

## Verslag seminar Effectieve aanpak regeldruk na 2010 van 24 juni 2010

Het Actalseminar *Effectieve aanpak regeldruk na 2010* vond op 24 juni 2010 plaats in Sociëteit de Witte in Den Haag. Het seminar had tot doel om te leren van buitenlandse ervaringen bij de aanpak van regeldruk en om aanbevelingen te doen voor het nieuwe Nederlandse kabinet voor de periode na 2010. De Minister van Financiën, Jan Kees de Jager, dr. Edmund Stoiber (voorzitter van de High Level Group on Administrative Burdens die de Europese Commissie over administratieve lasten adviseert) en Aart Jan de Geus (plaatsvervangend secretaris-generaal OESO) hebben een inleiding gegeven. Een panel onder voorzitterschap van prof. Sjoerd Zijlstra (VU Amsterdam) discussieerde over de vraag hoe Nederland zijn leidende positie bij het verminderen van regeldruk kan uitbouwen en versterken. Welke stappen moet een volgend kabinet zetten om de regeldruk in Nederland verder terug te dringen? Bernard Wientjes (voorzitter VNO-NCW), Roel Bekker (voormalig secretaris-generaal Programma Vernieuwing Rijksdienst) en Kees Jan De Vet (lid Directieraad VNG) namen deel aan dit panel.

Bij het seminar waren vertegenwoordigers van de zusterorganisaties van Actal aanwezig: de Duitse Nationaler Normenkontrollrat (NKR), de Zweedse Regelrådet en de Britse Regulatory Policy Committee (RPC). Voorts namen onder meer leden van de Tweede Kamer, wetenschappers, vertegenwoordigers van de rijksoverheid, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer deel aan het seminar.



Minister De Jager gaf de aftrap. Hij schetste de vooruitgang die het afgelopen decennium is gemaakt met het verminderen van regeldruk. Een voorbeeld is het afschaffen van de eerste dagmelding voor bedrijven. Hij gaf bovendien aan dat in de toekomst heldere, afrekenbare doelen nodig blijven en tegelijkertijd (nog) meer aandacht voor zichtbare en voor burgers en bedrijven merkbare resultaten nodig is.

Vooraf het beperken van de toezichtlasten moet hoog op de agenda staan. Hij onderstreepte dat in lijn met de adviezen van de OESO en van Actal de stroom van nieuwe regels gestopt moet worden. Het is volgens hem noodzakelijk om te toetsen of nieuwe regelgeving écht nodig is. Hij concludeerde dat Nederland in de afgelopen jaren flinke voortgang heeft gemaakt met het verminderen van de regeldruk, maar voor alle ondernemers en burgers in Nederland moeten er nog grote stappen worden gezet voor een structureel lagere regeldruk.

De heer Stoiber refereerde aan het toenemende belang van regelgeving uit Brussel en de belangrijke rol die de High Level Group on Administrative Burdens en Actal met zijn zusterorganisaties in Duitsland, Zweden en Engeland spelen bij het verminderen van de administratieve lasten als gevolg van Brusselse regelgeving. Ruim 80% van de regelgeving in Duitsland komt inmiddels uit Brussel.



De High Level Group, bestaande uit experts uit verschillende lidstaten (o.a. Robin Linschoten), heeft inmiddels 260 voorstellen gedaan die een lastenverlichting van 41 miljard kunnen opleveren. Een voorbeeld is het voorstel om BTW-teruggave in andere EU lidstaten digitaal mogelijk te maken. De besparing van dit voorstel voor het bedrijfsleven kan oplopen tot 18 miljard euro. De heer Stoiber gaf aan dat het van zeer groot belang is voor de vermindering van de regeldruk dat ook andere lidstaten een organisatie zoals Actal oprichten. Actal vervult een voorbeeldfunctie voor andere lidstaten. De heer Stoiber merkte op dat sommige lidstaten verdergaande stappen zetten. Dat is bijvoorbeeld gebeurd met de uitbreiding van het mandaat van de Duitse NKR en de toetsing van impact assessments door de Britse RPC. De samenwerking tussen Actal, de NKR, de RPC en Regelrådet met de High Level Group fungeert als een waarschuwingssysteem ter voorkoming van regeldruk. Het is vooral van belang de onafhankelijkheid van de nationale “waakhonden” te borgen. De heer Stoiber adviseert het nieuwe Nederlandse kabinet het mandaat van Actal uit te breiden met in ieder geval de toetsing van inhoudelijke nalevingskosten. Hij meent dat met name de vraag of wetgeving nodig is en wat de baten en lasten zijn, te weinig wordt gesteld. De invoering van een impact assessment systeem kan deze omissie wegnemen en een onafhankelijke waakhond kan aan het welslagen bijdragen.



De heer De Geus benadrukte in zijn inleiding dat vermindering van regeldruk niet voor niets hoog op de Europese politieke agenda staat. Immers: regeldruk beïnvloedt in grote mate de ruimte die bedrijven hebben om te ondernemen en te innoveren. Daarnaast kan regelgeving hoge kosten met zich meebrengen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de gevolgen van de financiële crisis. De OESO werkt daarom aan nieuwe vormen van regelgeving, die meer rekening houden met het marktmechanisme. De heer De Geus meent dat ervoor gewaakt moet worden dat de kosten van regelgeving niet verder stijgen. Er moet grip komen op deze kosten, zeker in tijden van economische crisis dient dit een prioriteit te zijn. Zo kan gedacht worden aan een systeem van “one rule in, one rule out” zoals in Australië wordt gehanteerd.

Volgens De Geus heeft Nederland binnen de OESO nog steeds een leidende positie bij de vermindering van regeldruk. Het succes van Nederland komt voort uit vijf elementen: uniforme

meetmethode, kwantitatieve doelstelling, sterke politieke steun, institutionele borging met onder andere de rol van Actal en de koppeling aan de begrotingscyclus. Nederland staat echter ook voor uitdagingen om zijn aanpak te versterken. Zo zou Nederland baat hebben bij de ontwikkeling van een ex-ante impact assessment systeem en het verbeteren van het consultatieproces opdat besluitvorming in Nederland transparanter wordt. De heer De Geus ziet kortom nog verbetermogelijkheden voor de Nederlandse aanpak.

Hierna startte de paneldiscussie met de vraag : “Wat dient te worden opgenomen in het regeerakkoord om regeldruk effectief te verminderen?”. De heer Wientjes had bedenkingen bij de huidige mogelijkheden van Actal. Zo is Actal er volgens hem niet in geslaagd om (nieuwe) regeldruk te voorkomen. “Het blijft dweilen met de kraan open: VNO-NCW blijft dweilen en Actal slaagt er niet in de kraan dicht te draaien”. Uiteindelijk is het echter een kwestie van politieke wil. Zijn grootste zorg ligt bij de Tweede Kamer waar als gevolg van amendementen veel regeldruk zijn oorsprong vindt. Hij zag vooral baat in *namings and shaming*.

De heer Bekker is van mening dat moet worden doorgedaan met het geformuleerde beleid, maar wel met de volgende drie aanscherpingen:

1. Huidig beleid is vooral gericht op het opheffen van regels, terwijl deze regels ooit weloverwogen zijn ingevoerd. Er moet een ander accent komen bij de evaluaties van beleid. Er is sprake van een merkwaardige regelreflex. Nieuw beleid en nieuwe regelgeving ontstaan zodra “het niet loopt”. Er moet een rem komen op nieuw beleid.
2. Het beleid moet uitvoerbaar zijn. Vaak zijn het veel mooie woorden, maar hoe werkt het? Wellicht biedt een “elandproef” uitkomst.
3. Gekeken moet worden naar de schakel met handhaving. Als gevolg van te globaal beleid, wordt een en ander gecompenseerd met zware handhaving. Nederland moet inleveren op de pakkans en inzetten op zwaardere sancties.



Daarnaast gaf de heer Bekker aan dat een effectief regeldrukbeleid niet kan zonder een “waakhond”. De ambtelijke bureaucratie is er momenteel in geslaagd afweermechanismen te ontwikkelen. Het moment waarop Actal kan beïnvloeden, moet daarom verbeterd worden. De meerwaarde van Actal ligt in het stellen van hoge eisen bij de totstandkoming van regelgeving.



De heer De Vet vindt ook dat Actal zich meer zou moeten positioneren aan de beginfase van het regelgevingsproces. Hij wijst er voorts op dat de bestuurspraktijk (bij medeoverheden) veel weerbarstiger is dan in Den Haag (wordt gedacht). Externe prikkels zoals die van Actal zijn nodig om de wetgeving in toom te houden.

Tijdens de discussie met de zaal wees De heer Wientjes op de regelreflex van de Tweede Kamer. De meerderheid van de Tweede Kamer denkt volgens hem niet na over de gevolgen van regelgeving voor met name de kleine ondernemers. Hij vindt dat amendementen structureel moeten worden getoetst. De heer Bekker is verbaasd over het gemak waarmee (ook door VNO-NCW) amendementen worden “binnengesmokkeld” bij de Tweede Kamer. Hij noemde als voorbeeld de amendering bij de Betuweroute waarbij in een tijdsbestek van 2 uur de kosten van de lijn werden verdubbeld.



Mevrouw Smeets (lid Tweede Kamer voor de PvdA ) ondersteunde het pleidooi voor een structurele toetsing van de amendementen en gaf aan dat de mogelijkheid bestaat om amendementen voor de stemmingen voor advies voor te leggen aan Actal. Om dit te bewerkstelligen is een bewustwordings-proces binnen de Tweede Kamer nodig. Zij spant zich er daarom voor in dat alle amendementen langs Actal moeten.

De heer Elias (lid Tweede Kamer voor de VVD) gaf aan dat Actal een hulpmiddel is. Uiteindelijk zijn het politieke beslissingen. VNO-NCW dient ook deze politieke bevoegdheid te accepteren. Hij noemde het voorbeeld van Lex Silencio Positivo om duidelijk te maken dat de werkwijze veel breder kan worden toegepast. Dit stuit echter op een blokkade van de meerderheid van de Tweede Kamer. Daarnaast vindt de heer Elias het zwak van het kabinet Balkenende IV dat het zwaartepunt van de reductiemaatregelen plaats had moeten vinden in het laatste jaar van de kabinetsperiode. Het kabinet lag weliswaar op schema, maar die laatste 14% is nog niet gerealiseerd. De betreffende reductiemaatregelen van het laatste jaar zouden moeten worden geoperationaliseerd in het eerste jaar van het (nieuwe) kabinet.

De heer De Vet benadrukte het belang van een cultuuromslag. Hij constateerde een verplaatsing van regeldruk doordat ministeries alsnog komen met uitgebreide uitvoeringsregelgeving. Hij wil dat per domein, vanaf lokaal niveau, integraal en systematisch wordt gekeken naar de regelgeving die daar geldt. Dit moet leiden tot meer overzicht. Hij geeft het voorbeeld van de ruimtelijke ordening, waar regeldruk voor alle partijen verstikkend is.

De heer Bekker heeft gewezen op de te grote tolerantie om met uitvoeringsregelgeving alsnog te regelen wat met de bovenliggende wetgeving is blijven liggen, zowel via formele als informele beleidsregels. Het politieke proces in Nederland is erg gebureaucratiseerd. Er zou veel meer een politieke discussie op hoofdlijnen vóór in het proces moeten worden gevoerd zoals in Denemarken en Engeland (green and white papers) gebeurt. Hij sloot daarmee aan op het eerdere pleidooi van dhr.

De Vet dat meer geïnvesteerd moet worden in het proces bij de totstandkoming van wet- en regelgeving.

De heer Wientjes onderstreepte de noodzaak voor aandacht voor de voorkant van wet- en regelgeving. Zo vindt hij het een gemis dat Actal geen inhoudelijke uitspraken mag doen over de voorgenomen wet- en regelgeving die wordt getoetst. De hoofdvraag is en blijft: hebben we wel wetgeving nodig? Hij merkt op dat de uitvoering van regels steeds belangrijker is geworden dan de regels zelf. Vanuit zijn achterban wordt gevraagd om de klantvriendelijkheid en dienstverlening te verbeteren door uitvoerders. Hij is blij met huidige samenwerking met VNG in het streven naar betere service en snellere besluiten door gemeenten.

Mevrouw Stuiveling (Algemene Rekenkamer) onderstreepte het belang van digitalisering in de aanpak van regeldruk. De architectuur en discipline van IT biedt nieuwe manieren van werken. Als voorbeeld werd het algemene subsidiekader genoemd. Dit was een mooie kans om een en ander te saneren op dat vlak. Het panel onderstreepte de meerwaarde van digitalisering.

De heer Birkenmaier (NKR) meldde dat de ervaringen in Duitsland leren dat ministeries de NKR eerder in het proces gaan inschakelen om eventuele “problemen” in de toetsfase te voorkomen. Dat zou ook zo moeten gebeuren in Nederland. Ook benadrukte hij dat de NKR dankbaar gebruik heeft gemaakt van de ervaringen van Actal. Daarnaast hebben de huidige vier waakhonden een duidelijke agenderende rol in Europa. Het is nodig om te blijven strijden in Europa om niet achter de feiten aan te blijven lopen. Circa 50% van de administratieve lasten komt voort uit Brussel, druk van Actal is nodig om deze toevoer te stremmen.



De heer Parker (RPC) wees erop dat Actal ook voor de Britten de weg heeft vrijgemaakt voor de oprichting van een waakhond. In het Verenigd Koninkrijk bestond weliswaar een Better Regulation Executive die aan ministeries voorschrijft hoe een (verplichte) impact assessment moet worden uitgevoerd. Er bestond echter onvoldoende zicht op het verloop van dit proces. De National Audit Office (Britse Algemene Rekenkamer) keek wel terug op uitgevoerde impact assessments. Er was een hiaat bij de betrokkenheid in de ontwerpfase van de regelgeving. Dit is nu opgelost door het instellen van de RPC. RPC kijkt in de consultatieronde naar de uitgevoerde impact assessments en de bevindingen erover worden gepubliceerd. De RPC wil niet eerder betrokken worden om zodoende de handen vrij te hebben in de latere toetsfase. De heer Parker adviseert het toekomstige Nederlandse kabinet dat de Actalfunctie behouden blijft en verder uitgebouwd wordt om de regelgeving te

verbeteren en de stroom nieuwe regelgeving te stoppen. Met de instelling van een IA-waakhond weet de beleidsmaker dat het stuk ook daadwerkelijk gelezen wordt. Een impact assessment zal minder snel een “aanvink-exercitie” worden.

De heer Van Eijck (voorzitter Actal) sloot het seminar af en concludeerde dat er een enorme hoeveelheid regeldruk uit Brussel komt die gezamenlijk en tot op het hoogste niveau aangepakt moet worden. Het is daarom van belang dat ook andere Europese lidstaten nationale waakhonden oprichten. De Europese Impact Assessment Board werkt goed. Het is echter beperkend dat bijvoorbeeld het Europese parlement deze Board niet als onafhankelijk beschouwt.

In reactie op de uitspraak van de heer Wientjes merkte de heer Van Eijck op dat er een gescheiden verantwoordelijkheid bestaat. Het is niet aan Actal om een politiek oordeel te geven over wet- en regelgeving. Actal wil wel zorgen voor transparantie. Er is behoefte aan een herijking van de rol van de overheid in zijn algemeenheid en verbetering van de kwaliteit van de overheid. De burger moet centraal staan. Mede namens zijn collega's Tjark de Lange en Eric Helder dankte hij alle aanwezigen voor hun bijdrage voor een inspirerend seminar.

