

## Objets trouvés

### *Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)*

#### **1. Terugdringen van administratieve lasten: 1994-1999**

Sinds 1994 voeren de Paarse kabinetten het terugdringen van de administratieve lasten die wettelijke regelingen veroorzaken hoog in het vaandel. De lasten die wettelijke regelingen voor burgers, maar met name bedrijven en instellingen opleggen, waren namelijk torenhoog.<sup>1</sup> Al zeggen de getotaliseerde cijfers niet alles (de berekeningswijze is meestal het meest interessant), in 1993 werden de administratieve lasten ten gevolge van wettelijke regelingen, i.e. de lasten die met name voor werkgevers voortvloeien uit het voldoen aan wettelijke informatieverplichtingen (verzamen, bewerken, registreren en ter beschikking stellen van informatie), voor het Nederlandse bedrijfsleven begroot op 13,11 miljard gulden.<sup>2</sup> Nu zijn veel van die lasten eenvoudig het gevolg van het feit dat we leven in een complexe samenleving die ook veel en gesofisticeerde – en daarmee lasten veroorzakende – regels nodig maakt. Toch was bij het aantreden van Paars I de inschatting van zowel het kabinet als het bedrijfsleven dat veel van de door wettelijke regelingen veroorzaakte administratieve lasten onnodig, dan wel onvoldoende doordacht waren.

Op verschillende wijzen is sindsdien getracht de lastendruk die regelingen voor burgers, bedrijven en instellingen veroorzaken, terug te dringen. Ten eerste gebeur-

de dat indirect door de administratieve lastendruk te problematiseren bij de projecten die in de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit werden doorgelicht en door wetgevingsvoornemens en wetsvoorstellen kritisch op administratieve lasten te beoordelen. Als gevolg van de MDW-operatie werden, met het oog op het terugdringen van de administratieve lasten bijvoorbeeld de lasten veroorzakende verplichtingen in de bouwregelgeving, de milieuregelgeving (via meer algemene regels in het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieu-beheer), de regels betreffende de incasso van auteursrechten, de regelgeving inzake preventieve toetsing van oprichting van vennootschappen en (vergunningen voor) bedrijfsvestigingen en dergelijke sterk verminderd. Een tweede lijn waarlangs het eerste Paarse kabinet in de periode 1993-1997 trachtte te komen tot een forse lastenreductie was een kritische doorlichting van wetsvoorstellen op administratieve en andere bedrijfslasten. Daartoe werd onder andere de bedrijfseffectentoets in 1995 gemoderniseerd<sup>3</sup> en wordt er door het Ministerie van Economische Zaken getoetst op de beoogde en niet-beoogde gevolgen die ontwerp-regelgeving heeft voor het bedrijfsleven, de marktwerking en de sociaal-economische ontwikkeling. De vooralsnog bescheiden doelstelling van het kabinet om te komen tot een 10%-reductie van de lasten leek hier-

\* Dr W Voermans is hoofddocent wetgevingsvraagstukken bij de Onderzoeksschool wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant en redacteur van *RegelMaat*

1 *RegelMaat* wijdde in 1994 een themanummer aan de kosten en baten van regelingen. Vooral het artikel van J van der Bij gaf een aardig inzicht in de kosten die met regelgeving zijn verbonden.

2 Zie J van der Bij, *o.w.*

3 Zie de Bedrijfseffectentoets (BET), checklist en toelichting, Den Haag Ministerie van Economische Zaken 1995. Zie ook mijn bijdrag 'Bedrijfseconomisch toetsen van voorgenomen regelgeving', in R D Vrieseindorp, M L W Weerts en WJ Witteveen (red.), *Het actuele recht*, Lelystad Koninklijke Vermande 1993, p. 245-248.

mee<sup>4</sup> in 1997 te worden behaald, zij het dat over de omvang van de reductie verschillend werd gedacht. Bij het aantreden van het tweede Paarse kabinet in 1998 werd de doelstelling van administratieve lastenverlichting – mede op aandringen van de Tweede Kamer – geïntensiveerd. Een reductie van de administratieve lasten met maar liefst 25% (bestaande uit de sinds 1994 gerealiseerde 10% met een intensivering voor 1998–2002 van 15%) gemeten vanaf 1994 werd het nieuwe doel. Daarnaast werd de lat wel erg hoog gelegd, zo bleek ook uit onderzoek van het EIM – het economische onderzoeksbureau voor bedrijven en beleid dat is gevestigd in Zoetermeer. Volgens onderzoek dat het EIM in 1999 naar administratieve lasten ten gevolge van wettelijke regelingen uitvoerde, zijn in de periode 1993 tot en met 1999 die lasten niet gedaald, maar juist gestegen van 12,9 tot 17,8 miljard gulden.<sup>5</sup> Overigens geven deze cijfers een gedeeltelijk vertekend beeld, want als er niets was veranderd, zouden de lasten in 1999 nog met ruim 1 miljard gulden verder zijn gestegen. Het kabinetsbeleid heeft er dus, zo zou men kunnen stellen, sinds 1994 toe bijgedragen dat de opwaartse beweging tot stilstand is gekomen en de lasten met circa 6% zijn gedaald. Echter de 25%-reductie is zelfs met die relativering nog wel een heel eind buiten beeld.

## 2. Intensivering van de administratieve lastenreductie sinds 1999

Om te bezien hoe de ambitieuze doelstelling van 25%-reductie in de periode 1998–2002 bereikt zou kunnen worden, werd in november 1998 door het kabinet de Commissie Administratieve Lasten (commissie-Slechte) ingesteld. Die commissie kende als opdracht het kabinet te adviseren hoe een substantiele vermindering van de ad-

ministratieve lasten zou kunnen worden gerealiseerd. De commissie, onder voorzitterschap van oud-Shell-topman J. Slechte, bracht haar rapport uit in 1999 en adviseerde het kabinet om – daar waar informatieverplichtingen noodzakelijkerwijs moeten worden opgelegd – meer gebruik te maken van de inzet van ICT.<sup>6</sup> Ook zou de overheid volgens het eindrapport meer oog moeten hebben voor moderne kwaliteits- en managementprincipes om de ‘papierberg’ terug te dringen. Daarnaast adviseerde de commissie nog meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van de wetgeving en dan met name de nog intensievere toetsing op administratieve lasten. In datzelfde advies deed de commissie-Slechte het voorstel voor de oprichting van een onafhankelijk advies- en toezichtorgaan dat zich bezighoudt met het betoelagen van de papierstroom en het toetsen van de administratieve lasten.

In een reactie op de aanbevelingen van deze commissie nam het kabinet het voorstel over om de toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving op administratieve lasten inderdaad uit te bouwen en te versterken. Het kabinet stelde voor dit langs twee lijnen te bewerkstelligen: via een versterking van de aandacht voor administratieve lasten binnen de overheid en via de instelling van een onafhankelijk orgaan voor de toetsing van administratieve lasten.<sup>7</sup>

## 3. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)

Als uitvloeisel van dat voorname heeft het kabinet in oktober 1999 besloten tot de instelling van een tijdelijk adviescollege het ‘Adviescollege toetsing administratieve lasten’ (Actal).<sup>8</sup> Actal is ingesteld voor een periode van drie jaar (tot 2002) en adviseert zowel de regering als ook de beide Kamers der Staten-Generaal. Dat

4 Overigens werd deze reductie niet alleen via de MDW operatie behaald maar ook via andere operaties. Zo is in de periode 1994–1997 onder andere de enquêtedruk van het Central Bureau voor de Statistiek verminderd en het belastingformulier vereenvoudigd. Bij elkaar – samen met de MDW insparingen – bespaart dit ondernemingen jaarlijks vele honderden miljoenen aan administratieve lasten.

5 EIM Monitor Administratieve Lasten Bedrijven 1993–1998 voortgangsmeting 1999

6 Commissie Administratieve Lasten (eindrapport) *Regels zonder overlast* d.d. 25 november 1999

7 Zie *Kamerstukken II 1999/2000* 24 036 nr 148 met daarin het kabinetsstandpunt (eindrapport Commissie Administratieve Lasten)

8 Ingesteld bij besluit van 30 maart 2000 *Sib* 2000 162

laatste is opmerkelijk, omdat daarmee Actal ten opzichte van de andere toetsen van voorgenomen regelgeving een wat bijzondere positie inneemt. De Actal-toets op administratieve lasten<sup>9</sup> is niet louter een interne toets die aan de behandeling in de ministerraad voorafgaat. Actal staat daarmee ook wat meer in het volle licht dan het geval is bij de andere meer 'ambtelijke' toetsen op bedrijfseffecten en financiële lasten van regelingsvoorstellen.

Actal kent drie collegeleden, te weten oud-staatssecretaris Linschoten als voorzitter en Van der Burg (Directeur Raad voor het Zelfstandig Ondernemerschap) en Kamps (Voorzitter Algemene Bond Uitzendondernemingen) als leden.

De doelstelling van Actal is om een cultuuromslag te bewerkstelligen in het denken en doen van regelgevers ten aanzien van de vermindering van administratieve lasten. Een verinnerlijking van het belang van zo laag mogelijke lasten is daarbij het streven. Die verinnerlijking en institutionalisering van de aandacht voor administratieve lasten moet volgens Actal binnen enkele jaren worden gerealiseerd, waardoor het college zich vanaf dat moment zelf overbodig maakt. Actal beschouwt zichzelf dan ook hooguit als tijdelijke initiator, generator, stimulator, en voor de duur van zijn bestaan, als waakhond.<sup>10</sup> Om dat doel te bereiken adviseert Actal en probeert ze – waar mogelijk – in een zo vroeg mogelijk stadium van wetgevingsprojecten mee te denken over het terugdringen van administratieve lasten. Vooral in het stadium waarin nog – binnen bepaalde bandbreedten – alternatieven tegenover elkaar kunnen worden afgewogen, is de inbreng die Actal aan het 'internaliseringsproces' kan leveren het meest waardevol.

Bij het vervullen van die begeleidende en adviserende rol kijkt Actal bij de toetsing van voorgenomen regelingen met name naar de toelichting van die regelingen en let daarbij op drie aspecten in het bijzonder, te weten

1 Zijn de te verwachten administratieve

lasten gekwantificeerd en is de berekening ervan voldoende onderbouwd?

2 Is er voldoende aandacht besteed aan alternatieven, die mogelijk minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven opleveren?

3 Is er binnen het doel van de wet ook gekozen voor het minst belastende alternatief?

Bij het verrichten van de toets put Actal niet alleen uit inzichten die voortkomen uit de eigen koker van het college. Het college kan en wordt ook bijgestaan door zijn eigen bedrijvenpanel en speciaal daartoe ingerichte expertpanels. In het kader van de toetsing laat Actal, daar waar nodig, ook extern onderzoek uitvoeren. Die toetsing is echter maar een aspect van de missie van het college, ook de ondersteuning is van belang. In het kader van die ondersteuning maakte Actal ook een vragenlijst ter zake van de vermindering van administratieve lasten, aan de hand waarvan wetgevers in tien vragen de administratieve lasten verbonden met een voorgenomen regeling zelf kunnen begroten en beoordelen. Natuurlijk houdt Actal ook rekening met die vragen bij de toetsing die door het college wordt aangelegd.

Omdat Actal slechts een kleine bezetting en ondersteunende staf heeft, kan ze niet alle mogelijke wetgevingsprojecten die voor een toetsing in aanmerking komen, behandelen. Het college stelt zelf jaarlijks een werkprogramma samen op basis van het overzicht van de voor dat betreffende jaar door de Werkgroep Voorgenomen Regelgeving gerapporteerde wetgevingsvoornemens van de departementen. In het werkprogramma 2002 – dat door de Minister van Economische Zaken op 31 augustus 2001 aan de Minister van Economische Zaken is aangeboden – staan overigens niet met naam en toenaam de wetgevingsprojecten genoemd die zullen worden getoetst. Wat dat betreft, houdt Actal liever de handen vrij. Het werkprogramma geeft aan hoe de reguliere taken

9 Door Actal worden onder administratieve lasten alle kosten voor bedrijven uit hoofde van wettelijke informatieverplichtingen verstaan.

10 Zie het Jaarverslag 2000 van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), ook te vinden op <www.actal.nl>

van het college vorderen en op welke (algemeen aangeduide) gebieden de bijzondere aandacht in 2002 gericht zal zijn<sup>11</sup>

De adviezen van Actal, die via de internet-site van het college (<www.actal.nl>) openbaar worden gemaakt, hebben in hoofdlijnen een vorm die we ook kennen van de dicta van de Raad van State (indienen nadat, niet indienen dan nadat, et cetera). Overigens worden niet alle adviezen van Actal ook direct gepubliceerd. Ze worden gepubliceerd nadat het stuk waarop ze betrekking hebben openbaar wordt. Voor de voorbereiding van wetsvoorstellen betekent dat, dat indien een Actal-advies in de voorbereidingsfase (vóór de behandeling in de ministerraad) wordt uitgebracht, niet iedereen daarin inzicht krijgt. Die beslotenheid tijdens de voorbereiding zorgt ervoor dat het element meedenken en ondersteunen van het college optimaal zijn beslag krijgt.

Sinds Actal in oktober 2000 werkelijk aan het werk is getogen, werden eenentwintig adviezen uitgebracht, die ook openbaar werden gemaakt. In de meeste ervan wordt geadviseerd het betrokken wetsvoorstel in te dienen nadat rekening is gehouden met de opmerkingen van Actal. Die opmerkingen hebben veelal betrekking op de wijze waarop de administratieve lasten zijn berekend. Welke komen er wel in voor en welke niet? In circa 90% van de gevallen wordt gevraagd om bepaalde administratieve lasten die met het voorstel verbonden zijn nader in de toelichting te specificeren alvorens het voorstel bij de ministerraad in te dienen. In enkele gevallen wordt geadviseerd het wetsvoorstel niet eerder bij de ministerraad in te dienen, dan nadat rekening is gehouden met de opmerkingen van het college.<sup>12</sup>

#### 4. De betekenis en waarde van Actal

Het kwantificeren van doelstellingen is 'in' Projecten als het terugdringen van de administratieve lasten en het project van Beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording (VBTB) bewijzen dat Politiek en beleidsmatig zijn dergelijke kwantificaties natuurlijk erg risicovol: de kans dat de getotaliseerde percentages niet gehaald worden, is groot. Dat risico bedreigt natuurlijk ook een college als Actal, een college waarvan het lot – hoe je het ook wendt of keert – verbonden is met de 25%-reductiedoelstelling van het kabinet. Of het percentage van 25% ook werkelijk gehaald zal worden, is en blijft natuurlijk de vraag, maar de voortekenen zijn niet helemaal gunstig.

Als bewustwordingsproject zijn Actal en de daarbij behorende Actal-toets en al het overige verinnerlijgings- en begeleidingswerk vanzelfsprekend wel belangrijk. Een constructie als bij de Actal-toets voorkomt dat met allerlei korte tover- of bezweringsformules in de toelichting bij regelingen de werkelijke administratieve lasten die met een regeling gemoeid zijn onder de mat worden geveegd. Het belang van de terugdringing van administratieve lasten is namelijk, tot op zekere hoogte, ook een 'stemloos' belang in het wetgevingsproces en dreigt daardoor ook in de politieke dynamiek van alledag nogal eens ten ondere te gaan. Dat een regeling administratieve lasten teweegbrengt, is vaak wel duidelijk, maar zolang in het debat erover slechts niet gestaafde beweringen erover worden gewisseld (doordat men bijvoorbeeld niet de omvang ervan kent), blijft een inhoudelijke gedachtewisseling vaak vruchteloos en zal het maar zeer zelden voorkomen dat om die reden de voorstellende bewindspersoon naar huis wordt gestuurd om het huiswerk over de lasten over

11 Voor 2002 zijn dat onder andere zelfstandige bestuursorganen, de Europese Unie, alternatieve clusters en ICT en administratieve kostenreductie. Zie het Werkprogramma 2002 Actal, ook te vinden op <www.actal.nl>

12 Zie bijvoorbeeld de wetsvoorstellen Wijziging van enkele bestuurswetten (herstel van enige onjustheden – wet 2) *Kamerstukken II* 2000/01, 27 746 het wetsvoorstel Wijziging van belastingwetten (Belastingplan 2002), *Kamerstukken II* 2001/02, 28 013 e.v. en het wetsvoorstel tot Wijziging Wet onbruikbare transacties en Wet identificatie financiële dienstverlening (zaken van grote waarde), *Kamerstukken II* 2001/02, 28 018

te doen. Bij de oprichting van Actal is goed onder ogen gezien dat wij inderdaad nog geen wetgevingscultuur hebben waarin de (administratieve) lasten gemoeid met een regeling een werkelijk belangrijk en ook politiek probleem (kunnen) zijn. Alleen daardoor al is het Actal-project een zinvolle agenderingsoperatie, al betwijfel ik sterk of in de drie korte jaren die Actal zijn gegeven ook de verwachte permanente cultuuromslag teweeg kan worden gebracht. Immers, ambtelijk wordt – bijvoorbeeld via de verschillende versies van de bedrijfs-effectentoets, maar ook via de Aanwijzingen voor de regelgeving – al jaren getracht wetgevers in te scherpen dat bij de te maken afwegingen inzicht in de lasten en effecten van een regeling van het grootste

belang is. Tot nu toe heeft dat nog geen cultuuromslag veroorzaakt en het is de vraag of dat via het Actal-project wel zal lukken. Wellicht dat de VBTB-operatie toch nog een steun in de rug kan geven.

In ieder geval heeft de hernieuwde aandacht voor administratieve lasten er al wel toe bijgedragen dat er ook op het terrein van de zorgsector aandacht voor is ontstaan. Kortgeleden werd op dat beleidsterrein een bijzondere Commissie terugdringing administratieve lasten zorgsector ingesteld,<sup>13</sup> met als taak het ontwikkelen van voorstellen die tot een substantiele vermindering van de administratieve lasten ten gevolge van regelingen in de zorgsector leiden. Wellicht dat de 25%-norm van Paars II daarmee alsnog wordt gehaald.

13 Zie de Regeling instelling Commissie terugdringing administratieve lasten zorgsector, *Start* 2001, 15, p. 8