

Aan mevrouw drs. E.I. Schippers (informatieur)
p/a Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum
31 maart 2017

Onderwerp
Toekomst
regeldrukbeleid: naar
betere regels

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/EH/LD/RvZ/
2017/054

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Schippers,

Het beleid gericht op het verminderen van regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals sluit niet goed aan op waar het deze doelgroepen om gaat: goede regels die passend (proportioneel) zijn én die goed werkbaar zijn voor de mensen die ze moeten naleven. Het beleid is het zicht op de doelgroep kwijtgeraakt. Het nieuwe kabinet moet het huidige regeldrukbeleid vervangen door een beleid dat regelgeving laat aansluiten op de wensen en noden in de samenleving. In deze brief wil Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, vanuit zijn kennis en ervaring u suggesties geven hoe het kabinet dit kan doen.

Wat moet er gebeuren?

- 1. Nederland moet de stap maken van regeldrukbeleid naar betere regels. Burgers, bedrijven en professionals moeten centraal komen te staan. Zij moeten goed uit de voeten kunnen met wet- en regelgeving.*
- 2. Het beleid voor betere regels moet alle wet- en regelgeving omvatten: van de hele Rijksoverheid (naast wetten, amvb's, ministeriële regelingen ook de regels van uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en inspecties) én van alle medeoverheden. De expertise van ATR, de opvolger van Actal, moet beschikbaar zijn voor alle bestuursorganen en alle overheden.*
- 3. De verworvenheden uit het verleden moeten behouden blijven: een nullijn zorgt ervoor dat de regeldruk niet weer toeneemt. De doelgroep komt centraal te staan, dus de nullijn geldt per doelgroep (burgers, bedrijven, professionals).*
- 4. Een maatwerkapproach zorgt aanvullend voor betere, werkbare regels in specifieke sectoren en wetgevingsdomeinen en voor de verduurzaming van de Nederlandse samenleving.*
- 5. Het kabinet moet de stap zetten naar een systeem van integrale effectbeoordeling, zoals ook de Europese Commissie, Zweden en het Verenigd Koninkrijk gebruiken. ATR kan de externe en onafhankelijke toetsing van de impact assessments verzorgen.*
- 6. Regeldruk moet een standaard onderdeel worden van evaluaties van wet- en regelgeving. ATR kan daartoe kennis en expertise ter beschikking stellen.*
- 7. ATR moet een onafhankelijk college kunnen zijn, dat zelf moet kunnen bepalen of en wanneer het advies wil uitbrengen over de ministerraadversie van ontwerpregelgeving.*

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@actal.nl

www.actal.nl
@actal_info

Nederland raakt achterop

Het Nederlandse regeldrukbeleid was ooit vermaard. Nederland was het eerste land in Europa dat onnodige regeldruk structureel aanpakte. Maar we zijn onze koppositie kwijtgeraakt.¹ Veel OESO-landen hebben het uitvoeren van impact assessments en het actief betrekken van stakeholders bij het maken van regels formeel vastgelegd in de wet. Nederland blijft daarin achter. Ook worden regels niet standaard geëvalueerd, en is consultatie niet verplicht. Het gevolg is dat wetgeving vaak niet werkbaar en niet effectief is. Zo heeft de Wet Werk en Zekerheid onbedoelde en ongewenste gevolgen voor mensen met tijdelijke arbeidscontracten. Kleine bedrijven komen in problemen omdat zij twee jaar lang loon moeten doorbetalen bij ziekte van werknemers. De Wet Deregulering beoordeling arbeidsrelaties veroorzaakt onrust en onzekerheid bij opdrachtgevers, met als gevolg dat de opdrachten voor zzp'ers sterk zijn teruggelopen. En signalen van GGZ Nederland wijzen erop dat de geestelijke jeugdzorg baat kan hebben bij de aanpak van regeldruk die het ministerie van VWS elders al heeft toegepast.²

Actal, het adviescollege toetsing regeldruk, heeft 17 jaar ervaring met advisering over hoe onnodige regeldruk te voorkomen. Vanuit deze ervaring geven we u graag suggesties mee over hoe te komen tot betere regels, regels die het beoogde maatschappelijke doel verwezenlijken én ook werkbaar zijn voor burgers, bedrijven en professionals.

De doelgroep weer centraal

Het huidige kabinet heeft zijn reductiedoelstelling van € 2,5 miljard gehaald. Maar burgers en bedrijven geven aan dit niet te merken. Dit komt omdat wetgeving vaak niet goed aansluit bij de wereld van groepen in de samenleving, zoals ondernemers, zzp'ers, chronisch zieken, onderwijzers en zorgprofessionals. Kern van het probleem is dat wetgeving vanuit het perspectief van de Haagse wetgever wordt opgesteld, zonder een afdoende 'reality check' of de wetgeving wel goed werkbaar is voor mensen die de wetgeving moeten naleven. Bovendien beperkt de Nederlandse regeldrukaanpak zich tot de wetgeving van de departementen. En kijkt ze niet naar de regels die uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en inspecties opstellen. In een binnenkort te verschijnen studie laat Actal zien dat met name de beleidsregels van deze organisaties tot veel regeldruk leiden. Regeldruk die tot nu toe buiten beeld bleef. Het is dan ook niet verwonderlijk dat mensen de vermindering van de regeldruk niet echt merken.

Het nieuwe kabinet moet de doelgroepen bedrijven, burgers en professionals centraal stellen bij zijn beleid voor betere regels. Voor deze doelgroepen maakt het niet uit welk bestuursorgaan met regels komt. Dit betekent dat ATR niet alleen moet adviseren over wetgeving van departementen (wetten, amvb's, ministeriële regelingen), maar ook de regels van uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en inspecties.

Niet alleen maakt het mensen niet uit welk bestuursorgaan de regelgeving opstelt, het maakt ze ook niet uit welke overheid dat doet. Het Nederlandse beleid kijkt tot dusverre alleen naar de

¹ OECD (2015) Regulatory policy outlook 2015, Parijs, blz. 186-187.

² Zie bijvoorbeeld GGZ Nederland (2017) Het roer moet om: www.ggznederland.nl/pagina/het-roer-moet-om.

regelgeving van het Rijk. Maar burgers en bedrijven ondervinden ook regeldruk vanuit andere overheden, zoals Europa en de gemeenten. De regeldruk die gemeentelijke regelgeving veroorzaakt voor burgers, bedrijven en professionals, wordt groter naarmate het Rijk meer taken aan gemeenten overdraagt. En die gemeenten daarbij meer ruimte krijgen om te bepalen hoe ze die taken vormgeven, zoals bij de Omgevingswet.

In de afgelopen jaren is Actal gaan optreden als adviseur voor gemeenten. Deze adviesrol is echter in het instellingsbesluit van ATR, de opvolger van Actal, expliciet afgeschaft. ATR mag zijn kennis en expertise daardoor niet meer ter beschikking stellen aan gemeenten (en andere overheden). Dit terwijl de VNG en individuele gemeenten de adviezen van Actal (o.a. aan de Adviescommissie Gemeenterecht) juist zeer waarderen.³

Een beleid voor betere regels dat vertrekt vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en professionals moet niet alleen naar regelgeving vanuit het Rijk kijken maar ook naar die vanuit andere overheden. De kennis en expertise die is samengebracht in Actal en zijn opvolger ATR moeten daarom ook – net als nu – beschikbaar zijn voor die andere overheden.

Een nullijn gecombineerd met betere regels op politieke speerpunten

Sinds 1994 werkt Nederland aan het tegengaan van onnodige maatschappelijke kosten bij het vormgeven van beleid. De focus lag in het begin vooral op het verminderen van de administratieve lasten. De reductiedoelstelling, die sindsdien in verschillende vormen van kracht is geweest, zorgde in het verleden voor discipline in het Haagse wetgevingsproces. Een nullijn waarborgt dat de behaalde resultaten niet verloren gaan. Maar er is meer mogelijk. Het kabinet kan aanvullende reducties realiseren met de maatwerkaanpak. Deze aanpak verlaagt de regeldruk in specifieke sectoren. Ook kan het nieuwe kabinet voor een thematische aanpak kiezen, met hervormingsagenda's die belangrijke speerpunten van het kabinet en bijbehorende wetgevingsdomeinen onder de loep nemen.

Het nieuwe kabinet moet minimaal een nullijn voor regeldruk handhaven. Deze nullijn kan worden aangevuld met merkbare regeldrukvermindering in specifieke sectoren en wetgevingsdomeinen. Deze merkbare regeldrukvermindering kan onderdeel zijn van een bredere hervormingsagenda die bestaat uit:

- *het verminderen van de complexiteit in de fiscaliteit;⁴*
- *het verhelderen van de scheidslijn tussen opdrachtnemers en werknemers;*
- *het bewerkstelligen van een toekomstbestendig evenwicht tussen flexibiliteit en rechtszekerheid op de arbeidsmarkt;*
- *het uitvoeren van bredere regeldrukscans waarbij alle regeldruk in een specifiek domein in kaart wordt gebracht, zowel publiek, semipubliek als privaat;*
- *het wegnemen van wettelijke belemmeringen voor de verduurzaming van de energievoorziening en voor het bewerkstelligen van een circulaire economie.*

³ VNG-reactie op de Rijksbegroting 2017, bijzondere ledenbrief, blz. 6.

⁴ Zie met name het [Eindrapport commissie inkomstenbelasting](#) ('Commissie Dijkhuizen) en de advisering van Actal over de grote complexiteit van inkomensafhankelijke toeslagen (www.actal.nl/maak-inkomensondersteuning-eenvoudiger).

Van buiten naar binnen: naar integrale effectbeoordeling

De wetgever ziet zich geplaagd voor de uitdaging om rechtszekerheid te bieden en tegelijkertijd wetgeving voldoende flexibel en toekomstbestendig te maken. Bij iedere wet blijft het noodzakelijk om na te gaan of deze écht nodig is. Bovendien moeten departementen voor iedere maatregel onderzoeken of deze naar verwachting het beoogde effect zal hebben. In navolging van het buitenland moet Nederland de stap naar een integraal impact assessment zetten, waarmee departementen de gevolgen van wetgeving integraal in beeld brengen. Een dergelijk impact assessment geeft de politiek een handvat om de verwachte effecten van beleidsopties goed tegen elkaar af te wegen.

Het nieuwe kabinet moet – in navolging van de Europese Commissie, Zweden en het Verenigd Koninkrijk – een systeem van integrale effectbeoordeling instellen. Het huidige IAK kan daarvoor een startpunt vormen. Integraal onderdeel van dit systeem is externe en onafhankelijke toetsing van de impact assessments.

De lerende overheid: evalueer ook de werkbaarheid van regels

Pas als een wet in de praktijk is ingevoerd en wordt nageleefd, zien we of het beoogde resultaat ook daadwerkelijk wordt bereikt. Het is dus van belang dat departementen ook kijken hoe regels in de praktijk uitwerken. Wat zijn de knelpunten in de bestaande wetgeving? Het heeft toegevoegde waarde om in wetsevaluaties standaard de *verwachte* regeldrukeffecten systematisch te vergelijken met de *daadwerkelijke* regeldrukeffecten in de praktijk. En te onderzoeken wat de oorzaken zijn waarom burgers en bedrijven regels als knellend ervaren. Deze kennis kan weer ingezet worden om regels verder te verbeteren.

De gevolgen van wet- en regelgeving, inclusief die voor de regeldruk, moeten standaard worden onderzocht in de evaluaties van wet- en regelgeving.

Gebruik de kennis en expertise van de opvolger van Actal

Op verzoek van de Tweede Kamer krijgt Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, een opvolger: ATR. ATR krijgt een taakopdracht die sterk is ingeperkt vergeleken met die van Actal. Wij betwijfelen of het nieuwe college een effectieve waakhond kan zijn. Onze zorgen hebben vooral betrekking op de volgende aspecten van het instellingsbesluit ATR dat nu voorligt in de Tweede Kamer:

1. ATR kan alleen adviseren over voorgenomen regelgeving, niet over bestaande. De publiek-private commissie die bestaande regeldruk voor bedrijven moet verminderen, kan daardoor geen gebruik maken van de expertise van ATR. Ook mag ATR niet reageren op signalen uit de samenleving over onnodige regeldruk. En in de nieuwe situatie is er geen enkele instantie voor het verminderen van regeldruk voor burgers en professionals.
 - **ATR moet kunnen adviseren naar aanleiding van signalen uit de samenleving over bestaande regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals.**

2. ATR kan alleen op verzoek van departementen adviseren over de ministerraadversie van voorgenomen wetgeving. En dan alleen als het departement van mening is dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de consultatie- en de ministerraadversie. Van een onafhankelijke waakhondfunctie is geen sprake meer.
 - **ATR als onafhankelijk adviescollege moet zelf kunnen bepalen of en wanneer het een aanvullende zienswijze wil uitbrengen over de ministerraadversie.**

3. ATR mag alleen kijken naar de regelgeving van het Rijk. De regelgeving van uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en inspecties blijft daardoor buiten beeld.
 - **Geef ATR de bevoegdheid om te adviseren over de regelgeving van uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en inspecties.**

4. ATR mag geen advies aan gemeenten uitbrengen. Dat gaat in tegen de trend om beleid te decentraliseren. Gemeenten moeten daardoor zelf het wiel opnieuw uitvinden.
 - **ATR moet zijn kennis en expertise ter beschikking kunnen stellen aan de VNG (Adviescommissie Gemeenterecht) en aan individuele gemeenten.**

Ondergetekenden dragen op 1 juni aanstaande het stokje over. Nederland was jarenlang de koploper op het gebied van het verminderen van regeldruk. Ons land dreigt nu echter een verkeerde afslag te nemen. Dat geldt voor het regeldrukbeleid én voor de taakopdracht van ATR. Met deze brief willen wij u hierop attent maken. En doen wij suggesties hoe wetgeving te maken die proportioneel en werkbaar is en die past bij wat de samenleving van de wetgever mag verwachten.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

L. Doude van Troostwijk
Collegelid

E. Helder
Collegelid