

IMPACTONDERZOEK ACTAL

- eindrapport -

drs. F. Kriek
dr. J.W.M. Mevissen
drs. M. Vos
drs. H. Weening

Amsterdam, oktober 2002
Regioplan publikatienr. 487

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

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van Actal.

VOORWOORD

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) is in mei 2002 door het kabinet ingesteld voor een periode van drie jaar. Het doel hiervan was het adviseren van regering en 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.

Actal heeft Regioplan opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de impact die Actal tot op heden heeft gehad op het proces van verinnerlijking binnen de departementen. Op basis van een analyse van de ervaringen in de afgelopen twee jaar worden in dit rapport ook aanbevelingen gedaan voor aanscherping van het beleid van Actal in het komende jaar.

Het onderzoek is grotendeels uitgevoerd door Hans Weening, Frank Kriek, Luuk Mallee en Martin Vos hebben elk een aantal interviews uitgevoerd.

We willen het secretariaat van Actal bedanken voor de constructieve wijze waarop het ondersteuning heeft geboden bij de uitvoering van het onderzoek. Ook willen we alle respondenten bedanken voor hun bereidheid om voor dit onderzoek geïnterviewd te worden.

Jos Mevissen,
projectleider.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1	Inleiding.....	1
1.1	Achtergronden van het onderzoek.....	1
1.2	Doel en opzet van het onderzoek.....	4
1.3	Opbouw van het rapport	6
2	Verinnerlijking bij wet- en regelgevers	9
2.1	Bekendheid met de kabinetsdoelstelling.....	9
2.2	Prioriteit aan terugdringing van administratieve lasten	10
2.3	De vorderingen bij het realiseren van de reductiedoelstellingen	11
2.4	De mate van verinnerlijking	11
2.5	Weerstand	13
2.6	De kwaliteit van wet- en regelgeving	14
2.7	Organisatorische inbedding	14
2.8	Incidentele en/of structurele tekortkomingen	16
3	Bijdrage en invloed van Actal	17
3.1	Algemene bijdrage en invloed van Actal.....	18
3.2	Tevredenheid over werkwijze en concrete activiteiten van Actal	25
4	Aandachtspunten voor Actal in 2002-2003	39
4.1	Beleidsdoelstellingen.....	39
4.2	Inzet van beleidsinstrumenten	42
4.3	Het takenpakket van Actal	43
5	Conclusies.....	47
5.1	De impact van Actal	47
5.2	Het proces van verinnerlijking.....	48
5.3	Bijdrage van Actal aan proces van verinnerlijking	50
5.4	Tevredenheid over werkwijze en concrete activiteiten van Actal	51
5.5	Aanbevelingen voor beleid van Actal in 2002-2003	54

Bijlagen:

Bijlage 1: Opzet van het onderzoek.....	59
Bijlage 2: Itemlijst voor interviews	63
Bijlage 3: Lijst van respondenten.....	65

1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de achtergronden van het onderzoek (1.1), het doel en de opzet van het onderzoek (1.2) en de opbouw van dit rapport (1.3).

1.1 Achtergronden van het onderzoek

Kabinetsdoelstelling

In het kader van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) is in het Regeerakkoord 1994-1998 de doelstelling opgenomen om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid, met tien procent te verlagen. In de notitie *Naar minder administratieve lasten*¹ kondigde de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken maatregelen aan om de administratieve lasten te reduceren. In 1997 is over de voortgang hiervan gerapporteerd in *Kiezelstenen blijven rapen*². Vervolgens heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van de begroting voor Economische Zaken voor 1998 het kabinet gevraagd om voor de kabinetsperiode 1998-2002 plannen te ontwikkelen voor additionele reducties van administratieve lasten met vijftien procent. In april 1998 rapporteerde de staatssecretaris over de voortgang³ en werd de instelling van een Commissie administratieve lasten (ook bekend als de Commissie Slechte) aangekondigd, bestaande uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en andere betrokkenen, met als doel ‘mee te denken over de wijze waarop een substantiële reductie in de administratieve lasten gerealiseerd kan worden’.

Advies van Commissie Slechte

In mei 1999 heeft de Commissie Slechte een tussenrapportage uitgebracht (getiteld *De papierberg te lijf*) met daarin voorlopige bevindingen en aanbevelingen. Het eindrapport van de Commissie Slechte, *Regels zonder overlast*, werd in november 1999 uitgebracht. Eén van de aanbevelingen betrof de instelling van een onafhankelijk adviesorgaan om toezicht te houden op de wijze waarop departementen invulling gaven aan hun verantwoordelijkheid om administratieve lasten te reduceren.

¹ Kamerstukken II, 1994/95, 24 036, nr 5.

² Kamerstukken II, 1996/97, 24 036, nr 62.

³ Kamerstukken II, 1997/98, 19 017, nr 13.

Instelling van Actal

Het kabinet heeft de aanbeveling van de Commissie Slechte overgenomen en op 1 mei 2000 het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) geïnstalleerd⁴, voor een periode van drie jaar. Het doel hiervan was het adviseren van regering en Staten-Generaal over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van voorgenomen wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen en het adviseren over de departementale actieprogramma's inzake reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van bestaande regelgeving.

In de Nota van Toelichting bij het besluit tot instelling van Actal wordt duidelijk gemaakt dat het beperken van de administratieve lastendruk in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de ministeries is en dat er op die ministeries een proces van verinnerlijking van die verantwoordelijkheid moet plaatsvinden. De verwachting is uitgesproken dat deze verinnerlijking binnen enkele jaren bereikt zou zijn. Actal zou als een aanjager moeten fungeren om de cultuuromslag in het denken over administratieve lasten te bewerkstelligen. Actal heeft daarom ook een tijdelijk karakter gekregen.

Activiteiten van Actal

Actal streeft er onder andere naar dat bij het ontwerpen van nieuwe wet- en regelgeving aandacht gegeven wordt aan het tot een noodzakelijk minimum beperken van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Ook na de instelling van Actal is het beperken van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven echter primair de verantwoordelijkheid van de diverse wet- en regelgevers. Actal kan door middel van zijn werkzaamheden slechts pogen om de aandacht bij wet- en regelgevers voor het beperken van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te vergroten. Hiertoe heeft Actal een aantal instrumenten ter beschikking.

1. Toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving

In het toetsingskader bij de advisering van departementen schenkt Actal vooral aandacht aan de wijze waarop de lasten zijn gekwantificeerd, de onderbouwing daarvan, de mate waarin aandacht is besteed aan mogelijke alternatieven, en aan de vraag of voor het minst belastende alternatief is gekozen (bezien vanuit het doel van de wet- en regelgeving).

2. Advisering over departementale actieprogramma's (DAP's)

Actal beoordeelt de DAP's die jaarlijks door de verschillende departementen worden opgesteld. In deze DAP's wordt door de departementen aangegeven welke activiteiten zij hebben ondernomen en van plan zijn te ondernemen om administratieve lasten terug te dringen. Het gaat hierbij dus vooral om de wijze waarop departementen de kabinetsdoelstelling implementeren. Zo komen in de DAP's bijvoorbeeld de ontwikkeling en het gebruik van methoden (nulmetingen en standaardkostenmodellen) en ICT-toepassingen aan de orde.

⁴ Besluit van 30 maart 2000, houdende instelling van een Adviescollege toetsing administratieve lasten. Staatsblad 2000, 162.

3. Ambtelijke ondersteuning van departementen

Het secretariaat van Actal beschikt over een aantal contactpersonen voor die departementen waar administratieve lasten voor het bedrijfsleven ten gevolge van wet- en regelgeving een rol spelen. Deze contactpersonen streven ernaar om in een zo vroeg mogelijke fase betrokken te worden bij het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving, zodat zij het proces van verinnerlijking binnen de departementen actief kunnen bevorderen.

4. Clusteraanpak

Er zijn beleidsterreinen die de grenzen tussen departementen overstijgen. Actal heeft een clusteraanpak ontwikkeld op drie terreinen: de cluster sociaal-fiscaal, de cluster economie, ruimte en veiligheid en de cluster voedselveiligheid. Doel hiervan is om overlappende gegevensuitvraag en bijvoorbeeld verschillen in begrippen in beeld te brengen.

5. ICT

Toepassing van ICT kan de administratieve lasten helpen verminderen. Actal heeft daarom verschillende ICT-projecten opgezet en is medeorganisator geweest van de Invitational Conference ICT en administratieve lasten, gehouden in september 2001. Deze conferentie heeft onder meer geleid tot oprichting van het Nationaal Platform ICT en administratieve lasten. Ook in de clusteraanpak wordt het gebruik van ICT-toepassingen bevorderd.

6. Overleg met andere partijen

Actal onderhoudt niet alleen contacten met de wet- en regelgevers binnen de verschillende departementen, maar ook met leden van de Tweede Kamer, bijvoorbeeld over de gevolgen van initiatiefwetsvoorstellen en amendementen voor de administratieve lastendruk van het bedrijfsleven. Ook agendeert Actal de terugdringing van administratieve lasten bij decentrale overheden, de Europese Commissie, zelfstandige bestuursorganen en werkgeversorganisaties.

In dit impactonderzoek is onder andere bezien in hoeverre het gebruik van deze instrumenten bijdraagt aan het proces van verinnerlijking van de aandacht voor reductie van administratieve lasten als gevolg van wet- en regelgeving bij wet- en regelgevers.

Evaluatie van Actal

Bij de instelling van Actal in 2000 is bepaald dat na drie jaar de werkzaamheden en resultaten van Actal geëvalueerd moeten worden, in navolging van hetgeen hierover in de Kaderwet adviescolleges wordt bepaald. Vooruitlopend op deze evaluatie heeft Actal besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar de bijdrage die Actal tot nu toe 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. Het onderzoek is derhalve vooral gericht op het formuleren van aandachtspunten die in 2002 en 2003 extra aandacht behoeven. In dit rapport wordt verslag gedaan van de resultaten van dit impactonderzoek.

1.2 Doel en opzet van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de vraag welke impact Actal tot op heden heeft gehad op het proces van verinnerlijking binnen de departementen, en op de vraag hoe Actal in de resterende tijd zijn bijdrage aan dit proces nog kan versterken. In het onderzoek wordt enerzijds dus teruggeblikt op de afgelopen twee jaar en anderzijds vooruitgeblikt op het komende jaar. Met andere woorden, op basis van een analyse van de ervaringen in de afgelopen twee jaar moet worden vastgesteld wat in de resterende tijd (nog) bereikt kan worden en worden gezocht naar concrete aanknopingspunten om het beleid voor het komende jaar aan te scherpen.

De twee centrale onderzoeksvragen in dit onderzoek luiden dan ook:

- I *Welke impact heeft Actal in de periode 2000-2002 gehad op het proces van verinnerlijking van de aandacht voor de vermindering van de administratieve belasting voor het bedrijfsleven bij de wet- en regelgevers?*
- II *Hoe kan Actal in 2002-2003 zijn bijdrage aan het proces van verinnerlijking van de aandacht voor de vermindering van de administratieve belasting voor het bedrijfsleven bij de wet- en regelgevers versterken?*

Voordat deze twee centrale onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden en voordat gesproken kan worden over de bijdrage van Actal aan het proces van verinnerlijking, moet eerst bezien worden in welke fase van het proces van verinnerlijking zich de verschillende departementen zich bevinden. De eerste onderzoeksvraag die beantwoord moet worden luidt dan ook:

1. *In welke fase van het proces van verinnerlijking bevinden zich de verschillende departementen?*

Wanneer duidelijk wordt hoe het proces van verinnerlijking in de verschillende departementen gevorderd is, kan ook de vraag gesteld worden op welke wijze en in welke mate Actal bijgedragen heeft aan dit proces. Zoals reeds opgemerkt voltrekt dit proces zich niet autonoom en spelen er ook andere factoren een rol. De tweede onderzoeksvraag luidt derhalve:

2. *Op welke wijze en in welke mate heeft Actal bijgedragen aan het proces van verinnerlijking in de verschillende departementen?*

Ervan uitgaande dat Actal inderdaad een bijdrage heeft geleverd aan het proces van verinnerlijking in de departementen, is de vraag aan de orde naar de kwaliteit van de Actal-bijdrage.

Het analyseren van de kwaliteit van de door Actal geleverde inspanningen (de input van de gebruikte instrumenten) is geschied door de ‘klanten’ van Actal te vragen in hoeverre zij zich door Actal ondersteund voelen bij het ontwikkelen van voorstellen. Deze analyse van de input krijgt daarmee tot op zekere hoogte het karakter van een klantentevredenheidsonderzoek. De derde onderzoeksvraag is daarom:

3. 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?

Men zou ook kunnen stellen dat er sprake is van verinnerlijking wanneer Actal bij de toetsing van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving vaker tot de conclusie komt dat deze voorstellen in de bestaande vorm zonder bezwaar bij de ministerraad ingediend kunnen worden. Uit een analyse van Actal-adviezen (de output) kan blijken in hoeverre sprake is van incidentele of structurele tekortkomingen in de voorstellen, die op hun beurt kunnen wijzen op problemen bij de verinnerlijking van de aandacht bij de wet- en regelgevers voor vermindering van de administratieve belasting voor het bedrijfsleven. We moeten ons hierbij wel realiseren dat de adviezen die in de loop der jaren zijn uitgebracht niet zomaar met elkaar vergeleken kunnen worden, bijvoorbeeld door voortschrijdend inzicht bij Actal en bij de indieners van voorstellen. Desondanks luidt de vierde onderzoeksvraag:

4. Is er, blijkens de meest recent uitgebrachte Actal-adviezen, 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?

Op basis van een analyse van de input en de output kan niet alleen worden vastgesteld waar zich de belangrijkste knelpunten voordoen, maar ook in hoeverre Actal in het komende jaar de mogelijkheden heeft om die knelpunten te helpen oplossen. Het is immers denkbaar dat de output nog steeds als onvoldoende wordt beoordeeld, maar dat de klanten buitengewoon tevreden zijn over de input van Actal. In dat geval zullen er voor Actal minder aanknopingspunten zijn om in het laatste jaar nieuwe speerpunten te kiezen. De vijfde en laatste onderzoeksvraag die in het onderzoek beantwoord moet worden is dan ook:

5. Welke (bestaande of nieuwe) beleidsdoelstellingen moet Actal in 2002-2003 centraal (blijven) stellen? Welke (bestaande of nieuwe) instrumenten kunnen daartoe het best worden ingezet?

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvragen is het onderzoek niet alleen afgegaan op beweringen van betrokken respondenten, maar is waar mogelijk ook vastgesteld in hoeverre er ‘harde bewijzen’ zijn te vinden voor deze beweringen (‘Waar blijkt het uit?’).

Opzet van onderzoek

Het onderzoek bestond uit interviews met ruim vijftig respondenten en had daardoor een sterk kwalitatief karakter. De betekenis en relevantie van de uitspraken door respondenten zijn door de onderzoekers geanalyseerd en op basis daarvan worden zoveel mogelijk algemene observaties weergegeven en conclusies getrokken. Deze zijn over het algemeen dan ook niet herleidbaar tot uitspraken van individuele respondenten of departementen. De kwantitatieve kwalificaties die in deze rapportage worden gebruikt zijn meestal niet te herleiden tot exacte aantallen respondenten, maar geven aan dat er sprake is van een (ruime) meerderheid (bijvoorbeeld bij ‘veel respondenten’) of van een (kleine) minderheid (bijvoorbeeld bij ‘enkele respondenten’ of ‘een aantal respondenten’) die bepaalde opvattingen huldigen. Op enkele plaatsen worden meningen weergegeven die slechts door één respondent zijn geuit. Dit is echter alleen gedaan indien de onderzoekers van oordeel waren dat het voor Actal relevante of interessante informatie of suggesties betrof.

In bijlage 1 wordt de opzet van het onderzoek nader toegelicht. Ook wordt daarin een toelichting gegeven op enkele belangrijke begrippen die in het rapport gebruikt worden (administratieve lasten, verinnerlijking en impact).

1.3 Opbouw van het rapport

De opbouw van het rapport volgt in grote lijnen de opbouw van de vragenlijst (zie bijlage 2).

Hoofdstuk 2 gaat in op de vraag hoe het proces van verinnerlijking van de aandacht van wet- en regelgevers voor terugdringing van administratieve lasten voor het bedrijfsleven is gevorderd. Ook komt aan de orde in hoeverre deze verinnerlijking heeft geleid tot kwalitatief betere voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving.

Hoofdstuk 3 behandelt de bijdrage van Actal aan het proces van verinnerlijking. Daarbij komt onder andere de vraag aan de orde in hoeverre de toegenomen aandacht voor terugdringing van administratieve lasten op het conto van Actal is te schrijven. Ook wordt aangegeven hoe tevreden de ‘klanten’ van Actal zijn over de inzet van de verschillende beleidsinstrumenten door Actal.

In hoofdstuk 4 worden concrete aanknopingspunten aangegeven, op basis van de analyse van de ervaringen in de afgelopen twee jaar (weergegeven in hoofdstuk 2 en 3), om het beleid van Actal voor het komende jaar aan te scherpen.

In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken en aanbevelingen gegeven, waarbij de onderzoeksvragen systematisch beantwoord worden.

In bijlage 1 wordt de opzet van het onderzoek nader toegelicht en enkele belangrijke begrippen toegelicht. Bijlage 2 bevat de lijst met onderwerpen die in de interviews aan de orde gekomen zijn. In bijlage 3 worden de respondenten genoemd die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd.

2 VERINNERLIJING BIJ WET- EN REGELGEVERS

In dit hoofdstuk 2 komende de volgende aspecten aan de orde:

- de bekendheid met de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met 25 procent terug te dringen (paragraaf 2.1);
- de prioriteit die aan de reductie van administratieve lasten wordt gegeven (paragraaf 2.2);
- de vordering van het realiseren van de kabinetsdoelstelling (paragraaf 2.3);
- de mate van verinnerlijking van de aandacht van wet- en regelgevers voor terugdringing van administratieve lasten voor het bedrijfsleven (paragraaf 2.4);
- weerstanden die bestaan tegen terugdringing van administratieve lasten (paragraaf 2.5);
- de kwaliteit van de wet- en regelgeving op het punt van administratieve lastendruk (paragraaf 2.6);
- de wijze waarop de aandacht voor terugdringing van administratieve lastendruk in de organisaties van departementen is ingebed (paragraaf 2.7); en
- de vraag of er in de voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving op het punt van administratieve lasten nog incidentele of structurele tekortkomingen bestaan (paragraaf 2.8).

2.1 Bekendheid met de kabinetsdoelstelling

Alle respondenten zijn bekend met de kabinetsdoelstelling van Paars II om de administratieve lasten als gevolg van wet- en regelgeving voor het bedrijfsleven ten opzichte van 1994 met 25 procent terug te dringen. Dat mag op zich geen verbazing wekken, aangezien de respondenten zijn geselecteerd op grond van hun inhoudelijke bemoeienis met de terugdringing van administratieve lasten en met Actal. In het algemeen geldt dat naarmate men hoger werkzaam is in de ambtelijke hiërarchie, men bekender is met deze kabinetsdoelstelling.

Belangrijk is dat een aantal respondenten daar aan toevoegt, dat zij de indruk hebben dat de kennis over Actal minder wijd verbreid is. De kennis over Actal verschilt wel per departement, DG en directie. Ook zijn lang niet alle beleidsambtenaren (potentiële dossierhouders) bekend met Actal. Vooral bij ambtenaren die weinig betrokken zijn bij de voorbereiding van wet- en regelgeving ontbreekt nog vaak kennis over en van Actal. Daar staat tegenover dat de meeste respondenten aangeven dat ambtenaren die feitelijk bezig zijn met het voorbereiden van wet- en regelgeving goed bekend zijn met de kabinetsdoelstelling van een reductie van 25 procent en met Actal.

2.2 Prioriteit aan terugdringing van administratieve lasten

Het bekend zijn met de doelstelling van Actal is één, daar feitelijk ook naar handelen is een ander verhaal. Op de vraag of het terugdringen van administratieve lasten voor het bedrijfsleven ook voldoende prioriteit krijgt, wordt verschillend geantwoord. De ene groep respondenten geeft aan dat het terugdringen van de administratieve lasten voldoende prioriteit krijgt. De andere groep geeft aan dat dit niet het geval is en dat het terugdringen van administratieve lasten meer aandacht verdient dan het nu krijgt. Nagenoeg alle geïnterviewde respondenten geven echter aan dat over het algemeen de aandacht voor het terugdringen van administratieve lasten nog wel ‘wat kan toenemen’. Vaak wordt daarbij echter de kanttekening gemaakt dat de aandacht voor het terugdringen van de administratieve lasten moet wedijveren met twee belangrijke andere aandachtspunten bij de vormgeving van nieuwe wet- en regelgeving.

Ten eerste zijn er beleidsinhoudelijke aandachtspunten in termen van te realiseren beleidsdoelen. Veel respondenten geven aan dat de wens om de administratieve lasten zo gering mogelijk te laten zijn nogal eens op gespannen voet staat met de wens om bepaalde beleidsdoelstellingen te willen realiseren. De meeste ambtenaren zijn zich zeer goed bewust van deze spanning en geven aan dat nieuw beleid in veel gevallen wel met nieuwe administratieve lasten gepaard *moet* gaan, zeker als het gaat om beleidsterreinen met een hoge politieke en/of maatschappelijke gevoeligheid en wanneer de ‘handhavingsambitie’ hoog is.

Ten tweede zijn er andere ‘instrumentele’ en beleidsinhoudelijke toetsen die moeten worden toegepast op voorgenomen wet- en regelgeving, zoals toetsen op bedrijfseffecten, doeltreffendheid, doelmatigheid, handhaafbaarheid, praktische realiseerbaarheid, draagvlak in het veld, et cetera. Een enkele ambtenaar merkt op dat er wel heel erg veel toetsen op voorgenomen wet- en regelgeving moeten worden losgelaten en dat aan de toets op administratieve lasten niet altijd de eerste prioriteit gegeven wordt.

Het terugdringen van administratieve lasten is dus maar één van de aandachtspunten waarop gelet moet worden bij voorgenomen wet- en regelgeving. Een groot aantal respondenten geeft aan dat de wens om de administratieve lasten zo gering mogelijk te laten zijn niet ten koste mag gaan van de doeltreffendheid van het beleid. Daar ligt de eerste prioriteit. Als beleidsdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden met behulp van geringe of zelfs geen administratieve lasten, dan is dat ‘mooi meegenomen’. Naar de mening van de onderzoekers duiden dergelijke uitspraken op het feit dat sommige ambtenaren (nog steeds) een tegenstelling bespeuren tussen het terugdringen van administratieve lasten als (afgeleide) beleidsdoelstelling en de inhoudelijke beleidsdoelstellingen. In feite zou er echter geen sprake moeten zijn van elkaar tegenwerkende doelstellingen, maar zou de complementariteit van deze twee doelstellingen voorop moeten staan.

2.3 De vorderingen bij het realiseren van de reductiedoelstelling

De respondenten is de vraag voorgelegd hoe men de vorderingen van de eigen bijdragen aan het terugdringen van de administratieve lasten beoordeelt. De meesten antwoorden dat men 'op de goede weg is', dat men 'al een heel eind op weg is', maar ook dat 'er nog wel meer besparingen gerealiseerd kunnen worden'. De schattingen van reeds gerealiseerde besparingen variëren van 8 procent tot 40 procent. Bij het departement met de hoogste schatting voegt men toe dat het betreffende departement daarmee de doelstelling al ruimschoots heeft behaald. Een enkele respondent geeft aan dat zo langzamerhand de grenzen van wat er aan besparingen gerealiseerd kan worden in zicht komen: 'er valt steeds minder te vereenvoudigen', 'de grenzen zijn bereikt'. Sommige geven aan 'dat er dus kennelijk niet veel overbodige ballast was'.

2.4 De mate van verinnerlijking

We hebben drie fasen van verinnerlijking onderscheiden, de pioniersfase, de adaptiefase en de inbeddingsfase. Hoewel er in de werkelijkheid natuurlijk sprake is van een continuüm willen we met deze fase-indeling aangeven dat er binnen (delen van) de departementen in de loop van de tijd duidelijke veranderingen in het proces van verinnerlijking optreden.

- In de *pioniersfase* wordt vooral aandacht 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.
- In de *adaptiefase* 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.
- In de *inbeddingsfase* 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 ter zake binnen de betrokken organisaties.

Na meer dan veertig gesprekken te hebben gevoerd op de departementen met betrokkenen op verschillende niveaus in de ambtelijke hiërarchie, kunnen we constateren dat er niet alleen grote verschillen zijn tussen de departementen, maar ook tussen onderdelen van departementen en zelfs tussen personen binnen die onderdelen. Gesteld kan worden dat nog geen enkel departement zich als geheel in de inbeddingsfase (fase drie) bevindt, dat enkele beleidsdirec-

ties nog maar net in fase één zijn beland, en dat het merendeel van de beleidsdirecties zich ‘ergens’ in fase twee bevindt. In grote lijnen kan gesteld worden dat ambtenaren die veel met wet- en regelgeving van doen hebben, zoals wetgevingsjuristen, directeuren-generaal en directeuren van beleidsdirecties, vaker fase twee van het proces van verinnerlijking hebben bereikt, en dat men lager in de ambtelijke hiërarchie vaker nog in fase één zit.

Het proces van verinnerlijking wordt positief gestimuleerd door een aantal factoren:

- Zo helpt het als de politieke en ambtelijke top van het departement het terugdringen van administratieve lasten expliciet tot een prioriteit maakt en ook op hoog niveau binnen het departement getrokken wordt. Dit hoeft niet te betekenen dat het thema op de eerste plaats van de prioriteitenlijst staat, maar wel dat het permanent aandacht behoeft, in relatie tot andere (beleidsinhoudelijke) aandachtspunten.
- Een tweede factor die de verinnerlijking positief beïnvloedt is een goede organisatorische inbedding. Het bestaan van bijvoorbeeld een speciale projectdirectie, een intradepartementaal projectteam of werkgroep, en een goed functionerend netwerk van coördinatoren en contactpersonen binnen alle DG's en directies, bevorderen het permanent onder de aandacht brengen van ambtenaren van het thema. Ook is dit bevorderlijk voor een vruchtbare relatie met Actal.
- Een derde factor die de verinnerlijking positief beïnvloedt is de tijd die uitgetrokken wordt voor de voorbereiding van wet- en regelgeving. Wanneer hier voldoende tijd voor beschikbaar is, groeit de kans dat er zorgvuldig gekeken wordt naar de administratieve lastendruk en dat Actal in een vroegtijdig stadium betrokken wordt bij het voorbereidend werk.

Enkele respondenten geven aan dat de aandacht voor het terugdringen van administratieve lasten gezien kan en moet worden in de context van een bredere ontwikkeling, namelijk die van de overal in de samenleving te constateren toegenomen aandacht voor de positie van de klant. Beleidsconcepten als ‘vraaggericht werken’, ‘klantvriendelijk ondernemen’ en ‘één-loketgedachte’ nemen in het handelen van bedrijven, instellingen en overheden een steeds prominentere plaats in. Daarin past dat de ‘klantcontacten’ zo soepel, vriendelijk en efficiënt mogelijk verlopen. Juist voor veel ambtenaren vormt dit een betrekkelijk nieuw gezichtspunt. Meerdere gesprekspartners hebben aangegeven dat ambtenaren er moeite mee hebben om deze slag in het denken te maken. Zij spreken in dit verband over een verandering van en in de ambtelijke cultuur. Ambtenaren moeten niet enkel oog hebben voor de door henzelf ontwikkelde regeling, maar meer gaan denken vanuit de klant die te maken heeft met een veelheid aan regelingen. Dit vereist een doorbreking van de ambtelijke hokjesgeest en zelfs een vernieuwing (‘..kanteling...’) van ambtelijke werkprocessen.

2.5 Weerstanden

Uit paragraaf 2.4 blijkt dat de ambtelijke werkcultuur kan leiden tot algemene en fundamentele weerstanden. Er bestaat her en der echter ook meer bewuste en expliciete weerstand tegen het terugdringen van administratieve lasten als speerpunt van beleid. Deze weerstand is echter zeker niet structureel, eerder incidenteel, aldus het merendeel van de respondenten.

- De belangrijkste weerstand komt voort uit de wens om wet- en regelgeving zo doeltreffend mogelijk te laten zijn. Het terugdringen van administratieve lasten mag met andere woorden niet ten koste gaan van de doeltreffendheid van de nieuwe wet- en regelgeving, oftewel de beleidsinhoudelijke doelstellingen van het beleid mogen ‘niet in gevaar komen’.
- Ten tweede zijn er weerstanden die voortkomen uit de bestaande *ambtelijke werkcultuur*. Zo zouden veel ambtenaren de Actal-toets beschouwen als een extra bureaucratische handeling, naast alle andere toetsen die al moeten worden uitgevoerd, die extra vertraging in het wet- en regelgevingsproces kan opleveren. Dit argument speelt met name een rol bij specifieke wet- en regelgeving die in reactie op crises of op initiatief van de Tweede Kamer tot stand is gekomen en waar in de regel grote haast geboden is. Ook bij politiek en maatschappelijk gevoelige wet- en regelgeving, die veelal weinig ruimte open laat voor administratieve ‘nuances’, is er eerder weerstand tegen de aandacht die aan administratieve lastendruk gegeven moet worden en aan de Actal-toets.
- Ten derde bestaat er weerstand tegen de *manier van opereren van Actal*. Actal heeft gekozen voor een top-down benadering gekozen, waarbij het via de ambtelijke en politieke top van departementen zijn invloed wil laten gelden. Met name op uitvoerend ambtelijk niveau zet deze strategie wel eens kwaad bloed, vooral bij beheerders van dossiers waarover Actal negatief heeft geadviseerd. In voorkomende gevallen speelt hierbij een rol dat men teleurgesteld is over de rol van Actal in het proces. Men had een meer inhoudelijk adviserende rol verwacht. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.
- Ten vierde bestaat er weerstand tegen het aandacht moeten schenken aan terugdringing van de administratieve lasten als het gaat om *Europese wet- en regelgeving*. Meerdere malen is aangegeven dat de wet- en regelgeving ‘vanuit Brussel’ niet of nauwelijks ruimte laat voor het terugdringen van administratieve lasten en dat dit de aandacht voor het thema frustreert. Overigens geven andere respondenten aan dat dit een oneigenlijk argument is. In hun ogen kan ook voor de Europese wet- en regelgeving wel degelijk worden nagegaan hoe de administratieve lasten zo gering mogelijk kunnen zijn, en biedt ook de ‘Brusselse regelgeving’ hiervoor ruimte. Ambtenaren zouden zich dan ook niet mogen verschuilen achter dit argument.

Er is door de respondenten niet gewezen op weerstanden binnen de ambtelijke organisatie die te maken hebben met een eventueel verlies van werkgelegenheid in het algemeen en/of

het overbodig worden van specifieke functies in het bijzonder, die het gevolg zijn van een terugdringing van administratieve lasten.

2.6 De kwaliteit van wet- en regelgeving

Het proces van verinnerlijking bij de wet- en regelgevers en de activiteiten van Actal zouden uiteindelijk moeten leiden tot een meer doelmatige wet- en regelgeving bij een onverminderd grote doeltreffendheid. De respondenten is daarom gevraagd of er daadwerkelijk in algemene zin sprake is van een kwalitatief betere wet- en regelgeving op het punt van de administratieve lasten. De meeste respondenten geeft aan dit volgens hen wel het geval is. Hoewel het incidenteel voorkomt dat nieuwe wet- en regelgeving met substantiële administratieve lasten niet aan de Actal-toets is onderworpen, geldt voor het merendeel van de nieuwe wet- en regelgeving dat er met een kritische blik is gekeken naar de administratieve lasten die dit met zich meebrengt, dat deze lasten waar mogelijk zijn gekwantificeerd en dat er gekeken is naar reële alternatieven als deze voorhanden waren. Het wetgevingsproces heeft met andere woorden in de ogen van veel respondenten aan kwaliteit gewonnen. In die zin is de kwaliteit van de voorstellen verbeterd. Dit betekent echter niet zonder meer dat er ook een kwalitatief beter resultaat is gerealiseerd, in de zin dat nieuwe wet- en regelgeving minder administratieve lasten veroorzaakt dan in het verleden het geval is geweest. Nieuwe wet- en regelgeving blijft dan ook substantiële administratieve lasten met zich meebrengen. Er wordt in dit verband door veel respondenten gewezen op recente wet- en regelgeving die totstandgekomen is in reactie op crisissituaties, zoals de terroristische aanslagen in 2001, legionellabesmettingen, de vuurwerkramp in Enschede, de brand in Volendam, de BSE-crisis en de uitbraak van varkenspest. In de regelgeving die in reactie op crisissituaties is opgesteld en vaak onder grote druk van kracht is geworden, zijn relatief veel nieuwe administratieve lasten ontstaan.

Enkele respondenten geven aan dat zij nog geen substantiële verbetering van nieuwe wet- en regelgeving hebben gezien. Men motiveert dat door aan te geven dat het kwantificeren en onderbouwen van de administratieve lasten, inclusief het zoeken naar minder belastende alternatieven nog te vaak in een te laat stadium van het wetgevingsproces plaatsvindt. Daardoor zijn de onderbouwing en eventuele alternatieven niet goed uitgewerkt of zelfs helemaal niet aanwezig. Ook de weg naar Actal blijkt soms toch nog moeilijk te vinden.

2.7 Organisatorische inbedding

In de verschillende departementen wordt organisatorisch heel verschillend omgegaan met terugdringing van administratieve lasten. Er zijn over het algemeen coördinatoren en/of

contactpersonen aangesteld die als algemeen aanspreekpunt dienen voor het thema, ofwel binnen het hele departement, ofwel binnen DG's of directies. Buiten de algemene vraagbaak-functie ligt de nadruk van hun werkzaamheden op de totstandkoming en uitvoering van de departementale actieprogramma's. Ze zijn vaak veel meer betrokken bij het doorlichten van de bestaande wet- en regelgeving dan bij de toetsing van nieuwe wet- en regelgeving door Actal. Met het aanstellen van coördinatoren en/of contactpersonen is tot nu toe in elk geval aan één belangrijke voorwaarde voor structurele inbedding voldaan, namelijk het aanwezig zijn van een herkenbaar laagdrempelig aanspreekpunt.

De contacten over de toetsing van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving verlopen meestal niet via de coördinatoren maar via de beleidsdirecties of via directies voor juridische en wetgevingszaken. In veel gevallen hebben deze directies de Actal-procedure in protocollen voor het wetgevingstraject opgenomen¹. Bij de feitelijke (technische) uitvoering van nulmetingen en het gebruik van standaardkostenmodellen worden vaak ook andere afdelingen betrokken. De centrale coördinatoren vertegenwoordigen hun departementen ook in het coördinatorenoverleg dat regelmatig door EZ wordt belegd.

In de meeste departementen is de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten in organisatorische zin ondergebracht in de bestaande structuren. Zo zijn bij veel departementen de coördinatoren voor administratieve lasten ondergebracht bij bestaande beleidsdirecties of directies voor juridische en wetgevingszaken en dus niet bij een nieuw opgezet projectteam of projectbureau. Bij twee departementen is voor een andere organisatorische inbedding gekozen.

Bij SZW is een tijdelijk *Departementaal Projectbureau Vermindering Administratieve Lasten* opgezet, van waaruit een groot aantal directies worden aangestuurd op het terrein van administratieve lastendruk en die ook tot taak heeft bestaande wet- en regelgeving door te lichten.

Bij VWS is een *Coördinatiepunt Terugdringing Administratieve Lasten* opgezet, dat de terugdringing van administratieve lasten op alle VWS-terrein gecoördineerd moet aanpakken en uitvoering moet geven aan het implementatieplan dat is gemaakt op basis van de adviezen van de Commissie De Beer.

Op instigatie van Justitie besteedt de Wetgevingsacademie ook aandacht voor terugdringing van administratieve lasten.

Met de departementale actieprogramma's hebben alle departementen een instrument ontwikkeld dat op hoofdlijnen de aandacht voor het terugdringen van administratieve lasten structureert en richting geeft. Ook de ontwikkelde standaardkostenmodellen voor kwantificering van administratieve lasten en de richtlijnen voor het gebruik daarvan dragen daar aan bij. De

¹ Zie bijvoorbeeld *Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens voorgenomen regelgeving - Een kwaliteitsimpuls voor het traject van beleid en regelgeving*, Ministerie van LNV, september 2001.

meeste departementen geven aan dat er buiten deze inhoudelijke instrumenten en de ‘Actal-procedure’ in organisatorische zin weinig is veranderd. De aandacht voor vermindering van de administratieve lastendruk moet daar door bestaande procedures worden gegarandeerd. De belangrijkste structurele inbedding moet plaatsvinden in de hoofden van de mensen die met nieuwe wet- en regelgeving bezig zijn, zo luidt de opvatting van het merendeel van de geïnterviewde respondenten.

2.8 Incidentele en/of structurele tekortkomingen

Alle respondenten is gevraagd of er naar hun mening in de voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving op het punt van administratieve lasten nog incidentele of structurele tekortkomingen zijn. Verschillende respondenten geven aan dat het incidenteel nog wel eens wil voorkomen dat nieuwe wet- en regelgeving niet getoetst wordt op administratieve lasten, veelal omdat daarvoor de tijd ontbreekt. Men heeft echter de indruk dat het hier incidenten betreft die niet duiden op structurele tekortkomingen. Daar is in de ogen van vrijwel alle respondenten geen sprake van. Dat neemt niet weg dat er nog wel het een en ander verbeterd kan worden aan het beoordelen van nieuwe wet- en regelgeving op het punt van administratieve lasten. Diverse gesprekspartners geven aan van mening te zijn dat Actal nog te vaak te laat wordt ingeschakeld (‘...om twee voor twaalf wordt nog eens aan Actal gedacht...’). Dit zou een structurele tekortkoming kunnen worden genoemd, maar naar onze mening is het beter te spreken van een proces van verinnerlijking dat nog niet voltooid is.

3 BIJDRAGE EN INVLOED VAN ACTAL

In dit hoofdstuk komt eerst de algemene bijdrage van Actal aan en de invloed van Actal op het proces van verinnerlijking van de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten voor het bedrijfsleven aan de orde. De volgende aspecten krijgen daarbij speciaal aandacht:

- de bijdrage van Actal aan het proces van verinnerlijking (paragraaf 3.1.1);
- de invloed van Actal ten opzichte van andere invloeden en ontwikkelingen (paragraaf 3.1.2);
- de bijdrage van Actal aan de ontwikkeling van procedures, infrastructuur en organisatorische inbedding (paragraaf 3.1.3);
- de invloed van Actal op verschillende niveaus binnen de departementen, op de Tweede Kamer en op de Raad van State (paragraaf 3.1.4);
- de voeling van Actal met andere organisaties (paragraaf 3.1.5);
- de vroegtijdige betrokkenheid van Actal bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving (paragraaf 3.1.6); en
- de vraag in hoeverre Actal op dit moment nog noodzakelijk is (paragraaf 3.1.7).

Vervolgens komt de tevredenheid van de respondenten aan de orde over de werkwijze van Actal en over concrete activiteiten van Actal (3.2), aan de hand van de volgende aspecten:

- zicht op de werkwijze van Actal (paragraaf 3.2.1);
- ondersteuning en facilitering door Actal (paragraaf 3.2.2);
- het gebruik van de selectiecriteria (paragraaf 3.2.3);
- het gebruik van de toetsingscriteria (paragraaf 3.2.4);
- de adviezen van Actal over voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving (paragraaf 3.2.5);
- de adviezen van Actal over de departementale actieprogramma's (paragraaf 3.2.6);
- de kwantificering van administratieve lasten (paragraaf 3.2.7);
- ICT en administratieve lasten (paragraaf 3.2.8);
- de clusteraanpak (paragraaf 3.2.9);
- gebruik van het bedrijvenpanel, expertpanels en externe deskundigen (paragraaf 3.2.10);
- het communicatiebeleid van Actal (paragraaf 3.2.11).

3.1 Algemene bijdrage en invloed van Actal

3.1.1 Bijdrage van aan proces van verinnerlijking

De respondenten is de open vraag gesteld welke concrete bijdrage Actal geleverd heeft aan het proces van verinnerlijking van de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Op de hieronder door respondenten spontaan genoemde bijdragen van Actal wordt in latere paragrafen nader ingegaan. Er worden drie belangrijke bijdragen van Actal aan het proces van verinnerlijking genoemd.

Het feit dat Actal bestaat

Ten eerste zijn de meeste respondenten het erover eens dat de belangrijkste bijdrage van Actal gelegen is in het feit dat het bestaat, als onafhankelijk orgaan buiten de ambtelijke en politieke structuren. Vanwege Actal en de door Actal uitgevoerde toets worden departementen gedwongen, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe als bij het doorlichten van bestaande wet- en regelgeving, om rekening te houden met de hoogte van de administratieve lasten. De Actal-toets dwingt met andere woorden tot verantwoording. In de memories van toelichting worden de administratieve lasten die veroorzaakt worden door nieuwe wet- en regelgeving steeds beter toegelicht en verantwoord. Volgens veel respondenten kan dit mede op het conto van Actal geschreven worden. Actal speelt vanuit een onafhankelijke positie, buiten de departementale structuren, nadrukkelijk de rol van aanjager en waakhond, die op prikkelende wijze het thema op de agenda's van de departementen houdt en de discussie over administratieve lasten levend houdt, vooral daar waar er binnen de departementen zelf minder prioriteit aan wordt gegeven. Momenten van aarzeling leiden snel tot reacties en bestuurlijke interventies van Actal, tot op het hoogste niveau binnen de departementen. Actal slaagt er volgens velen in om alle niveaus binnen de departementen, van de bewindslieden tot en met de individuele beleidsambtenaren, aan te spreken op de verantwoordelijkheid om administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen.

Inzichtelijker maken van administratieve lasten

Ten tweede heeft Actal volgens veel respondenten in algemene zin ook bijgedragen aan het meer inzichtelijk maken en het beter kwantificeren van de omvang van bestaande en nieuwe administratieve lasten. Actal dringt met succes bij de departementen aan op het systematisch uitvoeren van nulmetingen en het gebruik van standaardkostenmodellen bij de berekening van de administratieve lasten. De adviezen van Actal over de departementale actieprogramma's hebben er mede toe geleid dat deze zijn uitgegroeid tot systematisch opgebouwde en concrete actieprogramma's.

ICT

Ten derde heeft Actal volgens veel respondenten ook een constructieve bijdrage geleverd aan de discussies over en ontwikkeling van ICT-toepassingen die de administratieve lasten kunnen beperken. De bijdrage van Actal aan de Invitational Conference ICT en Administratieve Lasten (ICTIC) heeft geholpen om de patstelling op dit terrein te doorbreken. Ook heeft deze conferentie bijgedragen aan de instelling van de *Regiecommissie ICT en Administratieve Lasten* en van een nuttig overlegorgaan voor overheid en bedrijfsleven (het *Nationaal Platform voor ICT en Administratieve Lasten*).

3.1.2 Andere invloeden en ontwikkelingen op het proces van verinnerlijking

Naast de invloed van Actal worden ook andere invloeden en ontwikkelingen genoemd die het proces van verinnerlijking hebben beïnvloed.

Toenemende maatschappelijke aandacht

Ten eerste wordt door diverse respondenten opgemerkt dat het thema administratieve lasten vanaf de jaren tachtig steeds meer aandacht heeft gekregen, dus jarenlang voordat Actal op het toneel verscheen. Zo wordt gewezen op discussies in het kader van deregulering en marktwerking en van diverse herzieningen van het belastingstelsel. Ook is bijvoorbeeld in de jaren negentig het voor administratieve lasten minder belastende alternatief van het covenant in zwang geraakt. Men erkent echter dat Actal in zekere zin een concretisering van deze algemene aandacht is en effectief heeft ingespeeld op de discussies en besluitvorming in de jaren negentig, zodat er momenteel veel actiever en slagvaardiger gewerkt wordt aan daadwerkelijke terugdringing van administratieve lasten dan voorheen. Algemeen wordt verwacht dat ook het nieuwe kabinet het thema hoog op de politieke agenda zal houden. Actal zal moeten proberen gebruik te maken van deze hernieuwde politieke aandacht.

Roep om effectieve en goed handhaafbare wet- en regelgeving

Een tweede belangrijke factor waarmee Actal te maken heeft is de algemene politieke, maatschappelijke en ambtelijke roep om effectieve en goed handhaafbare wet- en regelgeving. Veel respondenten wijzen op de regelgeving die tot stand is gekomen in reactie op crisissituaties, zoals de terroristische aanslagen in 2001, legionellabesmettingen, de vuurwerkramp in Enschede, de brand in Volendam, de BSE-crisis en de uitbraak van varkenspest. In de nieuwe regelgeving die in reactie hierop en onder grote druk van kracht is geworden, zijn relatief veel nieuwe administratieve lasten ontstaan. Het is voor Actal vaak erg moeilijk om op deze gevoelige terreinen beleidsmakers aan te zetten tot het onderzoeken van minder belastende alternatieven, die huns inziens vaak ten koste gaan van de effectiviteit van de regelgeving.

Druk vanuit de Tweede Kamer

Algemeen wordt erkend dat de Tweede Kamer in algemene zin de kabinetsdoelstelling steunt. Zo heeft bijvoorbeeld de motie Ravenstein volgens diverse respondenten geleid tot een actievere opstelling van EZ. Diverse respondenten merken echter ook op dat de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten buiten de Vaste Kamercommissie voor Economische Zaken niet vanzelfsprekend is. Daar worden meestal andere beleidsprioriteiten gesteld, zowel bij initiatiefvoorstellen als bij de amendering van wetsvoorstellen, hetgeen volgens velen leidt tot een opwaartse druk op de administratieve lasten. Veel respondenten staan om die reden dan ook sceptisch tegenover de door de Tweede Kamer geuite wensen en verlangens om administratieve lasten te reduceren. De Tweede Kamer wil met Actal ook geen procedure afspreken over het aan Actal voor advies voorleggen van initiatiefvoorstellen en amendementen. Actal zou volgens verschillende respondenten de Tweede Kamer meer moeten confronteren met haar eigen bijdrage aan de totstandkoming van nieuwe administratieve lasten.

Druk vanuit het bedrijfsleven

Het bedrijfsleven dringt voortdurend aan op terugdringing van administratieve lasten, vooral bij monde van overkoepelende organisaties, met name VNO/NCW en MKB Nederland. Vaak richt het bedrijfsleven klachten over de lastendruk aan het adres van EZ, hoewel de lasten veelal betrekking hebben op beleidsterreinen van andere departementen. De algemene invloed van de lobby van het bedrijfsleven wordt door veel respondenten echter beperkt genoemd. Het blijft vaak bij algemeen geformuleerde klachten. Sommige respondenten merken zelfs op dat het bedrijfsleven hecht aan regelgeving waar departementen of de politiek best van af willen. Het feit dat de toetsing door Actal van concrete voorstellen vraagt om concrete acties van departementen, zou er volgens diverse respondenten voor zorgen dat de invloed van Actal groter is dan die van het bedrijfsleven.

Internationale regelgeving

Ook wordt door veel respondenten gewezen op de invloed die uitgaat van internationale regelgeving (vooral van de Europese Unie). Het draagvlak binnen de Europese Unie voor het beperken van administratieve lasten is nog gering. Ook zouden er voor de Nederlandse wet- en regelgevers bij de implementatie van internationale wet- en regelgeving vaak weinig mogelijkheden bestaan om te kiezen voor minder belastende alternatieven. Veel ambtenaren die betrokken zijn bij deze implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving betwijfelen hierbij het nut van het kwantificeren van de administratieve lasten en het zoeken naar alternatieven, waar Actal om vraagt.

3.1.3 Ontwikkeling van procedures, infrastructuur en organisatorische inbedding

Over het algemeen is Actal 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. Veel respondenten zien dit ook niet als een taak van Actal. 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. Actal zou graag zien dat andere departementen het voorbeeld van SZW zouden volgen, door een Projectbureau Vermindering Administratieve Lasten in te stellen, van waaruit alle directies worden aangestuurd en de bestaande wet- en regelgeving wordt doorgelicht. In het coördinatorenoverleg wordt door de coördinatoren van de verschillende departementen over dit onderwerp wel regelmatig van gedachten gewisseld, maar Actal wordt daar over het algemeen niet bij betrokken. Bij de aanbesteding van uitvoering van nulmetingen (uitgevoerd door EIM, NEI of Cap Gemini Ernst & Young) heeft Actal wel enige malen desgevraagd commentaar gegeven op offertes. Ook heeft Actal zitting gehad in expertpanels bij de uitvoering van nulmetingen.

3.1.4 Invloed van Actal binnen departementen, Tweede Kamer en Raad van State

Departementen

De meeste contacten van Actal met de departementen bestaan uit de reguliere (vaak maandelijkse) gesprekken met de departementale coördinatoren en uit de contacten met beleidsambtenaren die bezig zijn met de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving. Deze contacten worden vooral door de vaste contactpersonen van het Actal-secretariaat onderhouden.

Daarnaast voeren de leden van het College en de secretaris van Actal incidenteel overleg met bewindslieden en de ambtelijke top van de verschillende departementen, bijvoorbeeld door middel van presentaties of lunchbijeenkomsten met de bestuursraden. In het overleg met de politieke en ambtelijke top van de departementen probeert Actal heldere afspraken te maken over de wijze waarop Actal opereert en adviezen geeft aan de departementen. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er direct bestuurlijk geïntervenieerd zal worden in het geval Actal in de contacten met beleidsambtenaren of coördinatoren het gevoel heeft dat er sprake is van non-coöperatie of tegenwerking.

Deze werkwijze wordt door de meeste respondenten duidelijk herkend en ook effectief genoemd. Men ziet dat Actal tot op het hoogste niveau binnen de departementen invloed heeft en dat daar over het algemeen ook sprake is van consensus over het kabinetsbeleid en over de doelstellingen van Actal. De invloed op het niveau van beleidsdirecties en directies voor

juridische en wetgevingszaken, en vooral op dat van individuele beleidsambtenaren, lijkt daarentegen beperkter. De individuele beleidsambtenaren krijgen over het algemeen niet zo vaak met Actal te maken en worden bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving ook meer in beslag genomen door de beleidsinhoudelijk prioriteiten dan door het terugdringen van administratieve lasten. Zij schrikken soms ook van de doortastende wijze van opereren van Actal, vooral wanneer Actal van mening is dat er onvoldoende aandacht is besteed aan de administratieve lasten of dat men de adviesprocedure te weinig serieus heeft genomen.

Het feit dat Actal soms zijn ongenoegen op een hoger niveau binnen het departement kenbaar maakt en beleidsambtenaren als gevolg daarvan kritisch worden aangesproken door de eigen minister, DG of directeur, wekt bij beleidsambtenaren vaak wrevel op. Sommige departementen en directies schermen de beleidsambtenaren om die reden ook af van direct contact met Actal. Zoals we ook later zullen zien, wanneer de kwaliteit en relevantie van de Actal-adviezen worden besproken (zie paragraaf 3.2.5), bepaalt ook de aard van de Actal-adviezen de invloed van Actal, vooral op het niveau op beleidsdirecties en -ambtenaren. Ambtenaren die van mening zijn dat Actal te veel op formele aspecten toetst en zich te weinig inhoudelijk uitsprekt over hun concept van nieuwe wet- en regelgeving, vooral waar het mogelijke alternatieven betreft, hebben om die reden soms de neiging om zich waar mogelijk aan de invloed van Actal te onttrekken.

Tweede Kamer

Actal heeft incidenteel contact met individuele leden of met het Presidium van de Tweede Kamer over in te dienen initiatiefwetsvoorstellen en, in mindere mate, over amendementen op voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving. Zoals eerder reeds opgemerkt (zie paragraaf 3.1.2) heeft Actal geen procedureafspraken kunnen maken met de Tweede Kamer over het aan Actal voor advies voorleggen van initiatiefvoorstellen en amendementen. Een aantal respondenten merkt op dat mede hierdoor de invloed van Actal op de Tweede Kamer nog te beperkt is. Actal zou de leden van de Tweede Kamer actiever moeten benaderen, met name over de initiatiefwetsvoorstellen die tot veel administratieve lasten leiden of amendementen die tot meer lasten leiden dan in het oorspronkelijke voorstel van het kabinet. Kamerleden zouden ook in algemene zin door Actal meer geconfronteerd moeten worden met hun eigen bijdrage (positief en negatief) aan het realiseren van de kabinetsdoelstelling om administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen.

Raad van State

De Raad van State neemt over het algemeen kennis van de uitgebrachte Actal-adviezen wanneer daar de voorstellen voor wet- en regelgeving voor advies worden neergelegd. Deze adviezen worden ook zeker betrokken bij de (bredere) toetsing door de Raad van State. De impact van Actal op de advisering door Raad van State zou echter beter kunnen. Zo komt het

ook dat de voorstellen de Raad van State reeds bereiken voordat Actal advies heeft uitgebracht. Actal zou daarom moeten overwegen om standaard alle adviezen naar de Raad van State te sturen, zowel naar de staatsraden op de betreffende terreinen als naar de ondersteunende staf. In algemene zin geeft de Raad van State ook de wenselijkheid aan van een betere afstemming van de werkzaamheden van Raad van State en Actal.

3.1.5 Voeling van Actal met andere organisaties

Actal heeft regelmatig contact met vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, vooral met VNO/NCW en in minder mate met MKB Nederland. Incidenteel komen in de contacten met het bedrijfsleven ook mogelijke effecten van concrete regelgeving aan de orde, bijvoorbeeld via inschakeling van het bedrijvenpanel en expertpanels (zie ook 3.2.12).

De meeste respondenten hebben weinig kijk op de aard en frequentie van deze contacten. Vooral ambtenaren van EZ zijn van mening dat Actal zich nog teveel vanuit een ivoren toren op de departementen richt en te weinig contacten zoekt met het bedrijfsleven, met name waar het de inschatting van effecten van regelgeving betreft en daar waar het specifieke sectoren betreft (bijvoorbeeld de landbouwsector en de zorgsector). Actal zou ook departementen meer kunnen wijzen op de wenselijkheid om de kwantitatieve effecten van nieuwe wet- en regelgeving niet alleen in te schatten op basis van theoretische modellen maar ook daadwerkelijk bij bedrijven te toetsen. Ook VNO/NCW zou graag zien dat Actal vaker belanghebbende organisaties raadpleegt in het kader van concrete adviesvragen. Ten aanzien van de ontwikkeling van ICT-toepassingen, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van de ICTIC, worden de contacten van Actal met het bedrijfsleven over het algemeen wel als voldoende aangemerkt.

3.1.6 Vroegtijdige betrokkenheid van Actal

Actal heeft vanaf het begin het belang ingezien van vroegtijdige contacten met beleidsdirecties en beleidsambtenaren over nieuwe wet- en regelgeving, maar in de loop van de afgelopen twee jaar is dit voor Actal steeds belangrijker geworden. Ook binnen de departementen wordt over het algemeen ingezien dat contacten in een vroegtijdig stadium bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van de wet- en regelgeving én voor de kwaliteit van het Actal-advies. Zowel Actal als de departementen wachten met andere woorden vaker niet het moment van een formele adviesaanvraag af. Men onderkent daarmee dat men in een afsluitende fase van de voorbereiding van wet- en regelgeving minder bereid of in staat zal zijn om nog op belangrijke punten wijzigingen door te voeren. Het eerste initiatief tot contact over een concreet

dossier kan zowel bij Actal als bij de departementen liggen. Vooral ambtenaren die een meer inhoudelijke advisering door Actal wensen, lijken meer open te staan voor contact met Actal in een vroegtijdig stadium en lijken ook eerder zelf het initiatief daartoe te nemen.

Anderzijds merkt een aantal respondenten op dat zij het contact met Actal juist tot het laatste moment uitstellen, omdat Actal in hun ervaring weinig bruikbare of haalbare suggesties doet. Door sommige respondenten wordt aangegeven dat Actal zich in de voorfase van advisering meer zou moeten concentreren op wet- en regelgeving met substantiële administratieve lasten. Ook wordt door een aantal respondenten opgemerkt dat Actal in de officiële adviezen soms stevige kritiek uit, waar men op basis van de intensieve contacten in de voorfase niet op had gerekend.

Ten slotte wordt in dit kader door een aantal respondenten opgemerkt dat beleidsdirecties bij de behandeling van gevoelige dossiers soms niet zitten te wachten op inmenging van buiten en dat contacten in een vroegtijdig stadium kunnen worden afgehouden. Ook indien er sprake is van hoge spoed, bijvoorbeeld bij noodverordeningen die uitgevaardigd worden om dierziekten te bestrijden, is er van vroegtijdig contact meestal niet of nauwelijks sprake.

3.1.7 Noodzakelijkheid van Actal

De meeste respondenten zijn het er over eens dat de tijd voor Actal nog niet rijp is om de werkzaamheden al te kunnen neerleggen. Het proces van verinnerlijking is bij sommige departementen nog onvoldoende voortgeschreden om zonder Actal verder te gaan, zonder dat dit negatieve consequenties heeft. Volgens velen is het risico dan groot dat de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten snel zal verminderen of zelfs zal wegvallen. Het stoppen van de Actal-toets zou er toe leiden dat administratieve lasten minder vaak worden gekwantificeerd en dat de gemaakte beleidskeuzes minder goed zouden worden verantwoord.

Alom wordt wel ingezien dat de departementen op den duur zelf de vinger aan de pols van de administratieve lastendruk moeten houden en dat het niet gewenst is om een toets op administratieve lasten door een onafhankelijk orgaan buiten de departementale structuren in stand te houden. Toetsing op administratieve lastendruk zou in de toekomst ook in samenhang kunnen worden uitgevoerd met andere toetsen, zoals de bedrijfseffectentoets van EZ of de algemene toets op de kwaliteit van wetgeving door Justitie. Ook zou in de MDW-toets meer aandacht aan de administratieve lastendruk geschonken kunnen worden.

3.2 Tevredenheid over werkwijze en concrete activiteiten van Actal

3.2.1 Zicht op werkwijze van Actal

Actal richt zich primair op de departementen en lijkt er in de afgelopen twee jaar redelijk goed in geslaagd te zijn om ambtenaren die betrokken zijn bij en verantwoordelijkheid dragen voor de voorbereiding van wet- en regelgeving te informeren over de werkwijze van Actal. Binnen de departementen heeft men over het algemeen redelijk zicht op de werkwijze van Actal, vooral op de wijze waarop de toets wordt uitgevoerd.

De departementale coördinatoren hebben hierop het best zicht, vooral door het reguliere overleg dat zij hebben met vaste contactpersonen van Actal. Veel coördinatoren zijn niet of nauwelijks betrokken bij concrete adviesaanvragen, dus hebben zij weinig kijk op de concrete wijze waarop adviezen tot stand komen. Een aantal coördinatoren merkt op dat zij meer inzicht zouden willen hebben in de adviezen die Actal over voorstellen voor wet- en regelgeving van hun departement geeft. Het kost coördinatoren, en ook de betrokken beleidsambtenaren, soms moeite om kopieën te bemachtigen van adviezen aan bewindslieden. Actal zou hier duidelijker voor een standaardbenadering moeten kiezen.

Voor bewindslieden, DG's, directeuren van beleidsdirecties en beleidsambtenaren is het zicht op de werkwijze van Actal iets beperkter, vooral omdat zij incidenteler met Actal te maken hebben. Hun kennis is vooral afkomstig van presentaties door Actal, schriftelijk informatie-materiaal en mondelinge informatie van de coördinatoren of contactpersonen binnen de beleidsdirecties. Het inzicht in de werkwijze van Actal lijkt toe te nemen naarmate er meer frequent contact is geweest in het kader van concrete adviesaanvragen.

De kennis van andere groepen over de werkwijze van Actal, zoals leden van de Tweede Kamer, de Raad van State en deelnemers van de ICTIC is over het algemeen vrij globaal.

3.2.2 Ondersteuning en facilitering

Zoals reeds in 3.1.6 opgemerkt, is Actal in de loop van de afgelopen twee jaar in toenemende mate het belang gaan inzien van vroegtijdige contacten met beleidsdirecties en beleidsambtenaren over nieuwe wet- en regelgeving. Actal hoopt dat door intensievere contacten in het voortraject de kwaliteit van de voorstellen zal verbeteren, met name ten aanzien van de kwantificering van administratieve lasten, het zoeken naar alternatieven en de verantwoording van gemaakte keuzes. Ook veel respondenten wijzen op het belang hiervan en zeggen dat departementen in veel gevallen open staan voor betrokkenheid van Actal in een vroeg

stadium (dus niet altijd, zie opmerking over gevoelige dossiers in paragraaf 3.1.6). Men koestert de hoop en verwachting dat Actal op het punt van administratieve lastendruk een bijdrage kan leveren aan kwalitatief goed wet- en regelgeving. Er is duidelijk behoefte aan een *sparring partner* die meer ervaring heeft met administratieve lasten dan veel van de beleidsambtenaren. Dit geldt vooral bij adviesaanvragen over nieuwe wet- en regelgeving, maar ook bij actieprogramma's om bestaande wet- en regelgeving door te lichten op de mogelijkheid om bestaande administratieve lasten te beperken. Veel van deze respondenten merken echter op dat zij Actal in de voorfase nog te veel ervaren als 'een waakhond die aankondigt straks te gaan blaffen', oftewel aankondigt welke criteria gebruikt zullen worden bij de uitvoering van de toets. In de gesprekken wordt nog teveel in algemene termen gesproken over de wijze waarop administratieve lasten gekwantificeerd kunnen worden, over mogelijke inzet van alternatieve beleidsinstrumenten en over de consequenties en de haalbaarheid hiervan. Veel respondenten hopen echter dat Actal zich, meer dan nu het geval is, ontwikkelt tot een expertisecentrum.

Actal probeert wel tegemoet te komen aan de wens van ambtenaren om hen inhoudelijk in het voortraject bij te staan. Daarbij geeft Actal zelf echter duidelijk de eigen beperkingen aan. Actal kan, mag en zal niet het werk overnemen dat de departementen zelf moeten uitvoeren. Actal is een kleine organisatie die er in de eerste plaats op gericht is te toetsen of wet- en regelgevers serieus werk maken van het terugdringen van administratieve lasten. Ter ondersteuning van de algemene adviesfunctie heeft Actal kortgeleden de publicatie *Alternatieve beleidsinstrumenten & administratieve lasten* uitgebracht. In deze publicatie wordt een algemene structuur gegeven van het proces dat tijdens de beleidsontwikkeling door de beleidsmaker wordt doorlopen. Er wordt daarbij onder andere gewezen op de consequenties van de inzet van bepaalde communicatieve, financiële en juridische beleidsinstrumenten voor de hoogte van administratieve lasten. Omdat de publicatie de respondenten nog niet had bereikt, kon in het onderzoek niet worden nagegaan in hoeverre deze publicatie in een bepaalde behoefte voorziet.

3.2.3 Gebruik van selectiecriteria

Actal hanteert criteria om te bepalen of dossiers wel en niet van een advies worden voorzien. Deze criteria hebben vooral betrekking op de omvang van de administratieve lasten die veroorzaakt worden door de nieuwe wet- en regelgeving. Wanneer deze lasten gering zijn wordt geen advies uitgebracht, tenzij er sprake is van stapeling van verschillende lasten (vele kleintjes maken groot) of indien er sprake is van een grote belasting voor een klein aantal bedrijven. Indien administratieve lasten in het geheel niet worden gekwantificeerd, zal Actal in veel gevallen wel advies uitbrengen over een dossier, tenzij kan worden ingeschat dat de ad-

ministratieve lasten te verwaarlozen zijn. Actal behoudt zich het recht voor af te wijken van deze selectiemethodiek, bijvoorbeeld bij voorstellen waar naar het oordeel van Actal ten onrechte geen aandacht is besteed aan mogelijke alternatieven. Actal heeft deze selectiecriteria op de website gepubliceerd.

Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over de gehanteerde selectiecriteria en ook over de wijze waarop deze worden gehanteerd. De selectiecriteria worden gezien als transparant en rationeel. Een aantal respondenten wijst wel op het voorkomen van voorstellen waarin het saldo van de administratieve lasten weliswaar beperkt was, maar er wel sprake was van veel plussen en minnen waardoor het zicht op substantiële administratieve lasten beperkt werd. Het is voor deze respondenten niet altijd duidelijk in hoeverre Actal dit meeneemt in de selectie van adviesaanvragen.

Ook wanneer de administratieve lasten beperkt lijken, en Actal waarschijnlijk dus geen advies zal uitbrengen, let Actal erop dat departementen de administratieve lasten toch goed kwantificeren en verantwoorden. Dit kan ertoe leiden dat er in het voortraject behoorlijk veel contacten zijn met de beleidsambtenaren. Sommige respondenten ervaren het echter als frustrerend dat er in die fase veel tijd is besteed aan het aanleveren van informatie en dat Actal vervolgens op basis van de selectiecriteria toch niet tot advies overgaat. Hoewel Actal het besluit om geen advies uit te brengen schriftelijk toelicht, zouden deze respondenten liever zien dat Actal in dergelijke gevallen, in navolging van de Raad van State, het dictum ‘advies conform’ (ook wel ‘blanco advies’ genoemd) hanteert, naast de bestaande vier dictums. Het dictum ‘advies conform’ van de Raad van State houdt in dat men inhoudelijke opmerkingen heeft over een voorstel.

Ten slotte merkte één respondent op dat Actal teveel naar de verwachte omvang van de administratieve lasten kijkt en te weinig naar de verhouding tussen de enerzijds de opbrengst en de uitvoeringskosten voor de overheid en anderzijds de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

3.2.4 Gebruik van toetsingscriteria

Actal toetst de voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving aan de hand van drie criteria:

1. Zijn de te verwachten administratieve lasten gekwantificeerd en is de berekening daarvan voldoende onderbouwd?
2. Is er voldoende aandacht besteed aan alternatieven, die mogelijk minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven opleveren?
3. Is er binnen het doel van de wet gekozen voor het minst belastende alternatief?

Actal formuleert op basis van deze criteria binnen vier weken een advies (gerekend vanaf het moment dat alle onderliggende stukken binnen zijn).

Voor de meeste respondenten zijn deze toetsingscriteria helder en concreet. Actal concentreert zich op de belangrijkste vraag: In hoeverre geven indieners van voorstellen een goede onderbouwing en verantwoording voor de te verwachten administratieve lasten? Actal stelt bij de toets nadrukkelijk niet het doel van de regelgeving ter discussie en neemt het werk van de indieners niet over, bijvoorbeeld door alternatieven inhoudelijk uit te werken en aan te bevelen. Ook de adviestertermijn van vier weken wordt over het algemeen als adequaat beschouwd.

Er is echter ook enige kritiek op het gebruik van de toetsingscriteria door Actal.

- Een aantal respondenten is van mening dat de toetsingscriteria te theoretisch en te formeel zijn en dat het gebruik ervan leidt tot onderbelichting van de echt belangrijke zaken in het dossier. Het gaat volgens hen veel meer om de vraag of administratieve lasten wel of niet te billijken zijn, vooral gelet op het doel, de effectiviteit en de handhaafbaarheid van de wet.
- Ook meent een aantal respondenten dat de toets teveel inzoomt op detailniveau en de hoofdlijnen van beleid uit het oog verliest. Zij zouden de toets graag inruilen voor toetsing op bredere beleidsterreinen, waarbij geen verschil wordt gemaakt tussen nieuwe en bestaande regelgeving.
- Een aantal respondenten geeft aan dat beoordeling van de validiteit van de kwantificering voor henzelf én voor Actal soms heel moeilijk is. In gevallen dat er te weinig betrouwbare kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, zou Actal teveel aandringen op het gebruik van onverantwoorde aannames, bijvoorbeeld van het aantal bedrijven dat getroffen wordt en van de benodigde tijd voor het invullen van formulieren. Actal zou ten aanzien van de kwantificering ook teveel 'respect' hebben voor kwantificeringen die totstandgekomen zijn met behulp van externe deskundigen. De betrokken sectoren zouden zelf echter te weinig worden betrokken bij de berekening van administratieve lasten.
- Ook klinkt er van een aantal respondenten kritiek op de wijze waarop Actal de toetsingscriteria loslaat op voorstellen waarvoor dat niet goed mogelijk of zinvol is. Het betreft vooral technische aanpassingen van regelgeving, nadere invulling van bestaande regelgeving en implementatie van Europese regelgeving. In deze gevallen is het volgens de respondenten niet mogelijk of zinvol om alternatieven te onderzoeken, omdat de beleidsvrijheid ontbreekt om te kiezen voor dergelijke alternatieven. Dat Actal in dergelijke gevallen vaak toch blijft aandringen op betere onderbouwing van de kwantificering of de keuze van alternatieven is volgens deze respondenten niet bevorderlijk voor de onderlinge relatie.

3.2.5 Advisering over voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving

De adviezen van Actal zijn in principe kort en krachtig. Meestal worden in twee A4'tjes de toetsingscriteria en de conclusies van de toepassing daarvan aangegeven. Het advies van Actal eindigt met één van de volgende vier eindoordelen (dictums):

1. Actal adviseert het voorstel bij de ministerraad in te dienen (c.q. vast te stellen).
2. Actal adviseert het voorstel bij de ministerraad in te dienen (c.q. vast te stellen) nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden.
3. Actal adviseert het voorstel niet bij de ministerraad in te dienen (c.q. vast te stellen) tenzij met zijn opmerkingen rekening is gehouden.
4. Actal adviseert het voorstel niet bij de ministerraad in te dienen (c.q. vast te stellen).

Een deel van de respondenten waardeert het feit dat de adviezen van Actal zich beperken tot oordelen over de wijze waarop administratieve lasten in voorstellen voor wet- en regelgeving worden verantwoord. Het advies heeft geen betrekking op het politieke en maatschappelijke doel of de wenselijkheid van het voorstel. Het dwingt beleidsmakers om op een systematische manier aandacht te schenken aan administratieve lasten.

Veel van de respondenten uiten echter ook kritiek op de aard van de Actal-adviezen. De belangrijkste kritiek betreft de afweging van verschillende belangen, de toonzetting van adviezen en de timing van adviezen.

Afweging van belangen

Beleidsmakers zijn bij de totstandkoming van wet- en regelgeving vooral bezig met het doel en de effectiviteit van het beleid. Eventuele administratieve lasten zijn hieraan over het algemeen ondergeschikt. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat juist beleidsambtenaren hopen en verwachten dat er in de adviezen over de door hen ontwikkelde voorstellen ook wordt ingegaan op de relatie tussen de administratieve lastendruk en het doel en effectiviteit van de voorgestelde wet- en regelgeving. Het feit dat Actal zich in de adviezen strikt beperkt tot de wijze waarop administratieve lasten worden gekwantificeerd en verantwoord roept bij veel respondenten dan ook weerstand op. De adviezen worden door hen vaak formeel, technocratisch of mechanistisch genoemd en de relevantie van veel adviezen is volgens hen dan ook beperkt. Zo wordt er door Actal weinig aandacht geschonken aan reële problemen bij de kwantificering of het vinden van alternatieven. De adviezen van Actal zouden volgens deze respondenten minder controlerend moeten zijn en meer moeten bijdragen aan de ontwikkeling van alternatieven (zie ook 3.2.4). De critici geven duidelijk aan dat zij op dat punt van Actal een meer inhoudelijke beoordeling van de voorstellen verwachten en daarvoor ook open staan. Men erkent weliswaar dat het voor Actal moeilijk is om met beperkte middelen zicht te krijgen op de brede en complexe context van de wet- en regelgeving, maar nu maakt

Actal zich er vaak te gemakkelijk van af. In de beleving van veel respondenten maakt Actal ook te vaak onrealistische inschattingen van de haalbaarheid van minder belastende alternatieven. Actal kaatst de bal volgens hen te snel terug naar de beleidsambtenaren, die vervolgens kostbare tijd moeten investeren in het aanleveren van aanvullende gegevens, zonder dat dit tot een ander resultaat leidt. Het andere alternatief is om een negatief Actal-advies te incasseren en vervolgens naast je neer te leggen. In beide gevallen is de inspanning volgens deze respondenten contraproductief.

Toonzetting van adviezen

De respondenten met kritiek op de adviezen van Actal zien over het algemeen wel in dat Actal een specifieke functie heeft te vervullen. Actal moet primair signaleren en anderen aanzetten tot een verscherping van het beleid. Dit legitimeert volgens de critici echter niet de negatief-kritische toon van veel Actal-adviezen. Een positief-kritische, constructievere toon zou volgens hen het draagvlak voor terugdringing van administratieve lasten vergroten. Daarbij zou men meer moeten verwijzen naar positieve inspanningen van departementen, expliciet rekening houden met reële problemen bij de kwantificering of het vinden van alternatieven, en eventueel 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 Actal-adviezen geneigd zijn af te haken.

In dit verband wordt ook gewezen op de toon van bestuurlijke interventies door het College van Actal. Het College schroomt niet om direct contact op te nemen met bewindslieden wanneer de indruk bestaat dat er sprake is van wanprestatie van of zelfs van tegenwerking door ambtenaren in de beleidsdirecties of bij de directies voor juridische zaken, bijvoorbeeld in het vooroverleg met Actal of bij het (niet) aanleveren van gegevens bij een adviesaanvraag. Actal wil hierdoor voorkomen dat er eindeloze discussies ontstaan. Over het algemeen is dit volgens alle betrokkenen wel een effectieve methode, vooral op de korte termijn. Het aanspreken van beleidsambtenaren door de eigen minister, DG en/of directeur leidt over het algemeen wel tot het gewenst resultaat. Dit draagt echter zeker niet bij aan de populariteit van Actal bij de betrokken beleidsambtenaren. Bij een aantal respondenten is vanwege dergelijke ervaringen met Actal het draagvlak voor de terugdringing van administratieve lasten echter duidelijk verminderd.

Timing van adviezen

Volgens een aantal respondenten kan ook de timing van de Actal-adviezen tot problemen leiden. Dit is een van de oorzaken dat advisering in het eindtraject van de totstandkoming van wet- en regelgeving zelden tot echte veranderingen leidt in de opzet van de voorstellen. Adviezen van Actal leiden wel vaak tot aanpassing van de verantwoording, bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting.

3.2.6 Advisering over departementale actieprogramma's

De meeste respondenten, die bekend zijn met de departementale actieprogramma's (DAP's), zijn van mening dat de kwaliteit van de DAP's in 2002 aanmerkelijk hoger was dan in 2000 en 2001. De adviezen die Actal jaarlijks over de DAP's uitbrengt, in mei-juni, hebben hier in hoge mate aan bijgedragen. Zo heeft Actal aangedrongen op een meer uniforme structuur van de DAP's, zodat onderlinge vergelijking en resultaatmeting achteraf beter mogelijk is. Verwacht wordt dat de DAP's in 2003 de vereiste kwaliteit zullen hebben. Er zijn verschillende respondenten die Actal wel waarschuwen 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.

De respondenten erkennen dat de adviezen van Actal over de DAP's ook hebben bijgedragen aan het daadwerkelijk ondernemen van actie, vooral bij het doorlichten van bestaande wet- en regelgeving door het uitvoeren van nulmetingen. De kritiek van Actal dat er in het verleden te lang gepraat en gestudeerd is en te weinig gehandeld, wordt door velen wel onderschreven. Ook de zorg die Actal heeft geuit over problemen met het actueel houden van in het verleden uitgevoerde nulmetingen wordt onderschreven. Anderzijds heeft Actal in de DAP-adviezen volgens velen te weinig begrip getoond voor specifieke problemen waarmee departementen kampten, bijvoorbeeld vanwege de crises in de landbouwsector en de specifieke situatie in de zorg.

De adviezen van Actal over de departementale actieprogramma's krijgen ook kritiek.

- Net als bij de adviezen over nieuwe wet- en regelgeving, stellen diverse respondenten geen prijs op de soms negatief-kritische toon en inhoud van de adviezen van Actal op de DAP's. Ook zou Actal te weinig waardering uitspreken voor de geboekte vooruitgang en te speculatief zijn over te verwachten effecten van bepaalde acties. Een aantal keren zou Actal in de DAP-adviezen ten onrechte, op basis van onjuiste informatie, kritiek hebben uitgeoefend op departementen.
- Ook zijn er respondenten die de DAP-adviezen van Actal te weinig inhoudelijk vinden. Actal zou de DAP-adviezen volgens hen meer kunnen aangrijpen voor het analyseren van knelpunten, trends en ontwikkelingen, en voor het identificeren van mogelijkheden voor verdere reducties van administratieve lasten. In de toekomst zouden ervaringen met de clusteraanpak (zie ook paragraaf 3.2.9) de DAP-adviezen wellicht kunnen verrijken.
- Een aantal respondenten doet ook de suggestie dat Actal zich ook in de loop van het jaar meer zou moeten uitspreken over voortgang bij de uitvoering van de DAP's. Een advies van Actal leidt namelijk in de praktijk niet tot aanpassing van de tekst van een DAP. Advisering zou ook meer betrekking moeten hebben op dat wat de departementen daadwerkelijk doen, en niet op wat ze in een plan aan het papier hebben toevertrouwd. Volgens

één respondent zou Actal dit kunnen doen door, in plaats van het geven van een DAP-advies, jaarlijks op elk departement een audit van de geboekte voortgang uit te voeren.

- Vanuit de Tweede Kamer wordt overigens aangedrongen op bespoediging van de advisering over de DAP's. In 2002 is Actal er namelijk niet in geslaagd om zijn adviezen tijdig toe te sturen aan de Vaste Kamercommissie voor Economische Zaken, zodat deze niet meer besproken konden worden voor de start van het zomerreces. Bespreking direct na de zomer is vaak problematisch, omdat dan de begrotingsbehandelingen veel van de beschikbare tijd en aandacht opeisen.

3.2.7 Kwantificering van administratieve lasten

De meeste departementen die verantwoordelijk zijn voor wet- en regelgeving met administratieve lasten voor het bedrijfsleven¹ hebben inmiddels nulmetingen uitgevoerd, waardoor over een groot deel van de bestaande wet- en regelgeving inzicht bestaat in de administratieve lastendruk. Ook hebben de meeste departementen standaardkostenmodellen ontwikkeld, aan de hand waarvan de administratieve lasten van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving berekend kunnen worden. De kwantificering van administratieve lasten vormt ook een onderwerp van regelmatig overleg in het coördinatorenoverleg. De uitvoering van de nulmetingen is door de departementen uitbesteed aan EIM, NEI of Cap Gemini Ernst & Young.

Veel van de respondenten meldden dat de modellen die gebruikt worden bij de kwantificering van administratieve lasten op zich helder zijn, maar dat men bij het gebruik ervan toch vaak nog op problemen stuit. Zo moet er te vaak op basis van aannames in plaats van feitelijke gegevens worden gerekend, bijvoorbeeld over de tijd die een bepaalde handeling kost. Ook geeft de nulmeting nog teveel een momentopname en moet het actueel houden van de informatie nog beter verlopen. De nulmetingen zouden verder productiever gemaakt kunnen worden en tot meer concrete acties kunnen leiden. Ten slotte wordt opgemerkt dat het standaardkostenmodel nog beter zou moeten worden geautomatiseerd, zodat de drempel voor het gebruik door minder onderlegde ambtenaren zou worden verlaagd.

Actal heeft geen directe betrokkenheid bij de uitvoering van nulmetingen en de ontwikkeling van de standaardkostenmodellen. Zo heeft EIM de zogenaamde Mistral-methode ontwikkeld aan de hand waarvan administratieve lasten berekend kunnen worden. Actal heeft bij de departementen het gebruik van deze methode wel als standaard aanbevolen. Over de nulmetingen heeft Actal ook diverse departementen geadviseerd, bijvoorbeeld via commentaar op of

¹ Het betreft de Ministeries voor EZ, Financiën, Justitie, LNV, OC&W, SZW, VROM, V&W en VWS. BZK, Defensie, Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken hebben tot nu toe geen nulmeting uitgevoerd, omdat zij niet of nauwelijks wet- en regelgeving kennen die leidt tot administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

fertes en deelname aan expertpanels. Vooral in de gesprekken met de coördinatoren probeert Actal op de hoogte te blijven van de voortgang op dit terrein binnen de departementen. 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. Departementen gaan voor advies over de kwantificering van administratieve lasten eerder te rade bij EIM, NEI of Cap Gemini Ernst & Young. Desondanks merken diverse respondenten wel op dat de infrastructuur voor kwantificering van administratieve lasten mede tot stand is gekomen dankzij Actal.

In november 2002 zal Actal een miniseminar organiseren over de kwantificering van administratieve lasten, waarin onder andere ingegaan wordt op het actueel houden van nulmetingen. Dit initiatief wordt door een aantal respondenten zeker gewaardeerd, maar men stelt daarbij ook nadrukkelijk dat de verantwoordelijkheid voor kwantificering bij de departementen ligt en moet blijven liggen.

3.2.8 ICT en administratieve lasten

In 2001 hebben Actal, EZ, BZK en de Raad van de Centrale Ondernemersorganisaties (RCO) het gezamenlijk initiatief genomen voor een *Invitational Conference ICT en Administratieve Lasten* (ICTIC), die in september 2001 is gehouden. Het doel hiervan was te komen tot een meer gerichte en samenhangende aanpak van de toepassing van ICT voor de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Veel van de geïnterviewde beleidsambtenaren, en een deel van de coördinatoren, waren niet of nauwelijks op de hoogte van het feit dat ICTIC gehouden was en van de resultaten waar-toe deze heeft geleid. De respondenten die hierover wel goed geïnformeerd waren, waren over het algemeen van mening dat de ICTIC zeker heeft bijgedragen aan de vorming van consensus over de regievoering, met daarin een centrale rol voor EZ, en over de hoofdlijnen van het te voeren beleid. Concreet heeft de ICTIC begin 2002 geleid tot de instelling van een *Regiecommissie ICT en Administratieve Lasten*, bestaande uit topambtenaren van diverse departementen, die onder leiding van EZ bestaande en nieuwe ICT-projecten moet gaan coördineren. Ook is tijdens de ICTIC besloten een overlegstructuur op te zetten voor overheid en bedrijfsleven, het *Nationaal Platform ICT en Administratieve Lasten*. 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 respondenten zijn over het algemeen van mening dat de ICTIC op het goede moment kwam en dat Actal een constructieve rol heeft gespeeld bij de totstandkoming ervan. Actal heeft zich als breekijzer opgesteld in discussies die op verschillende plaatsen en door ver-

schillende partijen gevoerd werden, maar die vanwege een fundamenteel wantrouwen tussen bedrijfsleven en overheid dreigden te verzanden. Men erkent weliswaar dat Actal zelf weinig expertise in huis heeft en niet in de positie is om op dit terrein als trekker en coördinator op te treden, maar dat Actal ook op dit terrein wel terecht de rol van aanjager heeft gespeeld. De directie ICT van EZ, de Regiecommissie en het Nationaal Platform moeten nu voor de voortgang zorgen. Vooral van de Regiecommissie wordt een daadkrachtige aansturing van ICT-projecten verwacht. Het Nationaal Platform wordt meer gezien als een nuttige klankbordgroep, zonder specifieke verantwoordelijkheden, waar overheid en bedrijfsleven gezamenlijk hoofdlijnen van beleid kunnen formuleren. Dit vereist volgens diverse respondenten echter wel dat ook het bedrijfsleven, meer dan nu het geval is, met één stem spreekt.

Een aantal respondenten voerden enkele fundamentele problemen aan, die het succes van het gebruik van ICT-toepassingen voor de terugdringing van administratieve lasten in de weg kunnen staan.

- Ten eerste werd opgemerkt dat spoed gemaakt moet worden met het beschikbaar stellen van budgetten voor het doen van noodzakelijke investeringen in de implementatie van mooie plannen. Het uitblijven hiervan zou het wantrouwen tussen overheid en bedrijfsleven, dat dankzij de ICTIC is verminderd, weer kunnen doen oplaaien.
- Ten tweede werd gewezen op de terughoudendheid van departementen om de zeggenschap en verantwoordelijkheid over automatiseringsprocessen uit handen te geven aan andere departementen of zelfs aan commerciële partijen, terwijl zij wel politiek verantwoordelijk blijven voor het onderliggende beleidsterreinen en afgerekend worden op slechte resultaten op die terreinen. Dit zou vooral de voortgang van ICT-toepassingen op sociaal-fiscaal terrein in de weg kunnen staan.
- Ten derde werd gewezen op verschillende opvattingen over de consequenties van keuzes voor bepaalde technische concepten, bijvoorbeeld voor de herinrichting van de beleidsketen. Een omkering hiervan zou bijvoorbeeld grote consequenties hebben voor de Belastingdienst, die dan zelf handelingen zou moeten gaan verrichten die nu door bedrijven worden verricht. Een aantal respondenten, vooral bij EZ, merkten op dat Actal zich in de discussie over IDEA teveel uitsprak voor een bepaald technisch concept dat door het bedrijfsleven werd voorgesteld. Actal heeft dit volgens eigen zeggen bewust gedaan, juist om een doorbraak in de ontstane patstelling te bereiken.

Actal is inmiddels begonnen met het ontwikkelen van plannen om te komen tot een 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. Weinig respondenten reppen over deze ICT-toets, maar vooral vanuit EZ wordt met enige scepsis gereageerd op deze aanvullende toets. De vrees bestaat dat het frustrerend zal uitwerken op de taak van de ICT-architecten, die bin-

nenkort door EZ zullen worden aangesteld. Actal zou daarom het doel en uitvoering van de ICT-toets goed met EZ moeten afstemmen.

3.2.9 Clusteraanpak

Er zijn veel beleidsterreinen die de grenzen tussen departementen overschrijden. Er vindt daarover weliswaar frequent overleg plaats tussen de verschillende departementen, maar volgens Actal zijn de effecten daarvan op de terugdringing van administratieve lasten nog te mager. Actal is daarom in 2002 begonnen met de ontwikkeling van een zogenaamde clusteraanpak. Er zijn vooralsnog drie clusters geïdentificeerd: het cluster sociaal-fiscaal, het cluster economie, ruimte en veiligheid, en het cluster voedselveiligheid. Actal is van plan om op korte termijn op deze drie terreinen initiatieven te nemen en samen met de betrokken departementen werkgroepen op te richten, waarin bijvoorbeeld de overlap in de uitvraag van gegevens door verschillende departementen in kaart wordt gebracht en verschillen in het gebruik van definities kunnen worden weggewerkt. Ook zal in de clusteraanpak het gebruik van ICT-toepassingen worden bevorderd. Actal denkt via deze aanpak in korte tijd veel te kunnen bereiken.

Bij de meeste respondenten is de bekendheid met dit nieuwe initiatief van Actal nog gering. De meeste coördinatoren hebben er wel iets over gehoord, maar de meeste DG's en respondenten binnen de beleidsdirecties weten niet of nauwelijks wat de clusteraanpak van Actal inhoudt. Op zich staat men echter wel positief tegenover het idee en volgens veel van de respondenten kan de clusteraanpak in potentie in een bestaande behoefte voorzien. Het vormt immers een inhoudelijke uitbreiding van de taak van Actal, naast de toetsing van voorstellen. Actal zou vanuit zijn onafhankelijke positie buiten de departementale structuren kunnen bijdragen aan het doorbreken van de verkokering van de departementen. Actal moet zich hierbij vanuit een onafhankelijke positie concentreren op het kritisch signaleren en agenderen van een beperkt aantal knelpunten (speerpunten), en dus niet teveel als coördinator willen optreden. De departementen blijven namelijk zelf verantwoordelijk voor het oplossen van knelpunten. Ook moet Actal ervoor waken om in discussies over bevoegdheden verzeild te raken. Ten slotte moet Actal zich rekenschap geven van het bestaan van bestaande overlegstructuren, teneinde hierop een aanvulling te kunnen bieden.

Diverse respondenten noemen mogelijke speerpunten van de clusteraanpak. Vooral het komen tot één loonbegrip lijkt hoog te scoren. Ook de regelgeving waarmee startende ondernemers te maken krijgen zou zich mogelijk voor de clusteraanpak lenen. Verder wordt aangevoerd dat de clusteraanpak wellicht ook regelgeving van lagere overheden in ogenschouw kan nemen, bijvoorbeeld de regelgeving die van toepassing is voor de horeca. Ten slotte

wordt aangegeven dat in de clusteraanpak gezocht zou kunnen worden naar win-win-situaties, waarbij zowel de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als de uitvoeringskosten voor de overheid gereduceerd worden.

3.2.10 Bedrijvenpanel, expertpanel en externe onderzoeksbureaus

Actal heeft een enkele keer gebruik gemaakt van een panel van circa vijfhonderd bedrijven dat door EZ is opgezet, om over concrete adviesaanvragen feedback van bedrijven te krijgen. Actal meent echter dat het gebruik van dit instrument niet voldoet. Zo zou het inschakelen van het panel, gezien de korte adviestijd, teveel tijd kosten. Ook zou het bedrijvenpanel te grofmazig zijn om goede antwoorden te krijgen op de vaak branche-specifieke vragen. Actal is dan ook van mening dat het inschakelen van expertpanels of externe deskundigen meer oplevert dan het bedrijvenpanel.

De meeste respondenten zijn niet of nauwelijks op de hoogte van het gebruik door Actal van het bedrijvenpanel, expertpanels en externe onderzoeksbureaus, of hebben daar zelf geen ervaring mee opgedaan. Diverse respondenten geven wel aan dat het vaker door Actal zelf onderzoeken van het effect in de praktijk van regelgeving op de administratieve lastendruk een goede aanvulling zou zijn op het gebruik van de vaak theoretische modellen. Het meer en beter luisteren naar het veld zou de kwaliteit van de Actal-adviezen ten goede komen. Ditzelfde geldt echter ook voor de indieners van voorstellen, die vaak niet of nauwelijks contact hebben met de bedrijven die getroffen worden door de administratieve lasten. Actal zou de departementen ook meer kunnen wijzen op de wenselijkheid of mogelijkheid om het veld te bevragen over de effecten van bestaande en nieuwe wet- en regelgeving.

Voorals bij EZ betreurt men het dat Actal wil afzien van verder gebruik van het bedrijvenpanel. Men wijst op positieve ervaringen die in Denemarken zijn opgedaan met een soortgelijk panel en op positieve ervaringen met het gebruik van het Nederlandse panel in het kader van het European Business Panel. Ook wordt gewezen op het feit dat expertpanels minder representatief zijn dan het bredere bedrijvenpanel.

3.2.11 Communicatiebeleid van Actal

De adviezen die Actal uitbrengt hebben vaak nog lang een vertrouwelijk karakter. Pas wanneer de besluitvorming over wet- en regelgeving is afgesloten, door publicatie in de Staatscourant of behandeling in de Tweede Kamer, verschijnen Actal-adviezen op de eigen website. Op deze website worden ook de gebruikte selectie- en toetsingscriteria toegelicht. Actal

kan na het uitbrengen van een advies dus niet makkelijk naar buiten treden om naar aanleiding van de concrete adviesaanvraag aandacht te vragen voor de noodzaak om administratieve lasten terug te dringen. Mede om die reden heeft de pers weinig aandacht voor Actal. De belangrijkste manieren om bekendheid te geven aan de doelstellingen van Actal zijn in het directe contact met politici en ambtenaren en door middel van het jaarverslag.

De presentaties die Actal in de afgelopen twee jaar heeft gehouden bij de politieke en ambtelijke top van departementen worden over het algemeen goed gewaardeerd. Het heeft zeker geholpen om terugdringing van administratieve lasten hoger op de agenda van de departementen te krijgen. Enkele respondenten merkten wel op dat de presentaties door Actal teveel gebruikt zijn om zichzelf als organisatie op de kaart te zetten en om te hameren op de reductiedoelstellingen, ook als die niet realistisch en haalbaar zijn. Actal zou de presentaties te weinig gebruiken om van gedachten te wisselen over de specifieke problemen waarmee de departementen kampen bij het realiseren van de reductiedoelstelling.

De website van Actal is tot op heden door weinig respondenten bezocht. Sommige coördinatoren verwijzen beleidsambtenaren, die nog geen ervaring hebben opgedaan met Actal, wel naar de website. Deze geeft duidelijke informatie over de gehanteerde selectiecriteria en toetsingscriteria en over de adviezen die Actal geeft. Een aantal respondenten geeft wel aan dat de website teveel gericht is op de overheid zelf en te weinig op het bedrijfsleven.

De DG's, directeuren van beleidsdirecties en coördinatoren krijgen de jaarverslagen van Actal veelal wel te zien, maar ze worden over het algemeen niet als opzienbarend gezien en worden voor kennisgeving aangenomen. De beleidsambtenaren krijgen het jaarverslag over het algemeen niet onder ogen. Enkele respondenten stelden dat de jaarverslagen teveel het karakter hebben van een beleidsnota en dat resultaten van departementen teveel op het conto van Actal worden geschreven. Een aantal respondenten zeggen Actal te hebben betrappt op storende zetfouten en enkele inhoudelijke onzorgvuldigheden in de jaarverslagen. Omdat er in het gepubliceerde jaarverslag over 2001 veel storende zetfouten stonden, heeft Actal een beperkt aantal ontvangers een gecorrigeerde versie gestuurd. Die is echter niet bij alle respondenten angekommen.

Ook het optreden van Actal in de pers wordt over het algemeen als weinig spraakmakend gezien. Actal zou volgens sommige respondenten meer naar buiten mogen treden, vooral met kritiek op hoofdlijnen van beleid en bij de stagnering van de realisering van reductiedoelstellingen. Actal zou daarbij ook meer kunnen wijzen op concrete alternatieven. Verder zou ook op de website meer aandacht geschonken kunnen worden aan manieren om administratieve lasten te beperken. Actal zou burgers en bedrijven via de website zelfs kunnen uitnodigen om suggesties te doen voor concrete reducties.

4 AANDACHTSPUNTEN VOOR ACTAL IN 2002-2003

In dit hoofdstuk worden concrete aanknopingspunten weergegeven op basis waarvan Actal in het komende jaar de beleidsdoelstellingen kan aanscherpen (4.1), de inzet van bestaande of nieuwe beleidsinstrumenten kan overwegen (4.2) en eventueel zijn takenpakket kan uitbreiden (4.3). Deze aandachtspunten zijn geformuleerd op basis van een analyse van de ervaringen die Actal en de ondervraagde respondenten in de afgelopen twee jaar hebben opgedaan met het terugdringen van administratieve lasten. Veel van de genoemde aandachtspunten zijn ook reeds in de hoofdstukken 2 of 3 aan de orde gekomen.

4.1 Beleidsdoelstellingen

In het beleid van Actal zullen naar de mening van de onderzoekers in het komende jaar de volgende aandachtspunten centraal moeten staan.

De luis in de pels blijven: zorgen dat de aandacht voor AL niet verdwijnt

Uit veel gesprekken komt naar voren dat men Actal een belangrijke rol toedicht in het beleid om administratieve lasten terug te dringen. Men zal soms tot vervelens toe moeten blijven aandringen op meer aandacht hiervoor, zodat bij nieuwe wet- en regelgeving het ontstaan van nieuwe administratieve lasten zoveel mogelijk voorkomen wordt en in de bestaande wet- en regelgeving doorgezocht wordt naar reductiemogelijkheden. Volgens sommigen zou Actal zich daarbij nog steviger mogen opstellen dan nu het geval is. Zo zou Actal moeten onderzoeken of er met de verschillende departementen jaarlijkse reductietaakstellingen 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 kan ambtenaren mogelijk meer motiveren om creatief naar besparingen te laten zoeken.

Aandacht voor verinnerlijking en kennisoverdracht

Diverse respondenten zouden graag zien dat Actal meer aandacht besteedt aan de bestendiging van de verinnerlijking. *‘Actal moet de komende tijd vooral werken aan daadwerkelijke verinnerlijking binnen departementen,’* zo stelt een respondent. Gebeurt dat niet of onvoldoende, dan vreest men dat de aandacht voor terugdringen van administratieve lasten niet zal beklijven. Actal moet zich blijven richten op bewindslieden en de ambtelijke top van de departementen, maar daarnaast ook beter doordringen tot de beleidsdirecties en op een actievere manier moeten werken aan bewustwording binnen departementen dat bij wetsvoorstellen de administratieve lasten laag moeten worden gehouden. *‘De departementen moeten zelf*

probleemeigenaar worden; ze moeten verantwoording nemen,' zo verwoordt een respondent deze gedachte. Volgens sommige respondenten is dit alleen te bereiken door departementale coördinatiepunten of directies administratieve lasten in te stellen. Anderen verwachten dat het voldoende kan zijn wanneer er een instrument wordt geïnstitutionaliseerd dat door de beleidsambtenaren te gebruiken is. In hun visie zou op den duur de Actal toets kunnen worden geïntegreerd in de bestaande wetgevingstoetsen.

Om te voorkomen dat de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten wegzakt wanneer Actal zijn werkzaamheden neerlegt, is ook kennisoverdracht nodig om het zelftoetsend vermogen van de departementen te vergroten.

Consequente toetsing blijft nodig

Consequente toetsing van voorstellen blijft voorlopig nog nodig, om het risico van verslapping te beperken. Toetsing is echter geen doel op zich. Het moet in algemene zin de verinnerlijking bij de wet- en regelgevers helpen vergroten. Actal zou zich daarom meer kunnen concentreren op belangrijke dossiers, dat wil zeggen dossiers die veel administratieve lasten met zich meebrengen of dossiers die een belangrijke voorbeeldfunctie kunnen hebben, bijvoorbeeld omdat er beleidsinstrumenten ingezet worden die tot aanzienlijke vermindering van administratieve lasten leiden (best practices). Naar aanleiding van concrete adviezen zou Actal ook meer informatie en ervaringen kunnen terugkoppelen naar de wet- en regelgevers, bijvoorbeeld ten behoeve van het dereguleringsbeleid en de standaardisering van definities.

In navolging van de Raad van State zou Actal ook het dictum 'advies conform' (of 'blanco advies') kunnen afgeven, vooral voor aanvragen die normaal gesproken op basis van de selectiecriteria niet voor een advies in aanmerking komen, maar waarin door de beleidsambtenaren en de contactpersonen van Actal in de voorfase relatief veel tijd is geïnvesteerd (zie ook paragraaf 3.2.3).

In de uitgebrachte adviezen over nieuwe wet- en regelgeving en over de departementale actieprogramma's zou Actal een meer positief-kritische toonzetting moeten 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 Actal-adviezen geneigd zijn af te haken.

Meer optreden als adviseur

Een veel gehoorde opmerking is dat Actal minder zou moeten optreden als toetsers en meer als adviseur. Hoewel Actal de toetsende rol zeker niet mag verwaarlozen (zie hierboven), duidt dit wel op een duidelijke behoefte aan meer inhoudelijke ondersteuning en advisering

op de departementen. Actal zou zich daarbij meer rekenschap moeten geven van het spanningsveld tussen terugdringing van administratieve lasten en andere beleidsprioriteiten. Gebruikmakend van de opgebouwde expertise op het gebied van administratieve lastendruk zou Actal, nog meer dan nu het geval is, in concrete dossiers meer als sparring partner van individuele beleidsambtenaren moeten optreden en in een vroegtijdig stadium aansturen op de keuze voor minder belastende alternatieven. Om inhoudelijk betere adviezen te geven zou Actal zich ook meer op een hoger analytisch niveau moeten begeven. Actal moet zijn expertise daarom blijven ontwikkelen door het verrichten van meer onderzoek. Het kan daarbij op belangrijke beleidsterreinen trends en ontwikkelingen in kaart brengen, knelpunten signaleren en kansrijke mogelijkheden voor verdere reducties van administratieve lasten identificeren. De clusteraanpak kan aangegrepen worden om samen met de departementen de relevante beleidsterreinen te selecteren. Als buitendepartementale organisatie is Actal in staat het totaaloverzicht te bewaren en kan men, bijvoorbeeld door seminars en expertmeetings, informatie over *best practices* en ervaringen elders verspreiden.

Aandacht blijven vestigen op toepassing van ICT

Veel respondenten hebben waardering voor de bijdrage van Actal aan de discussie over ICT en administratieve lasten, vooral in het kader van de Invitational Conference. In algemene zin moet Actal blijven aandringen op de inzet van ICT bij het terugdringen van administratieve lasten. Een coördinerende rol is echter voor Actal niet weggelegd. Het ontwikkelen van een ICT-toets moet wel zorgvuldig worden afgestemd met de Directie ICT van EZ.

Bredere focus

Volgens sommige respondenten is het aandachtsgebied van Actal te eng. Zij verwachten dat er winst is te boeken door de aandacht niet alleen te richten op het niveau van de ambtelijke beleidsmakers. Door van grotere afstand het hele proces te overzien is het mogelijk om vast te stellen waar de besluiten worden genomen die tot meer administratieve lasten leiden. Zo verdient het aanbeveling om meer aandacht te besteden aan de Tweede Kamer, omdat daar vaak de kiem gelegd wordt voor nieuwe wet- en regelgeving. Daarnaast is het zinvol om aandacht te schenken aan de effecten van nieuwe wet- en regelgeving, bij de implementatie ervan, omdat ook dan (onvoorziene) administratieve lasten kunnen ontstaan of beperkt kunnen worden. Hierbij kan ook aandacht geschonken worden aan de interpretatie van rijksbeleid door lagere overheden en ZBO's.

Verder zou Actal zich actiever kunnen bemoeien met het doorlichten van bestaande wetgeving, omdat juist daar veel besparingsmogelijkheden te vinden zijn. Dit zou bij eventuele verlenging van het mandaat van Actal nadrukkelijk een punt van aandacht moeten zijn.

4.2 Inzet van beleidsinstrumenten

In de interviews is de respondenten gevraagd welke (bestaande of nieuwe) instrumenten het best door Actal zouden kunnen worden ingezet om de hierboven genoemde beleidsdoelstellingen te bereiken. Hieronder passeren de hierbij genoemde beleidsinstrumenten kort de revue.

Actal-toets

De toets op administratieve lasten blijft het belangrijkste instrument om de primaire doelstelling van Actal te realiseren, bij de wet- en regelgevers aandacht voor administratieve lastendruk af te dwingen en verinnerlijking te bestendigen.

Agenderen en faciliteren

Voor het toetsen van wet- en regelgeving moet Actal goed in de gaten (blijven) houden welke wetgeving in voorbereiding is, zodat men vroeg in het voorbereidende traject aandacht voor de administratieve lastendruk kan vragen en kan adviseren over de inzet van minder belastende alternatieven.

Ministerraadformulier

De suggestie om op het formulier voor de ministerraad, dat voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving begeleidt, ook te vermelden of Actal advies uitgebracht heeft wordt door velen wel zinvol geacht. Anderen wijzen er echter op dat dan ook andere facetten een plaats op het formulier zouden moeten krijgen.

Lobbyen

Naast toetsing en advisering is er voor Actal ook een lobby-taak weggelegd. Actal moet vooral door middel van presentaties bij beleidsdirecties en in gesprekken met de politieke en ambtelijke top van de departementen aandacht blijven vragen voor verlichting van de administratieve lastendruk. Daarbij moeten departementen ook in toenemende mate aangesproken worden op de organisatorische inbedding van de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten. Naast de formele contacten van het College en het secretariaat van Actal, zullen de medewerkers van Actal ook hun informele netwerken op de departementen verder moeten ontwikkelen.

Taakstellingen

Indien Actal erin slaagt om met departementen jaarlijks reductietaakstellingen af te spreken, zou dit tot een krachtig nieuw beleidsinstrument kunnen uitgroeien. Het evalueren van de realisering van de taakstellingen zou Actal ook meer de mogelijkheid geven om naar buiten

te treden. De realisering van de algemene kabinetsdoelstelling krijgt immers een concrete vertaling en de dreiging van stagnering ervan kan eerder worden gesignaleerd.

Kennisoverdracht

In het kader van kennisoverdracht en het vergroten van het zelftoetsend vermogen van departementen zou Actal meer voor iedereen bruikbare (al dan niet geautomatiseerde) instrumenten en toetsingskaders kunnen (laten) ontwikkelen. Zo bestaat er bij sommigen behoefte aan een zogenaamde clearance-toets, waarin het aantal minuten dat nodig is voor het invullen van een formulier beoordeeld wordt. Dit kan ook gezien worden als een toegankelijker maken van het gebruik van de standaardkostenmodellen.

Analyse

Actal zou meer aandacht moeten geven aan de totstandkoming van administratieve lasten en daarom het proces van wetgeving van grotere afstand moeten bekijken. Zo kan het beter vaststellen waar besluiten worden genomen die tot meer administratieve lasten leiden. Zo zou men bijvoorbeeld de bijdrage van de Tweede Kamer onder de loep moeten nemen en kunnen onderzoeken of er administratieve lasten ontstaan bij het interpreteren van rijksregels door lagere overheden en ZBO's.

Clusteraanpak

De clusteraanpak van Actal wordt door velen gezien als een mogelijkheid om cultuurverschillen binnen en tussen departementen te doorbreken en om eilandgedrag af te leren. In de clusteraanpak kunnen samen met de departementen relevante beleidsterreinen worden geselecteerd en op deze terreinen complexen van maatregelen worden onderzocht op hun effecten voor de administratieve lasten.

4.3 Het takenpakket van Actal

In de interviews is de vraag gesteld of het huidige takenpakket van Actal met nieuwe taken uitgebreid zou moeten worden. Dit is ook van belang voor de discussie over een eventueel verlenging van het mandaat van Actal.

Verlengen en uitbreiden?

Een klein deel van de respondenten beschouwt de taak van Actal als volbracht en ziet dan ook onvoldoende reden om de instellingsduur te verlengen of om het takenpakket van Actal uit te breiden. In hun ogen heeft Actal het voorbereidende werk gedaan en moet de verantwoordelijkheid voor terugdringing van administratieve lasten nu bij de departementen gelegd worden. Ook de toetsende of controlerende taak zou binnen de departementale structuren ge-

legd moeten worden. De meeste respondenten zijn het hier echter niet mee eens en vinden verlenging van de instellingsduur en uitbreiding van het takenpakket van Actal wel wenselijk.

Adviestaak uitbreiden

Zoals in dit rapport al herhaalde malen naar voren gekomen is, bestaat er binnen de departementen veel behoefte aan intensivering van de adviestaak van Actal, zowel op het niveau van concrete dossiers als op een hoger analytisch niveau. Door een herschikking van taken en middelen, bijvoorbeeld door meer selectief te toetsen, zou Actal hiervoor meer capaciteit moeten vrijmaken. De impact van Actal op het kiezen voor minder belastende alternatieven zou hierdoor kunnen toenemen.

Bestaande regelgeving

Actal moet zich volgens het instellingsbesluit beperken tot advisering over nieuwe wet- en regelgeving. Departementen lijken 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 zou dan ook actiever moeten 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.

Lagere overheden en ZBO's

Over de vraag of Actal zich ook op lagere overheden (en eventueel op ZBO's) zou moeten richten, lopen de meningen uiteen. Een deel van de respondenten ziet wel in dat Actal ook zinvolle adviezen aan lagere overheden zou kunnen geven, maar gezien de autonomie van gemeenten en provincies en de beperkingen van de Kaderwet Adviescolleges zal dat toch problematisch zijn. Ook zou het teveel beslag leggen op de beperkte capaciteit en ten koste gaan van de aandacht voor de rijksoverheid. Daar valt volgens velen nog genoeg te doen. Actal zou zijn expertise eventueel ter beschikking kunnen stellen bij advisering aan de VNG of het IPO over modelverordeningen en -regelingen voor gemeenten en provincies.

Europa

Sommige respondenten vinden dat Actal de Nederlandse overheid zou moeten adviseren over vereenvoudiging van bestaande EU-wet- en regelgeving, zolang er op EU-niveau te weinig gedaan wordt aan de terugdringing van administratieve lasten. Anderen vinden dat Actal zelfs de Europese Commissie zou moeten adviseren over de administratieve lastendruk van EU-richtlijnen. Over het algemeen is hiervoor echter te weinig draagvlak. In het vragen van aandacht voor en beoordelen van administratieve lastendruk veroorzaakt door Europese regelgeving moet Actal het voortouw laten aan EZ. Desgevraagd kan Actal zijn concrete

manier van werken wel toelichten aan EU-lidstaten die nog weinig of geen ervaring hebben opgedaan met het toetsen van administratieve lasten.

Geen bindende adviezen

De enigszins provocerende vraag (vanwege de staatsrechtelijke onmogelijkheid) of Actal-adviezen bindend zouden moeten worden, wordt unaniem negatief beantwoord. Bij de beantwoording van de vraag gaven veel respondenten aan dat administratieve lastendruk slechts één aspect is en dat het de Tweede Kamer en de Ministerraad is om de verschillende aspecten bij de afweging te betrekken. Dit wil niet zeggen dat het Actal-advies een papieren tijger is. Het feit dat de Actal-adviezen openbaar zijn zorgt ervoor dat de wetgever zich moet verantwoorden. Een advies zonder argumentatie terzijde schuiven gebeurt dan ook niet vaak.

5 CONCLUSIES

In dit slothoofdstuk worden de twee centrale en de vijf concrete onderzoeksvragen van het onderzoek (zie hoofdstuk 1.3) systematisch beantwoord en wordt op basis daarvan een aantal aanbevelingen gedaan voor het beleid van Actal in het komende jaar.

In paragraaf 5.1 wordt een algemene conclusie getrokken over de impact die Actal tot op heden heeft gehad op het proces van verinnerlijking van de aandacht voor de vermindering van de administratieve belasting voor het bedrijfsleven bij wet- en regelgevers.

In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op het proces van verinnerlijking van de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten op de departementen en op de mogelijke aanwezigheid van incidentele of structurele tekortkomingen in de voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving.

In paragraaf 5.3 komt de bijdrage van Actal aan het proces van verinnerlijking aan de orde. In paragraaf 5.4 komt de tevredenheid van de respondenten aan de orde over de werkwijze en over concrete activiteiten van Actal.

Ten slotte worden in paragraaf 5.5 de belangrijkste aanbevelingen voor het beleid van Actal in 2002-2003 samengevat, die in hoofdstuk 4 reeds aan de orde zijn geweest.

5.1 De impact van Actal

In deze paragraaf wordt de eerste centrale onderzoeksvraag beantwoord:

Welke impact heeft Actal in de periode 2000-2002 gehad op het proces van verinnerlijking van de aandacht voor de vermindering van de administratieve belasting voor het bedrijfsleven bij de wet- en regelgevers?

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 betere toelichting en verantwoording ervan door de indieners van voorstellen. Actal heeft tot nu nog onvoldoende invloed gehad op het daadwerkelijk kiezen, door de departementen, van minder belastende alternatieven. De indruk bestaat dat er op dat punt nog verbeteringen mogelijk zijn. Het doorlichten van bestaande wet- en regelgeving heeft vooral geleid tot het identificeren van inmiddels achterhaalde regels.

Het daadkrachtig optreden van Actal, de korte adviestijd en het consequent hanteren van heldere toetsingscriteria dragen over het algemeen bij tot het vergroten van de aandacht voor

het terugdringen van administratieve lastendruk. Actal slaagt er nog minder goed in om beleidsmakers inhoudelijk bij te staan bij het zoeken naar en 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 (kennis-) infrastructuur 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.

5.2 Het proces van verinnerlijking

In deze paragraaf worden de eerste en de vierde onderzoeksvraag beantwoord. De eerste onderzoeksvraag luidt:

In welke fase van het proces van verinnerlijking bevinden zich de verschillende departementen?

De vierde onderzoeksvraag luidt:

Is er, blijkens de meest recent uitgebrachte Actal-adviezen, 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?

Over het algemeen lijkt men 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 over het algemeen 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 haalbare zo langzamerhand in zicht komen. De beoordeling hiervan verschilt tussen de departementen onderling en soms ook tussen verschillende DG's 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 zitten nog steeds in de eerste fase, *de pioniersfase*, waarin vooral aandacht wordt gevraagd voor de problematiek van de administratieve lasten-

druk 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 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 DG's, 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, 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.

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 over het algemeen echter geen sprake. Wel wordt over het algemeen de eerste prioriteit 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 bij de implementatie van Europese wet- en regelgeving tot enige weerstand.

Het komt incidenteel nog 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 erover 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, gezien vanuit het doel van de wet- en regelgeving. Ook komt het voor dat Actal pas op het laatste moment wordt ingeschakeld. Dit zou een structurele tekortkoming kunnen worden genoemd, maar kan ook gezien worden als een aanwijzing voor het feit dat het proces van verinnerlijking nog niet voltooid is.

5.3 Bijdrage van Actal aan proces van verinnerlijking

In deze paragraaf wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord. Die luidde: *Op welke wijze en in welke mate heeft Actal bijgedragen aan het proces van verinnerlijking in de verschillende departementen?*

De meeste respondenten zijn het erover eens dat Actal een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het proces van verinnerlijking in de verschillende departementen. Actal speelt vanuit een onafhankelijke positie nadrukkelijk de rol van aanjager en waakhond. Actal slaagt er vooral goed in om de hogere niveaus binnen de departementen (bewindslieden, DG's en directeuren van beleidsdirecties) aan te spreken op de verantwoordelijkheid om administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen.

De directe invloed van Actal op beleidsdirecties en directies voor juridische en wetgevingszaken is geringer. De individuele beleidsambtenaren krijgen over het algemeen 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 Actal-advies.

Voor de toets 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.

Ook heeft Actal bijgedragen aan het inzichtelijker maken en het beter kwantificeren van de omvang van bestaande en nieuwe administratieve lasten.

Vooraf in het kader van de Invitational Conference ICT en Administratieve Lasten heeft Actal constructieve bijdragen geleverd aan de discussie over en ontwikkeling van ICT-toepassingen die administratieve lasten kunnen beperken.

Actal kan worden gezien als een concretisering van de algemene aandacht voor het thema administratieve lastendruk die vanaf de jaren tachtig steeds sterker is geworden.

Over het algemeen is Actal 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 ook niet als een taak van Actal gezien.

Actal heeft te maken met een aantal factoren die vaak een negatieve invloed hebben op de administratieve lastendruk. Vooral op gevoelige beleidsterreinen en in reactie op crisissituaties moet Actal vaak toezien dat de roep om effectieve en goed handhaafbare wet- en regelgeving leidt tot hogere administratieve lasten. Ook bij de implementatie van internationale wet- en regelgeving zien departementen vaak weinig mogelijkheden om te kiezen voor minder belastende alternatieven.

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. Ook de Tweede Kamer steunt in algemene zin de kabinetsdoelstelling, maar draagt volgens velen via eigen initiatiefwetsvoorstellen en amendementen eerder bij tot verhoging dan tot verlaging van de administratieve lastendruk.

5.4 Tevredenheid over werkwijze en concrete activiteiten van Actal

In deze paragraaf wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord. Die luidde:

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?

Ondersteuning en facilitering

De ondersteuning die indieners van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving van Actal ontvangen is over het algemeen beperkt. Er is wel steeds vaker in een vroegtijdig stadium contact tussen Actal en beleidsambtenaren over nieuwe wet- en regelgeving, maar Actal gebruikt deze contacten vooral door te wijzen op de gehanteerde toetsingscriteria. Er wordt nog te veel in algemene termen gesproken over de wijze waarop administratieve lasten gekwanti-

ficeerd kunnen worden, over mogelijke inzet van alternatieve beleidsinstrumenten en over de consequenties en de haalbaarheid hiervan. Actal heeft zich volgens veel respondenten nog te weinig 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.

Toetsing en advisering

Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over de gehanteerde selectiecriteria, de toetsingscriteria en de adviestertermijn van vier weken. Op zich bestaat er waardering 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.

Deze beperking van de advisering leidt echter ook tot kritiek. Beleidsmakers zijn bij de totstandkoming van wet- en regelgeving vooral bezig met het doel en de effectiviteit van beleid 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 inschattingen 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 wel de gewenste resultaat heeft, maar het gevaar bestaat dat het ook een negatieve invloed heeft op het draagvlak voor de terugdringing van administratieve lasten.

Vooraf dankzij de adviezen van Actal is de kwaliteit van departementale actieprogramma's en het ook daadwerkelijk ondernemen van actie in de afgelopen twee jaar aanzienlijk verbeterd. Het aandringen van Actal op een uniforme structuur kan ertoe bijdragen dat DAP's onderling beter vergeleken kunnen worden en resultaten beter gemeten kunnen worden. 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.

Ook ten aanzien van de adviezen op de DAP's hebben verschillende departementen kritiek op de soms negatief-kritische toon en inhoud van de adviezen. Verder zou Actal 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.

Kwantificering van administratieve lasten

De betrokkenheid van Actal bij de uitvoering van nulmetingen en de ontwikkeling van de standaardkostenmodellen beperkt zich over het algemeen tot het bij de departementen aanbevelen van het gebruik van de door EIM ontwikkelde Mistral-methode. Ook geeft Actal adviezen aan departementen, bijvoorbeeld via een bijdrage aan panels en in de beoordeling van offertes. 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. Het houden van een miniseminar over de kwantificering van administratieve lasten, in november 2002, wordt over het algemeen gewaardeerd, maar ook dit neemt niet weg dat de verantwoordelijkheid voor kwantificering bij de departementen ligt en moet blijven liggen.

ICT en administratieve lasten

De meeste respondenten zijn van mening dat Actal een constructieve bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van de *Invitational Conference ICT en Administratieve Lasten* (ICTIC). Actal heeft zich als breekijzer opgesteld in discussies die vanwege een fundamenteel wantrouwen tussen bedrijfsleven en overheid dreigden te verzanden. Ondanks het feit dat Actal zelf weinig expertise in huis heeft en niet in de positie is om op dit terrein als trekker en coördinator op te treden, heeft Actal ook op dit terrein terecht de rol van aanjager gespeeld. De Directie ICT van EZ, de Regiecommissie ICT en Administratieve Lasten en het Nationaal Platform ICT en Administratieve Lasten moeten op dit terrein nu voor de voortgang zorgen.

Clusteraanpak

Hoewel de clusteraanpak van Actal nog in de kinderschoenen staat en bij velen nog niet of nauwelijks bekend is, staan de meeste respondenten op zich 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 als coördinator willen optreden bij het oplossen daarvan.

Bedrijvenpanel, expertpanel en externe onderzoeksbureaus

De meeste respondenten zijn niet of nauwelijks op de hoogte van het gebruik door Actal van bedrijvenpanel, expertpanels en externe onderzoeksbureaus, of hebben daar zelf geen ervaring mee opgedaan. Het door Actal zelf in de praktijk onderzoeken van het effect van regelgeving op de administratieve lastendruk wordt als een goede aanvulling gezien op het gebruik van de vaak theoretische modellen en vergroot de kwaliteit van de Actal-adviezen. Dit neemt niet weg dat ook indieners van voorstellen vaker het veld zouden moeten bevragen over de effecten van bestaande en nieuwe wet- en regelgeving.

Communicatiebeleid van Actal

De belangrijkste middelen om bekendheid te geven aan de doelstellingen van Actal zijn het directe contact met politici en ambtenaren en het jaarverslag. De presentaties, die Actal in de afgelopen twee jaar heeft gehouden bij de politieke en ambtelijke top van departementen, hebben zeker geholpen om terugdringing van administratieve lasten hoger op de agenda van de departementen te krijgen. De website van Actal is tot op heden door weinig respondenten bezocht. De jaarverslagen van Actal worden over het algemeen niet als opzienbarend gezien en worden voor kennisgeving aangenomen. Ook het optreden van Actal in de pers wordt over het algemeen als weinig spraakmakend gezien.

Volgens veel respondenten zou Actal meer naar buiten mogen treden, bijvoorbeeld met kritiek op hoofdlijnen van beleid en bij stagnering bij de realisering van reductiedoelstellingen, maar ook door te wijzen op concrete beleidsalternatieven.

5.5 Aanbevelingen voor beleid van Actal in 2002-2003

In deze paragraaf wordt de tweede centrale onderzoeksvraag en de vijfde onderzoeksvraag beantwoord. De tweede centrale onderzoeksvraag luidde:

Hoe kan Actal in 2002-2003 zijn bijdrage aan het proces van verinnerlijking van de aandacht voor de vermindering van de administratieve belasting voor het bedrijfsleven bij de wet- en regelgevers versterken?

De vijfde onderzoeksvraag luidde:

Welke (bestaande of nieuwe) beleidsdoelstellingen moet Actal in 2002-2003 centraal (blijven) stellen? Welke (bestaande of nieuwe) instrumenten kunnen daartoe het best worden ingezet?

Op basis van het onderzoek wordt Actal aanbevolen om in het komende jaar vooral aandacht te (blijven) besteden aan de volgende aandachtspunten:

1. Actal moet de luis in de pels blijven spelen en niet aflaten om aandacht te vragen voor terugdringing van administratieve lasten. Het is nog te vroeg om de boog te ontspannen. Blijkens het strategisch akkoord van het nieuwe kabinet zal deze het thema hoog op de politieke agenda willen houden. Actal zal moeten proberen gebruik te maken van deze hernieuwde politieke aandacht.
2. Actal moet onderzoeken of er met de departementen jaarlijkse reductietaakstellingen 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 kan ambtenaren mogelijk meer 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.
3. Actal moet ook bewindslieden en de ambtelijke top van de departementen actief blijven benaderen. Gezien de eindigheid van Actal, moet Actal vooral aandringen op de ontwikkeling van procedures, op organisatorische inbedding en op de opbouw van een goede kennisinfrastructuur. Voorkomen moet worden dat de aandacht voor terugdringing van administratieve lasten wegzakt wanneer Actal de werkzaamheden neerlegt. Door kennisoverdracht kan ook het zelftoetsend vermogen van de departementen vergroot worden.
4. Consequente toetsing van voorstellen blijft voorlopig nog nodig. Actal moet zich echter meer concentreren op dossiers die veel administratieve lasten met zich meebrengen en dossiers die een belangrijke voorbeeldfunctie kunnen hebben, bijvoorbeeld omdat er beleidsinstrumenten ingezet worden die tot aanzienlijke vermindering van administratieve lasten leiden (best practices).
5. Actal moet serieus overwegen om het dictum 'advies conform' (of 'blanco advies') te hanteren, in navolging van de Raad van State, vooral voor aanvragen die normaal gesproken op basis van de selectiecriteria niet voor een advies in aanmerking komen, maar waarin door de beleidsambtenaren en de contactpersonen van Actal in de voorfase relatief veel tijd is geïnvesteerd.
6. 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 Actal-adviezen geneigd zijn af te haken.

7. 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.
8. Actal moet een standaardbenadering hanteren om de coördinatoren administratieve lasten op de verschillende departementen inzicht te informeren over de adviezen van Actal over voorstellen voor wet- en regelgeving van hun departementen.
9. 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. Het ontwikkelen en inzetten van een ICT-toets moet wel zorgvuldig worden afgestemd met de Directie ICT van EZ.
10. 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 aan 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. Voor het uitbreiden van de werkzaamheden richting de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving bestaat te weinig draagvlak.
11. Departementen lijken 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 moet dan ook 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.

12. De clusteraanpak wordt door velen wordt gezien als een mogelijkheid om cultuurverschillen binnen en tussen departementen te doorbreken en om eilandgedrag af te leren. De clusteraanpak verdient dan ook veel aandacht van Actal. Samen met de departementen kunnen relevante beleidsterreinen worden geselecteerd en op deze terreinen complexen van maatregelen worden onderzocht op hun effecten voor de administratieve lasten.

BIJLAGE 1:

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit drie fasen, die in deze bijlage kort beschreven worden. Ook wordt een toelichting gegeven op enkele belangrijke begrippen die in het rapport gebruikt worden (administratieve lasten, verinnerlijking en impact).

1. Voorbereiding van het onderzoek

Algemene gegevens verzamelen en analyseren

Voorafgaande aan de selectie van tien nader te bestuderen dossiers, zijn eerst een aantal gegevens verzameld over de tot nu toe uitgebrachte adviezen: het eindoordeel (dictum) en de belangrijkste conclusies ten aanzien van het gehanteerde toetsingskader bij de advisering. De resultaten van deze eerste analyse zijn gebruikt bij het opstellen van de vragenlijsten voor de interviews. In het startoverleg met het Actal-secretariaat is ook gevraagd om relevante literatuur ter beschikking te stellen (instellingbesluit, beleidsnotities, evaluaties en dergelijke).

Ontwikkeling van vragenlijsten

Voor de interviews met de verschillende groepen respondenten zijn semi-gestructureerde vragenlijsten opgesteld, in overleg met Actal. In bijlage 2 is de lijst opgenomen met items die in de interviews aan de orde zijn gekomen. Niet alle genoemde items zijn in alle interviews aan de orde gekomen. Zo lag in de interviews met directeuren van beleidsdirecties en met departementale coördinatoren administratieve lasten bijvoorbeeld de nadruk bij aspecten uit het eerste blok. In de interviews met de ambtenaren die daadwerkelijk betrokken zijn geweest bij de opstelling van ontwerp teksten hebben vooral de aspecten uit het tweede blok aandacht gekregen.

Selectie van dossiers

De selectie van nader te bestuderen dossiers van adviesaanvragen is geschied in overleg met Actal. We hebben daarbij de volgende criteria gehanteerd:

- Er zijn dossiers geselecteerd van adviesaanvragen van een aantal verschillende departementen, die elk verschillende culturen, organisatiestructuren, typen wet- en regelgeving en houdingen tegenover regelgeving kennen. Het inzicht krijgen in relevante aspecten van deze verschillende culturen kan mogelijk ook helpen bij het identificeren van de voorwaarden voor een succesvolle cultuuromslag.
- Van een aantal departementen zijn twee dossiers geselecteerd. Er is daarbij getracht om zowel oudere als nieuwere dossiers te selecteren.

- Er zijn dossiers geselecteerd van adviesaanvragen die geleid hebben tot verschillende eindoordelen (ja-adviezen, ja-nadat-adviezen, nee-tenzij-adviezen en nee-adviezen). Mede door onderlinge vergelijking van de ervaringen rond deze verschillende adviezen kan de vierde onderzoeksvraag (over het voorkomen van incidentele en/of structurele tekortkomingen in voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving) beantwoord worden.
- Ten slotte zijn adviesaanvragen geselecteerd waarop het toetsingskader van Actal zinvol toegepast kon worden. Er moest met andere woorden geen sprake zijn van hamerstukken.

Bestudering van slechts tien dossiers leverde weliswaar geen representatief beeld op voor alle (ruim 200) adviesaanvragen, maar gaf voldoende zicht op het proces van verinnerlijking van de aandacht voor de vermindering van de administratieve belasting voor het bedrijfsleven bij de wet- en regelgevers, in de tevredenheid over de ondersteuning die zij van Actal hebben ontvangen, en over de inzet van instrumenten door Actal.

Selectie van respondenten

In overleg met Actal zijn respondenten geselecteerd. Hierbij is erop gelet dat respondenten in algemene zin ervaring hebben met de werkzaamheden van Actal (bijvoorbeeld bij de beoordeling van de DAP's), in hoeverre zij betrokken zijn geweest bij concrete dossiers, en of zij kennis hebben (of deelnemer zijn geweest) van de resultaten van de ICTIC. De volgende groepen respondenten zijn geïnterviewd:

1. Collegeleden van Actal en medewerkers van het Actal-secretariaat die inhoudelijk bij de te onderzoeken adviesaanvragen betrokken zijn geweest.
2. Medewerkers van de departementen die adviesaanvragen hebben ingediend. Het gaat ons inziens in elk geval om drie verschillende soorten ambtenaren:
 - a. ambtenaren die eindverantwoordelijkheid dragen voor het betreffende beleidsterrein (bijvoorbeeld directeuren-generaal en directeuren van beleidsdirecties);
 - b. ambtenaren van beleidsafdelingen en/of van juridische afdelingen die betrokken zijn geweest bij de tien onderzochte 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;
 - vertegenwoordigers van organisaties die aan de ICTIC hebben deelgenomen.

Het interviewen van contactpersonen van instanties waarmee Actal regulier overleg voert, maar die niet gekwalificeerd kunnen worden als wet- en regelgever en/of niet direct betrokken zijn bij concrete adviesaanvragen of de ICTIC, viel buiten het kader van dit onderzoek. Dit past eventueel eerder in het later uit te voeren evaluatieonderzoek. Het gaat hier bijvoor-

beeld om vertegenwoordigers van zelfstandige bestuursorganen, de Europese Commissie, provincies en gemeenten.

2. Afnemen van de interviews

De interviews zijn afgenomen door vier senioronderzoekers van Regioplan. Voor het maken van afspraken zijn zij door een assistent-onderzoeker bijgestaan. Van alle interviews zijn schriftelijk verslagen gemaakt, die niet afzonderlijk in deze eindrapportage zijn opgenomen. Door het garanderen van anonimiteit konden de respondenten zich vrijer voelen om alle relevante informatie te geven.

3. Rapportages en contact met opdrachtgever

Over de voortgang van het onderzoek en eventuele knelpunten is wekelijks per e-mail gerapporteerd aan de opdrachtgever. Het concept van deze rapportage is besproken met het college en de secretaris van Actal.

4. Gehanteerde begrippen

Hieronder wordt aangegeven wat in dit onderzoek wordt verstaan onder de centrale begrippen in het onderzoek: administratieve lasten, verinnerlijking en impact.

Administratieve lasten

Het begrip administratieve lasten is als volgt gedefinieerd:

De kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat daarbij om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

Het gaat dus alleen om kosten voor het bedrijfsleven als gevolg van het voldoen aan regelgeving en niet om de kosten van de overheid voor uitvoering of handhaving van de wet- en regelgeving.

Verinnerlijking

Actal streeft nadrukkelijk naar verinnerlijking van de aandacht voor de vermindering van administratieve lasten van nieuwe wet- en regelgeving. In het kader van dit onderzoek wordt verinnerlijking 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.

Deze verinnerlijking moet blijken uit bijvoorbeeld aangepaste algemene beleidsdoelstellingen, interne procedures en interne organisatie. Verinnerlijking moet resulteren in concrete voorstellen van nieuwe wet- en regelgeving waarin de administratieve lasten tot een minimum zijn teruggebracht. Een proces van verinnerlijking heeft tijd nodig om zich volledig te voltrekken. Het agenderen van de problematiek, het overwinnen van weerstanden en het ontwikkelen en implementeren van beleidsinstrumenten kost nu eenmaal tijd.

Impact

In het onderzoek staat het begrip *impact* centraal. Het begrip impact staat voor de invloed, inwerking of kracht die van iets uitgaat. Het vaststellen of meten van impact is echter een moeilijke zaak. Men moet zich namelijk realiseren dat meestal meerdere factoren of partijen invloed op een zaak hebben en impact niet aan één factor (in dit geval de werkzaamheden van Actal) gekoppeld kan worden. Zo is de instelling van Actal het resultaat van inspanningen van verschillende geledingen, organisaties en belangengroeperingen (binnen en buiten de politiek en de departementen), die aandacht hebben gevraagd voor het thema terugdringing van administratieve lasten. Deze partijen hebben natuurlijk ook na instelling van Actal hun invloed op dit thema behouden. We zullen in het onderzoek bij het vaststellen van de impact van Actal ook rekenschap moeten geven van de waarde die actoren hechten aan hun eigen inbreng en invloed.

In dit onderzoek wordt het begrip impact als volgt gedefinieerd:

Impact is de invloed, inwerking of kracht die volgens de adressaten van Actal (degenen die direct of indirect betrokken zijn bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving en beleidsmatig medeverantwoordelijk zijn voor het terugdringen van administratieve lasten) uitgaat van de werkzaamheden van Actal en aantoonbaar is (in algemene beleidsdoelstellingen, interne procedures, interne organisatie en concrete voorstellen van nieuwe wet- en regelgeving).

Het gaat er dus niet alleen om vast te stellen wat de mening is van de respondenten, maar ook om vast te stellen waaruit deze invloed concreet blijkt.

BIJLAGE 2:

Itemlist voor interviews

In de interviews zijn zoveel mogelijk de hieronder genoemde punten aan de orde gekomen. De mate waarin de gesprekspunten relevant zijn, hing af van de wijze waarop de respondenten in het verleden bij Actal betrokken waren geweest.

Administratieve lasten

1. Bekendheid met kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten in 2002 met 25 procent terug te dringen ten opzichte van 1994.
2. Prioriteit gegeven aan terugdringing administratieve lasten.
3. Vordering van realisering kabinetsdoelstelling.

Verinnerlijking

4. Mate van verinnerlijking.
5. Weerstand tegen terugdringing administratieve lasten (intern en extern).
6. Verbeterde kwaliteit van voorstellen.
7. Aanpassing interne procedures, opbouw infrastructuur en organisatorische inbedding.
8. Rol van departementale coördinatoren.
9. Bestaande incidentele en structurele tekortkomingen.

Algemene bijdrage en invloed van Actal

10. Concrete bijdragen van Actal.
11. Verhouding van Actal-bijdrage tot andere invloeden en ontwikkelingen.
12. Bijdrage van Actal aan aanpassing van interne procedures, opbouw infrastructuur en organisatorische inbedding.
13. Invloed van Actal op verschillende niveaus en directies.
14. Voeling van Actal met anderen, zoals werkgevers- en andere belangenorganisaties.
15. Vroegtijdige betrokkenheid van Actal.
16. Kans op erosie wanneer Actal werk zou neerleggen.

Concrete activiteiten van Actal

17. Zicht op werkwijze van Actal.
18. Tevredenheid over ondersteuning en facilitering voordat voorstellen worden ingediend.
19. Oordeel over algemene werkwijze van Actal.
20. Gebruik van selectiecriteria voor uitvoering van toets.
21. Gebruik van toetsingscriteria.
22. Kwaliteit en relevantie van de Actal-adviezen.

23. Veranderingen in voorstellen onder invloed van Actal.
24. Kwaliteit en relevantie van het Actal-advies over DAP's.
25. Ondersteuning bij uitvoering nulmetingen en gebruik standaardkostenmodellen.
26. Bijdrage van *Invitational Conference ICT en Administratieve lasten* aan totstandkoming van een gerichte en samenhangende aanpak van ICT-toepassingen.
27. Bijdrage van *Nationaal Platform ICT en administratieve lasten* hieraan.
28. Bekendheid met en bruikbaarheid van de clusteraanpak.
29. Gebruik van bedrijvenpanel, expertpanel en externe onderzoeksbureaus.
30. PR-beleid van Actal (met name presentaties, website, jaarverslag en artikelen in de pers).

Slotvragen

31. Beleidsprioriteiten van Actal in 2002-2003.
32. Bijpassende inzet van (bestaande of nieuwe) instrumenten.
33. Veranderingen in takenpakket van Actal.
34. Moeten Actal-adviezen bindend worden.

BIJLAGE 3

Lijst van respondenten

Actal

1. De heer R.L.O. Linschoten (voorzitter College)
2. Dr. B.I. van der Burg (lid van College)
3. Drs. P.F.H. Bont (secretaris Actal)
4. Mr. F.J.G. van Klink (seniorbeleidsmedewerker Actal)

Ministerie voor Economische Zaken

5. Drs. G.J. Lankhorst (plv. DG Marktordening en Energie)
6. Drs. C.M.F. Burger (coördinator administratieve lasten)
7. Drs. E.E. Loeve-Berkhuijsen (coördinator administratieve lasten)
8. Drs. R. van Hell (contactambtenaar adviesaanvraag Wet op het CBS)
9. Drs. W.A. Oskam (Directie ICT - deelnemer ICTIC)

Ministerie van Financiën

10. Mr. M. Brabers (DG Fiscale Zaken)
11. Mr. drs. P.A. Pronk (coördinator administratieve lasten)
12. Mr. P. Koedood (coördinator administratieve lasten)
13. Mr. A. Leder (coördinator administratieve lasten en contactambtenaar adviesaanvraag Belastingplan 2002)
14. Drs. K. Hafkenscheid (contactambtenaar adviesaanvraag Wet op het Consumenten-krediet)

Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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

Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

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

Ministerie voor Verkeer en Waterstaat

- 24. Mr. K.J. Kraan (directeur Centrale Directie Juridische zaken)
- 25. Mr. A.M. Schuitema Meijer (coördinator administratieve lasten)
- 26. Mr. L.J. Clement (coördinator administratieve lasten)
- 27. De heer R. Bakker (contactambtenaar voor adviesaanvraag Besluit wijziging kentekenreglement en voertuigenreglement)

Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- 28. Drs. L. Kootstra (directeur Directie Jeugdbeleid)
- 29. Drs. A.D. Brak-Uijttenboogaard (coördinator administratieve lasten)
- 30. Drs. J.M.A. Hotterbeex (coördinator administratieve lasten)
- 31. Drs. M. Eenshuistra (contactambtenaar adviesaanvraag Wet op de jeugdzorg)

Ministerie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

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

Ministerie van Justitie

- 35. Mr. M. Lokin (coördinator administratieve lasten)
- 36. Drs. D.P. van den Bosch (coördinator administratieve lasten)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- 37. Drs. A.H.G. Tinselboer (coördinator administratieve lasten)

Centraal Bureau voor de Statistiek

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

Overige respondenten

- 40. Mevrouw H. Voûte-Droste (Tweede Kamer VVD)
- 41. Mr. Drs. Ing. T.A. Dijkstra (Raad van State)
- 42. Mr. J.N. van Lunteren (Platform ICT en administratieve lasten)
- 43. Drs. P. Janssen (VNO/NCW)
- 44. Drs. B.W.E. Taselaar (Federatie Nederlandse Ondernemingen in de Informatietechnologie - FENIT)
- 45. Drs. O.M. Kinkhorst (Stichting RINIS)
- 46. Drs. A.H. Stor (Stichting RINIS)
- 47. Mr. Th. Fransen (SFB/UOSV)
- 48. Drs. E.E. van de Lustgraaf (Hoofdbedrijfsschap Detailhandel)
- 49. De heer J.W. Janssen (Hoofdbedrijfsschap Detailhandel)
- 50. Drs. P. Bex (Cap Gemini Ernst & Young)
- 51. Drs. J. Boog (EIM)

