

Evaluatie en toekomstvisie Actal

1. Evaluatie Actal 2011-2014

In de programmabrief¹ voor het regeldrukbeleid 2012-2017 is een evaluatie van Actal als instrument van het regeldrukbeleid aangekondigd. Deze evaluatie moet input leveren voor een besluit over de toekomst van Actal binnen het regeldrukbeleid. Dit met oog op het op 1 juni 2017 aflopende mandaat. Op grond van de Kaderwet adviescolleges² kan dit al eenmaal verlengde mandaat niet nog eens worden verlengd. Dit vraagt om een heroverweging van de bij het huidige Actal belegde taken. In het algemeen overleg met de Kamer op 30 september 2015 heeft de minister van Economische Zaken dan ook aangekondigd dat deze evaluatie gepaard zal gaan van een toekomstvisie op Actal.

Bij deze beleidsevaluatie is ook de eigen evaluatie meegenomen, die Actal in 2015 heeft laten uitvoeren door Berenschot. Bouwstenen van de evaluatie zijn verder de onderzoeken die EZ en BZK hebben laten uitvoeren naar de impact en kwaliteit van de toetsen en adviezen van Actal (uitgevoerd door de Kwinkgroep) en het onderzoek naar de doelmatigheid van het optreden van Actal (uitgevoerd door de Auditdienst Rijk).

Het onderzoek van Berenschot werd begeleid door een onafhankelijke evaluatiecommissie. De basis voor dat onderzoek vormen interviews die zijn gehouden met betrokkenen aan de kant van het bedrijfsleven, burgers en departementen. Ook zijn enkele Kamerleden geïnterviewd. Daarnaast zijn in dit onderzoek enkele advies- en toetsdossiers doorgelicht. Om meer feitenmateriaal te verzamelen is aan Kwinkgroep gevraagd nader dossieronderzoek te doen en daarbij in het bijzonder de kwaliteit en impact van de toetsing en advisering door Actal onder de loep te nemen. De Auditdienst Rijk heeft gekeken naar de doelmatigheid van het optreden van Actal en de relatie tussen de feitelijke activiteiten van Actal en de opgedragen taken. In het kader van de evaluatie zijn daarnaast gesprekken gevoerd met VNO-NCW, enkele brancheorganisaties, het bureau van de Nationale ombudsman en enkele van de betrokken departementen. Ook zijn daarbij twee klankbordbijeenkomsten met eerdere gesprekspartners vanuit de doelgroepen van het regeldrukbeleid georganiseerd. Tot slot is in dit kader gesproken met het college van Actal. ABD Topconsult heeft het traject van de formele evaluatie van Actal en het ontwikkelen van een toekomstvisie op Actal begeleid.

2. Uitkomsten evaluatieonderzoeken

Uit het door Berenschot uitgevoerde evaluatieonderzoek komt naar voren dat de departementen en het bedrijfsleven in het algemeen positief staan tegenover de Actal-toets op nieuwe wet- en regelgeving. Uit de interviews met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en enkele Kamerleden wordt door Berenschot zelfs een voorkeur voor het eerdere mandaat (tot 2007) opgetekend, toen het takenpakket van Actal zich beperkte tot de toetsing van voorgenomen wet en regelgeving. Over de strategische advisering zijn de meningen in het Berenschot-onderzoek minder eenduidig. Waar de departementen overwegend positief staan tegenover de 'gevraagde' adviezen, zijn zij kritisch over de 'ongevraagde' adviezen. Zij plaatsen kanttekeningen bij de totstandkoming en de praktische bruikbaarheid en wijzen daarbij op een gebrekkige kwaliteit, het onvoldoende oog hebben voor andere publieke belangen dan de regeldruk en het (te) laat uitbrengen van adviezen. Daar waar deze ongevraagde adviezen bijdragen aan het oplossen van concrete knelpunten staat het bedrijfsleven echter positief tegenover deze ongevraagde adviezen.

Dit beeld van een kritische houding van de departementen ten opzichte van de ongevraagde strategische adviezen blijkt ook uit het dossieronderzoek van Kwinkgroep³ naar de kwaliteit en

¹ Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017, TK 2012-2013, 29632 nr. 212

² Kaderwet adviescolleges, artikel 5.1

³ Kwinkgroep, Kwaliteit en impact van de toetsen en adviezen van Actal, 3-3-2016

impact van de adviezen en toetsen. Uit dat onderzoek blijkt dat de adviezen voor de departementen nogal eens onvoldoende bruikbaar zijn, omdat ze geen oog hebben voor andere publieke belangen achter voorstellen en voorbij gaan aan de vaak moeizaam tot stand gekomen politieke en maatschappelijke compromissen. Kwinkgroep concludeert daarbij dat de impact van de advisering door Actal het grootst is bij het identificeren van regeldrukeffecten in een vroeg stadium van de beleidsvorming. In dat stadium is er namelijk nog ruimte om regeldrukverminderende alternatieven in wet- en regelgeving mee te nemen en zo onnodige regeldruk voor ondernemers, burgers en professionals te voorkomen. De gevraagde advisering kan in dit Kwinkgroep-onderzoek eveneens op waardering van de betrokken departementen en het bedrijfsleven rekenen. Ongevraagde adviezen krijgen van de zijde van de departementen een lagere waardering.

In het onderzoek door de Auditdienst rijk⁴ is gekeken naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van het optreden van Actal. De Auditdienst geeft aan dat er geen indicaties zijn voor ondoelmatigheden in het functioneren van Actal als instrument van het regeldrukbeleid. De wijze waarop Actal invulling geeft aan haar taken past aldus de Auditdienst ook goed binnen haar mandaat. Wel wijst de Auditdienst erop dat een zelfstandige positionering van Actal als waakhond voor een toekomstig regeldrukbeleid geen vanzelfsprekendheid is.

Op grond van de evaluatieonderzoeken kan worden geconcludeerd dat de met name ongevraagde adviezen van Actal de afgelopen periode minder invloedrijk zijn geweest. Dit is opvallend omdat de ongevraagde adviezen – zeker ook in vergelijking met andere adviescolleges – een groot deel van de strategische advisering uitmaken. De toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving wordt hoger gewaardeerd.

3. Is ook in de toekomst onafhankelijke effecttoetsing nodig?

Voor de toekomstvisie is voor het kabinet – naast de uitkomsten van de evaluatieonderzoeken – vooral ook van belang de vraag of gelet op de ontwikkeling van de verinnerlijking van de aandacht voor regeldruk bij de departementen er nog behoefte is aan een waakhondfunctie zoals Actal die thans vervult.

Goede stappen gezet bij het verinnerlijken van de aandacht voor regeldruk

Zoals uit de audit van het regeldrukbeleid uit 2015⁵ blijkt, zijn er bij de departementen de afgelopen jaren goede stappen gezet bij de departementale aandacht voor regeldruk in het beleids- en wetgevingsproces. Vanuit haar waakhondfunctie en het vragen om aandacht voor de regeldrukeffecten van voorgenomen wet- en regelgeving heeft Actal deze ontwikkeling ondersteund. Ook het Integraal Afwegingskader (IAK) heeft hierin een belangrijke ondersteunende rol gespeeld door beleidsmakers vragen te stellen over de wenselijkheid van nieuwe wet- en regelgeving. De Bedrijfseffectentoets reikt bovendien een concreet instrument aan om de effecten van wet- en regelgeving op transparante wijze in kaart te brengen. Zo werken thans een aantal departementen in het kader van het wetgevingstraject met startnotities waarin nut en noodzaak van een wettelijke regeling wordt aangegeven en de verwachte regeldrukeffecten worden beschreven. Daarnaast heeft een aantal departementen een commissie ingesteld om intern de regeldrukeffecten van voorgenomen wet- en regelgeving te toetsen en minder regeldruk veroorzakende alternatieven af te wegen. Voorbeelden zijn de Commissie Beleidskwaliteit en Instrumentkeuze bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Toetsingscommissie Regeldruk bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Wonen en Rijksdienst en de Monitorcommissie bij het ministerie van Economische Zaken.

Regeldrukaudit 2015

Desalniettemin constateert de regeldrukaudit van Actal uit 2015 'Scherp op regeldruk' dat er nog ruimte is voor verbetering in de aandacht voor regeldruk. De mogelijkheden voor verbetering liggen vooral op het punt van het beter in kaart brengen van regeldrukeffecten. Volgens Actal komen er nog steeds situaties voor waarbij de regeldrukeffecten van wetsvoorstellen niet volledig of niet transparant genoeg in kaart zijn gebracht. Een betere toepassing van het 'vreemde ogen dwingen'-principes zou hier een positieve bijdrage aan kunnen leveren. Dat betekent dat dossiers

⁴ ADR, Rapport evaluatie doelmatigheid Actal, 9-3-2016

⁵ Actal, Scherp op regeldruk, aanbevelingen op basis van de tweede regeldrukaudit, 2015

ook aan een externe blik onderworpen moeten worden om zo te borgen dat de effecten adequaat en volledig in kaart worden gebracht. De audit sluit zo aan bij de geluiden en het bedrijfsleven dat de regeldrukparagrafen in de memorie van toelichting bij wet- en regelgeving de regeldrukeffecten van de voorgestelde wetten en regels niet altijd voldoende weergeven. Hierdoor zou de afweging van de concrete effecten van wet- en regelgeving op burgers, bedrijven, instellingen en professionals nog niet altijd systematisch en transparant plaatsvinden.

Vergelijkingen met het buitenland

Dat we nog stappen kunnen zetten bij het verinnerlijken van de aandacht voor regeldruk zien we ook in internationaal onderzoek terug. In de Regulatory Outlook 2015⁶ van de OESO komt naar voren dat Nederland met een 28^{ste} plaats in de ranking onder het OESO gemiddelde scoort. Vergeleken met de belangrijkste ons omringende landen scoort Nederland minder goed als het gaat om de institutionele waarborgen in het proces van regeldruktoetsing: transparantie, checks-and-balances en reikwijdte. Het Verenigd Koninkrijk (1^e plaats), Duitsland (9^e) en de Europese Commissie (2^e) doen het in de OESO-ranking aanmerkelijk beter. In die landen en bij de Commissie wordt de kwaliteit van de regeldruktoetsing geborgd door deze door een onafhankelijke instantie te laten uitvoeren. De uitkomsten worden openbaar gemaakt en maken zo deel uit van het debat over de voorstellen van wet- en regelgeving. Grotere transparantie biedt bovendien meer kans om te sturen op grotere effectiviteit van regelgeving en daarmee betere wet- en regelgeving. Op basis van het bovenstaande constateren we dat er nog volop verbetermogelijkheden zijn bij met name de kwaliteit van de regeldrukparagraaf in de memorie van toelichting bij wetsvoorstellen.

4. Uitgangspunten voor vormgeving en positionering regeldruktoetsing

De vormgeving en reikwijdte van het toekomstige regeldrukbeleid is uiteraard aan een volgend kabinet. Toch kunnen op basis van lopende ontwikkelingen en de analyse van het huidige regeldrukbeleid wel enkele richtinggevende uitgangspunten voor de toekomst van de regeldruktoetsing worden genoemd.

Het blijft op de eerste plaats van belang dat het regeldrukbeleid voortbouwt op het streven naar verinnerlijking van regeldruk en de stappen die de departementen de afgelopen jaren hebben gezet bij het in kaart brengen van regeldrukeffecten. Daarbij verdient het aandacht om te onderzoeken of de aandacht voor deze aspecten ook eerder ('stroomopwaarts') in het beleids- en wetgevingsproces een plek kan krijgen, zodat deze in de besluitvorming goed kunnen worden meegewogen.

Varianten voor vormgeving van de regeldruktoetsing

Een impuls aan de kwaliteit van de toetsing kan op meerdere manieren worden gegeven. Startpunt daarbij is steeds dat aanvullend op primaire verantwoordelijkheid van departementen voor het in kaart brengen van regeldrukeffecten er een vorm van toetsing van deze effecten plaatsvindt. Hierbij zijn grofweg drie varianten denkbaar:

1. Departementaal toezicht op de effecttoetsing,
2. Interdepartementaal toezicht op de effecttoetsing en
3. Toezicht op de regeldruktoetsing door een externe en onafhankelijke instantie.

Optie 1

De eerste variant sluit nauw aan bij de eigen departementale verantwoordelijkheid voor het goed in kaart brengen van de regeldrukeffecten in de regeldrukparagraaf van de memorie van toelichting bij wet- en regelgeving. In deze variant organiseren de departementen zelf het toezicht op de uitvoering van de regeldruktoetsing, bijvoorbeeld in een departementale regeldrukcommissie. Deze variant sluit nauw aan op het streven van verdere verinnerlijking van de aandacht voor regeldruk bij de departementen. De toets en het toezicht daarop wordt immers gedaan vanuit een grote materiekennis en aansluiting op de departementale werkprocessen. In deze variant ontbreekt echter het 'vreemde-ogen-dwingen principe' dat zorgt voor een check op de

⁶ OECD, Regulatory policy outlook 2015

in kaart gebrachte gegevens. Ook het ontbreken van uniformiteit in de processen en het gebrek aan externe validering van de effecten kan als nadeel worden gezien.

Optie 2

In de tweede variant wordt het toezien op de departementale toetsing van de regeldrukeffecten gedaan door een hoog ambtelijke interdepartementale commissie. Deze commissie draagt ook zorg voor de monitoring van de prestaties van individuele departementen en de kalibratie van de regeldrukregistratie in de regeldrukparagrafen. Het 'vreemde-ogen-dwingen' principe wordt daarbij interdepartementaal georganiseerd. In de praktijk betekent dit dat voorafgaand aan de verschillende voorportalen en onderraden wetsvoorstellen door deze hoog ambtelijke interdepartementale commissie worden gezien. Met deze variant is in het verleden al gewerkt door instelling van een collegiale toetsing in de Commissie Effect Toetsing. Deze commissie is echter na een jaar opgeheven omdat het lastig bleek de constante stroom van voorstellen van wet- en regelgeving zo te organiseren dat de ambtelijke commissie hier effectief op kon toezien. Ook ontbrak het de commissie aan doorzettingsmacht. Het vaak technische karakter van de regeldruktoets was hierbij een extra complicerende factor. Georganiseerd als interdepartementaal proces ontbrak het ook aan de nodige transparantie naar buiten toe.

Optie 3

In de derde variant wordt het toezicht op de toetsing regeldrukeffecten uitgevoerd door een externe en onafhankelijk impact assessment board. Deze variant doet het meest recht aan het 'vreemde-ogen-dwingen principe' en sluit zo het meest aan bij de onafhankelijke toetsing van regeldrukeffecten zoals die zich internationaal manifesteert. De onafhankelijke externe toetsing staat daarbij ook borg voor de transparantie van de regeldrukeffecten naar het bedrijfsleven en de burgers toe. Dit biedt hen de mogelijkheid de impact van de voorgenomen regels af te wegen en een reactie hierop tijdig bij de besluitvorming over de voorgenomen wet- en regelgeving in te brengen.

Robuuste organisatie van de toetsing

Het externe en onafhankelijk opereren van deze toetsingsorganisatie hoeft zich niet automatisch door te vertalen in een zelfstandige status. Waar het om draait is immers de onafhankelijke oordeelsvorming. Met het oog op het borgen van de robuustheid en het faciliteren van een kennissynergie zou zelfs gezien moeten worden of het wenselijk is deze taak onder te brengen bij een bestaande organisatie met een onafhankelijke adviesrol ten aanzien van voorgenomen wet- en regelgeving.

5. De toekomst van de strategische advisering

In een regeldrukbeleid gericht op de ervaren regeldruk van burgers, bedrijven en professionals is ook de strategische advisering voor de aanpak van bestaande wet- en regelgeving van groot belang. De uitkomsten van de evaluatieonderzoeken en een versterking van de merkbaarheid van het beleid pleit ervoor dat in deze functie meer aansluiting wordt gezocht bij het organiseren van deze inbreng dichterbij de burgers en het bedrijfsleven zelf. De recente ervaringen met de maatwerkaanpak van ervaren sectorale regeldruknelpunten en de sectorale toezichttafels laten zien dat dit goede resultaten oplevert.

In lijn hiermee ligt het voor de hand om de inbreng vanuit de ervaren knelpunten dichterbij de doelgroepen van het regeldrukbeleid te organiseren en hun vertegenwoordigers te vragen het kabinet te adviseren over de aanpak van knelpunten in de bestaande wet- en regelgeving. Voor de doelgroep bedrijven gaan de gedachten uit naar het aangaan van een samenwerkingsverband met VNO-NCW en MKB Nederland om samen en eventueel aangevuld vanuit de wetenschap een adviesorgaan in te richten voor het regeldrukbeleid. In het verleden zijn met de commissie Wientjes en de commissie Stevens bij de aanpak van de regeldruk voor bedrijven ook al goede ervaringen opgedaan met een dergelijke externe advisering.

Ten aanzien van de strategische advisering voor de doelgroep burgers wordt een andere route gekozen. Dit houdt verband met de zeer grote diversiteit van deze doelgroep. Veel van de contacten tussen de overheid en burgers worden echter gereguleerd door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Om die reden kiest het kabinet ervoor om de strategische adviesfunctie, voor

zover Awb gerelateerd, bij de in te richten Regieraad Algemene wet bestuursrechtbeleid te beleggen. Deze Regieraad onder leiding van professor Scheltema krijgt de taak om de overheid te adviseren over innovatieve werkwijzen die bijdragen aan een betere dienstverlening aan burgers en een responsieve overheid.