



Onderzoek One-in, one-out systematiek

Eindrapport

Referentie: 21.A2000022003.D5.2

—
Den Haag, 19 maart 2021



Managementsamenvatting

Introductie

Bij de begrotingsbehandeling 2021 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is een motie aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen om voor de formatie een onderzoek op te leveren over de voor- en nadelen van de One-in, one-out systematiek als nieuwe aanpak om regeldruk voor ondernemers tegen te gaan. De One-in, one-out systematiek (hierna: OIOO-systematiek) houdt in dat wanneer nieuwe regelgeving leidt tot additionele regeldrukkosten, bestaande regelgeving wordt ingetrokken of herzien om de kostenstijging te compenseren. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft KPMG gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

In dit onderzoek wordt ingezoomd op de praktische invulling en ervaringen in vijf Europese landen (Denemarken, Duitsland, Finland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) waar de One-in, one-out systematiek (hierna: OIOO-systematiek) momenteel wordt overwogen, wordt toegepast of recentelijk is afgeschaft.

Dit heeft geresulteerd in de volgende onderzoeksvragen voor dit onderzoek:

1. Wat is de reikwijdte van de OIOO-systematiek in Denemarken, Duitsland, Finland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk?
2. Welke positieve en negatieve ervaringen hebben Denemarken, Duitsland, Finland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk met de OIOO-systematiek?

In deze managementsamenvatting wordt – na beschrijving van de aanpak – op hoofdlijnen een antwoord geformuleerd op de twee onderzoeksvragen.

Aanpak

Om dit onderzoek uit te voeren is eerst middels deskresearch inzicht vergaard in de beschikbare informatie binnen de Europese Unie en de lidstaten omtrent de OIOO-systematiek voor regeldrukkostenvermindering. De inzichten uit het deskresearch zijn gebruikt om feitelijke informatie op te halen. Aan de hand van interviews met ambtenaren en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven uit de hierboven genoemde landen zijn de inzichten uit de deskresearch getoetst en verder verrijkt. Voorgaande resulteert in onderstaande bevindingen.

Beantwoording hoofdvragen

Hieronder volgt aan de hand van de belangrijkste bevindingen de beantwoording van de twee hoofdvragen van het onderzoek. Voor beantwoording van de eerste onderzoeksvraag wordt hoofdzakelijk teruggegrepen op de achtergrond, reikwijdte en implementatie van de systematiek. De beantwoording van de tweede onderzoeksvraag grijpt hoofdzakelijk terug op de uitvoering en ervaringen.

Beantwoording hoofdvraag 1: OIOO-systematiek biedt een flexibele en eenvoudige set aan spelregels; merkbaarheid beperkt vanwege uitzonderingen en onevenredige verdeling van de compensatie

- *De OIOO-systematiek is naar eigen smaak in te richten.* Een door de gesproken ambtenaren als prettig ervaren onderdeel van de systematiek is dat landen naar eigen inzicht de verhouding van de 'out' ten opzichte van 'in' kunnen kiezen. Ook het gehanteerde aggregatieniveau (per departement of per beleidsterrein), het type regeldrukkosten en de van toepassing zijnde uitzonderingen kunnen aangepast worden aan de lokale context.
- *De systematiek wordt gezien als een eenvoudige en tastbare set aan spelregels.* Het OIOO-principe is als set aan richtlijnen makkelijk te ontwerpen en in te stellen. Volgens de geïnterviewden is het principe vanwege de eenvoud uitermate geschikt om intern en extern over te communiceren. Naleving van de systematiek maakt op simpele wijze inzichtelijk dat de overheid actief werk maakt van het beheersen van de regeldrukkosten. Mede hierdoor is het draagvlak voor de maatregel ook onder het bedrijfsleven groot.
- *Vanwege uitzonderingen is de merkbaarheid beperkt.* Alle onderzochte landen kennen wet- en regelgeving, welke niet in de OIOO-systematiek worden betrokken. Meest voorkomend – in elk van de onderzochte landen – is regelgeving die een gevolg is van directe implementatie van EU-regelgeving. Andere uitzonderingen die veelvuldig voorkomen, zijn onder andere regelgeving met betrekking tot staatsveiligheid, noodwetgeving, sociale voorzieningen en belastingen. Volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van het bedrijfsleven heeft de uitgezonderde wet- en regelgeving grote impact op de regeldrukkosten, hierdoor zijn volgens dezelfde vertegenwoordigers de effecten van de OIOO-systematiek in de praktijk niet of nauwelijks merkbaar voor het bedrijfsleven.

Managementsamenvatting

- De compensatie van regeldrukkosten vindt niet noodzakelijkerwijs plaats in dezelfde bedrijfssector waar de regeldrukkosten worden geïntroduceerd. Alle landen kiezen ervoor om de reductie te laten plaatsvinden binnen hetzelfde ministerie waar de regeldruk is geïntroduceerd. Tegelijkertijd is het vaak niet mogelijk om de reikwijdte van de nieuwe en weg te nemen regeldruk(kosten) precies op elkaar te laten aansluiten en/of regeldruk(kosten) te vinden die sectoren of bedrijven daarbinnen op precies dezelfde manier raken. Hiermee is de merkbaarheid van de OIOO-systematiek onevenredig verdeeld.
- De OIOO-systematiek heeft veel impact op het wetgevingsproces. De doorlooptijd en complexiteit van het wetgevingsproces worden doorgaans groter door invoering van de OIOO-systematiek, onder meer vanwege impact assessments die moeten worden uitgevoerd en de aanvullende afstemming die nodig is over de impact van regelgeving. Daarnaast leidt het compenseren van de regeldrukkosten per definitie tot een extra werklast, aangezien ten behoeve van de compensatie ook bestaande regelgeving aangepast moet worden.



Soort	OIOO	OIOO	OIOO	OIOO	OI3O
Actief	2015-2019	2015-heden	2017-heden	2015-heden	2011-2016
Administratieve lasten	●	●	●	●	●
Nalevingslasten	●	●	●	●	●
Uitzonderingen	●	●	●	●	●
EU-wetgeving binnen reikwijdte	●	●	●	●	●
Reductietermijn	Gelijktijdig; max. 1 jaar	1 jaar; max. binnen regerings-termijn	Binnen regerings-termijn	Eerst volgende jaar	Geen harde termijn

Beantwoording hoofdvraag 2: Ondanks ervaren nadelen in de uitvoering zijn betrokkenen overwegend positief

- De OIOO-systematiek wordt als een effectief middel gezien om de regeldrukkosten die binnen de reikwijdte van de systematiek vallen te beheersen. Volgens de geïnterviewde ambtenaren wijzen de resultaten er op dat de OIOO-systematiek, gegeven de reikwijdte en gehanteerde uitzonderingen, een geschikt middel is om de regeldrukkosten voor het bedrijfsleven beheersbaar te houden. De grotere bewustwording onder ambtenaren over de mogelijke impact van regelgeving (en regeldruk in bredere zin) wordt daarbij door zowel het bedrijfsleven als de ambtenarij zelf beschouwd als het belangrijkste positieve effect. Een kanttekening hierbij is dat vanwege de gehanteerde uitzonderingen de effecten in de praktijk niet altijd merkbaar zijn voor het bedrijfsleven.
- Impact assessments zijn de basis van de systematiek, maar ook onderwerp van discussie. Elk van de landen gebruikt impact assessments om na het opstellen van het wetsvoorstel de effecten van het beleid in kaart te brengen. Vanuit het ondernemersperspectief wordt aangegeven dat de timing van de assessments daarmee suboptimaal is. In de praktijk worden nauwelijks nog aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van de beoordeling. Ook de kwaliteit van de cijfers is volgens vertegenwoordigers van het bedrijfsleven een issue. Door in de assessments gefragmenteerd te kijken naar onderdelen van de regeldruk, wordt voorbijgegaan aan het feit dat het geheel aan regeldrukkosten groter kan zijn. Bijvoorbeeld vanwege de gehanteerde aannames of doordat de assessments een bepaald type kosten, zoals incidentele regeldruklasten, buiten beschouwing laten. Doordat tussen de impact assessments en daadwerkelijke implementatie van de regelgeving bovendien met enige regelmaat een periode van enkele jaren zit, worden de assessments beschouwd als een 'papierwerkelijkheid'.
- Het succes van de OIOO-systematiek hangt samen met de hoeveelheid 'laaghangend fruit'. Vanuit ambtelijk perspectief is in de interviews naar voren gekomen dat wanneer het 'laaghangende fruit' aan regeldruk(kosten) is geschrapt, het minder eenvoudig is om de 'in' met geschikte 'out' te compenseren. In het Verenigd Koninkrijk en Denemarken heeft deze dynamiek er mede aan bijgedragen dat de OIOO-systematiek is afgeschaft. Het bedrijfsleven heeft hier overigens veelal een andere kijk op en is van mening dat voldoende mogelijkheden voor compensatie resteren.

Inhoudsopgave

1. Introductie onderzoek

1.1 Aanleiding en achtergrond 6

1.2 Vraagstelling, reikwijdte en leeswijzer 7

2. Aanpak onderzoek

2.1 Opzet onderzoek 9

2.2 Analyse kader 10

3. Overzicht bevindingen

3.1 Bevindingen per thema – achtergrond 12

3.2 Bevindingen per thema – reikwijdte 14

3.3 Bevindingen per thema – implementatie 16

3.4 Bevindingen per thema – uitvoering 18

3.5 Bevindingen per thema – ervaringen 21

4. Conclusies

4.1 Beantwoording hoofdvragen 25

Bijlagen

I Factsheet: Denemarken 29

II Factsheet: Duitsland 32

III Factsheet: Finland 35

IV Factsheet: Spanje 38

V Factsheet: Verenigd Koninkrijk 41

VI Overzicht interviews (organisaties) 44

VII Overzicht geraadpleegde bronnen 45



1. Introductie onderzoek

1.1 Aanleiding en achtergrond

Aanleiding

Bij de begrotingsbehandeling 2021 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is een motie aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen om voor de formatie een onderzoek op te leveren over de voor- en nadelen van de One-in, one-out systematiek als nieuwe aanpak om regeldruk voor ondernemers tegen te gaan. De One-in, one-out systematiek (hierna: OIOO-systematiek) houdt in dat wanneer nieuwe regelgeving leidt tot additionele regeldrukkosten, bestaande regelgeving wordt ingetrokken of herzien om de kostenstijging te compenseren.

Deze motie staat niet op zichzelf. Nederland heeft reeds tientallen jaren ervaring met kwantitatieve doelstellingen. Het huidige kabinet is gestopt met het gebruik van een dergelijke doelstelling vanwege de kritiek op de aanpak. De nadruk op kosten werd als eenzijdig ervaren en door een ervaren gebrek aan merkbaarheid van de genomen maatregelen werden de cijfers als ongeloofwaardig gezien. Vandaag de dag heeft Nederland daarom een gericht beleid om de regeldruklasten op specifieke punten te verminderen.

Ook in andere landen wordt de noodzaak om wetgeving te stroomlijnen en regeldruk te verminderen gevoeld. Dit heeft in diverse landen geleid tot een aanpak waarin de regering de opgave heeft gesteld om een toename in regeldrukkosten als gevolg van nieuwe regelgeving, te compenseren met het schrappen of herzien van andere, bestaande regels.

Recentelijk heeft ook de Europese Commissie, onder leiding van Ursula von der Leyen, aangekondigd met een One-in, one-out principe te gaan werken om de regeldrukkosten te verminderen. Ook op EU-niveau zal dus straks elk voorstel dat voor aanvullende regeldrukkosten zorgt, moeten worden gecompenseerd. De exacte contouren en uitvoering moeten nog gedefinieerd worden.

Achtergrond

Systematiek en toepassing

De One-in, one-out systematiek (hierna: OIOO-systematiek) houdt in dat wanneer nieuwe regelgeving leidt tot additionele regeldrukkosten, bestaande regelgeving

wordt ingetrokken of herzien om de *kostenstijging* te compenseren. One-in, one-out betekent niet dat voor elke nieuwe wet een andere *wet* dient te worden geschrapt. One-in, one-out is één van de instrumenten om regeldrukkosten te beheersen, naast bijvoorbeeld netto reductiedoelstellingen of beleid gericht op digitale innovatie.

Zoals in de aanleiding is toegelicht kennen meerdere Europese landen momenteel een vorm van de OIOO-systematiek. In 2019 heeft denktank CEPS onderzoek⁽¹⁾ gedaan naar hoe de Europese lidstaten (inclusief het Verenigd Koninkrijk) omgaan met de OIOO-systematiek. In negen Europese landen is de OIOO-systematiek op dit moment actief (Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Spanje en Zweden), in twee landen is de systematiek recentelijk afgeschaft (Denemarken en Verenigd Koninkrijk) en in één land wordt momenteel een pilot uitgevoerd (Finland). De overige Europese lidstaten kennen mogelijk, net als Nederland, andere vormen van regeldrukbeleid.

Ratio tussen 'in' en 'out'

Vrijwel alle landen die een OIOO-systematiek hebben (gehad) of willen introduceren kiezen, voor One-in, one-out. Uitzonderingen zijn Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Frankrijk hanteert OI2O voor de introductie van nieuwe *regels*, maar OIOO voor de introductie van *regeldruklasten*. Het Verenigd Koninkrijk is in 2011 gestart met OIOO, maar heeft de ratio in-out in 2013 verhoogd naar OI2O en vervolgens in 2016 naar OI3O. Regeldrukkosten als gevolg van nieuwe of gewijzigde regelgeving moet daarbij in drievoud worden gereduceerd. Voor de leesbaarheid van deze rapportage wordt ook deze systematiek (ongeacht de ratio in-out) in het vervolg One-in, one-out genoemd (tenzij anders aangegeven).

One-in, one-out veruit het populairst



Bron: (1) CEPS (2019). Feasibility Study: Introducing "One-In-One-Out" in the European Commission,

1.2 Vraagstelling, reikwijdte en leeswijzer

Gehanteerde type kosten

Alle landen die momenteel een OIOO-regel hebben ingevoerd (of hebben gehad) gaan uit van administratieve lasten bij de bepaling van de regeldruk. Iets meer dan de helft van de landen neemt aanvullend ook de nalevingslasten mee in de berekeningen.

Ieder land gaat uit van administratieve lasten



Vraagstelling

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft KPMG gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de praktische invulling en ervaringen van vijf Europese landen (Denemarken, Duitsland, Finland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) waar de One-in, one-out systematiek momenteel wordt overwogen, wordt toegepast of recentelijk is afgeschaft.

Dit heeft geresulteerd in de volgende vraagstelling voor dit onderzoek:

1. Wat is de reikwijdte van de OIOO-systematiek in Denemarken, Duitsland, Finland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk?
2. Welke positieve en negatieve ervaringen hebben Denemarken, Duitsland, Finland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk met de OIOO-systematiek?

Ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende deelvragen meegenomen in het onderzoek:

- Op welk niveau wordt de systematiek gehandhaafd (breed nationaal, per departement of per beleidsterrein)?

- Beperkt men zich tot administratieve lasten, of worden andersoortige kosten zoals nalevingskosten, uitvoerende regelgeving en regeldrukkosten als gevolg van Europese regelgeving ook meegenomen?
- Zijn er uitzonderingsgebieden waarbij wetgeving als gevolg van politieke afspraken (onderdeel regeerakkoord) of in verband met verwachte omvang (bijvoorbeeld klimaatmaatregelen / energietransitie etc.) niet onder de One-in, one-out systematiek vallen?
- Bij de ondervraagde lidstaten die de systematiek hebben losgelaten: wat waren hiervoor de voornaamste overwegingen?
- Leidt toepassing van de One-in, one-out systematiek tot merkbare of ervaren regeldrukreductie voor ondernemers?

Reikwijdte opdracht

- Dit onderzoek betreft een (feitelijk) onderzoek naar de reikwijdte en werking van en ervaringen met de OIOO-systematiek in vijf Europese lidstaten op basis van bestaande informatie en documenten. De inzichten zijn gevalideerd, aangevuld en verrijkt in interviews met ambtenaren en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven van de betreffende landen. Een overzicht van de geïnterviewde personen en geraadpleegde bronnen is opgenomen in Bijlage VI en Bijlage VII.
- Het onderzoek richt zich op de regeldruk voor ondernemers. De regeldruk voor burgers valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.
- Deze rapportage geeft een zo feitelijk mogelijke weergave van de werking van de OIOO-systematiek in de geselecteerde Europese landen. Het doen van aanbevelingen voor een eventueel ontwerp dan wel implementatie van One-in, one-out in Nederland is geen onderdeel van de opdracht.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van het onderzoek en het gehanteerde analysekader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen per thema beschreven. De belangrijkste conclusies van het onderzoek en de beantwoording van de hoofdvragen zijn opgenomen in hoofdstuk 4. In de bijlage zijn factsheets per land opgenomen met (feitelijke) detailinformatie ten aanzien van de wijze waarop OIOO wordt toegepast in het betreffende land.



2. Aanpak onderzoek

2.1 Opzet onderzoek

Het onderzoek naar de werking van en ervaringen met de OIOO-systematiek is in een tijdsbestek van zes weken – van start tot oplevering van de definitieve rapportage – tot stand gekomen. Door reeds beschikbare (publieke) informatie te combineren met de kennis en ervaringen van betrokkenen in de betreffende landen, is een integraal beeld ontstaan van de werking van de OIOO-systematiek. Op hoofdlijnen zijn de volgende vier stappen doorlopen:



1. Voorbereiding

In een startbijeenkomst met de begeleidingsgroep vanuit het Ministerie van EZK en het onderzoeksteam vanuit KPMG zijn wederzijdse verwachtingen uitgesproken. De onderzoeksopzet is besproken en vastgesteld, evenals de bijbehorende tijdlijnen. Er zijn afspraken gemaakt over de reikwijdte van het onderzoek en de gegevens van ambtelijke contactpersonen in de betrokken landen zijn gedeeld.

2. Deskresearch

Om tot een inhoudelijk correcte en onderbouwde rapportage te komen is eerst inzicht vergaard in de beschikbare informatie binnen de Europese Unie en de lidstaten omtrent de OIOO-systematiek voor regeldrukkostenvermindering. Dit onderzoek bouwt zoveel mogelijk voort op deze bestaande documentatie. Daarnaast is aanvullende informatie vergaard via de websites en rapportages van de overheden en het bedrijfsleven zelf. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van evaluatierapporten, openbare richtlijnen en lobbystandpunten. De inzichten uit de deskresearch zijn gebruikt om de meer feitelijke informatie op te halen. De informatie is enerzijds gebruikt om de factsheets per land vorm te geven en anderzijds om de interviews met de vertegenwoordigers van de Europese landen voor te bereiden. In Bijlage VII is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde bronnen.

3. Interviews

Aan de hand van interviews met ambtenaren en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zijn de inzichten uit de deskresearch getoetst en verder verrijkt. Hierbij is in het bijzonder aandacht geweest voor de overwegingen en algemene beelden. Door te werken met een vaste interviewleidraad is geborgd dat voor elk van de landen dezelfde informatie is opgevraagd. Voor het perspectief van de ambtenaren is een andere interviewleidraad gehanteerd dan voor het perspectief van het bedrijfsleven. In totaal hebben vijf interviews (één per land) plaatsgevonden met ambtenaren en vijf met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (één per land). In totaal zijn tien interviews afgenomen. In Bijlage VI is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen.

4. Analyse en rapportage

Aan de hand van het op de volgende pagina opgenomen analysekader is de verzamelde informatie geclusterd en geanalyseerd. Het resultaat van deze analyse en voorgaande stappen is de voorliggende rapportage. De conceptversie van de rapportage is besproken met de opdrachtgever en de begeleidingsgroep. De aanscherpingen en aandachtspunten die hieruit naar voren zijn gekomen zijn verwerkt in de definitieve rapportage.

2.2 Analyse kader

5 thema's om OIOO te analyseren

Om systematisch in kaart te brengen hoe de diverse landen omgaan met de OIOO-regel, is gedurende het onderzoek gebruikgemaakt van een eenduidig analysekader. Aan de hand van dit kader is ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen op integrale wijze informatie opgehaald en geanalyseerd. Door voor alle onderzochte landen hetzelfde kader te hanteren, zijn de resultaten onderling goed vergelijkbaar. Met het analysekader kan zowel worden onderzocht hoe de OIOO-systematiek feitelijk werkt als hoe betrokkenen de werking ervan ervaren. De vijf thema's hebben onder meer betrekking op de volgende vragen:

- **Achtergrond:** wanneer is de systematiek ingevoerd? Wat was de reden om de systematiek in te voeren? Wat is de (reductie)doelstelling? Zijn alternatieven overwogen?
- **Reikwijdte:** wat voor type regeldrukkosten neemt de systematiek mee? Is de systematiek van toepassing op lokale regeldruk? Zijn er uitzonderings-gebieden?
- **Implementatie:** hoe is de systematiek geïmplementeerd? Was het voor een ieder duidelijk wat de systematiek inhoudt? Waren bedrijven betrokken bij de implementatie? Is de systematiek geleidelijk of ineens geïntroduceerd?
- **Uitvoering:** binnen welke termijn moeten de regeldrukkosten gecompenseerd worden? Wiens verantwoordelijkheid is het om compensatie aan te dragen? Op welke wijze vindt monitoring plaats?
- **Ervaringen:** wat zijn succesfactoren en valkuilen? Hoe ervaren ambtenaren en het bedrijfsleven de systematiek? Wat zijn positieve en negatieve effecten?

Het vervolg van de rapportage is aan de hand van deze vijf thema's opgebouwd. Hoofdstuk 3 bevat de belangrijkste bevindingen per thema. Ook de factsheets in de bijlage per land zijn langs bovenstaande analysekader opgebouwd.





3. Overzicht bevindingen

3.1 Bevindingen per thema - Achtergrond (1/2)



Soort	OIOO	OIOO	OIOO	OIOO	OIOO
Actief	2015-2019	2015-heden	2017-heden (pilot)	2015-heden	2011-2016

- In de regel kiezen de landen ervoor om de OIOO-regel niet wettelijk te verankeren. Volgens de gesproken ambtenaren is dat vanuit het idee dat OIOO primair een (interne) aanwijzing is voor wetgevingsambtenaren bij het opstellen van wet- en regelgeving. De mate waarin wel formele richtlijnen en aanwijzingen worden opgesteld verschilt per land. In interviews wordt daarbij opgemerkt dat ook zonder wettelijke verankering de OIOO-systematiek doorgaans zoals afgesproken wordt uitgevoerd door betrokkenen (een wettelijke instrument om af te dwingen dat ook regeldruk wordt weggenomen wordt niet als noodzakelijk geacht).

Inleiding

In deze paragraaf is de achtergrond van de OIOO-systematiek in de verschillende landen beschreven. We staan stil bij de context, soort en doorlooptijd van de systematiek. Ook is beschreven of de OIOO-regel onderdeel uitmaakt van een doelstelling om de regeldrukkosten te reduceren.

Context

- Landen introduceren de OIOO-systematiek veelal met het doel om de regeldruk (lasten) te verminderen, wetgeving meer te stroomlijnen en de internationale competitiviteit van het bedrijfsleven te vergroten, waarbij het OIOO-principe volgens de geïnterviewde ambtenaren en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven gezien werd als een geschikt middel om de regeldrukkosten in ieder geval op hetzelfde niveau te houden.
- De meeste landen passen de OIOO-systematiek toe binnen een bredere context van regeldrukbeleid. Hierbij maakt het OIOO-principe onderdeel uit van een bredere set van maatregelen voor betere regelgeving. In Spanje wordt de systematiek op dit moment bijvoorbeeld gebruikt naast aanvullende maatregelen om de regeldruk te verminderen, zoals gerichte publiek-private overeenkomsten tussen de overheid en het bedrijfsleven. In Duitsland daarentegen werd een netto reductiedoelstelling als alternatief overwogen voor OIOO. Uiteindelijk is gekozen voor OIOO omdat het onder meer erg lastig was een realistische en reële reductiedoelstelling te bepalen.

Soort en doorlooptijd

- De onderzochte landen kiezen verschillende ambitieniveaus met betrekking tot One-in, one-out. Vier van de onderzochte landen hebben gekozen voor een 1:1-verhouding, waarbij de geïntroduceerde regeldrukkosten in gelijke mate gecompenseerd moet worden. Aangedragen reden hiervoor is dat deze verhouding ertoe leidt dat – binnen de reikwijdte van de OIOO-systematiek – de regeldrukkosten in ieder geval niet toenemen. Aanvullend kan gericht beleid worden ingezet op daadwerkelijke vermindering van de regeldrukkosten.
- Het Verenigd Koninkrijk is van de onderzochte landen het enige land dat ervoor heeft gekozen een andere verhouding te hanteren. In dit land is in 2011 gestart met One-in, one-out en vervolgens is dit opgeschroefd naar One-in, two-out in 2013 en uiteindelijk One-in, three-out in 2016. Deze keuze kwam volgens de geïnterviewden voort uit de wens van de toenmalige regering van David Cameron om nadrukkelijk te dereguleren. Daarbij werd voldoende reductiepotentieel gezien om een 1:3-verhouding te realiseren.
- In Finland bevindt de OIOO-systematiek zich in de pilotfase. De pilot houdt in dat de systematiek in beginsel alleen betrekking heeft op regelgeving voortkomend uit regelgeving van het Ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid (tevens het coördinerende departement) en de herziening van de Voedselwet. In de praktijk zijn tot dusver vier wetsvoorstellen getoetst op het OIOO-principe, waarbij een 1:1-verhouding als uitgangspunt werd gehanteerd.

3.1 Bevindingen per thema – Achtergrond (2/2)

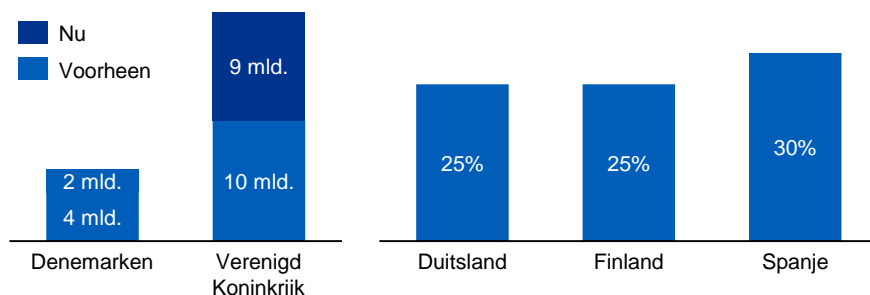


- In het Verenigd Koninkrijk en Denemarken is in 2016 respectievelijk 2019 de OIOO-regel afgeschaft. Volgens de geïnterviewde ambtenaren bestond in deze landen het sentiment dat het 'laaghangende fruit' reeds was geschrapt, wat het lastiger maakte om geschikte compensatiemogelijkheden te identificeren. Dit perspectief wordt door de gesproken vertegenwoordigers van het bedrijfsleven niet herkend. Zij geven aan dat er (nog steeds) voldoende reductiepotentieel bestaat. Daarnaast heeft in het Verenigd Koninkrijk volgens de geïnterviewden het verminderen van de regeldruk minder prioriteit gekregen na het Brexit-referendum, waardoor de regering van Theresa May besloten heeft om de regel niet meer na te leven. Ook Denemarken heeft besloten om de OIOO-regel af te schaffen. Dit heeft deels te maken met dat in 2019 een andere regering is aangetreden met een andere visie op wat 'goede' regelgeving is. Daarbij bestond de wens om meer gericht en specifiek beleid, bijvoorbeeld door processen te digitaliseren en automatiseren, in te zetten om regeldruk verder te verminderen.
- Op dit moment kent alleen het Verenigd Koninkrijk een actieve kwantitatieve doelstelling (van £ 9 miljard). De vier andere landen hebben de reductiedoelstelling afgeschaft dan wel behaald en niet vervangen. In Denemarken zijn, in plaats van een generieke reductiedoelstelling, de inspanningen geïntensiveerd om de bestaande regelgeving te vereenvoudigen op specifieke gebieden en sectoren waar belanghebbenden uit het bedrijfsleven de meest en belastende regelgeving ondervinden.
- Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zijn de enige landen die ten tijde van de OIOO-systematiek ook daadwerkelijk een kwantitatieve reductiedoelstelling voor regeldrukkosten kenden. In interviews wordt daarbij door de ambtenaren van de betreffende landen aangegeven dat de systematiek door de introductie van nieuwe regeldrukkosten te beteugelen, een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan het behalen van de reductiedoelstelling. In de andere landen was of is de OIOO-systematiek wel onderdeel van een bredere set maatregelen aan regeldrukbeleid, maar niet van een netto reductiedoelstelling.

Reductiedoelstelling

- Alle onderzochte landen hebben (in het verleden) een kwantitatieve doelstelling (gehad) om de regeldrukkosten te verminderen. De vorige regering van Denemarken kende een reductiedoelstelling van 4 miljard DKK voor de periode tot en met 2020 en een additionele 2 miljard DKK voor de periode tot en met 2025. De huidige regering heeft deze doelstelling niet overgenomen. Voor Duitsland, Finland en Spanje geldt dat deze landen in het verleden meerjarige doelstellingen kenden van respectievelijk 25%, 25% en 30%.

Landen hanteerden diverse reductiedoelstellingen



3.2 Bevindingen per thema – Reikwijdte (1/2)



	Denemarken	Duitsland	Finland	Spanje	Verenigd Koninkrijk
Administratieve lasten	●	●	●	●	●
Nalevingslasten	●	●	●	●	●
Incidentele lasten	●	●	●	●	●
Structurele lasten	●	●	●	●	●
Uitzonderingen	●	●	●	●	●
EU-wetgeving binnen reikwijdte	●	●	●	●	●

Inleiding

In deze paragraaf is de reikwijdte van de OIOO-systematiek in de verschillende landen beschreven. Er wordt stilgestaan bij het type kosten dat wordt meegenomen, de uitzonderingen en of er aanpassingen binnen de reikwijdte hebben plaatsgevonden sinds de introductie.

Type kosten

- Elk van de onderzochte landen kiest ervoor om de administratieve lasten mee te nemen in het bepalen van de regeldruk. Ook nemen alle landen structurele, terugkomende kosten mee in de berekening van de regeldruk.
- Voor wat betreft de nalevingslasten geldt dat alleen Spanje ervoor gekozen heeft om deze niet mee te nemen in de berekeningen. Zij geven hiervoor als reden dat de nalevingslasten minder eenvoudig te berekenen zijn en dat de aanpak van regeldruk zich doorgaans richt op administratieve lasten.
- Van de onderzochte landen heeft Denemarken als enige land gekozen om het OIOO-mechanisme pas te hanteren bij lasten boven een bepaalde grenswaarde. In het geval van administratieve lasten bedroeg deze waarde omgerekend




€530.000 en voor nalevingskosten €1.300.000. Tegelijkertijd was er besef dat administratieve lasten onder dit bedrag ook grote impact kunnen hebben op individuele bedrijven. Daarom moesten alle andere lasten vanaf € 13.000 per individueel bedrijf ook worden goedgekeurd door de *Economic Council*, maar vielen deze strikt genomen niet onder de reikwijdte van het OIOO-mechanisme.

- Vier van de vijf landen nemen eenmalige regeldrukkosten (incidentele lasten) niet mee in de berekeningen van regeldruk. In interviews wordt aangegeven dat het voor eenmalige regeldrukkosten veel lastiger is om passende compensatie te vinden. De regeldrukkosten van potentieel weg te nemen incidentele lasten zijn bijvoorbeeld al in een ver verleden gemaakt door ondernemers waardoor deze moeilijk kunnen worden gerelateerd aan nieuwe incidentele lasten. Daarbij komt het wegnemen van een reeds bestaande incidentele last in de praktijk vaak neer op een (extra) verandering in productieprocessen en/of werkwijzen waardoor de netto (regeldruk)kosten voor ondernemers verder toenemen. Structurele, terugkerende regeldrukkosten zijn daarentegen eenvoudiger om tegen elkaar 'weg te strepen.' Het Verenigd Koninkrijk is het enige land dat eenmalige regeldrukkosten wel meeneemt in de berekeningen. Daarbij werd aangegeven dat ook eenmalige regeldrukkosten een significante impact kunnen hebben op bedrijven en daarom waar mogelijk werden meegenomen in het OIOO-principe.
- In diverse interviews wordt door ambtenaren aangegeven dat het OIOO-principe met name toepasbaar is op regeldrukkosten die relatief goed te kwantificeren zijn en waarvan de scope (op welke bedrijven, sectoren, heeft regelgeving impact) helder te bepalen is.
- In geen van de landen heeft het OIOO-principe betrekking op regelgeving van lagere regelgevers, zoals gemeenten en provincies. Terugkerende redenen hiervoor zijn van staatsrechtelijke aard, met name voor wat betreft de autonomie die lagere regelgevers hebben. De OIOO-regel heeft daarom alleen betrekking op regelgeving waarover de nationale overheid zelf 'beslist'. Hetzelfde geldt voor regelgeving van onafhankelijke instellingen, zoals zelfstandige bestuursorganen. Daarnaast worden door de geïnterviewde ambtenaren ook praktische bezwaren genoemd, omdat het bijvoorbeeld ondoenlijk is voor de nationale overheid om de naleving van het OIOO-principe door lagere overheden te monitoren.

3.2 Bevindingen per thema – Reikwijdte (2/2)



Uitzonderingen

- Alle landen kennen één of meerdere uitzonderingen op de toepassing van de OIOO-systematiek. De uitzonderingen gelden overheidsbreed voor alle departementen. Meest voorkomend – in elk van de onderzochte landen – zijn het uitzonderen van regeldruklasten die een gevolg zijn van directe implementatie van Europese regelgeving. Veelgenoemde overweging hiervoor is dat de landen geen directe invloed op het Europese wetgevingsproces hebben. Vóór de uitreding uit de Europese Unie (EU) koos het Verenigd Koninkrijk er overigens voor om deze regelgeving wel mee te nemen in de berekeningen van de totale regeldruk, om zo te ontmoedigen dat Europese regelgeving strenger geïmplementeerd werd dan strikt noodzakelijk.
- In diverse interviews wordt aangegeven dat het merendeel van de regeldruk voor bedrijven afkomstig is van de EU. Inschattingen van de geïnterviewden lopen uiteen van 60% tot 90%. Onder meer GDPR en diverse milieuregelgeving worden genoemd als treffende voorbeelden van regelgeving uit Europa met relatief hoge regeldrukkosten tot gevolg. Het uitzonderen van regeldruklasten afkomstig uit de EU wordt zowel door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven als door sommige ambtenaren gezien als gemiste kans die de effectiviteit van OIOO vermindert.
- Andere veel voorkomende uitzonderingen, zijn regeldrukkosten voortkomend uit:
 -  Publiek-private overeenkomsten
 -  Staatsveiligheid en noodwetgeving
 -  Belastingen en sociale voorzieningen
 -  Regulering van de financiële sector
 -  Voorkoming van monopolies
- De gesproken ambtenaren geven verschillende verklaringen voor het hanteren van bovenstaande uitzonderingen. Aangegeven wordt dat bepaalde regelgeving een goede taakuitoefening door de overheid bevordert, bijvoorbeeld wanneer het belastingregelgeving betreft. Andere regelgeving, zoals noodwetgeving en regulering van de financiële sector, wordt noodzakelijk geacht voor de bescherming van burgers en consumenten. Het binnen de reikwijdte van de OIOO-systematiek meenemen van deze regelgeving, zou onder meer kunnen

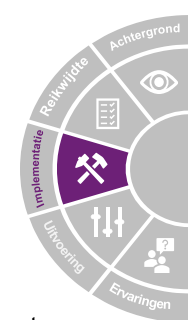
leiden tot een prikkel om gewenste en noodzakelijke wetgeving te laat, beperkt of niet in te voeren. Door de betreffende wet- en regelgeving uit te zonderen, kiezen landen ervoor een dergelijke ‘perverse’ prikkel te voorkomen.

- Daarnaast kiest een aantal landen er ook voor om regelgeving met een beperkte duur (1 jaar) uit te zonderen van het regime van het OIOO-principe. Overweging daarbij is de mate van flexibiliteit die nodig is om te handelen ten tijde van crises. Hiermee valt bijvoorbeeld de meeste regelgeving gerelateerd aan COVID-19 buiten de reikwijdte van de OIOO-systematiek. Daarnaast geldt voor deze regelgeving, net als het geval is bij eenmalige regeldruklasten, dat het lastiger is om passende (tijdelijke) compensatie te vinden.
- Bovenstaande uitzonderingen leiden er volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van het bedrijfsleven toe dat de (ervaren) regeldruk in de praktijk, ondanks OIOO-systematiek soms aanzienlijk is. Doordat de uitgezonderde wet- en regelgeving, zoals belastingen en sociale voorzieningen, normaliter grote impact heeft op de regeldrukkosten, leiden ze er volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers toe dat de effecten van de OIOO-systematiek in de praktijk niet of nauwelijks merkbaar zijn voor het bedrijfsleven.

Aanpassingen in reikwijdte

- Geen van de onderzochte landen heeft in de tijd dat de OIOO-systematiek actief is, aanpassingen doorgevoerd in de werking van de systematiek. In Duitsland heeft aan het einde van de vorige parlementaire periode een evaluatie van de systematiek plaatsgevonden, maar hier is geen noodzaak tot aanpassing uit voort gekomen.
- Denemarken en het Verenigd Koninkrijk hebben geen aanpassingen in de reikwijdte doorgevoerd (al is het Verenigd Koninkrijk gestart met One-in, one-out en vervolgens opgeschaald naar uiteindelijk One-in, three-out), maar hebben de systematiek inmiddels wel afgeschafte vanuit de overtuiging dat het ‘laaghangende fruit’ in grote mate was geschrapt.
- In Finland is de reikwijdte van de systematiek wel gewijzigd, maar de werking zelf niet. In dit land heeft de OIOO-systematiek alleen toepassing op regelgeving voortkomend uit het Ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid. In het verleden gold de systematiek ook voor het Ministerie van Land- en Bosbouw voor wat betreft de herziening van de Voedselwet. De herziening van deze wet is inmiddels afgerond.

3.3 Bevindingen per thema – Implementatie (1/2)



Inleiding

In deze paragraaf is de implementatie van de OIOO-systematiek in de verschillende landen beschreven. Er wordt onder meer stilgestaan bij het tempo van implementeren, implementatie in relatie tot de complexiteit van de systematiek en de betrokkenheid van ambtenaren en het bedrijfsleven bij de implementatie.

Tempo van implementeren

- De meeste landen hebben ervoor gekozen om de OIOO-systematiek in één keer te implementeren ('big bang'), zowel ten aanzien van de betrokken sectoren of departementen waar de OIOO-systematiek betrekking op heeft als ten aanzien van het type regeldrukkosten. Daarbij worden de gehanteerde uitzonderingen in de regel aan de start van de implementatie op politiek niveau bepaald.
- In Finland gaat de implementatie geleidelijk. Dit land kent sinds 2017 een pilot, die momenteel alleen geldt voor het Ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid. Tot nu toe zijn 4 wetsvoorstellen getoetst op het OIOO-principe. De geïnterviewde ambtenaar geeft aan dat de intentie is de pilot in 2021 op te schalen.

Impact wetgevingsproces

- De mate waarin de OIOO-systematiek ingrijpt / een verandering met zich meebrengt in het primaire wetgevingsproces, is volgens de gesproken ambtenaren van invloed op het draagvlak onder betrokkenen voor de systematiek en op de snelheid waarmee de systematiek en werkwijze kunnen worden geïmplementeerd. De doorlooptijd en complexiteit van het wetgevingsproces worden doorgaans groter door invoering van de OIOO-systematiek, onder meer vanwege impact assessments die moeten worden uitgevoerd en de aanvullende afstemming die nodig is over de impact van regelgeving. Daarnaast leidt het compenseren van de regeldrukkosten per definitie tot een extra werklast, aangezien ten behoeve van de compensatie ook bestaande regelgeving aangepast moet worden.
- In de interviews wordt met name (de complexiteit van) het impact assessment genoemd als onderdeel van de OIOO-systematiek met een grote impact op het

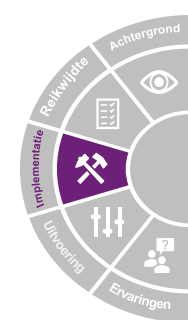
primaire proces van betrokken wetgevingsambtenaren binnen departementen. Ambtenaren zijn in de regel betrokken bij de totstandkoming van de impact assessments. In sommige gevallen zijn ze verantwoordelijk voor het aanleveren van gegevens over de beoogde regelgeving (onder meer informatie over de werking, kengetallen, etc.) aan derden. Ook kan het voorkomen dat ambtenaren zelf verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van het impact assessment / het doorrekenen van effecten.

- In Finland is getracht de complexiteit te verminderen door te werken met een uniforme Excel-rekentool voor het in kaart brengen van de regeldrukkosten. Ook in Spanje is geprobeerd de implementatie te vergemakkelijken door het model zo eenvoudig mogelijk te maken, zodat ieder departement zelfstandig in staat is een voorlopige inschatting te maken van de impact van bepaalde regelgeving. Door betrokken ambtenaren wordt aangegeven dat hierbij een afweging moet worden gemaakt tussen gebruiksvriendelijkheid van de methodiek enerzijds en accuraatheid van de berekeningen anderzijds.

Betrokkenheid van ambtenaren

- Volgens alle geïnterviewden is een positief aspect van de OIOO-systematiek dat het leidt tot bewustwording onder ambtenaren over de mogelijke impact van regelgeving (en regeldruk in bredere zin). Door (het moeten compenseren van) regeldruk nadrukkelijk onderdeel te maken van het wet- en regelgevingsproces, wordt niet-noodzakelijke regeldruk in meer gevallen voorkomen en noodzakelijke regeldruk gecompenseerd. In bredere zin leidt het volgens sommigen tot betere regelgeving (regelgeving waarin meer rekening wordt gehouden met mogelijk onnodige impact op het bedrijfsleven).
- Ambtenaren zijn de belangrijkste schakel in de implementatie en uitvoering van de OIOO-systematiek, maar ervaren tegelijkertijd extra bureaucratische verplichtingen door de systematiek. Voor het draagvlak onder de ambtenarij is het van belang op het hoogste niveau politiek voldoende *buy in* te hebben voor het systeem. In ieder geval in het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland hebben de minister-president en bondskanselier zich (destijds) nadrukkelijk achter het beleid geschaard.

3.3 Bevindingen per thema - Implementatie (2/2)



- In verschillende landen worden voorlichtingen en trainingen aangeboden aan ambtenaren. Denemarken heeft een speciale interne *service unit* die gericht is op het verhelderen van de verplichtingen. In Finland worden ambtenaren getraind op de toepassing van het principe, als onderdeel van de reguliere trainingen. Ook wordt actief gecommuniceerd over de toepassing van de OIOO-systematiek

Betrokkenheid van bedrijfsleven

- In geen van de onderzochte landen was het bedrijfsleven actief betrokken bij de ontwikkeling en/of implementatie van de OIOO-systematiek. Als achterliggende reden wordt genoemd dat ambtenaren het beste op de hoogte zijn van hoe de overheid werkt en dat het perspectief van het bedrijfsleven bekend is. In Duitsland heeft een vertegenwoordiging van het bedrijfsleven de introductie van de OIOO-systematiek ondersteund in een afgegeven verklaring.
- In interviews wordt aangegeven dat het uiteraard wel mogelijk is voor vertegenwoordigers van het bedrijfsleven om via de reguliere weg invloed uit te oefenen op het beleid. Dit kan door middel van lobby, maar veel landen voeren ook frequente gesprekken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven over de effecten en impact van wet- en regelgeving.

3.4 Bevindingen per thema - Uitvoering (1/3)



Centrale coördinatie	Ministerie van Industrie, Bedrijven en Financiële Zaken	Bondskanselarij	-	Ministerie van Territoriaal Beleid en Openbare Dienst	Ministerie van Bedrijven, Energie en Industriële Strategie
Reductietermijn	Gelijktijdig; max. 1 jaar	1 jaar; max. binnen regeringstermijn	Binnen regeringstermijn	Eerst volgende jaar	Geen harde termijn
Reductieterrein	Departement	Departement	Zelfde beleidsterrein	Departement	Departement
Kwaliteitscontrole impact assessments ⁽¹⁾	Danish Business Authority (valt onder ministerie)	National Regulatory Control Council	Finnish Council of Regulatory Impact Analysis	Office on Regulatory Coordination and Quality (valt onder ministerie)	Regulatory Policy Committee

Inleiding

In deze paragraaf is de uitvoering van de OIOO-systematiek in de verschillende landen beschreven. Er wordt stilgestaan bij de governance, de feitelijke werking en de manier waarop de impact assessments zijn georganiseerd.

Governance

- De governance van de OIOO-systematiek verschilt sterk per land. In Denemarken, Spanje en het Verenigd Koninkrijk is één specifiek ministerie verantwoordelijk voor de centrale coördinatie van de OIOO-regel. Vaak spelen deze ministeries ook een coördinerende rol in het algemene regeldrukbeleid. In Duitsland is de coördinatie van de OIOO-systematiek direct onder de Bondskanselier geplaatst. Finland bevindt zich nog in de pilotfase en heeft geen centrale coördinatie van OIOO.
- Elk van de onderzochte landen heeft een raad of instelling die verantwoordelijk is voor het toezicht van de kwaliteit van de impact assessments die uitgevoerd worden. De controleraad beoordeelt de kwaliteit van de impact assessments ex post en geeft advies aan de ministeries op het gebied van vereenvoudigde regelgeving. In de regel worden deze instellingen op enige afstand van het

departement geplaatst, maar ze zijn niet in alle gevallen ook volledig onafhankelijk. In Denemarken en Spanje valt de controleraad formeel onder de verantwoordelijkheid van het ministerie.

- In principe is een departement dat nieuwe regelgeving introduceert, er ook voor verantwoordelijk compensatie te vinden voor de bijbehorende regeldruk. Deze compensatie dient gevonden te worden binnen het eigen ministerie. In veel gevallen is geen sprake van zogenaamde 'trading', waarbij ministeries onderling de benodigde compensatie kunnen 'uitruilen'. Door de ambtenaren genoemde redenen hiervoor zijn enerzijds de gewenste eenvoud van de systematiek en anderzijds dat 'trading' ertoe leidt dat de bedrijfssector waar de 'in' plaatsvindt, in dat geval waarschijnlijk verder afligt van de bedrijfssector waar de 'out' zal plaatsvinden. Alleen in Duitsland kan, indien het desbetreffende ministerie niet in staat is om geschikte compensatie te vinden, op bilaterale wijze of via het Comité van Staatssecretarissen voor Bureaucratiebeperking (een soort stuurgroep) verzocht worden of een ander departement de compensatie voor haar rekening wil nemen.

Feitelijke werking

- Alle landen kiezen ervoor om de reductie te laten plaatsvinden binnen hetzelfde ministerie waar de regeldruk is geïntroduceerd. De gesproken personen geven aan dat idealiter de compensatie van regeldruklasten plaatsvindt binnen het

3.4 Bevindingen per thema – Uitvoering (2/3)



- beleidsterrein, de sector of de bedrijven waar de regeldruk geïntroduceerd wordt. Op deze manier kan heel gericht regeldruk worden gecompenseerd. Tegelijkertijd leidt een dergelijke specifieke aanpak tot praktische bezwaren in de uitvoering. Het is vaak niet mogelijk om de reikwijdte van de nieuwe en weg te nemen regeldruk(kosten) precies op elkaar te laten aansluiten en/of regeldruk(kosten) te vinden die sectoren of bedrijven daarbinnen op precies dezelfde manier raken. In de praktijk wordt gestreefd naar een evenredige impact van te introduceren en weg te nemen regeldruk(kosten) op sectoren en bedrijven, maar wordt dit principe in de praktijk om bovenstaande redenen veelal losgelaten. Volgens de betrokkenen komt het bijvoorbeeld voor dat een aanzienlijke regeldrukverzwaring in één sector resulteert in een beperkte verlichting van verantwoordingsverplichtingen voor een bredere groep en/of het gehele bedrijfsleven. In een aantal interviews werd de uitdaging om binnen de context van de OIOO gericht, sectorspecifiek regeldruk(kosten) te verminderen/compenseren gezien als een belangrijk aandachtspunt.
- Finland is het enige land dat er voor kiest dat de vermindering van regeldruk(kosten) daadwerkelijk ook binnen hetzelfde beleidsterrein moet plaatsvinden. Zowel bij aanpassing van bestaande wetgeving als bij introductie van een nieuwe wet, moet in Finland de compensatie binnen de huidige regelgeving gevonden worden.
 - De termijn waarbinnen de compensatie moet plaatsvinden is sterk verschillend. Het Verenigd Koninkrijk werkte in het verleden niet met een harde termijn. In Denemarken moest de reductie in beginsel gelijktijdig met de introductie van de nieuwe regel plaatsvinden, waarbij er een maximale uitloop gold van een jaar. Duitsland hanteert een termijn van een jaar, maar uiterlijk voor het aflopen van de regeringstermijn. Ook in Finland is het verstrijken van de regeringstermijn het uitgangspunt. Overwegingen bij het kiezen van een passende termijn hebben betrekking op het enerzijds zo snel mogelijk compenseren van regeldruk(kosten), en anderzijds het bieden van voldoende tijd om passende compensatiemogelijkheden te vinden en door te voeren. Sommigen geven aan dat de termijn kan worden benut om het effect van nieuwe regelgeving op bedrijfsleven in de praktijk te meten, waardoor een nauwkeurig beeld kan worden gevormd van de regeldruk(kosten) die gecompenseerd dienen te worden.
 - Ten opzichte van de andere landen hanteert Spanje de meest afwijkende termijn. Hier wordt aan het einde van het jaar per departement de balans opgemaakt van de regeldruk. Voor de meeste ministeries geldt dat de balans dusdanig is dat er in het volgende jaar geen compensatie hoeft plaats te vinden. De ministeries waar de regeldrukkosten netto wel zijn toegenomen, hebben in het volgende jaar de gelegenheid deze toename in regeldrukkosten te compenseren.
 - Wanneer bij een nieuw voorstel voor regelgeving niet gelijktijdig compensatie van de regeldrukkosten wordt aangedragen – en daarmee de OIOO-systematiek niet wordt nageleefd – heeft dit in een aantal landen als consequentie dat het wetsvoorstel geen doorgang vindt in het wetgevingsproces. Het voorstel wordt niet besproken in de Ministerraad en ook niet gepresenteerd aan het parlement. In andere landen wordt aangegeven dat een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van departementen om compensatiemogelijkheden te onderzoeken en aan te dragen. Alle onderzochte landen geven aan dat het in de praktijk nooit nodig is geweest om ‘hardere’ consequenties te verbinden aan niet-naleving, omdat er altijd tegelijkertijd met de indiening van het voorstel compensatiemaatregelen worden voorgesteld. De OIOO-systematiek lijkt daarmee voldoende prikkel te generen om al vroeg in het wetgevingsproces proactief rekening te houden met de regeldruk.
 - In Duitsland is één geval bekend waarbij een ministerie niet binnen de termijn de regeldruklasten compenseerde; in dit geval is een ander ministerie te hulp geschoten.

Impact assessments

- De impact assessments van wetsvoorstellen spelen een centrale rol in de OIOO-systematiek. Elk van de landen gebruikt de impact assessments om na het opstellen van het wetsvoorstel door ambtenaren, meestal voorafgaand aan de publieke consultatie, de effecten van dat beleid in kaart te brengen. De assessments zijn daarmee niet zozeer een middel om het beleid te sturen, maar vooral bedoeld om de impact ervan te kwantificeren.

3.4 Bevindingen per thema - Uitvoering (3/3)

- Vanuit het ondernemersperspectief wordt aangegeven dat de timing van de assessments (om het finale wetsvoorstel te beoordelen) suboptimaal is. Door op een laat moment in het wetgevingsproces de assessment te gebruiken, worden in de praktijk nauwelijks nog aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van de beoordeling. Hierdoor is er ook voor het bedrijfsleven minder gelegenheid om in gesprek te gaan over de verwachte effecten van beleid voor het bedrijfsleven.
- Een ander aandachtspunt van de impact assessment is de kwaliteit van de cijfers die gebruikt worden. In sommige landen wordt het bedrijfsleven nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van de onderliggende cijfers. Zo heeft Finland recentelijk een panel met bedrijven opgericht, waarbij het idee is om deze bedrijven door middel van vragenlijsten input te laten leveren op de impact assessments. Dit panel wordt ook betrokken bij de evaluatie van de impact assessments. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in Duitsland geven aan dat de manier waarop de cijfers worden berekend niet volledig actueel is. Door in de assessments gefragmenteerd te kijken naar onderdelen van de regeldruk, wordt voorbijgegaan aan het gegeven dat het geheel aan regeldrukkosten groter kan zijn. Bijvoorbeeld vanwege de gehanteerde aannames of doordat de assessments een bepaald type kosten, zoals incidentele regeldrukkosten, buiten beschouwing laten.
- Tussen de impact assessments en het daadwerkelijke van kracht worden van de regelgeving zit met enige regelmaat een periode van enkele jaren. Hierdoor komt het volgens de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven voor dat de impact assessments op het moment van inwerkingtreding niet meer actueel zijn en een 'papierene werkelijkheid' vertegenwoordigen. In het algemeen wordt niet na een periode van een aantal jaar een toets gedaan om te controleren of de ingeschatte regeldrukkosten overeenkomen met de daadwerkelijke effectieve regeldrukkosten.



3.5 Bevindingen per thema - Ervaringen (1/3)



Inleiding

In deze paragraaf zijn de ervaringen met de OIOO-systematiek in de verschillende landen beschreven. Er wordt stilgestaan bij de resultaten, het draagvlak en de positieve en negatieve effecten volgens de ambtenaren en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

Effecten en merkbaarheid

- Het is niet eenvoudig om toename of afname van regeldruk(kosten) in landen direct toe te schrijven aan de OIOO-systematiek. In elk van de onderzochte landen maakt One-in, one-out deel uit van een breder pakket aan maatregelen om de regeldruk te beheersen. Bovendien zijn diverse uitzonderingen op de OIOO-systematiek van kracht. Tegelijkertijd geven alle geïnterviewden aan dat zij OIOO een geschikt middel vinden om de regeldrukkosten te beheersen en/of een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan het verminderen van regeldruk(kosten).
 - Geen van de landen met een actieve OIOO-systematiek werkt op dit moment met een netto reductiedoestelling. Het is daarmee dan ook niet altijd duidelijk te zeggen of de OIOO-systematiek is bedoeld om de status quo te handhaven, of om een reductie te bewerkstelligen.
 - Zoals in hoofdstuk 3.2 is toegelicht, hebben alle onderzochte landen onder meer regelgeving die een gevolg is van de directe implementatie van EU-wetgeving uitgezonderd van de reikwijdte van de OIOO-systematiek. Tegelijkertijd is de inschatting van de geïnterviewde ambtenaren en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven dat het merendeel van de regeldrukkosten afkomstig is van de Europese Unie. De OIOO-systematiek heeft daarmee in de praktijk betrekking op slechts een beperkt deel van de regeldruk-veroorzakende wetgeving. Geïnterviewden geven aan dat hoewel de OIOO-systematiek binnen de gehanteerde reikwijdte veelal de gewenste resultaten oplevert, de totale regeldrukkosten in praktijk alsnog kunnen toenemen. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven geven aan daarom in de praktijk geen merkbare effecten van de OIOO-systematiek te ervaren.
- Illustratief voor bovenstaand fenomeen is de situatie in Duitsland. In recente cijfers geeft de Duitse overheid aan de afgelopen jaren in de praktijk een reductie van 1:3 te hebben bewerkstelligd voor regelgeving vallend *binnen de reikwijdte* van de OIOO-systematiek. Volgens eigen schattingen is de netto vermindering van regeldrukkosten binnen de reikwijdte van de OIOO-systematiek voor de jaren 2018 en 2019 gezamenlijk ruim € 1,3 miljard⁽¹⁾. Vertegenwoordigers van het Duitse bedrijfsleven geven tegelijkertijd aan, ondanks de cijfers die zouden duiden op de effectiviteit van OIOO, in de praktijk een toename te ervaren. Daarbij wordt in het bijzonder gewezen op de toename die bepaalde bedrijfssectoren, zoals de toerisme- en horecasector, ervaren. Als verklaring wordt regeldruk afkomstig van de Europese Unie genoemd. Tevens illustreert dit mogelijk het verschil tussen de theoretische schattingen ('papieren werkelijkheid') en de merkbaarheid in praktijk.
 - Vanuit ambtelijk perspectief is in de interviews naar voren gekomen dat wanneer het 'laaghangende fruit' aan regeldruk(kosten) is geschrapt, het minder eenvoudig is om de 'in' met geschikte 'out' te compenseren. In het Verenigd Koninkrijk en Denemarken heeft deze dynamiek er mede aan bijgedragen dat de OIOO-systematiek is afgeschaft. Het bedrijfsleven heeft hier veelal een andere kijk op. De gesproken vertegenwoordigers zijn van mening dat voldoende mogelijkheden voor compensatie resteren.
 - Voor Finland en Spanje wordt vanuit zowel ambtelijk als ondernemersperspectief aangegeven dat er voldoende mogelijkheden zijn om regeldrukkosten te compenseren. In Finland bevindt de OIOO-systematiek zich nog in de pilotfase en in Spanje wordt de bestaande hoeveelheid regeldruk als fors ervaren.

Bron: (1) Federal Government (202). Good Legislation from day one.

3.5 Bevindingen per thema - Ervaringen (2/3)



Draagvlak

- Het politieke draagvlak lijkt sterk samen te hangen met ideologische achtergrond van de regering. Onderschrijving van de systematiek door de politieke top is een genoemde voorwaarde voor het succes van One-in, one-out in de praktijk. Een andere visie op wat 'goede' regulering inhoudt bij de nieuwe regeringen van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, waren mede aanleiding voor deze regeringen om de systematiek af te schaffen in 2016 en 2019.
- Het ambtelijke draagvlak is over het algemeen aanwezig. De gesproken ambtenaren geven aan dat de OIOO-systematiek een grote impact kan hebben op het wetgevingsproces (en meer complexiteit en handelingen met zich mee kan brengen), maar dat het tegelijkertijd een geschikt en vrij eenduidig middel (met duidelijke spelregels) is om bewustwording te genereren voor de regeldruk die bedrijven ervaren, en hier voor bepaalde type regeldruk(kosten) compensatie te vinden.
- Het draagvlak binnen het bedrijfsleven voor de OIOO-systematiek is groot. Het systeem wordt gezien als een goede methode om onnodige regeldruk(kosten) tegen te gaan. Wel bestaat brede consensus dat naast OIOO, méér noodzakelijk is om de regeldruk van het bedrijfsleven te verlichten. Daarbij geven zij aan dat de reikwijdte van OIOO over het algemeen te beperkt is (zie ook de paragraaf over uitzonderingen).

Positieve ervaringen

- Volgens de geïnterviewde ambtenaren wijzen de resultaten er op dat de OIOO-systematiek, gegeven de reikwijdte en gehanteerde uitzonderingen, een geschikt middel is om de regeldrukkosten voor het bedrijfsleven beheersbaar te houden. De grotere bewustwording onder ambtenaren over de mogelijke impact van regelgeving (en regeldruk in bredere zin) wordt daarbij door zowel het bedrijfsleven als de ambtenarij zelf beschouwd als het belangrijkste positieve effect. Aangegeven wordt dat meer dan voorheen aandacht is voor het zo laag mogelijk houden van de administratieve en nalevingskosten. Hierdoor wordt niet alleen bestaande regelgeving verbeterd, maar ook nadelige regelgeving voorkomen. Een ander voorbeeld is dat de bewustwording overheidsbreed wordt gecreëerd en niet slechts binnen één departement.

- Als positief aspect wordt in de diverse interviews genoemd dat de OIOO-systematiek expliciete controlemechanismen bevat om onnodige regeldrukkosten te voorkomen. Door in het wetgevingsproces stappen in te bouwen waar de impact van regelgeving en regeldrukkosten moeten worden berekend en geanalyseerd, is het minder eenvoudig om onnodige regeldruk te introduceren. Ambtenaren vanuit het Verenigd Koninkrijk en Denemarken geven daarbij aan, dat nu de OIOO-systematiek is afgeschaft, af en toe een 'stok om mee te slaan' wordt gemist.
- De OIOO-systematiek is volgens betrokkenen een eenvoudige en tastbare maatregel, doordat het een duidelijke set aan spelregels biedt. De maatregel is daarmee geschikt om intern en extern over te communiceren. Naleving van de systematiek maakt op simpele wijze inzichtelijk dat de overheid actief werk maakt van het beheersen van de regeldrukkosten. De systematiek draagt daarbij bij aan vergroten van transparantie over de impact en bijbehorende regeldrukeffecten van beleid, en de wijze wordt geprobeerd deze te minimaliseren / compenseren. Mede hierdoor is het draagvlak voor de maatregel ook onder het bedrijfsleven groot.

Negatieve ervaringen

- Ambtenaren geven aan dat de bijbehorende bureaucratie een significant negatief effect van de OIOO-systematiek is. Wetgevingsambtenaren moeten aan veel vereisten voldoen en met de OIOO-systematiek wordt een extra bureaucratie laag toegevoegd. Bureaucratie bestaat bijvoorbeeld uit:
 - Het beargumenteren waarom een wetsvoorstel in aanmerking komt voor een uitzondering op de toepassing van het OIOO-principe.
 - De tijd die nodig is om de definities en volledige reikwijdte van een wetsvoorstel te bepalen.
 - De tijd die nodig is om de bijbehorende (impact) analyses uit voeren.
 - De tijd die nodig is om geschikte compensatie te vinden.De tijd die aan deze werkzaamheden wordt besteed, kan niet aan ander noodzakelijk beleid worden besteed.
- De OIOO-systematiek kan volgens de gesproken ambtenaren daarnaast leiden tot een eenzijdige kijk op regelgeving. Benoemd wordt dat bepaalde wet- en regelgeving niet per definitie slecht is en dat het meer zou moeten gaan om de daadwerkelijke effecten van beleid. Zo is bepaalde wetgeving juist bedoeld om

3.5 Bevindingen per thema - Ervaringen (3/3)



burgers en bedrijven te beschermen, zoals consumentenwetgeving. Een te nadrukkelijke focus op de regeldrukkosten kan tot gevolg hebben dat benodigde wetgeving te laat, of zelfs helemaal niet, wordt geïmplementeerd.

- De OIOO-systematiek wordt gebruikt als generieke maatregel om de regeldrukkosten in een land te beperken en/of verminderen, de maatregel wordt daar geschikt voor geacht. Met de systematiek kan echter lastig gericht, sectorspecifiek regeldruk(kosten) worden verminderd of gecompenseerd. Het is vaak niet mogelijk om de reikwijdte van de nieuwe en weg te nemen regeldruk(kosten) precies op elkaar te laten aansluiten en/of regeldruk(kosten) te vinden die sectoren of bedrijven daarbinnen op precies dezelfde manier raken. Ook kan met de OIOO-systematiek vrijwel geen rekening worden gehouden met verschillen in bedrijfsomvang. Bij de geïnterviewden bestaat het beeld dat het midden- en kleinbedrijf harder wordt getroffen door regeldruk dan grotere bedrijven. Door bij de compensatie geen rekening te houden met waar de regeldruk terecht komt, kunnen onevenredige effecten ontstaan.



4. Conclusies

4.1 Beantwoording hoofdvragen (1/3)

Dit onderzoek heeft tot doel om in te zoomen op de praktische invulling en ervaringen in vijf Europese landen waar de One-in, one-out systematiek momenteel wordt overwogen, wordt toegepast of recentelijk is afgeschaft. Aan het onderzoek lagen een tweetal onderzoeksvragen ten grondslag:

1. Wat is de reikwijdte van de OIOO-systematiek in Denemarken, Duitsland, Finland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk?
2. Welke positieve en negatieve ervaringen hebben Denemarken, Duitsland, Finland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk met de OIOO-systematiek?



Hieronder volgen de belangrijkste conclusies vanuit deze verkenning. Voor beantwoording van de eerste onderzoeksvraag wordt hoofdzakelijk teruggegrepen op de achtergrond, reikwijdte en implementatie (hoofdstukken 3.1 tot en met 3.3). De beantwoording van de tweede onderzoeksvraag grijpt hoofdzakelijk terug op de uitvoering en ervaringen (hoofdstukken 3.4 en 3.5).

Beantwoording hoofdvraag 1: OIOO-systematiek biedt een flexibele en eenvoudige set aan spelregels; merkbaarheid beperkt vanwege uitzonderingen en onevenredige verdeling van de compensatie

- *De OIOO-systematiek is naar eigen smaak in te richten.* Achterliggende redenen om de OIOO-systematiek te introduceren was vaak de wens om de regeldruk(lasten) te verminderen, wetgeving meer te stroomlijnen en de internationale competitiviteit van het bedrijfsleven te vergroten. Tegelijkertijd zijn verschillende ambitieniveaus én manieren denkbaar om dit te bereiken. Zo kiezen de meeste landen voor een 1:1-verhouding, waarbij de geïntroduceerde regeldrukkosten in gelijke mate gecompenseerd worden; het Verenigd Koninkrijk koos echter voor een 1:3-verhouding. Een door de gesproken ambtenaren als prettig ervaren onderdeel van de systematiek is dat landen naar eigen inzicht de verhouding, het gehanteerde aggregatieniveau (per departement of per beleidsterrein), het type regeldruk-kosten en de van toepassing zijnde uitzonderingen kunnen aanpassen aan de lokale context.
- *De systematiek wordt gezien als een eenvoudige en tastbare set aan spelregels.* Het OIOO-principe is als set aan richtlijnen makkelijk te ontwerpen en in te stellen. Volgens de geïnterviewden is het principe vanwege de eenvoud geschikt om intern en extern over te communiceren. Naleving van de systematiek maakt

op simpele wijze inzichtelijk dat de overheid actief werk maakt van het beheersen van de regeldrukkosten. Mede hierdoor is het draagvlak voor de maatregel ook onder het bedrijfsleven groot.






- *Vanwege uitzonderingen is de merkbaarheid beperkt.* Alle onderzochte landen kennen wet- en regelgeving, welke niet in de OIOO-systematiek worden betrokken. Meest voorkomend – in elk van de onderzochte landen – is regelgeving die een gevolg is van directe implementatie van EU-regelgeving. Daarnaast kiest een aantal landen er voor om regelgeving met een beperkte duur (1 jaar) uit te zonderen van het regime van het OIOO-principe. Andere veel voorkomende uitzonderingen, zijn regeldrukkosten voortkomend uit:

-  Publiek-private overeenkomsten
-  Staatsveiligheid en noodwetgeving
-  Belastingen en sociale voorzieningen
-  Regulering van de financiële sector
-  Voorkoming van monopolies

Doordat de uitgezonderde wet- en regelgeving, zoals belastingen en sociale voorzieningen, normaliter grote impact heeft op de regeldrukkosten, leiden ze er volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van het bedrijfsleven toe dat de effecten van de OIOO-systematiek in de praktijk niet of nauwelijks merkbaar zijn voor het bedrijfsleven. Hierdoor kan de (ervaren) regeldruk in de praktijk, ondanks de OIOO-systematiek, alsnog aanzienlijk zijn.

- *De compensatie van regeldrukkosten vindt niet noodzakelijkerwijs plaats in dezelfde bedrijfssector waar de regeldrukkosten worden geïntroduceerd.* Alle landen kiezen ervoor om de reductie te laten plaatsvinden binnen hetzelfde ministerie waar de regeldruk is geïntroduceerd. De gesproken personen geven aan dat idealiter de compensatie van regeldruklasten plaatsvindt binnen het beleidsterrein, de sector of de bedrijven waar de regeldruk geïntroduceerd wordt. Tegelijkertijd is het vaak niet mogelijk om de reikwijdte van de nieuwe en weg te nemen regeldruk(kosten) precies op elkaar te laten aansluiten en/of regeldruk(kosten) te vinden die sectoren of bedrijven daarbinnen op precies dezelfde manier raken. In de praktijk wordt volgens de geïnterviewden daarom gezocht naar alternatieve regeldruklasten die eenvoudig geschrappt kunnen worden, het zogenaamde 'laaghangende fruit'. Hierdoor komt het volgens de

4.1 Beantwoording hoofdvragen (2/3)

					
Soort	OIOO	OIOO	OIOO	OIOO	OI3O
Actief	2015-2019	2015-heden	2017-heden	2015-heden	2011-2016
Administratieve lasten	●	●	●	●	●
Nalevingslasten	●	●	●	●	●
Uitzonderingen	●	●	●	●	●
EU-wetgeving binnen reikwijdte	●	●	●	●	●
Reductietermijn	Gelijktijdig; max. 1 jaar	1 jaar; max. binnen regerings-termijn	Binnen regerings-termijn	Eerst volgende jaar	Geen harde termijn

betrokken voor dat een aanzienlijke regeldrukverzwaring in één sector resulteert in een beperkte verlichting van verantwoordingsverplichtingen voor een bredere groep en/of het gehele bedrijfsleven.

- *De OIOO-systematiek heeft veel impact op het wetgevingsproces.* De doorlooptijd en complexiteit van het wetgevingsproces worden doorgaans groter door invoering van de OIOO-systematiek, onder meer vanwege impact assessments die moeten worden uitgevoerd en de aanvullende afstemming die nodig is over de impact van regelgeving. Daarnaast leidt het compenseren van de regeldrukkosten per definitie tot een extra werklast, aangezien ten behoeve van de compensatie ook bestaande regelgeving aangepast moet worden. De tijd die aan deze werkzaamheden wordt besteed, gaat ten koste van de beschikbare tijd voor ontwikkeling van beter beleid en betere regelgeving. Onderschrijving van de systematiek door de politieke top is derhalve een voorwaarde voor het succes en draagvlak van One-in, one-out in de ambtelijke praktijk.

Beantwoording hoofdvraag 2: Ondanks ervaren nadelen in de uitvoering zijn betrokkenen overwegend positief

- *De OIOO-systematiek wordt als een effectief middel gezien om de regeldrukkosten die binnen de reikwijdte van de systematiek vallen te beheersen.* Volgens de geïnterviewde ambtenaren wijzen de resultaten er op dat de OIOO-systematiek, gegeven de reikwijdte en gehanteerde uitzonderingen, een geschikt middel is om de regeldrukkosten voor het bedrijfsleven beheersbaar te houden. De grotere bewustwording onder ambtenaren over de mogelijke impact van regelgeving (en regeldruk in bredere zin) wordt daarbij door zowel het bedrijfsleven als de ambtenarij zelf beschouwd als het belangrijkste positieve effect. Aangegeven wordt dat meer dan voorheen aandacht is voor het zo laag mogelijk houden van de administratieve en nalevingskosten. Tegelijkertijd is het niet eenvoudig om toename of afname van de ervaren regeldruk(kosten) direct toe te schrijven aan de OIOO-systematiek. In elk van de onderzochte landen maakt One-in, one-out deel uit van een breder pakket aan maatregelen om de regeldruk te beheersen. Bovendien zijn diverse uitzonderingen op de OIOO-systematiek van kracht, welke er volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van het bedrijfsleven toe leiden dat de effecten van de OIOO-systematiek in de praktijk niet altijd merkbaar zijn voor het bedrijfsleven.
- *Impact assessments zijn de basis van de systematiek, maar ook onderwerp van discussie.* Elk van de landen gebruikt impact assessments om na het opstellen van het wetsvoorstel de effecten van het beleid in kaart te brengen. Vanuit het ondernemersperspectief wordt aangegeven dat de timing van de assessments daarmee suboptimaal is. In de praktijk worden nauwelijks nog aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van de beoordeling. Hierdoor is er ook voor het bedrijfsleven minder gelegenheid om in gesprek te gaan over de verwachte effecten voor het bedrijfsleven. Ook de kwaliteit van de cijfers is volgens vertegenwoordigers van het bedrijfsleven een issue. Door in de assessments gefragmenteerd te kijken naar onderdelen van de regeldruk, wordt voorbijgegaan aan dat het gegeven dat het geheel aan regeldrukkosten groter kan zijn. Bijvoorbeeld vanwege de gehanteerde aannames of doordat de assessments een bepaald type kosten, zoals incidentele regeldrukkosten, buiten beschouwing laten. Doordat tussen de impact assessments en daadwerkelijke implementatie van de regelgeving bovendien met enige regelmaat een periode van enkele jaren zit, worden de assessments beschouwd als een 'papierne werkelijkheid'.

4.1 Beantwoording hoofdvragen (1/3)

- *Het succes van de OIOO-systematiek hangt samen met de hoeveelheid 'laaghangend fruit'. Vanuit ambtelijk perspectief is in de interviews naar voren gekomen dat wanneer het 'laaghangende fruit' aan regeldruk(kosten) is geschrappt, het minder eenvoudig is om de 'in' met geschikte 'out' te compenseren. In een aantal landen kan het niet direct presenteren van passende mogelijkheden ter compensatie, ertoe leiden dat het wetsvoorstel geen voortgang kan vinden. In het Verenigd Koninkrijk en Denemarken heeft het opraken van het 'laaghangende fruit' er mede aan bijgedragen dat de OIOO-systematiek is afgeschaft. Het bedrijfsleven heeft hier overigens veelal een andere kijk op en is van mening dat voldoende mogelijkheden voor compensatie resteren.*



Bijlagen

I	Factsheet: Denemarken
II	Factsheet: Duitsland
III	Factsheet: Finland
IV	Factsheet: Spanje
V	Factsheet: Verenigd Koninkrijk
VI	Overzicht geïnterviewde personen
VII	Overzicht gehanteerde bronnen

Factsheet: Denemarken (1/3)



Achtergrond	
Soort regel	One-in, one-out
Wanneer ingevoerd	2015-2019
Achterliggende reden	Als onderdeel van algemeen 'burden-stop' beleid. Het doel van de invoering was dat Deense bedrijven geen last zouden krijgen van additionele regeldrukkosten, wat hun competitiviteit negatief zou kunnen beïnvloeden. Doordat met OIOO de regeldrukkosten gelijk blijven, droeg de systematiek bij aan de netto-reductiedoelstelling van Denemarken.
Reductie doelstelling	De vorige regering van Denemarken kende een reductiedoelstelling van 4 miljard DKK voor de periode tot en met 2020 en een additionele 2 miljard DKK voor de periode tot en met 2025. De huidige regering heeft deze doelstelling niet overgenomen.
Alternatieven	Niet van toepassing.

Reikwijdte	
Type kosten	<ul style="list-style-type: none"> Administratieve en nalevingskosten; hiervoor is gekozen, omdat dit goed aansloot bij de processen van impact assessments. Nalevingskosten hebben een significante impact op het Deense bedrijfsleven. De administratieve kosten waren vaak door bedrijven zelf al flink verlaagd, bijvoorbeeld door digitalisering, waardoor overheidsinitiatieven op dit gebied minder effect hadden. Denemarken werkt met een drempelwaarde voor het OIOO-mechanisme. Voor administratieve lasten bedroeg dit minimum omgerekend € 530.000, voor andere directe nalevingskosten € 1.300.000. Andere lasten vanaf € 13.000 per individueel bedrijf moeten worden goedgekeurd door de <i>Economic Council</i>. Verder wordt enkel rekening gehouden met structurele kosten.
Type regelgeving	De regel is van toepassing op nieuwe nationale regelgeving boven een bepaald minimum van administratieve kosten. De OIOO-systematiek is alleen van toepassing op staatswetgeving (zowel in formele als materiële zin) en niet op regelgeving van agentschappen.
Aanpassingen	De lastenstop en het bijbehorende OIOO-mechanisme werden in de zomer van 2019 stopgezet door de Deense regering, die de focus verlegde naar het realiseren van eenvoudigere en betere oplossingen voor bedrijven door middel van digitalisering. Daarnaast werden de inspanningen geïntensiveerd om de bestaande regelgeving te vereenvoudigen op specifieke gebieden en sectoren waar belanghebbenden uit het bedrijfsleven de meest en belastende regelgeving ondervinden.
Uitzonderingen	<ul style="list-style-type: none"> Publiek-private overeenkomsten; Implementatie van EU-wetgeving of andere internationale verplichtingen; Wetgeving van <i>public interest</i>, zoals staatsveiligheid, sociale voorzieningen, gezondheid en 'human life'. <p>Voor de laatste categorie (<i>public interest</i>) geldt dat de overheid moet zorgen dat de lasten minimaal blijven of moet zij andere compensatievoorstellen doen.</p>

Factsheet: Denemarken (2/3)



Implementatie	
Opstellen regel	-
Vorbereiding betrokken ambtenaren	Het is nuttig om duidelijke informatievoorzieningen op te stellen betreffende de OIOO-wetgeving. Dit kan door concrete (reken)voorbeelden te verschaffen, workshops te organiseren en richtlijnen op te stellen voor het verminderen van regeldruk. Daarnaast wordt een jaarlijkse case-catalogus met <i>best practices</i> opgesteld. Dit helpt bij de bewustwording van regeldruk, de kosten die hiermee gemoeid gaan, en de meest efficiënte manieren om deze te verminderen. Vanuit de overheid is er een speciale interne <i>service unit</i> gericht op het verhelderen van de verplichtingen voor ambtenaren. Doel van deze service unit is niet om ambtenaren te overtuigen van het nut van OIOO, maar om ze te helpen met hun vragen.
Betrokkenheid bedrijven	Geen structurele betrokkenheid van bedrijven bij de implementatie.
Geleidelijkheid	In één keer geïntroduceerd.
Valkuilen en succesfactoren	<ul style="list-style-type: none"> • Door te werken met een drempelwaarde voor regelgeving waar OIOO op van toepassing is, wordt de meest substantiële regeldruk ondervangen. • Het OIOO-mechanisme dient gepaard te gaan met accurate impact assessments. Vaak zijn de assessments slechts een schatting op basis van aannames en is onduidelijk hoe de regeldruk daadwerkelijk in de praktijk gaat uitvallen.
Uitvoering	
Reductietermijn	Reductie moet in beginsel gelijktijdig plaatsvinden met de toename; er geldt een maximale termijn van 1 jaar.
Vorm van reductie	Reductie is gebaseerd op regeldrukkosten, niet op de regelgeving zelf. Dit betekent dat de reductie kan worden gerealiseerd door bestaande regelgeving af te schaffen, maar ook door deze te versimpelen.
<i>Trading</i> tussen Ministeries	Reductie moet plaatsvinden in het departement waar de toename plaatsvond. Indien er geen mogelijkheden voor compensatie zijn, kan het ministerie ervoor kiezen om de wetgeving in te trekken.
<i>Banking</i> binnen Ministerie	Geen mogelijkheid tot 'banking', waarbij een reductie in regeldrukkosten kan worden opgespaard om deze later weer te verhogen.
Centrale coördinatie	Ministerie van Industrie, Bedrijven en Financiële Zaken
Consequenties niet-nakoming	Uiteindelijk moet voor nieuwe regelgeving goedkeuring van de <i>Economic Council</i> worden gevraagd. De <i>Economic Council</i> krijgt een omschrijving van het wetsvoorstel en de bijbehorende assessment te zien. Indien van toepassing moet het ministerie de reden voor de vrijstelling van de lastenstop aangeven en, indien mogelijk, aangeven hoe de lasten wel werden gecompenseerd. Het is niet mogelijk om wetsvoorstellen aan het parlement te presenteren, zonder dat dit proces doorlopen is.
Effectbeoordeling	De Danish Business Authority ontvangt alle wetgeving voorafgaand aan de publieke consultatie. Zij onderzoeken of de regeldrukkosten boven de gehanteerde drempelwaarde komt en wat de het effect van de wetgeving op het bedrijfsleven is.

Factsheet: Denemarken (3/3)



Ervaringen	
Resultaten	-
Positieve gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> De bewustwording onder ambtenaren wordt door zowel het bedrijfsleven als de ambtenarij zelf beschouwd als het belangrijkste positieve effect. Aangegeven wordt dat meer dan voorheen aandacht is voor het zo laag mogelijk houden van de administratieve en nalevingskosten. De OIOO-systematiek wordt gezien als een eenvoudige en tastbare maatregel. De maatregel is daarmee geschikt om over te communiceren.
Negatieve gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> Wetgevingsambtenaren moeten aan veel vereisten voldoen en met de OIOO-systematiek wordt een extra laag van bureaucratie toegevoegd. Hiermee wordt de systematiek door de ambtenaren gezien als een 'papieren tijger'. De OIOO-systematiek kan volgens de geïnterviewde ambtenaren leiden tot een eenzijdige kijk op regelgeving. Het OIOO-mechanisme kan het signaal afgeven dat het overheid niet zozeer gaat om betere regelgeving, maar om minder regelgeving (deregulering).
Draagvlak bedrijfsleven	<ul style="list-style-type: none"> Vanuit het bedrijfsleven is er draagvlak voor het OIOO-mechanisme. Zij zijn zowel blij met het handhaven van de status quo, als met een daadwerkelijke reductie van de regeldruk. De OIOO-systematiek is vaak een generieke maatregel om de regeldruk(kosten) in een land te verminderen. De systematiek houdt onvoldoende rekening met verschillen die tussen sectoren of tussen bedrijven kunnen ontstaan. In het algemeen is geen een-op-een relatie tussen de sector waarin de regeldruk wordt geïntroduceerd, en de sector waarin die regeldrukkosten worden gecompenseerd. Het is meer zinvol om naar de specifieke effecten van wetgeving te kijken dan naar de totale regeldrukkosten. Een individueel bedrijf kan disproportioneel hard geraakt worden door regeldruk, terwijl de regeldrukkosten voor de totale economie afnemen. Veel van de regeldruk komt van de Europese Unie. Door alle implementatie van EU-wetgeving individueel te beoordelen en vergelijken met andere landen, kan worden voorkomen dat omvattender wordt geïmplementeerd dan strikt noodzakelijk. Aangegeven wordt dat de timing van de impact assessments suboptimaal is. Tussen de berekeningen en de inwerkingtreding van de wet- en regelgeving zitten soms enkele jaren. Hierdoor komt het voor dat de impact assessments nog slechts een 'papieren werkelijkheid' vertegenwoordigen.
Draagvlak politiek	Draagvlak binnen de politiek is gecreëerd door een verplichting in te voeren om politieke goedkeuring op het hoogste niveau te verkrijgen voordat nieuwe regeldrukkosten vanaf een bepaald minimum werden geïntroduceerd. Tegelijkertijd was er het besef dat administratieve lasten onder dit bedrag ook grote impact kunnen hebben op bedrijven. Uit Deense ervaring is gebleken dat het erg belangrijk is om hoge politieke betrokkenheid te borgen bij het OIOO-systeem. Deense politici geven aan attenter te zijn op regeldrukkosten sinds de invoering van de OIOO-regel.
Overig	In de 4 jaar dat OIOO actief was, is er slechts 7 keer gebruik gemaakt van een van de uitzonderingscategorieën.

Factsheet: Duitsland (1/3)



Achtergrond	
Soort regel	One-in, one-out
Wanneer ingevoerd	2015-heden
Achterliggende reden	In het regeerakkoord is afgesproken om "de economie en de burgers merkbaar verder te ontlasten van onnodige bureaucratie (...) en de nalevingskosten te verlagen."
Reductie doelstelling	Tussen 2006 en 2012 is een reductie van 25% in regeldrukkosten voor bedrijven en burgers beoogd en gerealiseerd. Sindsdien is er geen nieuw kwantitatief doel gesteld.
Alternatieven	Als alternatief is overwogen om ook een absolute reductiedoelstelling vast te stellen. Omdat Duitsland nog maar een paar jaar ervaring had met regeldrukkosten, was het moeilijk in te schatten welke reductiedoelstelling in miljarden euro's ambitieus en realistisch zou zijn.

Reikwijdte	
Type kosten	<ul style="list-style-type: none"> Administratieve en nalevingskosten; de nalevingskosten zijn pas later toegevoegd aan de OIOO-systematiek, omdat bleek dat deze relatief hoog waren, terwijl de kosten die voortkomen uit informatieverplichtingen relatief lagen bleken te zijn. De Duitse regel heeft enkel betrekking op structurele toenames in regeldrukkosten en laat eenmalige kosten buiten beschouwing.
Type regelgeving	De regel is van toepassing op federale wetgeving. Om constitutionele redenen is het niet mogelijk om de OIOO-systematiek ook toe te passen op regelgeving van lagere Duitse overheden. Ontwerpverordeningen van de federale staten, gemeenten of zelfstandige bestuursorganen die onafhankelijk zijn van de federale overheid vallen buiten de verantwoordelijkheid van de federale overheid.
Aanpassingen	De evaluatie van het OIOO-principe aan het einde van de laatste regeringstermijn bracht geen noodzaak aan het licht om de OIOO-systematiek aan te passen.
Uitzonderingen	<ul style="list-style-type: none"> Implementatie van EU-wetgeving; Staatsveiligheid; Regelgeving met een beperkte duur (1 jaar). <p>Alleen de 1:1-implementatie van EU-richtlijnen is van praktisch belang. Deze uitzondering is gebaseerd op het idee dat EU-gerelateerde uitgaven niet onder de verantwoordelijkheid van de nationale federale overheid vallen en dat er daarom geen verplichting tot compensatie bestaat. De andere uitzondering in het kader van de staatsveiligheid is gebaseerd op het idee om geen afbreuk te doen aan maatregelen voor terrorismebestrijding of vergelijkbare voorschriften. Deze uitzondering is nog niet relevant geweest. De uitzondering waarbij geen rekening wordt gehouden met projecten met een tijdelijke werking van maximaal één jaar, geldt alleen voor tijdelijke Coronawetgeving.</p>

Factsheet: Duitsland (2/3)



Implementatie	
Opstellen regel	In het licht van de invoering van het wettelijk minimumloon en andere projecten uit het regeerakkoord werd steeds vaker gesproken over de hoge nalevingskosten. In het najaar van 2014 spraken de bondskanselier en vicekanselier hun steun uit voor het OIOO-principe. In december 2014 nam de federale regering een principebesluit om OIOO in te voeren als een middel om de lasten voor middelgrote bedrijven te verlichten. Vanaf dat moment heeft het Comité van Staatssecretarissen voor Bureaucratiebeperking een concept ontwikkeld, welke op 25 maart 2015 aan het kabinet is voorgelegd.
Vorbereiding betrokken ambtenaren	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de ontwikkeling van het OIOO-principe hebben verschillende ministeries geprobeerd om uitzonderingsgebieden aan te merken. Vanuit de Bondskanselarij was men hier op tegen, omdat dit het OIOO-principe zou aantasten. Daarnaast is het lastig om te beoordelen welke regelgeving zo 'belangrijk' is dat geen compensatie nodig is en welke regelgeving minder 'belangrijk' is en dus gecompenseerd moet worden. • De OIOO-systematiek was eenvoudig in te stellen. Er zijn geen aanvullende trainingen of hulpmiddelen noodzakelijk geweest.
Betrokkenheid bedrijven	Het bedrijfsleven heeft OIOO ondersteund met verklaringen. Ze waren niet betrokken bij de daadwerkelijke ontwikkeling van het concept.
Geleidelijkheid	In één keer geïntroduceerd.
Valkuilen en succesfactoren	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke en zichtbare steun van het hoogste politieke niveau is van belang voor draagvlak. • Een vaststaande methodiek hanteren voor het bepalen van de regeldrukkosten. • De departementen die nieuwe regeldruk voorstellen ook verantwoordelijk maken voor de compensatie van deze regeldruk. Dit heeft als positief effect dat ministeries bij het opstellen van regelgeving meer aandacht besteden aan het zo laag mogelijk houden van de regeldrukkosten.

Uitvoering	
Reductietermijn	Reductie moet in beginsel binnen 1 jaar plaatsvinden; maximaal aan het einde van de regeringstermijn.
Vorm van reductie	Reductie is gebaseerd op regeldrukkosten, niet op de regelgeving zelf. Dit betekent dat de reductie kan worden gerealiseerd door bestaande regelgeving af te schaffen, maar ook door deze te versimpelen.
<i>Trading</i> tussen Ministeries	Reductie moet plaatsvinden in het departement waar de toename plaatsvond. Indien het desbetreffende ministerie niet in staat is om geschikte compensatie te vinden, kan op bilaterale wijze of via het Comité van Staatssecretarissen voor Bureaucratiebeperking (een soort stuurgroep) verzocht worden of een ander departement de compensatie voor haar rekening wil nemen.
<i>Banking</i> binnen Ministerie	Mogelijkheid tot 'banking' van compensatie binnen het eigen ministerie tot aan het einde van de regeringstermijn.
Centrale coördinatie	Bondskanselarij (in het bijzonder het Comité van Staatssecretarissen voor Bureaucratiebeperking).
Consequenties niet-nakoming	Eén ministerie heeft OIOO-principe de afgelopen regeringstermijn geschonden. Nadat een ander departement ondersteuning bood, kon de balans van dit ministerie in evenwicht worden gebracht. Als een ministerie zijn balansen niet in evenwicht brengt, wordt dit publiekelijk zichtbaar.
Effectbeoordeling	Voordat het Comité van Staatssecretarissen voor Bureaucratiebeperking een besluit neemt over de compensatie, moet de Nationaler Normenkontrollrat geconsulteerd worden. Deze beoordeelt of de geplande compensatie redelijk en geloofwaardig is. Aan het eind van het wetgevingsproces geeft de Nationaler Normenkontrollrat een officieel oordeel over het wetsvoorstel.

Factsheet: Duitsland (3/3)



Ervaringen	
Resultaten	Duitsland heeft sinds de introductie in de praktijk een reductie van One-in, three-out weten te bereiken voor wat betreft de federale wetgeving. Tegelijkertijd is er een netto toename geweest van de algemene regeldrukkosten sinds 2015. Dit wordt verklaard door regelgeving die is ingevoerd buiten de reikwijdte van het OIOO-mechanisme (in het bijzonder Europese wetgeving).
Positieve gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> De bewustwording onder ambtenaren wordt door zowel het bedrijfsleven als de ambtenarij zelf beschouwd als het belangrijkste positieve effect. Aangegeven wordt dat meer dan voorheen aandacht is voor het zo laag mogelijk houden van de administratieve en nalevingskosten. Ook de Nationaler Normenkontrollrat bevestigt in haar jaarrapportage dat het OIOO-principe heeft geleid tot een significante toename in kostenbewustzijn binnen de federale ministeries.
Negatieve gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> Volgens de geïnterviewden waren er in de beginfase van de OIOO-systematiek pogingen van ministeries om de regeldrukkosten te herinterpreteren. In individuele gevallen kan discussies worden gevoerd over de vraag of en in hoeverre nationale regelgeving terug te voeren is op de implementatie van EU-wetgeving. Wetgevingsambtenaren geven aan dat extra inspanningen zijn ontstaan om te voldoen aan de vereisten, bijvoorbeeld omdat moet worden aangegeven of een uitzonderingspositie van toepassing is.
Draagvlak bedrijfsleven	<ul style="list-style-type: none"> Vanuit het bedrijfsleven is er draagvlak voor het OIOO-mechanisme. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het mechanismen nog niet goed genoeg werkt en dat de regeldrukkosten voor bedrijven netto zijn toegenomen, als gevolg van Europese regelgeving. De ministeries voeren het OIOO-principe niet altijd consequent uit. Zo zijn er diverse uitzonderingsgebieden en worden eenmalige nalevingskosten, die een grote last voor bedrijven vormen, niet meegenomen in de berekeningen. Vanuit het bedrijfsleven wordt gewezen op het verschil tussen de theoretische schattingen ('papieren werkelijkheid') en de merkbaarheid in praktijk. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in Duitsland geven aan dat de manier waarop de cijfers worden berekend niet volledig actueel is. Door in de assessments gefragmenteerd te kijken naar onderdelen van de regeldruk, wordt voorbijgegaan aan dat het geheel aan regeldrukkosten groter kan zijn. Bijvoorbeeld vanwege de gehanteerde aannames of doordat de assessments een bepaald type kosten, zoals incidentele regeldruklasten, buiten beschouwing laten.
Draagvlak politiek	Het parlement heeft de federale regering aangemoedigd om de OIOO-systematiek consequent toe te passen. De bondskanselier ondersteunt het systeem vanaf de start.
Overig	-

Factsheet: Finland (1/3)



Achtergrond	
Soort regel	One-in, one-out
Wanneer ingevoerd	2017-heden (pilotfase)
Achterliggende reden	Als onderdeel van de doelstelling van de regering om te dereguleren en om wettelijke bepalingen te verbeteren en stroomlijnen.
Reductie doelstelling	In het verleden was sprake van een reductiedoelstelling van 25% (periode 2008-2012). Op dit moment is geen kwantitatief doel gespecificeerd.
Alternatieven	Niet van toepassing.

Reikwijdte	
Type kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve en nalevingskosten; het is echter gebleken dat het lastig is om de specifieke kosten vast te stellen (er wordt gebruik gemaakt van Excel-tool als <i>Regulatory Burden Calculator</i>), waardoor de reikwijdte iets beperkter is. • Verder wordt enkel rekening gehouden met structurele kosten.
Type regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • In Finland bevindt de OIOO-systematiek zich in de pilotfase. De pilot houdt in dat de systematiek in beginsel alleen betrekking heeft op regeldruk voortkomend uit regelgeving van het Ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid (tevens het coördinerende departement) en de herziening van de Voedselwet. De herziening van deze wet is inmiddels afgerond. • Binnen het ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid heeft de regel betrekking op alle nationale wetgeving in formele zin.
Aanpassingen	Wens van de huidige regering is om de toepassing van het OIOO-principe in 2021 geleidelijk in andere ministeries in te voeren. Hiertoe is een werkgroep actief met deelnemers vanuit de verschillende ministeries.
Uitzonderingen	<ul style="list-style-type: none"> • Publiek-private overeenkomsten (met name voor wat betreft arbeidswetgeving); • Belastingen en boetes; • Regulering van de financiële sector; • Voorkoming van monopolies; • Staatsveiligheid en noodwetgeving; • Implementatie van EU-wetgeving;

Factsheet: Finland (2/3)



Implementatie	
Opstellen regel	Experimenten met het OIOO-principe zijn ontwikkeld tijdens de strategiesessie van de regering in het najaar van 2016.
Vorbereiding betrokken ambtenaren	Ambtenaren zijn driemaal getraind in de toepassing van het OIOO-principe. Ook wordt actief gecommuniceerd over de toepassing van het principe en vinden gesprekken met stakeholders uit het bedrijfsleven en academische wereld plaats.
Betrokkenheid bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> Finland werkt met een bedrijvenpanel. Het panel wordt ingezet om steun te vergaren voor de hantering van het Standaard Kosten Model. Ook worden vragenlijsten uitgezet onder de panelleden, met het doel om inzicht te verkrijgen in de impact die nieuwe wetgeving op het bedrijfsleven heeft. Deze vragenlijsten zijn daarmee belangrijke input voor de impact assessments. Regelmatig vinden stakeholderbijeenkomsten plaats met vertegenwoordigers van universiteiten en het bedrijfsleven. Tijdens de laatste stakeholderbijeenkomst in december is gesproken over de evaluatie van de impact assessments.
Geleidelijkheid	Aan de hand van pilots; de systematiek wordt in 2021 geleidelijk verder uitgerold.
Valkuilen en succesfactoren	Het OIOO-mechanisme dient gepaard te gaan met accurate impact assessments. Het is af en toe lastig om te komen tot een precieze definitie van de kosten.

Uitvoering	
Reductietermijn	Reductie moet in beginsel gelijktijdig plaatsvinden binnen de regeringstermijn.
Vorm van reductie	Reductie is gebaseerd op regeldrukkosten, niet op de regelgeving zelf. Dit betekent dat de reductie kan worden gerealiseerd door bestaande regelgeving af te schaffen, maar ook door deze te versimpelen.
<i>Trading</i> tussen Ministeries	Reductie moet plaatsvinden in het departement waar de toename plaatsvond. In aanvulling hierop kiest Finland er bovendien voor dat de vermindering daadwerkelijk ook binnen hetzelfde beleidsterrein moet plaatsvinden. Zowel bij aanpassing van bestaande wetgeving als bij introductie van een nieuwe wet, moet in Finland de compensatie binnen de huidige regelgeving gevonden worden.
<i>Banking</i> binnen Ministerie	Mogelijkheid tot 'banking' van compensatie binnen het eigen ministerie tot aan het einde van de regeringstermijn.
Centrale coördinatie	Niet van toepassing.
Consequenties niet-nakoming	Het systeem berust op de eigen verantwoordelijkheid van de ministeries; er zijn geen consequenties bij niet-nakoming.
Effectbeoordeling	De Finnish Council of Regulatory Impact Analysis beoordeelt overheidsvoorstellen en de bijbehorende impact assessments. De <i>Council</i> bepaalt zelf welke voorstellen zij wil controleren.

Factsheet: Finland (3/3)



Ervaringen	
Resultaten	<ul style="list-style-type: none"> • Er heeft een regeldrukreductie plaatsgevonden van € 150.000 als gevolg van de pilot. Tegelijkertijd is er ook een toename geweest van € 500.000 binnen het Ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid. • Als resultaat van het experiment werden de kwantitatieve bedrijfseffecten van de wetsontwerpen gedetailleerder. Bovendien maakten de berekeningen het niveau en de richting van de regeldrukkosten transparanter op zowel nationaal als voor bepalingen vanuit de Europese Unie.
Positieve gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> • Volgens de Finnish Council of Regulatory Impact Analysis moet de pilot verder doorgezet en uitgebreid worden. In het vervolg van de pilot zal er een sterkere focus zijn op de procedure van compensatie en reductie (bijvoorbeeld kwantificering), in plaats van alleen de uitbreiding van de monitoring van regeldrukkosten. • De bewustwording onder ambtenaren wordt door zowel het bedrijfsleven als de ambtenarij zelf beschouwd als het belangrijkste positieve effect. Aangegeven wordt dat meer dan voorheen aandacht is voor het zo laag mogelijk houden van de administratieve en nalevingskosten.
Negatieve gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> • Veel wetgeving is een gevolg van de implementatie van EU-regelgeving. Omdat je als land maar in beperkte mate directe invloed hebt op deze Europese regelgeving, is deze uitgezonderd van het OIOO-principe. Tegelijkertijd leidt regelgeving afkomstig van de Europese Unie wel tot een aanzienlijke toename van de regeldruk(kosten).
Draagvlak bedrijfsleven	<ul style="list-style-type: none"> • Vanuit het bedrijfsleven is er draagvlak voor het OIOO-mechanisme. De wens is dat de systematiek verder wordt uitgebreid bij meerdere ministeries. Ook wordt aangegeven dat de reikwijdte uitgebreid zou moeten worden naar bijvoorbeeld arbeids- en competitiewetgeving. Idealiter wordt OI2O ingevoerd. • Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven geven aan dat de manier waarop de cijfers worden berekend niet transparant is. De gehanteerde Excel-tool is complex en technisch. Hierdoor vraagt het invullen van de tool om veel expertise en tijd. • Een belangrijk aandachtspunt is de data die gebruikt wordt. Volgens de gesprokenen wordt de feedback vanuit het bedrijfsleven op de cijfers gemist. Het bedrijfspanel is een goed middel om de impact assessments accurater te maken, maar kan nog gericht ingezet worden. • De lastenverlichting zou moeten plaatsvinden in dezelfde sector waar de regeldruk geïntroduceerd wordt. Dit voorkomt dat één sector disproportioneel wordt bevoordeeld of benadeeld.
Draagvlak politiek	Door het aftreden van de toenmalige regering in 2019 is in dat jaar niet veel gedaan met de pilot. De huidige regering heeft besloten om de pilot voort te zetten en verder uit te breiden.
Overig	-

Factsheet: Spanje (1/3)



Achtergrond	
Soort regel	One-in, one-out
Wanneer ingevoerd	2015-heden
Achterliggende reden	Het doel van de invoering was om de regeldruk te verminderen, zodat bedrijven meer tijd kunnen besteden aan productie bedrijfsactiviteiten en ze minder kosten kwijt zijn. Overkoepelend doel was om de productiviteit en competitiviteit van de Spaanse economie te verbeteren.
Reductie doelstelling	Tussen 2007 en 2012 is een reductie van 30% in regeldrukkosten beoogd en gerealiseerd. Sindsdien is er geen nieuw kwantitatief doel gesteld.
Alternatieven	Het OIOO-beleid maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen, zoals: <ul style="list-style-type: none"> • Impact assessments; • Jaarlijkse plannen voor simpelere en minder regels; • Overeenkomsten met het bedrijfsleven.

Reikwijdte	
Type kosten	<ul style="list-style-type: none"> • De OIOO-systematiek heeft enkel betrekking op administratieve regeldrukkosten. • Verder wordt enkel rekening gehouden met structurele kosten.
Type regelgeving	De OIOO-systematiek is alleen van toepassing op nationale wetgeving (zowel in formele als materiële zin). De systematiek is niet van toepassing op regelgeving van lagere overheden.
Aanpassingen	Sinds de introductie in 2015 zijn geen aanpassingen doorgevoerd.
Uitzonderingen	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie van EU-wetgeving of andere internationale verplichtingen; • Staatsveiligheid en noodwetgeving; • Belastingen en boetes; • Regulering van de financiële sector; • Sociale voorzieningen; • Regelgeving met een beperkte duur (1 jaar).

Factsheet: Spanje (2/3)



Implementatie	
Opstellen regel	-
Vorbereiding betrokken ambtenaren	De OIOO-systematiek was eenvoudig in te stellen. Er zijn geen aanvullende trainingen of hulpmiddelen noodzakelijk geweest. Wel worden op regelmatige basis trainingen aangeboden over de toepassing van het Standaard Kosten Model. Dit is onderdeel van de impact assessments en niet van het OIOO-principe als zodanig. Vanuit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven wordt geadviseerd om wel opleiding en bewustwordingscampagnes te verzorgen voor ambtenaren die bij het regelgevingsproces betrokken zijn.
Betrokkenheid bedrijven	Geen structurele betrokkenheid van bedrijven bij de implementatie.
Geleidelijkheid	In één keer geïntroduceerd.
Valkuilen en succesfactoren	-

Uitvoering	
Reductietermijn	Aan het einde van het jaar (op 31 december) wordt per departement de balans opgemaakt van de regeldruk. Voor de meeste ministeries geldt dat de balans dusdanig is dat er in het volgende jaar geen compensatie hoeft plaats te vinden. De ministeries waar de regeldrukkosten netto wel zijn toegenomen, hebben in het volgende jaar de gelegenheid deze toename in regeldrukkosten te compenseren.
Vorm van reductie	Reductie is gebaseerd op regeldrukkosten, niet op de regelgeving zelf. Dit betekent dat de reductie kan worden gerealiseerd door bestaande regelgeving af te schaffen, maar ook door deze te versimpelen.
Trading tussen Ministeries	Reductie moet plaatsvinden in het departement waar de toename plaatsvond. De reductie hoeft niet plaats te vinden binnen hetzelfde beleidsterrein.
Banking binnen Ministerie	Geen mogelijkheid tot 'banking', waarbij een reductie in regeldrukkosten kan worden opgespaard om deze later weer te verhogen.
Centrale coördinatie	Ministerie van Territoriaal Beleid en Openbare Dienst. Alle ministeries rapporteren jaarlijks over de (verwachte) toename in administratieve lasten aan dit ministerie.
Consequenties niet-nakoming	De basis van de OIOO-systematiek is een intentieverklaring. Het systeem berust daarmee op de eigen verantwoordelijkheid van de ministeries; er zijn geen consequenties bij niet-nakoming.
Effectbeoordeling	Het Office on Regulatory Coordination and Quality (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van de minister-president) is verantwoordelijk voor de impact assessments. De assessments worden vooral gezien als een relatieve 'waarheid' om een maatregel te vergelijken met een andere maatregel. Er wordt minder waarde gehecht aan de absolute getallen uit de impact assessments.

Factsheet: Spanje (3/3)



Ervaringen	
Resultaten	De afgelopen jaren zijn 5 rapportages opgesteld (1 per jaar). Uit de rapportages volgt dat de totale regeldrukkosten niet zijn toegenomen; wel kan het zo zijn dat de regeldrukkosten bij enkele individuele ministeries is toegenomen.
Positieve gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> • De bewustwording onder ambtenaren wordt beschouwd als het belangrijkste positieve effect. De departementen zijn zich bewuster van het feit dat regels impact hebben op bedrijven en burgers. OIOO is een geschikt middel om je te realiseren wat je directie invloed is als wetgever. • De OIOO-systematiek is een eenvoudige maatregel om zowel de regeldrukkosten als ook het aantal regels te verminderen.
Negatieve gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> • Wetgevingsambtenaren moeten aan veel vereisten voldoen en met de OIOO-systematiek wordt een extra laag van bureaucratie toegevoegd. De plannen die te dienen worden opgesteld, voelen als een extra last voor de wetgevingsambtenaren.
Draagvlak bedrijfsleven	<ul style="list-style-type: none"> • Vanuit het bedrijfsleven wordt aangegeven dat richtlijnen die ten grondslag liggen aan de OIOO-systematiek slechts een intentie behelzen. De systematiek biedt daarmee onvoldoende controlemechanismes en procedures in geval van niet-naleving. • Aangegeven wordt dat geen duidelijke inzet van de regelgevende instanties wordt gezien op het reduceren van de administratieve lasten. Doordat er geen consequenties zijn op niet-naleving, wordt de dagelijkse gang van zaken voor de ambtenaren nauwelijks beïnvloed. Tegelijkertijd heeft het bedrijfsleven wel last van de regeldruk(kosten). Een dwingende verordening wordt dan ook gewenst. • De Spaanse overheid voert onderzoeken uit om de administratieve lasten te nemen reduceren; uitvoering van de onderzoeken vindt in praktijk echter niet plaats vanwege geschillen tussen staat en autonome regio's, een gebrek aan duidelijke bevoegdheden of vanwege een gebrek aan belangstelling. • Volgens de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zou het wenselijk zijn als het reduceren van regeldrukkosten en betere regelgeving een topprioriteit van de overheid werden.
Draagvlak politiek	De Spaanse overheid is overwegend positief over de OIOO-regelgeving. Volgens de gesproken ambtenaren is de regering attenter op regeldrukkosten en is bovendien de kwaliteit van impact assessments toegenomen. Doordat tijdens het wetontwerpproces meer aandacht is voor de effecten op het bedrijfsleven, is de kwaliteit van de wetsvoorstellen vooruitgegaan sinds de introductie van de OIOO-systematiek.
Overig	-

Factsheet: Verenigd Koninkrijk (1/3)



Achtergrond	
Soort regel	One-in, three-out
Wanneer ingevoerd	2016 (in 2010 is OIOO ingevoerd en OI2O in 2013).
Achterliggende reden	Het doel van de introductie van het OIOO-principe was om de regeldruk voor Britse bedrijven flink te verminderen zodat zij geld besparen en makkelijker kunnen groeien. Uitgangspunt was dat beleidsmakers minder vaak regulatie moesten gebruiken om doelen te bereiken.
Reductie doelstelling	In 2015 was de doelstelling om £ 10 miljard aan regeldrukkosten te reduceren. Momenteel bedraagt de doelstelling £ 9 miljard voor de periode 2017-2022.
Alternatieven	Niet van toepassing.

Reikwijdte	
Type kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve en nalevingskosten. Gekeken is naar welke lasten eenvoudig te berekenen zijn en wat de meest in het oog springende effecten zijn voor het bedrijfsleven. Daarnaast gold dat ergens een grens moest worden getrokken. • Er wordt zowel rekening gehouden met structurele en incidentele lasten.
Type regelgeving	De OIOO-systematiek is alleen van toepassing op nationale wetgeving (zowel in formele als materiële zin). De systematiek is niet van toepassing op regelgeving van lagere overheden.
Aanpassingen	Het Verenigd Koninkrijk is in 2011 gestart met One-in, one-out. In 2013 is dit opgeschroefd naar One-in, two-out en in 2016 uiteindelijk naar One-in, three-out. Deze keuze kwam voort uit de wens van de toenmalige regering van David Cameron om te dereguleren. In de nasleep van het Brexit-referendum heeft het verminderen van de regeldruk minder prioriteit gekregen, waardoor de regering van Theresa May besloten heeft om de regel niet meer na te leven.
Uitzonderingen	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie van EU-wetgeving of andere internationale verplichtingen; • Belastingen; • Regulering van de financiële sector; • Staatsveiligheid en noodwetgeving; • Bekrachtiging onder de Royal Proclamation; • Kosten door publieke instellingen voor kostencompensaties; • Regelgeving met een beperkte duur (1 jaar).

Factsheet: Verenigd Koninkrijk (2/3)



Implementatie	
Opstellen regel	Het betrof een 'informele' overeenkomst tussen de kabinetscommissies. Het OIOO-mechanisme had geen wettelijke basis.
Vorbereiding betrokken ambtenaren	De OIOO-systematiek was eenvoudig in te stellen. Er was duidelijke en zichtbare steun vanuit de minister-president. Dit zorgde voor draagvlak onder ambtenaren. In algemene zin was men minder blij met het feit dat de OIOO-systematiek het moeilijker maakt om snel regelgeving op te stellen.
Betrokkenheid bedrijven	Geen structurele betrokkenheid van bedrijven bij de implementatie.
Geleidelijkheid	In één keer geïntroduceerd.
Valkuilen en succesfactoren	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke en zichtbare steun van het hoogste politieke niveau is van belang voor draagvlak. • Een zo feitelijk mogelijke inrichting van het proces. Ambtenaren willen weten wat ertoe leidt dat ze een 'go' of 'no go' krijgen op bepaalde wetsvoorstellen. Tegelijkertijd ontkom je er niet aan om af en toe politieke keuzes te maken, bijvoorbeeld wanneer een wetgevingsproces wordt vertraagd. Hierbij helpt onafhankelijkheid van en transparantie over de impact assessments.
Uitvoering	
Reductietermijn	Geen harde termijn; in principe zo snel mogelijk.
Vorm van reductie	Reductie is gebaseerd op regeldrukkosten, niet op de regelgeving zelf. Dit betekent dat de reductie kan worden gerealiseerd door bestaande regelgeving af te schaffen, maar ook door deze te versimpelen.
<i>Trading</i> tussen Ministeries	Reductie moet plaatsvinden in het departement waar de toename plaatsvond. Vanwege het succes van de systematiek was het op termijn mogelijk om niet alle geïntroduceerde regelgeving te compenseren. Met name ministeries met 'beschermende' regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheidszorg, hadden moeite om geschikte compensatie te vinden.
<i>Banking</i> binnen Ministerie	Bestond een mogelijkheid tot 'banking', waarbij een reductie in regeldrukkosten kan worden opgespaard om deze later weer te verhogen. Hierbij werd wel gemonitord of de reductie daadwerkelijk werd behaald.
Centrale coördinatie	Ministerie van Bedrijven, Energie en Industriële Strategie. Binnen de grotere ministeries zijn er netwerken voor 'Better Regulation' die toezien op de regelgeving die tot stand komt binnen de betreffende ministeries.
Consequenties niet-nakoming	In het begin was er een 'harde lijn' dat regelgeving die niet aan het OIOO-principe voldeed geen voortgang kon vinden; na enige tijd is deze opstelling wat losgelaten. Uiteindelijk lag de focus meer op een overheidsbrede aanpak, in plaats van een aanpak per ministerie.
Effectbeoordeling	De Regulatory Policy Committee controleert nieuwe wetgeving, beoordeelt de verantwoording van het departement over waarom de invoering van een nieuwe regel noodzakelijk is en beoordeelt de voorstellen voor regeldrukreductie. De Regulatory Policy Committee beperkt zich tot <i>quality assurance</i> en geeft geen normatieve oordelen.

Factsheet: Verenigd Koninkrijk (3/3)



Ervaringen	
Resultaten	Er is 963 miljoen pond bespaard in de periode 2011-2012, waarmee het initiële doel werd overschreden. Sinds het Brexit-referendum wordt de voorkeur gegeven aan alternatieven zoals de Business Impact Target, waarbij de impact van nieuwe regulatie in kaart moet worden gebracht. Daarbij is als doel gesteld om een kostenreductie van £ 10 miljard te realiseren in de periode 2015-2020, waarvan £ 9 miljard is gerealiseerd in 2019.
Positieve gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> • De OIOO-systematiek is een eenvoudige maatregel om zowel de regeldrukkosten als ook het aantal regels te verminderen. • De bewustwording onder ambtenaren wordt beschouwd als een belangrijk positief effect. Aangegeven wordt dat meer dan voorheen aandacht is voor het zo laag mogelijk houden van de administratieve en nalevingskosten. Bovendien leidt de OIOO-systematiek ertoe dat de verplichting om attent te zijn op de regeldruk overheidsbreed wordt gevoeld. • Volgens vertegenwoordigers van het bedrijfsleven is een voordeel van de OIOO-systematiek dat op wetenschappelijke en gestructureerde wijze aandacht wordt besteed aan de regeldrukkosten die bedrijven ervaren. Nu de systematiek is afgeschaft, mist de Regulatory Policy Committee autoriteit.
Negatieve gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> • Wetgevingsambtenaren moeten aan veel vereisten voldoen en zijn door de OIOO-systematiek meer tijd kwijt aan het bepalen van definities en het uitvoeren van analyses. Doordat de impact assessments worden gedaan nadat het beleid is bepaald voelt het volgens de betrokken ambtenaren soms als een 'papieren tijger'. • Het OIOO-mechanisme kan het signaal afgeven dat het overheid niet zozeer gaat om betere regelgeving, maar om minder regelgeving (deregulering). In dat optiek zou het OIOO-principe niet het enige besluitvormingsinstrument mogen zijn. In het geval van ambitieus klimaatbeleid is het aannemelijk dat dit gepaard gaat met een aanzienlijke toename van de regeldruk. • Vanuit ambtelijk perspectief wordt aangegeven dat wanneer het 'laaghangende fruit' aan regeldruk(kosten) is geschrapt, het minder eenvoudig is om de toegevoegde regeldruk te compenseren.
Draagvlak bedrijfsleven	<ul style="list-style-type: none"> • Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zijn enthousiast over de huidige netto reductiedoelstelling. In algemene zin wil het bedrijfsleven graag dat de overheid meer werk maakt van het stroomlijnen van wetgeving en het op orde brengen van de randvoorwaarden. • Vanuit het bedrijfsleven was draagvlak voor het OIOO-mechanisme. Het systeem werd niet als perfect beschouwd, maar bood wel een gestructureerde manier om met regeldruk(kosten) bezig te zijn. Tegelijkertijd is vanuit het bedrijfsleven nog niet een brede oproep gekomen om de systematiek te herintroduceren. Dit wordt mede gewijd aan dat men de handen vol heeft aan de Brexit en de Coronacrisis. • De impact assessments worden genoemd als een geschikt middel over te communiceren over regeldruk met het bedrijfsleven. • Aangegeven wordt dat het verminderen van de regeldrukkosten door het schrappen van regelgeving ook tot aanpassingen in de bedrijfsprocessen leidt. Deze aanpassingen leiden ook tot kosten voor de bedrijven. Er is daarom veel draagvlak voor betere regelgeving en een slimme implementatie en uitvoering van bestaande maatregelen.
Draagvlak politiek	In de nasleep van het Brexit-referendum heeft het verminderen van de regeldruk minder prioriteit gekregen, waardoor de regering van Theresa May besloten heeft om de regel niet meer na te leven. Andere initiatieven krijgen nu meer aandacht, zoals the Business Impact Target en de aanmoediging van innovatie.
Overig	-

Overzicht interviews (organisaties)

Land	Ministerie of organisatie
Denemarken	Danish Business Authority
Denemarken	Danish Chamber of Commerce
Duitsland	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Duitsland	Bundeskanzleramt
Finland	Federation of Finnish Enterprises
Finland	Ministry of Economic Affairs and Employment
Spanje	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
Spanje	Ministerio de Hacienda
Verenigd Koninkrijk	Confederation of British Industry
Verenigd Koninkrijk	Department of Business, Energy and Industrial Strategy

Overzicht geraadpleegde bronnen

- Ahonen P. & Sievänen R. (2018). Decreasing administrative burdens and deregulation in Finland by means of applying the one-in, one-out principle.
- CEPS (2019). Feasibility Study: Introducing “One-In-One-Out” in the European Commission.
- Bishop I. (2019). Better Regulation – the UK Experience.
- Department for Business Innovation & Skills (2014). The Ninth Statement of New Regulation.
- Federal Government & Nationaler Normenkontrollrat (2011). Guidelines on the Identification and Presentation of Compliance Costs in Legislative Proposals by the Federal Government.
- Federal Government (2020). Good Legislation from day one.
- Federation of Finnish Enterprises (2020). Digital Services Act – deepening the internal market and clarifying responsibilities for digital services (feedback).
- HM Government (2011). One-in, One-out: Statement of New Regulation.
- Kohli J. (2017). What President Trump Can Learn From the UK About Reducing Regulations.
- Ministry of Economic Affairs and Employment (2017). Ministry experiments with the One-In, One-Out principle.
- National Regulatory Control Council (2017). Bureaucracy Reduction. Better Regulation. Digital Transformation.
- Nationaler Normenkontrollrat (2021). Concept of a “one in, one out” rule.
- National Regulatory Control Council (2020). The Crisis as a Wake-Up Call: Modernise Public Services, Build on the Momentum for Digital Change, Make Legislation Easy to Enforce.
- OECD (2018). Regulatory Policy Outlook 2018.
- Sira Consulting (2020). Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen. Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe.
- Trnka D. & Thuerer Y. (2019). One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries (working papers).
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2017). Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportti.
- Vestergaard Hansen M. (2021). Danish experiences regarding ‘One-in, One Out’.
- Yrittäjät (2021). Business Legislation.



KPMG on social media



KPMG app

© 2021 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG organisatie.