers (NOV) en het kenniscentrum en adviesbureau voor vrijwillige inzet CIVIQ. Daarnaast wordt ingegaan op het Actal advies over de administratieve lastenparagraaf in de Miljoenennota 2005.

Resultaten EU voorzitterschap

Tijdens het NL voorzitterschap van de EU heeft de aanpak van administratieve lasten een hoge prioriteit gekregen. Zoals aangekondigd in de kabinetsbrief «Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten»¹, was onze inzet om de Europese programma's voor betere regelgeving meer te richten op het vergroten van de concurrentiekracht van het bedrijfsleven en in het bijzonder op het verminderen van administratieve lasten. Tijdens de Voorjaarsraad (maart 2004) onder lers voorzitterschap werden twee aandachtspunten geformuleerd. Ten eerste het introduceren van een methodologie voor het meten van administratieve lasten in de Europese «impact assessments» voor nieuwe regelgeving. Ten tweede het sterker

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 515, nr. 1.

benadrukken van bedrijfseffecten en administratieve lasten bij de invulling van het bestaande Europese vereenvoudigingsprogramma. Op beide terreinen is flinke voortgang geboekt tijdens het Nederlandse voorzitterschap, zijn concrete suggesties gedaan én overgenomen. Beide zaken worden hieronder toegelicht.

Meetmethodiek

In Nederland weten we dat ongeveer de helft van de administratieve lasten een Europese oorsprong heeft. Het is daarom van groot belang dat ook op dat Europese niveau voldoende aandacht is voor het voorkomen en terugdringen van onnodige administratieve lasten. In de EU worden de administratieve lasten nog niet systematisch in kaart gebracht. Daarom heeft het Nederlands voorzitterschap zich in ECOFIN kader gericht op het ontwikkelen van een methodologie om de administratieve lasten te meten die ontstaan door Europese wetgeving. Met brede steun van de overige lidstaten is tijdens de ECOFIN in oktober 2004 en de Europese Raad in november 2004 afgesproken dat de Europese Commissie een Europese methode ontwikkelt, gebaseerd op het standaard kostenmodel dat door Nederland wordt gebruikt om administratieve lasten te meten. Ondertussen wordt dezelfde methodologie ook al op concrete dossiers toegepast door een groeiend aantal lidstaten waarmee Nederland een samenwerkingsrelatie is aangegaan, waaronder België, Denemarken, Estland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Polen en Zweden.

De Commissie heeft aangekondigd deze Europese meetmethode dit jaar uit te werken aan de hand van ervaring die wordt opgedaan in concrete pilot projecten. De lidstaten hebben toegezegd mee te zullen werken aan deze pilots. De start van de pilots wordt op korte termijn verwacht. Tussen Commissie en lidstaten is afgesproken dat deze Europese methodologie zowel zal worden ingebed in de Europese toets op nieuwe Europese regels (impact assessments) als in de uitwerking van vereenvoudigingsvoorstellen voor bestaande Europese regels door de Commissie (in kader van vereenvoudigingsprogramma). Met deze meetmethode kan op termijn ook in Europa eenzelfde aanpak van de administratieve lasten als in Nederland worden gekozen.

Vereenvoudiging

De Concurrentiekrachtraad heeft in november jl. een lijst vastgesteld van 15 Europese beleidsterreinen waarvan de regels met voorrang vereenvoudigd moeten worden. Deze lijst is de uitkomst van een initiatief dat afgelopen zomer is gestart met een verzoek van Ierland en Nederland aan de lidstaten om met concrete suggesties te komen voor vereenvoudiging van Europese regelgeving met als doel te komen tot een shortlist waarover binnen de Raad overeenstemming zou kunnen worden bereikt. Op dit verzoek hebben 21 lidstaten in totaal 330 suggesties gedaan, waarbij grote delen van de bestaande Europese regels werden bestreken. De vereenvoudigingsvoorstellen van de lidstaten gingen vooral over:

- het harmoniseren van definities en procedures tussen verschillende richtlijnen en het aldus oplossen van tegenstrijdigheid en overlap en hiaten;
- vermindering van administratieve lasten door de frequentie of het detailniveau van rapportages te verlagen of door kleinere bedrijven uit te zonderen cq onder een lichter regime te laten vallen.

Op basis van een lijst met criteria is de groslijst van 330 voorstellen van de lidstaten teruggebracht tot een shortlist van 15 prioriteiten. Eén van de gebruikte criteria was of het voorstel bijdroeg tot het verminderen van administratieve lasten. De 315 voorstellen, die de shortlist niet haalden, bleken ofwel geen daadwerkelijke vereenvoudigingsvoorstellen, waren al onderdeel van het bestaande vereenvoudigingsprogramma, of ze waren

in dit stadium nog niet rijp voor vereenvoudiging omdat het draagvlak bij de lidstaten beperkt was. Die laatste categorie voorstellen zal in de toekomst overigens opnieuw worden ingebracht. Dit geldt onder meer voor de Nederlandse suggesties op het terrein van Privacy en Afval (Integrated Pollution Prevention Control).

De suggesties die uiteindelijk de shortlist van 15 prioriteiten hebben gehaald reflecteren de diversiteit van het basismateriaal: naast voorstellen op het gebied van milieu, transport en statistiek zijn ook suggesties opgenomen over interne markt, vennootschapsrecht, volksgezondheid, sociaal beleid en landbouw. De Nederlandse suggesties op het gebied van jaarrekeningenrecht, intrastat en voedsel-etikettering zijn vertegenwoordigd op de shortlist. In het geval van het jaarrekeningenrecht is voorgesteld om vooral kleine bedrijven niet meer onder de Europese verplichtingen om te rapporteren te laten vallen. Bij intrastat gaat het om het kleiner maken van de doelgroep en om het terugbrengen van de frequentie. Ten aanzien van de voedsel-etikettering is voorgesteld om de voedsel-etiketten eenvoudiger én duidelijker te maken. De Europese Commissie zal, met gebruikmaking van haar recht van initiatief, passende voorstellen doen om de door de Raad gesignaleerde knelpunten in de shortlist op te lossen en zal de Raad medio maart 2005 informeren over de voortgang.

De Nederlandse AL-agenda voor de EU, die u is toegestuurd in de Miljoenennota 2005, omvat naast de bovengenoemde voorstellen ook suggesties op andere terreinen als fiscale regelgeving (BTW), toezicht financiële instellingen, wegtransport, zeescheepvaart, gezondheid en veiligheid op de werkplek (ARBO), visserij, diergezondheid, dierenwelzijn, plantenziektenkunde, voedselveiligheid en diervoeders. Mogelijk stelt Nederland een deel van deze voorstellen opnieuw voor voor opname in de vereenvoudigingsagenda, ofwel doen we voorstellen in het kader van lopende onderhandelings- en wetgevingstrajecten binnen de EU. De Nederlandse suggesties op het gebied van BTW kunnen bijvoorbeeld worden ingebracht in het huidige vereenvoudigingsprogramma van de Commissie.

Verankering resultaten

Het Nederlandse voorzitterschap van de EU is van korte duur. Voorkomen moet worden dat het onderwerp na 2004 van de Europese agenda verdwijnt. Samen met het Verenigd Koninkrijk hebben we met zes opeenvolgende voorzitterschappen een gezamenlijke agenda kunnen vastleggen op «better regulation» terrein. Ierland met Nederland in 2004; in 2005 Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk; en in 2006 Oostenrijk en Finland. Deze landen hebben een gezamenlijke agenda vastgelegd. Deze agenda omvat ondermeer:

- uitwerking van een kwantitatieve reductiedoelstelling voor administratieve lasten (vergelijkbaar met Nederland)
- het systematisch doorrekenen van administratieve lasten bij nieuwe regelgeving
- een tijdspad bij vereenvoudigingsvoorstellen die de Commissie gaat doen,
- een jaarlijks onderzoek naar de hoogste prioriteiten voor vereenvoudiging
- indicatoren voor de kwaliteit van regelgeving
- alternatieven voor regelgeving ontwikkelen
- en een adviesgroep vormen van ondernemers en economen.

Het Verenigd Koninkrijk en Luxemburg zullen dit jaar in ieder geval ook weer aandacht besteden aan het afronden van de Europese meetmethodologie voor administratieve lasten en aan het identificeren van prioriteiten voor vereenvoudiging. De Raad heeft zich in haar conclusies van november jl ook voorgenomen het vereenvoudigingsinitiatief perio-

diek te herhalen. Hiermee wordt het proces van kritisch naar bestaande regelgeving te kijken structureel ingebed in de werkzaamheden van de Raad en Commissie.

Advisering door Raad van State over EU-voorstellen

In reactie op het verzoek van de vaste commissie van Financiën over de mogelijkheden van een adviserende rol voor de Raad van State bij EU voorstellen voor richtlijnen of verordeningen, kunnen we u meedelen dat er reeds afspraken tussen de regering en de Raad van State bestaan over verzoeken om commentaar op ontwerp EU regelgeving. De Tweede Kamer is hierover door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken geïnformeerd¹. In de afgelopen jaren is een aantal keren commentaar aan de Raad van State gevraagd en deze commentaren zijn als zeer bruikbaar en nuttig ervaren. In voorkomende gevallen zal de Raad van State ook in de toekomst om commentaar worden gevraagd.

De stand van zaken rondom de reductievoorstellen

Eerste fase

Departementen werken hard aan de uitvoering van de eerste fase reductievoorstellen. Actal adviseert in haar advies over de Miljoenennota 2005 een analyse te maken van de risico's bij realisatie en planning van de realisatie van de reductievoorstellen. We onderkennen het belang van een dergelijke analyse en hebben dit advies inmiddels overgenomen. Onlangs is de uitvoering van deze risico-analyse gestart zodat departementen zondig tijdig beheersmaatregelen kunnen nemen om de realisatie van de reductievoorstellen zeker te stellen.

Intussen ligt de uitvoering van de eerste fase reductieplan op schema, zoals aangegeven in de Miljoenennota 2005. Het definitieve totaalbeeld van de realisatie over de jaren 2003 en 2004 wordt weergegeven in het Jaarverslag over het Rijk 2004.

Het ministerie van Financiën heeft per eind 2004 ruim € 150 miljoen meer administratieve lastenreductie gerealiseerd dan de planning conform Miljoenennota 2005. De extra reductie komt voort uit de gunstige effecten van elektronische BTW facturering. Toen het implementatiewetsvoorstel voor de richtlijn facturering naar de Tweede Kamer werd gestuurd², was de nulmeting van de met facturering voor de BTW samenhangende administratieve lasten nog niet gereed. Om die reden is toen aangekondigd dat de effecten van de richtlijn voor de administratieve lasten na ommekomst van de benodigde cijfers alsnog in kaart zouden worden gebracht. Dit is inmiddels gebeurd. Daarbij is gebleken dat met name de implementatie van de richtlijn geboden mogelijkheid van elektronisch factureren een behoorlijke bijdrage levert aan de reductie van de administratieve lasten. Gevolg hiervan is dat het ministerie van Financiën in de jaren 2003 en 2004 een netto administratieve lastenreductie van € 397 miljoen realiseert (ipv de eerder aangekondigde € 230 miljoen). Deze gunstige effecten werken ook door in de te realiseren reducties in 2005.

Het ministerie van EZ realiseert in de jaren 2003 en 2004 een cumulatieve netto reductie van zo'n € 24 miljoen. Dit is nog exclusief reducties van CBS voor 2004. Een voorlopig cijfer voor 2004 komt in februari beschikbaar. De reducties van EZ liggen hiermee iets achter op schema. Dit wordt veroorzaakt door het iets later realiseren van de mogelijkheid om on-line bedrijfsgegevens te wijzigen in het handelsregister. Deze maatregel staat in de startblokken, en zal € 4,7 mln reductie opleveren.

¹ Niet-dossierstuk Tweede Kamer 2002–2003, eu03000126 en Kamerstukken II, 2003–2004, 22 112, nr. 313.

² Kamerstukken II, 2002–2003, 29 036.

Tweede fase

Op het ministerie van FIN en EZ en ook op de andere departementen worden nu de tweede fase reductievoorstellen voorbereid. Zoals in de overleggen met de Tweede Kamer van afgelopen juni is toegezegd, wordt u hierover in maart 2005 geïnformeerd. Dan worden ook de departementale administratieve lasten plafonds vastgesteld waarmee de rijksbrede reductiedoelstelling kan worden ingevuld.

Vrijwilligers

In de overleggen met de Tweede Kamer van afgelopen juni zijn ook vragen gesteld over de aanpak van administratieve lasten voor vrijwilligers. Op de rapportage van CIVIQ getiteld «Kan het wat minder? De gevolgen van wet- en regelgeving op het vrijwilligerswerk» zal door de staatssecretaris van VWS (coördinerend bewindspersoon voor de doelgroep vrijwilligers) separaat worden ingegaan. Zij zal de voorstellen beoordelen en reageren op dit rapport in de richting van CIVIQ en de Tweede Kamer. In het programma «Administratieve lastenreductie burgers», dat wordt gecoördineerd door de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, wordt ook specifiek aandacht besteed aan het verminderen van de administratieve lasten voor vrijwilligersorganisaties.

De NOV heeft ondertussen aan de ministers van VWS, SZW, VROM en FIN voorstellen gestuurd waarmee bestaande knelpunten voor vrijwilligers kunnen worden opgelost. Deze brieven zijn resp. worden binnenkort door betreffende bewindspersoon beantwoord.

De inzet van ICT

Binnen het programma ICT en Administratieve Lastenverlichting (ICTAL) gaat de ontwikkelingsfase van de generieke ICT-voorzieningen (Bedrijvenloket, het Basisbedrijvenregister (BBR) en de Overheidstransactiepoort (OTP)) voort. De bouw van de laatste resterende functionele releases van de OTP is gestart. Daarmee wordt de OTP geschikt voor grote(re) gegevensstromen en berichten in XML formaat. De BBR wetgeving wordt op korte termijn aan de Raad van State aangeboden. Wat betreft het Bedrijvenloket loopt er een onderzoek naar de Nederlandse implementatie van de Deense formulierenaanpak, een functionaliteit die burgers en bedrijven in staat stelt om formulieren elektronisch in te vullen, te verzenden en de voortgang van de afhandeling te volgen. Doordat het systeem gegevens van verschillende transacties beheert, kunnen gegevens worden hergebruikt, waarmee wordt aangesloten op de kabinetsdoelstelling van eenmalig aanleveren en meervoudig gebruik. Een dergelijke formulierenaanpak zou de (irritatie)last van het bedrijfsleven fors kunnen verminderen. Het onderzoek is medio februari 2005 afgerond.

Wat betreft het gebruik van de voorzieningen is het volgende bereikt:

- Versie 1.0 van het Bedrijvenloket is operationeel. Informatie wordt op een vraaggerichte manier aangeboden en de formulieren van de Kamers van Koophandel worden in deze structuur aangeboden. Met zeven gemeenten zijn overeenkomsten gesloten om te participeren in het Bedrijvenloket. Gesprekken met andere gemeenten, alsmede (uitvoerings)organisaties van de rijksoverheid verkeren in een vergevorderd stadium.
- De eerste informatiestromen worden afgewikkeld via de OTP. Het gaat hier onder meer om stromen tussen Plantenziektkundige Dienst en importeurs en expediteurs van bloemen, planten, groente en fruit. Ook informatieverkeer met de Rijksdienst voor Vee en Vlees kan via de OTP worden afgewikkeld. Daarnaast zijn er vergevorderde gesprekken over

aansluiting van een reeks «prospects», waaronder exportgegevens bloemenstatistiek naar CBS, point-of-sale gegevens naar CBS en diverse stromen in het domein van de douane. Een andere grote «prospect» is het informatieverkeer rondom de jaarrekening. Met het afwikkelen van informatiestromen via de OTP verloopt het berichtenverkeer tussen overheid en bedrijfsleven sneller en efficiënter en wordt meervoudig gebruik van gegevens mogelijk.

De focus van de activiteiten verschuift intussen steeds meer naar het bevorderen van het gebruik¹. Hierbij wordt de zogenoemde «landkaart-methodiek» voor de aansluiting van individuele informatiestromen toegepast en wordt anderzijds onderzocht hoe informatiestromen kunnen worden gestroomlijnd (interdepartementale samenwerkingsaanpak). In het kader van de Landkaartaanpak is departementen gevraagd voor hun omvangrijkste berichtenstromen een migratieplan op te stellen; dus aan te geven hoe ze hun informatieverkeer met het bedrijfsleven op korte en langere termijn zullen gaan inrichten, gebruik makend van de centrale uitwisselingsinfrastructuur van ICTAL en van de overige voorzieningen die in het kader van de elektronische overheid worden ontwikkeld. Uitgangspunt daarbij is de in het kader van het programma Elektronische Overheid gemaakte «ja, tenzij» afspraak ten aanzien van het gebruik van centraal ontwikkelde voorzieningen². De Tweede Kamer zal bij de in april aan te bieden voortgangsrapportage ICTAL over de uitkomst daarvan worden geïnformeerd.

De interdepartementale samenwerkingsaanpak houdt in dat binnen en tussen overheidsorganisaties en in overleg met het bedrijfsleven, afspraken worden gemaakt over de inhoud, het formaat en het proces van gegevensoverdracht. EZ en FIN hebben met diverse departementen en uitvoeringsorganisaties gesproken over het opstarten van dergelijke projecten. Voor wat betreft de gegevensclusters rond de jaarrekening en de gezondheidszorg is reeds aangesloten op lopende initiatieven. Andere mogelijke clusters worden momenteel uitgewerkt.

De eerste bevindingen laten zien dat het om complexe en langdurige processen gaat. Daarom wordt om de voortgang van gegevensharmonisatie en het herinrichten van gegevensstromen te bewaken en initiatieven op dit vlak, zowel sectoraal als sectoroverstijgend, aan te jagen en te ondersteunen, de oprichting van een standaardisatieforum voorbereid. Dit forum zal bestaan uit vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven.

ACTAL heeft het kabinet geadviseerd kwantitatieve reductiedoelstellingen te bepalen voor de inzet ICT. Vraag is hoe dergelijke doelstellingen operationeel kunnen worden gemaakt. Er is momenteel onderzoek gaande, in opdracht van Financiën, BVK en EZ, naar de mogelijke AL-effecten van de generieke voorzieningen van de elektronische overheid voor zowel burgers als bedrijven. De eerste bevindingen tonen aan dat het gezien het grote aantal variabelen moeilijk is een goed onderbouwd beeld te krijgen van hetgeen met ICT in kwantitatieve zin mogelijk is. Het stellen van kwantitatieve doelen lijkt op dit moment dan ook nog niet te operationaliseren. Mochten de uitkomsten van het onderzoek echter in de andere richting wijzen, dan zal daar uiteraard gevolg aan worden gegeven. De Kamer zal over de uitkomsten van het onderzoek worden geïnformeerd in de maartbrief.

Verwante onderwerpen

Plan van aanpak gemeenten

In september 2004 heeft de Kamer de resultaten van het onderzoek ontvangen naar de administratieve lasten voor bedrijven uit gemeentelijke regelgeving³. In navolging daarop is een instrument ontwikkeld om

¹ Omdat de focus langzamerhand verschuift van het ontwikkelen naar het bevorderen van het gebruik is aansluiting gezocht bij het programma Elektronische Overheid. Daardoor wordt ook de gewenste en noodzakelijke samenhang tussen de ICTAL-voorzieningen en onder meer de authenticatievoorziening (DigiD), de overige basisregistraties en de gemeenschappelijke beheerorganisatie geborgd.

² Zie ook Kamerstukken II, 2003–2004, 26 387, nr. 23.

³ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 515, nr. 36.

gemeenten in staat te stellen deze administratieve lasten stapsgewijs in kaart te brengen en te reduceren. Uiterlijk begin februari 2005 ontvangen gemeenten dit instrument van de minister van BZK. In regionale bijeenkomsten vanuit het programma Andere Overheid worden gemeenten verder wegwijs gemaakt met het instrument en de daarin opgenomen verbeteruggesties.

De minister van BZK heeft in het kader van de totstandkoming van de Code interbestuurlijke verhoudingen tevens met IPO en VNG afspraken gemaakt over het terugdringen van de administratieve lasten voor bedrijven. Op 12 november 2004 bent u hierover schriftelijk geïnformeerd. Deze afspraken worden nu in nadere initiatieven uitgewerkt en komen in plaats van het eerder toegezegde Plan van Aanpak. De invulling is geagendeerd voor het eerstvolgende bestuurlijk overleg van IPO, VNG en Rijk dat medio mei 2005 plaatsvindt. U wordt over de uitkomsten nader geïnformeerd door de minister van BZK. Hierbij worden ook de aanpak van de gemeentelijke administratieve lasten voor burgers en de aanpak van de administratieve lasten vanuit de provincies meegenomen. De omvang van deze administratieve lasten zal naar verwachting in maart 2005 bekend zijn.

Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO)

Per brief van 5 december 2003 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (mede namens de Ministers van LNV en EZ) de SER verzocht de administratieve lasten die worden voortgebracht door de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties in kaart te brengen. Eind augustus 2004 heeft de SER de Nulmeting Administratieve Lasten PBO naar de Minister van SZW gestuurd. De administratieve lasten van de PBO's zijn berekend op € 23 mln. De Minister van SZW heeft (mede namens LNV en EZ) de Tweede Kamer in oktober geïnformeerd over de uitkomsten van de meting. Als vervolg op de meting heeft de SER, in samenwerking met de schappen, een visie ontwikkeld over een structurele verankering van de aandacht voor administratieve lasten binnen de PBO's. De schappen hebben hiertoe een collectief gedragen visie opgesteld die inhoudt dat (een reductie van) de administratieve lasten een integraal onderdeel wordt van nut en noodzaak van (nieuwe) verordeningen. De schappen onderschrijven de noodzaak van blijvende aandacht voor de administratieve lasten die door hun verordeningen worden voortgebracht. Verder zijn de schappen actief op zoek gegaan naar mogelijkheden om de door hun gegenereerde administratieve lasten te reduceren. Uit deze inventarisatie blijkt dat het mogelijk is om deze administratieve lasten de komende twee jaar met 50% terug te brengen. Er resteert dan een administratievelastendruk van € 11 mln. Het grootste deel van de reductie wordt tot stand gebracht door het intrekken van twee verordeningen: één bij het Productschap Vee & Vlees (Verordening Bestrijding ziekte van Aujeszky) en één bij het Productschap Zuivel (Verordening Integrale borging kwaliteit boerderijmelk). Een aantal schappen verricht nog nader onderzoek naar reductiemogelijkheden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip