



# Naar betere regels

Lessen uit 17 jaar Actal



A vertical timeline graphic with a red path that curves to the left and then back to the right. Five blue circular nodes are placed along the path, each containing a white icon and a year. The path starts at the top right, goes down, then curves left, then down, then right, and finally curves down again.

**Actal**

2000

“

1999



1994



1998



1995



2002



2003

**Actal**

2004



2006

**Actal**

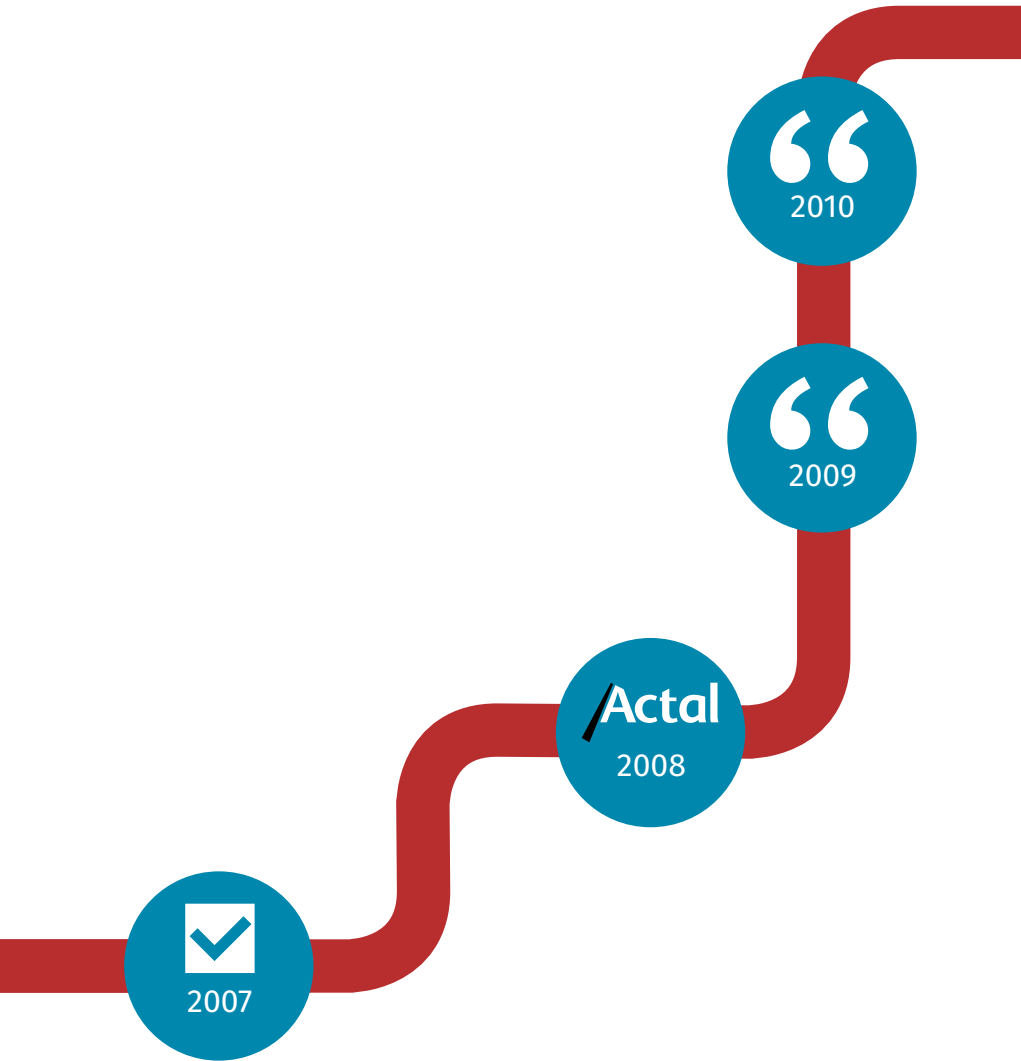
2005

**Actal**  
2006

“  
2006

2007

“  
2007





2010



2010



2011

**Actal**

2011



2012



**Actal**  
2014



2015



2015



2012

**Actal**

2017

**ATR**

2017

“

2016

“

2016





# Naar betere regels

*Lessen uit 17 jaar Actal*

Actal



## Leeswijzer

In hoofdstuk 1 leest u hoe Actal anno 2017 onnodige regeldruk bestrijdt. Hoofdstuk 2 laat zien welke rollen Actal de afgelopen 17 jaar heeft gespeeld en hoe het regeldrukbeleid zich heeft ontwikkeld.

Wat er in de landen om ons heen gebeurt, leest u in hoofdstuk 3.

Tot slot bevat hoofdstuk 4 een boodschap voor de toekomst: hoe te komen tot betere regels. Tussen deze bedrijven door duiden de collegeleden Eric Helder, Lili Doude van Troostwijk en Jan ten Hoopen deze boodschap aan de hand van hun eigen ervaringen met onnodige regeldruk.

# Naar betere regels

## Lessen uit 17 jaar Actal

Op 1 juni 2017 houdt Actal op te bestaan; 17 jaar nadat het in 2000 is opgericht. In die jaren is er veel gebeurd. Aanvankelijk was het werkkterrein van Actal beperkt, we toetsten uitsluitend administratieve lasten in voorgenomen wetgeving, en alleen voor bedrijven. Het doel was een cultuuromslag te bewerkstelligen binnen de ministeries, zodat Actal zichzelf overbodig zou maken. Nu, voorjaar 2017, is het duidelijk dat externe toetsing niet tijdelijk kan zijn. Het verinnerlijkjingsdoel is losgelaten en we onderzoeken veel meer aspecten van regeldruk. Van rijksregelgeving tot gemeentelijke verordeningen, van de toetsing van voorgenomen wetgeving tot strategisch advies over knelpunten in de samenleving. De focus ligt op daadwerkelijke vermindering van regeldruk. Vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en professionals. Actal is de plek waar zij terecht kunnen met hun zorgen over regeldruk.

De ervaring die we hebben opgedaan in 17 jaar toetsen, adviseren en evalueren gaat niet verloren. Een extern en onafhankelijk toetsingscollege is nog steeds onmisbaar. Het huidige kabinet onderkent dit en stelt daarom een nieuw Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) in. De vraag is echter of dit – gezien de ervaringen van 17 jaar Actal – voldoende is. In 2016 presenteerden wij onze toekomstvisie ‘Van regeldrukbeleid naar betere regels’. Deze visie staat nog steeds overeind. Integrale en systematische afweging van alle maatschappelijke effecten van regelgeving is nodig om tot echt betere regels te komen. Het wordt daarom tijd dat Nederland het impact assessment introduceert, net als de Europese Commissie en ons omringende landen. Alleen zo kan Nederland toekomstbestendige regelgeving ontwikkelen die aansluit bij de eisen die de samenleving en de economie stellen.

# 1. Actal anno 2017

## Breed takenpakket met diepgang

**Actal heeft een divers takenpakket en draagt op verschillende manieren bij aan betere regels voor Nederland. Regels die meer tegemoetkomen aan wat mensen verwachten, en die beter aansluiten bij de praktijk van alledag. Of het nu gaat om ondernemers in een innovatieve sector, verpleegkundigen in een ziekenhuis, of mensen die zijn aangewezen op inkomensondersteuning. Naast het reguliere takenpakket participeert Actal in RegWatchEurope, het Europese netwerk van regeldruk-waakhonden. RegWatchEurope helpt om de ambities voor 'Better Regulation' waar te maken, en om de regeldruk vanuit Brussel te beperken.**

### **Advies over bestaande regels**

Regelmatig ontvangt Actal signalen over onnodige regeldruk; van bedrijven, van burgers en van professionals. Na een eerste screening of het daadwerkelijk om regeldruk gaat, onderzoeken en valideren wij het signaal. Soms blijkt het een

### **Taken van Actal sinds 2014**

- Adviseren over regeldruk in brede zin aan de regering en de Staten-Generaal
- Onderzoek doen naar de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals
- Voorgenomen rijksregelgeving toetsen
- Adviseren over gemeentelijke regels (op verzoek)
- Knelpunten in de praktijk onderzoeken op basis van signalen uit de samenleving
- Strategische advisering, bijvoorbeeld over het regeldrukbeleid

kwestie van bejegening, dan verwijzen wij naar de Nationale ombudsman. Een andere keer gaat het om sectorale regels waarvoor een brancheorganisatie verantwoordelijk is. Dan attenderen we die organisatie op mogelijkheden om de regels minder belastend te maken. Maar een echt regeldruksignaal kan ook uitmonden in uitgebreid onderzoek en een gedegen advies aan het kabinet. Bijvoorbeeld over REACH, de Europese verordening over chemische stoffen. Op basis van een van de adviespunten ontwikkelde het RIVM de regelhulp 'Chemische stoffen goed geregeld'.

Evaluaties laten zien dat Kamerleden én stakeholders blij zijn met de 'bruikbare en goed onderbouwde adviezen' van Actal. Ook de ministeries zijn tevreden over de gevraagde, strategische adviezen over bestaande wet- en regelgeving. Zij vinden het moeilijker om ongevraagde adviezen meteen in wetgeving te verwerken; maar toch nemen zij ook deze adviezen op een later moment vaak wel over.

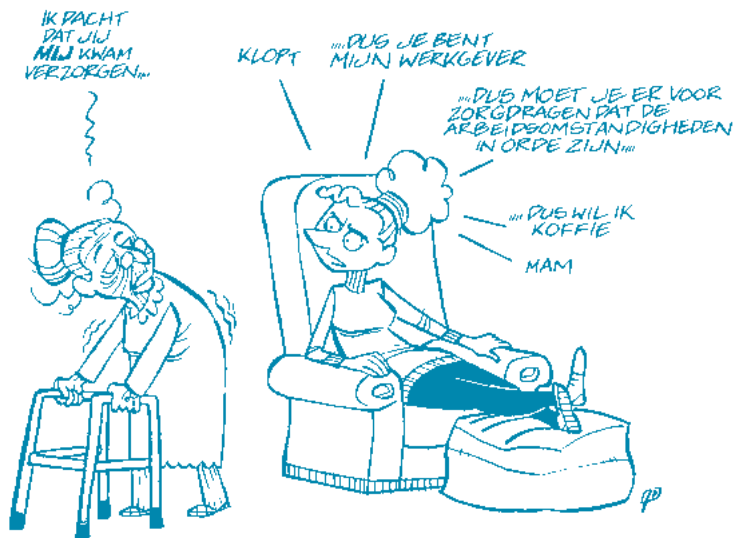


## Het werk van Actal in de praktijk: Zorgregels en regelzorg

Het zorgdomein is complex. Er is marktwerking, maar ook overheidsregulering. Er zijn commerciële producten – zoals medicijnen – maar ook publieke diensten, zoals jeugd- en ouderenzorg. Er is behoefte aan ruimte, initiatief en maatwerk, maar ook aan beperkingen om de veiligheid en gezondheid van consumenten en patiënten te garanderen en om de zorg betaalbaar te houden. Wat betekent dit voor Actal?

### Knelpunten in de praktijk

Actal ontvangt veel signalen over onnodige bureaucratie in de zorg. Soms kan het college zo'n signaal snel en eenvoudig oppakken. Andere keren is er uitgebreider onderzoek nodig, zoals bij de toelating van nieuwe medicijnen. Hier bracht onze procesanalyse doublures in de beoordeling aan het licht. Eenmaal weggenomen, kunnen medicijnen ruim een jaar eerder op de markt komen. Zonder dat dit ten koste gaat van de patiëntveiligheid.



## Toetsing wetsvoorstellen

Sinds 2016 kijkt Actal naar alle wetsvoorstellen over de zorg. Dit is een gevolg van de tweede regeldrukaudit waaruit bleek dat het ministerie van VWS de regeldruk-effecten en de minder belastende alternatieven niet consequent in beeld bracht. Zo bevatte het wetsvoorstel over de toelating van zorgaanbieders twee afzonderlijke, verplichte procedures: de melding én de vergunning. Op advies van Actal is deze onnodige dubbeling weggenomen.

## Maatschappelijk effect?

Chronisch zieken hoeven minder vaak een herkeuring te ondergaan. Zorgverleners maken steeds vaker gebruik van beschikbare informatie. Gemeenten gebruiken het verslag van het keukentafelgesprek als zorgaanvraag; mensen hoeven dan geen formulier meer in te vullen. En apothekers verstrekken medicijnen op basis van een digitaal recept. Een taaier proces blijkt het terugdringen van de regeldruk voor professionals. Veel voorstellen, maar nog weinig geïmplementeerd.

Op een hoger abstractieniveau agendeert Actal nieuwe reductiemogelijkheden, en adviseren we het kabinet over het regeldrukbeleid. Zo screent Actal altijd de voortgangsrapportages en melden wij onjuistheden. Ook voert Actal sectorscans uit. Daarin onderzoeken we vanuit het perspectief van degene die de wet moet naleven – niet vanuit dat van de wetgever – de regeldruk binnen een bepaald domein, zoals inkomensondersteuning (burgers), ziekenhuisverpleging (professionals) en de logistieke sector (bedrijven). Daarnaast rapporteren wij door middel van regeldrukaudits hoe de ministeries de bestrijding van regeldruk intern hebben geborgd. In 2015 bevatte de regeldrukaudit voor het eerst een benchmark van de ministeries. Met koplopers, een middengroep en achterblijvers. De effectiviteit van de ranglijst blijkt uit het feit dat het ministerie van VWS – destijds een van de achterblijvers – Actal een ‘standing invitation’ heeft gegeven voor al zijn activiteiten die met regeldruk te maken hebben.

Het ministerie maakt hierdoor een sterke en snelle inhaalslag en is nu een koploper op het gebied van de toetsing van de regeldruk.

### **Advies aan gemeenten**

Sinds 2014 adviseren we ook gemeenten over de regeldruk van bestaande en nieuwe regelgeving, bijvoorbeeld over jeugdhulp, over re-integratie of over de omgevingswet. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) kan gebruikmaken van de expertise van Actal. Zo is Actal lid van de Adviescommissie Gemeenterecht, waar Actal meedenkt over nieuwe modelverordeningen.

### **Toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving**

Actal toetst voorgenomen wetgeving van het Rijk. En adviseert zowel de regering als het parlement. Regelmatig presenteert Actal adviezen en zienswijzen tijdens een hoorzitting in de Eerste of de Tweede Kamer. Vaak is er informeel contact met ministeries vroeg in het wetgevingsproces, en in een later stadium een formeel advies over het conceptwetsvoorstel. Zo hebben wij ons meer dan eens samen met het ministerie van Financiën gebogen over een opvolger voor de VAR, de Verklaring arbeidsrelatie. Door opdrachtgevers en opdrachtnemers medeverantwoordelijk te maken voor de arbeidsrelatie wilde het kabinet schijnzelfstandigheid tegengaan. In 2014 adviseerden wij om dit niet te doen. Het was namelijk niet duidelijk hoe omvangrijk de schijnzelfstandigheid nu eigenlijk was. Hoe stel je dan vast of overheidsingrijpen nodig is? Bovendien was het ook onzeker hoezeer de regeldruk zou toenemen, en of dat proportioneel zou zijn. Inmiddels is gebleken dat de wet DBA de onzekerheid onder opdrachtgevers fors heeft vergroot, waardoor zij minder geneigd zijn zzp'ers in te huren.

### **Beleidsregels toetsen?**

Een wens blijft dat Actal – of het nieuwe toetsingscollege ATR – óók de beleidsregels van uitvoeringsinstanties en toezichthouders vooraf kan toetsen op de effecten voor de regeldruk. Omdat de praktijk laat zien dat ook in het toezicht en de uitvoering veel regeldruk ontstaat. Beleidsregels zijn een diverse verzameling van voorschriften en richtlijnen waarin uitvoeringsorganisaties en toezichthouders vastleggen hoe zij willen dat ondernemers de regelgeving interpreteren. Maar zij berekenen niet welke regeldruk zij hiermee veroorzaken, en rapporteren



hier dus ook niet over. Casestudies laten zien dat er in de onderzochte beleidsregels ruimte voor verbetering zit. En gezien de vele bedrijven voor wie deze verplichtingen gelden, kan dit forse gevolgen hebben voor de regeldruk. Voordeel is ook dat beleidsregels relatief snel zijn aan te passen omdat de besluitvorming snel kan. Verbeteringen kunnen daardoor snel merkbaar zijn voor ondernemers.

# **‘De zelfredzame, rationeel handelende burger is een illusie’** *- Eric Helder*

**Vanuit zijn juridisch-wetenschappelijke achtergrond wil Eric Helder altijd kunnen snappen hoe regels in elkaar zitten, hoe je ermee moet omgaan en hoe ze werken. En vanuit zijn ervaring in het lokale bestuur weet hij dat je je altijd moet verplaatsen in de burger, de professional in de uitvoering en de ondernemer die met de regels moet werken. Helder: ‘Hoe komen de regels op hén over? Ik probeer altijd met die twee petten op een frisse blik op zaken te houden.’**



*ERIC HELDER is sinds 2010 lid van het college. Zijn rol is om met speciale aandacht te letten op de regeldruk voor burgers en professionals. Hij is jurist, opgeleid in Groningen en gepromoveerd in Twente. Hij werkte als universitair hoofddocent bestuursrecht aan de Universiteit Twente. Verder was hij politiek actief als raadslid, wethouder en locoburgemeester in Enschede. Met ingang van 2010 is Helder staatsraad, lid van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.*

**UIT ZIJN TIJD ALS WETHOUDER IN ENSCHEDÉ** weet Helder als geen ander dat het voor een ondernemer die een vestigingsplaats zoekt, heel belangrijk is dat de dienstverlening van een gemeente goed in elkaar zit. Helder: 'Dit is nog belangrijker dan de grondprijs. Ambtenaren die echt meedenken, zorgen ervoor dat ondernemers voor een gemeente kiezen.' Om van Enschede zo'n ondernemersvriendelijke gemeente te maken, daar was wel wat voor nodig: regels makkelijker maken, en de dienstverlening goed organiseren en afstemmen op de verwachtingen van ondernemers. 'Als je dit goed doet', vertelt Helder, 'snijdt het mes aan twee kanten. Een goede reputatie voor je gemeente, én tevreden ondernemers. In deze periode is mijn belangstelling voor de bestrijding van regeldruk dan ook stevig aangewakkerd.'

### **Intelligente benadering van vermindering regeldruk**

De klassieke deregulering – sloop zo veel mogelijk regels uit je regelbestand – is niet de oplossing wat betreft Helder: 'En ook "one in, one out", in de zin van er mag pas een regel bij als er ook één weggaat, is niet de juiste benadering. Je moet er op een wat intelligentere manier naar kijken. Want sommige regels heb je heel hard nodig. Een klein aantal eenduidige en strakke regels leidt vaak tot weinig regeldruk. Maar ga er dan wel op een

werkbare manier mee om.' Dit geldt bijvoorbeeld voor professionals in het onderwijs, vertelt Helder. Zo ervaren schoolleiders heel veel regeldruk. 'Ga maar eens in de schoenen van een schoolleider staan, en kijk met wat voor regelgeving hij of zij te maken heeft. Wat blijkt dan? Niet alleen het ministerie van OCW zorgt voor regeldruk, maar ook

## “Sta eens in de schoenen van een schoolleider”

het schoolbestuur, de onderwijsinspectie en andere organisaties. Je moet dus altijd breder kijken. En als ministeries zeggen “Daar gaan wij niet over!”, moet je ze toch adviseren de regie te pakken om ook de regeldruk uit andere bronnen te beperken.' Gelukkig ziet men dit nu ook bij OCW; het ministerie zoekt de docenten en schoolleiders in het veld op en gaat samen met hen de strijd aan tegen de bureaucratie.

Ook burgers komen vaak in aanraking met ingewikkelde en onduidelijke regels. Helder: 'Bijvoorbeeld: toen wij vijf jaar geleden ons huis wilden verbouwen, was daar een extra hypotheek voor nodig. Ik heb dat toen – als burger – zelf geregeld, zonder een bemiddelaar. Wat een enorme bureaucratie komt er dan op je af, zelfs als bestaande klant van een bank waar je al een hypotheek hebt lopen!' De vele formulieren, de vragen, de stapels papier die je moet aanleveren. Dat kost burgers heel veel tijd en ook wel ergernis. Helder: 'Dit laat zien dat regeldruk in de praktijk bepaald niet alleen door overheden wordt veroorzaakt.'

### Praktijkonderzoek is cruciaal

Helder vindt het een groot goed dat Actal niet alleen naar nieuwe regels kijkt, maar ook onderzoekt hoe de bestaande regels in de praktijk uitwerken. Bijvoorbeeld bij de politie. 'Politie mensen ervaren zeer veel regeldruk doordat de informatie-uitwisseling tussen de politie en het Openbaar Ministerie niet goed georganiseerd is. Suboptimale processen, verouderde apparatuur...', vertelt Helder. 'Er kwam in praktijkonderzoek onder agenten duidelijk naar voren dat de kerntaken van de politie hierdoor onder druk staan. En dat

geldt ook voor ziekenhuisverpleegkundigen. Als mensen zien dat een bepaalde administratieve taak belangrijk is voor hun corebusiness... ja, dan nemen ze dat op de koop toe. Anders heeft het een heel negatief effect op de arbeidsvreugde, de motivatie. Door goed praktijkonderzoek kom je tot concrete adviezen die tot grote verbeteringen leiden.'

Als het gaat om regelgeving ziet Helder Actal als een kritische vriend van de overheid. Die balanceert tussen ongezouten kritiek leveren als dat nodig is, en dat zodanig doen dat je niet het tegengestelde bereikt. 'Je kunt alleen maar tot een succesvolle aanpak van onnodige regeldruk komen als het ook politieke prioriteit heeft, als er voldoende commitment is', meent Helder. 'En dat is lang niet altijd het geval. Er zijn veel andere onderwerpen waarmee je kunt scoren als bestuurder. Dat zie ik ook in het Haagse. Het gaat niet goed als ministeries denken: "Regeldruk, dat is iets waarover de minister van EZ zich druk maakt, eigenlijk gaat het ons niet aan." Vermindering van regeldruk moet niet het exclusieve domein zijn van liberaal-georiënteerde, ondernemingsvriendelijke partijen. Mede door ons onderzoek naar professionals hebben ook partijen op de

## **“Zoek de randen van het mandaat op”**

linkerflank belangstelling getoond voor dit domein. Er is voor het werk van Actal een heel brede politieke steun in de Tweede Kamer gebleken. Je hebt wel een kritische, onafhankelijke waakhond nodig tegenover de ministeries. Die onafhankelijkheid is niet vanzelfsprekend, zij moet in de toekomst wel gewaarborgd blijven.'

### **Verplaats je in de minder zelfredzamen**

Traditionele, georganiseerde verbanden brokkelen af in de huidige maatschappij, ziet Helder. Dit betekent volgens hem dat je vanuit regeldrukoptiek veel meer rekening moet houden met individuele mensen die niet eerder invloed hebben kunnen uitoefenen op de wetgeving. En met mensen die afhankelijk zijn van inkomensondersteuning door de overheid, maar niet in staat zijn om die complexe regelingen adequaat toe te passen.

Helder: 'Ik denk dat we een veel te optimistisch beeld hebben van de zelfredzame, rationeel handelende burger die het allemaal voor zichzelf prima kan regelen. De "ontwerpers van regelgeving" zien zichzelf wellicht wel zo, en kunnen zich daardoor misschien niet altijd goed verplaatsen in minder zelfredzame mensen. Dat onderstreept het belang van onderzoek naar bestaande wetgeving. Zo heeft Actal onlangs op basis van onderzoek geadviseerd om de toegang tot voorzieningen in het sociale domein toch vooral laagdrempelig te houden.'

### Houd het nieuwe toetsingscollege flexibel

Het is volgens Helder heel goed dat het kabinet heeft besloten dat er een nieuw toetsingscollege komt. Helder: 'Maar ik zou wel willen pleiten voor enige flexibiliteit. We moeten niet alleen de nadruk leggen op advisering over voorgenomen regelgeving. Het is belangrijk om ook gemeenten te helpen. We moeten kijken naar de landen om ons heen, en de Europese Commissie, die juist stappen hebben gezet naar een volwaardig impact assessment van voorgenomen nieuwe regels én het structureel doorlichten van bestaande regels.'

Helder adviseert het nieuwe college om enthousiast, optimaal en systematisch gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden: informeel advies vroeg in het wetgevingsproces, en toetsing van de consultatie- én de ministerraadsversies. Helder: 'Maar ik zou het echt een enorme gemiste kans vinden als het daarbij blijft. Probeer ook naar bestaande regelgeving te kijken. Om de belangen van burgers, professionals en ondernemers een gelijkwaardige plek in de toetsing te geven. Zoek de randen op, en kijk of je nog een paar stappen verder kunt komen.' ●

## 2. Van administratieve lasten naar regeldruk

1994 – 2017

**Onnodige bureaucratie bestrijden gaat nooit vanzelf. De aandacht van kabinetten voor zo weinig mogelijk 'last van de overheid' fluctueert continu. Hoe belangrijk de bestrijding van regeldruk in Den Haag wordt gevonden, hangt er vooral van af hoezeer belanghebbers in de maatschappij benadrukken dat ze er last van hebben. En natuurlijk hoe ambitieus de Tweede Kamer en het kabinet zijn.**



1994



1995

### **Administratieve lasten op de politieke agenda**

Paars I is het eerste kabinet met een expliciete doelstelling om de administratieve lasten te verminderen. Het ambitieuze MDW-project – Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit – stelt dat de administratieve-lastendruk voor bedrijven in 1998 met 10% moet zijn gedaald. Duidelijk op de agenda staan het terugdringen van de administratieve-lastendruk, het toetsen van bestaande regelgeving en het in kaart brengen van de neveneffecten van voorgenomen regelgeving. Al in 1997 wordt de 10%-doelstelling behaald, daarom pleit de motie-Remkes c.s. voor een nieuwe reductiedoelstelling: een lastenverlichting van 25%.



1998



1999

Actal  
2000

Naar deze motie wordt geluisterd. Direct bij het aantreden streeft Paars II naar een forse reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Ze gaan voor een netto-reductie van 25% ten opzichte van 1994. Het kabinet stelt in 1998 bovendien de Commissie administratieve lasten in. Deze commissie wordt ook wel de Commissie Slechte genoemd, naar de voorzitter Jan Slechte, die eerder topman van Shell Nederland was. De commissie krijgt als opdracht mee om advies uit te brengen over hoe het kabinet administratieve lasten kan verminderen. Een jaar later stelt de commissie dat de administratieve lasten voor bedrijven in Nederland liggen op 16,5 miljard gulden (7,5 miljard euro) per jaar. Om verdere toename tegen te gaan adviseert de commissie een aantal onorthodoxe maatregelen. Eén van de voorstellen is om een onafhankelijk college in te stellen dat voorgenomen wet- en regelgeving beoordeelt op de administratieve lasten die ermee gepaard gaan. Het kabinet volgt dit advies op en [richt in 2000 ‘Adviescollege toetsing administratieve lasten’ op](#), kortweg Actal. Een onafhankelijk en tijdelijk college. De eerste voorzitter van het college is Robin Linschoten, eerder lid van de Tweede Kamer en staatssecretaris van Sociale Zaken. Het college krijgt de taak te toetsen of de ministeries in hun wetsvoorstellen voldoende aandacht besteden aan de administratieve lastendruk voor bedrijven. Hierover brengt Actal adviezen uit aan de ministeries. De hoop is dat deze adviezen zorgen voor meer aandacht voor de onnodige bureaucratie die

### Mandaat 2000

Bedrijven

Toetsing voorgenomen wetgeving  
Administratieve lasten



regels veroorzaken bij bedrijven. En dat ambtenaren daar in de toekomst zelf meer rekening mee houden.

Met een kwantitatieve aanpak, een heldere methodologie en een onafhankelijk toetsingsorgaan is Nederland wereldwijd een pionier. Na vier jaar beoordeelt het kabinet of Actal nog bestaansrecht heeft. Zal de aandacht van ministeries voor de beperking van administratieve lasten stevig genoeg geborgd zijn om het college weer op te heffen?

### Actals eerste advies zet de toon

Het eerste advies van Actal gaat over de harmonisatie van het ondernemers- en zelfstandigenbegrip. De kern van het advies is: zorg ervoor dat de procedures van de Belastingdienst en het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) zoveel mogelijk parallel lopen, zodat zzp'ers optimaal geholpen worden. Daarnaast bevatte dit adviespunten die nog heel vaak zullen terugkomen in de navolgende jaren. Breng *alle* administratieve lasten in beeld. En laat zien of *minder-belastende alternatieven* zijn onderzocht en overwogen. En tot slot een waarschuwing die Actal ook nog heel vaak zal geven: er is nog geen eindoordeel mogelijk omdat sommige zaken in lagere regelgeving worden uitgewerkt.



2002



2003

### Consolidatie beleid, strakke regie

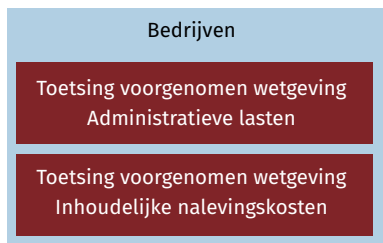
Balkenende I zet het regeldrukbeleid van Paars II in grote lijnen voort. Nieuw is de speciale aandacht voor bureaucratie in de zorg en het onderwijs. Vanaf 2003 kijkt het kabinet Balkenende II ook naar vermindering van de administratieve lasten voor burgers. Opnieuw is de reductiedoelstelling 25%. Nu dus niet alleen voor bedrijven, maar ook voor burgers. Er komt een harde koppeling met de begrotingscyclus, met strakke regie op de processen en uniformiteit. In december 2003 verschijnt het handboek

Actal  
2004

‘Meten is weten’, met daarin het Standaard Kostenmodel. Opvallend is dat dit kabinet de administratieve lasten uit alle bronnen aanpakt. Niet alleen rijksregelgeving, maar ook internationale regels, decentrale verordeningen en de regels van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Ook in Europa zet Nederland de vermindering van administratieve lasten op de agenda, als voorzitter van de Raad van de Europese Unie in 2004.

Het kabinet Balkenende II [verlengt Actal met twee jaar](#), want toetsing van wetgeving is nog steeds nodig. Ook wil het kabinet adviezen krijgen over de administratieve lasten die *bestaande* wet- en regelgeving oplevert voor bedrijven. Actal onderzoekt daarom voortaan ook knelpunten in de

#### Mandaat 2004



dagelijkse praktijk van ondernemers. Het ministerie van Financiën wordt verantwoordelijk voor de coördinatie van het administratieve-lastenbeleid, vooral vanwege de grote betrokkenheid van minister Zalm en de koppeling aan de begrotingscyclus. Vanaf 2005 adviseert Actal ook over de [administratieve lasten voor burgers](#), zowel veroorzaakt door voorgenomen als bestaande wetgeving. Dit is de periode waarin mensen onder de noemer ‘Last van de overheid?’ worden opgeroepen melding te doen van overbodige bureaucratie.

Actal  
2005

## Mandaat 2005

Bedrijven	Burgers
Toetsing voorgenomen wetgeving Administratieve lasten	
Toetsing voorgenomen wetgeving Inhoudelijke nalevingskosten	

### Zorg dat burgers profiteren van nieuwe mogelijkheden

Het nieuwe Burgerservicenummer (BSN) verlaagt de administratieve lasten voor bedrijven en burgers. Actal vindt het BSN cruciaal om te komen tot eenmalige gegevensverstrekking door burgers en bedrijven, en adviseert het BSN verplicht te gebruiken bij alle informatie-uitwisseling met overheidsorganisaties.



### Nieuwe doelgroepen, begrijpelijkheid, dienstverlening

In 2006 ligt opnieuw de vraag voor of het toetsingscollege moet blijven. Kabinet Balkenende III waardeert de bijdrage van het college aan de reductiedoelstellingen. En het ziet dat Actal ambtenaren helpt bij het denken over administratieve lasten. [Daarom stelt het kabinet Actal opnieuw in voor de periode 2006-2009](#). Het mandaat blijft ongewijzigd. Wederom wordt niet vastgelegd wanneer de doelstelling voor de verinnerlijking bij de ministeries zal zijn behaald.

In 2007 presenteert Balkenende zijn vierde kabinet. Een duidelijke wending in het beleid tegen administratieve lasten is zichtbaar. Het gaat niet meer alleen om de cijfers, maar vooral ook om merkbaarheid en betere dienst-



2006

Actal

2006



2007

verlening, bijvoorbeeld begrijpelijke formulieren. Daarbij besteden Rijksoverheid én gemeenten extra aandacht aan doelgroepen die veel met de overheid te maken hebben. Voor bedrijven blijft de reductiedoelstelling van 25% overeind. Er komt een intern handvat voor beleidsmakers dat structuur biedt voor het ontwikkelen van goed beleid en goede regelgeving. Met dit Integraal Afwegingskader onderzoek je aan de hand van zeven centrale vragen of regelgeving echt nodig is, en verantwoord je de keuzes die je maakt. Voor burgers komt er een aanpak van de tien belangrijkste knelpunten. Denk bijvoorbeeld aan het slechts één keer verstrekken van persoonlijke gegevens, minder vergunningen, begrijpelijke taal, eenvoudige overheidsformulieren en meer verantwoordingsvrije bedragen in de zorg en sociale zekerheid. Voor professionals komt er onderzoek naar onnodige registratieverplichtingen.

### **Maak het Nederlandse bedrijven niet lastiger**

Het kabinet besluit de inkoop door de overheid 100% te verduurzamen om zo de markt voor duurzame producten te stimuleren. Het beleid is gebaseerd op 80 criteria voor producten en diensten. Actal adviseert om niet vooruit te lopen op Europese ontwikkelingen, om het Nederlandse bedrijven niet lastiger te maken dan hun concurrenten in andere EU-landen. Ook adviseert het college om te onderzoeken of je duurzaamheid niet beter kunt koppelen aan bedrijfsvoering, in plaats van aan producten.



[In 2007 evalueert adviesbureau Berenschot het werk van Actal in de periode 2003-2006.](#) De conclusie is dat Actal een goede bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit van wetgevingsdossiers. Maar omdat de doelstelling voor verinnerlijking nooit is uitgewerkt, kan niet worden vastgesteld of Actal die doelstelling heeft behaald.



2007

### Zo lang de uitvoerbaarheid niet is gegarandeerd...

Op verzoek van de Tweede Kamer geeft Actal een zienswijze over de invoering van de eenduidige loonaangifte. Na een eerder negatief advies, stelt Actal dat invoering nu niet verantwoord is, omdat de uitvoerbaarheid door Belastingdienst en UWV nog ter discussie staat. Er is nog niet voldaan aan de voorwaarden waaronder de eenduidige loonaangifte op verantwoorde wijze de beoogde, merkbare vermindering van administratieve lasten kan verwezenlijken. De Tweede Kamer geeft gehoor, en uiteindelijk trekt het kabinet het voorstel terug.



Berenschot constateert wel dat dossierhouders aanzienlijk minder aandacht zouden besteden aan administratieve lasten zónder een extern en onafhankelijk toetsingscollege als Actal.

In 2008 bekrachtigt het kabinet Balkenende IV de conclusie van Berenschot. Een onafhankelijk toetsend en adviserend college is onmisbaar voor een effectieve aanpak van overbodige bureaucratie. De ambtelijke en politieke aandacht voor de effecten van wetgeving is nog niet vanzelfsprekend.

#### Mandaat 2008

Bedrijven	Burgers	Professionals	Overheden
	Toetsing voorgenomen wetgeving Administratieve lasten		
	Toetsing voorgenomen wetgeving Inhoudelijke nalevingskosten		
	Strategische adviezen		

Actal  
2008

Het kabinet verlengt Actal tot 2011, en verbreedt het werkterrein. Voortaan gaat het niet meer alleen over administratieve lasten, maar ook nalevingskosten, toezichtlasten, verkrijgingskosten voor subsidies en de kwaliteit van dienstverlening. Ook gaat Actal strategische adviezen uitbrengen over de aanpak. En kan het college op verzoek gemeenten, provincies en waterschappen adviseren. Maar nog steeds is er een belangrijke tekortkoming in de opdracht. De doelstelling voor verinnerlijking bij de ministeries is nog altijd niet geoperationaliseerd.

In 2009 neemt Steven van Eijck het voorzitterschap over. Eerder was Van Eijck staatssecretaris van Financiën en commissaris voor het jeugd- en jongerenbeleid.

  
2010

### **Verbreding van administratieve lasten naar regeldruk**

In oktober 2010 treedt het VVD-CDA-minderheidskabinet Rutte I aan met gedoogsteun van de PVV. De reductiedoelstellingen van dit kabinet zijn: 25% minder administratieve lasten en 200 miljoen euro minder inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijven. Daarnaast is er een reductiedoelstelling van 15% minder administratieve lasten voor burgers.

### **Veelbelovende projecten maken het niet waar door gebrek aan sturing**

Samen met TU Delft doet Actal onderzoek naar ICT-projecten waarmee de Nederlandse overheid de administratieve lasten wil verlagen. De conclusie van het onderzoek is dat er heel weinig resultaat wordt behaald. De kabinetsplannen zouden kunnen leiden tot een besparing van 500 miljoen euro, maar de realisatie stagneert door gebrek aan sturing. Actal komt met zes adviespunten.





2010

### Transparantie? Ja! Maar met zo weinig mogelijk extra lasten

Bij de behandeling van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 stelt het Kamerlid Spies per amendement voor om netbeheerders te verplichten jaarlijks aan te tonen dat zij voldoen aan de regels voor goed financieel beheer. Actal ziet een minder belastend alternatief. Netbeheerders zijn al verplicht om aan de NMa financiële informatie te verstrekken. Als de NMa bepaalde kerngegevens hieruit zou publiceren, ontstaat de gevraagde transparantie zonder extra administratieve lasten voor netbeheerders.



[Onderzoeksbureau KplusV evalueert het werk van Actal in de periode 2007-2010.](#) Uit de evaluatie blijkt dat Actal inmiddels een stevige positie heeft verworven op het gebied van toetsing van voorgenomen wetgeving op administratieve lasten. Het college draagt eraan bij dat regelgevers hier standaard aandacht aan besteden. Maar er zijn ook aandachtspunten. KplusV beveelt aan om het perspectief te verbreden door regelmatig een audit uit te voeren die ministeries een spiegel voorhoudt. Hoe hebben ministeries zelf de aandacht voor regeldruk in hun organisatie geborgd?

### Stel procedures en werkwijzen op vanuit vertrouwen

Aan de hand van vijf verschillende profielen van oudere chronisch zieken onderzoekt Actal de regeldruk voor zorgcliënten en hun zorgverleners. De conclusie van dit onderzoek is dat de regeldruk bij de aanvraag, de indicatiestelling en het verlenen van zorg sterk naar beneden kan. Voorwaarde hiervoor is dat zorginstellingen de procedures en werkwijzen meer vanuit vertrouwen ontwerpen en inrichten. Een casestudy naar een COPD-patiënt laat zien dat forse reducties mogelijk zijn. En het mes snijdt aan twee kanten. De zorgcliënt verricht geen onnodige administratieve verplichtingen meer en de zorgprofessional richt zich op zijn 'echte werk'.



### Een betere afstemming vermindert regeldruk

Schoolleiders leggen verantwoording af aan minimaal negen verschillende organisaties, waaronder de Onderwijsinspectie, gemeenten en het ministerie van OCW. Hierin zit overlap en inconsistentie, zodat schoolleiders het hele jaar door met verantwoordingslasten worden geconfronteerd. Een betere afstemming tussen de instanties kan de lastendruk aanzienlijk verlagen. Actal adviseert het ministerie van OCW om hierin het voortouw te nemen.



Kabinet Rutte I trekt een aantal conclusies uit de tweede evaluatie van Actal. De behoefte aan externe en onafhankelijke toetsing blijkt structureel, daarom moet het toetsingscollege een permanente status krijgen en wordt de verinnerlijgingsdoelstelling niet gecontinueerd. Ook moet het werkterrein van Actal worden verbreed naar toetsing op alle regeldrukgevolgen. Daarbovenop gaat Actal periodiek een regeldrukaudit uitvoeren en wordt de strategische



adviesfunctie zwaarder aangezet. Het kabinet wil daarnaast meer aandacht voor de doelgroep ‘professionals’. Dit zijn de beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. De verantwoordelijkheid voor Actal gaat weer terug naar het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

“  
2011

*“Dit kabinet heeft ervoor gekozen om Actal voort te zetten, met een gewijzigde opdracht. Daarnaast heeft het kabinet samen met de Tweede Kamer besloten dat Actal een wettelijk permanente status krijgt. En dit wetsvoorstel zal ik ook zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer aanbieden. De gewijzigde opdracht houdt in dat we Actal vragen te adviseren op basis van concrete signalen uit de samenleving. Inclusief de mogelijkheid van ‘naming & shaming’ van overheden die de plank misslaan.”*

Maxime Verhagen – minister van Economische Zaken  
Landbouw en Innovatie, 4 november 2011

Actal  
2011

Vooruitlopend op de permanente status [verlengt het kabinet Actal met vier jaar](#), tot 2015. Ook krijgt het college een nieuwe naam die past bij de bredere taakopdracht: Adviescollege toetsing regeldruk. De merknaam Actal blijft bestaan. Jan ten Hoopen, eerder ondernemer en eerste ondervoorzitter van de Tweede Kamer, neemt als collegevoorzitter het stokje over.

## Mandaat 2011

Bedrijven	Burgers	Professionals
Toetsing voorgenomen wetgeving Administratieve lasten		
Toetsing voorgenomen wetgeving Inhoudelijke nalevingskosten		
Advisering over bestaande wetgeving Administratieve lasten		
Advisering over bestaande wetgeving Inhoudelijke nalevingskosten		
Strategische adviezen		
Onderzoek signalen		
Regeldrukaudit		

## Eén netto-reductiedoelstelling van 2,5 miljard euro

De bredere taakopdracht van Actal past bij de reductiedoelstelling die het kabinet Rutte II formuleert: een structurele regeldrukverlaging per 2017 van 2,5 miljard euro ten opzichte van 2012. Voor bedrijven, burgers en professionals. Met een goed evenwicht tussen het invoeren van nieuwe regels en het laten vervallen van bestaande regels. Daarnaast wil het kabinet ook de minder meetbare, maar zeer merkbare regeldruk verminderen in regeldichte sectoren en domeinen via de zogenaamde maatwerkaanpak. Het



kabinet gaat samen met belanghebbenden de knelpunten inventariseren, en zo komen tot concrete oplossingen die werken.



2012

### Doorbreek het bureaucratistische spel rondom regeldruk

Dat was in 2012 de belangrijkste aanbeveling na de eerste regeldrukaudit bij negen ministeries. 'De aanpak van regeldruk door de overheid is te ingewikkeld. Ministeries besteden te veel energie aan onderlinge afspraken en interne procedures rondom regeldruk. Daarbij gaat het zicht verloren op het uiteindelijke doel: merkbaar minder regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals.' Actal adviseert om maar één doelstelling voor regeldruk te gebruiken, niet allerlei verschillende doelstellingen voor administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten en toezichtlasten. Dit advies is door het kabinet Rutte II overgenomen.



Actal

2014

In 2014 verlengt het kabinet Actal tot halverwege 2017. In tegenstelling tot de eerdere toezegging krijgt Actal geen permanente status. Dit kabinetsbesluit verwijst daarbij naar het advies van de Raad van State uit 2012. Hierin staat dat onduidelijk is waarom een permanent toetsingscollege nodig is, omdat de (interne) Commissie voor Effecttoetsing (CET) de toetsing immers verricht. Dat de CET zichzelf in 2013 al heeft opgeheven, ondergraaft echter de relevantie van het advies van de Raad van State. Ondertussen wordt het werkterrein van het college wel weer uitgebreid. Actal gaat gemeenten helpen bij het ontwikkelen van kwalitatief goede regelgeving. Actal is de kritische meedenker, de scherpe onderzoeker die – op verzoek van de gemeente – blootlegt waar winst te behalen is.

## Mandaat 2014

Bedrijven	Burgers	Professionals	Gemeenten
	Toetsing voorgenomen wetgeving Administratieve lasten		
	Toetsing voorgenomen wetgeving Inhoudelijke nalevingskosten		
	Advisering over bestaande wetgeving Administratieve lasten		
	Advisering over bestaande wetgeving Inhoudelijke nalevingskosten		
	Strategische adviezen		
	Onderzoek signalen		
	Regeldrukaudit		

### Commissie voor Effecttoetsing

Eind 2011 wordt de interdepartementale ambtelijke Commissie voor Effecttoetsing (CET) ingesteld om 'dossiers met substantiële effecten voor de samenleving extra door te lichten'. De commissie beoordeelt tussen september 2011 en mei 2012 slechts 7 dossiers. Te weinig voor een effectieve werking van het principe 'vreemde ogen dwingen'. Na een interne evaluatie heft de CET zichzelf daarom al snel op. De interne waakhond had te weinig tanden.

In 2013 is Actal initiatiefnemer en medeoprichter van RegWatchEurope, het overleg van de samenwerkende Europese regeldrukwaakhonden. Op een symposium in 2014 spreekt Nederland zich voor het eerst uit voor een Europese reductiedoelstelling. Zowel Rijksoverheid als het Nederlandse bedrijfsleven pleiten voor een permanente, onafhankelijke, Europese regeldrukwaakhond à la Actal. Als tegenwicht voor de Europese Commissie en het Europees Parlement, én om ervoor te zorgen dat er niet steeds meer en ingewikkelde regels komen, maar slimme en uitvoerbare regels. Minister-president Rutte maakt dit een van de speerpunten voor het Nederlandse voorzitterschap van de EU in 2016.

### Wees scherp op regeldruk

Dat is de kern van Actals advies op basis van de tweede regeldrukaudit. Onderzoek het bestaansrecht van een regel vanuit een maatschappelijke positie, maak een inhoudelijke afweging, niet alleen een juridische. Maak meer gebruik van (internet) consultaties, zorg standaard voor een uitgewerkte regeldrukparagraaf met een uitsplitsing van de verplichtingen naar doelgroep, en verantwoord achteraf wat met de inbreng is gedaan. Het regeldrukbenchmark laat zien dat ministeries verschillend scoren op regeldrukaanpak. Actal adviseert de achterblijvers om hun interne organisatie rondom de regeldrukafweging te versterken. Zorg dat regeldrukvermindering belangrijk wordt bij alle regelgeving!



In deze tijd is er vanuit het buitenland veel belangstelling voor het werk van Actal. Zo brengt de Zwitserse televisiezender SRF een reportage over de positie en toegevoegde waarde van Actal onder de titel 'Zu viel Regulierung erdrückt die Wirtschaft'. Impliciet is de vraag: waarom heeft Zwitserland niet een dergelijke instantie? En na

bezoeken aan Actal van de Franse regering, van het Franse parlement en van de Franse senaat concludeert het Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris dat er in Europa goede voorbeelden zijn waarop Frankrijk een regeldrukwaakhond zou kunnen modelleren... 'notamment l'agence Actal en Hollande'.

### **Te veel regels en toezicht zorgt voor minder concurrentie**

Al jaren nam de regeldruk in de financiële sector gestaag toe. En daarbovenop zorgde de kredietcrisis voor zeer omvangrijke en zware extra maatregelen voor banken. Hierdoor treden er slechts weinig nieuwe financiële instellingen toe tot de kredietmarkt. De regelgeving die een stabiel financieel stelsel beoogt, heeft als onbedoeld bijeffect dat er weinig concurrentie op de kredietmarkt is. Voor kleine banken zijn de eisen relatief zo zwaar, dat onder een bepaalde minimumomvang nauwelijks overlevingskansen zijn. Hierdoor is het voor mkb-bedrijven bijvoorbeeld lastig om een lening te krijgen. Dit 'too small to comply'-effect leidt tot een bancaire sector met alleen maar grote banken die dan weer 'too big to fail' worden. Zo blijft het financiële stelsel als geheel kwetsbaar voor grote schokken. Voor meer diversiteit adviseert Actal om uitzonderingen te maken voor kleine, innovatieve of gespecialiseerde banken. En om lichtere eisen te stellen aan toetreders die een hoog eigen vermogen aanhouden. Met andere woorden: Actal adviseert DNB om maatwerk in toezicht te leveren.



[In 2015 evalueert Berenschot voor de laatste keer het werk van Actal](#), in opdracht van een onafhankelijke evaluatiecommissie. De slotaanbevelingen zijn: continueer de huidige, evenwichtige mix van adviezen, de verdeling over doelgroepen en de internationale inzet. En verbeter de samenwerking met de ministeries, maar zonder de onafhankelijkheid te verliezen. Ook wordt aanbevolen om



2015

verder te investeren in de relaties met stakeholders en om in te zetten op een ruimer personeelsbeleid: zijn geringe omvang maakt het secretariaat kwetsbaar.

Ondanks deze evaluatie neemt het kabinet Rutte II in 2016 de beslissing om Actal niet voort te zetten. Wel krijgt Actal een opvolger. De Tweede Kamer neemt de motie van Kamerleden Ziengs, Dijkgraaf en Mulder aan, waarin zij vragen om Actal vloeiend te laten overgaan in een nieuw, extern en onafhankelijk college dat wetgeving toetst op regeldruk. Volgens de initiële kabinetsplannen krijgt het nieuwe college een beperkter mandaat dan Actal op dit moment heeft.

### **Cookiebepaling niet effectief, regeldruk disproportioneel**

Iedere keer als je een website bezoekt die met 'tracking cookies' gegevens verzamelt over jouw surfgedrag, moet je toestemming geven voor het plaatsen van die cookies op jouw computer, tablet of smartphone. De bijbehorende cookiemelding moet mensen bewustmaken van de privacy-risico's en ervoor zorgen dat zij geïnformeerd toestemming geven. In de praktijk klikken de meeste mensen de cookiemeldingen routinematig weg. Vanwege het grote aantal cookiemeldingen accepteren internetgebruikers de cookies vaak zonder na te gaan wat dit betekent voor hun privacy. De cookiebepaling in z'n huidige vorm werkt daardoor niet, maar levert wel onevenredig veel regeldruk en ergernis op. Actal adviseert om op Europees niveau te zoeken naar een effectievere en minder belastende oplossing. De Nederlandse cookiebepaling is immers gebaseerd op de Europese privacy-richtlijn.



## Opheffing Actal en oprichting nieuw toetsingscollege

In februari 2017 schrijft Henk Kamp, de minister van Economische Zaken, een brief aan de Kamer over een nieuw regeldruktoetsingscollege voor voorgenomen regelgeving. Hij schrijft: 'Met het aflopen van het mandaat van Actal op 1 juni 2017, wil ik de externe toetsing op regeldrukaspecten verstevigen. [...] Een nieuw Toetsingscollege Regeldruk zal zich volledig toeleggen op de onafhankelijke check op de regeldrukverantwoording van departementen [...] Het accent van de toetsing komt eerder in het beleidsproces te liggen; daardoor kan er meer met de adviezen van het toetsingscollege worden gedaan ter verbetering van de betreffende wetsvoorstellen vanuit het perspectief van regeldrukbeperking. De beoogde inmenging [...] eerder in het beleidsproces zal er naar verwachting ook voor zorgen dat de departementen de regeldrukeffecten beter en eerder in het proces in kaart brengen.'

### Waarom regels niet altijd goed uitpakken

Hoe kan het toch dat regels lang niet altijd het gewenste maatschappelijke effect bereiken? Vaak onnodige regeldruk veroorzaken? En soms zelfs niet na te leven zijn? Na onderzoek ziet Actal een lacune bij beleidsmakers en wetgevers. Zij gaan ervan uit dat mensen zich goed informeren en vervolgens weldoordacht en rationeel beslissen. Dat mensbeeld klopt vaak niet. Daarom pleit Actal ervoor dat beleidsmakers en wetgevers meer kennisnemen van het menselijke gedrag. Om bij de ontwikkeling van regels te anticiperen op het gedrag van burgers, ondernemers en professionals bij de naleving van wet- en regelgeving.





Het is goed dat het werk van Actal wordt voortgezet. Tegelijkertijd gaat de ontwikkeling die is ingezet met het nieuwe ATR tegen de Europese tendens in. Het mandaat is versmald in plaats van verbreed. Het nieuwe toetsingscollege ATR gaat zich uitsluitend richten op voorgenomen wetgeving, eerder in het proces. Het luisteren naar signalen uit de samenleving en de regeldruk van bestaande wetgeving onderzoeken is voortaan een gezamenlijke taak van VNO-NCW en het ministerie van Economische Zaken. ATR mag daar volgens de plannen van het kabinet niet over adviseren. Bovendien lijkt de overheid alleen nog oor te hebben voor signalen van bedrijven; voor de signalen van burgers en professionals is in de nieuwe plannen (nog) geen meldpunt voorzien. Tot slot is het werkgebied beperkt tot rijkswetgeving en is de adviesfunctie naar gemeenten komen te vervallen.

De Tweede Kamer vindt de inperking van het mandaat van de nieuwe ‘waakhond’ niet passend. Zij bewerkstelligt dat de ATR – net als Actal – ook kan adviseren over bestaande wetgeving, aan beide Kamers der Staten-Generaal en aan andere overheden.

# **‘Regels die vaak veranderen, frustreren burgers, professionals en ondernemers’** *– Lili Doude van Troostwijk*

**Als adjunct-directeur van een mkb-bedrijf ondervindt Lili Doude van Troostwijk dagelijks wat ingewikkelde regels betekenen voor de werkvloer. Daarom doet zij alles voor betere regels. Na haar werk voor de Commissie Wientjes werd zij collegelid bij Actal: ‘Goede, doordachte regels, hoeven niet vaak te veranderen. Dat geeft burgers en bedrijven zekerheid. En rust en ruimte om bezig te zijn met de dingen waarmee ze bezig willen zijn.’**



*Daarnaast is zij adjunct-directeur van U.C. Technologies en voorzitter van de Commissie Administratieve Lasten en Regeldruk van VNO-NCW en MKB-Nederland. Eerder zat zij in het algemeen bestuur van de Kamers van Koophandel Rivierenland en Midden-Nederland, de Raad van Advies van Syntens en de Commissie Regeldruk Bedrijven (Commissie Wientjes).*

**‘MIJN VADER ZEI ALTIJD:** Als je iets wilt verkopen, moet je precies weten wat je

klant nodig heeft en zeker weten dat de productieafdeling het kan maken. Doe je dat niet,

dan creëer je je eigen mislukkingen’, vertelt Doude van Troostwijk. ‘Bij het invoeren van nieuw beleid is dit niet anders. Ook de politicus die vanuit een opvatting of ideaal een wetsvoorstel doet, moet eerst uitzoeken welke “klanten” – bedrijven of burgers – met de regel te maken krijgen. En zich inleven in de gevolgen voor alle betrokkenen. Ook voor de “productieafdeling”, de uitvoeringsorganisaties en toezichhouders.’ Dat besef heeft Doude van Troostwijk na de Commissie Wientjes bij Actal gebracht. ‘Ik ben geen politiek dier en blijf mij dan ook verbazen over de vaak onpraktische politieke compromissen en het gebrek aan inzicht in de drijfveren en het gedrag van ondernemers.’

### **Denk aan de gevolgen voor de werkvloer!**

De rol van Doude van Troostwijk is steeds geweest om boven water te krijgen wat regels nou in de praktijk betekenen: ‘Hoe ze dóórwerken, hoe ze worden beleefd. In ons eigen bedrijf ben ik degene die de regeldruk het meest voelt. Mijn man doet de techniek en commercie; de financiën, personeelszaken en juridische zaken zijn voor mijn rekening. Ik ondervind daardoor aan den lijve hoeveel tijd en moeite het kost om kennis te nemen van regels en ze netjes op te volgen. De Wet werk en zekerheid, de loondoorbetaling bij

ziekte – met name de vele verplichtingen uit de Wet verbetering poortwachter – en de wet DBA zijn een drama voor het mkb. Ook wij zijn overgestapt naar payrolling in plaats van zelf tijdelijke of vaste, directe contracten met werknemers aan te gaan. De risico's bij niet functioneren, langdurige ziekte of economisch slechte tijden zijn te groot. Dat gaat mij enorm aan het hart, want wij namen vroeger regelmatig voor kortere tijd werkloze of werkzoekende jonge mensen aan, die na hun werkervaring bij ons allemaal hartstikke goed terecht zijn gekomen.'

Ook over de werkkostenregeling is Doude van Troostwijk niet te spreken: 'Die is erg ingewikkeld gemaakt. Ik denk dat ons bedrijf veel voordelen hiervan mist. Het is een complexe regeling waar kleine mkb-bedrijven zonder adviseur niet uitgebreid gebruik van kunnen maken. En dat terwijl de regeling er juist is gekomen om het voor bedrijven simpeler te maken!'

Volgens Doude van Troostwijk stelt Actal de vragen die je, bij nieuwe wetgeving, telkens

## **“Zou je niet een jas aantrekken?”**

opnieuw moet blijven stellen: Is een regel echt nodig of kan het ook zonder wetgeving? Is er gekeken naar alternatieven? En is de voorgestelde regel proportioneel en uitvoerbaar? 'Het is net zoals dat je moeder altijd blijft vragen "Zou je niet een jas aantrekken?"' als je naar buiten gaat. Dat vind je eerst heel lang vervelend, tot je op een gegeven moment merkt dat je het zelf ook aan je kinderen vraagt. Blijkbaar is het heel relevant elkaar te blijven vragen: Zorg je wel goed voor jezelf? Zo vraagt Actal telkens opnieuw: Beleidsmaker, weet je wel wat je vraagt van de samenleving?'

Een wet, fiscale maatregel of een subsidie lijkt vaak een logische en soms zelfs vriendelijke oplossing. Maar heb je nou als ambtenaar, Tweede Kamertlid of minister de situatie en de doelgroepen goed bestudeerd? Is er eigenlijk wel echt een probleem? Weet je zeker dat deze maatregel het probleem gaat oplossen? Doude van Troostwijk: 'Regels die

appelleren aan je gevoel voor veiligheid of rechtvaardigheid, regels die je sowieso moet kennen omdat ze te maken hebben met je product en wat klanten van je verwachten, die werken anders', vertelt ze. 'Ook regeldruk, maar minder hinderlijk, omdat je snapt waarom het moet.'

'Mijn irritatie over diverse regeldrukaspecten is met de jaren groter geworden', voegt

## “Je moet snappen waarom het moet”

Doude van Troostwijk toe, 'regelingen volgen elkaar op, veranderen ondanks de afspraak over de vaste verandermomenten op de gekste momenten of worden met zo een grote spoed ingevoerd dat het bijna ondoenlijk is er meteen aan te voldoen. En bij minder vaak voorkomende situaties moet je telkens opnieuw nagaan hoe het nu weer zit. Je kunt nooit eens denken: nu heb ik het voor de komende jaren goed ingeregeld. Je weet dat het altijd weer verandert. En dat is frustrerend.'

### Een waakhond zonder tanden?

'Als Actal omissies constateert, lopen we nogal eens tegen het probleem aan dat Actal weliswaar een waakhond is, maar dan wel een zonder scherpe tanden', vindt Doude van Troostwijk. 'Wij hebben geen veto, boetes of andere sancties om mee te bijten! Wij trachten effectief te zijn met gesprekken en adviezen, en als dat niet werkt, resteert nog de weg van de publiciteit. Maar als we die route bewandelen, wordt ons dat niet altijd in dank afgenomen.' Volgens Doude van Troostwijk heeft Actal mooie successen geboekt. Een goed en praktisch voorbeeld vindt ze het advies over toezicht bij open zwemwater. Doude van Troostwijk: 'In de zomer van 2013 bleek het aantal mensen dat verdronk tijdens het baden in open water te zijn gestegen. Reddingswerkers riepen om strengere voorschriften voor toezicht. Maar Actal constateerde dat er geen sprake was van een structurele stijging van het aantal verdrinkingsdoden. Want het aantal verdrinkingen bij baden in open water fluctueert sinds 2003 rond de zes per jaar. We adviseerden daarom om het toezicht op open zwemwater niet uit te breiden, simpelweg omdat hier geen

reden voor was. Dit advies heeft veel overbodige uitgaven bespaard.’

Daarbij verlaagt de aanwezigheid van veel toezicht op zwemlocaties niet per definitie de risico’s van zwemmen, aldus het advies. Toezicht kan zelfs een ongewenst effect hebben. Het kan zijn dat mensen minder alert worden en minder veiligheidsmaatregelen treffen als er een toezichthouder is: ‘We moeten inderdaad oppassen voor het “TomTom-effect” dat kan optreden door de aanwezigheid van toezicht. Wie 100% vertrouwt op zijn TomTom, ontwikkelt geen oriëntatievermogen.’

### Regelgeving belemmert gewenst én ongewenst

De ontwikkelingen in de maatschappij en in de economie gaan heel snel. Jonge mensen adopteren nieuwe technieken met veel gemak. Doude van Troostwijk: ‘Zorg er dus voor dat wetgeving ruimte laat voor innovaties. Experimenteeruimte. Kijk heel goed hoe regels en wetten kunnen doorwerken in de maatschappij. Weet dat er in de uitvoering nog heel veel geregeld moet worden.’ Het nieuwe kabinet drukt zij op het hart om zijn eigen tegenspraak blijvend te organiseren: bijvoorbeeld in de vorm van een nieuwe waakhond met een minstens zo uitgebreid mandaat als Actal nu heeft. En om goed in de gaten te houden wie er belang heeft bij bepaalde wetgeving: ‘Grote bedrijven lobbyen

## “Bestrijd regeldruk met een lach!”

soms juist voor strenge wetgeving en ingewikkelde normen, omdat zij de capaciteit in huis hebben om hieraan te voldoen. Kleine bedrijven die geen norm-deskundigen in dienst hebben of geen tijd of kennis hebben om ingewikkeld beleid te duiden, staan dan op achterstand. Zo drukken grote bedrijven het mkb en de zzp’ers uit de markt. Wat ook nadelig is voor de betalende klant. Hier moeten beleidsmakers alert op zijn: hanteer het “think small first”-principe zorgvuldig.’

Ook ziet zij een rol weggelegd voor de ondernemer zelf: ‘Probeer zo lastenluw mogelijk

de vertaalslag te maken van overheidsregels naar je eigen bedrijf. Zorg dat je 't zelf goed snapt, en leg proactief aan je medewerkers uit wat er gaat veranderen. Bespreek met hen hoe zij de nieuwe regels het eenvoudigst kunnen naleven. Zoals een kundige ambtenaar zijn uiterste best doet om een makkelijk naleefbare, lastenluwe regel te ontwerpen, zo dient een goede werkgever een nieuwe regel met zo min mogelijk regeldruk voor zijn werknemers uit te laten voeren.'

Tot slot een advies aan en een wens voor het nieuwe college: 'Wees vooral zo creatief mogelijk in de bestrijding van regeldruk en doe het zo mogelijk met een lach! Heel ambtelijk adviseren en reageren zet te weinig zoden aan de dijk in deze tijd waarin ook ministeries en de politiek op heel veel verschillende wijzen communiceren. Maak regeldruk voor iedereen herkenbaar!' ●

### 3. Ondertussen in Europa

#### Nederland is koppositie kwijt

**Nederland was lange tijd koploper regeldrukbestrijding in Europa – én werd daarom geprezen. Toenmalig minister van Financiën Jan Kees de Jager zei hierover in 2010: ‘Sinds Actal startte in 2000 is het uitgegroeid vanuit niets, met een klein apparaat tot een organisatie die onmiskenbaar een bijdrage heeft geleverd aan de vermindering van de regeldruk in Nederland. Met strakke monitoring van de voortgang binnen de overheid, en kwantitatieve individuele doelstellingen heeft Nederland ook internationaal naam gemaakt. Diverse landen, Duitsland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, namen de Nederlandse aanpak over.’**

Zo richt Duitsland in september 2006 de Nationale Normenkontrollrat (NKR) op: een onafhankelijk orgaan dat als kritisch-constructief adviseur de Bondsregering ondersteunt. Deze zusterorganisatie ziet Actal als rolmodel: ‘Following the model of the Netherlands, the NKR in 2006 first started with the quantification of costs resulting from information obligations’. Een medewerker van Actal

“ THE DUTCH REGULATORY REFORM PROGRAMME is a world leader. It is set to eliminate € 4 billion of administrative burdens on business by 2007. The programme’s innovative design [...] and the establishment of Actal as an independent watchdog of the reforms lies behind the success. These features are now being adopted by other countries around the world.

World Bank Group — Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme, februari 2007



begeleidt op locatie de oprichting van de NKR. Tijdens een NKR-conferentie in 2009 dankte bondskanselier Merkel Actal voor de inzet bij de start van de NKR.

## Aanpakken in Europa

Als een van de koplopers pakt Nederland in 2009 zijn verantwoordelijkheid in Europa. In het OESO-rapport 'Better Regulation in the Netherlands' uit 2009 wordt Nederland beschreven als een van de meest actieve spelers op EU-niveau als het gaat om betere regels. Nederland is vooral belangrijk als ambassadeur van het gedachtegoed en als meedenker en -doener op verschillende fronten. Zo is Actal de initiatiefnemer van RegWatchEurope; het netwerk van zelfstandige en onafhankelijke Europese regeldrukwaakhonden uit Nederland, Duitsland, Zweden, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Finland. Onlangs kreeg het Franse 'Atelier d'Impact' de status van waarnemer bij RegWatchEurope. In dit informele netwerk wisselen landen ervaring uit en delen zij best practices. Ook maakt RegWatchEurope zich sterk voor een bredere toepassing van het impact assessment in Europa.

Ruim 10 jaar is Actal nu betrokken bij de bestrijding van regeldruk op Europees niveau. Eerst via Robin Linschoten, voorzitter van Actal tussen 2000 en 2008, die op persoonlijke titel lid was van de High Level Group on Administrative Burdens (HLG). De HLG wordt in 2007 opgericht als ondersteuning van het Europese actieprogramma voor de vermindering van administratieve lasten; Linschoten is een van de eerste leden. Het doel van de HLG is 25% minder administratieve lasten in 2012. Het mandaat van de HLG is enkele keren verlengd, parallel aan de ontwikkelingen bij de Europese Commissie. Tijdens de tweede mandaatsperiode (2010-2012) ligt de aandacht op implementatie door de lidstaten. Later is de tweede Actal-voorzitter, Steven van Eijck, korte tijd 'observer' bij de HLG. Het derde mandaat (2013-2014) staat in het teken van effecten van betere regelgeving in de praktijk. Jan ten Hoopen wordt rapporteur, en coördineert vanuit die rol verschillende adviezen en levert een actieve bijdrage aan het eindrapport van de HLG in 2014. Opbrengst: 45 'opinions & reports' met honderden adviespunten voor lastenluwe implementatie van Europese regelgeving. Het totale besparingspotentieel van al deze adviezen belooft ruim € 45 miljard per jaar.

“ AS REPORTED IN A 2010 OECD COUNTRY REPORT, the Netherlands was one of Europe’s early starters in the development of Better Regulation policies. It also pioneered the Standard Cost Methodology for the reduction of administrative burdens. At that time, the establishment of the Regulatory Reform Group – the unit of officials at the centre of government – and of Actal – the independent watchdog – were the central institutional pillars in providing a clearer focus for Better Regulation and promoting culture change. The report noted, however, that this framework was not fully complete and underscored a number of risks in advancing the Better Regulation agenda. It highlighted the urgent need to address ex ante impact assessment of new regulations and to improve public consultation as an integral part of effective regulatory management.

The Netherlands has not made significant improvement in the application of Better Regulation practices since the 2010 report. This was clearly reflected in the OECD 2015 Regulatory Policy Outlook. [...] Regulatory impact assessment and stakeholder engagement practices in the Netherlands are well below the OECD averages. The OECD would take the opportunity to work with the Dutch administration to make the necessary commitment to good regulatory practice – with suitable institutions and capacities – and bring the Netherlands back to its rightful place at the forefront of Better Regulation in Europe.

Nick Malyshev – Hoofd van het OESO-directoraat Regulatory Policy Division, Public Governance and Territorial Development, maart 2017

### **Hogere ambities**

In 2014 organiseren het ministerie van Economische Zaken en Actal een internationale conferentie over ‘Smart regulation’ in Europa. Minister Kamp (EZ) en de heer Wientjes (VNO-NCW) pleiten voor een Europese onafhankelijke

regeldrukwaakhond, à la Actal. Volgens minister-president Rutte één van de speerpunten voor het Nederlandse voorzitterschap van de EU in 2016. Alle sprekers zijn het erover eens dat de EU een kwantitatieve netto-reductiedoelstelling moet hanteren, zoals Nederland dat al geruime tijd doet. Jan ten Hoopen houdt de Europese Commissie voor dat per saldo een vermindering van de regeldruk met € 60 miljard mogelijk is; vergelijkbaar met de Nederlandse reductiedoelstelling van € 2,5 miljard.

## **Maar de Nederlandse realiteit is anders**

In 2016 ziet het Franse parlement Nederland en Actal nog steeds als lichtend voorbeeld. Maar Frankrijk kijkt nadrukkelijk ook naar andere landen, zoals Duitsland en niet in de laatste plaats het Verenigd Koninkrijk. Want in 2016 ziet de Nederlandse situatie er heel anders uit dan een paar jaar eerder. Ons land is dan ingehaald. Al in 2015 blijkt uit het OESO-rapport 'Regulatory Policy Outlook' dat Nederland zijn koplopperspositie aan het verliezen is. In de meeste OESO-landen zijn zowel het uitvoeren van impact assessments als het actief betrekken van stakeholders bij het maken van regels formeel vastgelegd in de wet. Evenals het standaard evalueren van regels. Onderzoek in 34 OESO-landen laat zien dat 33 landen een vorm van impact assessment voorschrijven in de vroege fasen van het wetgevingsproces. In 32 landen zijn ook transparantie en consultatie verplicht. De vergelijking tussen landen toont aan dat Nederland het slechter doet dan de meeste OESO-landen wat betreft 'stakeholder engagement' en impact assessment. Alleen qua evaluatie van bestaande wetgeving en toetsing van regeldruk doet Nederland nog mee.

## **Spotlight op de nieuwe koplopers**

De nieuwe koplopers van Europa zijn onder andere het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Europese Commissie zelf.

### *Verenigd Koninkrijk: evidence-based beleid*

In 2009 richt het Verenigd Koninkrijk (VK) het Regulatory Policy Committee (RPC) op, dat in 2012 een onafhankelijk adviesorgaan wordt. Het RPC toetst de bewijslast bij voorgenomen wet- en regelgeving, en bij beleidsevaluaties van bestaande wet- en regelgeving. In 2014 wordt het mandaat uitgebreid: vanaf dan

mogen bedrijven het RPC rechtstreeks vragen om elk plan van regelgevende instanties te onderwerpen aan een onafhankelijke review. Het VK hecht groot belang aan evidence-based beleid. Voorgenomen wet- en regelgeving wordt *altijd* onderworpen aan een uitvoerig impact assessment. Stakeholders worden actief uitgenodigd om commentaar te geven op de opgevoerde bewijslast. Aansluitend volgt er dan een gedetailleerde kosten-batenanalyse. In 2011 organiseert het VK de 'Red Tape Challenge', om de grote stapel bestaande wetgeving uit te dunnen. Het RPC oogstte via online crowdsourcing 30.000 opmerkingen en 15.000 uitgebreidere commentaren op bestaande wetgeving. In 2013 startte het VK met een 'one in, two out policy'. Alles bij elkaar zorgde dit tussen 2010 en 2015 voor een lastenreductie van 10 miljard pond voor het bedrijfsleven. In 2015 is opnieuw het doel gesteld om tot een lastenreductie te komen van 10 miljard pond ('one in, three out').

### *Duitsland: betrekken burgers en bedrijven*

Duitsland heeft in de afgelopen jaren flinke stappen gezet in de vermindering van regeldruk. In 2011 verbetert de regering het impact-assessmentsysteem voor voorgenomen wetgeving. In 2013 introduceert Duitsland een systeem voor het toetsen van bestaande regels die meer dan € 1 miljoen aan nalevingskosten per jaar veroorzaken. Daarnaast maken ze werk van het actief betrekken van burgers en bedrijven. Het Statistische Bundesamt – het Duitse CBS – houdt regelmatig enquêtes onder burgers en bedrijven. De vragen zijn opgezet rondom 30 life events, zoals een kind krijgen, het starten van een nieuw bedrijf of het aannemen van personeel. De enquêtes bevragen de mening van burgers en bedrijven over de kwaliteit van het openbaar bestuur en dienstverlening. De uitkomsten van de enquêtes zijn toegankelijk via een website, waar mensen ook weer op kunnen reageren.

### *Europese Commissie: borging wetgevingskwaliteit*

Sinds 2003 werkt de Europese Commissie continu aan verbetering van de kwaliteit van wetgeving. In 2003 is het impact-assessmentsysteem ingevoerd: alle effecten van een maatregel – economisch, sociaal, milieu – worden integraal afgewogen. Vanaf 2010 consulteert de commissie standaard stakeholders bij het beleidsvormingsproces. Het programma REFIT voor resultaatgerichte regelge-

ving vereenvoudigt bestaande EU-wetgeving en reduceert de kosten van regelgeving. Eerste vicevoorzitter Timmermans versterkt in 2015 de aanpak met de Regulatory Scrutiny Board (RSB). Dit toetsingscollege is weliswaar niet geheel onafhankelijk, maar heeft wel een sterke positie in een gestructureerde beleids-cyclus waarin het 'evaluate first'-principe goed is verankerd. In 2016 bewerkstelligt Actal, als voorzitter van RegWatchEurope, in overleg met Timmermans een structurele dialoog tussen de RSB en RegWatchEurope.

“ **BETERE REGELGEVING IS NIET ALLEEN MAAR**  
**'MINDER REGELS'.** *Het gaat erom dat we mensen en bedrijven de ruimte geven om te leven en te ondernemen. We werken daarom continu aan modernere, efficiëntere en effectievere regels waar dat nodig is, en aan minder regels waar het kan. Nu, meer dan ooit, analyseren we vooraf, tijdens en achteraf de potentiële impact van EU-regels op mens, milieu en onze economie. En we nodigen iedereen uit om bij te dragen aan deze analyse. De democratie wordt niet uitgeleverd aan technici. Zo kunnen politici op basis van de beste, beschikbare informatie hun besluiten nemen.*

Frans Timmermans – Eerste vicevoorzitter van de Europese Commissie, bevoegd voor betere regelgeving, april 2017

### **Hoe kunnen we het tij keren?**

Onnodige of onnodig ingewikkelde regels drukken zwaar op een samenleving. Ze vertragen, frustreren, roepen weerstand op en kosten geld. De maatschappij blijft veranderen, en er zullen altijd nieuwe wetten en regels nodig zijn. Daarom blijft het ook in Nederland van groot belang om de impact op de samenleving mee te nemen in het wetgevingsproces. De ervaringen uit de landen om ons heen kunnen Nederland helpen om het nieuwe regeldrukbeleid vorm te geven.

# **‘De samenleving is veel dynamischer dan wet- en regelgeving kan vatten’**

*– Jan ten Hoopen*

**Jan ten Hoopen heeft als ondernemer ervaren hoe lastig het kan zijn als regelgeving niet aansluit op de praktijk. Ook in de Tweede Kamer werd hij vaak geconfronteerd met regels die de samenleving proberen te conditioneren, in plaats van ontwikkelingen in de samenleving mogelijk te maken. Ten Hoopen: ‘De samenleving is continu in beweging. Het is cruciaal dat regels blijven aansluiten bij de veranderende belevingswereld, verwachtingen en werkwijzen van mensen en organisaties. Zodat zij zich kunnen ontplooien. Minder regels is geen doel. Wel: betere regels!’**



*JAN TEN HOOPEN is sinds 2011 voorzitter van Actal. Eerder was hij ondernemer in Zoetermeer, voorzitter van het Nederlands Christelijk Ondernemersverbond, Tweede Kamerlid voor het CDA en eerste ondervoorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

**HET WERKZAME LEVEN VAN** Ten Hoopen bestaat uit twee onderdelen: het zelfstandig ondernemerschap en de publieke zaak. Ten Hoopens drijfveer om het voorzitterschap van Actal op zich te nemen was dan ook: zorgen dat regels aansluiten bij de belevingswereld van de burger, de ondernemer en de professional, en dat het hen helpt. En zorgen voor eerlijke concurrentieverhoudingen zodat het mkb zich goed kan ontwikkelen.

Ten Hoopen: 'Eerst in besturen en later in de Tweede Kamer heb ik me er altijd over verwonderd dat mensen wel spreken over het mkb, maar de cultuur ervan vaak niet kennen en niet verstaan. Dat veel ondernemers dag en nacht in touw zijn voor hun bedrijf, en bereid zijn daar grote risico's voor te lopen. En dat het mkb lokaal een belangrijke functie vervult.' Over de sociale inbedding van het mkb vertelt hij: 'Veel mkb-ondernemers zijn een sterk bindende factor op lokaal niveau. Zij zijn een onderdeel van het dorp, de wijk en de straat waar zij werken, wonen en leven. Cruciaal zijn de mensen die bij je werken, en die vertrouwen hebben in het product of de dienst. Winst is een voorwaarde voor de continuïteit van de onderneming waarin mensen met elkaar werken.'

In de jaren dat hij zelfstandig ondernemer was, heeft Ten Hoopen natuurlijk gezien dat wet- en regelgeving ordenend werkt. Maar ook dat die vaak ook belemmert en ergernis opwekt. Ten Hoopen: 'Vooral als ik niet kon begrijpen waarom een regel nou juist zó was uitgewerkt. Er waren bijvoorbeeld diverse subsidies die het aantrekkelijk moesten maken om bepaalde mensen aan te nemen. Maar waarom neem je als mkb-ondernemer mensen aan? Primair omdat je iemand met bepaalde kennis en kunde zoekt voor een specifieke taak in je bedrijf. Niet omdat je een subsidie krijgt... waar bovendien soms ook nog ingewikkelde voorwaarden aan verbonden zijn.' En Ten Hoopen liep als mkb'er ook tegen andere regelgeving aan: 'Wij openden een nieuwe bakkerswinkel in een winkelcentrum. Daar liepen we tegen veel obstakels aan. Als we in onze winkel koffie wilden schenken was dat gewoonweg niet mogelijk. Dat regelgeving een taai proces is en soms vernieuwing in de weg staat, blijkt wel uit de huidige discussie of je een glas wijn mag schenken tijdens een modeshow in een modewinkel.'

## “Regelgeving kan vernieuwing in de weg staan”

Ook in de Tweede Kamer werd Ten Hoopen vaak geconfronteerd met regels die de samenleving proberen te conditioneren. Bijvoorbeeld het recht op deeltijd uit de Wet aanpassing arbeidsduur. 'Die wet ontkent eigenlijk het belang van er samen uitkomen', vertelt Ten Hoopen. 'Vanuit het mkb-ondernemerschap heb je oog voor medewerkers die bijvoorbeeld mantelzorgtaken hebben. En andersom hebben medewerkers oog voor het bedrijfsbelang. Als je een beroep moet doen op het wettelijke recht op deeltijd is er eigenlijk al sprake van frictie, een verstoorde arbeidsverhouding.'

### Van koploper naar achterblijver

Al in de jaren 90 ging het in de Nederlandse politiek over deregulering. In de beginjaren van Actal lag de focus op het bereiken van het bewustzijn bij ministeries dat hoge



regeldruk een serieus maatschappelijk probleem is waarmee je echt rekening moet houden. Ten Hoopen: 'En dat is een lastig proces! Ambtenaren moeten nu eenmaal vaak onder druk van omstandigheden – of dat nu een politiek akkoord is, een toezegging van de minister, of een 'time squeeze' – regels maken. Als zij dan onvoldoende kijken naar de praktijk, zullen de gekozen oplossingen daar niet optimaal op aansluiten.

Dan werkt de overheid vervreemdend, en dat tast de geloofwaardigheid aan. Actal heeft er altijd voor gepleit om hoe dan ook de dagelijkse praktijk als uitgangspunt te nemen. Zeker wanneer er signalen uit de samenleving komen waaruit blijkt dat wetgeving niet goed functioneert.'

Adviezen van Actal zijn op veel niveaus effectief geweest. In de tweede regeldrukaudit, bijvoorbeeld, maakte Actal een rangorde van hoe de ministeries met regeldruk omgingen in hun wetgevingsprocessen. Het ministerie van VWS stond op een gedeelde laatste plaats. Ten Hoopen: 'De minister heeft toen direct de handschoen opgepakt, en een heel proces in gang gezet om de kwaliteit te verbeteren. Zeer te waarderen! Een effectief instrument, zo'n benchmark. Een ander advies van Actal heeft ervoor gezorgd dat mensen die op de overheid zijn aangewezen in verband met een chronische ziekte, slechts één keer hoeven te worden gekeurd. Dat scheelt heel veel tijd en ergernis voor deze mensen. En drukt uiteindelijk ook de zorgkosten.'

## **“Laat zien wat de kansen zijn!”**

Nu is Actal actief in RegWatchEurope, het netwerk van onafhankelijke regeldrukwaakhonden in zeven EU-landen. Er is ook in Europa een toenemend bewustzijn dat je telkens zult moeten blijven checken of jouw regelgeving wel 'anno nu' is. En dat je daarnaast nieuwe wetgeving serieus langs de lat moet leggen om te zien of deze adequaat is. Ten Hoopen ziet in dit kader een rol voor het impact assessment: bepaal voor ieder stuk wetgeving wat de maatschappelijke kosten en opbrengsten zijn, vóór je de definitieve keuze maakt voor een specifieke uitvoeringsregel. 'Wat ik jammer vind, is dat het erop

lijkt dat we deze stap in Nederland niet gaan maken', vertelt Ten Hoopen. 'Zo verslechtert de Nederlandse positie in Europa. Nederland verliest de voorsprong op het gebied van "betere regels" die we jarenlang hebben gehad. Dat is heel jammer. Zeker nu, met een aantal ingrijpende transities voor de boeg: de energietransitie, de ICT-transitie, de arbeidsmarkttransitie. Die vragen om eigentijdse, kwalitatief hoogstaande wetgeving die rekening houdt met die snelle ontwikkelingen.'

### **Maak het 'why' van regels duidelijk zodat mensen kansen zien**

Ten Hoopen benadrukt dat het zaak is om altijd kritisch blijven: Hoe ver treedt de overheid naar binnen? Moet dat wel gereguleerd worden? Is er geen overregulering? Vaak worden er regels gemaakt op basis van incidenten en gevoelsargumenten, terwijl de samenleving goed in staat is zelf een oplossing te vinden. Ten Hoopen: 'Een aandachtspunt zijn de uitdijende overheidsorganisaties – zoals toezichhouders en inspecties – die zelf beleid en regels maken, eigenlijk buiten het democratische proces om. Daar moet je als Kamerlid en raadslid heel alert op zijn. En dat geldt ook voor het nieuwe toetsingscollege.' Ten Hoopen adviseert het nieuwe college: 'Neem de ruimte om je rol te vervullen en verder te bouwen op wat is bereikt – in Nederland en Europa. Benut de sociale media voor je relatie met de samenleving. Werk samen met andere adviesorganen op basis van thema's en projecten. Streef met een stevige ambitie naar een volledig impact assessment. En een verbreding van het mandaat zodat je ook de beleidsregels van toezichhouders en uitvoeringsinstanties kunt toetsen.'

Ten Hoopen: 'De samenleving is veel dynamischer dan wet- en regelgeving kan vatten. Ook als politicus moet je in contact treden met de samenleving. Je hoort dan snel genoeg waar het niet functioneert. Die kennis kun je gebruiken in je gesprekken en je handelen.' Zijn advies aan het nieuwe kabinet? 'Maak het "why" van wetgeving altijd heel duidelijk. Stimuleer vernieuwingen door helder te maken wat nieuwe of veranderende wetgeving doet. Welke publieke opbrengsten en sectorale opbrengsten voorzie je? Welke belemmeringen neem je weg? Laat zien wat de kansen zijn, dat helpt Nederland als geheel vooruit!' ●

## 4. Van regeldrukbeleid naar betere regels

### Visie op de toekomst

**Nederland heeft een goede staat van dienst als het gaat om het verminderen van regeldruk. Achtereenvolgende regeringen versterken het Nederlandse ondernemingsklimaat en zetten in op minder onnodige en complexe regels. Maar het tegengaan van regeldruk is geen eenvoudige opgave gebleken. Er dreigt ‘regeldrukmoehed’ bij beleidsmakers. Tegelijkertijd vraagt proportionele, effectieve en toekomstbestendige wetgeving juist om verbreding, verdieping en vernieuwing van het regeldrukbeleid.**

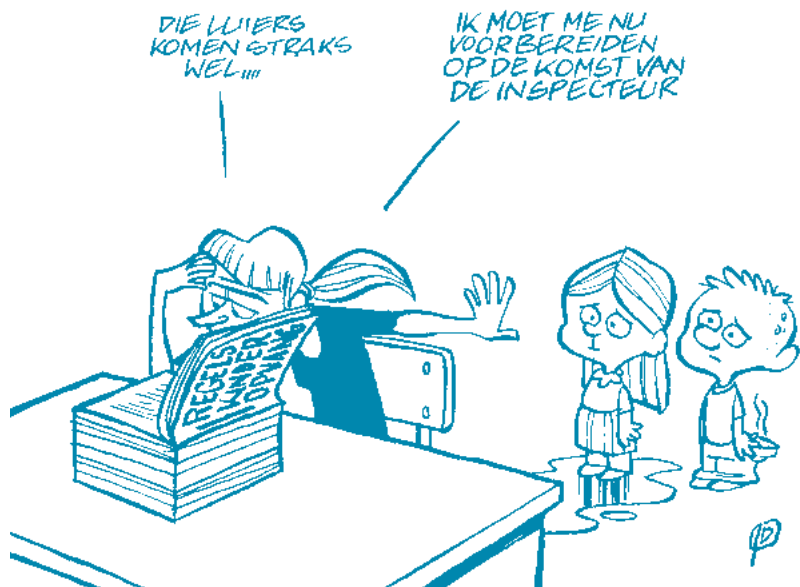
**Landen om ons heen tonen de weg naar betere regels: een integraal impact-assessmentsysteem. Zodat je rekening houdt met hoe regels in de praktijk uitpakken. Hoe mensen daadwerkelijk reageren op geboden en verboden.**

#### **Bedrijven en burgers ervaren nog steeds veel regeldruk**

Onnodige regels vertragen, onduidelijke regels irriteren en verkeerde regels frustreren ondernemers en burgers. Sinds het kabinet Paars I zijn er veel maatregelen genomen om deze regeldruk te verminderen. Toch heeft de samenleving nog steeds last van regels. Hoe komt dat toch?

Dat de *ervaren* regeldruk niet net zo hard daalt als de *berekende* regeldruk, komt doordat de berekende regeldruk voor *heel Nederland* is, terwijl de ervaren regeldruk gaat over de *individuele beleving*. Bijvoorbeeld ons paspoort. Dat was vroeger 5 jaar geldig. In 2014 is de termijn verdubbeld naar 10 jaar. Dit betekent alleen maar dat mensen één keer per 10 jaar naar het gemeentehuis hoeven, in plaats van twee keer. Maar opgeteld voor alle Nederlanders bespaart het ruim

€ 3 miljoen per jaar. Ook speelt hierbij een rol dat mensen de situatie van vóór de regeldrukvermindering vaak niet kennen. Bijvoorbeeld: het starten van een bedrijf is nu veel makkelijker dan 10 jaar geleden. Maar wie weet dat nog? Welke starter van nu zette ook al in 2007 een eigen bedrijf op?



Het verschil in perceptie wordt ook verklaard doordat het kabinet niet alle vormen van regeldruk meerekent voor de reductiedoelstelling. Zo telt de regeldruk die voortkomt uit EU-verordeningen, beleidsregels van toezichthouders en gemeentelijke regels niet mee. De nieuwe Europese verordening over gegevensbescherming veroorzaakt regeldruk voor bedrijven: ruim € 1,1 miljard per jaar. Maar dit telt niet mee in de cijfers.

Een andere reden voor het verschil tussen berekende en ervaren regeldruk is dat het kabinet de regeldruk berekent over *voorgenomen wetgeving*. Terwijl de ervaren

regeldruk voortkomt uit de *uitvoering*. De praktijk wijkt nogal eens af van de theorie. Daarbij komt ook nog het waterbedeffect, bijvoorbeeld bij de decentralisatie van rijkstaken naar de gemeente. Toen daalde volgens het rekenmodel de regeldruk. Maar in de praktijk is de regeldruk vooral verschoven.

### **Behoud het goede**

Nieuw regeldrukbeleid moet de regeldruk merkbaar verminderen. En meer oog hebben voor de toekomstbestendigheid van wetgeving. Passen de huidige regels nog wel bij de uitdagingen die maatschappelijke en technologische ontwikkelingen stellen? Voor dit nieuwe beleid is in ieder geval een nullijn op basis van het Standaard Kostenmodel nodig. Immers, zonder een uniforme boekhouding is de overheid niet 'accountable'. Alleen kijken naar voorgenoemen wet- en regelgeving is onvoldoende. Blijf actief luisteren naar signalen uit de samenleving over ervaren knelpunten in de praktijk. En behoud een extern en onafhankelijk toetsingsorgaan om de ministeries scherp te houden.

### **Ontwikkel dóór**

Regelgeving moet werkbaar zijn, aansluiten op de dagelijkse praktijk, werkwijzen, gewoonten en verwachtingen van de groepen in de samenleving. Neem onnodige belemmeringen weg en schrap achterhaalde verboden. Geef mensen de ruimte om te innoveren en te ondernemen. Het helpt wanneer het doel van de wetgeving centraal staat. Oplossingen worden beter geaccepteerd als deze in samenspraak met belanghebbenden zijn bedacht, als ambtenaren laten zien dat zij begrip hebben voor wat er speelt. Hierbij kan het 'think small first'-principe helpen: ga bij regels voor bedrijven altijd uit van het midden- en kleinbedrijf.

### **Naar integrale effectbeoordeling: het impact assessment**

Regels veroorzaken niet alleen regeldruk; er zijn allerlei gevolgen voor de samenleving. Om te komen tot echt betere regels is een breder systeem van integrale effectbeoordeling nodig. Een beproefde vorm hiervoor is het impact assessment. Geen doel op zich, maar een middel om te komen tot effectievere wet- en regelgeving, om in een vroeg stadium stakeholders te betrekken en om draagvlak te creëren.

Nederland kan daarbij leren van Europa. Ooit was Nederland koploper bij de bestrijding van regeldruk. Inmiddels hebben anderen ons ingehaald en een impact-assessmentsysteem geïntroduceerd. Een impact assessment is de systematische analyse van de gevolgen van verschillende beleidsopties. Het in kaart brengen en berekenen van regeldruk is één van de onderdelen. Onafhankelijke ‘Impact Assessment Boards’ hebben een adviserende rol. Zij beoordelen of de gevolgen juist in beeld zijn gebracht en of daarmee de kwaliteit van wetgevingsdossiers voldoende basis is voor een afgewogen politiek-bestuurlijk oordeel. De beslissing zelf blijft uiteraard aan de politiek.

### **Een investering in betere regelgeving**

Impact assessments dragen bij aan een gedegen beleidsvoorbereiding. Dat werpt zijn vruchten af in de hele beleidscyclus: van ontwerp, vaststelling en uitvoering van beleid tot naleving en evaluatie van wetten. Ook biedt het Nederland een voorsprong bij het onderhandelen over Europese wetsvoorstellen. De impact van een voorstel is dan immers goed in beeld, en voorzien van onderbouwde alternatieven die wellicht beter aansluiten op de Nederlandse situatie.

Een impact-assessmentsysteem kan de bestaande toetsen van voorgenomen regelgeving integreren tot één gestandaardiseerde en gestructureerde aanpak. Dat is goed voor de kwaliteit van regelgeving, maar ook voor het tempo waarin we regels kunnen invoeren en beleidsdoelen kunnen halen.

*Lees de visie ‘[Van regeldrukbeleid naar betere regels](#)’.*



Benieuwd hoe het impact assessment werkt? [Bekijk het filmpje.](#)

# Betere regels? Goed voor Nederland!

## Dan nu echt aan de slag

Het Nederlandse regeldrukbeleid heeft de afgelopen 17 jaar zijn vruchten afgeworpen. Maar een verdere doorontwikkeling is nu nodig. Om de uitdagingen van nieuwe, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen het hoofd te bieden, en toekomstbestendige regelgeving te ontwikkelen, heeft Nederland een breder systeem van integrale en proportionele effectbeoordeling nodig: het impact assessment.

En de ervaring in binnen- en buitenland leert dat daarbij een extern en onafhankelijk toetsingscollege hoort. Met een breed mandaat.

De kerntaak van de opvolger van Actal, de ATR, is het toetsen van voorgenomen wetgeving. Daarnaast kan de ATR adviseren over hoe bestaande wetgeving minder belastend kan worden vormgegeven. En ook hoe toezichthouders, inspecties en uitvoeringsorganisaties hun werk kunnen doen zonder onnodige extra verplichtingen op te leggen. Een onafhankelijk en kritische ATR kan veel meerwaarde hebben.



# De 10 gewoonten van effectieve regelgevers →

## De 10 gewoonten van effectieve regelgevers

- 1. Ga na of beleid echt nodig is**

Kom met stevig bewijs waarom het nodig is dat de overheid optreedt. Leg dit bewijs voor aan de mensen voor wie het beleid gaat gelden. Betrek uitvoeringsorganisaties en toezichthouders altijd bij het zoeken naar de beste oplossing.
- 2. Ga na of regels echt nodig zijn**

Als besloten is om in te grijpen, maak dan duidelijk waarom regelgeving nodig is, en andere oplossingen niet afdoende zijn. Geef altijd antwoord op de vraag: Waarom overheidsregulering? Leg de regels met het bewijs voor aan belanghebbenden.
- 3. Kijk naar het hele domein**

Nieuwe regels komen boven op bestaande wetten. Soms staat een nieuwe regel haaks op andere, of biedt weinig meerwaarde. Ga na hoe mensen en organisaties in de praktijk werken. Maak hard waarom juist deze extra regel nodig is. En laat zien dat de regel consistent is met bestaande verplichtingen.

4.

### **Ken de doelgroep**

Maatregelen zijn alleen effectief als ze goed aansluiten bij degenen die ermee te maken hebben. Regelgevers moeten de doelgroep van hun regels dus goed kennen en actief betrekken bij het vormgeven van beleid. Ga er niet van uit dat mensen goed geïnformeerd zijn en altijd rationele beslissingen nemen.

5.

### **Weet wat de regel in de praktijk betekent: maak het werkbaar**

Maak een overzicht van *alle* handelingen die mensen moeten doen om de regel na te leven. Doe dit samen met uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en de mensen voor wie de regel gaat gelden. Onderzoek welke handelingen overbodig zijn, of slimmer kunnen. Maak inzichtelijk wat is aangepast om de werkbaarheid te garanderen.

6.

### **Breng de kosten in beeld**

Regels kosten geld. Bewijs aan de samenleving dat de maatschappelijke baten opwegen tegen de maatschappelijke kosten. Zo niet, blijf dan schaven aan de regel totdat dit wel het geval is. Of besluit om toch niet in te grijpen. Maak deze zoektocht openbaar.

## De 10 gewoonten van effectieve regelgevers

**7.**

### **Kies voor lastenluw**

Kies voor het meest lastenluwe alternatief. Wie niet kiest voor het minst belastende alternatief, moet heel helder uitleggen waarom dit niet is gebeurd.

**8.**

### **Bouw ruimte in om te mogen afwijken**

Regels verkleinen de handelingsruimte van de samenleving. Soms wringt dat, en moet het mogelijk zijn om het doel ook op andere manieren te bereiken.

**9.**

### **Leer van de regel**

Regels zijn er om gedrag te beïnvloeden. Maar werkt het echt? Evalueer iedere regel: kijk hoe deze daadwerkelijk heeft uitgediend. Doe dit samen met de doelgroep, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. Bereken de daadwerkelijke kosten en opbrengsten. Als de resultaten afwijken van de verwachting: schaf dan de regel af, of pas hem aan.

# 10.

## **Maak regels toekomstbestendig**

Goede en werkbare wetgeving maken is een ambtelijk ambacht. Ontwerp regels die de waan van de dag ontstijgen. Geef de samenleving duidelijkheid en zekerheid, ook voor de verdere toekomst.

2000

Voorzitter Robin  
Linschoten, Brigitte  
van der Burg en Hans  
Kamps.



2009

Tjark de Lange,  
voorzitter Steven van  
Eijck en Francine  
Giskes.





Eric Helder treedt toe tot het college, als vervanger voor Francine Giskes.

2010



2011

Eric Helder, Lili Doude van Troostwijk en voorzitter Jan ten Hoopen.

# Colofon

## Actal

Rijnstraat 50 (Hoftoren)

2515 XP Den Haag

Postbus 16228

2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66

E [info@actal.nl](mailto:info@actal.nl)

[www.actal.nl](http://www.actal.nl)

@Actal\_info

Concept en redactie: Coform

Ontwerp en infographics: Simpel is slim

Cartoons: Jan Dirk Barreveld

© 2017 Actal, Den Haag

