EVALUATIE VAN ACTAL

- eindrapport -

drs. H.A. Weening

Amsterdam, maart 2003
Regioplan publicatienr. 1035

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel. : 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van Actal.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1 Inleiding 1

2 Doel van het evaluatieonderzoek 3
2.1 Doel van de evaluatie 3
2.2 De onderzoeksvragen 4

3 De interne organisatie van Actal 9
3.1 Administratieve organisatie en procedures 9
3.2 Interne werkwijze en werkverdeling 10
3.3 Financieel beheer 13
3.4 Onafhankelijkheid van Actal 14
3.5 Conclusies 14

4 Uitvoering van de kerntaal van Actal 17
4.1 De adviesaanvragen 17
4.2 Betrokkenheid van Actal bij totstandkoming van voorstellen 19
4.3 De selectie van adviesaanvragen 20
4.4 Het inwinnen van extern advies 23
4.5 De uitgebrachte adviezen 24
4.6 Gebruik van de toetsingscriteria 26
4.7 De doorlooptijd van adviestrajecten 32
4.8 Advisering over departementale actieprogramma's 32
4.9 Conclusies 34

5 Externe contacten van Actal 37
5.1 Contacten binnen departementen 37
5.2 Contacten met parlement en Raad van State 40
5.3 Overige contacten 41
5.4 Conferenties en seminars 43
5.5 Publicaties en persbeleid 45
5.6 Conclusies 46

6 De impact van Actal 49
6.1 Het proces van verinnerlijking 49
6.2 De bijdrage van Actal aan het proces van verinnerlijking 51

7 Naleving van de verplichtingen door Actal 55

8 Eindconclusies 59

Bijlagen:
Bijlage 1: Opzet van het evaluatieonderzoek 63
Bijlage 2: Respondenten voor impact- en evaluatieonderzoek 67
Bijlage 3: Algemene expertpanels en externe onderzoeken van Actal 71

VOORWOORD

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) is in mei 2000 door het kabinet ingesteld. Het doel hiervan was, door toetsing van voorgenomen regelgeving op de gevolgen voor de administratieve lasten, bij te dragen aan de verinnerlijking van aandacht voor de administratieve lastenproblematiek bij de departementen.

Actal heeft Regioplan in juli 2002 opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de impact die Actal tot september 2002 heeft gehad op het proces van verinnerlijking van de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten voor het bedrijfsleven binnen de departementen. In oktober 2002 is het eindrapport van dit impactonderzoek afgerond. In aanvulling op dit impactonderzoek heeft Actal in december 2002 aan Regioplan opdracht gegeven een evaluatieonderzoek te starten. In dit rapport wordt verslag gedaan over de resultaten van het evaluatieonderzoek en worden de belangrijkste bevindingen uit het impactonderzoek opnieuw weergegeven.

Zowel het impactonderzoek als het evaluatieonderzoek is grotendeels uitgevoerd door Hans Weening. Voor het impactonderzoek hebben Frank Kriek, Luuk Mallee en Martin Vos elk een aantal interviews uitgevoerd en tekstuele bijdragen geleverd aan het eindrapport. Josine Rigter heeft bijgedragen aan de uitvoering van het dossieronderzoek van het evaluatieonderzoek.

We willen het College en het secretariaat van Actal bedanken voor de constructieve wijze waarop zij medewerking hebben verleend aan de uitvoering van zowel het impact- als het evaluatieonderzoek. Ook willen we alle respondenten bedanken voor hun bereidheid om bevraagd te worden over hun ervaringen met Actal.

Amsterdam, maart 2003

Jos Mevissen,
projectleider.

1 INLEIDING

Het kabinet heeft op 1 mei 2000 het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) geïnstalleerd voor een periode van drie jaar[1]. Het doel hiervan was, door toetsing van voorgenomen regelgeving op de gevolgen voor de administratieve lasten, bij te dragen aan de verinnerlijking van aandacht voor de administratieve lastenproblematiek bij de departementen. In het Instellingsbesluit krijgt Actal twee taken opgedragen. Ten eerste moet Actal regering en beide kamers der Staten-Generaal adviseren over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van voorgenomen wet- en regelgeving. Ten tweede moet Actal adviseren over de departementale actieprogramma's inzake reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van bestaande regelgeving.

Bij de instelling van Actal in 2000 is bepaald dat na drie jaar de werkzaamheden en resultaten van Actal geëvalueerd moeten worden. Ook behoren adviescolleges volgens de Kaderwet adviescolleges[2] tenminste eens in de vier jaar een evaluatieverslag op te stellen, waarin aandacht besteed wordt aan de taakvervulling. In december 2002 heeft Actal aan Regioplan de opdracht gegeven een evaluatieonderzoek van Actal uit te voeren. Vooruitlopend op deze evaluatie heeft Actal door Regioplan een impactonderzoek laten uitvoeren (tussen juli en september 2002) naar de bijdrage die Actal tot dan toe had geleverd aan het proces van verinnerlijking van de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten voor het bedrijfsleven binnen de departementen. Bij aanvang van dit impactonderzoek was duidelijk dat het onderdeel zou gaan uitmaken van een later uit te voeren evaluatieonderzoek.

Het evaluatieonderzoek heeft het karakter van een ex post evaluatie, die zich vooral richt op de mate waarin Actal aan de formele verplichtingen uit het Instellingsbesluit en de Kaderwet adviescolleges heeft voldaan en op de wijze waarop Actal vorm en inhoud heeft gegeven aan zijn taak. De organisatie en de werkzaamheden van Actal stonden om die reden dan ook centraal in het evaluatieonderzoek.

In hoofdstuk 2 wordt het doel van het onderzoek nader toegelicht. Vervolgens worden de resultaten van het onderzoek beschreven, met betrekking tot de interne organisatie (hoofdstuk 3), de uitvoering van de kerntaak (hoofdstuk 4), de externe contacten (hoofdstuk 5), de impact van Actal (hoofdstuk 6) en het voldoen aan formele verplichtingen (hoofdstuk 7).

---

[1] *Besluit van 30 maart 2000, houdende instelling van een Adviescollege toetsing administratieve lasten.* Staatsblad 2000, nr. 162.

[2] *Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges)*. Staatsblad 1996, nr. 378.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 8 de eindconclusie weergegeven. In de bijlagen worden de opzet van het evaluatieonderzoek beschreven (bijlage 1) en de lijst met respondenten weergegeven (bijlage 2).

2 DOEL VAN HET EVALUATIEONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt het algemene doel van het onderzoek toegelicht (paragraaf 2.1) en worden de concrete onderzoeksvragen aangegeven (paragraaf 2.2). De opzet van het onderzoek wordt in bijlage 1 kort geschetst.

2.1 Doel van de evaluatie

In het Instellingsbesluit van 30 maart 2000 worden door de minister van Economische Zaken de taken van Actal, de bevoegdheden en de te volgen procedures beschreven. Ook aan de Kaderwet adviescolleges zijn voorschriften voor het functioneren van Actal ontleend. Op basis van het Instellingsbesluit en de Kaderwet heeft Actal een beschrijving van de administratieve organisatie en van de te volgen procedures laten opstellen, die door het Ministerie van Economische Zaken is getoetst en goedgekeurd.

Zoals eerder reeds opgemerkt stelt de Kaderwet dat adviescolleges eens in de vier jaar een evaluatieverslag dienen op te stellen, waarin aandacht wordt besteed aan de taakvervulling. Het gaat bij de evaluatie van Actal met andere woorden om een terugblik op de activiteiten van Actal in de laatste twee en half jaar (1 mei 2000 tot en met 31 december 2002) en niet over mogelijke toekomstige taken en werkzaamheden van Actal.

Tegen deze achtergronden stellen we vast dat de evaluatie van Actal ten eerste het karakter heeft van een *procesevaluatie*, waarbij nagegaan wordt op welke wijze Actal vorm en inhoud heeft gegeven aan de taken die in het Instellingsbesluit aan Actal zijn opgelegd. Hierbij wordt vooral aandacht geschonken aan het functioneren van de interne organisatie, de uitvoering van de adviestaken en de externe contacten en communicatie van Actal.

Ten tweede heeft de evaluatie van Actal het karakter van een *effectevaluatie*, waarbij vastgesteld wordt wat tot nu toe de resultaten en de invloed geweest zijn van de advieswerkzaamheden van Actal. Deze effectevaluatie is vooral gerealiseerd met het impactonderzoek.

Op basis van de procesevaluatie en de effectevaluatie kan worden vastgesteld of Actal zich in de taakuitvoering gehouden heeft aan de verplichtingen en bepalingen, zoals gesteld in het Instellingsbesluit en de Kaderwet adviescolleges.

In de volgende paragraaf worden de concrete onderzoeksvragen uitgewerkt.

2.2 De onderzoeksvragen

Zoals in paragraaf 2.1 aangegeven heeft het evaluatieonderzoek zich op vijf aspecten gericht:
1. de interne organisatie;
2. de uitvoering van de kerntaak;
3. de externe contacten;
4. de impact van Actal;
5. het voldoen aan formele verplichtingen.

Hieronder worden de onderzoeksvragen weergegeven die bij deze vijf aspecten horen.

De interne organisatie

Het eerste aspect dat bij de inventarisatie van de taakuitvoering door Actal aandacht heeft gekregen is de interne organisatie. Het verkrijgen van inzicht hierin was noodzakelijk voordat de uitvoering van de adviestaken kon worden beoordeeld. Er is bezien of de beschrijving van de administratieve organisatie en van de te volgen procedures ook in de praktijk gevolgd zijn. Vervolgens is een aantal specifieke aspecten van de interne organisatie bezien, met name de efficiency en effectiviteit van de interne werkwijze en de werkverdeling en het financiële beheer. Ook is getracht vast te stellen of Actal in zijn taakuitvoering voldoende onafhankelijkheid heeft betracht. Ten aanzien van dit aspect zijn antwoorden gezocht op de volgende onderzoeksvragen:

1. *Heeft Actal de beschrijving van de administratieve organisatie en de procedures in de praktijk nageleefd?*
2. *Is de interne werkwijze en werkverdeling efficiënt en doeltreffend geweest?*
3. *Is de financiële verslaggeving in overeenstemming met de in Nederland algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaggeving (blijkens de accountantsverklaringen)?*
4. *Welke factoren zijn van invloed geweest op het functioneren van de interne organisatie van Actal?*
5. *Heeft Actal zijn werkzaamheden onafhankelijk uitgevoerd?*

Deze vragen zijn deels beantwoord op basis van de verzamelde gegevens en deels door een aantal aanvullende interviews met leden van het College, het secretariaat van Actal en contactpersonen op het Ministerie van Economische Zaken (vooral de contactpersonen voor personeelszaken en financiële zaken; zie verder bijlage 1).

Uitvoering van de kerntaak

De kerntaak van Actal is het adviseren van regering en beide kamers der Staten-Generaal over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van voorgenomen wet- en regelgeving. De evaluatie diende dan ook goed inzicht te bieden in de wijze waarop Actal

deze kerntaak heeft uitgevoerd. Hierbij heeft vooral de wijze van selecteren van de adviesaanvragen (dossiers) en de totstandkoming van adviezen aandacht gekregen. Ten aanzien van dit aspect zijn antwoorden gezocht op de volgende onderzoeksvragen:

6. *Hoeveel adviesaanvragen (dossiers) zijn aan Actal voorgelegd? Van wie waren deze afkomstig? Op wiens initiatief zijn deze aanvragen ingediend? Betrof het formele of informele aanvragen?*
7. *In hoeverre is Actal vroegtijdig betrokken geweest bij de totstandkoming van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving?*
8. *Heeft Actal de procedure voor het selecteren van dossiers (die wel of niet in aanmerking komen voor een advies) nageleefd?*
9. *Hoe vaak en in welke gevallen heeft Actal expert- of bedrijvenpanels ingeschakeld of externe onderzoeken laten uitvoeren voordat adviezen werden uitgebracht?*
10. *Hoeveel (gevraagde en ongevraagde) adviezen heeft Actal uitgebracht?*
11. *Wat was de aard van deze adviezen (de dictums)?*
12. *In hoeverre hadden de adviezen betrekking op de gehanteerde toetsingscriteria (oftewel: in hoeverre had Actal kritiek op de kwantificering en onderbouwing van administratieve lasten, op de aandacht voor alternatieven en op de keuze voor het minst belastende alternatief)?*
13. *Wat was de doorlooptijd van de afhandeling van dossiers? Heeft Actal de adviezen tijdig uitgebracht?*
14. *Hoeveel adviezen over departementale actieprogramma''s heeft Actal uitgebracht?*
15. *Welke factoren zijn van invloed geweest op de uitvoering van de adviestaak van Actal?*

Deze vragen zijn beantwoord op basis van de verzamelde gegevens over de adviesaanvragen en een aantal aanvullende interviews met leden van het College en het secretariaat van Actal (zie verder bijlage 1).

De externe contacten van Actal

Voor het optimaal uitvoeren van zijn kerntaak (advisering over concrete dossiers en departementale actieprogramma's) onderhoudt Actal veel contacten met departementen en andere partijen. Deze contacten hebben vooral betrekking op concrete dossiers en op het proces van verinnerlijking van de aandacht voor administratieve lasten binnen departementen. Daarnaast worden ook contacten onderhouden met bijvoorbeeld werkgevers- en brancheorganisaties en de pers. Ten slotte is ook een aantal conferenties en seminars georganiseerd. Door inzicht te krijgen in de externe contacten van Actal is enerzijds vastgesteld in hoeverre Actal pro-actief is opgetreden (*agendasetting*) en anderzijds of Actal in voldoende mate bekendheid heeft gegeven aan zijn bijdrage aan realisering van de kabinetsdoelstelling om de administratieve lastendruk als gevolg van wet- en regelgeving te verlichten.

Ten aanzien van dit aspect zijn antwoorden gezocht op de volgende onderzoeksvragen:

16. *Hoe vaak heeft het College bestuurlijk overleg gevoerd? Met welke partijen (nationaal, internationaal, decentraal, ZBO's en dergelijke)? Met welk doel? Waarover? Waarover zijn afspraken gemaakt? Met welk resultaat?*
17. *Hoeveel executive lunches heeft Actal georganiseerd? Met welke partijen? Met welk doel? Waarover? Met welk resultaat?*
18. *Op welke wijze en met welk resultaat heeft het secretariaat contacten onderhouden met departementale coördinatoren, dossierhouders (contactambtenaren op departementen), Raad van State en Tweede Kamer, koepel- en brancheorganisaties en andere organisaties?*
19. *Hoeveel conferenties en seminars heeft Actal georganiseerd? Met welke partijen? Met welk doel? Waarover? Met welk resultaat?*
20. *Hoeveel publicaties en artikelen heeft Actal verzorgd? Met welk doel? Voor welke doelgroep?*
21. *Hoeveel persberichten heeft Actal uitgebracht en hoeveel persconferenties heeft Actal georganiseerd? Tot welke aandacht in de pers heeft dat geleid?*
22. *Welke factoren zijn van invloed geweest op de aard, de intensiteit en de resultaten van de externe contacten van Actal?*

Deze vragen zijn deels beantwoord op basis van de verzamelde gegevens en deels door een aantal aanvullende interviews met leden van het College en het secretariaat van Actal. Ook in het impactonderzoek is een aantal van deze vragen en aspecten aan de orde geweest (zie verder bijlage 1).

De impact van Actal

Vooruitlopend op dit evaluatieonderzoek heeft Actal door Regioplan een onderzoek laten uitvoeren naar de bijdrage die Actal tot oktober 2002 heeft geleverd aan het proces van verinnerlijking binnen de departementen (de impact). Dit onderzoek moest de werking beoordelen van de verschillende instrumenten die Actal ter beschikking heeft, mogelijke knelpunten identificeren en mogelijke verbeteringen aangeven. De antwoorden op de volgende onderzoeksvragen uit het impactonderzoek zijn overgenomen uit het impactonderzoek:

23. *In welke fase van het proces van verinnerlijking bevinden zich de verschillende departementen?*
24. *Op welke wijze en in welke mate heeft Actal bijgedragen aan het proces van verinnerlijking in de verschillende departementen?*
25. *Zijn de indieners van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving tevreden over de ondersteuning die zij daarbij van Actal hebben ontvangen? Hoe beoordelen zij de concrete inzet van de instrumenten waarover Actal beschikt?*

26. *Is er, blijkens de meest recent uitgebrachte adviezen van Actal, nog sprake van incidentele of structurele tekortkomingen in de voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving? Zo ja, wijzen deze tekortkomingen op problemen bij de verinnerlijking van de aandacht voor de vermindering van de administratieve belasting voor het bedrijfsleven bij de wet- en regelgevers?*

Het voldoen aan formele verplichtingen

Ten slotte is in het evaluatieonderzoek vastgesteld of Actal de materiële en formele bepalingen van het Instellingsbesluit en de Kaderwet voldoende heeft nageleefd. Deze bepalingen hebben bijvoorbeeld betrekking op de taakinvulling, de te volgen besluitvormingsprocedures, de jaarlijks op te stellen begrotingen, werkprogramma's en jaarverslagen, de te hanteren adviestermijnen en de openbaarheid van adviezen. Ten aanzien van dit aspect zijn antwoorden gezocht op de volgende onderzoeksvragen:

27. *Zijn de materiële en formele bepalingen van de Kaderwet adviescolleges nageleefd?*
28. *Zijn de materiële en formele bepalingen van het Instellingsbesluit nageleefd?*

Deze vragen zijn deels beantwoord op basis van te verzamelen gegevens en deels door een aantal aanvullende interviews met leden van het College, het secretariaat van Actal en contactpersonen op het Ministerie van Economische Zaken (vooral de verantwoordelijke voor het beleidsterrein administratieve lasten; zie verder bijlage 1).

3 DE INTERNE ORGANISATIE VAN ACTAL

Voordat in het volgende hoofdstuk de uitvoering van de adviestaken door Actal aan de orde komt, behandelt dit hoofdstuk de interne organisatie van Actal. Paragraaf 3.1 gaat in op de administratieve organisatie en de gevolgde procedures. Vervolgens worden de efficiency en doeltreffendheid van de interne werkwijze en de werkverdeling (paragraaf 3.2) en het financiële beheer (paragraaf 3.3) besproken. Ten slotte wordt in paragraaf 3.4 de vraag beantwoord of Actal in zijn taakuitvoering voldoende onafhankelijkheid heeft betracht. Ten slotte bevat paragraaf 3.5 een aantal conclusies over het functioneren van de interne organisatie.

3.1 Administratieve organisatie en procedures

In overleg met de secretaris van Actal heeft het Ministerie van Economische Zaken (EZ) in juli 2000 een eerste versie opgesteld van de beschrijving van de Administratieve Organisatie (AO) en de procedures die Actal daarbij diende te volgen. In deze AO worden onder andere de procedures voor het beheer van de financiën, het opstellen van begrotingen, de wijze van betalingen, inkoop van materieel, beheer van vaste activa en het inhuren van externe deskundigen beschreven. In december 2001 volgde een aanvulling op deze AO, waarin de te volgen procedures voor het opstellen van een werkprogramma en een jaarverslag, de financiële verantwoording en het personeelsbeleid (met betrekking tot de aanpassing van de formatie, werving en selectie, aanstellen van stagiairs, opleiding, personeelsbeoordeling en salarisaanpassingen) nader worden ingevuld.

In de procedures van de AO speelt de relatie met het DG Marktordening en Energie (voorheen met het DG Economische Structuur) van het Ministerie van EZ een belangrijke rol. De medewerkers van Actal hebben een tijdelijk dienstverband in algemene rijksdienst, maar zijn formatief bij dit DG geplaatst. Daar is dan ook grotendeels de uitvoering van het personeelsbeleid ondergebracht, bijvoorbeeld de salarisadministratie en de verlof- en verzuimregistratie. Ook bij de uitvoering van het financieel beleid speelt het genoemde DG een belangrijke rol, bijvoorbeeld bij het goedkeuren van begrotingen en het toekennen van voorschotten.

Aangezien de AO nauwelijks betrekking had op de uitvoering van de kerntaken van Actal, was deze voor de meeste medewerkers ook nauwelijks bekend of relevant. Binnen Actal hadden vooral de secretaris en de beleidsondersteuner met de AO-procedures te maken, en binnen EZ de vaste contactpersonen voor personeelszaken en financiën.

Actal heeft, voor zover we in dit onderzoek hebben kunnen vaststellen, de procedures uit de AO goed gevolgd. De AO bevatte op zich heldere procedures, die houvast boden aan de secretaris en beleidsondersteuner van Actal. De praktische problemen waar Actal in de eerste maanden na de start tegenaan liep, bijvoorbeeld over het uitblijven van voorschotten voor de financiering van kantoormateriaal, waren deels te wijten aan het feit dat er nog onduidelijkheden bestonden in de samenwerkingsrelatie met EZ en deels aan het bureaucratisch karakter van de procedures binnen EZ waarmee Actal te maken kreeg. De AO droeg eraan bij dat deze aanloopproblemen na enige maanden overwonnen konden worden. De aanvulling op de AO van december 2001 beschreef grotendeels de in de voorafgaande anderhalf jaar ontstane situatie en procedures. Een aspect dat overigens niet in de AO is beschreven betrof de aansluiting op het netwerk van EZ. Hoewel Actal aangesloten was op het netwerk van EZ ontbrak er een duidelijke *service agreement* tussen Actal en EZ. Dit heeft in de loop der tijd enige malen tot misverstanden en irritatie over en weer geleid. Actal heeft het sluiten van een dergelijke overeenkomst met EZ wel bepleit, maar het is er niet van gekomen.

3.2 Interne werkwijze en werkverdeling

Het College van Actal heeft in het overleg met EZ over de opzet van Actal een duidelijke keuze gemaakt voor een klein en flexibel opererend secretariaat. De drie leden van het College werden bijgestaan door de volgende medewerkers:

- één secretaris;
- zes beleidsmedewerkers (waarvan drie seniorbeleidsmedewerkers);
- één beleidsondersteuner;
- één secretaresse.

Deze formatie is overigens pas in de loop van 2001 definitief ingevuld. Daarvoor is er wel enige malen tijdelijke ondersteuning geweest van uitzendkrachten en van een financieel expert. Ook was er in het begin nog een kwartiermaker vanuit EZ bij Actal gedetacheerd. Het verloop van de medewerkers is beperkt geweest. Er is tot eind 2002 slechts één beleidsmedewerker en één secretariaatsmedewerker vervangen.

De beschikbare formatie en de kwalificaties van de medewerkers op het secretariaat van Actal worden door de verschillende betrokkenen (College, secretaris, medewerkers zelf en EZ) als adequaat bestempeld. Actal is in de afgelopen tweeënhalf jaar in staat geweest om met de beschikbare medewerkers de taken naar behoren uit te voeren. Dit betreft vooral de uitvoering van de kerntaak, het uitbrengen van adviezen over voorstellen van nieuwe wet- en regelgeving.

Het College heeft bijna wekelijks vergaderd. Ook de medewerkers van het secretariaat hebben wekelijks een stafoverleg gehouden, maar zij namen daarnaast ook deel aan de Collegevergaderingen. College en medewerkers hebben verder vier keer een werkconferentie gehouden, waar vooral aandacht werd besteed aan de doelstelling, het werkprogramma en de werkwijze van Actal. Van alle wekelijkse vergaderingen en de vier werkconferenties zijn gedetailleerde verslagen gemaakt.

Taakverdeling
Vanaf het begin waren één of twee beleidsmedewerkers verantwoordelijk voor de contacten met elk van de departementen en voor de afhandeling van de adviesaanvragen van die departementen. Elke beleidsmedewerker onderhield op deze wijze met één tot drie departementen contacten. De contacten met de Eerste en Tweede Kamer werden door de secretaris van Actal onderhouden en die met de Raad van State door één van de seniorbeleidsmedewerkers.

Voorts waren de secretaris van Actal en twee seniorbeleidsmedewerkers verantwoordelijk voor de aansturing van drie zogenaamde *departementsoverstijgende clusters*. In het eerste jaar waren dit de clusters duurzame economische ontwikkeling, verkeer-vervoer en sociaal-fiscaal. In 2001 werden de eerste twee clusters samengevoegd tot het cluster economie-ruimte-veiligheid. De cluster sociaal-fiscaal bleef bestaan en een nieuw cluster voedselveiligheid werd opgezet. Ook was één van de seniorbeleidsmedewerkers verantwoordelijk voor het thema ICT en administratieve lasten.

Ten slotte waren één of meer van de medewerkers verantwoordelijk voor de uitvoering van zogenaamde *projecten*. Deze projecten betroffen onder andere:
- het opstellen van werkprogramma's, jaarverslagen en andere publicaties;
- het begeleiden van externe onderzoeken;
- het organiseren van lunchbijeenkomsten, conferenties en seminars;
- het ontwikkelen van de website.

De taakverdeling wordt door het College en de medewerkers van Actal positief ervaren. Het stelde de beleidsmedewerkers in staat om binnen een beperkt aantal departementen goede contacten op te bouwen en expertise op de bijbehorende beleidsterreinen te ontwikkelen. Hierdoor konden zij de adviesaanvragen uit die departementen in de meeste gevallen naar tevredenheid afhandelen. Op momenten dat beleidsmedewerkers teveel adviesaanvragen uit hun departementen te verwerken hadden en bij afwezigheid vanwege vakantie of ziekte, slaagden de beleidsmedewerkers er goed in om zo nodig de behandeling van adviesaanvragen of andere taken van elkaar over te nemen. Aan de behandeling van adviesaanvragen werd steeds absolute prioriteit gegeven. Omdat de hiermee gemoeide tijdbesteding moeilijk vooraf te plannen was, kon soms te weinig tijd worden besteed aan de projecten. Dit ging dan

ten koste van de voortgang van projecten. Volgens de secretaris en de medewerkers van het secretariaat zou de uitvoering van projecten gebaat zijn geweest bij een iets ruimere formatie.

Samenwerkingsrelaties binnen Actal
De relatie tussen de drie collegeleden, de secretaris en de medewerkers van Actal is volgens elk van hen vanaf het begin bijzonder open en informeel geweest. Opvallend is bijvoorbeeld dat alle medewerkers de wekelijkse vergaderingen van het College bijwoonden en daar konden bijdragen aan de menings- en besluitvorming. Dit heeft ertoe bijgedragen dat het algemene beleid en de werkwijze van Actal voor alle betrokkenen helder was en er een sterk gevoel van gezamenlijkheid ontstond.

De leden van het College hebben zich in het begin ook zeer actief bemoeid met de ontwikkeling van het werkprogramma en de werkwijze van Actal. Vooral tijdens de vier werkconferenties, waar alle collegeleden en medewerkers aan deelnamen, vormde dit een belangrijk onderwerp van gesprek.

Een belangrijk uitgangspunt van Actal is, dat de beleidsmedewerkers van Actal zich niet door de departementen moeten laten verleiden om invulling te geven aan taken en verantwoordelijkheden die bij de departementen zelf liggen. Die blijven immers primair verantwoordelijk voor het terugdringen van bestaande en voorkomen van nieuwe administratieve lasten. Op het moment dat zich tussen Actal en de departementen belemmeringen voordeden in de voortgang van de werkzaamheden of deze in stroperige bureaucratie dreigden te verzanden, werd zo nodig het College 'in stelling' gebracht. Leden van het College schroomden niet om op gepaste momenten contact te zoeken met bewindslieden of met de bestuurlijke top van departementen, teneinde duidelijkheid te scheppen over de taken en verantwoordelijkheden van Actal enerzijds en de departementen anderzijds. Actal heeft in de initiële contacten met de politieke en bestuurlijke top van de verschillende departementen aangekondigd dat het zo nodig op deze wijze zou optreden (zie hierover ook hoofdstuk 5). In het impactonderzoek is duidelijk geworden dat vooral de bij adviesaanvragen betrokken beleidsdirecties deze werkwijze van Actal lang niet altijd op prijs stelden, maar in de meeste gevallen leverde dit toch de door Actal gewenste resultaten op.

Samenwerking tussen Actal en EZ
Zowel Actal als de contactpersonen voor personeelszaken en financiële zaken van het DG Marktordening en Energiebeheer van het Ministerie van EZ hebben aangegeven tevreden te zijn over de samenwerking tussen beide partijen op het terrein van personeelszaken, financiële zaken en facilitaire ondersteuning. De ondersteuning die EZ op deze terreinen aan Actal geeft ontlast het kleine team van medewerkers van Actal. Wel blijkt de beleidsondersteuner

in de praktijk veel van zijn tijd aan deze zaken te moeten besteden zodat hij minder toekomt aan het ondersteunen van de beleidsmedewerkers dan wenselijk wordt geacht.

In het begin waren er weliswaar enige aanloopproblemen, bijvoorbeeld ten aanzien van het uitbetalen van voorschotten en het oplossen van huisvestings- en netwerkproblemen, maar die konden in de meeste gevallen vrij snel worden opgelost. Er hebben zich sindsdien geen structurele problemen in de samenwerking voorgedaan. In dit kader moet wel opgemerkt worden dat ook het Ministerie van EZ niet veel ervaring had met het opzetten van en werken met organisaties zoals Actal.

Er zijn twee zaken die volgens Actal nog wel enige verbetering behoeven. Ten eerste zou het Ministerie van EZ sneller en explicieter officiële goedkeuring van de begroting moeten geven. Dit zou enerzijds onnodige onzekerheid over de beschikbare financiële kaders kunnen wegnemen en anderzijds een geruststelling betekenen voor de secretaris van Actal. Deze kan namelijk persoonlijk aansprakelijk gesteld worden in geval van onregelmatigheden.
Ten tweede zou een *service agreement* tussen EZ en Actal meer duidelijkheid kunnen scheppen over het gebruik van het EZ-netwerk en bijdragen aan het sneller oplossen van storingen.

3.3 Financieel beheer

Actal krijgt van het DG Marktordening en Energiebeheer van het Ministerie van EZ kwartaalvoorschotten op basis van vastgestelde begrotingen, een liquiditeitsoverzicht, een bankafschrift en een overzicht van aangegane verplichtingen. Financiële jaarafrekeningen moeten voor 1 april van het volgende jaar bij EZ worden ingediend. Opgemerkt moet worden dat Actal niet of nauwelijks belast is met de financiële aspecten van huisvesting en personeel. Die taak ligt vrijwel volledig bij EZ. Begrotingen en afrekeningen beperken zich dan ook vooral tot kosten van materieel en externe onderzoeken.

Volgens het Ministerie van EZ is het financiële beheer door Actal en de verantwoording hierover correct en zorgvuldig te noemen. Ook volgens de twee tot nu uitgegeven accountansverklaringen, over de jaren 2000 en 2001, is de financiële verslaggeving in overeenstemming met de in Nederland algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaggeving en 'voldoet Actal aan de hiervoor genoemde eisen'.

De voorstellen die de accountant in de managementletter bij de accountantsverklaring over 2000 deed, over betere bewaking van de afloop van verplichtingen en het beter bewaren van onderliggende stukken, heeft Actal volgens de accountantsverklaring over 2001 ook opgevolgd. Overigens deed de accountant in de accountantsverklaring over 2000 ook een aantal

voorstellen in de richting van EZ, die door EZ niet werden overgenomen. EZ bleek niet bereid om gangbare interne procedures aan te passen.

In de managementletter bij de accountantsverklaring over 2001 deed de accountant het voorstel om de kleine kas bij een ander onder te brengen dan bij de functionaris die ook de financiële administratie voert en om periodiek kascontrole uit te voeren. Ook deze voorstellen zijn door Actal opgevolgd.

3.4 Onafhankelijkheid van Actal

Volgens het Instellingsbesluit en de Kaderwet adviescolleges heeft Actal tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren. De vraag of Actal deze taak in onafhankelijkheid heeft kunnen uitvoeren kan bevestigend beantwoord worden. Zowel het eerder gehouden impactonderzoek als dit evaluatieonderzoek heeft geen signalen opgeleverd waaruit zou blijken dat Actal niet onafhankelijk heeft kunnen opereren.

Het Ministerie van EZ, dat zowel beleidsmatig als in faciliterende zin een bijzondere band heeft met Actal, heeft steeds loyaal ondersteuning geboden aan Actal en op generlei wijze de beleidsvrijheid van Actal ingeperkt. Actal heeft zich in zijn reacties op adviesaanvragen en departementale actieprogramma's afkomstig van het Ministerie van EZ ook steeds onafhankelijk getoond. Vanwege de beleidsmatige verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ voor het beleidsterrein administratieve lastendruk, stelde Actal zich volgens eigen zeggen ook jegens dit departement kritisch op. Ook in de bijdrage aan de Invitational Conference over ICT en administratieve lasten (zie ook hoofdstuk 5), alsmede in de ontwikkeling van de eigen clusteraanpak, heeft Actal zich niet laten bepalen door inzichten en opvattingen van het Ministerie van EZ.

3.5 Conclusies

Op basis van het eerder uitgevoerde impactonderzoek en dit evaluatieonderzoek kan geconcludeerd worden dat de interne werkwijze en werkverdeling van Actal efficiënt en doeltreffend is geweest. Met een relatief klein College en secretariaat heeft Actal in korte tijd een groot aantal activiteiten uitgevoerd (zie daarvoor hoofdstuk 4) en een behoorlijke impact gehad op de departementen (zie daarvoor hoofdstuk 6). Ook heeft Actal zijn taken op een onafhankelijke wijze kunnen uitvoeren en heeft het een goed financieel beheer gevoerd.
Factoren die hebben bijgedragen tot een goed functioneren van de interne organisaties van Actal zijn:

- een daadkrachtig College, dat vanaf het begin een helder beleid heeft uitgestippeld, scherp aanstuurde op het maken van duidelijke werkafspraken (zowel intern als met de departementen) en de medewerkers in het ontwikkelen van werkrelaties met de departementen waar nodig bijstond;
- een nauwe werkrelatie tussen de leden van het College en de medewerkers op het secretariaat;
- een klein secretariaat met goed gekwalificeerde medewerkers, die zich snel in de materie wisten in te werken, de uit te voeren taken op een efficiënte wijze wist te verdelen en zo nodig taken van elkaar konden overnemen;
- een in materieel opzicht goed geoutilleerd secretariaat;
- op uitvoerend niveau goede samenwerking met en ondersteuning van het Ministerie van EZ op het terrein van personeelszaken en financieel beheer;
- voldoende budgettaire middelen om gewenst geachte activiteiten op te zetten en uit te voeren.

Er zijn twee zaken die volgens Actal enige verbetering behoeven:

- het Ministerie van EZ zou sneller en explicieter een officiële goedkeuring van de begroting moeten afgeven;
- een *service agreement* tussen het Ministerie van EZ en Actal zou meer duidelijkheid kunnen scheppen over het gebruik van het EZ-netwerk en bijdragen aan het sneller oplossen van storingen.

4 UITVOERING VAN DE KERNTAAK VAN ACTAL

De kerntaak van Actal is het adviseren van regering en beide kamers der Staten-Generaal over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van voorgenomen wet- en regelgeving en het adviseren over de departementale actieprogramma's inzake reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van bestaande regelgeving. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe Actal deze kerntaak heeft uitgevoerd. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het aantal adviesaanvragen (paragraaf 4.1);
- de betrokkenheid van Actal bij de totstandkoming van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving (paragraaf 4.2);
- de selectie van adviesaanvragen voor advisering (paragraaf 4.3;
- het gebruik van expertpanels, bedrijvenpanels en externe onderzoeken bij de beoordeling van adviesaanvragen (paragraaf 4.4);
- het aantal en de aard van de uitgebrachte adviezen (paragraaf 4.5);
- het gebruik van de toetsingscriteria (paragraaf 4.6);
- de doorlooptijd van de adviestrajecten (paragraaf 4.7);
- advisering over departementale actieprogramma's (paragraaf 4.8);
- de conclusies over het uitvoeren van de kerntaak door Actal (paragraaf 4.9).

4.1 De adviesaanvragen

Tussen mei 2000 en december 2002 heeft Actal in totaal 466 voorstellen voor nieuwe wet- of regelgeving behandeld (zie tabel 4.1). Van deze 466 voorstellen waren er op 31 december 2002 nog 46 in behandeling en waren er inmiddels 420 afgesloten (zie verder paragraaf 4.5).

Tabel 4.1 Aantal adviesaanvragen aan Actal tot en met 31 december 2002

	Aantal	Percentage
Afgesloten adviesaanvragen	420	90%
Adviesaanvragen in behandeling	46	10%
Totaal	466	100%

De meeste voorstellen waren afkomstig van de ministeries van LNV (100), VROM (88), Financiën (84) en VWS (68) (zie tabel 4.2). Van BZK (4) en OCenW (3) waren de minste voorstellen afkomstig, omdat deze ministeries nauwelijks wet- en regelgeving ontwikkelen die administratieve lasten voor het bedrijfsleven veroorzaakt.

Tabel 4.2 Herkomst van adviesaanvragen aan Actal[1]

Ministerie	Aantal	Percentage
LNV	100	21%
VROM	88	18%
Financiën	84	17%
VWS	68	14%
V&W	43	9%
SZW	42	9%
EZ	27	6%
Justitie	23	5%
BZK	4	1%
OCenW	3	1%
Totaal	482	100%

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat ongeveer 85 procent van de voorstellen voor nieuwe wet- of regelgeving op initiatief van de departementen zelf aan Actal is gezonden. In verreweg de meeste gevallen was hierbij overigens geen formele schriftelijke adviesaanvraag van de verantwoordelijke bewindspersoon gevoegd, maar werd het voorstel voor advies aangeboden door ambtenaren die inhoudelijk bij de totstandkoming van de voorstellen betrokken waren (zie ook paragraaf 4.2). Ongeveer vijftien procent van de voorstellen is door de departementen pas aan Actal aangeboden voor advisering nadat hier door Actal nadrukkelijk om was verzocht.

Vooral in de begintijd moest Actal vaak bij departementen aandringen op het voor advies voorleggen van voorstellen. In de loop van de tijd stuurden departementen vaker op eigen initiatief voorstellen voor advies naar Actal. Actal verzamelde systematisch informatie over ophanden zijnde voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving. Deze informatie werd gehaald uit de wetgevingsprogramma's van de verschillende departementen en of ingewonnen via contacten met de departementale coördinatoren, met het Steunpunt Voorgenomen Regelgeving en met de Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid (WKB) van het Ministerie van Justitie. Dit heeft er mede toe geleid dat er, vanuit het oogpunt van administratieve lastendruk, steeds minder relevante voorstellen aan de Ministerraad zijn aangeboden zonder dat Actal hiervan kennis had genomen. Op basis van dit evaluatieonderzoek kon niet worden vastgesteld hoeveel relevante voorstellen toch aan de aandacht van Actal zijn ontsnapt. Volgens Actal was dit eind 2002 nog maar een gering percentage.

[1] Er is een aantal aanvragen afkomstig van meerdere departementen tegelijk, zodat het totaal uitkomt boven het totaal aantal adviesaanvragen.

4.2 Betrokkenheid van Actal bij totstandkoming van voorstellen

Actal heeft bewust gekozen voor het beperken van contacten tussen de medewerkers van Actal en de ambtenaren die inhoudelijk bij de totstandkoming van de voorstellen betrokken zijn. Een belangrijke reden hiervoor is dat het faciliteren en ondersteunen van departementen volgens het Instellingsbesluit geen onderdeel uitmaakt van het formele takenpakket van Actal. Ook beschikt Actal over een kleine staf, die zich onmogelijk diepgaand kan bezighouden met de ontwikkeling van wet- en regelgeving. Verder wilde Actal niet teveel de verantwoordelijkheid van de departementen overnemen, bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de kwantificering van de verwachte administratieve lasten en voor het ontwikkelen van minder belastende alternatieven. Deze verantwoordelijkheid van de departementen omhelst niet alleen het ontwikkelen van goede voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving, maar ook het opbouwen van een infrastructuur op basis waarvan administratieve lastendruk gemeten kan worden (vooral door het gebruik van nulmetingen en standaardkostenmodellen). Actal heeft er in de afgelopen jaren bij de departementen dan ook bij voortduring op aangedrongen om deze infrastructuur binnen de departementen op te bouwen en zo meer inzicht te krijgen in mogelijkheden om bij te dragen aan de algemene kabinetsdoelstelling om de administratieve lastendruk met 25 procent te verminderen (zie ook paragraaf 4.8). Uit het impactonderzoek en de departementale actieprogramma's blijkt het aandringen van Actal ook succes gehad te hebben.

Over het algemeen is de vroegtijdige betrokkenheid van medewerkers van Actal bij de totstandkoming van voorstellen binnen de departementen dus beperkt. Alleen bij de belangrijkste dossiers, die substantiële administratieve lasten veroorzaken, streeft Actal ernaar om contact te leggen met de ambtenaren die inhoudelijk bij de totstandkoming van de voorstellen betrokken zijn, ruim voordat er sprake is van een adviesaanvraag. In de meeste andere gevallen zijn er pas contacten vlak voor of nadat er sprake is van een adviesaanvraag. In de vroegtijdige contacten met de departementen beperken de medewerkers van Actal zich over het algemeen tot het toelichten van het doel van de toets van Actal en van de te hanteren toetsingscriteria. Dit heeft ertoe bijgedragen dat de kwaliteit van voorstellen op het punt van administratieve lasten na verloop van tijd steeds beter werd. In het impactonderzoek hebben veel respondenten wel opgemerkt dat Actal zich nog teveel als toetser blijft opstellen en zich te weinig heeft ontwikkeld tot een expertisecentrum op het terrein van administratieve lastendruk. Actal benadrukt in dit kader dat men over te beperkte menskracht beschikt om de rol van adviseur veel verder uit te bouwen, maar vooral ook dat men niet werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de departementen kan, mag en zal overnemen.

In het dossieronderzoek is geprobeerd vast te stellen in hoeverre Actal reeds telefonische, schriftelijke of persoonlijke contacten had met de ambtenaren die inhoudelijk bij de totstand-

koming van de voorstellen betrokken waren, voordat er sprake was van een (formele) adviesaanvraag. Dit bleek in een aantal gevallen niet goed uit de afgesloten dossiers op te maken[2]. Hoewel hierover in staf- en collegevergaderingen wel regelmatig mondeling en/of schriftelijk gerapporteerd werd, zijn van veel informele contacten en gesprekken geen notities in de dossiers opgenomen. Tijdens het interview met de secretaris van Actal is de suggestie gedaan om de contacten met contactambtenaren gedurende een adviestraject beter bij te houden, bijvoorbeeld in de vorm van een logboek, en dit overzicht na afsluiting van het adviestraject in het dossier op te nemen.

Er is in het dossieronderzoek wel een groot verschil waargenomen tussen de adviesaanvragen die daadwerkelijk tot een advies van Actal hebben geleid en de adviesaanvragen die door Actal niet voor advisering zijn geselecteerd. Bij ongeveer tweederde van de wel voor advies geselecteerde adviesaanvragen bleek uit de dossiers dat er in enige of ruime mate sprake was van vroegtijdige contacten, terwijl dit bij slechts een vijfde van de niet voor advies geselecteerde adviesaanvragen het geval was. Dit wijst erop dat Actal zijn aandacht vooral wenst te richten op voorstellen met de hoogste impact op de administratieve lastendruk. Dit zal ook in paragraaf 4.3 blijken, waar de selectie van adviesaanvragen aan de orde komt.

4.3 De selectie van adviesaanvragen

In het najaar van 2000 heeft EIM in opdracht van Actal selectiecriteria en een procedure ontwikkeld[3], aan de hand waarvan kon worden vastgesteld of Actal daadwerkelijk advies zou moeten uitbrengen over een ontvangen adviesaanvraag. Actal heeft de door EIM ontwikkelde selectiecriteria na verloop van tijd enigszins aangepast, vooral omdat ze in het gebruik te gedetailleerd bleken. De huidige selectiecriteria (zie box) zijn op de website van Actal gepubliceerd.

[2] Dit komt vooral omdat de dossiers na afsluiting zijn geschoond van werkaantekeningen. Dit wordt gedaan omdat Actal in het Instellingsbesluit expliciet de taak heeft gekregen om na afloop van zijn werkzaamheden de dossiers aan het Ministerie van EZ over te dragen.

[3] S*electieprocedure voor toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving*, EIM, 2000.

Selectiecriteria en -procedure van Actal

Om een beoordeling te kunnen maken van de totale administratieve lasten die voortvloeien uit een voorstel tot wet- of regelgeving, kijkt Actal naar de volgende vier aspecten:
1. het aantal bedrijven (of werknemers) dat onder het voorstel valt;
2. de complexiteit en uitgebreidheid van de informatieverplichting(en) die is (zijn) opgenomen in het voorstel;
3. de tijd die is gemoeid met de informatieverplichting(en);
4. de frequentie van de informatieverplichting(en);
5. het uurtarief dat gemoeid is met het uitvoeren van de informatieverplichting(en).

Actal stelt als voorwaarde dat elk voorstel tot wet- of regelgeving voorzien is van een kwantificering. Op basis van deze kwantificering wordt een voorlopige berekening gemaakt van de totale administratieve lastendruk. Aan de hand daarvan deelt Actal het voorstel in één van de volgende categorieën in:
1. Niet toetsen: hierbij zijn de administratieve lasten inzichtelijk gemaakt en in totaal lager dan € 500.000.
2. Selectief toetsen: hierbij liggen de administratieve lasten tussen € 500.000 euro en € 5.000.000. Indien onvoldoende aandacht is besteed aan alternatieven vindt zeker toetsing plaats. Het College besluit of het voorstel wel of niet wordt getoetst.
3. Zonder meer toetsen: hierbij zijn de administratieve lasten in totaal hoger dan € 5.000.000.

In alle gevallen waarin de lasten niet inzichtelijk zijn gemaakt wordt getoetst.

Uit de honderd onderzochte dossiers van niet voor advies geselecteerde adviesaanvragen blijkt dat de belangrijkste reden om een voorstel niet te toetsen (83% van de niet-geselecteerde aanvragen) gelegen is in het feit dat de verwachte administratieve lasten minder zullen zijn dan € 500.000 (zie tabel 4.3). Het komt slechts incidenteel voor (bij slechts 3% van de niet-geselecteerde aanvragen) dat de administratieve lasten in een voorstel meer dan € 500.000 bedragen, maar dat het voorstel toch niet wordt geselecteerd voor toetsing (in het kader van selectief toetsen).

Andere redenen om voorstellen niet te toetsen zijn bijvoorbeeld:
- het voorstel is reeds bij de Tweede Kamer ingediend of inmiddels ingetrokken;
- er bestaat geen alternatief voor de alternatieve lasten, bijvoorbeeld omdat het gaat om implementatie van Europese regelgeving of omdat de administratieve lasten feitelijk voortkomen uit bestaande wet- en regelgeving;
- er is sprake van een subsidieregeling (die niet als administratieve lasten worden aangemerkt) of een regeling waarvan op vrijwillige basis gebruik gemaakt kan worden;
- er is sprake van een niet-complexe of beperkte informatievoorziening.

Tabel 4.3 Reden van niet-selecteren van adviesaanvragen door Actal (N=100 van de 304 niet door Actal voor advies geselecteerde adviesaanvragen)

	Aantal	Percentage
Administratieve lasten < € 500.000	83	83%
Administratieve lasten € 500.000 <> € 5.000.000, maar niet in steekproef	3	3%
Andere reden	14	14%
Totaal	100	100%

Actal denkt dat het zijn besluit om voorstellen niet voor advies te selecteren goed aan de departementen kan duidelijk maken. Dit besluit wordt over het algemeen schriftelijk toegelicht. In het impactonderzoek is gebleken dat ook de departementen tevreden zijn over de gehanteerde selectiecriteria en ook over de wijze waarop deze worden gehanteerd. De selectiecriteria worden over het algemeen gezien als transparant en rationeel. De door Actal gehanteerde selectiecriteria blijken in de praktijk goed bruikbaar te zijn. Hoewel de redenen voor het niet selecteren van voorstellen wel in verslagen van collegevergaderingen worden genoemd, zou Actal deze in de dossiers nauwkeuriger kunnen registreren.

Van de in totaal 465 ontvangen adviesaanvragen heeft tot en met 31 december 2002 ongeveer een kwart geleid tot een advies en zijn er 304 aanvragen niet voor advies geselecteerd (zie tabel 4.4). Er waren op 31 december 2002 nog 46 aanvragen in behandeling.

Tabel 4.4 Door Actal wel en niet voor advies geselecteerde voorstellen

	Aantal	Percentage
Geselecteerd voor advies	116	25%
Niet geselecteerd voor advies	304	65%
Nog in behandeling	46	10%
Totaal	466	100%

Van het ministerie met de meeste adviesaanvragen (LNV; ruim 20% van de aanvragen) zijn relatief veel aanvragen niet voor advies geselecteerd (zie tabel 4.5). Van de niet-geselecteerde aanvragen is 25 procent afkomstig van LNV, terwijl maar ruim tien procent van de adviezen aanvragen van LNV betreft. Dit komt onder andere omdat LNV relatief veel voorstellen aan Actal voorlegt, ook als er nauwelijks sprake is van administratieve lasten. Ook heeft de wet- en regelgeving van LNV vaak betrekking op een beperkte sector. Departementen die relatief veel van hun aanvragen voor advies geselecteerd zien zijn VROM, SZW en EZ.

Tabel 4.5 Overzicht van adviesaanvragen, naar departement [4]

Departement	In behandeling genomen dossiers		Niet geselecteerde dossiers		Uitgebrachte adviezen		In behandeling op 31 december 2002	
	Aantal	*%*	*Aantal*	*%*	*Aantal*	*%*	*Aantal*	*%*
LNV	100	21%	79	25%	13	11%	8	17%
VROM	88	18%	47	15%	32	26%	9	19%
Financiën	84	17%	61	20%	22	18%	1	2%
VWS	68	14%	46	15%	13	11%	9	19%
V&W	43	9%	28	9%	10	8%	5	10%
SZW	42	9%	22	7%	17	14%	3	6%
EZ	27	6%	13	4%	9	7%	5	10%
Justitie	23	5%	14	5%	5	4%	4	8%
BZK	4	1%	1	0%	0	0%	3	6%
OCenW	3	1%	1	0%	1	1%	1	2%
Totaal	482	100%	314	100%	122	100%	48	100%

4.4 Het inwinnen van extern advies

Actal maakt incidenteel gebruik van de mogelijkheid om extern informatie of advies in te winnen, door middel van expertpanels, bedrijvenpanels en externe onderzoeken. In deze paragraaf wordt aangegeven welke expertpanels, bedrijvenpanels en externe onderzoeken uitgevoerd zijn ten behoeve van het opstellen van concrete adviezen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de niet aan adviezen gerelateerde expertpanels en externe onderzoeken.

Bij twee adviesaanvragen heeft Actal expertpanels laten uitvoeren, bij één aanvraag een bedrijvenpanel en bij twee aanvragen een extern onderzoek.

Tabel 4.6 Gebruik door Actal van expert-panels, bedrijvenpanels en externe onderzoeken

Instrument / jaar	Onderwerp	Uitgevoerd door
Expertpanel		
2000	• Wetsvoorstel Verbetering poortwachter	Actal
2001	• Wetsvoorstel Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in de sociale verzekeringen	Actal
Bedrijvenpanel		
2000	• Wetsvoorstel Reprorecht	Actal en EIM
Extern onderzoek		
2001	• De gevolgen van de Wet Suwi voor de administratieve lasten voor bedrijven	EIM
2001	• Belastingplan 2002	Ernst &Young

[4] Er is een aantal aanvragen afkomstig van meerdere departementen tegelijk, zodat het totaal aantal aanvragen en adviezen in deze tabel iets hoger is dan in andere tabellen.

De belangrijkste reden voor Actal om deze instrumenten niet vaker in te zetten is de korte doorlooptijd van de adviestrajecten van Actal.. Het organiseren van panels en onderzoeken neemt relatief veel tijd in beslag en maakt het moeilijker om binnen de adviestermijn (van maximaal vier weken, of bij complexe regelgeving van maximaal acht weken) te blijven. Ook is het Actal enkele keren niet gelukt om de juiste deelnemers voor een expertpanel te vinden, zodat deze uiteindelijk niet zijn gehouden.

Volgens Actal levert het inschakelen van expertpanels of externe deskundigen meer gerichte en relevante informatie op dan het bedrijvenpanel. Dit bedrijvenpanel, bestaande uit circa 500 bedrijven, is door EZ opgezet om over concrete adviesaanvragen feedback van bedrijven te krijgen. Het panel is volgens Actal vaak te grof van samenstelling om goede antwoorden te krijgen op de vaak branche-specifieke vragen. EZ betreurt het dat Actal wil afzien van verder gebruik van het bedrijvenpanel in de huidige opzet. Zo wordt gewezen op het feit dat expertpanels minder representatief zijn dan het bredere bedrijvenpanel. Ook wijst EZ op positieve ervaringen die in Denemarken zijn opgedaan met een vergelijkbaar panel en op positieve ervaringen met het gebruik van het Nederlandse panel in het kader van het European Business Panel. Actal heeft deze Deense ervaringen wel nader onderzocht, maar is tot het oordeel gekomen dat de resultaten hiervan onvoldoende zijn om te besluiten meer gebruik te maken van het bedrijvenpanel.

In het impactonderzoek bleek dat de departementen het inwinnen van extern advies door Actal een goede aanvulling vinden op het gebruik van vaak theoretische rekenmodellen. Het overleggen met en luisteren naar het veld zou de kwaliteit van de adviezen van Actal ten goede komen. Actal wijst er echter op dat het in eerste instantie de taak van de departementen zelf is om in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met het bedrijfsleven dat getroffen wordt door bepaalde administratieve lasten of om aanvullende gegevens te verzamelen op basis waarvan kwantificering van deze lasten beter mogelijk is.

4.5 De uitgebrachte adviezen

Actal heeft tot en met 31 december 2002 in totaal 116 adviezen over voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving uitgebracht. Het belangrijkste onderdeel van een advies, dat over het algemeen kort en krachtig is, is de uitkomst van het toepassen van de toetsingscriteria. Daarnaast spreekt Actal ook een eindoordeel uit in de vorm van één van de volgende vier dictums:

1. *Ja*: het College adviseert het voorstel bij de ministerraad in te dienen (c.q. vast te stellen).
2. *Ja, nadat*: het College adviseert het voorstel bij de ministerraad in te dienen, (c.q. vast te stellen) nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden;

3. *Nee, tenzij*: het College adviseert het voorstel niet bij de ministerraad in te dienen (c.q. vast te stellen) tenzij met zijn opmerkingen rekening is gehouden;
4. *Nee*: het College adviseert het voorstel niet bij de ministerraad in te dienen (c.q. vast te stellen).

In bijna een derde van de adviezen (31%) heeft Actal geadviseerd het voorstel ongewijzigd bij de ministerraad in te dienen (zie tabel 4.8). Het is maar zelden voorgekomen dat Actal adviseerde het voorstel niet bij de ministerraad in te dienen (het dictum *nee*). De vijf keren dat dit wel is gebeurd, betrof het overigens steeds voorstellen die afkomstig waren van het Ministerie van VROM (zie tabel 4.9). In bijna tweederde van de adviezen heeft Actal geadviseerd om het voorstel te amenderen voordat het bij de ministerraad werd ingediend. In 45 procent van de adviezen werd door Actal het dictum *ja, nadat* en in 20 procent van de adviezen het dictum *nee, tenzij* uitgesproken.

De uitgesproken dictums zeggen op zich nog weinig over de inhoud van de adviezen. In paragraaf 4.6 wordt aangegeven welke aspecten van de voorstellen in de adviezen door Actal positief of negatief beoordeeld worden. Ook doet onderstaand overzicht van de dictums geen recht aan het feit dat er tussen mei 2000 en december 2002 sprake is geweest van een positieve ontwikkeling. In paragraaf 4.6 wordt ook duidelijk dat in de voorstellen over het algemeen steeds beter aandacht besteed wordt aan bijvoorbeeld de kwantificering van administratieve lasten. Dit is deels het resultaat van de faciliterende werkzaamheden van Actal in de richting van de departementen.

Tabel 4.8 Dictums van adviezen van Actal

	Aantal	Percentage
Ja	36	31%
Ja, nadat	52	45%
Nee, tenzij	23	20%
Nee	5	4%
Totaal	116	100%

Tabel 4.9 Dictums van adviezen van Actal, naar departement [5]

Departementen	Uitgebrachte adviezen		Dictums			
	Aantal	Percentage	Ja	Ja, nadat	Nee, tenzij	Nee
VROM	32	26%	10	13	4	5
Financiën	22	18%	4	9	9	-
SZW	17	14%	7	8	2	-
LNV	13	11%	6	5	2	-
VWS	13	11%	4	5	4	-
V&W	10	8%	3	5	2	-
EZ	9	7%	2	5	2	-
Justitie	5	4%	2	3	-	-
OCenW	1	1%	-	1	-	-
BZK	0	0%	-	-	-	-
Totaal	122	100%	38 (31%)	54 (44%)	25 (21%)	5 (4%)

4.6 Gebruik van de toetsingscriteria

Actal heeft vanaf het begin bij de toetsing van voorstellen drie criteria gehanteerd (zie onderstaande box). Actal heeft begin 2001 per brief aan alle bewindslieden medegedeeld dat het gebruik van deze criteria aangescherpt zou worden. In aanvulling op deze drie toetsingscriteria, heeft Actal in de loop van 2002 in een aantal adviezen ook aandacht gevraagd voor twee nieuwe aspecten, te weten de compensatie van nieuw ontstane administratieve lasten en de clusteraanpak. Actal hanteerde deze nieuwe aandachtspunten vooral omdat er in 2002 een stagnering van het terugdringen van de administratieve lasten werd gesignaleerd.

Toetsingscriteria van Actal

1. Zijn de administratieve lasten die uit de voorgenomen wet- of regelgeving voortvloeien kwalitatief of kwantitatief voldoende in beeld gebracht?
2. Zijn verschillende alternatieven onderzocht om de te verwachten administratieve lasten te verminderen?
3. Is uiteindelijk gekozen voor het minst belastende alternatief?

In het impactonderzoek is duidelijk geworden dat departementen in algemene zin waardering hebben voor het feit dat Actal zich concentreert op de vraag of indieners van voorstellen een goede onderbouwing en verantwoording geven voor de te verwachten administratieve lasten en dat Actal het doel van de getoetste wet- en regelgeving niet ter discussie stelt.
Toch komt er op dit punt uit de departementen ook kritiek. Beleidsmakers zijn bij de totstandkoming van wet- en regelgeving vooral bezig met het doel en de effectiviteit van beleid

[5] Er zijn een aantal aanvragen afkomstig van meerdere departementen tegelijk, zodat het totaal aantal adviezen in

en eventuele administratieve lasten zijn hieraan over het algemeen ondergeschikt. Actal zou in zijn adviezen te weinig aandacht hebben voor de relatie tussen de administratieve lastendruk en het doel en effectiviteit van de voorgestelde wet- en regelgeving en te weinig aandacht schenken aan reële problemen bij de kwantificering van de administratieve lasten of het vinden van minder belastende alternatieven. Ook zou Actal te vaak onrealistische beoordelingen maken van de haalbaarheid van minder belastende alternatieven. De critici verwachten van Actal een meer inhoudelijke beoordeling van de voorstellen en zeggen daarvoor ook open te staan. De adviezen van Actal worden nu nog vaak gezien als te formeel, technocratisch of mechanistisch en de relevantie als beperkt. Ook de toon van de adviezen en van de bestuurlijke interventies van het College wordt vaak ervaren als negatief-kritisch. Algemeen wordt wel ingezien dat dit op korte termijn het de gewenste resultaten heeft, maar het gevaar bestaat dat het op de lange termijn ook een negatieve invloed heeft op het draagvlak voor de terugdringing van administratieve lasten.

In het dossieronderzoek is vastgesteld of en hoe Actal in zijn adviezen aandacht schenkt aan de hierboven genoemde gehanteerde toetsingscriteria.

Kwantificering
Een goede kwantificering van de te verwachten administratieve lasten vormt voor Actal een eerste voorwaarde om een voorstel goed te kunnen beoordelen. Een gebrekkig inzicht hierin maakt een beleidsmatige keuze voor het terugdringen van administratieve lasten ook erg moeilijk. Blijkens de uitgebrachte adviezen vormt de kwantificering van de administratieve lasten over het algemeen het grootste probleem. In meer dan de helft van de adviezen (53%) heeft Actal hierover een negatief oordeel uitgesproken en in bijna een kwart van de adviezen (23%) is hierover positief geoordeeld. Een negatief oordeel over dit onderdeel hoeft overigens niet te leiden tot het uitspreken van het dictum ‘nee’ of ‘nee, tenzij’.
Vooral in het eerste jaar van Actal schoten de departementen nog vaak tekort met hun kwantificering. Het heeft de departementen enerzijds tijd gekost om de benodigde vaardigheden te ontwikkelen om de hoogte van de administratieve lasten te kunnen berekenen. Anderzijds moest ook de discipline ontwikkeld worden om dit systematisch te doen en de resultaten hiervan in het voorstel toe te lichten. De kritiek van Actal had in het begin vaker betrekking op het totaal ontbreken van enige kwantificering. Later had de kritiek meer betrekking op de wijze waarop de kwantificering was uitgevoerd of op onderdelen van de uitgevoerde kwantificering.

deze tabel iets hoger is dan in andere tabellen.

Tabel 4.10 Beoordeling van kwantificering in adviezen van Actal

	Aantal	Percentage
Positief beoordeeld	27	23%
Neutraal beoordeeld	25	22%
Negatief beoordeeld	62	53%
Geen opmerking over in advies	2	2%
Totaal	116	100%

Standaardkostenmodel

Het gaat er Actal niet alleen om dát administratieve lasten worden gekwantificeerd, maar ook dat dit steeds op eenzelfde, navolgbare wijze gebeurt. Actal heeft dan ook vanaf het begin bij de departementen aangedrongen op de ontwikkeling en het gebruik van standaardkostenmodellen. Over de gehele periode heeft Actal in 35 procent van de adviezen over dit aspect negatief geoordeeld, meestal omdat het standaardkostenmodel niet gevolgd was. In de helft van de adviezen is door Actal niet ingegaan op dit aspect. Dit komt omdat het enige tijd duurde voordat de standaardkostenmodellen binnen de verschillende departementen ontwikkeld waren en gebruikt konden worden. In recente adviezen is Actal op dit punt dan ook veel kritischer geworden.

Tabel 4.11 Beoordeling van het gebruik van standaardkostenmodel

	Aantal	Percentage
Positief beoordeeld	7	6%
Neutraal beoordeeld	11	10%
Negatief beoordeeld	40	35%
Geen opmerking over in advies	58	50%
Totaal	116	100%

Alternatieven

Actal verwacht dat in de toelichting bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving ook aandacht wordt geschonken aan mogelijke alternatieven voor de inzet van beleidsinstrumenten. Verschillende instrumenten kunnen namelijk tot hogere of lagere administratieve lasten leiden. In dertig procent van de door Actal uitgebrachte adviezen wordt positief en in veertig procent van de adviezen negatief geoordeeld over de aandacht die in voorstellen wordt geschonken aan alternatieven.

In vervolg op een stageopdracht over dit onderwerp, heeft Actal begin 2002 door Research voor Beleid een onderzoek laten uitvoeren. Dit onderzoek is uitgemond in de publicatie *Alternatieve beleidsinstrumenten & administratieve lasten.* Het belangrijkste doel van deze publicatie is om departementen te helpen om inzicht te krijgen in de consequenties van de keuze voor bepaalde beleidsdoelstellingen, beleidsinstrumenten en uitvoeringspraktijken op de hoogte van administratieve lasten.

Tabel 4.12 Beoordeling van de aandacht voor alternatieven

	Aantal	Percentage
Positief beoordeeld	35	30%
Neutraal beoordeeld	28	24%
Negatief beoordeeld	46	40%
Geen opmerking over in advies	7	6%
Totaal	116	100%

Keuze voor minst belastende alternatief

Over de uiteindelijke keuze voor het alternatief (bij voorkeur voor het minst belastende alternatief) wordt in dertig procent van de adviezen positief en twintig procent van de adviezen negatief geoordeeld. Dit betekent dat in veel van de voorstellen nog steeds niet of onvoldoende aandacht wordt geschonken aan de keuze voor een bepaald beleidsinstrument en dat mede daardoor de hoogte van de bijkomende administratieve lasten onvoldoende wordt verantwoord.

Tabel 4.13 Beoordeling van de keuze voor het alternatief

	Aantal	Percentage
Positief beoordeeld	35	30%
Neutraal beoordeeld	32	28%
Negatief beoordeeld	23	20%
Geen opmerking over in advies	26	22%
Totaal	116	100%

Compensatie

Actal spreekt zich niet uit over het doel van de voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving. Actal richt zich primair op het terugdringen van ongewenste neveneffecten, dat wil zeggen onnodig hoge administratieve lasten. Actal ziet met andere woorden ook in dat nieuwe administratieve lasten niet altijd te vermijden zijn om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Actal heeft zich enige malen uitgesproken over de proportionaliteit van de lasten die veroorzaakt worden door de inzet van beleidsinstrumenten. Ook waarschuwt Actal departementen regelmatig voor een opeenstapeling van administratieve lasten die voortvloeien uit verschillende wet- en regelgeving. Actal heeft regelmatig zijn bezorgdheid geuit over het ontstaan van nieuwe administratieve lasten, waardoor het terugdringen van bestaande lasten deels weer teniet wordt gedaan. Temeer daar het realiseren van de reductiedoelstelling van het kabinet voorlopig niet in zicht is, heeft Actal heeft in zijn advies over de departementale actieprogramma's van 2002 geadviseerd om te komen tot een compensatieregeling.Dit zou betekenen dat bij elk voorstel dat leidt tot verzwaring van de administratieve lastendruk, elders een verlaging van de lastendruk zou moeten plaatsvinden. Actal realiseert zich dat het niet op eigen initiatief dit nieuwe toetsingscriterium (in de wandelgangen al aangeduid als *de Actal-norm)* kan hanteren. Het is aan de verantwoordelijke bewindslieden en/of de Tweede

Kamer om te besluiten tot invoering van een dergelijke compensatieregeling. Actal heeft sinds juli 2002 echter al in acht adviezen aandacht gevraagd voor de wenselijkheid en/of mogelijkheid om het ontstaan van nieuwe administratieve lasten vanwege het betreffende voorstel elders te compenseren.

In het impactonderzoek werd, in het verlengde van een compensatieregeling, de conclusie getrokken dat Actal zou moeten onderzoeken of er met de departementen jaarlijkse reductietaakstellingen zouden kunnen worden afgesproken, zodat de algemene kabinetsdoelstelling een concrete vertaling krijgt voor de verschillende departementen en er meer zicht komt op stagnering bij de realisering van de algemene doelstelling. Het streven om taakstellingen te realiseren zou ambtenaren mogelijk meer kunnen motiveren om creatief naar besparingen te laten zoeken. De adviezen over de departementale actieprogramma's zouden opgenomen kunnen worden in jaarlijkse evaluaties van de realisering van de verschillende departementale reductietaakstellingen.

Clusteraanpak

In het advies bij de departementale actieprogramma's in 2002 en in het Jaarverslag 2002 heeft Actal gewezen op de overlap in de gegevensuitvraag aan bedrijven door verschillende departementen of onderdelen van departementen. 'Het over de grenzen van het beleidsterrein van het departement, en zelfs van het directoraat-generaal of de directie, heenkijken en samenwerken bij het opstellen van wet- en regelgeving is noodzakelijk om de kabinetsdoelstelling te realiseren.' (Jaarverslag 2001, p.10). Actal heeft daartoe een zogenaamde clusteraanpak ontwikkeld, waarin bijzondere aandacht wordt gevraagd voor drie departementsoverstijgende beleidsterreinen: sociaal-fiscaal, economie-ruimte-veiligheid en voedselveiligheid. Actal heeft in de laatste maanden in zeven adviezen aandacht gevraagd voor de mogelijkheden van deze clusteraanpak.

Hoewel de clusteraanpak van Actal eind 2002 nog in de kinderschoenen stond en bij velen binnen de departementen nog niet of nauwelijks bekend was, staan de departementen over het algemeen positief tegenover het idee. De clusteraanpak kan in potentie in een bestaande behoefte voorzien en helpen bij het doorbreken van de verkokering van de departementen. Actal moet zich daarbij volgens velen concentreren op het kritisch signaleren en agenderen van een beperkt aantal knelpunten, en niet teveel als coördinator willen optreden bij het oplossen daarvan.

Europese regelgeving

Een toenemend aandeel van de Nederlandse wet- en regelgeving betreft een implementatie van regels die door de Europese Unie worden opgelegd. Actal heeft departementen in de afgelopen jaren vaak verweten dat men zich te gemakkelijk verschuilt achter dit gegeven. Actal

is van mening dat departementen ook in het geval van implementatie van Europese regelgeving zorgvuldig de bijkomende administratieve lasten moeten kwantificeren en verantwoorden. Eén op de drie adviezen van Actal heeft betrekking op voorstellen waarin Europese regelgeving wordt geïmplementeerd. Dit gegeven blijkt echter op zich geen significante invloed te hebben op het door Actal uitgesproken dictum.

Tabel 4.14 Implementatie van Europese regelgeving

	Aantal	Percentage
Implementatie van Europese regelgeving	38	33%
Geen implementatie van Europese regelgeving	78	67%
Totaal	116	100%

Het effect van de Actal-adviezen op het wetgevingstraject

Actal probeert zich op de hoogte te houden van de behandeling van voorstellen waarover advies is uitgebracht. Van de 116 voorstellen waarover Actal advies had uitgebracht was er eind 2002 over 84 voorstellen bij Actal iets bekend over de resultaten van de verdere behandeling in de ministerraad, de Tweede Kamer en/of de Eerste Kamer. Van deze 84 voorstellen waren er 34 (40%) op één of meerdere punten aangepast naar aanleiding van interdepartementaal overleg of behandeling in de ministerraad, voordat zij bij de Tweede Kamer waren ingediend. De meeste van deze aanpassingen hadden betrekking op de kwantificering van de administratieve lasten (bij 28 voorstellen). Bij ruim de helft van de gewijzigde voorstellen was er meer aandacht besteed aan alternatieven met mogelijk minder administratieve lasten (bij 16 voorstellen). Bij slechts drie van de gewijzigde voorstellen hadden de wijzigingen ook geleid tot een (verdere) reductie van de administratieve lastendruk.

De behandeling van de voorstellen in Tweede en Eerste Kamer had volgens Actal over het algemeen weinig gevolgen voor de hoogte van de administratieve lastendruk. Slechts bij drie van de 75 voorstellen waren amendementen of moties aangenomen met gevolgen voor de administratieve lasten en bij één voorstel was een nota van wijziging ingediend die gevolgen had voor de hoogte van de administratieve lasten.

Behoudens de inventarisatie van gegevens van Actal in het dossieronderzoek is er in deze evaluatie geen nader onderzoek gedaan naar de trajecten die voorstellen volgen na advisering door Actal. Op basis van het dossieronderzoek kan echter geen verantwoord antwoord gegeven worden op de vraag of wijzigingen in de voorstellen in het vervolgtraject in lijn waren met de adviezen van Actal. Op basis van het impactonderzoek en het dossieronderzoek bestaat echter wel de indruk dat de invloed van Actal op de inhoud van voorstellen het grootste is vóór de behandeling in de ministerraad.

4.7 De doorlooptijd van adviestrajecten

Volgens het Instellingsbesluit van Actal (artikel 4) moet Actal binnen vier weken na ontvangst van de relevante stukken zijn advies uitbrengen. Bij complexe regelgeving kan Actal besluiten deze adviestermijn met vier weken te verlengen.

Actal staat op het standpunt dat het adviestraject pas kan starten wanneer alle relevante informatie van het departement is ontvangen. Het kan bijvoorbeeld soms wel enige weken duren voordat een departement ontbrekende gegevens over de kwantificering van de administratieve lasten ter beschikking stelt. Hierover wordt vaak niet of zeer summier in de tekst van het voorstel (inclusief de memorie van toelichting) gesproken, ook als het wel zorgvuldig is geschied. Vooral in het geval er sprake was van het vragen om aanvullende gegevens, kon in het dossieronderzoek niet altijd de start van het adviestraject goed worden vastgesteld. Op basis van de beschikbare informatie was het exact berekenen van de gemiddelde doorlooptijd van de afhandeling van dossiers dan ook niet goed mogelijk. De algemene indruk is echter dat Actal er over het algemeen in slaagt om binnen de vereiste adviestermijn van vier weken tot een advies te komen. Deze indruk wordt bevestigd door een eigen inventarisatie van Actal, gehouden in januari 2002, waaruit blijkt dat er gemiddeld 22,35 dagen verlopen tussen het moment dat de laatste stukken van het departement zijn ontvangen en het uitbrengen van een advies of het versturen van de brief waarin wordt medegedeeld dat het voorstel niet voor advies is geselecteerd.

Ook in het impactonderzoek was reeds gebleken dat de departementen over het algemeen tevreden zijn over de termijn waarin Actal tot adviezen komt.

4.8 Advisering over departementale actieprogramma's

Jaarlijks wordt door de meeste departementen een departementaal actieprogramma (DAP) opgesteld, waarin vooral aandacht wordt geschonken aan het inventariseren (door het houden van nulmetingen) en terugdringen van de administratieve lastendruk in de bestaande wet- en regelgeving. Deze DAP's worden normaal gesproken in de derde week van mei aan de Tweede Kamer aangeboden. Volgens het Instellingsbesluit heeft Actal niet alleen tot taak om over de administratieve lasten ten gevolge van voorgenomen wet- en regelgeving te adviseren, maar ook over de DAP's.

Het adviseren over de DAP's betekent niet dat Actal actief betrokken is bij de uitvoering van nulmetingen en de ontwikkeling van de standaardkostenmodellen. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de departementen. Actal wijst departementen wel op de door het kabinet

voorgeschreven methoden om administratieve lasten te kwantificeren. . Ook draagt Actal bij aan panels en aan de beoordeling van offertes voor de uitvoering van nulmetingen. De respondenten verwachten over het algemeen van Actal dat het de departementen op dit terrein blijft aanspreken, maar het spelen van een meer substantiële en inhoudelijke rol wordt van Actal niet verwacht.

Actal heeft in 2000, 2001 en 2002 niet alleen een algemeen advies voor de coördinerende minister van Economische Zaken opgesteld, maar ook adviezen over alle afzonderlijke DAP's van de verschillende departementen en van het Centraal Bureau voor de Statistiek. In 2000 werden tien verschillende DAP's beoordeeld en in 2001 en 2002 elf DAP's.

Terugkerende aandachtspunten in de adviezen van Actal op de DAP's zijn onder andere:
- waardering voor acties die door departementen in gang zijn gezet;
- de bevestiging van noodzaak en haalbaarheid van de reductiedoelstelling van 25 procent;
- het belang van goede, complete en actuele nulmetingen in alle onderdelen van de departementen en het rapporteren van de resultaten;
- het systematisch gebruiken van standaardkostenmodellen;
- het belang van een goede coördinatie, vooral door het Ministerie van EZ;
- het belang om concrete invulling te geven aan de clusteraanpak.

Uit het impactonderzoek is gebleken dat de kwaliteit van departementale actieprogramma's en het ook daadwerkelijk ondernemen van actie in de afgelopen twee jaar aanzienlijk verbeterd, vooral dankzij de adviezen van Actal. Vanaf de eerste adviezen in 2000 is door Actal aangedrongen op standaardisatie van de actieprogramma's, waardoor deze beter onderling vergelijkbaar worden en de resultaten ervan beter meetbaar. Actal verwacht dat de DAP's in 2003 volgens een uniform model zullen worden opgezet. Wel waarschuwen sommigen dat de uniformering van DAP's niet ten koste mag gaan van de aandacht voor de specifieke omstandigheden en problemen waarmee de verschillende departementen te maken hebben.

Uit verschillende departementen klinkt wel enige kritiek op de soms negatief-kritische toon en inhoud van de adviezen over de DAP's. Actal zou de DAP-adviezen meer kunnen aangrijpen voor het analyseren van knelpunten, trends en ontwikkelingen, en voor het identificeren van mogelijkheden voor verdere reducties van administratieve lasten. Ten slotte zou Actal zich in de loop van het jaar ook meer kunnen uitspreken over de voortgang bij de uitvoering van de DAP's.

4.9 Conclusies

Actal is er tussen mei 2000 en december 2002 in geslaagd een groot aantal adviesaanvragen te behandelen (in totaal 466). Op basis van transparante en rationele selectiecriteria heeft Actal 116 van deze aanvragen geselecteerd voor advies. De belangrijkste reden om aanvragen niet te selecteren is het feit dat de verwachte administratieve lasten van de betreffende wet- of regelgeving minder zijn dan € 500.000.

Vooral bij belangrijke dossiers heeft Actal geprobeerd om adviesaanvragen niet af te wachten, maar om vroegtijdig contacten op te bouwen met de ambtenaren die inhoudelijk bij de totstandkoming van de voorstellen betrokken zijn. Het doel van deze contacten was vooral om ambtenaren te wijzen op de door Actal gehanteerde toetsingscriteria en op de wenselijkheid om de gemaakte keuzes voor bepaalde beleidsinstrumenten, en de administratieve lasten die daar een gevolg van zijn, nogmaals kritisch tegen het licht te houden.

Actal heeft een beperkt aantal keren gebruik gemaakt van de mogelijkheid om voor concrete adviezen extern informatie of advies in te winnen, door gebruik te maken van het bedrijvenpanel van het Ministerie van EZ, zelf georganiseerde expertpanels en externe onderzoeken. Ook is over meer algemene onderwerpen een aantal expertpanels en externe onderzoeken gehouden (zie bijlage 3).

In bijna een derde van de adviezen adviseert Actal het voorstel ongewijzigd bij de ministerraad in te dienen. Het komt maar zelden voor dat Actal adviseert het voorstel niet bij de ministerraad in te dienen. In bijna tweederde van de adviezen adviseert Actal echter wel om het voorstel aan te passen voordat het bij de ministerraad wordt ingediend.

Tussen mei 2000 en december 2002 is de kwaliteit van voorstellen voor wet- en regelgeving die aan aan Actal voor advies zijn voorgelegd aanmerkelijk verbeterd. Actal heeft in veel van de uitgebrachte adviezen echter de zere vinger gelegd op kwetsbare punten in de voorstellen:

- De kwantificering van de administratieve lasten vormde over het algemeen het grootste probleem voor departementen. In meer dan de helft van de adviezen (53%) heeft Actal hierover een negatief oordeel uitgesproken, vooral in het eerste jaar van Actal.
- In veertig procent van de adviezen heeft Actal negatief geoordeeld over (de gebrekkige) aandacht die in voorstellen wordt geschonken aan de afweging van de inzet van alternatieve beleidsinstrumenten.
- Over de uiteindelijke keuze voor het alternatief (bij voorkeur voor het minst belastende alternatief) heeft Actal in twintig procent van de adviezen negatief geoordeeld.
- Actal is in 2002 ook begonnen met het aandacht vragen voor twee nieuwe aspecten, te weten de compensatie van nieuw ontstane administratieve lasten en de clusteraanpak.

Actal is er over het algemeen goed in geslaagd om binnen de vereiste adviestermijn van vier weken tot een advies te komen. Ook de departementen vinden over het algemeen dat Actal zich aan deze adviestermijn houdt.

Op basis van het impactonderzoek en het evaluatieonderzoek kan gesteld worden dat Actal over het algemeen zijn kerntaak goed heeft uitgevoerd. Hieronder wordt een aantal factoren genoemd die hieraan hebben bijgedragen:

- Het bestaan van een heldere en niet-vrijblijvende kabinetsdoelstelling voor de reductie van de administratieve lasten heeft Actal geholpen om binnen de departementen serieus genomen te worden.
- Binnen de meeste departementen heeft de politieke leiding actief bijgedragen aan een loyale medewerking aan de Actal-procedure door de verschillende echalons binnen de departementen.
- De onafhankelijke positie van Actal, buiten de departementale structuren.
- Het feit dat Actal zich heeft kunnen richten op één specifiek doel, terugdringing van de administratieve lastendruk, zonder dit af te hoeven wegen tegen andere politieke en maatschappelijke belangen en doelen.

Een aantal zaken die volgens Actal nog verbetering behoeven zijn:

- Departementen zouden zelf meer onderzoek moeten doen naar de administratieve lasten als gevolg van wet- en regelgeving en meer contact moeten hebben met het bedrijfsleven.
- Het verder ontwikkelen van de clusteraanpak moet ertoe bijdragen dat cultuurverschillen binnen en tussen departementen worden doorbroken. Op relevante beleidsterreinen moeten complexen van maatregelen nader worden onderzocht op hun effecten voor de administratieve lasten.

Ten aanzien van Actal zelf zijn de volgende verbeterpunten uit het onderzoek naar voren gekomen:

- Actal moet proberen in zijn adviezen een meer positief-kritische toonzetting te kiezen, door meer te verwijzen naar positieve inspanningen van departementen, expliciet rekening te houden met reële problemen bij de kwantificering of het vinden van alternatieven, en eventueel te refereren aan een voorkeur voor de inzet van andere beleidsinstrumenten. Hiermee kan Actal proberen meer goodwill en draagvlak te creëren, vooral bij ambtenaren die door het nogal formalistische karakter van de adviezen van Actal geneigd zijn af te haken.
- Actal moet zich, nog meer dan nu al het geval is, opstellen als adviseur van de beleidsmakers, voorafgaande aan de toetsing van de voorstellen. Actal moet daarbij echter niet alleen als sparring partner van individuele beleidsambtenaren optreden, en in een vroegtijdig stadium aansturen op de keuze voor minder belastende alternatieven. Actal zal zich ook

meer op een hoger analytisch niveau moeten begeven. Het kan daarbij op de belangrijkste beleidsterreinen trends en ontwikkelingen in kaart brengen, knelpunten signaleren, best-practices beschrijven en kansrijke mogelijkheden voor verdere reducties van administratieve lasten identificeren. De clusteraanpak kan aangegrepen worden om hiervoor samen met de departementen de relevante beleidsterreinen te selecteren.

- Departementen lijken ook redelijk open te staan voor het vergroten van de rol van Actal bij advisering over terugdringing van de administratieve lastendruk van bestaande wet- en regelgeving. Actal kan actiever bijdragen aan het doorlichten van bestaande wetgeving en aan de evaluatie van de departementale actieprogramma's. Ook binnen de clusteraanpak zal waarschijnlijk meer aandacht besteed worden aan bestaande dan aan nieuwe wet- en regelgeving.
- Actal moet meer aandacht schenken aan het hele traject van wet- en regelgeving. Dat betekent bijvoorbeeld dat Actal ook de bijdrage van de Tweede Kamer aan de totstandkoming van administratieve lasten in kaart moet brengen. Ook zou Actal meer aandacht moeten hebben voor de implementatie van beleid, omdat ook bij de totstandkoming van uitvoeringsregelingen administratieve lasten veroorzaakt of beperkt kunnen worden, en voor de interpretatie van rijksbeleid door lagere overheden en ZBO's. Actal moet zich niet direct richten op advisering van lagere overheden en ZBO's, maar waar mogelijk en zinvol VNG of het IPO adviseren over bijvoorbeeld modelverordeningen en -regelingen voor gemeenten en provincies. Ook voor het uitbreiden van de werkzaamheden richting de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving bestond eind 2002 te weinig draagvlak.

5 EXTERNE CONTACTEN VAN ACTAL

Voor het optimaal uitvoeren van zijn kerntaak (advisering over concrete dossiers en departementale actieprogramma's) onderhoudt Actal veel contacten met departementen en andere partijen. De contacten binnen de departementen hadden vooral betrekking op concrete adviesaanvragen en op het proces van verinnerlijking van de aandacht voor administratieve lasten. Daarnaast heeft Actal ook contacten onderhouden met bijvoorbeeld werkgevers- en, brancheorganisaties en de pers. Ten slotte heeft Actal bijgedragen aan de organisatie van een aantal conferenties en seminars. Door inzicht te krijgen in de externe contacten van Actal kan enerzijds worden vastgesteld in hoeverre Actal pro-actief is opgetreden (*agendasetting*) en anderzijds of Actal in voldoende mate bekendheid heeft gegeven aan zijn bijdrage aan realisering van de kabinetsdoelstelling om de administratieve lastendruk als gevolg van wet- en regelgeving te verlichten.

5.1 Contacten binnen departementen

De politieke en ambtelijke top van departementen
Actal heeft op tien departementen met één of meerdere bewindslieden direct overleg gevoerd over de taak en werkwijze van Actal. Dit waren de ministers en/of staatsecretarissen van EZ, SZW, Financiën, Justitie, VROM, VWS, LNV, V&W, BZK en OCenW. Daarnaast heeft Actal op alle departementen overleg gevoerd met de Bestuursraden en/of één of meer secretarissen-generaal of directeuren-generaal. Ook heeft Actal in 2001 zes *executieve lunches* georganiseerd met secretarissen-generaal en directeuren-generaal van verschillende departementen en met ambtenaren die vanuit verschillende departementen verantwoordelijk waren voor het zogenaamde sofidomein. Vanuit Actal namen niet alleen de collegeleden deel aan deze overleggen, maar meestal ook de secretaris en de beleidsmedewerkers die zich met name op betrokken departementen richtten.

Het doel van deze overleggen was drieërlei. Ten eerste wilde Actal de politieke en ambtelijke top van de departementen ervan doordringen dat de departementen primair verantwoordelijk waren om invulling te geven aan de kabinetsdoelstelling om de administratieve lastendruk met 25 procent te verlagen, en dat dit dus consequenties had voor de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving en voor het kritisch doorlichten van bestaande wetgeving. Ten tweede wilde men de taak en werkwijze van Actal hierbij, als onafhankelijk toetser, helder voor het voetlicht brengen. Ten derde wilde Actal concrete afspraken maken over het aan Actal voorleggen van adviesaanvragen door de departementen.

Het op deze manieren onderhouden van contacten met de politieke en ambtelijke top van de departementen is nuttig gebleken, zowel volgens Actal als de departementen (blijkens het impactonderzoek). Het heeft er ten eerste toe bijgedragen dat de terugdringing van de administratieve lastendruk in algemene zin binnen de departementen serieus werd genomen en tot concrete resultaten leidde. Zo werd bijvoorbeeld in vrij korte tijd bij de meeste departementen een groot aantal nulmetingen uitgevoerd om administratieve lasten, veroorzaakt door bestaande wet- en regelgeving, in kaart te brengen. Ten tweede droegen de genoemde contacten ertoe bij dat het door departementen indienen en door Actal afhandelen van adviesaanvragen steeds beter ging verlopen. Niet alleen het aantal voorgelegde voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving steeg na verloop van tijd aanzienlijk, ook de kwaliteit ervan.

In de overleggen met de politieke en ambtelijke top van de departementen was door Actal aangekondigd dat het problemen bij concrete adviesaanvragen, bijvoorbeeld een slechte informatievoorziening door departementen, direct aanhangig zou maken bij de bewindslieden. In een beperkt aantal gevallen heeft Actal dit ook gedaan en soms leidde dit inderdaad tot de gewenste verbeteringen. In het impactonderzoek bleek dat dergelijke bestuurlijke interventies van Actal vooral door ambtenaren in beleidsdirecties vaak niet op prijs werden gesteld. Actal maakte echter op deze wijze aan alle betrokken geledingen binnen de departementen duidelijk, dat het de afspraken met de departementale top serieus wenste te nemen en geen kostbare tijd wilde verliezen door onnodig getreuzel of obstructies, bijvoorbeeld met het aanleveren van aanvullende informatie, op het niveau van directies of individuele ambtenaren.

De directe contacten van Actal met de politieke en ambtelijke top van departementen hebben een positieve invloed gehad op het proces van verinnerlijking binnen de departementen en op het kunnen vervullen door Actal van een onafhankelijke rol als toetser van wet- en regelgeving.

Werkgroep en Steunpunt Voorgenomen Regelgeving en de Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid
Actal heeft vooral in 2000 contact gehad met de interdepartementale Werkgroep Voorgenomen Regelgeving (WVR), het Steunpunt Voorgenomen Regelgeving (SVR), die gefaciliteerd worden door het Ministerie van EZ en de Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid (WKB) van het Ministerie van Justitie. Vooral in de begintijd van Actal waren deze nuttig om kennis te nemen van het zogenaamde regelgevingsoverzicht van bij departementen in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving. Toen de directe contacten tussen Actal en de departementen beter werden, en Actal meer directe informatie kreeg over lopende wetgevingstrajecten, werd de toegevoegde waarde van deze overzichten voor Actal minder. Actal, SVR en WKB houden elkaar nog steeds stelselmatig op de hoogte gehouden van elkaars activiteiten .

Departementale coördinatoren
Binnen alle departementen zijn in de afgelopen jaren één of meer departementale coördinatoren administratieve lasten aangesteld. Deze coördinatoren moeten de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten binnen departementen stimuleren en als aanspreekpunt optreden voor ambtenaren die bij de voorbereiding van wet- en regelgeving betrokken zijn. De coördinatoren houden regelmatig een interdepartementaal coördinatorenoverleg, waar bijvoorbeeld ervaringen worden uitgewisseld met de kwantificering van administratieve lasten. Actal neemt normaal gesproken niet deel aan dit coördinatorenoverleg. Actal heeft zelf een aantal bijeenkomsten voor de departementale coördinatoren georganiseerd over thema's die voor alle departementen relevant waren.

De beleidsmedewerkers van Actal voeren regelmatig overleg met de coördinatoren van de departementen waar zij zich in het bijzonder op richten. In dit overleg wordt informatie uitgewisseld over de voortgang van projecten binnen het departement, bijvoorbeeld de uitvoering van nulmetingen, en over relevante activiteiten van Actal. De coördinatoren zijn in de meeste gevallen niet of nauwelijks betrokken bij concrete adviesaanvragen en hebben ook weinig zicht op de wijze waarop adviezen totstandkomen. Hoewel de contacten tussen Actal en de coördinatoren over het algemeen goed zijn, bleek in het impactonderzoek dat de informatievoorziening van Actal aan de coördinatoren nog niet altijd optimaal verliep. Inmiddels probeert Actal coördinatoren systematisch op de hoogte te houden van de uitgebrachte adviezen aan het departement.

In de gesprekken op de departementen wordt in algemene zin door Actal wel gewezen op het belang van een goede organisatorische inbedding en de wenselijkheid om de aandacht voor het terugdringen van administratieve lasten ook in organisatorische zin zichtbaar te maken.

Vanwege hun frequente contacten met Actal hebben de coördinatoren binnen de departementen het beste zicht op de activiteiten van Actal. De mate waarin de coördinatoren erin slagen om binnen hun departement aandacht te vragen voor het terugdringen van administratieve lasten en hierin resultaten te boeken, hangt echter voor een deel af van de organisatorische inbedding waarin zij moeten opereren. Zo heeft het Ministerie van SZW als eerste een projectdirectie voor administratieve lasten ingesteld, die beter in staat wordt geacht om het beleid van de verschillende directies met betrekking tot de administratieve lastendruk te beïnvloeden. Inmiddels heeft het Ministerie van EZ dit voorbeeld van SZW gevolgd en Actal hoopt dat meer departementen zullen volgen.

Contactambtenaren op departementen
Zoals in paragraaf 4.2 reeds werd gemeld, bestaan er in sommige gevallen reeds contacten tussen Actal en de contactambtenaren van beleidsdirecties die inhoudelijk betrokken zijn bij

de totstandkoming van de voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving, voordat er sprake is van een formele adviesaanvraag. Dit betreft vooral voorstellen die naar verwachting hoge administratieve lasten met zich meebrengen of anderszins van groot belang zijn, bijvoorbeeld omdat het wet- of regelgeving betreft op een strategisch belangrijk beleidsterrein. Het initiatief hiertoe gaat soms uit van de betrokken ambtenaren en soms van Actal.

Ook wanneer er geen sprake is van vroegtijdige contacten, bestaan er rond concrete adviesaanvragen veelal wel directe contacten tussen Actal en de betrokken beleidsambtenaren. Vaak heeft Actal voor het kunnen beoordelen van voorstellen aanvullende informatie nodig, bijvoorbeeld over de resultaten van kwantificeringen of over alternatieven die overwogen zijn. In veel gevallen is er ook inderdaad meer informatie beschikbaar dan blijkt uit de wetstekst of de memorie van toelichting.

5.2 Contacten met parlement en Raad van State

Actal heeft enige malen overleg gevoerd met individuele leden, de griffie en het presidium van de Tweede Kamer, de Vaste Kamercommissies voor EZ, Financiën, SZW en VROM, en de voorzitter van de Eerste Kamer

Het overleg met griffie en presidium heeft niet geleid tot vaste procedureafspraken over het aan Actal voor advies voorleggen van initiatiefvoorstellen en amendementen. Wel heeft het presidium, op voorstel van een werkgroep uit de vaste commissie voor Economische Zaken, enkele procedures vastgesteld over de wijze waarop kamerleden, op vrijwillige basis, aan Actal advies kunnen vragen over initiatiefwetsvoorstellen of amendementen die administratieve lasten met zich meebrengen. De Kamer wenst zich verder niet te binden aan procedures die op gespannen voet staan met de onafhankelijke positie van het parlement. Ook het aanbod van Actal om, ten aanzien van amendementen van de Tweede Kamer op voorgestelde wet- en regelgeving, een kortere adviestijd te hanteren dan de normale vier weken, heeft niet geleid tot dergelijke afspraken.

Tot eind 2002 is slechts één keer een initiatiefwetsvoorstel van een kamerlid formeel voor advies aan Actal voorgelegd. Omdat de afronding van het voorstel door tijdgebrek van het betreffende kamerlid op zich laat wachten, heeft Actal hierover nog geen advies kunnen uitbrengen. Er zijn wel drie andere initiatiefvoorstellen van kamerleden informeel aan Actal voorgelegd. Over één van deze voorstellen heeft Actal inmiddels advies uitgebracht. Bij één voorstel is de behandeling door Actal in afwachting van antwoord van de indiener. Het derde voorstel zal waarschijnlijk ingetrokken worden.

De Tweede Kamer heeft het Ministerie van EZ in 2002 gevraagd een onderzoek te doen naar het effect van amendementen van Eerste en Tweede Kamer op de hoogte van de administratieve lasten. EZ heeft dit verzoek doorgesluisd naar Actal, die vervolgens door EIM het onderzoek heeft laten uitvoeren (zie ook paragraaf 4.4). Hoewel de invloed van de amendementen van Eerste en Tweede Kamer op de hoogte van de administratieve lasten vooralsnog beperkt is, zou het parlement volgens Actal kritischer moeten zijn bij de behandeling van voorstellen en zich meer bewust moeten zijn van de eigen bijdrage (positief en negatief) aan het realiseren van de kabinetsdoelstelling om administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen.

Raad van State
Actal heeft een presentatie gehouden bij de Staatsraden van de Raad van State en enige malen overleg gevoerd met de Directie Wetgeving van de Raad van State. De Raad van State neemt kennis van de uitgebrachte adviezen van Actal en betrekt deze bij de eigen (bredere) toetsing van de voorstellen, na behandeling in het kabinet. In enkele gevallen heeft Actal advies uitgebracht over voorstellen die reeds bij de Raad van State in behandeling waren. Dit betrof vooral begrotingsgevoelige dossiers van het Ministerie van Financiën, die onder grote tijdsdruk behandeld moesten worden.
Uit het impactonderzoek bleek al dat de communicatie tussen Actal en Raad van State op zich nog verbeterd zou kunnen worden, bijvoorbeeld doordat Actal op eigen initiatief alle uitgebrachte adviezen naar de staatsraden op de betreffende terreinen en naar de ondersteunende staf stuurt. Hoewel Actal en de Raad van State eigen verantwoordelijkheden en toetsingskaders hebben, onderschrijven beiden de wenselijkheid om de eigen werkzaamheden nog beter op elkaar af te stemmen.

5.3 Overige contacten

Koepel- en brancheorganisaties
Actal heeft regelmatig overleg met de leden van de Raad van Centrale Ondernemersorganisaties (VNO-NCW, MKB Nederland en LTO Nederland) over de voortgang bij het terugdringen van administratieve lasten. Incidenteel is er contact geweest met andere organisaties, zoals het Hoofdbedrijfsschap Detailhandel, Horeca Nederland, het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB), de branchevereniging van Nederlandse Internetproviders (NLIP), de Metaalunie, de EVO (organisatie voor verladers, ontvangers en eigen vervoerders) en de de Vereniging Evenementenvuurwerk Nederland.

Het algemene doel van deze contacten is voeling te houden met het bedrijfsleven en inzicht te krijgen in de algemene perceptie van de administratieve lastendruk en stimuleren om zelf

actiever te zijn. Het is zeker niet de bedoeling dat Actal namens het bedrijfsleven als belangenbehartiger optreedt op het terrein van administratieve lasten. Anderzijds wenst Actal ook niet gezien te worden als de vertegenwoordiger van de overheid, die richting het bedrijfsleven bestaande en nieuwe administratieve lasten moet rechtvaardigen. Actal wijst de departementen regelmatig op de wenselijkheid, vooral bij concrete voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving, om zelf actiever contacten te zoeken en overleg te voeren met het bedrijfsleven.

Buitenlandse contacten
In een aantal landen bestaan organisaties die zich bezighouden met administratieve lastendruk, zoals het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken en België, waarmee Actal houdt contacten onderhoudt. Zo heeft het College in november 2001 een bezoek gebracht aan het Verenigd Koninkrijk (onder andere aan de Regulatory Impact Unit) en heeft in januari 2002 een Zweedse delegatie Actal bezocht. In 2002 zijn afspraken gemaakt voor een uitwisselingsbijeenkomst met de Belgische Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging (DAV).

Naast contacten met nationale organisaties heeft Actal ook contacten binnen verschillende geledingen van de Europese Unie. In mei en juni 2002 heeft het College werkbezoeken aan Brussel gebracht, om te spreken met vertegenwoordigers van de Europese Commissie en het Europees Parlement. Zo werd in een bijeenkomst met Europees Commissaris Bolkestein gesproken over de in Nederland opgedane ervaringen met het gebruik van standaardkostenmodellen en nulmetingen.

Het belangrijkste doel van deze contacten is vergroting van het bewustzijn binnen de Europese Unie dat veel administratieve lasten (mede) veroorzaakt worden door regelgeving die op EU-niveau totstandkomt en dat ook op dat niveau aan terugdringing van administratieve lasten gewerkt zou moeten worden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door het opzetten van een Europees adviescollege dat zich richt op Europese regelgeving. Actal heeft in dit verband ook contacten met de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken over de aandacht die Nederland in het kader van het voorzitterschap van de EU, in het tweede helft van 2004, mogelijkerwijs aan deze zaak kan besteden.

In de startfase van Actal bestond er bij EZ nog wel enige onduidelijkheid en irritatie over de rol die Actal voor zichzelf zag om zich ook op Europees niveau te manifesteren. Inmiddels zijn hierover tussen Actal en EZ afspraken gemaakt. EZ ondersteunt nu de pogingen van Actal om buiten Nederland gebruik te maken van de door Actal opgebouwde ervaringen en expertise. Er blijft daarnaast echter een duidelijke eigen verantwoordelijkheid voor EZ om als coördinerend ministerie op Europees niveau aandacht te vragen voor terugdringing van administratieve lasten.

Verder heeft Actal zich ook op de hoogte gesteld van ontwikkelingen buiten Europa en activiteiten die zich in OESO-verband op dit terrein voordoen.

Andere organisaties
Vooral in het begin heeft Actal contacten gehad met verschillende commissie die zich bezighielden of bezighouden met administratieve lasten, zoals de Commissie Slechte, de Commissie De Beer, de Commissie Sorgdrager, de Commissie Kuipers en de Commissie Van Lunteren.
De Commissie Slechte heeft in november 1999 haar eindrapport *Regels zonder overlast* uitgebracht, waarin ook het advies stond om een onafhankelijk toetsingscollege op te zetten.
De Commissie De Beer en de Commissie Sorgdrager hebben respectievelijk het Ministerie van VWS en het Ministerie van LNV geadviseerd over de problematiek van administratieve lasten op terreinen waarop deze ministeries verantwoordelijkheid draagt. Op basis van de uitgebrachte adviezen hebben deze ministeries een implementatieplan opgesteld.
De Commissie Kuipers en de Commissie Van Lunteren hebben als doel om vanuit respectievelijk het Ministerie van SZW en het Ministerie van Financiën overleg te voeren met externe partijen over het veroorzaken van administratieve lasten door wet- en regelgeving.

Ten slotte heeft Actal ook incidenteel contacten gehad met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Keuringsdienst van Waren en de Voorlopige Nederlandse Voedselautoriteit, de Algemene Rekenkamer en het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). Deze contacten vonden vooral plaats in het kader van de rol die decentrale overheden (gemeenten en provincies) en zelfstandige bestuursorganisaties (ZBO's) spelen bij de totstandkoming en instandhouding van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Actal dient zich overigens, ook volgens het Instellingsbesluit, bij uitvoering van zijn adviestaak niet te richten op decentrale overheden en ZBO's. Actal stimuleert echter wel dat er aandacht wordt geschonken voor de problematiek van de administratieve lasten die daar worden veroorzaakt. Actal richt zich daarbij echter vooral op de departementen die een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor het functioneren van decentrale overheden en ZBO's (zoals BZK en SZW).

5.4 Conferenties en seminars

Actal heeft het initiatief genomen en een concrete bijdrage geleverd aan de *Invitational Conference ICT en Administratieve Lasten (ICTIC)*, die in september 2001 is gehouden. Op deze conferentie spraken het georganiseerde bedrijfsleven, ICT-bedrijven, overheden en Actal met elkaar, met als doel te komen tot een meer gerichte en samenhangende aanpak van de toepassing van ICT bij de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. In het im-

pactonderzoek is vastgesteld dat Actal een constructieve rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van deze conferentie en zich als breekijzer heeft opgesteld in discussies die op verschillende plaatsen en door verschillende partijen gevoerd werden, maar die vanwege een fundamenteel wantrouwen tussen bedrijfsleven en overheid dreigden te verzanden.

Aangezien Actal op ICT-terrein weinig expertise in huis heeft en zich niet in de positie bevindt om op dit terrein als trekker en coördinator op te treden, heeft Actal deze rol na de conferentie gelaten aan drie partijen:

- EZ heeft mede ten gevolge van de ICTIC een Directie ICT opgezet, die alle ICT-projecten aanstuurt die eerder versnipperd bij verschillende onderdelen van EZ lagen.
- De *Regiecommissie ICT en Administratieve Lasten,* bestaande uit topambtenaren van diverse departementen, moet onder leiding van EZ bestaande en nieuwe ICT-projecten gaan coördineren.
- Tijdens de ICTIC is ook besloten om overlegorgaan voor overheid en bedrijfsleven op te zetten: het *Nationaal Platform ICT en Administratieve Lasten.*

Wel is Actal begonnen met het ontwikkelen van plannen om te komen tot een zogenaamde ICT-toets. Het doel hiervan is om vast te stellen of en op welke wijze bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving de mogelijkheden onderzocht zijn om via de inzet van ICT-toepassingen de administratieve lasten te beperken. Vooral vanuit EZ wordt met enige scepsis gereageerd op deze aanvullende toets. De toets zou mogelijk frustrerend uitwerken op het werk van de zogenaamde ICT-architecten, die door EZ worden aangesteld om ICT-toepassingen op dit terrein verder te ontwikkelen. In het impactonderzoek is daarom de aanbeveling opgenomen dat Actal het doel en uitvoering van een eventuele ICT-toets goed met EZ moet afstemmen.

In november 2002 heeft Actal een seminar georganiseerd over het gebruik van standaardkostenmodellen voor medewerkers die zich binnen de verschillende departementen specifiek met het meten van administratieve lasten bezighouden. Het doel van het seminar was om kennis uit te wisselen over de (on)mogelijkheden van standaardkostenmodellen en standaardisatie van gehanteerde methodieken. Volgens Actal droeg het seminar bij aan het toegankelijker maken van de beschikbare kennis hierover, zowel binnen als tussen de verschillende departementen. In het impactonderzoek werd al duidelijk dat het houden van het seminar door de departementen gewaardeerd werd. Omdat het seminar gehouden werd na de afronding van het impactonderzoek, kon niet bij de departementen worden nagegaan of zij het seminar ook daadwerkelijk als zinvol hebben ervaren.

5.5 Publicaties en persbeleid

Publicaties
Actal heeft tot nu toe zeven openbare publicaties het licht doen zien.

- Een *Introductiefolder* bevat korte informatie over de taak en de werkwijze van Actal en is als eerste kennismaking met Actal bedoeld voor ambtenaren die met Actal te maken krijgen en voor iedereen die geïnteresseerd is in Actal.
- Met het uitbrengen van het *Jaarverslag 2000* (in maart 2001) en het *Jaarverslag 2001* (in maart 2002) heeft Actal voldaan aan een formele bepaling van de Kaderwet adviescolleges. Omdat Actal de aanloopfase nog maar nauwelijks achter de rug had en nog weinig behaalde resultaten kon melden, werd het eerste jaarverslag vooral benut om het voorgenomen beleid uit de doeken te doen. Behalve aan de opgedane ervaringen in 2001, werd in het tweede jaarverslag veel aandacht besteed aan de clusteraanpak, de noodzaak om de infrastructuur binnen de departementen verder op te bouwen en aan de wenselijkheid om minder belastende beleidsalternatieven in te zetten en ICT-toepassingen te ontwikkelen teneinde de administratieve lastendruk verder te verminderen.
- In *Werkprogramma 2001*, *Werkprogramma 2002* en *Werkprogramma 2003* heeft Actal een toelichting gegeven op zijn werkvelden en aandachtgebieden, voorgenomen activiteiten, te gebruiken methodieken en instrumenten. Ook het opstellen van deze werkprogramma's is door de Kaderwet adviescolleges voorgeschreven.
- Actal publiceerde in de herfst van 2002 de brochure *Alternatieve beleidsinstrumenten & administratieve lasten,* gebaseerd op het onderzoek dat Actal hiernaar door Research voor Beleid had laten verrichten. Zoals in paragraaf 4.6 reeds opgemerkt, was het belangrijkste doel van deze publicatie om departementen te helpen om inzicht te krijgen in de consequenties van de keuze voor bepaalde beleidsdoelstellingen, beleidsinstrumenten en uitvoeringspraktijken op de hoogte van administratieve lasten. De brochure werd gepubliceerd nadat het impactonderzoek reeds was afgerond, zodat niet kon worden nagegaan hoe deze bij de departementen is ontvangen.

Persbeleid
Actal is zeer terughoudend geweest in zijn contacten met de pers. De belangrijkste reden hiervoor is dat de adviezen van Actal meestal nog enige tijd een vertrouwelijk karakter hebben. Pas wanneer de behandeling van een voorstel is afgerond, veelal pas vele maanden later, kan Actal het uitgebrachte advies op de eigen website publiceren. De nieuwswaarde van het advies is dan vaak beperkt of nihil. Leden van het College en beleidsmedewerkers zijn wel door veel bladen geïnterviewd, vooral landelijke dagbladen en organen van departementen en brancheorganisties,. In het impactonderzoek werd duidelijk dat Actal volgens veel respondenten ook in de pers best meer naar buiten zou mogen treden, bijvoorbeeld met kritiek op

hoofdlijnen van beleid en op de stagnering bij de realisering van reductiedoelstellingen, maar ook met het wijzen op concrete beleidsalternatieven.

Tot eind 2002 heeft Actal zeven keer persberichten doen uitgaan, die in de meeste gevallen tot redelijke aandacht van de landelijke dagbladen leidden:

- 10 april 2001: *Actal in jaarverslag over 2000: Kabinet haalt doelstelling niet.* Hierin adviseert Actal het kabinet aanvullend beleid te ontwikkelen, omdat anders eind 2002 de administratieve lasten niet met 25 procent verlaagd zullen zijn.
- 10 april 2001: *Flexibele en open ICT-standaard om lastendruk te verminderen.* Hierin vraagt Actal aandacht voor de bijdrage van een slimme toepassing van ICT aan de reductie van administratieve lasten.
- 27 juni 2001: *Aandacht voor administratieve lasten groeit.* Hierin gaat Actal in op zijn advies over de departementale actieprogramma's van 2001.
- 3 september 2001: *Overheid en bedrijfsleven gaan administratieve lastendruk samen elektronisch te lijf.* Hierin worden de belangrijkste uitkomsten van de *Invitational Conference ICT en Administratieve Lasten* weergegeven.
- 31 maart 2002: *Snel resultaat mogelijk bij beteugeling administratieve lasten.* In dit persbericht, dat uitging naar aanleiding van het jaarverslag over 2001, vroeg Actal vooral aandacht voor een goede inzet van meetinstrumenten en de clusteraanpak.
- 1 juli 2002: *Verhoging administratieve lasten meteen compenseren.* Hierin vraagt Actal aandacht voor zijn suggestie, in het advies over de departementale actieprograma's van 2002, om te komen tot een compensatieregeling, waarbij het ontstaan van administratieve lasten vanwege nieuwe wet- en regelgeving elders gecompenseerd zou moeten worden (zie ook paragraaf 4.6).
- 12 december 2002: *Actal vindt kabinetsaanpak administratieve lasten onvoldoende.* In dit persbericht reageert Actal teleurgesteld op het te weinig ambitieuze plan van aanpak van de minister van Economische Zaken.

5.6 Conclusies

Actal heeft zeer bewust gekozen voor het wel of niet ontwikkelen en onderhouden van de verschillende externe contacten. Actal heeft terecht de beperkt beschikbare tijd en energie geïnvesteerd in actoren binnen de departementen, die de grootste invloed hebben op het laten ontstaan van nieuwe administratieve lasten of het terugdringen van bestaande administratieve lasten.

Actal heeft zich bij het ontwikkelen en onderhouden van externe contacten primair gericht op de departementen, omdat zich daar het proces van verinnerlijking van de aandacht voor

administratieve lasten voor het bedrijfsleven grotendeels moet voltrekken. Actal heeft zich hierbij gericht op alle relevante niveaus binnen de departementen. Het wilde de politieke en bestuurlijke top van de departementen ervan doordringen dat de departementen primair verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de kabinetsdoelstelling en dat Actal daarbij een taak had om als onafhankelijk toetser op te treden. Daarnaast onderhield Actal frequent contacten met de departementale coördinatoren administratieve lasten en met de contactambtenaren van beleidsdirecties die inhoudelijk betrokken zijn bij de totstandkoming van de voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving. Deze benadering van de departementen heeft goed gewerkt. Voor het oplossen van problemen met de voortgang in concrete dossiers kon meestal een beroep gedaan worden op de bestaande contacten met de politieke en bestuurlijke top van de departementen.

De contacten met de beide kamers der Staten-Generaal, vooral de Tweede Kamer, waren minder frequent en in zekere zin ook minder succesvol. Actal slaagde er niet in om met de griffie en het presidium vaste procedureafspraken te maken over het aan Actal voor advies voorleggen van initiatiefvoorstellen en amendementen. Wel heeft de Tweede Kamer enkele procedures vastgesteld over de wijze waarop kamerleden, op vrijwillige basis, aan Actal advies kunnen vragen over initiatiefwetsvoorstellen of amendementen die administratieve lasten met zich meebrengen. Slechts één initiatiefwetsvoorstel is formeel voor advies aan Actal voorgelegd en drie op informele wijze.

Actal heeft minder frequent of incidenteel contacten onderhouden met andere organisaties, zoals de Raad van State, koepel- en brancheorganisaties, organisaties in het buitenland, de Europese Commissie, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Deze contacten hadden vooral tot doel om voeling te houden met het bedrijfsleven en het bedrijfsleven te stimuleren om zelf actiever te zijn, om te leren van ervaringen in het buitenland en om het proces van verinnerlijking van de aandacht voor vermindering van administratieve lastendruk bij lagere overheden en bij internationale instellingen te stimuleren.

Actal heeft een alom gewaardeerde bijdrage geleverd aan de voorbereidingen van de *Invitational Conference ICT en Administratieve Lasten (ICTIC)* en heeft een miniseminar georganiseerd over het gebruik van standaardkostenmodellen, voor medewerkers die zich binnen de verschillende departementen specifiek met het meten van administratieve lasten bezighouden. Actal heeft ook in zijn bijdragen aan deze activiteiten vooral de rol van aanjager gespeeld en niet geprobeerd de rol van trekker en coördinator op deze terreinen naar zich toe te trekken.

Naast een algemene informatiefolder, twee jaarverslagen en drie werkprogramma's heeft Actal één inhoudelijke publicatie verzorgd: *Alternatieve beleidsinstrumenten & administra-tieve lasten.* Actal is terecht zeer terughoudend geweest in zijn contacten met de pers, vooral omdat de adviezen van Actal aan de departementen meestal nog enige tijd een vertrouwelijk karakter hebben. Bij zeven gelegenheden heeft Actal een persbericht doen uitgaan.

Ten aanzien van de externe contacten worden twee aandachtspunten genoemd:

- Actal moet er bij de Tweede Kamer op blijven aandringen dat vaker initiatiefwetsvoorstellen en amendementen voor advies aan Actal worden voorgelegd. Tweede Kamer zou zelf kritischer moeten zijn bij de behandeling van voorstellen voor wet- en regelgeving en zich meer bewust moet zijn van de eigen bijdrage (positief en negatief) aan het realiseren van de kabinetsdoelstelling om administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen.
- Actal moet tevens doorgaan met het vragen van aandacht voor het ontwikkelen en inzetten van ICT-toepassingen die kunnen bijdragen aan het terugdringen van administratieve lasten. Het ontwikkelen en inzetten van een ICT-toets moet wel zorgvuldig worden afgestemd met de Directie ICT van EZ.

6 DE IMPACT VAN ACTAL

Vooruitlopend op dit evaluatieonderzoek heeft Actal door Regioplan een onderzoek laten uitvoeren naar de impact die Actal (tussen mei 2000 en oktober 2002) heeft gehad op proces van verinnerlijking van de aandacht voor de vermindering van de administratieve belasting voor het bedrijfsleven bij de wet- en regelgevers. Daarnaast moest worden nagegaan hoe Actal tot mei 2003 zijn bijdrage aan het proces van verinnerlijking nog kon versterken.

In het impactonderzoek zijn 51 respondenten persoonlijk geïnterviewd. Dit waren:
1. Collegeleden van Actal en medewerkers van het secretariaat van Actal die inhoudelijk bij de te onderzoeken adviesaanvragen betrokken zijn geweest.
2. Medewerkers van de departementen die adviesaanvragen hebben ingediend, te weten:
   a. ambtenaren die eindverantwoordelijkheid droegen voor het betreffende beleidsterrein (bijvoorbeeld directeuren-generaal en directeuren van beleidsdirecties);
   b. ambtenaren van beleidsafdelingen en/of van juridische afdelingen die betrokken waren geweest bij tien selecteerde adviesaanvragen;
   c. departementale coördinatoren administratieve lasten.
3. Overige sleutelrespondenten, zoals de voorzitter van het Nationaal Platform ICT en administratieve lasten, een lid van de Tweede Kamer, een vertegenwoordiger van de Raad van State, en vertegenwoordigers van organisaties die aan de ICTIC hebben deelgenomen.

De meeste conclusies van het impactonderzoek zijn reeds in andere hoofdstukken verwerkt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het proces van verinnerlijking van de aandacht voor de vermindering van administratieve lasten van nieuwe wet- en regelgeving binnen departementen (paragraaf 6.1) en op de bijdrage die Actal heeft geleverd aan dit proces (paragraaf 6.1).

6.1 Het proces van verinnerlijking

Actal streeft naar verinnerlijking van de aandacht voor de vermindering van administratieve lasten van nieuwe wet- en regelgeving. In het impactonderzoek is nagegaan in welke fase van het proces van verinnerlijking zich de verschillende departementen bevinden. Verinnerlijking is daarbij als volgt gedefinieerd:
Verinnerlijking is het proces, waarin wet- en regelgevers steeds meer uit eigen beweging rekening houden met de algemene beleidsdoelstelling om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen en er in toenemende mate in slagen om deze doelstelling te realiseren.

Men lijkt in alle geledingen van de onderzochte departementen redelijk goed bekend met de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten ten gevolge van wet- en regelgeving met 25 procent terug te dringen. Er bestaat ook redelijke tevredenheid over de reducties die men tot nu toe zelf heeft gerealiseerd. Sommigen zien nog wel mogelijkheden tot verdergaande reducties, anderen zijn van mening dat de grenzen van het haalbare zo langzamerhand in zicht komen. De beoordeling hiervan verschilt tussen de departementen onderling en soms ook tussen verschillende directoraten-generaal en directies binnen hetzelfde departement. Dit hangt onder andere samen met de fase van verinnerlijking waarin de verschillende (onderdelen van) departementen zich bevinden en met de aard van de wet- en regelgeving waarmee men zich bezighoudt.

Sommige onderdelen van departementen zaten eind 2002 nog steeds in de eerste fase van verinnerlijking, *de pioniersfase*, waarin vooral aandacht wordt gevraagd voor de problematiek van de administratieve lastendruk die voortkomt uit wet- en regelgeving en voor de noodzaak om deze lastendruk tot een minimum te beperken. Er moeten in deze fase vaak veel weerstanden worden overwonnen voordat er sprake is van een actieve belangstelling en draagvlak voor verandering. Een deel van de beleidsdirecties en individuele beleidsambtenaren, die minder intensief bezig zijn met de ontwikkeling van wet- en regelgeving (en daarom tot nu toe ook minder met Actal te maken hebben gehad), zit nog steeds in de pioniersfase.

De meeste departementen en onderdelen van departementen zijn inmiddels in de tweede fase van verinnerlijking beland, *de adaptiefase.* In deze fase blijkt uit het denken en handelen in toenemende mate dat het belang van vermindering van de administratieve lastendruk wordt onderschreven en dat actief wordt bijgedragen aan de ontwikkeling van oplossingsrichtingen en het gebruik van daarvoor adequate instrumenten. Vooral veel directoraten-generaal, directies voor juridische en wetgevingszaken en beleidsdirecties die veel wet- en regelgeving ontwikkelen, zitten in fase twee van het proces van verinnerlijking.

De derde fase van verinnerlijking, de *inbeddingsfase*, lijkt vooralsnog door geen enkel departement bereikt te zijn. In deze fase is het vanzelfsprekend dat wet- en regelgeving zo min mogelijk gepaard gaat met administratieve lasten. Het onderschrijven van bepaalde oplossingsrichtingen en het gebruik van beleidsinstrumenten hebben in deze fase geleid tot aanpassing van algemene beleidsdoelstellingen, interne procedures en de interne organisatie en er wordt aandacht besteed aan kennisoverdracht terzake binnen de betrokken organisaties.

Het proces van verinnerlijking binnen de departementen is in de afgelopen drie jaar nog zeker niet afgerond. Men kan nog niet spreken van een succesvolle cultuuromslag en ook de reductiedoelstelling van 25 procent is nog niet bereikt.

De mate van verinnerlijking wordt positief beïnvloed wanneer de politieke en ambtelijke top van het departement het terugdringen van administratieve lasten expliciet tot een prioriteit maakt, wanneer er in organisatorische zin aan 'getrokken' wordt (bijvoorbeeld door een aparte projectdirectie en door coördinatoren) of wanneer er voldoende tijd is voor een zorgvuldig traject voor de ontwikkeling van wet- en regelgeving.

Het feit dat ambtenaren redelijk bekend zijn met de kabinetsdoelstelling wil niet zeggen dat er bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving altijd prioriteit gegeven wordt aan realisering van deze doelstelling. Van echte weerstanden tegen het terugdringen van administratieve lasten lijkt echter geen sprake. In veel gevallen wordt de eerste prioriteit echter gelegd bij het realiseren van inhoudelijke beleidsdoelstellingen en bij de haalbaarheid, effectiviteit en handhaafbaarheid van het beleid. Ook leiden incidenteel de top-down benadering van Actal, de ambtelijke werkcultuur en problemen rond voorstellen waarin Europese wet- en regelgeving wordt geïmplementeerd tot enige weerstand.

Het kwam eind 2002 nog steeds voor dat nieuwe wet- en regelgeving niet getoetst wordt op administratieve lasten, bijvoorbeeld omdat daarvoor de tijd ontbreekt. Dit lijkt echter incidenten te betreffen en niet te duiden op structurele tekortkomingen. De meeste respondenten zijn het er over eens dat er, mede dankzij Actal, meer en structureel aandacht is gekomen voor de administratieve lastendruk, hetgeen ook tot een verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces heeft geleid. De verbeteringen zouden tot nu toe echter vooral bestaan uit een betere kwantificering en verantwoording. In veel gevallen zou nog onvoldoende sprake zijn van een keuze voor minder belastende alternatieven, bezien vanuit het doel van de wet- en regelgeving. Ook komt het voor dat Actal pas op het laatste moment wordt ingeschakeld. Dit hangt ook samen met het feit dat vaak in een te late fase van het ontwikkelingstraject de veroorzaakte administratieve lasten aan de orde komen. Dit kan een structurele tekortkoming worden genoemd, maar kan ook gezien worden als een aanwijzing voor het feit dat het proces van verinnerlijking nog niet voltooid is.

6.2 De bijdrage van Actal aan het proces van verinnerlijking

Het belangrijkste doel van het impactonderzoek was om vast te stellen welke invloed, inwerking of kracht uitgaat van de werkzaamheden van Actal, volgens diegenen die direct of indirect betrokken zijn bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving en beleidsmatig medeverantwoordelijk zijn voor het terugdringen van administratieve lasten.

De algemene conclusie van het impactonderzoek was dat Actal een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het proces van verinnerlijking in de verschillende departementen. De cultuur-

omslag is echter nog niet gemaakt en het tijdelijke adviescollege Actal heeft zich in de eerste drie jaar van zijn bestaan nog niet overbodig kunnen maken. Het kabinet kon de reductiedoelstelling van 25 procent niet binnen deze termijn realiseren.
Het College meent dat de opdracht haalbaar zou zijn geweest als de infrastructuur binnen de departementen bij het aantreden van Actal op orde was geweest. De opbouw van deze infrastructuur (onder andere bestaande uit een systematiek van nulmetingen, standaardkostenmodellen en vaste procedures in de wetgevingstrajecten) is echter nog steeds niet volledig afgerond.
Hieronder worden een aantal positieve invloeden van Actal genoemd, alsmede een aantal aspecten waar nog verbetering mogelijk is. Deze punten hangen ook samen met de snelheid waarmee het verinnerlijkingsproces zich voltrekt.

Positieve invloeden van Actal

- De impact van Actal ligt vooral in het bestaan van Actal en in de dwingende werking van de toets op administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Actal heeft als aanjager, waakhond en toetser vooral bijgedragen aan een betere kwantificering van administratieve lasten en aan een betere toelichting en verantwoording ervan door de indieners van voorstellen.
- Het daadkrachtig optreden van Actal, de korte adviestijd en het consequent hanteren van heldere toetsingscriteria dragen bij tot het vergroten van de aandacht voor het terugdringen van administratieve lastendruk.
- Actal slaagt er vooral goed in om de hogere niveaus binnen de departementen (bewindslieden, directeuren-generaal en directeuren van beleidsdirecties) aan te spreken op de verantwoordelijkheid om administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen.
- Vooral de toets van Actal op nieuwe wet- en regelgeving en de adviezen op de departementale actieprogramma's dwingen de departementen ertoe om rekening te houden met de hoogte van de administratieve lasten en om deze beter te verantwoorden en te onderbouwen.
- Actal heeft bijgedragen aan het inzichtelijker maken en het beter kwantificeren van de omvang van bestaande en nieuwe administratieve lasten. Het doorlichten van bestaande wet- en regelgeving door de departementen heeft in veel gevallen reeds geleid tot het identificeren van inmiddels achterhaalde regels.
- Volgens veel van de deelnemers aan de *Invitational Conference ICT en Administratieve Lasten* heeft Actal een constructieve bijdrage geleverd aan de discussie over en ontwikkeling van ICT-toepassingen die administratieve lasten kunnen beperken.
- Het bedrijfsleven dringt voortdurend aan op terugdringing van administratieve lasten, maar dankzij de concrete werkwijze van Actal wordt de directe invloed van Actal groter geacht dan die van het bedrijfsleven.

Verbeterpunten voor Actal

- De directe invloed van Actal op beleidsdirecties en directies voor juridische en wetgevingszaken is geringer dan de invloed op de politieke en ambtelijke top van departementen. De meeste individuele beleidsambtenaren krijgen niet zo vaak met Actal te maken en lijken bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving meer in beslag te worden genomen door beleidsinhoudelijk prioriteiten dan door het terugdringen van administratieve lasten. In de loop van de afgelopen twee jaar zijn zowel Actal als de departementen echter steeds meer het belang gaan inzien dat vroegtijdige contacten bevorderlijk zijn, zowel voor de kwaliteit van de wet- en regelgeving als voor de kwaliteit van het advies van Actal. Actal heeft tot nu echter nog onvoldoende invloed gehad op het daadwerkelijk kiezen, door de departementen, van minder belastende alternatieve beleidsinstrumenten in nieuwe wet- en regelgeving. Bij veel respondenten bestaat de indruk dat er op dit punt nog verbeteringen mogelijk zijn.
- Actal slaagt er nog minder goed in om beleidsmakers inhoudelijk bij te staan bij het zoeken naar en het ontwikkelen van minder belastende alternatieven. Van Actal wordt enerzijds verwacht dat men de beleidsmakers meer met expertise bijstaat, hoewel anderzijds erkend wordt dat die expertise ook juist binnen de departementen zelf moet groeien. Het is dan ook niet alleen nodig dat de departementen zorgen voor goede interne procedures en een goede organisatorische inbedding, maar ook dat zij een goede kennisinfrastructuur opbouwen. Met behulp daarvan kunnen beleidsmakers administratieve lasten beter kwantificeren en kunnen ze gestimuleerd worden om minder belastende alternatieven te ontwikkelen. Actal kan bijdragen aan deze kennisinfrastructuur door het verrichten van bredere analyses van knelpunten, trends en ontwikkelingen. In de clusteraanpak kunnen daarvoor aanknopingspunten worden gevonden.
- Actal is niet of slechts op afstand betrokken (geweest) bij de aanpassing van interne procedures, de opbouw van de infrastructuur en de organisatorische inbedding binnen de verschillende departementen. Dit wordt door velen echter ook niet als een taak van Actal gezien.

7 NALEVING VAN DE VERPLICHTINGEN DOOR ACTAL

In dit hoofdstuk wordt, bij wijze van afronding van het evaluatieonderzoek, vastgesteld of Actal de relevante bepalingen van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten (van 30 maart 2000) en van de Kaderwet adviescolleges (van 3 juli 1996) heeft nageleefd.

Taakinvulling
Artikel 2 van het Instellingsbesluit bepaalt dat Actal tot taak heeft de regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van voorgenomen wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Ook dient Actal advies te geven over de door ministeries vastgestelde departementale actieprogramma's inzake de reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van bestaande regelgeving.

Actal heeft zich in zijn taakinvulling goed gehouden aan deze taakomschrijving. Actal heeft de advisering aan departementen over voorgenomen wet- en regelgeving en de departementale actieprogramma's steeds centraal gesteld. Door toepassing van de selectiecriteria heeft Actal zich geconcentreerd op advisering over wet- en regelgeving die substantiële administratieve lasten voor het bedrijfsleven tot gevolg zouden hebben. Het kwam eind 2002 ook nauwelijks meer voor dat relevante voorstellen aan de aandacht van Actal ontsnapten.

Actal heeft de intentie gehad om zich te houden aan artikel 17 van de Kaderwet, waarin wordt bepaald dat adviescolleges adviseren na ontvangst van schriftelijke verzoeken van een minister of van een van beide kamers der Staten-Generaal. In veel gevallen waren verzoeken van departementen tot advisering echter direct afkomstig van beleidsdirecties, zonder dat deze werden begeleid door een schrijven van de minister. Actal heeft departementen en leden van de Tweede Kamer ook vaak zelf gewezen op de wenselijkheid om voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving voor advies aan Actal voor te leggen. Dit leidde in de meeste gevallen tot het gewenste resultaat, zodat Actal niet is overgegaan tot een uit eigen beweging (ongevraagd) adviseren van departementen, wat volgens artikel 18 van de Kaderwet overigens wel mogelijk is.

Actal heeft bij herhaling gewezen op de noodzaak om binnen departementen een goede infrastructuur op te bouwen, op basis waarvan ook de administratieve lastendruk van bestaande wetgeving beter in kaart gebracht kan worden. Behoudens advisering over de departementale actieprogramma's heeft Actal zich echter niet actief ingelaten met de administratieve lastendruk die wordt veroorzaakt door bestaande wet- en regelgeving. Ook heeft Actal zich niet

gericht op advisering over wet- en regelgeving van lagere overheden, ZBO's en Europese instellingen. wel gefaciliteerd en ondersteuning geboden
Dit was volgens de toelichting op het Instellingsbesluit ook niet de bedoeling.

Openbaarheid van adviezen
In de Nota van Toelichting bij het Instellingsbesluit wordt erop gewezen dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ook de openbaarheid van de adviezen van adviescolleges regelt. De Wob verplicht bijvoorbeeld tot actieve openbaarmaking van adviezen, binnen vier weken nadat het advies is uitgebracht. Op basis van artikel 10 van de Wob stelt Actal openbaarmaking van zijn adviezen echter uit tot het moment dat de besluitvorming over het voorstel is afgerond. Actal maakt zijn adviezen normaal gesproken openbaar door plaatsing op de eigen website.

Samenstelling van het College
Artikel 3 van het Instellingsbesluit bepaalt dat het College van Actal bestaat uit een voorzitter en twee andere leden. Vanaf het begin heeft het College uit drie leden bestaat. Er zijn geen tussentijdse vervangingen geweest.

Ondersteuning van College
Volgens artikel 15 van de Kaderwet dient een adviescollege een secretaris te hebben, die voor zijn werkzaamheden verantwoording schuldig is aan het College. Aan de secretaris kunnen ook andere medewerkers worden toegevoegd. De secretaris en andere medewerkers zijn geen lid van het College.

Drs. P.F.H. Bont vervult vanaf mei 2000 de functie van secretaris. In de loop van het jaar 2000 en 2001 zijn daar zes (senior)beleidsmedewerkers, één beleidsondersteuner en één secretaresse bijgekomen.

Adviestermijn
Artikel 4 van het Instellingsbesluit bepaalt dat Actal binnen vier weken na ontvangst van de relevante stukken zijn advies moet uitbrengen. Indien de regelgeving zodanig complex is dat het College zich in redelijkheid binnen deze termijn geen oordeel kan vormen, kan het besluiten zijn advies ten hoogste vier weken later uit te brengen.

Het is vaak voorgekomen dat het enige weken duurde voordat departementen alle relevante departementen stukken aan Actal doen toekomen. Wanneer Actal echter eenmaal over alle relevante stukken kon beschikken, slaagde het er in de meeste gevallen goed in om ruim binnen vier weken tot een advies te komen (zie ook paragraaf 4.7).

Besluitvormingsprocedures
De Kaderwet stelt een aantal eisen aan de besluitvormingsprocedures van adviescolleges. Over het algemeen heeft het College zich hier goed aan gehouden. Zo is over adviezen slechts besloten indien minstens twee collegeleden aanwezig waren. Besluitvorming over adviezen vond plaats bij consensus en niet via stemming. In incidentele gevallen, waarbij bijzondere spoed gewenst was, heeft het College niet in een reguliere vergadering maar via een telefonisch consultatie over een uit te brengen advies besloten.

Indienen van begrotingen
Volgens artikel 25 van de Kaderwet moet een adviescollege jaarlijks voor 1 april een ontwerp voor de begroting van de verwachte uitgaven in het daaropvolgende kalenderjaar indienen. In het geval van Actal moet de begroting bij de minister van EZ worden ingediend. Actal heeft zich in 2001 en 2002 gehouden aan deze termijn. Omdat Actal pas in mei 2000 van start ging kon deze termijn in het jaar 2000 niet gehaald worden.

Indienen van werkprogramma's
Volgens artikel 26 van de Kaderwet moet een adviescollege jaarlijks voor 1 september een ontwerp voor een werkprogramma voor het volgende kalenderjaar indienen. Actal heeft in 2000, 2001 en 2002 voor deze datum inderdaad zijn werkprogramma aan de minister van Economische Zaken aangeboden. Deze diende het werkprogramma vervolgens op de derde dinsdag van september aan de beide kamers der Staten-Generaal te zenden. In 2000 en 2001 is dit inderdaad gebeurd. Het werkprogramma van 2002 is echter pas in februari 2003 door de minister naar de Tweede Kamer gestuurd.

Indienen van jaarverslagen
Op grond van artikel 28 van de Kaderwet moet Actal jaarlijks voor 1 april aan de minister van EZ verslag uitbrengen van de werkzaamheden in het voorgaande kalenderjaar. Actal heeft met het uitbrengen van jaarverslagen in maart 2001 en maart 2002 voldaan aan deze vereiste. Ook heeft het in die maanden aan de minister van Economische Zaken een financiële verantwoording gestuurd, met bijbehorende accountantsverklaringen.

Evaluatie
Volgens artikel 28 van de Kaderwet moet een adviescollege ten minste elk vierde jaar, een evaluatieverslag opstellen waarin aandacht wordt besteed aan zijn taakvervulling. In de Nota van Toelichting bij het Instellingsbesluit wordt gesteld dat drie jaar na instelling van Actal de werkzaamheden en resultaten van het College worden geëvalueerd. Met het uitvoeren van het impactonderzoek en dit evaluatieonderzoek heeft Actal ook aan deze vereiste voldaan.

8 EINDCONCLUSIES

In dit hoofdstuk wordt de eindconclusies getrokken over de wijze waarop Actal inhoud heeft gegeven aan zijn taken en over de impact die dit tot nu toe heeft gehad.

1. Dit evaluatieonderzoek heeft een positief beeld opgeleverd over de wijze waarop Actal tussen mei 2000 en december 2002 inhoud heeft gegeven aan zijn taak om regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van voorgenomen wet- en regelgeving. Actal heeft een positieve bijdrage geleverd aan het proces van verinnerlijking van de aandacht voor administratieve lasten voor het bedrijfsleven binnen de departementen. De kwaliteit van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving op het punt van administratieve lasten is dankzij Actal tussen mei 2000 en december 2002 aanmerkelijk verbeterd.

2. De impact van Actal ligt vooral in het bestaan van Actal en in de dwingende werking die uitgaat van de toets op de administratieve lasten in nieuwe wet- en regelgeving. Dit heeft bijgedragen aan een betere kwantificering van administratieve lasten en aan een betere toelichting en verantwoording ervan door de indieners van voorstellen. Actal heeft bij de uitvoering van zijn taken goed gebruik gemaakt van het bestaan van de niet-vrijblijvende kabinetsdoelstelling voor het terugdringen van de administratieve lasten en van het draagvlak dat hiervoor bij de politieke top van de departementen bestond.

3. Dit alles wil niet zeggen dat het proces van verinnerlijking bij de departementen reeds is afgesloten. Het is zeker nog niet vanzelfsprekend dat de administratieve lastendruk als gevolg van nieuwe en bestaande wet- en regelgeving is geminimaliseerd. Ook van het realiseren van de kabinetsdoelstelling om de totale administratieve lastendruk met 25 procent terug te dringen is nog geen sprake. Het is dan ook nog veel te vroeg om in het proces van verinnerlijking de boog te ontspannen. De verantwoordelijkheid voor het proces van verinnerlijking ligt echter primair bij de departementen en niet bij Actal.

4. Een groot deel van de reducties is te behalen uit de aanpassing van bestaande wet- en regelgeving. Volgens het Instellingsbesluit kon Actal hier maar in beperkte mate en op indirecte wijze (vooral via advisering over de departementale actieprogramma's) invloed op uitoefenen. Dankzij de adviezen van Actal is de kwaliteit van de departementale actieprogramma's en het ook daadwerkelijk ondernemen van actie in de afgelopen twee jaar wel aanzienlijk verbeterd.

5. Met een relatief klein College en secretariaat heeft Actal in korte tijd een groot aantal activiteiten efficiënt en doeltreffend uitgevoerd. Actal heeft zijn taken op een onafhankelijke wijze kunnen uitvoeren en heeft een goed financieel beheer gevoerd.

6. Actal heeft de relevante bepalingen van het *Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten* en van de *Kaderwet adviescolleges*, bijvoorbeeld ten aanzien van besluitvormingsprocedures, adviestermijnen en verslaglegging, goed nageleefd.

7. Actal is er goed in geslaagd om zich in zijn advisering te concentreren op voorstellen voor wet- en regelgeving met substantiële administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Deze voorstellen waren vooral afkomstig van departementen en in veel mindere mate van leden van de Tweede Kamer.

8. Actal heeft individuele voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving consequent getoetst op de kwantificering van de bijkomende administratieve lasten, op de mate waarin alternatieven zijn onderzocht en op de keuze voor het minst belastende alternatief. Het gevaar van deze wijze van toetsing is dat de samenhang met andere wet- en regelgeving en andere beleidsterreinen uit het oog verloren wordt. Actal heeft beperkte mogelijkheden om dit te ondervangen, aangezien het doel van de voorstellen niet ter discussie kan worden gesteld of in brede zin niet de verantwoordelijkheden van de beleidsmakers kunnen worden overgenomen. Actal weet in zijn adviezen echter steeds vaker aandacht te geven aan de samenhang met andere wet- en regelgeving en andere beleidsterreinen door te wijzen op de mogelijkheid en wenselijkheid van compensatie en de clusteraanpak. Compensatie houdt in dat bij elk voorstel dat onvermijdelijk leidt tot verzwaring van de administratieve lastendruk, elders een verlaging van de lastendruk zou moeten plaatsvinden. De clusteraanpak is gericht op het oplosssen van problemen die ontstaan bij de overlap in de gegevensvraag aan bedrijven door verschillende departementen of onderdelen van departementen.

Aandachtspunten voor de toekomst

Zoals reeds opgemerkt is het proces van verinnerlijking van de aandacht voor administratieve lasten voor het bedrijfsleven nog beslist niet afgerond en is de reductiedoelstelling van 25 procent nog niet bereikt. Het zal nog zeker enige jaren een belangrijk punt van aandacht binnen de departementen moeten blijven. Dit evaluatieonderzoek heeft zich niet gericht op de vraag of de instellingstermijn van Actal moet worden verlengd. Mocht hiertoe besloten worden, dan geven de onderzoekers de volgende vijf aandachtspunten aan Actal mee:

1. Actal moet bewindslieden en de ambtelijke top van de departementen actief blijven benaderen en daarbij vooral aandringen op ontwikkeling van procedures, organisatorische in-

bedding en de opbouw van een goede kennisinfrastructuur. Ook zouden departementen zelf meer onderzoek moeten doen naar administratieve lasten als gevolg van wet- en regelgeving en hierover meer contact moeten hebben met het bedrijfsleven. Wanneer dit goed wordt geïmplementeerd kan worden voorkomen dat de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten wegzakt wanneer Actal zijn werkzaamheden neerlegt. Door kennisoverdracht kan het zelftoetsend vermogen van de departementen vergroot worden.

2. Consequente toetsing van voorstellen door Actal blijft voorlopig nog nodig. Het kiezen voor iets meer positief-kritische toonzetting in zijn adviezen van Actal zal bevorderlijk zijn voor het creëren van goodwill en draagvlak binnen de departementen. Actal kan zich, nog meer dan het nu al doet, bij de toetsing concentreren op dossiers die veel administratieve lasten met zich meebrengen en op dossiers die een voorbeeldfunctie kunnen hebben, bijvoorbeeld omdat er beleidsinstrumenten ingezet worden die tot aanzienlijke vermindering van administratieve lasten leiden (*best practices*).

3. Actal zal de rol van adviseur van beleidsmakers op de departementen moeten versterken. Dit kan ertoe bijdragen dat in voorstellen voor wet- en regelgeving in een vroegtijdig stadium wordt aangestuurd op minder belastende alternatieven. Actal kan ook op belangrijke beleidsterreinen trends en ontwikkelingen in kaart brengen, knelpunten signaleren, best-practices beschrijven en mogelijkheden voor verdere reducties van administratieve lasten identificeren. In de clusteraanpak kan Actal hiervoor samen met departementen relevante beleidsterreinen selecteren. Ook kan Actal bijdragen aan het doorlichten van bestaande wetgeving en aan de evaluatie van de departementale actieprogramma's. Een eventuele uitbreiding van de rol van Actal als adviseur, facilitator en ondersteuner van de departementen zou in een nieuw Instellingsbesluit opgenomen moeten worden.

4. Actal moet doorgaan met het vragen van aandacht voor het ontwikkelen en inzetten van ICT-toepassingen die kunnen bijdragen aan het terugdringen van administratieve lasten. Actal moet op dit terrein vooral de rol van aanjager spelen en niet de rol van trekker en coördinator naar zich toe willen trekken.

5. Actal zou ten slotte meer aandacht kunnen schenken aan het hele traject van wet- en regelgeving. Dat betekent bijvoorbeeld dat Actal ook de bijdrage van de Tweede Kamer aan de totstandkoming van administratieve lasten in kaart moet brengen. Ook zou Actal meer aandacht moeten hebben voor de implementatie van beleid, omdat ook bij de totstandkoming van uitvoeringsregelingen administratieve lasten veroorzaakt of beperkt kunnen worden, en voor de interpretatie van rijksbeleid door lagere overheden en ZBO's.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1:

Opzet van het evaluatieonderzoek

Het evaluatieonderzoek bestond uit een aantal onderzoeksactiviteiten, die in deze bijlage kort worden toegelicht:
1. Verzameling en analyse van algemene gegevens.
2. Verzameling en analyse van gegevens over adviesaanvragen (dossieronderzoek).
3. Interviews.
4. Analyse en rapportage.

De eerste twee onderzoeksactiviteiten waren vooral gericht op het verzamelen van objectieve gegevens. Bij het afnemen van de interviews is daarentegen gezocht naar een meer subjectieve beoordeling van de geïnterviewde betrokkenen over de taakuitvoering door Actal. In de laatste fase van het onderzoek hebben de onderzoekers, op basis van deze objectieve gegevens, de subjectieve beoordelingen van betrokkenen en het impactonderzoek, een eigen oordeel gevormd over de taakuitvoering door Actal.

Bij het verzamelen en analyseren van algemene gegevens en bij de dossieronderzoeken hebben de onderzoekers zich beperkt tot de onderzoeksperiode 1 mei 2000 tot en met 31 december 2002.

1 Verzameling en analyse van algemene gegevens

Vooral voor beantwoording van de onderzoeksvragen over de interne organisatie, de externe contacten en het voldoen aan formele verplichtingen moesten de onderzoekers beschikken over onderliggende administratieve gegevens en documenten uit de onderzoeksperiode. Het secretariaat van Actal heeft daartoe relevante documenten en gegevens beschikbaar of toegankelijk gemaakt. Het raadplegen van deze bronnen heeft grotendeels plaatsgevonden op het secretariaat van Actal. Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens kon worden beoordeeld welke aanvullende informatie verzameld moest worden, bijvoorbeeld door middel van het afnemen van interviews (zie verder paragraaf 3).

2 Inventarisatie adviesaanvragen en dossieronderzoek

Om goed inzicht te krijgen in de uitvoering van de kerntaak van Actal (onderzoeksvragen 5-14), was het gewenst dat de onderzoekers beschikten over de meest recente overzichten

van gegevens over alle adviesaanvragen. Daarnaast moesten de onderzoekers toegang krijgen tot de dossiers van lopende en afgesloten adviesaanvragen. Er is een checklist gemaakt aan de hand waarvan de onderzoekers relevante aspecten hebben geïnventariseerd.

Informatie over het effect van de adviezen van Actal (amenderingen van de voorstellen voor wet- en regelgeving na advisering door Actal) is door de betreffende dossierhouders op het secretariaat van Actal aangeleverd.

Een deel van de hierboven genoemde gegevens kon voor alle adviesaanvragen en adviezen worden vastgesteld. Voor een deel van de gegevens moesten de dossiers van adviesaanvragen worden geraadpleegd.

Alle 117 dossiers van adviesaanvragen die tot een advies hebben geleid zijn geraadpleegd, vooral om goed inzicht te krijgen in de eventuele vroegtijdige betrokkenheid bij de totstandkoming van een voorstel en in de inhoud van de uitgebrachte adviezen. Om goed inzicht te krijgen in de redenen dat adviesaanvragen niet door Actal geselecteerd zijn voor een advies, hebben de onderzoekers honderd dossiers geraadpleegd van adviesaanvragen die *niet* tot een advies hebben geleid geraadpleegd.

Voor het dossieronderzoek is een checklist gemaakt die met de secretaris en een beleidsmedewerkers van Actal is besproken.

3 Interviews

Een deel van de onderzoeksvragen kon niet of onvoldoende beantwoord worden op basis van de hierboven beschreven inventarisatie van algemene gegevens en dossieronderzoeken. Er is daarom met een beperkt aantal betrokkenen een aanvullend interview gehouden over hun beoordeling van de taakuitvoering door Actal.

Het aantal interviews was beperkt, omdat in de meer dan veertig afgenomen interviews in het impactonderzoek al veel relevante aspecten aan de orde waren geweest. De meeste van deze respondenten zijn dan ook niet opnieuw benaderd. Er zijn drie groepen respondenten die wel (opnieuw) benaderd zijn worden voor een interview over een aantal aspecten:

1. De leden van het college, vooral om te spreken over de interne organisatie en de wijze waarop Actal aan zijn formele verplichtingen heeft voldaan.
2. De secretaris van Actal.
3. De medewerker op het secretariaat van Actal die verantwoordelijk is voor financiën en facilitaire ondersteuning.

4. De overige medewerkers van het secretariaat van Actal, vooral om te spreken over de efficiency en effectiviteit van de interne organisatie.
5. De contactpersonen bij het Ministerie van Economische Zaken die verantwoordelijk zijn voor het beleidsterrein administratieve lasten, voor personeelszaken en voor financiële zaken. Het beleidsterrein administratieve lasten valt onder EZ en op het gebied van personeelszaken en financiële zaken heeft EZ Actal ook gefaciliteerd.

Met de leden van het college (1.) en de medewerkers van Actal (4.) zijn groepsgesprekken gehouden. Met de overige respondenten zijn individuele gesprekken gevoerd.

Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens zijn vragenlijsten voor de interviews opgesteld, die met de secretaris en een beleidsmedewerkers van Actal zijn besproken.

4 Analyse en rapportage

In de vierde en laatste fase van het onderzoek zijn de onderzoeksvragen systematisch beantwoord. Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens, de interviews en het impactonderzoek hebben de onderzoekers een eigen eindoordeel vormen over de taakuitvoering door Actal.

5 Relatie met opdrachtgever

Gedurende het onderzoek is op verschillende momenten overleg gevoerd met de secretaris en een beleidsmedewerker van Actal. Aan het begin van het onderzoek (eind december 2002) is een startvergadering gehouden om de onderzoeksopzet definitief vast te stellen en afspraken te maken over de uitvoering van het onderzoek. Ook de checklist voor het dossieronderzoek, de vragenlijsten voor de interviews en de conceptrapportage zijn met de secretaris en een beleidsmedewerker van Actal besproken.

BIJLAGE 2:

Respondenten voor impact- en evaluatieonderzoek

Actal

1. De heer R.L.O. Linschoten (voorzitter college)
2. Dr. B.I. van der Burg (lid van college)
3. Drs. J.A. Kamps (lid van college)
4. Drs. P.F.H. Bont (secretaris Actal)
5. Mr. F.J.G. van Klink (seniorbeleidsmedewerker Actal)
6. Mr. J.M. Wijckmans (seniorbeleidsmedewerker Actal)
7. De heer P.H. Sevat (seniorbeleidsmedewerker Actal)
8. Drs. M.P.R. Stufkens (beleidsmedewerker Actal)
9. De heer M.A. Lopez (beleidsmedewerker Actal)
10. De heer P.B. Lut (beleidsmedewerker Actal)
11. Drs. E. Akse (beleidsmedewerker Actal)
12. De heer R. Hoelasie (beleidsondersteuner)
13. Mevrouw C.R. Touw (secretaresse)

Ministerie voor Economische Zaken

14. Drs. G.J. Lankhorst (plv. DG Marktordening en Energie)
15. Drs. C.M.F. Burger (coördinator administratieve lasten)
16. Drs. E.E. Loeve-Berkhuijsen (coördinator administratieve lasten)
17. Drs. R. van Hell (contactambtenaar adviesaanvraag Wet op het CBS)
18. Drs. W.A. Oskam (Directie ICT - deelnemer ICTIC)
19. De heer J. Scholtz (Financieel beheer DG Marktordening en Energie)
20. Mevrouw M. Mazairac (Personeeslzaken DG Marktordening en Energie)

Ministerie van Financiën

21. Mr. M. Brabers (DG Fiscale Zaken)
22. Mr. drs. P.A. Pronk (coördinator administratieve lasten)
23. Mr. P. Koedood (coördinator administratieve lasten)
24. Mr. A. Leder (coördinator administratieve lasten en contactambtenaar adviesaanvraag Belastingplan 2002)
25. Drs. K. Hafkenscheid (contactambtenaar adviesaanvraag Wet op het Consumenten-kredi-diet)

Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

26. Drs. C. van der Spek (Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden-hoofd Projectdirectie Administratieve Lasten)
27. Drs. R.M. Krug (coördinator administratieve lasten)
28. Mr. S. Siebols (contactambtenaar adviesaanvraag Wetsvoorstel Verbetering Poortwachter)
29. Drs. D. Blansjaar (contactambtenaar voor adviesaanvraag Wetsvoorstel Administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in de sociale verzekeringen)

Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

30. Drs. J. Lamé (Directeur Strategie en Bestuur van DG Milieubeheer)
31. Drs. F.C. Stam (coördinator administratieve lasten)
32. Mr. drs. C.A. Janssen (coördinator administratieve lasten)
33. Drs. E. Remijn (contactambtenaar voor adviesaanvraag Ontwerpbesluit Beheer Verpakkingen, papier en karton)
34. Drs. H. van Beem (contactambtenaar voor adviesaanvraag Wetsvoorstel behoudende regels met betrekking tot het wonen)

Ministerie voor Verkeer en Waterstaat

35. Mr. K.J. Kraan (directeur Centrale Directie Juridische zaken)
36. Mr. A.M. Schuitema Meijer (coördinator administratieve lasten)
37. Mr. L.J. Clement (coördinator administratieve lasten)
38. De heer R. Bakker (contactambtenaar voor adviesaanvraag Besluit wijziging kentekenreglement en voertuigenreglement

Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport

39. Drs. L. Kootstra (directeur Directie Jeugdbeleid)
40. Drs. A.D. Brak-Uijttenboogaard (coördinator administratieve lasten)
41. Drs. J.M.A. Hotterbeex (coördinator administratieve lasten)
42. Drs. M. Eenshuistra (contactambtenaar adviesaanvraag Wet op de jeugdzorg)

Ministerie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

43. Ir. A.M. Burger (directeur Directie Landbouw)
44. Ir. F.H. Germs (coördinator administratieve lasten)
45. Drs. G. van Heezik (contactambtenaar adviesaanvraag Uitvoeringsregeling Honden- en Kattenbesluit 1999)

Ministerie van Justitie

46. Mr. M. Lokin (coördinator administratieve lasten)
47. Drs. D.P. van den Bosch (coördinator administratieve lasten)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

48. Drs. A.H.G. Tinselboer (coördinator administratieve lasten)

Centraal Bureau voor de Statistiek

49. De heer C. Buijs (coördinator administratieve lasten)
50. Drs. J. Nobel (contactambtenaar voor adviesaanvraag Wet op het CBS)

Overige respondenten

51. Mevrouw H. Voûte-Droste (Tweede Kamer VVD)
52. Mr. Drs. Ing. T.A. Dijkstra (Raad van State)
53. Mr. J.N. van Lunteren (Platform ICT en administratieve lasten)
54. Drs. P. Janssen (VNO/NCW)
55. Drs. B.W.E. Taselaar (Federatie Nederlandse Ondernemingen in de Informatietechnologie - FENIT)
56. Drs. O.M. Kinkhorst (Stichting RINIS)
57. Drs. A.H. Stor (Stichting RINIS)
58. Mr. Th. Fransen (SFB/UOSV)
59. Drs. E.E. van de Lustgraaf (Hoofdbedrijfsschap Detailhandel)
60. De heer J.W. Janssen (Hoofdbedrijfsschap Detailhandel)
61. Drs. P. Bex (Cap Gemini Ernst & Young)
62. Drs. J. Boog (EIM)

BIJLAGE 3:

Algemene expertpanels en externe onderzoeken van Actal

Actal heeft tot eind 2002 een aantal expertpanels georganiseerd en externe onderzoeken laten uitvoeren die niet aan concrete adviesaanvragen gerelateerd waren. Ook heeft Actal voor een aantal activiteiten een beroep gedaan op externe ondersteuning.

Expertpanels

Jaar	Onderwerp
2002	Nota hervorming toezicht financiële marktsector
2002	Clusteraanpak beleidsdoel bruto-nettotraject
2002	Mogelijkheden van de inzet van ICT-toets
2002	Twee expertpanels sociaal-fiscaal, met ambtenaren en met hoogleraren

Externe onderzoeken

Jaar	Onderwerp	Uitgevoerd door
2000-2001	Ontwikkeling van selectiecriteria	EIM
2000-2001	Communicatiestrategie Actal	Mijnten en Brandsma
2001	Zelfstandige bestuursorganisaties (ZBO's) als veroorzakers van administratieve lasten voor het bedrijfsleven	CGE&Y
2002	Alternatieve beleidsinstrumenten & administratieve lasten	Research voor Beleid en Herman Bade
2002	Amendementen Eerste en Tweede Kamer en administratieve lasten (op verzoek van Tweede Kamer en Ministerie van EZ)	EIM
2002	Administratieve lasten als gevolg van het Regeerakkoord	EIM
2002	Impact van Actal	Regioplan
2002	Administratieve lasten van personeels- en veiligheidsregistraties bij verffabrikanten	CGE&Y
2002	Mogelijkheden van clusters	EIM en CGE&Y
2002	Vergelijking nulmetingen	CGE&Y
2002-2003	Evaluatie van Actal	Regioplan

Externe ondersteuning

Jaar	Activiteit	Uitgevoerd door
2000	Ontwikkeling van huisstijl van Actal	Jeronimus & Wolf
2000	Ontwikkeling van website	CMG
2001	Voorbereiding ICT-conferentie	VandeBunt en Cavana
2001	Redactie en opmaak van jaarverslag	Dantzigt & Ligtenveld, P-graphic
2001	Upgrade van website	CMG
2002	Redactie en opmaak van jaarverslag	P-graphic