



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Sisyphussteen van de administratieve lasten; het Nederlandse lastenreductiebeleid van de kabinetten Balkenende

Voermans, W.J.M.; Swagerman D., Lasance A.

Citation

Voermans, W. J. M. (2008). De Sisyphussteen van de administratieve lasten; het Nederlandse lastenreductiebeleid van de kabinetten Balkenende. In L. A. Swagerman D. (Ed.), *Controlling en auditing in de praktijk* (pp. 29-51). Deventer: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13111>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13111>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

2 De Sisyphussteen van de administratieve lasten

Het Nederlandse lastenreductiebeleid van de kabinetten Balkenende

Wim Voermans¹

2.1 Terugdringen van administratieve lasten: economische noodzaak of politiek pamflet?

Regels hebben gevolgen: simple comme bonjour. Daartoe zijn wetgevers immers op aarde. Het doel dat de overheid met wetgeving altijd nastreeft, is het gedrag van burgers, bedrijven of overheden in een bepaalde richting bij te buigen. Daardoor en daarmee worden bepaalde alternatieve handelwijzen moeilijker, of zelfs helemaal de pas afgesneden, en daardoor kunnen produceren en consumeren duurder worden. Dat is niets nieuws, dat is van alle tijden.

Wetgeving is ook vaak een voorwaarde voor het functioneren van economische markten. Regels scheppen de voorwaarden waarbinnen markten kunnen werken, ze maken vertrouwen en stabiele verhoudingen voor handel mogelijk en soms worden met regels correcties in marktverhoudingen aangebracht om eerlijke markt- of mededingingsverhoudingen te verzekeren, of om bepaalde onbillijkheden (denk aan arbeidsrecht), ongewenste effecten (denk aan milieumaatregelen) of risico's (regels gesteld aan financiële instellingen) op te vangen of terug te dringen. Deze lusten van regelgeving zijn moeilijk te berekenen. Ze zijn verdisconteerd in de vezels van onze enigszins geleide, maar in essentie toch nog steeds vrije markteconomie.

Naast de lusten zijn er ook altijd lasten. In een gecompliceerde samenleving als de Nederlandse moet de wetgever veel inspringen en corrigeren. Dat gebeurt tegelijkertijd in veel beleidsvelden en door veel actoren. De roep om wetgeving in onze samenleving is groot. Dat heeft te maken met de complexiteit van die sa-

¹ Met dank aan Wim Jansen, plaatsvervangend directeur van de regiegroep Regeldruk van het Ministerie van Financiën voor zijn hulp bij het tot stand brengen deze tekst.

menleving, de frequentie van botsing van belangen, de noodzaak te corrigeren en om gedane correcties te doen volgen door nieuwe correcties, de dynamiek van ons democratische politieke systeem (waar een minister daadkracht kan doen blijken via wetgeving), ja, dat heeft te maken met eigenlijk alles. Steeds meer regels, die voortkomen uit veel bronnen, brengen naast gezochte gevolgen ook lasten, soms zelfs onbedoelde lasten met zich mee. Dergelijke lasten kunnen een rem vormen op economische groei. Juist voor die – vaak onbedoelde of ongezochte – lasten van regelgeving is de laatste jaren steeds meer aandacht ontstaan. Volgens sommigen zelfs wat te veel.²

Op verschillende niveaus zijn de administratieve lasten ten gevolge van regelgeving de laatste jaren geïdentificeerd en op de agenda gezet. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) vraagt inmiddels al meer dan tien jaar voortdurend aandacht voor de gevolgen die regelgeving kan hebben voor economische groei.³ De organisatie roept zijn lidstaten op oog te hebben voor lasten ten gevolge van regelgeving en die ook in kaart te brengen. De OESO ziet het als volgt:⁴

‘The viability of business activities depends on the market opportunities present, but it is also influenced by legislation, regulations and the administrative requirements governments impose in implementing public policies. The regulatory framework designed by governments is a major factor in the competitiveness of businesses.’

De oproepen en initiatieven van de OESO hebben Europawijd veel bijval gekregen. In Nederland is bijvoorbeeld door de kabinetten Balkenende II tot en met IV (2003-2008) veel werk gemaakt van het bruikbaar maken van regelgeving⁵, het verminderen van de regeldruk en het terugdringen van de administratieve lasten (waarover later meer).

Ook in andere landen van Europa wordt er hard gewerkt aan de vereenvoudiging van regelgeving en het terugdringen van administratieve lasten. Het is een

2 Door de eenzijdige aandacht op deregulering en terugdringen van administratieve lasten van de afgelopen jaren wordt soms uit het oog verloren dat er naast ‘regeldruk’ ook veel ‘regelgeluk’ bestaat. Zie bijvoorbeeld in deze zin P. Eijlander, Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde; in de beperking toont zich de meester? In: L. Loeber (red.), *Bruikbare wetgeving*, preadviezen van de vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2007, Den Haag, 2007, p. 70.

3 Dat blijkt bijvoorbeeld al uit het rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *Regulatory reform in the Netherlands*, Parijs, 1999.

4 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*, Parijs 2007. In dit laatste rapport is ook de nieuwste ontwikkeling in het beleid van de OESO zichtbaar: de organisatie is op zoek naar betrouwbare indicatoren voor administratieve lasten.

5 Zie de nota ‘De bruikbare rechtsorde’, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 279, nr. 9.

echte trend waarbij de oproep van de OESO samen oploopt met de pogingen van EU-lidstaten om aan de in het jaar 2000 vastgestelde millenniumdoelstellingen van de Europese Unie te voldoen (de zogenoemde Lissabon-doelstellingen).⁶ Ook dat doel is alleen maar te bereiken via eenvoudige en ondersteunende regelgeving die minder administratieve lasten met zich meebrengt.

Steeds meer landen zetten net als Nederland ambitieuze reductieprogramma's op. Enkele voorbeelden daarvan vormen de Britse Regulation Reform programma⁷, de Belgische Kafka test⁸ en recent Deens, Zweeds, Frans, Tsjechisch en Duits beleid om regeldruk en daarmee gepaard gaande administratieve lasten te verminderen en, waar mogelijk, regelgeving zelf te vereenvoudigen.⁹

Zorgen rond de economische groei en de concurrentiepositie hebben ook de EU zelf ertoe gebracht om beleid, methoden en instrumentarium te ontwikkelen om de administratieve lasten te verlichten. Commissaris Verheugen kondigde – in het spoor van zijn Better Regulation strategie – in 2005 al een doelstelling af om de lastendruk te verminderen met 25 procent¹⁰ (ook hier weer) een zelfde soort doelstelling als die van de Nederlandse overheid.

In dit hoofdstuk zullen we niet bij al die initiatieven stilstaan, maar ons beperken tot de Nederlandse inspanningen om administratieve lastendruk ten gevolge van zowel bestaande als toekomstige wet- en regelgeving terug te dringen.

We gaan daarbij kort in op de achtergronden van dit beleid (waarom?), de verschillende benaderingen en oplossingsrichtingen van het probleem (hoe), de institutionele setting (wie?) en ten slotte de resultaten tot heden (het wat?). Tot

6 Die houden in dat in 2010 de EU de meest competitieve en dynamische kenniseconomie van de wereld zou moeten zijn. Per 2008 ziet het er niet echt naar uit dat dat gaat lukken, maar enfin.
7 De Britse overheid heeft – in aansluiting op beleid om te komen tot effectievere regelgeving – in 2005 een Better Regulation Executive opgericht (als opvolger van de Better Regulation Task Force) om de vermindering van administratieve lastendruk te ondersteunen met effectievere wetgevende procedures. Zie ook <http://www.betterregulation.gov.uk/>.

8 Zie voor de Belgische Kafka test <http://www.kafka.be/showpage.php?iPageID=42>. Zie ook L.R.M. Monserez, Het terugdringen van administratieve lasten: een bijdrage uit België, *RegelMaat*, p. 59-66; en het rapport van Cesar Cordova-Novion en Scott Jacobs (Jacobs and Associates, Inc.), *Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders*, mei 2004, <http://www.regulatoryreform.com/pdfs/regmanadminsimplbelgflan.pdf#search=%22cutting%20red%20tape%20kafka%20Flemish%22>.

9 Zie voor een overzicht www.administrative-burdens.com.

10 Zie ook het beleid van de Europese Commissie rond *Better Lawmaking*, COM(2002)275 en de daaropvolgende Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europese parlement, *Better Regulation for Growth and Jobs In The European Union*, COM (2005) 97 final. De EU kende al een doelstelling van 25 procent met betrekking tot vereenvoudiging (vooral gericht op reductie van het aantal pagina's van het acquis) en deze doelstelling is zelfs verscherpt. De 25 procent reductiedoelstelling lijkt trouwens iets magisch te hebben. In de meeste lidstaten van de EU die de afgelopen jaren de druk of administratieve lasten ten gevolge van regels probeerden te verminderen is het doel steeds op 25 procent gefixeerd. Een voorbeeld van regelmatig toeval?

slot zullen we bekijken of er lessen te trekken zijn uit de ervaringen met het bestrijden van ‘regeldruk’ en ‘administratieve lastenbeleid’ tot nu toe.

2.2 Achtergronden van het lastenreductiebeleid

Het lijkt wel een natuurwet in Nederland dat wanneer de economische groei dreigt te stagneren of terugloopt er met de beschuldigende vinger naar wet- en regelgeving wordt gewezen. Geheel in lijn met deze cyclus streefde het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) al naar rigoureuze vereenvoudiging van wet- en regelgeving.¹¹

In de periode 1994-1998 voerden de paarse kabinetten onder Kok – ook geïnspireerd door achterblijvende groei – meerjarige vereenvoudigings- en (de-regulerings)programma’s uit waarbij naast een grotere marktwerking en concurrentie, ook deregulering en een betere wetgevingskwaliteit werden nagestreefd. Het is in diezelfde periode dat de eerste stappen werden gezet op het terrein van het meten van administratieve lastendruk om die vervolgens gericht te kunnen verminderen.¹²

Vergeleken met de aanpak van de paarse kabinetten in de jaren negentig hebben de kabinetten Balkenende II tot en met IV vanaf 2003 in die zin de focus verlegd dat regeldruk en administratieve lasten preciezer dan voorheen worden gemeten en ook gericht en effectiever worden bestreden. Vooral het daadwerkelijk verminderen van de administratieve lastendruk voor ondernemingen aan de hand van vooraf vastgestelde doelen staat meer dan ooit centraal.¹³ Dit naar aanleiding van klachten van het bedrijfsleven over de hoge kosten veroorzaakt door groeiende

¹¹ De eerste aanzet werd gegeven door de door het kabinet Lubbers ingestelde *Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen*, die een analyse gaf van de aard en de gevolgen van het fenomeen ‘regelverdichting’. Zie eindbericht van de Commissie-Geelhoed, *Kamerstukken II* 1983/84, 17 931, nr. 9.

¹² Het zogenoemde MDW-programma (Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit) had succes. Het merendeel van de 70 uitgevoerde projecten werd ook daadwerkelijk geïmplementeerd. Het resulteerde in een begrote € 470 miljoen lastenverlichting door vereenvoudiging van regelgeving. *Kamerstukken II*, 24 036, nr. 284.

¹³ De Balkenende kabinetten II tot en met IV bestrijden administratieve lasten niet alleen in het belang van de economische groei met aandacht voor de regeldruk en lasten voor bedrijven, maar richtten zich tegelijkertijd ook op de verbetering van de bruikbaarheid en kwaliteit van de wetgeving (Justitie), en de beperking van administratieve lasten voor burgers (Ministerie van Binnenlandse Zaken) en het inrichten en uitrusten van een e-government infrastructuur (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken).

administratieve verplichtingen, rapportage-eisen en lasten ten gevolge van regelgeving meer in het algemeen.¹⁴

Nadat het kabinet Balkenende II met de VVD aan boord forse reductieprogramma's opzette om te proberen structureel 25 procent van de administratieve lasten ten gevolge van regelgeving te verminderen (i.e. circa € 4,1 miljard – in te verdienen via het schrappen van lasten ten gevolge van regelgeving). De Rekenkamer stelde, na een onderzoek in 2006, vast dat het kabinet inderdaad vooruitgang had geboekt met het streven bureaucratie en regeldruk in Nederland – ook structureel – te verminderen (circa 20 procent van de 25 procent doelstelling was toen al behaald), maar – en nu komt het – dat er in de beleving van het bedrijfsleven weinig vooruitgang leek te zijn geboekt.¹⁵ Voor die wat paradoxale uitkomst zijn verschillende redenen aan te voeren. Zo werden bepaalde geschrapte informatieverplichtingen toch al niet nageleefd, schaften bedrijven niet meer verplichte administratieve processen toch niet af, duurt het enige tijd voor de praktijk zich aan de nieuwe situatie aanpast enzovoort.

Wat echter ook een rol speelde was dat veel bedrijven leken te zijn 'wakker gekust' waar het betreft het bewustzijn ter zake administratieve lasten. Zo kwam vanaf 2006 steeds duidelijker over het voetlicht dat ook de nalevingskosten van regelgeving ondernemingen dwarszaten. Bedrijven moeten veel tijd en energie steken in de verantwoording naar inspecties, toezichthouders en handhavingsautoriteiten. Dat telt vooral op omdat – volgens veel ondernemingen – de kwaliteit van de dienstverlening van inspecties en handhavende instellingen ver onder de maat zou zijn (Paarse krokodilleffect).

Mede daarom is vanaf 2006 het lastenreductiebeleid ten behoeve van ondernemers verbreed. Voortaan worden ook vergunningverlening en -toezicht alsook belastinginning en -controle meegenomen als onderdelen van de 'screenings-' en reductieprogramma's.

Die bredere benadering ligt ook ten grondslag aan het beleid van het kabinet Balkenende IV dat op 1 maart 2007 aantrad. Ook dit kabinet heeft administratieve lastenverlichting hoog in het vaandel. Op 17 juli 2007 kondigde het in een brief¹⁶ aan de Tweede Kamer aan de administratieve lasten voor het bedrijfsleven tussen

¹⁴ Het Ministerie van Financiën schatte de lasten ten gevolge van informatieverplichtingen (denk aan rapportageverplichtingen, overleggen van gegevens enzovoort) ten gevolge van regelgeving op circa € 16,3 miljard. Ministerie van Financiën, Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten; van lastenproductie naar lastenreductie, Kamerstukken II, 29 515, nr. 1.

¹⁵ Rapport van de Algemene Rekenkamer, Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 605, nrs. 1-2.

¹⁶ Plan van Aanpak Regeldruk Bedrijven 2007-2011.

2007 en 2011 wederom aanzienlijk verder te willen verminderen. Daarbij wordt een integrale ‘brede’ benadering gevolgd waarbij:

- de administratieve lasten voor ondernemingen nogmaals met 25 procent worden teruggebracht;
- er ook wordt gestreefd naar een aanzienlijke verlaging van de nalevingskosten, waar deze disproportioneel mochten worden geacht;
- de inspectiekosten met 25 procent moeten dalen, mede door de kwaliteit van de handhaving te verbeteren in een aantal specifieke sectoren;
- de vergunningverlening op deelterreinen wordt vereenvoudigd, onder andere door een bredere toepassing van de zogenaamde *lex silencio positivo* (als het bestuursorgaan niet tijdig op de aanvraag reageert, wordt de vergunning automatisch verleend!) en de mogelijkheid om meerdere vergunningen te verlenen op slechts één aanvraag (combinatievergunning);
- minder ingewikkelde procedures voor subsidieaanvragen;
- verbetering van de dienstverlening door alle overheden;
- verbetering van de informatievoorziening aan bedrijven, onder andere door verbetering van het bedrijvenportaal en de invoering van ‘Common commencement dates’¹⁷ ofwel ‘Vaste veranderdata’.

De verschillen tussen de huidige aanpak en eerdere programma’s en projecten zijn aanzienlijk. Ging het in de jaren tachtig en negentig steeds om specifieke projecten, uitgevoerd op basis van politieke (en niet bijzonder gedetailleerd omschreven) inschattingen en beoordelingen van regeldruk en daarmee gepaard gaande lasten, daar is het huidige beleid veel systematischer, gebaseerd op een objectieve en nauwkeurige berekening van administratieve lasten en directe nalevingskosten voor het bedrijfsleven. Waar administratieve lasten vroeger als het ware op de rand van de krant werden begroot, worden voor de berekening tegenwoordig de begrippen heel zorgvuldig gedefinieerd, inclusief parameters. Het bedrijfsleven wordt ook als een partner betrokken bij de inspanningen om tot werkbare afspraken te komen. Bovendien is het object van reductie nu, in tegenstelling tot vroeger, niet alleen toekomstige wetgeving (wetgeving in voorbereiding) maar ook de bestaande wetgeving.

¹⁷ In het Verenigd Koninkrijk zijn de laatste jaren goede ervaringen opgedaan met deze vaste veranderdata. Een van de nadelen van dit systeem is wel dat de implementatie van EG-richtlijnen daardoor systematisch wordt vertraagd. Zie W. Voermans en B. Steunenberg, *The Transposition of EC directives: A Comparative Study of Instruments, techniques and Processes in Six EU Member States*, Leiden/The Hague, 2005.

2.3 Wat is er mis met administratieve lasten?

Hierboven werd er al op gewezen dat er in moderne samenlevingen om veel verschillende redenen steeds nieuwe wetgeving ontstaat die in de een of andere vorm meestal ook weer bepaalde lasten met zich brengt. Belangengroepen, parlement andere overheden én de pers roepen om meer en nieuwe regelgeving – niet zelden volledig ad hoc op basis van incidenten die de media halen. Bekende voorbeelden van regelopwekkende incidenten in Nederland zijn de vuurwerkramp in Enschede, de Bouwfraude en enkele veterinaire epidemieën als MKZ en varkenspest.

Ook waar problemen ontstaan met regelgeving door gebrekkige handhaving of toezicht op bestaande regels, is er de politieke reflex om te roepen om nieuwe en aangescherpte regelgeving, terwijl zelden die regelgeving zelf de bron van het kwaad is, maar de capaciteit, de kwaliteit of het beleid van de handhavende of toezichthoudende autoriteiten. Niet zelden is de wetgeving die louter is bedoeld om risico's te verminderen en/of om herhaling van handhavingstekorten te voorkomen uitgebreider én gecompliceerder dan wat er al lag; en al even vaak zijn die aangepaste regels – verfijnd als ze zijn – zelfs moeilijker te handhaven en controleren dan de oude en daarbij nog duurder voor de burger, voor het bedrijfsleven én de overheid zelf.

Aan de andere kant: incidenten zorgen voor een gevoel van onveiligheid en onzekerheid in de samenleving en van modern bestuur wordt verwacht dat die daar effectief tegen optreedt. Een moderne bestuurder overleeft het niet als hij bepaalde maatschappelijke risico's voor lief neemt, of liever eerst eens overweegt voordat hij maatregelen neemt die toekomstige risico's of gebreken in toezicht en handhaving zouden kunnen bezweren. In onze postmoderne samenleving wordt van de overheid in geval van risico of risico-indicerende incidenten van het bestuur gevraagd dat die prompte actie neemt die de risico's beheersbaar maken of verminderen.¹⁸ En eigenlijk is er alleen maar werkelijke geruststelling als er wettelijke maatregelen volgen. Het gevolg is dus een vicieuze cirkel van alleen maar

¹⁸ De Better Regulation Commission in het Verenigd Koninkrijk heeft gekeken naar de relatie van risicobeheersing door de overheid en lasten veroorzakende regelgeving. Daaruit kwam naar voren dat de wijze waarop de overheid op dit ogenblik publieke risico's – vaak naar aanleiding van incidenten – probeert te beheersen leidt tot regelgeving die nogal eens overmatige lasten met zich brengt. De Britten gaan nu onderzoeken of via een andere wijze van risicobeheersing toekomstige lasten ten gevolge van regelgeving kunnen worden beperkt. Zie Better Regulation Commission, *Public Risk – the Next Frontier for Better Regulation*, januari 2008, http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/public_risk_report_070108.pdf.

méer en steeds gecompliceerdere wetgeving die noodzaakt tot het optuigen van ingewikkelde bureaucratieën die de uitvoering en handhaving ter hand nemen.

Omvangrijke uitvoerings- en handhavingsorganisaties zijn ook een lastenproducerend verschijnsel in zichzelf. De brandstof van de moderne overheidsorganisaties is namelijk 'informatie'. Om in een risicoaverse samenleving als de onze, als overheid de verwachte functies blijvend te kunnen vervullen, is steeds meer informatie noodzakelijk. Zeker om risico's beheersbaar te houden en ze in kaart te kunnen brengen moeten burgers, instellingen en bedrijven de overheid ook steeds meer informatie leveren. Deze informatieverplichtingen, waaronder statistische gegevens, jaarverslagen, belastingaangiften, arborapportages en vele, vele andere, vertegenwoordigen de kern van de administratieve lastendruk die de Nederlandse overheid nu serieus wil gaan aanpakken.

Ondernemingen, instellingen én burgers ergeren zich aan herhaalde overlappende bevragingen en meldingsplichten. Meer dan eens wordt dezelfde informatie door verschillende overheidsinstellingen enkele malen per jaar steeds weer gevraagd; erger nog, steeds weer en steeds met een iets andere definitie, waardoor het steeds meer werk vereist om aan die verplichtingen te kunnen voldoen. Het spreekt voor zich dat de tot voor kort alsmaar uitdijende wetgeving met de bijbehorende (ook uitdijende) lasten de economische vooruitgang niet als vanzelf vooruithelpen en ook de concurrentiepositie van ons land geen goed doen. Verder ontstaan door regelgroei ook steeds meer problemen en lasten die verband houden met de handhaafbaarheid en de naleving van die regels. Die problemen worden vaak weer bestreden met nieuwe regels, die weer voor meer bestuurlijke drukte zorgen. Dat alles volgens de wetmatigheid dat 'niet goed functionerend bestuur resulteert in nog meer bestuur'.

Verlichting van de administratieve lasten is niet alleen goed voor het ondernemingsklimaat en de concurrentiekracht van het bedrijfsleven, het kan in zijn algemeenheid bijdragen aan de economische groei. Het CPB berekende dat een reductie van 25 procent van de administratieve lasten – de doelstelling van de kabinetten Balkenende tussen 2003 en 2007 – het BNP met 1,5 procent doet groeien. Dat is substantieel tegen de achtergrond van de algehele economische groei in die jaren.

Het verlagen van de administratieve lasten helpt – op een wat paradoxale wijze – ook om regels beter te kunnen handhaven. Minder hinderlijke en beter gecoördineerde wijzen van informatie-uitvraag in het kader van het toezicht op de naleving van regels draagt bij aan de bereidheid van bedrijven om die informatie te leveren, soms zelfs vrijwillig. Verder is het zo dat – en de eerste resultaten van

het lastenreductiebeleid lijken dat ook aan te tonen – dat simpeler regelgeving ook effectiever regelgeving is. De in de vorige periode vereenvoudigde en ‘verlichte’ regels lijken onder andere betere data op te leveren, betere dienstverlening mogelijk te maken en hogere heffingsinkomsten te genereren.

Een goed voorbeeld hiervan vinden we terug in het Nederlandse taxonomieproject. Sinds 1 januari 2007 kunnen bedrijven een groot deel van hun financiële verantwoordingsrapportages aan de overheid opstellen met behulp van de zogeheten ‘Nederlandse taxonomie’. Die methode maakt het mogelijk om volgens een gestandaardiseerde methode efficiënt en eenvoudig in een keer te rapporteren aan heel verschillende overheidsorganisaties. De methode maakt ook grootschalige berichtenuitwisseling tussen de Kamer van Koophandel, de Belastingdienst en het CBS in één formaat (XBRL) mogelijk. Het bijzondere van het project is niet alleen dat het kosten bespaart, maar ook werkt op basis van de vrijwillige medewerking van het bedrijfsleven. Meer dan tachtig marktpartijen en overheidsorganisaties hebben in 2006 in een convenant afspraken gemaakt over het gebruik en beheer van de Nederlandse taxonomie en de procesinfrastructuur die daarbij hoort.¹⁹

Ook het bestuur (hier gebruikt als verzamelterm voor al die instellingen en organisaties die regelgeving uitvoeren) zelf kan efficiënter gaan functioneren als regels minder lasten – in de vorm van informatiehonger bij de overheid – met zich brengen. Zowel de directe als indirecte bestuurlijke lasten kunnen daardoor afnemen. Minder informatie vragen betekent immers ook minder informatie verwerken. Ook het toezien op de naleving kan ervan profiteren. Minder uitvraag kost ook minder, waardoor de energie kan worden gericht op daadwerkelijke controle, waardoor de heffingen soms ook omlaag kunnen of waardoor de kwaliteit van de dienstverlening soms ook wordt verbeterd. Zo wordt in Nederland de positieve opbrengst van de vermindering van administratieve lasten in de vorm van informatieverplichtingen in de gezondheidszorg gebruikt om meer patiënten te behandelen in plaats van deze in mindering te brengen op het budget.

Het CPB heeft ook berekend dat het verminderen van de administratieve lastendruk in de gezondheidszorg ongeveer 24 000 fte’s zou ‘vrijmaken’ voor werkelijke zorgverlening.²⁰

19 Het Nederlandse project lijkt geïnspireerd door initiatieven tot ‘Standard Business Reporting’ in andere landen. Zie over het Nederlandse taxonomieproject <http://www.xbrl-ntp.nl/>.

20 Economische effecten van een verlaging van de administratieve lasten, april 2004; Zie ook www.cpb.nl.

2.4 De huidige benadering in Nederland

Zoals hierboven al werd aangegeven is het doel van het huidige kabinet om de administratieve lasten veroorzaakt door wet- en regelgeving in de periode 2007-2011 met nog eens 25 procent te verminderen. Deze reductie komt dus bovenop de 20 procent die reeds gerealiseerd is tussen 2003 en 2007. Dat is nogal wat en sommigen betwijfelen of dat ook gaat lukken. Waar de 25 procent reductie uit de periode 2005-2007 nog betrekkelijk eenvoudig te behalen leek – er hoefden eigenlijk nauwelijks pijnlijke politieke keuzes te worden gemaakt – kon dat in de aankomende periode nog wel eens anders gaan liggen. Sommigen houden het erop dat in de vorige periode de ‘lucht’ die in het bestaande bestand van regelingen zat, er al is uitgedrukt. Nu komen de werkelijke moeilijke keuzes in beeld.

Toch lijkt het nog steeds de moeite van het proberen waard. De totale kosten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven werden in 2003 bepaald op 16,3 miljard euro per jaar. Met andere woorden, 3,6 procent van het Nederlandse BNP. Om deze last te verlichten met 25 procent was er al een uitgebreid dereguleringsprogramma plus vereenvoudiging van de wet- en regelgeving. In 2007 is – om een ijkpunt te hebben – een nieuwe meting verricht om daarmee een nieuwe zogenoemde ‘benchmark’ te creëren waarop de nieuwe doelstelling wordt toegepast.

Bij het realiseren van het huidige beleid wordt wederom een aantal uitgangspunten gehanteerd, waarvan eerder de OESO en de World Bank hebben vastgesteld dat die Nederlandse aanpak in samenhang een ‘World leading model for dealing with regulatory reform’²¹ behelst. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- a een nulmeting voor de administratieve lasten van alle bestaande wetgeving per 1-3-2007 volgens het standaardkostenberekenningsmodel;²²
- b gedifferentieerde (maximale) doelstellingen per ministerie, tezamen optellend tot een lastenvermindering van 25 procent;
- c vermindering van administratieve lasten, (onnodige) nalevingskosten en regeldruk verhogende regelgeving via departementale verbeterprogramma’s, te monitoren door een programmadirectie onder toezicht van staatssecretarissen van EZ en Financiën;
- d het vooraf begroten en vaststellen van administratieve lasten – via impact assessments – in geval van voorgenomen nieuwe wetgeving en de introductie

²¹ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*, Parijs 2007 (zie ook www.administratielasten.nl).

²² Een Nederlandse vinding.

- van een compensatieverplichting (nieuwe administratieve lasten moeten worden gecompenseerd binnen de 25 procent doelstelling: als er ergens lasten bijkomen in een domein moeten er ergens in datzelfde domein lasten af);
- e het creëren van coördinerende afdelingen binnen elk ministerie, ondersteund door het onafhankelijke Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), die de effectiviteit van departementale programma's zullen beoordelen;
- f verdere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het identificeren en melden van mogelijkheden voor vereenvoudiging, verminderen van regeldruk en lastenverlichting.

2.5 Het berekenen van administratieve lasten

Metten is weten. Ook het huidige kabinet heeft zich voorgenomen de kwantitatieve methode te hanteren die in de vorige kabinetsperiode werd gebruikt om administratieve lasten te meten.

Wil je administratieve lasten aanpakken, dan zullen er eerst een inventarisatie en waardering van de omvang van die lasten moeten plaatsvinden. Die inventarisatie en inschatting van de totale kosten van lasten ten gevolge van regelgeving zijn de laatste decennia politiek steeds een gevoelig punt geweest. Veel hangt natuurlijk af van de definitie. Wat bedoelen we precies met 'administratieve lasten' en 'administratieve lastendruk'?

Het huidige beleid hanteert een nauwkeurige definitie. In de kern wordt onder administratieve lasten nu verstaan dát specifieke deel van de bedrijfskosten dat direct is gemoeid met het voldoen aan (de eisen van) wet- en regelgeving. Concreet betekent dat de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan informatieverplichtingen uit regelingen afkomstig van de overheid, te weten de kosten die direct voortvloeien uit het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie ten gevolge van wettelijke verplichtingen.

Zelfs gewapend met deze nauwkeurige definitie is het notoir lastig om de kosten ten gevolge van informatieverplichtingen te berekenen. Er is de afgelopen jaren veel gebikkeld over de wijze en methode van berekening. In Nederland is daartoe, in samenspraak met de belanghebbenden, het Standaard Kosten Model (SKM) ontwikkeld. Dat model biedt een objectieve standaard om niet alleen administratieve lasten te berekenen maar ze ook te kunnen voorspellen. De SKM-methodiek kwantificeert administratieve lasten door te identificeren welke informatieverplichtingen door wet- en regelgeving aan het bedrijfsleven, instellingen en burgers

worden opgelegd en vervolgens aan die verplichtingen een prijskaartje te hangen, waarbij als berekeningsmaatstaf de tijd en financiële middelen die nodig zijn om aan die verplichtingen te voldoen wordt gehanteerd.

De SKM is niet alleen een instrument om lasten te identificeren maar kan ook worden gebruikt om ze te verminderen. De methode stelt namelijk ook in staat om te beoordelen wat het effect van een vermindering van administratieve lasten is in bestaande en voorgenomen regelgeving. De SKM is inzetbaar voor zowel micro- als macroberekeningen in alle domeinen van wet- en regelgeving. SKM is een succesverhaal geworden. Na Nederland hebben inmiddels ook andere landen als Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland en Noorwegen besloten om de Nederlandse aanpak van beperking van administratieve lasten – waarvan de SKM-methode het scharnierpunt vormt – integraal over te nemen.

Hoe werkt het? Eerst en vooral is het standaardkostenmodel omgevingsgevoelig, dat wil zeggen het volgt zoveel mogelijk de bestaande structuur en bewoordingen van de tot object genomen regelgeving. In wettelijke regels kunnen verschillende informatieverplichtingen tegelijkertijd zijn opgenomen. Een wettelijke norm die informatieverplichtingen met zich meebrengt, zoals een vergunningsplicht, kan worden onderverdeeld in verschillende ‘handelingen’. Handelingen zijn dan die activiteiten die bedrijven uit (laten) voeren om te voldoen aan de gestelde informatieverplichtingen. Om een duidelijk beeld te krijgen van de omvang van de lasten is het soms noodzakelijk de handelingen uit te werken tot op het niveau van deelhandelingen. Handelingen kunnen bijvoorbeeld zijn het doen van een aanvraag, het aanvragen van een aanvraagformulier, het verzamelen van de benodigde informatie, invullen of invoeren van de benodigde informatie, uitvoeren van berekeningen of het waarderen, kopiëren, printen van resultaten van de berekening, versturen van gegevens en archiveren van gegevens enzovoort.

Nadat op die manier de kosten per handeling zijn begroot kunnen de administratieve lasten worden bepaald door deze te vermenigvuldigen met het aantal keer dat een handeling wordt verricht.

De beschreven basisstructuur van het model is te vertalen naar de volgende formules:

Berekening administratieve lasten

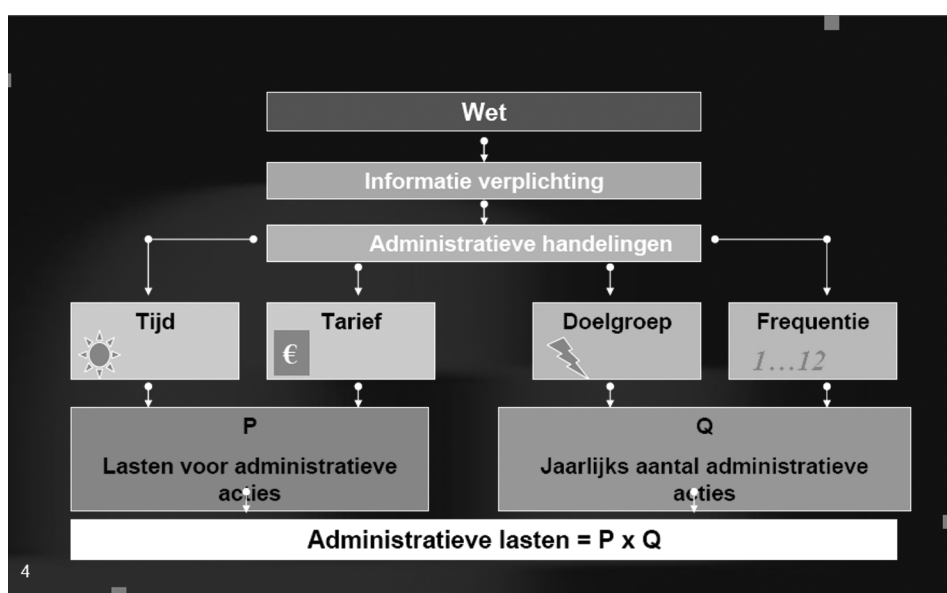
Totale AL van een wet = som van de kosten per informatieverplichting

Kosten per informatieverplichting = som van de kosten per handeling
 Kosten per handeling = $P * Q$

P wordt hierbij gedefinieerd als de kosten van een administratieve handeling en Q als het aantal maal dat de administratieve handeling wordt uitgevoerd.

De kosten van de handeling worden berekend op basis van courante arbeidskosten (tarief). De kosten P worden berekend als $P = \text{tijd} \times \text{tarief}$. Q staat voor het aantal malen dat de handeling gemiddeld wordt verricht (frequentie) maal het aantal betrokken bedrijven. Het gaat bij deze methode dus altijd om de kosten op het detailniveau van de individuele informatieverplichting.

Figuur 2.1. Berekening administratieve lasten



Zelfs bij deze precieze wijze van berekenen is het onvermijdelijk dat soms schattingen moeten worden gemaakt. Het is dan wel belangrijk dat dergelijke schattingen altijd op een uniforme manier worden opgesteld. Daarom worden de schattingen in de berekeningen van de SKM altijd benoemd en geëxpliciteerd.

Zo worden de samenstelling én de omvang van alle administratieve lasten zichtbaar gemaakt en ook welk resultaat maatregelen op specifieke terreinen opleveren.

2.6 Vermindering van administratieve lasten door screening van voorgenomen regelgeving

Weten hoeveel en waar administratieve lasten worden veroorzaakt is één ding, ze te verminderen of op te heffen is een ander. Om onnodige lasten terug te dringen gebruikt Nederland een tweesporenbenadering. Het gaat erom de bestaande lastendruk te verlichten, maar tegelijk ook proactief toekomstige nieuwe lasten te voorkomen of in elk geval te minimaliseren.

Een van de instrumenten die daarbij wordt ingezet is het systeem van het zogeheten ‘plafond’, dat wil zeggen een maximum aan administratieve lasten per departement. Om onder dat maximum te blijven heeft elk ministerie eigen vereenvoudigingsprogramma’s én compensatieverplichtingen. De 25 procent reductie van administratieve lasten is namelijk alleen mogelijk indien de Haagse departementen zich ten volle committeren.²³ Echter van ieder departement zonder onderscheid 25 procent reductie te verlangen is niet eenvoudig en soms ook niet wenselijk om verschillende redenen. Op sommige terreinen (zoals rapportage aan het CBS en de Belastingdienst) zijn vóór 2003 al enorme slagen gemaakt om administratieve lasten te drukken. Ook bestaan er beleidsterreinen waarin we gedwongen zijn de regelgeving juist te intensiveren en uit te breiden, bijvoorbeeld vanwege EU-verplichtingen of politieke prioritering. Een daarvan vormde de herziening van de gezondheidszorg en de ziekteverzekeringen in de afgelopen kabinetsperiode.

Dat vormt een complicatie bij het behalen van de 25 procent doelstelling. Om toch de doelstelling uiteindelijk te halen moest het kabinet ervoor zorgen dat onvoorziene nieuwe of onafwendbare lasten elders gecompenseerd zouden worden. Er werd gekozen voor een gedifferentieerd systeem met compensatieverplichtingen. Die gedifferentieerde doelstelling per departement – of domein – diende als een incentive om nieuwe lasten waar mogelijk te voorkomen of in elk geval te minimaliseren. Om de compensatie van extra lasten mogelijk te maken werd in de afgelopen periode aan elke lastenverzwaring een prijskaartje gehangen

²³ Bijna alle Nederlandse wetgeving op het niveau van de centrale overheid is het gevolg van initiatieven die worden voorbereid op departementen. Ook gedelegeerde regelgeving wordt meestal door ministeries voorbereid en vastgesteld.

voor de veroorzaker. Dat verzekerde tegelijkertijd een structurele interesse in maximale reductie van veroorzaakte administratieve lasten.

Het zal voor het huidige kabinet nog een heel kunstje zijn om – naast de al bestaande afspraken en bijbehorende spelregels – de departementen gemotiveerd te houden om de administratieve lasten klein te houden en de aandacht ervoor te doen beklijven. Een instrument om voortdurende aandacht te waarborgen werd al in 2003 ingezet. Toen werden in alle ministeries die administratieve lasten veroorzaken afzonderlijke projectafdelingen en -bureaus ingericht. Gedurende de afgelopen periode zijn die geleidelijk aan ingebed in de ‘normale’ structuren (bijvoorbeeld in de financiële en economische directies). Deze departementale projectbureaus of -afdelingen zijn verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van het lastenverlichtingsprogramma. Op de algehele voortgang en bereikte resultaten werd en wordt toegezien door een soort ‘moeder’ administratieve lasten afdeling van het Ministerie van Financiën.²⁴ Die afdeling speelt ook een rol binnen de begrotingscyclus. Dat is een effectief afrekenmechanisme. Telkens wanneer de departementen aan de minister van Financiën verantwoording afleggen over uitgaven, inkomsten, maar ook hun begrotingsnood moeten zij nu ook rapporteren over de voortgang van hun eigen lastenverlichtingsprogramma’s en -projecten. Zo kan de minister van Financiën ook de kerfstok voor de compensaties bijhouden en de uitstaande overschrijdingen verrekenen.

De verschillende departementale projectbureaus hebben enige tijd geleden gezamenlijk een secretariaat ingericht mede om een breed samengestelde commissie te faciliteren die de inbreng namens bedrijfsleven verzekerde. Deze commissie (commissie-Stevens) was ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van de nulmeting die in 2003 plaatsvond. Zo konden de ministers van Financiën en Economische Zaken gebaseerd op gegevens die samen met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven waren berekend en geaccordeerd, weten wat het totaal van de administratieve lasten beliep (toentertijd 16,3 miljard euro op jaarbasis) en daarop de reductiedoelstelling en de aanpak van het beleid afstemmen.

Momenteel, in de tweede fase van het programma, is de taak van die centrale projectdirectie IPAL, die steeds nauw samenwerkte met soortgelijke secties in andere Europese landen, overgenomen door de Regiegroep Regeldruk, samengesteld uit vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken.

²⁴ Tot voor kort het Interim Projectbureau Administratieve Lasten (IPAL), nu omgedoopt tot de Regiegroep Regeldruk een samenwerkingsverband van de ministeries van Economische Zaken en Financiën.

2.7 Vereenvoudiging van bestaande regels

Zoals hierboven al werd aangegeven, hebben in 2003-2007 alle betrokken ministeries eigen, gedifferentieerde reductiedoelstellingen opgelegd gekregen. De verantwoordelijkheid voor het behalen van die doelstellingen ligt uiteindelijk bij de minister.

Om de doelstelling te halen hebben de ministers die het betrof ieder een reeks voorstellen aan het parlement voorgelegd die er toe strekte bestaande wetgeving te vereenvoudigen en zo de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. Ook die voorstellen zijn in nauwe samenspraak met het bedrijfsleven opgesteld. In die plannen van aanpak om bestaande regelgeving te vereenvoudigen (ook in de aankomende periode van belang) is een viertal typen reductiemaatregelen onderscheiden:

- a het vereenvoudigen van informatieverplichtingen zelf, door deze te ontdoen van onnodige en – in termen van kosten te dure – informatie-eisen. Dat kan bijvoorbeeld door de frequentie te verminderen of door het aantal betrokken ondernemingen te verminderen (bijvoorbeeld door voor bepaalde gegevens geen jaaropgave meer te vragen van het midden- en kleinbedrijf);²⁵
- b het gemakkelijker en goedkoper maken om aan de verplichting te voldoen, door ICT te gebruiken, bijvoorbeeld elektronische aangifte, elektronische communicatie met de overheid mogelijk te maken, taxonomieproject en dergelijke;²⁶
- c door de informatie-uitvraag uit verschillende bronnen te stroomlijnen door ministeries nauwer te laten samenwerken (bijvoorbeeld niet tweemaal hetzelfde vragen, geïntegreerde vergunningverlening);
- d door over te gaan op minder lasten veroorzakende, alternatieve manieren van regulering (bijvoorbeeld door zelfregulering of co-regulering door middel van certificering).²⁷

²⁵ Zo zijn bijvoorbeeld kentekenregistraties versimpeld en zijn veiligheidsregels voor zeeschepen sterk vereenvoudigd. Ook de bouwregels zijn vereenvoudigd; deze vervangen de huidige gecompliceerde, gedetailleerde en relatief strenge bouwregels. Ook veel landbouwbedrijven die nu vergunningplichtig zijn, kunnen voortaan volstaan met een melding.

²⁶ Elektronische aangifte van winstbelasting en omzetbelasting is zelf ook weer vereenvoudigd; omzetbelasting kan nu eenmaal per kwartaal (vroeger: elke maand). Ook de vrachtbrief voor goederenvervoerders is versimpeld en gedigitaliseerd.

²⁷ Een voorbeeld hiervan vormt de vereenvoudiging Wet arbeidsomstandigheden in 2007, met minder overheid en meer eigen verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers en zelfs semi-verplichte vormen van zelfregulering (wettelijk geconditioneerde zelfregulering).

Het in praktijk brengen van de voornemens was geen sinecure. Het terugbrengen van de lastendruk met een kwart vergde ook een permanente zoektocht naar nieuwe en andere gelegenheid en kansen om die druk te verlichten. Dat gebeurt – nog steeds – door voortdurend en intensief de bestaande lastendruk te analyseren, juist met het oog op mogelijkheden tot verbetering. Zo worden klachten vanuit de samenleving onderzocht via enquêtes. Via www.administratievelasten.nl worden die klachten ingewacht.

2.8 Weging van de eerste resultaten

In 2003 bleek dat ruim 3 procent van het BNP gemoeid is met administratieve lasten. Dat is veel, zelfs al is het vergeleken met andere landen niet bijzonder. Door de gekozen aanpak was ook goed zichtbaar waar die lasten vooral zaten – heel vaak bij Financiën, in fiscale wetgeving of lasten die werden veroorzaakt door het jaarrekeningenrecht waarvoor Justitie verantwoordelijk is. De CBS-gegevens die bedrijven moeten leveren vormden niet eens zo'n groot deel van de lasten, maar leverden – blijkens onderzoek – wel veel irritatie bij bedrijven.

Het programma lag gedurende de rit goed op schema (na een zweepslag eind 2006), maar door het voortijdige aftreden van het kabinet viel aan het einde van de rit het tempo er wat uit. Uiteindelijk is in de periode 2003-2006 een reductie met 20 procent gerealiseerd. Een mooi resultaat in absolute zin, maar de tevredenheid werd niet, zoals ook de Rekenkamer constateerde, door het bedrijfsleven gedeeld. Deels omdat misschien nu eerst het besef was wakker gekust, deels omdat juist niet de echte ergernissen waren weggenomen. Veel ergernissen van bedrijven over overheidsregulering en daarmee gepaard gaande lasten bleken niet direct oplosbaar, bijvoorbeeld omdat ze niet in de methode pasten of omdat ze politiek niet aanvaardbaar waren. Er werden bijvoorbeeld boekhoudkundige vereenvoudigingen gerealiseerd waar bedrijven eigenlijk niet direct op zaten te wachten, maar die wel mooi doortelden in de berekeningen. Dusdoende slaagde het lastenreductieprogramma er de afgelopen jaren in de lasten ten gevolge van regelgeving met € 3 miljard euro te verminderen. Om te voorkomen dat de lastenreductie de komende jaren weer te weinig aansluit bij de behoeften van het bedrijfsleven is afgesproken dat alleen reductieprogramma's worden begonnen waar het bedrijfsleven ook echt zelf om vraagt. Daarmee wordt het voor departementen wel moeilijker om de nieuwe doelstelling van nog eens 25 procent te halen; louter boekhoudkundige maatregelen tellen niet meer mee bij de berekening.

Bij het bereiken van de doelen die het vorige kabinet stelde, heeft ook de onafhankelijke ‘lastenwaakhond’ Actal een belangrijke rol gespeeld. Deze commissie werd al ingesteld onder de paarse kabinetten en was eigenlijk een tijdelijk bestaan toegedacht. Na acht jaar in verlenging op verlenging kunnen we nu wel stellen dat Actal een semi-permanente status heeft gekregen. Het college adviseert de regering – en desgevraagd ook het parlement – over administratieve lasten die voortvloeien uit voorgenomen dan wel bestaande wetgeving. Indien uit enig wetsvoorstel lasten voortvloeien die groter zijn dan € 5 miljoen²⁸, dienen die voorstellen altijd ter kennis worden gebracht van Actal en brengt het college ook altijd advies uit. Belopen de lasten tussen de € 1 tot 5 miljoen, dan dienen departementen het voorstel voor te leggen aan Actal, maar het college gaat aan de hand van het dossier zelf na of een advies opportuun is. In het kader van advisering over voorgenomen regelgeving verifieert Actal ook of de departementale berekeningen en verklaringen over de toepassing SKM kloppen en bekijkt of bij de afweging van de verschillende varianten de minste lasten veroorzakende variant is gekozen. De adviezen van Actal worden gepubliceerd. Op deze wijze hoopt het college bij te dragen aan een cultuurverandering waar het betreft het bewustzijn en het minimaliseren van administratieve lasten ten gevolge van regelgeving bij de departementen.²⁹ Blijkens de jaarverslagen van het college worden daar vorderingen gemaakt.

De nieuwe doelstelling 2007-2010 van het kabinet heeft nog een andere aantrekkelijke kant voor het bedrijfsleven: het is een echte netto doelstelling. Indien departement regelgeving (doen) vaststelt waardoor per saldo de administratieve lasten worden verhoogd, zal dat departement die lasten elders moeten compenseren. Dat komt dan dus boven de taakstelling die het al had.

Als het huidige kabinet de rit uitzit en de doelstelling haalt, is dus eerst 20 procent verminderd in de periode 2003-2006, waarna – als we het totaal over de hele periode bekijken – nog 25 procent van de overgebleven 80 procent = 20 procent extra wordt gerealiseerd. Dat zou betekenen dat in zeven jaar ruim 40 procent van de oorspronkelijke €16,3 miljard aan administratieve lasten zou zijn weggesneden.

Berekenen, schatten, en reduceren is belangrijk maar het beklijft niet als het een rekenkundige exercitie blijft, is ook de ervaring in veel andere landen. Om te voorkomen dat bepaalde informatieverplichtingen mét hun extra administratieve lasten steeds weer opnieuw opduiken in regelgeving, is het van belang om

²⁸ Berekend via de SKM-methode.

²⁹ Zie voor de taakopdracht en werkwijze <http://www.actal.nl/>.

het ‘lastenbewustzijn’ van wetgevers te vergroten door middel van een aantal tests waaraan ze zelf elke nieuwe regeling kunnen toetsen.

Een voorbeeld van zo’n test is de al wat langer bestaande bedrijfseffectentoets (BET). Deze toets maakt aan de hand van gerichte vragen en een berekeningsmethode de gevolgen zichtbaar van voorgenomen regelgeving voor het bedrijfsleven. In eerste instantie is het instrument bedoeld om voorstellen voor nieuwe wetten, algemene maatregelen van bestuur (AMvB’s) en ministeriële regelingen te beoordelen op de algemene effecten die ze hebben voor bedrijven. De toets test in zijn algemeenheid nut en noodzaak van de voorgenomen regeling en meer in het bijzonder daarin overwogen vergunningenstelsels (altijd een bron van administratieve lasten), door middel van het Toetsingskader Vereenvoudiging Vergunningen.

Naast de BET zijn er nog andere toetsen die op voorgenomen regelgeving worden toegepast voordat deze kunnen worden geattendeerd door de ministerraad. Zo is er de milieueffectentoets (MET) die tracht de milieueffecten van voorgenomen regelgeving in beeld te brengen en de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H), waarin wordt gekeken naar de gevolgen van voorgenomen regelgeving voor uitvoerende en handhavende instanties. Zo zijn er nog tal van andere toetsen die op voorgenomen regelgeving worden losgelaten. Sommigen houden het erop dat het er al meer dan 100 zijn; een beetje veel van het goede en dat geeft aanleiding tot erosie. Vandaar dat er wordt gewerkt aan een geïntegreerd beoordelingskader waarin aan alle dimensies verbonden met de voorgenomen regelgeving aandacht zal worden besteed.

2.9 Uitbreiding van het SKM

Waar tot dusverre het programma ter verlichting van administratieve lasten zich gericht heeft op de lasten voor het bedrijfsleven, zou een soortgelijke benadering natuurlijk ook heel goed ingezet kunnen worden om de lasten binnen de publieke sector te verlichten, of ook voor de not-for-profit organisaties als het vrijwilligerswerk. Iedereen is gebaat bij een vermindering van de papieren rompslomp. Het kabinet studeert hierop en probeert een gidsfunctie te vervullen.

Wet- en regelgeving veroorzaakt niet alleen lasten voor ondernemingen, maar ook voor (andere) overheden en andere organisaties. Andere mede-overheden zoals provincies, gemeenten en zelfstandige bestuursorganen op hun beurt maken ook regelingen die informatieverplichtingen opleggen die administratieve lasten voor zaken. En ook de gewone burger heeft last van informatieverplichtingen. Met het oog daarop heeft het huidige kabinet besloten om het gebruik van het

SKM uit te breiden buiten de kring van de centrale overheid. Het kabinet streeft ernaar haar lastenverlichting programma te verbreden door:

- ook de administratieve lasten voor de gewone burger via het SKM te meten en te volgen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is hiermee begonnen sinds januari 2005;
- het Ministerie van Onderwijs gebruikt de SKM-methode om de administratieve lasten voor scholen in de gaten te houden;
- het Ministerie van Financiën test het gebruik van het model om de administratieve verplichtingen van ministeries onderling te monitoren en beperken, vooral rond financiële rapportages;
- ook lokale en provinciale regelgeving wordt ‘doorgemeten’ met het SKM. Binnen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Inter Provinciaal Overleg (IPO) wordt gewerkt aan advisering over lastenverlichtingsprogramma’s. Verschillende gemeenten en provincies kennen al eigen programma’s;
- de kosten van toezicht en controle op de naleving van regelgeving, alsmede de handhavingskosten, worden in verschillende sectoren aan de hand van hetzelfde SKM-model berekend en nauwkeurig in de gaten gehouden.

2.10 De rol van de controller, accountants en auditors

Bij het succesvol terugdringen van administratieve lasten zijn niet alleen de makers van de regelingen bepalend, maar ook diegenen die in de praktijk te maken krijgen met de toepassing van regels waaruit administratieve lasten voortvloeien. Die worden door de overheid de laatste tijd steeds meer gezien als bondgenoten. Dat is belangrijk en nuttig, maar ook moeilijk. Het draait daar ook om zoiets als wederzijds vertrouwen. Als de overheid meer vertrouwen schenkt aan de bedrijven door minder informatieverplichtingen op te leggen, maar diezelfde bedrijven in hun interne processen – om bepaalde risico’s voor te blijven – nog steeds blijven werken alsof de oude gedetailleerde informatieverplichtingen nog steeds bestaan, is het effect van de lastenverlichting nul. Zo vraagt de Belastingdienst tegenwoordig veel minder informatie op dan vroeger, maar als een interne of externe accountant die een audit uitvoert diezelfde vereenvoudiging zelf (nog) niet durft door te voeren, is het effect van de oorspronkelijke lastenverlichting minimaal. De overheid probeert hier aan te werken, zodat het optimale rendement van de lastenverlichting ook wordt bereikt.

Daartoe worden bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes gefinancierd voor arbo-opleidingsinstituten, en dergelijke, maar het blijft taaie materie.

2.11 Onderweg naar morgen: hoe om te gaan met de Sisyphusparadox?

Iedereen wil lastenverlichting, dat is niet eens de waarheid als een koe, maar de waarheid als een kudde koeien. Net als veel andere Europese landen heeft Nederland flink ingezet op het bestrijden van de administratieve lasten en gevolgen van regelgeving. Daarmee zijn zeker resultaten geboekt. Nederland doet sinds enkele jaren zijn best, enerzijds om de wet- en regelgeving zelf en de consequenties daarvan beheersbaar te maken en anderzijds om de daarbij nodige informatierelaties, -processen en -procedures te vereenvoudigen en vergemakkelijken door de inzet van bijvoorbeeld informatie- en communicatietechnologie. We zijn daarmee een gidsland geworden in Europa en dat is naast de harde baten natuurlijk ook mooi.

Maar natuurlijk is het niet al goud wat blinkt. Zo stemt bijvoorbeeld tot nadenken dat ieder decennium wel weer een nieuw project wordt gelanceerd om lasten ten gevolge van regelgeving te verminderen of het volume of de intensiteit van regelgeving terug te dringen. Regelgeving die niet doet wat zij zou moeten doen, blijft een hardnekkig fenomeen; er lijken paradoxale krachten aan het werk in de wijze waarop de regelgeving tot stand komt. De druk die op moderne besturen wordt gelegd om risico's in de samenleving te verkleinen en beheersbaar te maken leidt tot informatielasten, die daarna weer moeten worden teruggedrongen. Dat heeft trekken van een perpetuum mobile. Wij noemen het de sisyphusparadox van de administratieve lastenverlichting: om risico's te beheersen heeft de overheid informatie nodig en moet die ook uitvragen bij bedrijven en aan de andere kant moet zij lasten zo licht mogelijk houden om economische groei te bevorderen. En hierbij doet zich steeds de wet van de afnemende meeropbrengst gevoelen. Hoe meer administratieve lasten reeds zijn weggenomen, hoe moeilijker het wordt om ze verder te reduceren zonder lastige politieke keuzes te maken en risico's te nemen die moeilijk te rijmen zijn met de verantwoordelijkheid van de overheid.

De cyclus van risicobeheersing en lastenverlichting is moeilijk te doorbreken. Misschien dat het daarom ook wel verstandig is, zoals in het huidige beleid gebeurt, te werken aan een mogelijk blijvende cultuuromslag. Een omslag die gaat bewerkstelligen dat er een permanent besef aanwezig is welke effecten de regels, in de praktijk toegepast, zullen hebben.

Een tweede lastig vraagstuk dat met lastenvermindering is verbonden is dat het een wat eenzijdige blik op regelgeving teweeg kan brengen. Het is maar helemaal de vraag of regelgeving die weinig lasten veroorzaakt ook altijd goede re-

gelgeving is. De huidige lastenverlichtingsprogramma's dragen het risico in zich van 'tunnelvisie' waarbij de druk om de lasten te verminderen op gespannen voet komt te staan met het streven naar goede wetgeving. Door de focus op lastenvermindering komen bepaalde functies die wetgeving ook heeft steeds minder voor het voetlicht. Wetgeving is niet alleen een instrument voor overheidsbeleid, het kent ook haar eigen waarde. Wettelijke regelingen beschermen kwetsbare posities, geven rechtszekerheid en rechtsbescherming voor bedrijven en burgers tegen handelen van de overheid of anderen factoren in de samenleving. Met wetgeving wordt het handelen van de overheid ingekaderd en voorspelbaar gemaakt. Dat zijn grote woorden, maar wel essentiële functies.

Een derde punt van overweging betreft de vraag of inmiddels de rek er niet uit is. Na de 20 procent reductie die het vorige kabinet wist te realiseren, is het maar helemaal de vraag of dat kunststuk nog een keer herhaald kan worden. Zoals we al vaststelden lijkt hier de wet van de afnemende meeropbrengst een rol te spelen. Wat in elk geval wel vaststaat, is dat de lastenverlichtingsprogramma's onder de vorige kabinetten Balkenende II en III niet tot merkbaar veel ingewikkelde of pijnlijke politieke afwegingen leidden. Er werd – zo leek het – vooral veel ruis uit de bestaande voorraad van wettelijke regelingen verwijderd. En dat gebeurde betrekkelijk geruisloos. Dat kan nu wel eens heel anders liggen. Denk bijvoorbeeld maar eens aan de discussie over de versoepeling van het ontslagrecht (die een majeure lastenverlichting zou betekenen). Je kunt je dan afvragen of het wel zo verstandig is geweest weer op zo een forse reductie van 25 procent, na de reductie van de voorgaande periode, in te zetten. Het ziet er naar uit dat het kabinet zal moeten gaan schrappen om de beoogde doelstelling te bereiken.

Een laatste hier te noemen kritische factor is natuurlijk de vraag of het kabinet erin zal slagen de gerealiseerde lastenverlichtingen ook te doen landen bij de bedrijven en burgers waarvoor ze zijn bedoeld. Het risico van een kale boekhoudkundige exercitie die wel voordelen op de rijksbegroting laat zien, maar zich niet vertaalt in werkelijke lastenverlichting, of als zodanig ervaren verlichting bij bedrijven, instellingen en burgers, is steeds aanwezig. Hoe belangrijk een objectieve meting van de lasten en tastbare objectieve resultaten ook zijn, zolang bedrijven en burgers in hun 'netto' ervaring geen voordeel van administratieve lastenverlichting zien, heeft het allemaal weinig zin. Ook dat is een belangrijke uitdaging voor de nabije toekomst.

Toch is het nu misschien niet het moment om te somberen, want zeker nu andere Europese landen en de Europese Unie zelf ook serieuze projecten en programma's gericht op lastenverlichting entameren, lijkt er, zo volgt uit de laatste

berichten, wel degelijk een gunstig effect ervan uit te gaan op de algehele economische groei in Nederland en de Europese Unie. De Lissabon-agenda 2000 mag dan een wat overambitieuze doelstelling hebben gekend, maar zelfs als de Unie per 2010 niet de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld is, is het misschien toch de moeite waard geweest om dat onbereikbare doel aan de einder na te jagen, als het resultaat daarvan, zoals zich nu laat aanzien, zich vertaalt in een aanzienlijke economische groei.

Prof. dr. Wim Voermans is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Leiden, voorzitter van de Vereniging van wetgeving en wetgevingsbeleid en vice-voorzitter van de Europese vereniging voor wetgeving.