

Vergaderjaar 2012–2013

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 224

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, BINNEN- LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2013

Deze brief bevat een aantal toezeggingen die zijn gedaan aan uw Kamer over onderdelen van het regeldrukbeleid: een kabinetsreactie op het advies van de commissie «Vertrouwensbenadering bedrijven» en op het onderzoek «Lastenluwe implementatie van EU-regelgeving». Daarnaast gaan wij in op twee toezeggingen over EU-trajecten om regeldruk aan te pakken. In deze brief gaan wij tevens in op de adviezen van Actal over het programma vermindering regeldruk, over merkbaarheid en over digitale formulieren. Verder worden in deze brief ook een aantal verbeteringen in het wetgevingsproces aangebracht.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Minister voor Wonen en Rijksdienst
S.A. Blok

Verzamelbrief Regeldruk

1. Inleiding

Het kabinet wil meer ruimte creëren voor bedrijven, burgers en professionals om samen te leven, te ondernemen, kansen te pakken en problemen op te lossen. Vermindering van regeldruk draagt bij aan de groei van onze economie en de versterking van de samenleving¹. Door regeldrukkosten voor bedrijven te verlagen wordt het ondernemersklimaat versterkt, de concurrentiepositie verbeterd en de economische groei gestimuleerd. De aanpak van regeldruk dient vooral ook merkbaar te zijn voor de samenleving. Minder regeldruk en meer ruimte voor professionals leiden niet alleen tot meer tijd voor het echte werk van professionals, maar ook tot een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven en daarmee tot merkbaar minder regeldruk voor de samenleving. De uitdaging is de regeldrukeffecten van wetten en regels te optimaliseren zodat enerzijds doelen van regels in tact blijven en anderzijds negatieve effecten van regels worden beperkt en niet als belemmerend worden ervaren. Het beleid ter vermindering van regeldruk bevat een op doelgroepen gerichte maatwerkaanpak, waarin gericht belemmeringen worden weggenomen die in de beleving van de doelgroep het meest gevoeld worden. Met daarnaast een generieke aanpak, bedoeld om de regeldruk voor alle doelgroepen in Nederland te verlagen.

In deze brief geeft het kabinet, conform het verzoek van uw Kamer, een nadere uitwerking en toelichting op een aantal onderdelen uit het programma regeldruk. In deze brief reageert het kabinet op de relevante adviezen van Actal over het programma vermindering regeldruk, over merkbaarheid en over digitale formulieren. Omdat Actal in haar adviezen op verschillende momenten aandacht voor de wetgevingsinstrumenten vraagt, wordt hier ook nader op ingegaan. De brief bevat ook een reactie op het advies van de commissie vertrouwensbenadering en het onderzoek «lastenluwe implementatie van EU-regelgeving».

In hoofdstuk twee worden de verbeteringen van het wetgevingsproces in relatie tot de regeldrukaanpak besproken, in hoofdstuk drie de maatwerkaanpak, vertrouwensbenadering en dienstverlening en in hoofdstuk vier Europese Unie. Voor het kerstreces ontvangt u een eerste voortgangsrapportage regeldruk met daarin het toegezegde overzicht van alle maatregelen die de kwantitatieve doelstelling onderbouwen en een nadere invulling van de maatwerkaanpak.

Belangrijke punten in deze brief zijn:

- Betrokkenen krijgen vaker de gelegenheid om mee te denken bij voorgenomen regelgeving. De gedachte hierachter is dat inbreng en betrokkenheid helpt om regeldruk te beheersen dan wel te aanvaarden. Het kabinet stimuleert daarom de inzet van internetconsultatie. Bij voorgenomen wet- en regelgeving die een significante verandering betekent voor bedrijven en burgers of die grote gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk, wordt internetconsultatie het uitgangspunt om hier van af te zien. Het kabinet streeft naar een structurele afweging door de verantwoordelijke departementen ten aanzien van de inzet van internetconsultatie als middel om doelgroepen te bereiken.
- Betrokkenen krijgen beter inzicht in gemaakte afwegingen van een wetsvoorstel. Bij voorstellen die voor internetconsultatie worden aangeboden, wordt waar mogelijk inzage gegeven in de antwoorden op de hoofdvragen van het Integraal Afwegingskader voor beleid en

¹ Zie ook de programmabrief «Goed Geregeld: Programma Vermindering Regeldruk 2013–2017» Kamerstuk 29 362, nr. 212

regelgeving. Tevens publiceert het verantwoordelijke beleidsdepartement daarbij de beschikbare effecttoetsen, voor zover deze op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, nu ook al op verzoek openbaar gemaakt kunnen worden. Zoals bijvoorbeeld de bedrijfseffectentoets.

- De in deze brief toegelichte acties komen overeen met de hoofdlijnen van de Actal adviezen. Het kabinet deelt de lijn van Actal om in te zetten op een kwantitatieve aanpak aangevuld met specifieke maatregelen om een merkbaar effect te behalen.
- In veertien regeldichte sectoren is er gestart met de maatwerkaanpak. In deze regeldichte sectoren wordt samen met de doelgroepen gewerkt aan merkbare vermindering van regeldruk en verbetering van dienstverlening.
- Met de vertrouwensbenadering kan bij goed nalevende bedrijven die hun verantwoordelijkheid nemen en het proces van risicobeheersing zelf goed organiseren het toezicht worden beperkt tot reality-check's en een meldings/informatieplicht voor het bedrijf. Hierdoor hebben inspecties meer tijd om zich te richten op risicovolle en slecht presterende bedrijven.
- Burgers en bedrijven kunnen makkelijker in te vullen formulieren gebruiken door de inzet op meer en betere elektronische formulieren bij digitale dienstverlening in alle lagen van de overheid.
- Om het standpunt van Nederland in de Europese Unie kracht bij te zetten, zijn diverse (vergelijkende) regeldrukonderzoeken gedaan. De resultaten hebben geleid tot concrete voorstellen aan de Commissie voor vermindering van regeldruk voor mkb-bedrijven en nalevingskosten. Vier van de tien voorstellen zijn al overgenomen in de regeldrukaanpak van de EU.
- Daarbij wordt er door Nederland met de concrete uitkomsten en voorstellen uit enkele onderzoeken op ingezet om de regeldruk uit de EU nog verder te verlagen. Zo is in de subsidiariteitsexercitie² de aandacht gevraagd voor enkele dossiers waarbij de regeldruk kan worden verlaagd. Als verdieping van die subsidiariteitsexercitie is een aanvullende inventarisatie gemaakt, dit betreft onder andere de richtlijn gegevensbescherming en etikettering van producten. Ook stelt Nederland voor om specifiek het mkb te ontzien bij nieuwe en/of bestaande regelgeving.
- Het kabinet blijft bij de implementatie van EU-regelgeving inzetten op «lastenluw, tenzij». In het reguliere wetgevingsproces blijft dit voortdurend aandacht vragen. Het onderzoek naar lastenluwe implementatie van EU-regelgeving wijst uit dat Nederland over het algemeen lastenluw implementeert en daar alleen om gegronde redenen van afwijkt. Leerpunt is de bij de implementatie gemaakte keuzes helder in beeld te brengen.

2. Verbetering wetgevingskwaliteit en regeldrukaanpak

In dit hoofdstuk wordt een aantal maatregelen toegelicht om de kwaliteit van het wetgevingsproces verder te verbeteren. Deze zijn zowel in lijn met het kabinetsbeleid als met de Actal-adviezen³ om de afwegingen bij nieuwe regelgeving openbaar te maken en het instrument internetconsultatie vaker te benutten. Daarbij wordt op het einde van dit hoofdstuk ook ingegaan op de hoofdlijnen van de adviezen van Actal over het merkbaar verminderen van regeldruk en het programma regeldruk. De maatregelen in dit hoofdstuk dragen ook bij aan het streven van het kabinet naar een meer open overheid, dat onder meer tot uitdrukking komt in de Open

² Kamerstuk 22 112, nr. 1650

³ Reactie op programma vermindering regeldruk 2012–2017, Actal 2013; Advies merkbaar minder regeldruk, Actal 2013. Beiden rapporten zijn gepubliceerd op www.actal.nl.

Government Partnership visie en het actieplan dat in september 2013 verschijnt.

Vermindering van regeldruk is sinds de jaren tachtig een punt van aandacht. Vaak wordt naar de overheid gekeken als veroorzaker en probleemeigenaar van regeldruk. Regels zijn evenwel altijd de uitkomst van een belangenafweging, waarbij de belangen van diverse groepen in de samenleving tegen elkaar worden afgewogen. Dat verklaart ook waarom iedereen voor vermindering van regeldruk is, maar zodra het om concrete dossiers en gevestigde belangen gaat, die bereidheid vaak afneemt. Regelmatig dringt men vanuit de samenleving of in publieke discussies aan op regelgeving. Een ieder aanvaardt dat regels nodig zijn en dat regels beperkingen kunnen opleggen aan de handelingsvrijheid. Regeldruk op zichzelf hoeft niet verkeerd te zijn, maar te veel en onnodige druk moet worden vermeden. Beheersing van regeldruk vereist een samenhangende aanpak. Het aantal regelingen alleen zegt niet alles over de (gevoelde) regeldruk die regelingen veroorzaken. Voor het verminderen van de feitelijke regeldruk is het noodzakelijk dat alleen regelgeving tot stand komt die nodig en proportioneel is; dat geldt zowel op nationaal als op Europees niveau. Naast terughoudendheid bij het tot stand brengen van nieuwe regelingen moet vaststaan dat op geen andere wijze een oplossing voor een probleem kan worden gevonden dan door nieuwe regelgeving. Voortdurende aandacht voor de noodzaak van wetgeving bij de voorbereiding daarvan en een transparant wetgevingsproces zijn essentieel voor het beperken van de feitelijke regeldruk. Daar hoort ook bij dat er oog is voor de verwachtingen die gewekt worden van de effecten van de regeling als zodanig en in hoeverre er mogelijkheden zijn om de regeldruk terug te dringen. Samenvoeging van verschillende wetten, algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen in één regeling zal weliswaar leiden tot afname in het aantal regelingen, maar leidt niet noodzakelijk tot minder regeldruk. Van een afname is pas sprake indien samenvoeging gepaard gaat met stroomlijning en vereenvoudiging en aldus leidt tot een meer coherent en begrijpelijk stelsel. Daarom hanteert het kabinet een kwantitatieve reductiedoelstelling in euro's, aangevuld met een maatwerkaanpak om de merkbaarheid te bevorderen (zie hoofdstuk 3).

2.1. Regelgevingsmonitor: het aantal nieuwe regelingen neemt af in de eerste helft van 2013

Sinds 2009 houdt het kabinet met de regelgevingsmonitor de stand van het aantal geldende regelingen bij⁴. Hierover wordt jaarlijks in het Rijksjaarverslag gerapporteerd⁵. Uit het meest recente overzicht van aantal geldende regelingen 2004–2013 (zie onderstaande grafieken) blijkt het volgende beeld:

- Sinds 2004 is er een afname van het aantal nieuwe wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen dat er jaarlijks bijkomt.
- Ondanks deze afname van het aantal nieuwe regelingen kan er door een geringer aantal ingetrokken regelingen sprake zijn van een toename in het totaal aantal geldende regelingen.
- Over de periode 2005 tot 2013 is het totaal van wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen ongeveer op hetzelfde niveau gebleven⁶.
- De bestendigheid (de gemiddelde leeftijd) van regelingen neemt toe.

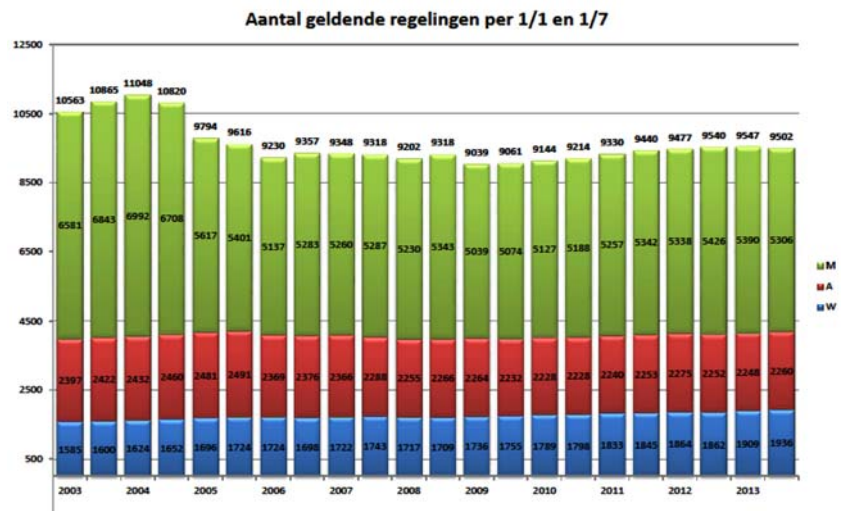
⁴ Zoals toegezegd wordt hier 2 keer per jaar over gerapporteerd. Kamerstuk 32 123 VI, O

⁵ Laatstelijk is dat gebeurd in het Rijksjaarverslag 2012, Kamerstuk, 33 605 VI, nr.1

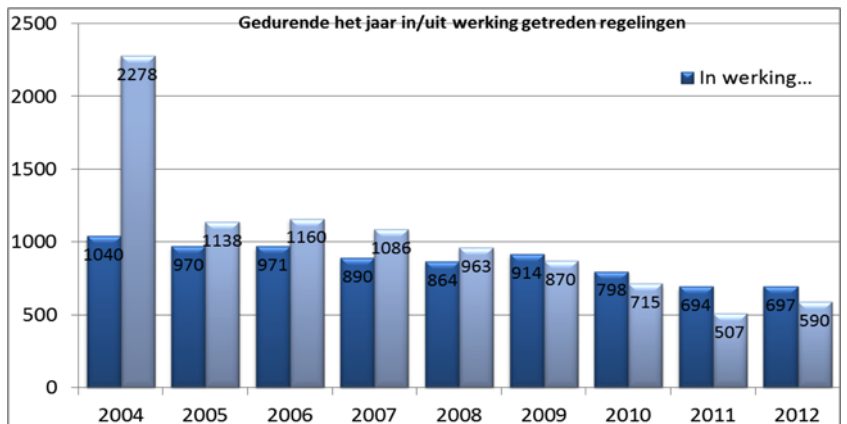
⁶ In bijlage 1 zijn aanvullend twee grafieken opgenomen over de omvang en bestendigheid van het regelingenbestand, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

- In de eerste helft van 2013 is het aantal geldende regelingen gedaald van 9.547 naar 9.502.

Grafiek 1: aantal geldende regelingen periode 2004–2013
M: Ministeriele regeling; A: Algemene maatregel van bestuur/ Koninklijke besluiten; W: Wetten.



Grafiek 2: aantallen in werking en/of uit werking getreden regelingen¹.
Donkerblauw: in werking getreden; lichtblauw: uit werking getreden.



¹ In 2004 is het regelingenbestand doorgelicht en zijn de regelingen die materieel geen betekenis meer hadden formeel ingetrokken.

2.2. Versterking internetconsultatie

Uit een door Actal opgestelde rangorde van regeldrukaspecten blijkt dat bedrijven en burgers minder regeldruk ervaren als het doel van de wet/regel begrijpelijk en voldoende duidelijk is. Burgers, bedrijven en instellingen krijgen door internetconsultatie informatie over voorgenomen wetgeving en zij kunnen suggesties doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren. De uitvoering van internetconsultaties vindt plaats via www.internetconsultatie.nl. Op deze wijze vergroot het kabinet de transparantie van het wetgevingsproces, verbetert het de mogelijkheden voor publieke participatie en levert het een bijdrage aan de kwaliteit van voorstellen voor wet- en regelgeving.

In 2011 heeft het toenmalige kabinet op basis van de evaluatie van een tweejarig rijksbreed experiment met internetconsultatie geconcludeerd

dat het instrument vooral effectief is bij wet- en regelgeving die significante verandering brengt in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen of die grote gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk en om die reden vaker ingezet dient te worden⁷. Sinds de afronding van het experiment worden rijksbreed vaker internetconsultaties uitgevoerd. Werden tijdens het rijksbrede experiment gemiddeld 4 consultaties per maand uitgevoerd, twee jaar later waren het er 5 per maand en sinds februari 2013 gaat het om 7 internetconsultaties per maand. In totaal zijn sinds het moment dat de site operationeel is 250 internetconsultaties uitgevoerd. Deze hebben 22.383 reacties van burgers, bedrijven en instellingen opgeleverd⁸. De site ontvangt gemiddeld 800 tot 2.000 bezoekers per dag. De ervaring leert dat publiciteit een positief effect heeft op het aantal bezoekers. Dat het aantal bezoekers hoger ligt dan het aantal reacties is te verklaren uit het feit dat mensen de site ook bezoeken om alleen maar informatie te verkrijgen over wetgeving in voorbereiding. Het kabinet wil deze stijgende lijn op het gebied van internetconsultatie doortrekken en bevorderen dat, zoals in het genoemde kabinetsstandpunt is aangegeven, door de departementen stelselmatig een goede afweging wordt gemaakt of in het concrete geval internetconsultatie nuttig en effectief is. Uitgangspunt daarbij is dat voorstellen die significante verandering brengen in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen of die grote gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk via internet worden geconsulteerd, behoudens goede gronden om daarvan af te zien. Bij laatstbedoelde gronden kan o.a. worden gedacht aan spoedwetgeving, het voorkomen van calculerend gedrag bij fiscale voorstellen of situaties waarin consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel bijvoorbeeld bij één-op-één-implementatie van EU-regelgeving.

2.3. Publicatie van afwegingsinformatie en (effect-)toetsen

In het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) is het aantal kwaliteitseisen dat verplicht moet worden toegepast bij voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving fors gereduceerd van 110 naar thans 18 eisen⁹. Het IAK brengt alle interdepartementale kwaliteitsaspecten die bij het maken van beleid en regelgeving een rol kunnen spelen, in zeven hoofdvragen bij elkaar. Het IAK vervult een belangrijke rol in het aantonen en inzichtelijk maken van de noodzaak van nieuw beleid en van nieuwe wet- en regelgeving. Het IAK geeft handvatten om op een gestructureerde manier inzicht te krijgen en te bieden in aanleiding, doel, nut, noodzaak en gevolgen van een voorstel, inclusief de regeldrukgevolgen voor de verschillende doelgroepen. Het eindresultaat van de toepassing van het IAK wordt ook weergegeven in de toelichtende stukken bij voorgenomen wet- en regelgeving.

Het kabinet bevordert dat bij nieuwe internetconsultaties van voorgenomen wet- en regelgeving, het dan beschikbare eindresultaat van de toepassing van het IAK (de antwoorden op de zeven centrale vragen van het IAK) wordt gepubliceerd¹⁰. In het bestaande consultatieformulier geven de departementen nu al aan wat het doel, de betrokken doelgroepen en de verwachte effecten van de voorgenomen regelgeving

⁷ Kabinetsstandpunt internetconsultatie wetgeving, Kamerstuk 29 279, nr. 121

⁸ In de eerste twee jaren dat internetconsultaties operationeel was, zijn op 97 consultaties 4.556 reacties ontvangen. Sinds de beëindiging van het experiment in april 2011 zijn 17.827 reacties ontvangen (een gemiddelde van ruim 118 reacties per internetconsultatie).

⁹ Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, Kamerstuk 29 515, nr. 330

¹⁰ De zeven centrale vragen zijn: Wat is de aanleiding? Wie zijn betrokken? Wat is het probleem? Wat is het doel? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Wat is het beste instrument (gelet op rechtmatigheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid)? Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

zijn. Dit formulier wordt aangevuld met de terreinen waar de overige IAK-vragen op zien; wat is het beste instrument, de aanleiding, het probleem, en rechtvaardiging voor de overheidsinterventie. De verantwoordelijke departementen geven een beknopt antwoord op deze vragen waarbij ze – als dat praktisch is – kunnen verwijzen naar de specifieke passages in de toelichting van de regeling. Naast de antwoorden op de IAK-vragen publiceert het verantwoordelijke departement bij de internetconsultatie beschikbare effecttoetsen voor zover deze op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, nu ook al op verzoek openbaar gemaakt kunnen worden (zoals de bedrijfseffectentoets)¹¹.

Wanneer bovengenoemde informatie in beeld is gebracht en gedeeld, kan door betrokkenen adequaat worden gereageerd op ontwerpregelgeving. Vroegtijdig betrekken en consulteren van betrokkenen bij voorgenomen wet- en regelgeving, het actief publiceren van informatie en het duidelijk maken waarom een bepaalde keuze is gemaakt draagt ook bij aan een open en transparante overheid.

2.4. Een uitgebreidere wetgevingskalender

Nederland heeft een toppositie in de wereld als het gaat om transparantie in het wetgevingsproces¹². Ondanks het transparante systeem moet het in Nederland nog makkelijker worden voor burgers en bedrijven om op één website te zien welke regelingen eraan komen en ze ook te kunnen volgen. De (vernieuwde) wetgevingskalender biedt naast wetten ook een overzicht van de algemene maatregelen van bestuur en zal ook meer informatie bevatten. Zo zal steeds inzicht worden geboden in de actuele stand van zaken, alsmede in het (verdere) verloop van het wetgevingsproces. Uiteraard wordt dan ook verwezen naar lopende en afgeronde internetconsultaties en wordt toegang geboden tot beschikbare documenten als kamerstukken en in consultatie gebrachte teksten. Omdat de kalender ook zal worden aangeboden als «open data», kunnen derden de aangeboden informatie eenvoudig overnemen en daarmee eigen toepassingen ontwikkelen.

2.5. Vaste verandermomenten

Op 1 januari 2010 is de systematiek van Vaste Verandermomenten (VVM) van kracht geworden. Er zijn sindsdien twee vaste inwerkingtredingdata voor wetten en algemene maatregelen van bestuur en vier vaste verandermomenten voor ministeriële regelingen. Verder is er een minimale invoeringstermijn van twee maanden tussen publicatie en inwerkingtreding en een stelsel van uitzonderingsgronden op deze uitgangspunten geformuleerd. Doel is transparantie over de inwerkingtredingdatum van nieuwe regelgeving en duidelijkheid over de benodigde voorbereidingstijd voor burgers, bedrijven, publieke professionals en medeoverheden. Uit de VVM-evaluatie blijkt dat in een meerderheid van de gevallen, de VVM-systematiek wat betreft de inwerkingtredingdatum en de gerechtvaardigde uitzonderingsgronden wordt nageleefd¹³.

¹¹ In afstemming met de betrokken departementen wordt de invoeringstermijn bepaald.

¹² Verenigde Naties, E-Government Survey 2012. E-Government for the People, United Nations, New York, 2012, pp.4, 29

¹³ Kamerstuk 29 515, nr. 309. Eind 2012 zijn de ervaringen met de VVM door een zelfevaluatie in kaart gebracht zoals aangekondigd.

Naleving inwerkingtredingdata	Percentage regels waarbij sprake is van naleving
Inwerkingtreding overeenkomstig de vaste inwerkingtredingdata	43%
Toepassing van een van de uitzonderingsgronden	28%
VVM systematiek nageleefd	71%
Naleving invoertermijn	
Minimale invoertermijn van twee maanden gehanteerd	16%
Afgeweken van de invoertermijn op basis van een uitzonderingsgrond	40%
VVM systematiek nageleefd	56%

Departementen hebben bij voorgenomen regelgeving aandacht voor de vaste verandermomenten.

Belanghebbenden, zoals bedrijven, hechten aan tijdige betrokkenheid bij de totstandkoming van regelgeving, onder andere omdat ze zich aldus kunnen voorbereiden op de inwerkingtreding van die nieuwe regels.

Tijdens de consultaties kunnen zij suggesties doen over het meest geschikte moment van inwerkingtreding van nieuwe regelgeving als gevolg van benodigde voorbereidingstijd. Het VVM-beleid kan mede hierdoor op veel draagvlak bij het bedrijfsleven rekenen.

Voor veel regelgeving blijkt één januari een logische inwerkingtredingsdatum te zijn. Dit geldt met name voor sociale zekerheidswetgeving en voor financiële en fiscale regelgeving. Voor voorgenomen wet- en regelgeving op het terrein van onderwijs geldt deels een andere logische inwerkingtredingsdatum¹⁴. Het kabinet continueert het beleid voor vaste verandermomenten. Uit de evaluatie blijkt dat afwijkingen van de vaste verandermomenten niet in alle gevallen expliciet worden gemotiveerd. Hier gaat het kabinet beter op toezien. Voor de minimale invoertermijn geldt dat het uitgangspunt van twee maanden een goed handvat biedt bij de voorbereiding van regelgeving. Afwijking daarvan behoort tot de mogelijkheden mits dit nadrukkelijk wordt gemotiveerd.

2.6. Actal adviezen en regeldrukaanpak

Het in dit hoofdstuk toegelichte beleid is in lijn met de Actal adviezen om de afwegingen bij regelgeving openbaar te maken en het instrument consultatie vaker te benutten.

Actal adviseert verder de regeldruk met een brede kwantitatieve oriëntatie aan te pakken met aandacht voor decentrale en EU-regelgeving om zo een merkbare reductie van regeldruk te bewerkstelligen. Het kabinet zet in op een kwantitatieve aanpak met een reductiedoelstelling van € 2,5 miljard van structurele regeldruklasten die samenhangen met rijksregelgeving en uitvoering (lasten die dit kabinet ook daadwerkelijk kan beïnvloeden), aangevuld met specifieke kwalitatieve maatregelen om een merkbaar effect te halen. Op andere terreinen zoals de EU en decentrale overheden zet het kabinet zich maximaal in om ook deze bestuurslagen te stimuleren de regeldruk te verminderen. Eén van de maatregelen die het kabinet neemt is het aanpassen van een aantal logboekverplichtingen.

Logboeken

Eind 2011 heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn & Sport toegezegd dat de logboekverplichting «speeltoestellen» wordt afgeschaft. De NVWA anticipeert op de komende wijziging van het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen en handhaaft niet meer op deze verplichting. Hiermee vervalt de ervaren regeldruk en is op een pragmatische manier invulling gegeven aan de voorgenomen formele wijziging.

¹⁴ Een deel van de onderwijswetgeving treedt, in verband met een goede aansluiting op het schooljaar of studiejaar, in werking op 1 augustus of 1 september.

Actal heeft aangegeven dat voornoemde logboekverplichting exemplarisch is voor 100-en andere logboeken die vanuit wet- en regelgeving worden verplicht. Ook bij een ruime verbreding van de definitie «logboek» naar «registratieverplichting» is echter slechts sprake van 40 registratieverplichtingen. Het aantal logboekverplichtingen is zelfs zeer gering, mede omdat de verantwoordelijkheid voor nadere invulling van verplichtingen door VWS primair bij de uitvoerende partijen wordt gelegd. Overigens zijn veel van deze verplichtingen onderdeel van het bedrijfsvoeringsproces of noodzakelijk om bijvoorbeeld informatie over de rechtmatigheid van uitgaven te verstrekken. Het ministerie werkt aan de reductie van de regeldruk uit deze registratieverplichtingen. Zo zal het Kwaliteitsinstituut stimuleren dat veldpartijen komen tot een beperkte set indicatoren die in ieder geval iets zeggen over uitkomsten. De door het veld reeds ontwikkelde sets indicatoren zullen door het Kwaliteitsinstituut kritisch tegen het licht worden gehouden zodat dubbele indicatoren of niet valide indicatoren geschrapt worden. Dit levert een vermindering van € 14,3 miljoen euro aan administratieve lasten op. Bovendien wordt er binnen het experiment regelarme instellingen (ERAI) – als bouwsteen voor de vorming van de kern-AWBZ – bezien of de hoeveelheid gevraagde gegevens kan worden verminderd.

Regeldruk van logboekverplichtingen kan verder worden verminderd door de slimme inzet van ICT. Bij het registreren van geneesmiddelen en Opiumwetmiddelen kunnen bijvoorbeeld de administratieve lasten met het gebruik van ICT met ongeveer € 300.000,- worden gereduceerd. Met VWS is afgesproken dat zij bezien op welke manier deze reductiemogelijkheid gerealiseerd kan worden.

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de decentralisaties gepaard gaan met een beperking van regeldruk voor bedrijven en burgers, omdat de regelgeving zo dicht mogelijk bij de burger en bedrijven wordt ingevoerd. Het kabinet en de decentrale overheden hebben een gedeelde ambitie om merkbaar de regeldruk te verminderen, ook bij decentralisaties. Het kabinet vindt het vanwege de regeldrukreductie belangrijk dat gemeentebesturen de vermindering van regeldruk monitoren en hierover in de gemeenteraad het gesprek aangaan.

Ook eenmalige lasten worden in kaart gebracht en meegewogen in de besluitvorming, maar tellen niet mee voor de structurele reductiedoelstelling. Met de eerder in dit hoofdstuk aangekondigde wijzigingen voor het vaker toepassen van internetconsultatie en het daarbij publiceren van de hoofdvragen van het IAK en van onder meer de bedrijfseffectentoets, wordt voor betrokkenen al in een vroeg stadium meer transparant gemaakt wat de eenmalige lasten zijn en wat de gemaakte afwegingen hierbij zijn.

Actal wijst daarbij op het belang van lastenluwe implementatie van EU-regelgeving. Het kabinet zal hierop blijven inzetten en meer aandacht geven aan het beter in beeld brengen van de bij de implementatie gemaakte keuzes en daarmee samenhangende lasten voor de samenleving. Zie hiervoor hoofdstuk vier Europese Unie.

Actal stelt dat het kabinet meer zou moeten inzetten op het zelfregulerend vermogen van de samenleving en meer aandacht zou moeten schenken aan de evaluaties bij beleid. Het kabinet wil het zelforganiserend vermogen van de samenleving stimuleren, voornamelijk vanwege de intrinsieke waarde die gezamenlijke actie van burgers en bedrijven in het

publieke domein oplevert voor sociale innovatie en – cohesie¹⁵. Het kabinet constateert dat deze beweging naar meer zelf doen («doe democratie») al volop gaande is, maar dat nu vooral overheden en maatschappelijke instanties voorwaarden moeten scheppen om aansluiting te vinden met maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap. Daarom zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties starten met een interne interdepartementale dialoog over de effecten van eigen regelgeving op de «doe democratie». BZK zal een handreiking ontwikkelen voor een check van nieuw rijksbeleid uit een oogpunt van het bevorderen van een vitale samenleving. Deze handreiking moet ertoe leiden dat het antwoord op vraag: wat rechtvaardigt overheidsinterventie, onderdeel van het Integraal Afwegingskader, beter kan worden onderbouwd. Vaak is de rechtvaardiging van overheidsinterventie namelijk pas te geven als eerst is onderzocht (bijvoorbeeld door middel van de «eigen-krachtconferenties») wat en hoe de samenleving wellicht zelf aan de oplossing van het probleem kan bijdragen.

3. Maatwerkeraanpak, vertrouwensbenadering en dienstverlening

In dit hoofdstuk wordt een nadere toelichting bij de ontwikkelingen van de maatwerkeraanpak gegeven, wordt een kabinetsreactie op het advies van de commissie vertrouwensbenadering gegeven¹⁶ en wordt ingegaan op enkele ontwikkelingen bij de e-overheid dienstverlening.

3.1. Maatwerkeraanpak

Burgers, professionals en bedrijven voelen nog onvoldoende effect van de vermindering van regeldruk. Om nog merkbaardere resultaten te bereiken is het kabinet in aanvulling op de generieke aanpak van regeldruk gestart met de maatwerkeraanpak. In een eerste tranche van 14 regeldichte domeinen zijn publieke en private partijen aan het werk om knelpunten en belemmeringen in (uitvoering van) wet en regelgeving in beeld te brengen en te analyseren.

Zoals in de programmabrief «Goed Geregeld» is aangegeven zet het kabinet in op een integrale aanpak in samenwerking met de doelgroep.

Maatwerkeraanpak in langdurige zorg

Voor de maatwerkeraanpak in de langdurige zorg zijn een groot aantal meldingen van knellende regels binnengekomen. Op basis hiervan lopen momenteel 25 experimenten (regelarme instellingen) waarbij deze regels tijdelijk buiten werking zijn gesteld (looptijd experimenten t/m eind 2014). Om optimaal gebruik te kunnen maken van de ervaringen van de experimenten, is voorzien in een periodieke terugkoppeling van alle zorgaanbieders, zodat deze ervaringen meegenomen worden bij de vorming van het nieuwe stelsel. Behalve het experiment regelarme instellingen, loopt het programma In voor zorg! (www.invoorzorg.nl). Het programma In voor zorg! Helpt zorgorganisaties hun werkprocessen in te richten met het oog op veranderingen in de langdurige zorg. Met behulp van advies worden organisaties geholpen met de verbetering van de (bedrijfs)-(uit)voering in een organisatie en daarmee tot reductie van administratieve lasten cq. nalevingskosten.

Op dit moment vinden er gesprekken plaats met de huisartsenbranche, de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en de ziekenhuizen

¹⁵ Kabinetsnota over «doe democratie», Kamerstuk 33 400 VII, nr. 79

¹⁶ Regeldruk op maat, een aanpak voor verlichting van de regeldruk bij betrouwbare nalevers, Rapport Commissie Vertrouwensbenadering Bedrijven, 2013. Zie bijlage 2 voor het complete rapport, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

om te bezien of een maatwerkeraanpak ook in deze sectoren kan worden opgestart.

Op het gebied van professionals in de publieke sector en burgers is de maatwerkeraanpak gestart voor vrijwilligers, de strafrechtketen, het onderwijs¹⁷, schuldhelpverlening, politie, openbaar vervoer voor mensen met een beperking en procesoptimalisatie Wet maatschappelijke ondersteuning. De maatwerkeraanpak voor bedrijven loopt in de (top)sectoren Chemie, Logistiek, Agri en Food en Lifescience en Health. Daarnaast zijn in de eerste tranche opgenomen de Bankensector, Zorgaanbieders en Bouw. Voor elk van deze domeinen zal het eerstverantwoordelijke departement in oktober a.s. aangeven hoe zij samen met de doelgroep de maatwerkeraanpak invulling geeft en welk tijdspad nodig is om van de inventarisatie van knelpunten tot een actieplan met maatregelen te komen. Daarbij wordt duidelijk gemaakt op welke domeinen de stappen in het proces sneller kunnen worden doorlopen bijvoorbeeld omdat voorbereidend werk (deels) is afgerond of omdat de maatwerkeraanpak voortbouwt op lopende trajecten die naar het oordeel van de doelgroep bijdragen aan merkbare vermindering van regeldruk. Resultaat is dat er in 2014 per domein een overzicht ligt waarin betrokken overheidsorganisaties en doelgroepen afspreken welk resultaat de maatwerkeraanpak moet opleveren (kwalitatief en/of kwantitatief) en welke concrete maatregelen ten aanzien van aanpassing van wet- en regelgeving, toezicht en (digitale)dienstverlening daarvoor nodig zijn. In de najaarsrapportage regeldruk van dit jaar wordt u nader geïnformeerd over de maatwerkeraanpak.

Programma Minder Regels politie

Een aanzienlijk deel van het politiewerk is administratief van aard (denk aan het opmaken van een proces verbaal) en maakt dus onderdeel uit van het dagelijkse werk. Het Programma Minder Regels, meer op straat, samen met de counterpart bij de Nationale politie, vermindert de overbodige bureaucratie voor de politie door:

- het opruimen of vereenvoudigen van (overbodige) regels – zoals een snellere afdoening bij overtreding van artikel 8 WVV (dronken rijden);
- het slimmer organiseren van het politiewerk door gerichte inzet van ICT instrumenten waardoor in dezelfde tijd meer werk kan worden verricht – zoals het ZSM concept (Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel en Samenlevingsgericht Mogelijk) of het gebruik van smartphones, en
- het versterken van het vakmanschap -zoals meer sturen op vertrouwen.

Dit programma moet leiden tot een productiviteitswinst van 5.000 fte ultimo 2014. Zoals afgesproken met de Tweede Kamer komt deze productiviteitswinst ten goede aan de uitvoering van de primaire politietaken.

3.2. Vertrouwensbenadering

In deze paragraaf reageert het kabinet op het rapport «Regeldruk op maat: een aanpak voor verlichting van de regeldruk bij betrouwbare nalevers». Op verzoek van de Minister van Economische Zaken heeft de Commissie Vertrouwensbenadering, onder leiding van mevrouw Peijs, advies uitgebracht over de toepassing van de vertrouwensbenadering. De vertrouwensbenadering houdt in dat het toezicht bij goed nalevende bedrijven die hun verantwoordelijkheid nemen en het proces van

¹⁷ Voor de maatwerkeraanpak in het onderwijsdomein, Kamerstuk 29 362, nr. 221

risicobeheersing zelf goed organiseren kan worden beperkt tot hoofdzakelijk reality-check's en een meldings/informatieplicht voor het bedrijf.

Het geven van vertrouwen komt er binnen de vertrouwensbenadering op neer dat het toezicht op basis van inzichten in naleefgedrag en risico's beter en effectiever wordt georganiseerd waardoor inspecties zich meer kunnen richten op slecht presterende en risicovolle bedrijven. De toezichtlasten verschuiven daarmee van goed presterende bedrijven naar slecht presterende bedrijven. Belangrijke kanttekening is dat er nooit sprake kan zijn van «blind» vertrouwen. Verder wijst het kabinet erop dat soms EU-regelgeving dwingend voorschrijft hoe de handhaving moet geschieden (bijvoorbeeld door het aantal inspectiebezoeken per bedrijf per jaar te normeren). Dit speelt bijvoorbeeld in het voedsel en transportdomein. Er vindt – in nauwe samenwerking met een coalitie van «like minded» lidstaten- overleg plaats met de Europese Commissie over slimmere regelgevingsconcepten met mogelijkheden voor het toepassen van risico-gebaseerd toezicht en de mogelijke toepassing daarvan in EU-regelgeving.

Het kabinet onderschrijft de hoofdlijnen uit het advies van de Commissie Vertrouwensbenadering. Zij vindt goed en effectief toezicht belangrijk. Incidenten laten steeds weer zien dat onvoldoende effectief toezicht grote risico's met zich meebrengt. Teveel en te ongericht toezicht ontmoedigt echter het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door bedrijven. De vertrouwensbenadering is een manier van denken die verder verinnerlijkt moet worden bij overheid en bedrijfsleven. Daarom wordt de benadering op rijksniveau door de Inspectieraad opgepakt in het kader van de hervormingsagenda rijksdienst en meegenomen en uitgedragen in het interbestuurlijke programma van rijk en gemeenten «Beter en Concreter». Het kabinet verwacht dat er een stimulerende werking van de vertrouwensbenadering uitgaat waarbij bedrijven die bij de groep «goed nalevende bedrijven» willen horen nog meer hun verantwoordelijkheid nemen in ruil voor vermindering van toezichtlasten.

Meer vertrouwen bij wet- en regelgeving

Het kabinet wil voorkomen dat nieuwe wet- en regelgeving onnodige regels bevat die slechts één wijze van naleving toestaan. Hierbij moet een evenwicht tussen helderheid van en ruimte binnen voorschriften gevonden worden. Om dergelijke detailregels te voorkomen scherpt het kabinet de bedrijfseffectentoets aan met dit onderdeel van het gedachtegoed van de vertrouwensbenadering. Voor bestaande wet- en regelgeving pakt het kabinet onnodige detailvoorschriften vraaggestuurd aan via het project «Van regels naar ruimte», de maatwerkaanpak en de pilots «regelluwe zones». Hierbij krijgen burgers, bedrijven, instellingen en overheden de ruimte om voorstellen te doen voor een slimmere, simpelere manier van werken. Dit is ook in lijn met het Actal advies over merkbaarheid om toezichthouders de ruimte te bieden actief mee te denken over effectieve oplossingen. Bij de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving wordt met handhavingsconvenanten gewerkt aan een intensievere samenwerking tussen inspecties en bedrijven en het nemen van meer eigen verantwoordelijkheid door bedrijven.

Voorkomen van een risico regelreflex

De overheid werkt al geruime tijd aan manieren om meer over te laten aan de samenleving, maar zodra er substantiële risico's aan de orde zijn, blijkt het moeilijk om dat algemene uitgangspunt toe te passen. Maatregelen die dan worden doorgevoerd, zijn niet altijd evenwichtig. Ook kunnen ze de ruimte voor professionals en bedrijven onnodig beperken,

of een onrealistische verwachting wekken over de mate waarin de overheid in staat is om risico's te beperken en op te vangen. Deze valkuil van overreactie, die door veel bestuurders herkend wordt, vormt een grote hinderpaal voor de dubbele beweging naar een kleinere overheid en een weerbaardere samenleving. Het kabinet heeft in het regeerakkoord het voornemen uitgesproken om niet toe te geven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving. Uitvoerig publieksonderzoek laat overigens zien dat burgers nuchterder met risico's omgaan dan vaak verondersteld wordt. De ROB adviseert in «Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding» onder meer om bestuurders verder te professionaliseren in het omgaan met de dilemma's rond risico's en incidenten. De kabinetsreactie hierop beschrijft hoe het programma «Risico's en verantwoordelijkheden» deze uitgangspunten omzet in acties¹⁸.

Betere samenwerking tussen inspecties en bedrijven en gestapeld toezicht

In de vertrouwensbenadering wordt sterk ingezet op meer samenwerking tussen toezichthouders en meer verantwoordelijkheid bij de bedrijven. Met handhavingsconvenanten met goed presterende bedrijven beperken toezichthouders de noodzaak van het toezicht op de ondertoezichtstaande(n). Hierdoor kan de inspectie het overgrote deel van haar aandacht richten op de risico's bij minder presterende ondertoezichtstaande(n). De meerwaarde van een convenant voor een bedrijf is dat de inspectie(s) expliciet vertrouwen toont in dit bedrijf en tegelijkertijd de toezichtrelatie serieus neemt door wederzijdse maatwerkafspraken over de eigen verantwoordelijkheden van het bedrijf en het bijbehorende toezicht. De toezichtintensiteit neemt daarmee sterk af. De NVWA, de inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Belastingdienst hebben recent met elkaar afgesproken dat zij met een bedrijf gezamenlijk één convenant afsluiten. Een van de toezichthouders doet de nalevingsaudit, de andere toezichthouders sluiten daarbij aan. Aandachtspunt is de informatiepositie van toezichthouders. Om deze te versterken is reeds ingezet op ontwikkelingen als het Ondernemingsdossier¹⁹, en Inspectieview²⁰. Daarbij zullen samenwerkende rijksinspecties in 2013 in het kader van de Hervormingsagenda Rijksdienst (project Inspecties en toezicht) voorstellen ontwikkelen die de mogelijkheden voor informatie- en risicogestuurd toezicht in domeinen en sectoren vergroten²¹.

Informatie-uitwisseling en betere samenwerking tussen toezichthouders onderling is ook de sleutel tot het voorkomen van gestapeld toezicht. Van gestapeld toezicht is sprake als verschillende toezichthouders een bedrijf of instelling meerdere keren bezoeken, waarbij verschillende inspecties hetzelfde object onderzoeken. De Ministeries van EZ en BZK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten hebben samen met de Inspectieraad, en in overleg met VNO-NCW en MKB-Nederland, een verkenning laten uitvoeren naar gestapeld toezicht, de daaruit voortvloeiende toezichtlasten en de mogelijkheden om deze te verminderen²². Gestapeld toezicht blijkt een groot probleem voor bedrijven in tien regeldichte sectoren: Akker- en tuinbouw, Bouw, Chemie, Goederenvervoer over land, Horeca,

¹⁸ Kamerstuk 29 362, nr. 218

¹⁹ Het Ondernemingsdossier stelt een onderneming in staat om eigen informatie digitaal te delen met overheden zoals toezichthouders en vergunningverleners. De ondernemer is zelf verantwoordelijk voor deze gegevens en blijft hiervan eigenaar.

²⁰ Deze stelt de toezichthouder beter in staat risicogericht te acteren doordat toezichthouders informatie uitwisselen over naleving van bedrijven.

²¹ Antwoorden Kamervragen 24 juni 2013, Kamerstuk 29 362, nr. 219

²² Het rapport is gepubliceerd op de website: www.vng.nl/files/vng/20130617_eindrapport_inventarisatie_gestapeld_toezicht_v1.2.pdf.

Metaal, Recreatie, Verpleging, Voedingsmiddelenindustrie en Ziekenhuizen. De resultaten van de verkenning worden gebruikt om te komen tot afspraken tussen toezichthouders van verschillende overheidslagen en het bedrijfsleven over de aanpak van gestapeld toezicht en voor een betere samenwerking tussen inspecties van verschillende overheden. In het najaar van 2013 starten daartoe een aantal pilots, onder andere op het terrein van horeca en ziekenhuizen.

3.3. Dienstverlening en regeldruk

Regeldruk is het sterkst merkbaar in het directe contact tussen overheidsorganisaties en ondernemers en burgers. Dat contact verloopt in toenemende mate digitaal, gestimuleerd door ontwikkelingen in de markt en de samenleving. In de visiebrief Digitale overheid 2017²³ geeft de Minister van BZK aan dat «digitaal waar het kan, persoonlijk waar nodig» het uitgangspunt zal zijn voor dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven. Daarvoor is een aantal ontwikkelingen in gang gezet:

- In het kader van de hervormingsagenda rijksdienst loopt een project om ICT-voorzieningen beter uit te nutten om besparingen te realiseren;
- Overheidsorganisaties zijn in de toekomst verplicht digitale berichten te accepteren;
- Rijk, VNG en KING zijn in gesprek om het gebruik bij gemeenten van elektronische formulieren te bevorderen;
- Overheidsorganisaties streven in zijn algemeenheid naar het voorkomen van onnodige informatieverplichtingen, zeker waar die kunnen worden voorkomen door het gebruik van beschikbare digitale bronnen. In het kader van i-NUP en de hervormingsagenda rijksdienst maken alle overheidsorganisaties voor de uitvoering van hun publieke taken gebruik van gegevens uit basisregistraties. Realisatie van een landelijk werkend Stelsel van Basisregistraties wordt verwacht in 2015.
- In de overheidsbrede visie op dienstverlening is afgesproken dat gegevens die niet beschikbaar zijn in de basisregistraties maar wel in de bedrijfseigen administratie, niet opnieuw worden uitgevraagd bij burgers en bedrijven.

Het gebruikersperspectief krijgt steeds meer een centrale plaats in het dienstverleningsproces. Het Kenniscentrum Dienstverlening van KING adviseert gemeenten bijvoorbeeld bij het betrekken van gebruikers (burgers en ondernemers) bij het ontwikkelen van (digitale) diensten, waarbij het verbeteren en ontbureaucratiseren van processen continu wordt gestimuleerd. Er wordt een klankbordgroep gevormd die periodiek gaat toetsen of de ontwikkelingen rond Digitaal 2017 voldoen vanuit het perspectief van de gebruikers. Aandachtspunt hierbij is ondermeer het recht op privacy.

Bovengenoemde maatregelen sluiten goed aan bij het advies van Actal op het gebied van digitale formulieren en begrijpelijke overheids correspondentie.

4. Europese Unie

In dit hoofdstuk wordt de stand van zaken ten aanzien van de «top 10 raadpleging» (i.c. meest belemmerende EU-regelgeving voor het MKB), de inventarisatie van EU-regeldruk voor bedrijven en het 10 puntenplan van Nederland en andere gelijkgezinde landen besproken. Dit zijn toezeggingen aan uw Kamer die gedaan zijn in het AO voor de Raad voor Concurrentievermogen op 13 februari 2013 en een schriftelijk overleg voor

²³ Kamerstuk 26 643, nr. 280

de Raad voor Concurrentievermogen van 29-30 mei 2013. Daarnaast worden de conclusies van en de reactie op het onderzoek naar lastenluwe implementatie van EU-regelgeving geschetst.

4.1. Meest belemmerende EU-regelgeving voor het mkb

Ook op Europees niveau zijn concrete acties nodig om regeldruk te verminderen. In december 2012 heeft de Europese Commissie het Europese mkb geconsulteerd over welke EU-regelgeving als meest belemmerend wordt ervaren, ofwel de «top 10-raadpleging». In haar aanvullende mededeling van 18 juni 2013, getiteld «Follow-up van de Commissie van de «top 10»-raadpleging over EU-regelgeving voor het midden- en kleinbedrijf» gaat de Commissie in op de resultaten van de consultatie. De Commissie geeft aan welke acties reeds in gang zijn gezet en welke acties zij voorziet op de terreinen die in de raadpleging het meest werden genoemd²⁴.

In het kader van het bredere EU-programma ter vermindering van regeldruk en verbetering van de kwaliteit van regelgeving «Gezonde EU-regelgeving» in het Engels aangeduid als «EU Regulatory Fitness» (REFIT) publiceert de Commissie in oktober 2013 een mededeling waarin zij aangeeft welke regeldrukmaatregelen worden genomen op basis van een brede inventarisatie van de gehele EU-regelgeving. In deze mededeling zal de Commissie aangeven op welke terreinen en wetten het meeste potentieel is voor het verminderen van de regeldruk en op welke terreinen meer evaluatie nodig is, inclusief kosten-batenonderzoek. Met de gelijkgezinde landen Duitsland en het Verenigd Koninkrijk heeft Nederland afgesproken om gezamenlijk te reageren op de voorstellen van de Commissie. Daarbij blijft Nederland inzetten op meer aandacht voor nalevingskosten. Om het standpunt van Nederland ten aanzien van de nalevingskosten te onderbouwen heeft het kabinet het initiatief genomen om een internationaal vergelijkend MKB onderzoek te laten uitvoeren. We verwachten u binnenkort te kunnen berichten over de uitkomsten van het onderzoek en de vervolgstappen die het kabinet op basis van het onderzoek neemt.

4.2. Inventarisatie EU-regeldruk voor bedrijven vanuit het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel

Het kabinet heeft, als verdieping van de subsidiariteitsexercitie en de door de Commissie opgestelde top-10 (zie paragraaf 4.1), op basis van nieuwe klachten van het bedrijfsleven en nieuwe informatie, een aanvullende inventarisatie gemaakt van knellende EU-regelgeving (zie bijlage nr. 3)²⁵. Het kabinet stuurt deze inventarisatie naar de Europese Commissie met het verzoek de genoemde EU-regelgeving te vereenvoudigen en mee te nemen bij de implementatie van het REFIT-programma.

De inventarisatie, bevat onder meer de herziening van de richtlijn gegevensbescherming. De in Nederland uitgevoerde impactanalyse van de herziening van de richtlijn gegevensbescherming toont aan dat de invoering van deze richtlijn zou leiden tot een lichte daling van de administratieve lasten van € 1,4 miljoen per jaar en tot een stijging van de nalevingskosten van € 1,12 miljard tot € 1,46 miljard per jaar voor het Nederlandse bedrijfsleven²⁶. Verder bevat de inventarisatie onderwerpen als etikettering (de aanduiding van herkomst en basisingrediënten op producten) en de ook voor kleine mkb-bedrijven geldende verplichting om

²⁴ Zie voor BNC-fiche Kamerstuk 22 112 , nr. 1667

²⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²⁶ Kamerstuk 32 761, nr. 50

ten aanzien van de arbeidsomstandigheden een schriftelijke veiligheids- en gezondheidsrapportage op te stellen.

Aangezien de subsidiariteitsexercitie in haar uitwerking ook aandacht heeft geschonken aan administratieve lasten, zijn daarin ook EU-dossiers opgenomen die leiden tot een disproportionele lastendruk voor ondernemingen. Het gaat dan om EU-regelgeving op het gebied van Intrastat-statistieken intracommunautaire handel, bouwproducten, aanleg breedband, energie-efficiëntie, gelijke behandeling buiten arbeid, klimaat, hernieuwbare energie en biobrandstoffen²⁷.

4.3. Resultaten van ingediend plan aanpak regeldruk EU

Van het 10-punten plan om regeldruk aan te pakken dat Nederland met andere gelijkgezinde landen aan de Commissie heeft gestuurd, zijn inmiddels door de Commissie vier punten overgenomen bij de implementatie van het REFIT-programma. De Commissie gaat:

- Bij elk Impact Assessment een gestandaardiseerde «two-pager» met een samenvatting publiceren.
- Jaarlijks een scorebord publiceren met regelgevende initiatieven die mogelijk aanzienlijke gevolgen hebben voor het MKB.
- Meer evaluaties uitvoeren van bestaande EU-regelgeving.
- Het systeem van vaste verandermomenten breder invoeren voor aankomende EU-regelgeving.

Nederland dringt er samen met de overige «like minded-landen» bij de Commissie op aan ook de overige zes punten binnen afzienbare tijd op te pakken. De verwachting is dat de Commissie dit in het kader van het REFIT-programma inderdaad zal doen. In bijlage nr. 4 vindt u het volledige 10-punten plan²⁸.

4.4. Lastenluwe implementatie van EU-regelgeving

Regelmatig heeft de overheid signalen ontvangen van bedrijven, brancheorganisaties en Actal met de strekking dat Nederland bij de implementatie van EU-regelgeving structureel extra regeldruk zou veroorzaken. Het veroorzaken van extra regeldruk verzwakt de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven ten opzichte van bedrijven uit andere EU-landen, die geen extra regeldruk veroorzaken. In 2006 en 2007 zijn daarom onderzoeken uitgevoerd naar zogenoemde «nationale koppen». Op basis van deze onderzoeken is de conclusie getrokken dat Nederland niet structureel met «nationale koppen» implementeert. De signalen hielden echter aan en daarom is in 2012 op advies van Actal nogmaals onderzoek gedaan naar lastenluwe implementatie van EU-regelgeving (zie bijlage nr. 5)²⁹.

De scope van het onderzoek is ten opzichte van de vorige onderzoeken verbreed van «nationale koppen» naar «lastenluwe implementatie». Lastenluwe implementatie houdt in dat de Nederlandse wetgever EU-regelgeving implementeert met zo min mogelijk lasten voor bedrijven. Dit betekent dat de wetgever daarbij gebruikmaakt van beleidsruimte die het mogelijk maakt de lasten voor bedrijven te beperken en nalaat om aanvullende verplichtingen op te leggen die leiden tot extra lasten voor bedrijven. Ofwel: is de minimumvariant geïmplementeerd?

Op hoofdlijnen geeft het onderzoek het volgende beeld:

²⁷ De uitvoeringsverordening voor handelsnormen voor olijfolie is reeds door de Commissie zelf ingetrokken.

²⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

- Op basis van casusonderzoek naar 24 richtlijnen en één verordening is de conclusie dat Nederland over het algemeen lastenluw implementeert.
- Departementen hebben bij implementatie in principe voldoende aandacht voor een lastenluwe implementatie maar wijken in bepaalde gevallen hier om zwaarwegende beleidsmatige redenen van af. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid «lastenluw, tenzij».
- Punt van aandacht is dat er niet altijd expliciet in de toelichting bij wet- en regelgeving wordt opgenomen wat de afwegingen zijn geweest om niet lastenluw te implementeren.
- Het onderzoek signaleert de mogelijkheid van niet lastenluwe implementatie door de wijze van toezicht en handhaving. Hieruit leidt het kabinet af dat bij de totstandkoming van concrete toezicht- en handhavingarrangementen er mogelijk meer aandacht gewenst is voor lastenluwe toepassing op van EU-regelgeving gebaseerde toezicht, in het bijzonder bij het gebruik van open normen.
- De internationale vergelijking met Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk van de Cookierichtlijn, Geneesmiddelenrichtlijn en Arborrichtlijn laat zien dat er mogelijkheden zijn om Europese richtlijnen lastenluwer te implementeren dan Nederland gedaan heeft. Met de casussen wordt transparant gemaakt wat de afwegingen waren om de niet lastenluwe variant te kiezen.

Al met al kan worden geconcludeerd op basis van dit (en eerdere) onderzoeken dat er geen sprake is van een structureel probleem bij de implementatie van Europese wet- en regelgeving. Leerpunt is wel dat de bij de implementatie gemaakte keuzes en daarmee samenhangende lasten voor de buitenwereld beter in beeld gebracht hadden kunnen worden.

Bij negen van de onderzochte casussen is volgens het onderzoek niet gekozen voor de meest lastenluwe implementatievariant. In bijlage nr. 6 worden de beleidsmatige redenen hiervoor toegelicht³⁰. In vier van de negen gevallen is inmiddels een lastenluwere variant geïmplementeerd of is een lastenluwere implementatie voorzien.

Voor lastenluwe implementatie handhaaft het kabinet de lijn «lastenluw, tenzij er zwaarwegende redenen zijn». Het kabinet zal in het wetgevingsproces meer aandacht schenken aan het expliciet verwoorden in de toelichting van de redenen voor een afwijkende keuze en de daarmee samenhangende lasten. Het proces rond de implementatie van EU-regelgeving wordt op de volgende specifieke punten aangescherpt:

- De «aanwijzingen voor de regelgeving» worden nog verder aangescherpt om te bewerkstelligen dat lastenluwe alternatieven ten opzichte van de gekozen implementatiewijze steeds expliciet benoemd zullen worden en de argumentatie voor de gemaakte keuze nadrukkelijk naar voren komt in de toelichting. Lastenluwe implementatie zal op deze wijze beter en nadrukkelijker tijdens ambtelijke behandeling, politieke besluitvorming (IAK) en parlementaire behandeling aan de orde kunnen komen.
- Verplichtingen om EU-richtlijnen tijdig te implementeren leiden er toe dat er niet altijd ruimte is om vergeleken met de bestaande situatie een volledige systeemwijziging die een lastenluwere implementatie mogelijk maakt, door te voeren. Indien dit het geval is zal dit in de toelichting worden aangegeven, alsmede of een ingrijpendere stelselherziening op een later moment overwogen wordt.
- De bedrijfseffectentoets wordt aangescherpt voor wat betreft de definitie van lastenluwe implementatie om daarbij bijzondere aandacht

³⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

te garanderen voor het gebruik van «kan-bepalingen» in EU-regelgeving, zodat voor de meest lastenluwe-variant van implementatie wordt gekozen.

- Actal wordt gevraagd om in overleg met de Inspectieraad te bezien op welke wijze de lastenluwe handhaving van implementatieregelgeving door rijksinspecties verder kan worden geborgd.

Deze maatregelen zijn aanvullend op de in hoofdstuk één aangekondigde verbeteringen van de kwaliteit van wet- en regelgeving. Met deze maatregelen kan er scherper worden gelet op lastenluw implementeren en daarmee voorkomen van verstoringen van een «level playing field» in de Europese Unie.