

Vergaderjaar 2005–2006

30 605

Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	3.2	Verklaringen	21
			3.2.1	Informatieverplichtingen werden niet altijd gehandhaafd en/of door ondernemers nageleefd	22
1	Inleiding	7			
1.1	Doelstelling kabinet	7			
1.2	Opzet onderzoek	8	3.2.2	Ondernemers handhaven voor eigen doeleinden bepaalde administratieve processen	22
1.2.1	Probleemstelling	8			
1.2.2	Reikwijdte van het onderzoek	8			
1.2.3	Onderzochte maatregelen	8	3.2.3	De bron van de informatieverplichting verschuift van de overheid naar een andere actor	23
1.2.4	Onderzoeksmethode	9			
1.3	Verantwoordelijke bewindspersonen	10			
1.4	Opzet rapport	10	3.2.4	De effectuering van lastenreductie als gevolg van nieuwe wettelijke mogelijkheden heeft tijd nodig	24
2	Meetmethode kabinet	12			
2.1	Beleidsinstrumenten	12	3.2.5	Eenmalige aanpassingskosten wegen voor het bedrijfsleven zwaar	24
2.1.1	Handleiding «Meten is weten»	12			
2.1.2	Toetsing nulmetingen door gemengde commissies	14	3.3	Conclusies	25
2.1.3	Adviescollege terugdringing administratieve lasten (Actal)	14	4	Aanbevelingen	26
2.2	Beleidsuitvoering	15	4.1	Verbetering communicatie en beleidsinformatie	26
2.2.1	Nulmetingen en reductiedoelstellingen	15	4.2	Selectie van maatregelen	27
2.2.2	Getroffen maatregelen	16			
2.2.3	Voorbeeld van lastenreductie conform beleidskader	17	5	Kabinetsreactie en nawoord	28
2.2.4	Ontwikkelingen in het beleid	17	5.1	Reactie kabinet	28
2.3	Fouten in de toepassing van het beleidskader	18	5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	28
2.3.1	Reductie bestaande wetgeving	18			
2.3.2	Compensatie voor nieuwe wetgeving	19			
2.4	Conclusies	20	Bijlage 1	Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	30
			Bijlage 2	Geselecteerde reductiemaatregelen en nieuwe wetgeving	31
3	Merkbare effecten bedrijfsleven	21	Bijlage 3	Actal-advies	35
3.1	Neerslag van beleid	21			

SAMENVATTING

Het kabinet wil de regelzucht en bureaucratie in Nederland terugdringen. Daartoe heeft het kabinet een ambitieuze doelstelling geformuleerd waarin staat dat de administratieve lasten van het bedrijfsleven structureel met 25% dienen te verminderen ten opzichte van 31 december 2002. Dit betekent een reductie van de administratieve lasten voor bedrijven met € 4,1 miljard in de periode 2003–2007. Bij deze reductie gaat het zowel om het verminderen van de administratieve lasten uit *bestaande* regelgeving als om het compenseren van nieuwe administratieve lasten uit *voorgenomen* regelgeving.

De Algemene Rekenkamer heeft voor 24 maatregelen (uit de periode 2003 en 2004) die genomen zijn om de administratieve lasten terug te dringen onderzocht of het kabinet zijn afspraken met de Tweede Kamer is nagekomen. Vervolgens is nagegaan welk merkbaar effect de maatregelen tot lastenreductie voor het bedrijfsleven hebben gehad.

Kabinet voldoet aan afspraken met Tweede Kamer

Het kabinet heeft met de handleiding *Meten is weten* een uniform, rijksbreed beleidskader geïmplementeerd. Zowel nationaal als internationaal zijn er voorbeelden van navolging van deze aanpak. Over de uitvoering van het beleid zijn afspraken gemaakt met de Tweede Kamer. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het kabinet de afspraken die het met de Tweede Kamer heeft gemaakt, grotendeels is nagekomen. Dit geldt voor zowel de afspraken over de te treffen reductiemaatregelen als voor de afspraak om nieuwe wetgeving te compenseren. De reductiemaatregelen die het kabinet aan de Tweede Kamer heeft voorgelegd, zijn nagenoeg allemaal uitgevoerd. Ook hebben we vastgesteld dat de berekeningen, zowel voor de lastenreducties als gevolg van de getroffen maatregelen als voor de noodzakelijke compensatie van nieuwe wetgeving, voor het merendeel in overeenstemming zijn met de voorgeschreven berekeningswijze uit de handleiding *Meten is weten*.

Merkbare lastenreductie valt bij het bedrijfsleven lager uit

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe de reductiemaatregelen in het bedrijfsleven uitwerken. Uit dit onderzoek blijkt dat het kabinetsbeleid minder merkbaar effect heeft voor het bedrijfsleven dan uit de kabinetsrapportages valt op te maken. In het onderzoek zijn hiervoor de volgende verklaringen gevonden:

- Geschrapte informatieverplichtingen werden voorheen niet altijd voor 100% door ondernemers nageleefd;
- Bedrijven handhaven voor eigen doeleinden bepaalde administratieve processen, ook al bestaat daar geen wettelijke verplichting meer toe;
- Informatieverplichtingen worden, nadat ze door de overheid zijn geschrappt, opgelegd door actoren in de sector zelf;
- Het duurt enige tijd voordat ondernemers gebruik maken van nieuwe wettelijke mogelijkheden voor lastenreductie;
- Eenmalige aanpassingskosten wegen voor het bedrijfsleven zwaar.

Belangrijkste aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer constateert dat het kabinet vooruitgang heeft geboekt in het streven bureaucratie en regeldruk in Nederland te verminderen. Om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te reduceren heeft het kabinet een beleidskader ontwikkeld waarmee de ontwikkeling van de administratieve lasten kan worden gevolgd. Mede op basis van dit kader heeft het kabinet maatregelen genomen die de

administratieve-lastendruk voor ondernemers daadwerkelijk hebben verminderd. De Algemene Rekenkamer moedigt het kabinet aan om op de ingeslagen weg verder te gaan. Zij meent wel dat in de toekomst verbeteringen nodig zijn in de communicatie met het (georganiseerde) bedrijfsleven over de gerealiseerde lastenreducties om te hooggespannen verwachtingen van het bedrijfsleven weg te nemen. Daarom bevelen wij aan:

- dat het kabinet in de communicatie van haar beleid meer aandacht schenkt aan de mate waarin de maatregelen voor het bedrijfsleven merkbaar zijn;
- dat het kabinet bij de selectie van lastenreductiemaatregelen meer ruimte dan nu geeft aan advies vanuit het bedrijfsleven, opdat die wet- en regelgeving waar het bedrijfsleven het meest last van heeft, voldoende wordt betrokken in de wegging van het kabinet.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

In reactie op het onderzoek zegt het kabinet te beseffen dat de beleefde lastenvermindering een belangrijke indicator is voor het succes van het ingezette beleid. In het traject van verdere verbetering van de opgebouwde infrastructuur en meetmethodiek zal het kabinet hieraan aandacht besteden. Ook zegt het kabinet toe om in de verdere uitwerking van het reductiebeleid uitdrukkelijk in te gaan op de rol die het bedrijfsleven in dit proces kan gaan vervullen. De Algemene Rekenkamer kan zich vinden in de benadering van het kabinet om de aanbevelingen mee te nemen in het verdere beleidsproces.

1 INLEIDING

1.1 Doelstelling kabinet

Veel wetten en regels van de overheid brengen voor het bedrijfsleven in Nederland «administratieve lasten» met zich mee. Het zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan informatieverplichtingen die uit wetten en regels voortvloeien. Deze verplichtingen betreffen het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

De rijksoverheid spant zich al enkele decennia in om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. Verschillende commissies hebben hiervoor in de loop der tijd aanbevelingen gedaan (de commissie Grapperhaus in 1986; de commissie Slechte in 1998). Vanaf begin jaren negentig hebben de opeenvolgende kabinetten ambitieuze doelstellingen geformuleerd om de administratieve-lastendruk voor het bedrijfsleven te verminderen, tot op heden echter zonder structureel resultaat (Ministerie van Financiën, 2004).

Ook in het regeerakkoord van het tweede kabinet Balkenende is de reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven benoemd tot beleidsprioriteit. In dit kader zijn vier beleidslijnen uitgezet (Ministerie van Financiën, 2004):

1. Het kabinet heeft een aantal projecten benoemd waarin speciaal wordt gekeken naar administratieve-lastenproblematiek die de individuele departementen overstijgt. Het gaat dan bijvoorbeeld om vergunningen, subsidies en toezicht.
2. Het kabinet continueert het programma «ICT en Administratieve Lastenverlichting», kortweg ICTAL, dat in 2002 is gestart. Binnen dit programma werken overheid en bedrijfsleven samen om een centrale ICT-infrastructuur te ontwikkelen waarmee de informatie- en gegevensuitwisseling tussen bedrijfsleven en overheid kan worden vereenvoudigd, zodat de administratieve rompslomp bij het bedrijfsleven vermindert (Ministerie van Economische Zaken, 2003).
3. Het kabinet ontplooit initiatieven om de administratieve lasten die een gevolg zijn van Europese wetgeving, te verlagen.
4. Het kabinet wil in de huidige kabinetsperiode (2003–2007) de administratieve-lastendruk voor het bedrijfsleven met een kwart verminderen ten opzichte van 31 december 2002. Op deze peildatum bedroegen de lasten volgens het kabinet ongeveer € 16,4 miljard (Ministerie van Financiën, 2004). In 2007 moet dit bedrag met € 4,1 miljard zijn teruggebracht tot € 12,3 miljard. Bij deze reductie gaat het zowel om het verminderen van de administratieve lasten uit *bestaande* regelgeving als om het zoveel mogelijk beperken van de administratieve lasten uit *voorgenomen* regelgeving. Mocht nieuwe wetgeving tóch administratieve lasten met zich meebrengen, dan moeten deze worden gecompenseerd door extra reductiemaatregelen.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer richt zich op de vierde beleidslijn. De overige drie beleidslijnen komen in dit rapport niet aan de orde.

1.2 Opzet onderzoek

1.2.1 Probleemstelling

De Algemene Rekenkamer heeft van juni tot en met november 2005 onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het kabinetsbeleid dat gericht is op de doelstelling de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met 25%, zijnde € 4,1 miljard, te reduceren. We hebben voor de periode 2003 en 2004 onderzocht of het kabinet zijn afspraken met de Tweede Kamer is nagekomen. Vervolgens is gekeken of de maatregelen tot lastenreductie bij het bedrijfsleven merkbaar waren.

1.2.2 Reikwijdte van het onderzoek

Wij concentreren ons in dit onderzoek op de kabinetsafspraken en de effecten die het kabinetsbeleid heeft op de lasten van het bedrijfsleven. Wij zeggen niets over de effecten die het lastenreductiebeleid heeft binnen de overheid zelf. Wij realiseren ons dat die effecten er zijn: waar regels en wetten worden geschrapt, kan de overheid besparen op de kosten die zij moet maken voor het uitvoeren en handhaven daarvan. De doelstellingen van het reductiebeleid en de kabinetsrapportages over de gerealiseerde lastenreducties laten dergelijke effecten buiten beschouwing. In lijn daarmee komen deze effecten ook in dit onderzoek niet in beeld.

1.2.3 Onderzochte maatregelen

We hebben alleen maatregelen onderzocht die inmiddels al tot een aanwijsbaar resultaat bij het bedrijfsleven geleid zouden moeten hebben. Dit zijn de 59 maatregelen die in 2003 en 2004 door het kabinet zijn ingevoerd om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen (Ministerie van Financiën, 2005a).¹

Van deze maatregelen waren er 29 van toepassing op het totale bedrijfsleven. Daaruit hebben wij de tien maatregelen geselecteerd die volgens het kabinet de grootste lastenreductie hebben opgeleverd. Verder hebben we tien reductiemaatregelen geselecteerd die betrekking hadden op specifieke sectoren, te weten de sectoren zorg, agro en verder de sector financiële markten en de autobranche. Bijlage 2 geeft een overzicht van de twintig door ons geselecteerde reductiemaatregelen.

Voor elk van deze twintig maatregelen hebben wij onderzocht of zij conform de kabinetsafspraken zijn berekend en hoe ze hebben uitgedaakt in het bedrijfsleven. De in het onderzoek betrokken maatregelen zijn volgens het kabinet tezamen goed voor een reductie van administratieve lasten van € 657 miljoen in de periode 2003–2004. Dit is ruim 70% van de totale reductie die volgens het kabinet in de periode 2003–2004 is gerealiseerd.²

Zoals hiervoor vermeld, wil het kabinet de eventuele administratieve lasten van nieuwe wetgeving compenseren door extra reductiemaatregelen. Naar de naleving en effectiviteit van deze beleidslijn hebben we eveneens onderzoek gedaan. Van de veertien nieuwe regelingen uit 2003 en 2004 hebben we op grond van de hiervoor genoemde criteria vier regelingen geselecteerd.³ Ook deze regelingen zijn opgenomen in bijlage 2. We hebben niet de volledigheid van de compensatie onderzocht. Wel hebben we gekeken hoe deze administratieve lasten in het bedrijfsleven hebben uitgedaakt.

¹ Deze maatregelen behelzen niet alleen het schrappen of wijzigen van wet- en regelgeving, maar ook het stimuleren van ondernemers om efficiënter om te springen met de informatieverplichting en die zij van overheidswege opgelegd krijgen.

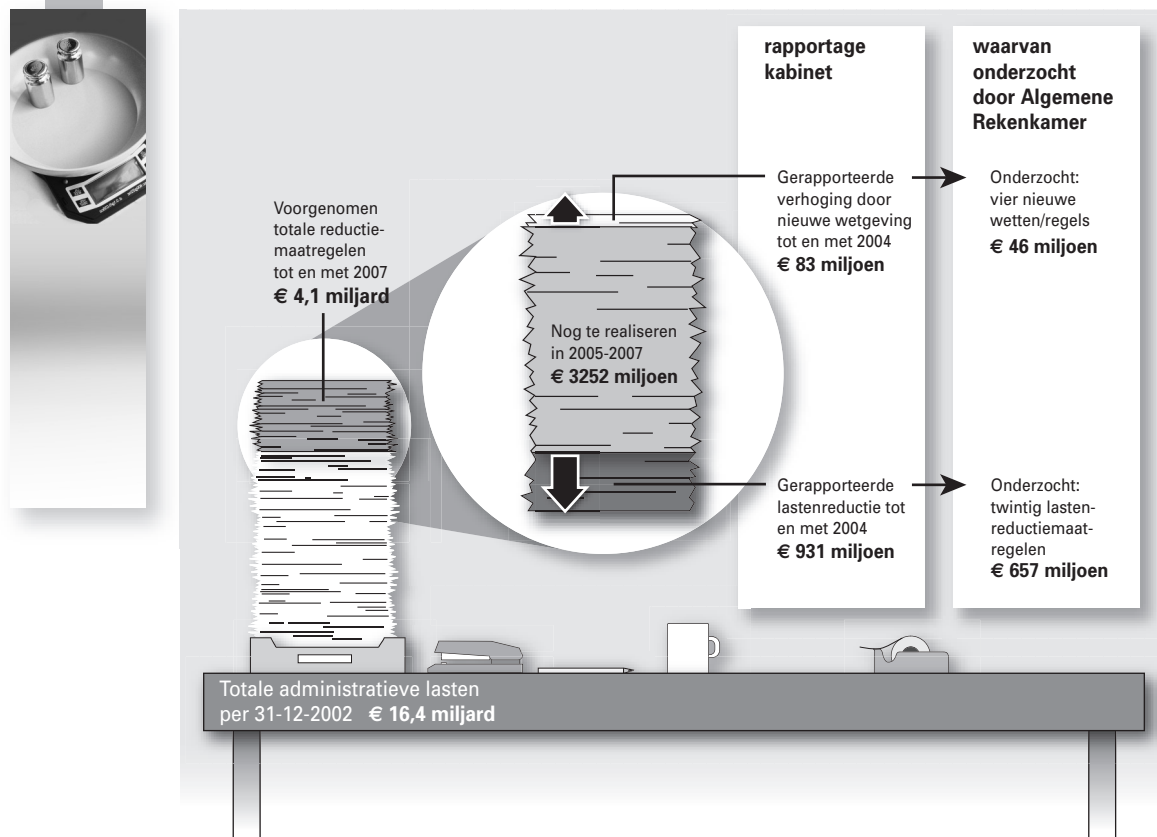
² Het kabinet heeft gerapporteerd dat in 2003 en 2004 de administratieve lasten met € 931 miljoen zijn verminderd (Ministerie van Financiën, 2005b). Dit is 22,7% van de totale doelstelling van € 4,1 miljard in 2007.

³ De vier onderzochte nieuwe regelingen beslaan in totaal € 46 miljoen aan nieuwe administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Dit is 55% van het totaal aan nieuwe administratieve lasten in 2003 en 2004.

De hiervoor geschetste selectie van onderzochte maatregelen wordt in figuur 1 schematisch weergegeven.

Onderzochte maatregelen

Figuur 1



1.2.4 Onderzoeksmethode

Voor het verzamelen van de voor ons onderzoek benodigde gegevens hebben we verschillende methoden gehanteerd.

Om te beginnen hebben we gesprekken gevoerd met de departementen die betrokken waren bij de door ons geselecteerde twintig reductie-maatregelen en de vier gevallen van nieuwe wetgeving.¹ In samenspraak met deze departementen hebben we voor elke maatregel vastgesteld (a) wat de maatregel precies inhoudt, (b) welke lastenreductie voor het bedrijfsleven dat volgens het kabinet heeft opgeleverd en (c) hoe de berekening daarvan is onderbouwd.

Het ontstane beeld hebben we voorgelegd aan het bedrijfsleven. Hiertoe

¹ Dit betrof de volgende departementen: Ministerie van Financiën, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), Ministerie van Justitie, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

hebben we in de periode augustus tot en met november 2005 ongeveer tachtig interviews gehouden met personen die in de praktijk te maken hebben met de lastenreductiemaatregelen van het kabinet: vertegenwoordigers van branche- en koepelorganisaties en ondernemers uit het groot-, midden- en kleinbedrijf. In de interviews hebben we voor elk van de twintig door ons onderzochte reductiemaatregelen gevraagd hoe deze volgens de direct betrokkenen in de praktijk van de ondernemer hebben uitgepakt.

Vervolgens hebben we deze ervaringsgegevens uit het bedrijfsleven op verschillende manieren gevalideerd met een nadere feitelijke onderbouwing. Bij een aantal maatregelen hebben we de merkbare lastenreductie voor het bedrijfsleven afgeleid uit overheidsrapportages, zoals Tweede Kamerstukken en inspectierapporten. Voor andere maatregelen hebben we de lastenreductie vastgesteld op basis van expertinterviews of enquêtes onder een steekproef van organisaties en bedrijven.

Ons onderzoek naar de uitwerking van de reductie van de administratieve lasten in het bedrijfsleven is gebaseerd op de ontwikkeling van de lasten zoals ondernemers die hebben waargenomen; de vergaarde ervaringsgegevens zijn geverifieerd aan de hand van feitelijke gegevens.

Na de afronding van het onderzoek hebben we de uitkomsten en de conclusies besproken met vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven in een expertmeeting.

1.3 Verantwoordelijke bewindspersonen

Het merendeel van de ministeries draagt bij aan de doelstelling om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met 25%, zijnde € 4,1 miljard, te reduceren.¹ Per ministerie is de betreffende bewindspersoon verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid.

De coördinerende verantwoordelijkheid voor het realiseren van de reductiedoelstelling ligt bij de minister van Financiën. Onder zijn verantwoordelijkheid voert de Interdepartementale Projectgroep Administratieve Lasten (IPAL) de ambtelijke regie.

1.4 Opzet rapport

De onderzoeksresultaten worden in twee hoofdstukken beschreven.

In hoofdstuk 2 richten we ons op het beleid waarmee het kabinet zijn doelstellingen voor administratieve-lastenreductie wil realiseren. We beschrijven eerst de instrumenten die het kabinet hiervoor inzet en de manier waarop het kabinet de behaalde resultaten meet. Vervolgens beoordelen we in welke mate het kabinet het eigen beleid heeft uitgevoerd. Bij deze beoordeling gaan we uit van de afspraken die door het kabinet en de Tweede Kamer zijn gemaakt over de methodiek om de administratieve lasten te meten.

In hoofdstuk 3 presenteren wij, als aanvullend onderzoek, de neerslag van het beleid bij het bedrijfsleven. Wij realiseren ons dat dit geen onderdeel is van de doelstelling van het overheidsbeleid inzake reductie van de administratieve lastendruk. Wij zijn bij dit onderzoek overigens uitgegaan van de door het kabinet vastgestelde definitie van administratieve lasten.

¹ Alleen de departementen van Buitenlandse Zaken en Defensie geven geen bijdrage aan de reductiedoelstelling van het kabinet.

In hoofdstuk 4 doen we enkele aanbevelingen aan de betrokken bewinds-
personen.

De minister van Financiën heeft op 1 juni 2006 op het onderzoek gereaa-
geerd, namens het kabinet. Een samenvattende weergave van deze
reactie en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in
hoofdstuk 5.

2 MEETMETHODE KABINET

In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Balkenende is de doelstelling vastgelegd om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven structureel met 25%, zijnde € 4,1 miljard, te reduceren. Voor de uitvoering van deze doelstelling heeft het kabinet een beleidskader ontwikkeld. In § 2.1 belichten we de belangrijkste instrumenten uit dit beleidskader. Aansluitend bespreken we in § 2.2 hoe deze instrumenten door het kabinet worden ingezet. We illustreren daarbij de door het kabinet gewenste uitwerking van het beleid met behulp van een voorbeeld uit de praktijk en we bespreken een aantal ontwikkelingen in het administratieve-lastenreductiebeleid.

In sommige gevallen blijkt het kabinet het beleidskader niet juist te hebben toegepast bij de bepaling van de hoogte van de behaalde lastenreductie, dan wel bij de bepaling van de hoogte van de administratieve lasten van nieuwe wet- en regelgeving. We bespreken deze gevallen in § 2.3. We sluiten in § 2.4 het hoofdstuk af met conclusies.

2.1 Beleidsinstrumenten

2.1.1 Handleiding *Metten is weten*

Om vast te kunnen stellen of de doelstelling van 25% lastenreductie in de periode 2003–2007 verwezenlijkt wordt, heeft het kabinet kwantitatieve gegevens nodig. In de eerste plaats is kwantitatief inzicht vereist in de «nulsituatie»: de omvang van de administratieve lasten voortvloeiend uit de op 31 december 2002 bestaande wet- en regelgeving. In de tweede plaats is het noodzakelijk om zicht te hebben op de veranderingen die reductiemaatregelen en/of nieuwe regelgeving teweegbrengen in de kwantitatieve omvang van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Voor het verkrijgen van beide soorten gegevens (nulsituatie en bereikte veranderingen) moeten metingen worden gedaan. Het is belangrijk dat zulke metingen uniform, aan de hand van steeds dezelfde aannames, gebeuren. De ministeries hebben daarom in 2003 in samenwerking met het Adviescollege terugdringing administratieve lasten (Actal; zie § 2.1.2) en enkele gespecialiseerde onderzoekbureaus een standaard vastgesteld die bij alle metingen is (en wordt) gehanteerd.

Deze standaard is vastgelegd in de handleiding *Metten is weten*. Deze handleiding geeft een eenduidige definitie van administratieve lasten en schrijft een methode voor de uniforme meting voor. De Tweede Kamer is op 9 april 2004 per brief geïnformeerd over de handleiding en de daarin opgenomen definitie en meetmethode (Ministerie van Financiën, 2004).

Definitie van administratieve lasten

De handleiding *Metten is weten* definieert administratieve lasten voor het bedrijfsleven als: «de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid.» Administratieve lasten hebben derhalve uitsluitend betrekking op informatieverplichtingen en moeten worden onderscheiden van de financiële en inhoudelijke verplichtingen van de overheid.

Financiële, inhoudelijke en informatieverplichtingen als gevolg van wet- en regelgeving

Financiële verplichtingen (fiscale, premie- en vergunningslasten): hierbij gaat het bijvoorbeeld om de betaling van belastingen (loonbelasting), premies (werknemersverzekeringen), en leges (de kosten van een vergunning).

Inhoudelijke verplichtingen (nalevingslasten): hier gaat het om de kosten die gemaakt moeten worden voor bijvoorbeeld: de aanschaf van roetfilters voor auto's op grond van milieuregels, het aanbrengen van voorzieningen voor werknemers uit hoofde van arboregeling, het verwerven van vakkennis die benodigd is om een wettelijk vereist diploma te behalen.

Informatieverplichtingen (administratieve lasten): dit zijn bijvoorbeeld de kosten die voortvloeien uit: het rapporteren over de uitkomst van emissiemetingen, het opstellen van arborapportages, het tonen van een bepaald diploma.

Meting van administratieve lasten

Voor de meting van administratieve lasten is in de handleiding *Metten is weten* een standaardkostenmodel opgesteld. De administratieve lasten worden in dit model bepaald door de kosten op te tellen van alle handelingen die nodig zijn om aan de informatieverplichting te voldoen. Aan de basis van de meting van de administratieve lasten staat dus de identificatie van de noodzakelijke handelingen.¹ Op deze handelingen wordt een formule toegepast waardoor uiteindelijk de kosten per handeling worden bepaald.

Formule ter bepaling van de kosten per handeling

Totale kosten van de handeling = $P \times Q$, waarin:

- P (kosten per handeling) = tarief \times tijd,
Tarief = uurtarief van de persoon (intern of extern) die de handeling uitvoert;
Tijd = aantal uur die het de persoon kost om de handeling uit te voeren.
- Q (aantal maal per jaar waarin de handeling wordt uitgevoerd) = aantal bedrijven \times frequentie
Aantal bedrijven = het aantal bedrijven waarop de regelgeving van toepassing is;
Frequentie = het aantal maal dat een bedrijf een handeling per jaar uitvoert.

Vooronderstellingen bij de meting van administratieve lasten

De handleiding *Metten is weten* bevat verder afspraken omtrent de uitgangspunten bij de meting van administratieve lasten. Voor de opstelling van de nulmetingen zijn dit onder meer de volgende afspraken:

- De administratieve lasten worden geraamd op basis van de aanname dat de wetgeving voor 100% wordt nageleefd;
- De kosten van registraties met een gemengde functie (registraties waarbij de informatieverplichting die de wet aan ondernemers stelt samenvalt met de informatiebehoefte die ondernemers op grond van hun eigen bedrijfsvoering hebben) worden volledig aan desbetreffende wet- en regelgeving als administratieve last toegerekend;
- Vrijwilligheid speelt geen rol bij de bepaling of informatiekosten wel of niet tot de administratieve lasten worden gerekend.

Voor de bepaling van de ontwikkeling in administratieve lasten als gevolg van wijzigingen in de wet- en regelgeving zijn de volgende afspraken in de handleiding opgenomen:

- Administratieve-lastenreducties en -toenames worden als volledig gerealiseerd beschouwd met ingang van de datum van inwerking-treding. Voor reducties en toenames als gevolg van aanpassingen in

¹ Voorbeelden van handelingen zijn: «ontvangen van gegevens», «verzamelen van benodigde informatie», «uitvoeren van berekeningen», «archiveren van gegevens» en «printen van overzichten».

wet- en regelgeving, geldt de in het Staatsblad gepubliceerde datum van inwerkingtreding.¹

- Eenmalige kosten in het kader van een investering die het bedrijfsleven moet doen om aan een gewijzigde informatieverplichting te voldoen, moeten worden uitgesmeerd over de periode van afschrijving. Overige eenmalige kosten hoeven niet te worden gekwantificeerd.
- Mogelijke baten die bedrijven ondervinden bij de informatieverplichting, worden buiten beschouwing gelaten.

De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer laten weten dat de gekwantificeerde administratieve lasten op basis van de handleiding *Metten is weten* slechts een benadering van de werkelijke lasten voor het bedrijfsleven zijn (Ministerie van Financiën, 2004). In deze brief wijst hij op de enge definitie van administratieve lasten, die geen rekening houdt met de ontwikkeling van overige «irritante» lasten voor ondernemers. Ook wordt in de brief gewezen op de problematiek rond de «gemengde functies» van bepaalde informatieprocessen.

2.1.2 Toetsing nulmetingen door gemengde commissies

In de handleiding *Metten is weten* is vastgelegd op welke wijze de nulmetingen per ministerie moeten worden gedaan en op welke wijze de kwantitatieve effecten van wijzigingen in de wet- en regelgeving moeten worden bepaald. Om het draagvlak voor deze kwantitatieve aanpak bij het bedrijfsleven te waarborgen zijn de nulmetingen en de reductie-maatregelen op elk ministerie voorgelegd aan zogenaamde «gemengde commissies». In deze commissies zijn zowel het departement als het bedrijfsleven vertegenwoordigd.

Behalve bij de toetsing van de kwaliteit van de nulmetingen spelen de gemengde commissies ook een rol bij de keuze van de maatregelen om de administratieve lasten te reduceren en zien zij toe op de voortgang van de uitvoering van de maatregelen.

2.1.3 Adviescollege terugdringing administratieve lasten (Actal)

In mei 2000 heeft het kabinet het Adviescollege terugdringing administratieve lasten (Actal) ingesteld. Actal is een tijdelijk en onafhankelijk college dat adviezen verstrekt die moeten bijdragen aan een structurele verlaging van de administratieve lasten voor bedrijven. In 2003 is de instelling van Actal met drie jaar verlengd.

Actal adviseert het kabinet over de administratieve lasten van nieuwe wet- en regelgeving. Het college beziet of het ministerie een juist kwantitatief inzicht biedt in de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven. Tevens adviseert het college ministeries over alternatieve beleidsinstrumenten die op het gebied van de administratieve lasten minder belastend voor het bedrijfsleven zijn.

Per 1 januari 2005 is de bevoegdheid van Actal uitgebreid. Sindsdien spreekt het college zich ook uit over de administratieve lasten voor burgers.

Op 23 december 2005 heeft Actal advies uitgebracht over de mogelijkheden voor het verbeteren van de kwaliteit en toepassing van de meetmethodiek van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (zie bijlage 3). We betrekken dit advies in onze aanbevelingen (hoofdstuk 4).

¹ Deze afspraak is vastgelegd in een interne ambtelijke notitie «FAQ AL-overzicht» van de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten van 16 december 2005.

2.2 Beleidsuitvoering

2.2.1 Nulmetingen en reductiedoelstellingen

Op basis van de handleiding *Metten is weten* is per departement een nulmeting gedaan naar de omvang van de administratieve lasten als gevolg van de wet- en regelgeving op 31 december 2002. Het kabinet heeft vervolgens voor ieder departement een «administratieve-lastenplafond» vastgesteld: een grenswaarde waar de lasten voortvloeiend uit de wet- en regelgeving van dat departement onder moeten blijven. Deze situatie moet eind 2007 zijn gerealiseerd.

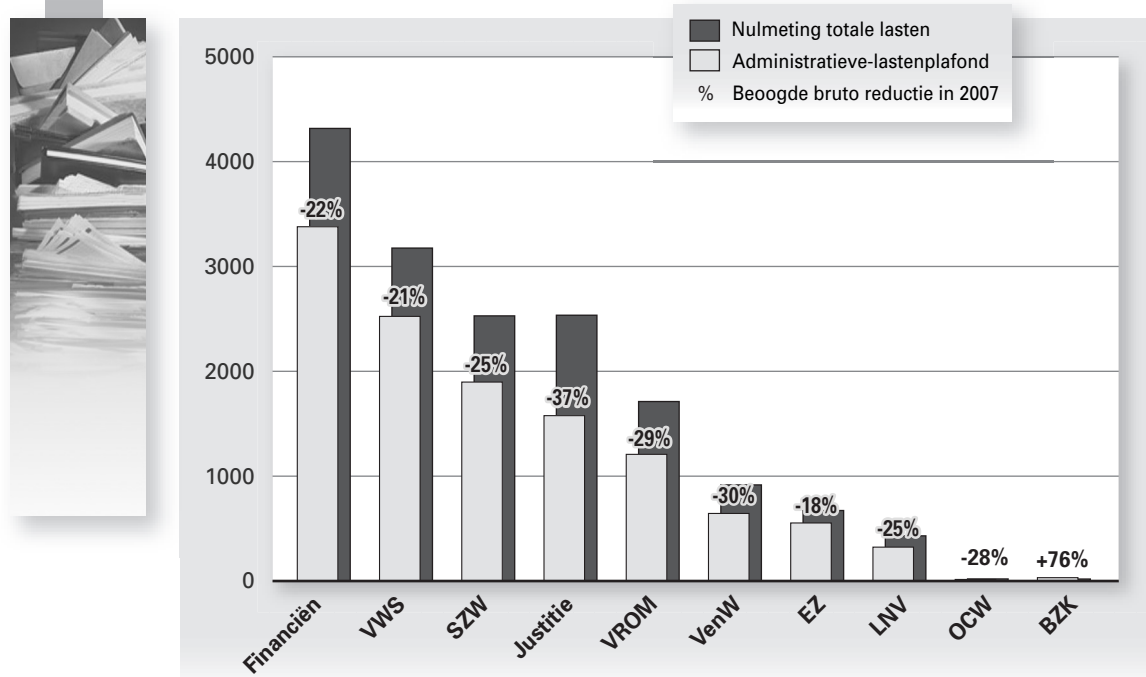
Om de administratieve lasten beneden dit plafond te krijgen zijn per departement reductiemaatregelen benoemd. De kabinetsrapportage van maart 2005 vermeldt 194 van dergelijke reductiemaatregelen (Ministerie van Financiën, 2005a). Deze maatregelen behelzen niet alleen het schrappen of wijzigen van wet- en regelgeving, maar ook het stimuleren van ondernemers om efficiënter om te springen met de informatieverplichtingen die zij van overheidswege opgelegd krijgen.

Figuur 2 geeft per departement inzicht in de beoogde ontwikkeling van de administratieve lasten als gevolg van deze maatregelen.

Overzicht nulmeting, reductiedoelstelling en administratieve-lastenplafond per departement

In miljoenen euro's

Figuur 2



2.2.2 Getroffen maatregelen

In zijn voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer van oktober 2005 constateert het kabinet dat de uitvoering van de geplande reductie-maatregelen op schema ligt (Ministerie van Financiën, 2005b). Eind 2004 is volgens het kabinet ruim € 931 miljoen aan netto-reductie gerealiseerd. De resterende € 3,2 miljard volgt in 2005, 2006 en 2007.

Twintig reductiemaatregelen die volgens het kabinet in 2003 en 2004 zijn genomen, heeft de Algemene Rekenkamer nader onderzocht. In § 1.2.3 zijn de selectiecriteria weergegeven. Het betreft de volgende ingrepen in wet- en regelgeving:

1. Wijziging tijdelijke regeling Legionellapreventie
2. Wijziging regeling Certificatie arbodiensten
3. Vervallen verplichting tot werkoverleg over arbeidsomstandigheden
4. Wijziging Auteurswet in verband met inning reprorecht
5. Afschaffen afdrachtvermindering lage lonen (SPAK)
6. Afschaffen feestgeschenkenregeling (inclusief amendement kerstpakketten)
7. Invoering elektronische aangifte omzetbelasting
8. Invoering elektronische aangifte winstbelasting
9. Vereenvoudiging regeling woon-werkverkeer
10. Invoering mogelijkheid van elektronische facturering
11. Aanpassing toezichtpraktijk Wet toezicht effectenverkeer
12. Aanpassing Wet toezicht beleggingsinstellingen
13. Aanpassing Wet financiële betrekkingen buitenland
14. Efficiënter inwinnen landbouwtellingsgegevens bij agrariërs
15. Schrapen hygiënevoorschriften voor veevervoer
16. Aanpassing honden- en kattenbesluit
17. Vervallen verplichting voor bezoekersregistratie landbouwbedrijven
18. Vervallen van machtigingen bij ziekenhuisopname
19. Aanpassing verplichte administratie kentekenbewijzen
20. Digitalisering afgifte deel II kentekenbewijs

Het kabinet rapporteert dat met deze maatregelen een reductie van de administratieve lasten is gemoeid van € 657 miljoen. Wij hebben vastgesteld dat de betreffende maatregelen daadwerkelijk zijn genomen.¹ Ook hebben we vastgesteld dat de reductiebedragen die aan deze maatregelen zijn gekoppeld, zijn gebaseerd op de handleiding *Met en is weten*. Voor nagenoeg alle maatregelen zijn berekeningen gemaakt waarbij de formule P×Q (zie § 2.1.1) juist is geoperationaliseerd. Slechts in enkele gevallen hebben wij fouten in de toepassing van de handleiding *Met en is weten* vastgesteld. In § 2.3 gaan wij hier nader op in.

Wij hebben ook vier gevallen van nieuwe wetgeving uit 2003 en 2004 onderzocht waarvoor het kabinet compenserende maatregelen dient te nemen. Het gaat om de volgende wettelijke maatregelen:

1. Amendement kerstpakketten
2. Invoering Wet toezicht trustkantoren
3. Uitbreiding Wet identificatie dienstverlening
4. Nieuwe hygiënevoorschriften voor geiten en schapen

¹ Alleen van de maatregel «Efficiënter inwinnen landbouwtellingsgegevens bij agrariërs» hebben wij geconstateerd dat deze nog niet is uitgevoerd. Hiermee is een bedrag van € 2,6 miljoen aan administratieve lasten-reductie dus (nog) niet in de praktijk gerealiseerd.

Het kabinet rapporteert een verhoging van de administratieve lasten als gevolg van deze nieuwe wetgeving van € 46 miljoen. Wij hebben geconstateerd dat dit bedrag is gebaseerd op een juiste toepassing van de

formule PxQ (zie § 2.1.1). Daarnaast hebben wij tijdens het onderzoek kennisgenomen van een nieuw geval van regelgeving waaruit nieuwe administratieve lasten voortvloeien die ten onrechte niet zijn opgenomen in de kabinetsrapportage. In § 2.3 gaan wij ook op dit geval nader in.

Op grond van deze bevindingen concluderen wij dan ook dat het kabinet de afspraken die het met de Tweede Kamer heeft gemaakt, grotendeels is nagekomen.

2.2.3 Voorbeeld van lastenreductie conform beleidskader

We hebben in het voorafgaande in abstracte zin het meetinstrumentarium besproken waarmee het kabinet het effect van genomen reductiemaatregelen bepaalt. Hoe werkt dit nu?

We illustreren hieronder de toepassing van het beleidskader van het kabinet aan de hand van een praktijkvoorbeeld.

Digitalisering tenaamstelling kentekenbewijzen: toepassing van Meten is weten

Voorheen moesten ondernemers in de autobranche regelmatig naar het postkantoor om kentekenbewijzen van verhandelde auto's op de juiste naam te laten overschrijven. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de kosten hiervan berekend op circa € 13,5 miljoen, op grond van de aanname dat het om 590 737 voertuigen per jaar gaat en dat de gang naar het postkantoor dertig minuten kost tegen een uurtarief van € 45. In 2003 heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ervoor gezorgd dat ondernemers een aansluiting kunnen krijgen op het computersysteem «Tenaamstelling Voertuigen» (TV), waarmee zij de overschrijving digitaal vanuit het eigen bedrijf kunnen afhandelen. De tijd die nodig is om een kenteken over te schrijven wordt hiermee teruggebracht tot acht minuten. De reductie aan lasten die het ministerie hiermee zou realiseren bedraagt circa € 9,8 miljoen ($590\,737 \times 22/60 \times € 45$).

Uit cijfers van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) blijkt dat in 2005 590 000 overschrijvingen via het TV-systeem verlopen. De door het ministerie gerapporteerde reductie is in dit geval dus gerealiseerd.

2.2.4 Ontwikkelingen in het beleid

Op het beleidsterrein van de administratieve-lastenreductie vinden sinds de start van het hiervoor beschreven lastenreductiebeleid ontwikkelingen plaats die gekenschetst kunnen worden als «verdieping» en «verbreding» van de aanpak. De kabinetsrapportage van oktober 2005 vermeldt nationale en internationale aanzetten in deze richting. We beschrijven kort de ontwikkelingen die gaande zijn.

In het kader van een «verdieping» van de aanpak van de lastenreductie werkt het Ministerie van Economische Zaken in pilots aan een methode om, analoog aan de methodiek voor de berekening van de administratieve lasten van het bedrijfsleven, ook de *nalevingskosten* te berekenen waarmee het bedrijfsleven te maken heeft. Deze methodiek zal deel gaan uitmaken van de bestaande bedrijfseffectentoets voor voorgenomen regelgeving.

Voorbeelden van een «verbreding» van het lastenreductiebeleid vormen volgens het kabinet de initiatieven die *andere overheden* nemen om de administratieve lasten te reduceren. Zo meldt het kabinet dat de infrastructuur voor de aanpak van de administratieve lasten door de Europese Commissie geleidelijk is versterkt, waardoor ook de administratieve lasten

op Europees niveau kunnen worden gemeten. Ook wordt navolging gemeld van de aanpak van het kabinet in OESO-verband. Ook op nationaal niveau is de aanpak van het lastenreductiebeleid volgens het kabinet verbreed, namelijk met nulmetingen naar de administratieve lasten als gevolg van regelgeving van provincies en gemeenten. In diverse gemeenten zijn projecten gestart om de administratieve-lastendruk voor ondernemers terug te dringen. Het kabinet noemt hierbij ook het «snoeiplan» dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft opgesteld.

Zelf neemt het kabinet in het kader van het actieprogramma «Andere Overheid» momenteel ook verscheidene initiatieven op andere terreinen. Zo is de methodiek van «meten is weten» op een vergelijkbare wijze toegepast voor de aanpak van de administratieve lasten voor de burger. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004). Verder zijn er initiatieven genomen om de bureaucratie en regeldruk binnen het publieke domein te reduceren. Met de VNG worden de mogelijkheden bezien voor een aanpak van de administratieve lasten die voortkomen uit medebewindstaken. Ook zijn programma's gestart om de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van regels door onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en politie te verminderen.

2.3 Fouten in de toepassing van het beleidskader

2.3.1 Reductie bestaande wetgeving

Niet in alle gevallen is het beleidskader, zoals dit is vastgelegd in de handleiding *Metten is weten*, juist toegepast bij de bepaling van de hoogte van de behaalde reductie. Wij zijn dergelijke tekortkomingen bij enkele reductiemaatregelen van het kabinet tegengekomen. In de betreffende gevallen is de behaalde reductie van administratieve lasten overschat.

Op grond van ons onderzoek van twintig maatregelen van de in totaal 194 getroffen maatregelen bevat de door het kabinet gerapporteerde reductie van € 657 miljoen als gevolg van fouten in de toepassing van het beleidskader een overschatting van ongeveer € 68 miljoen. Deze overschatting is als volgt opgebouwd:

- Het kabinet rapporteert dat met de invoering van het nieuwe rapportagekader voor de Wet financiële betrekkingen buitenland een lastenreductie is gemoeid van € 65,4 miljoen. In deze berekening is echter uitgegaan van verkeerde uitgangspunten waardoor de reductie met € 45 miljoen is overschat (zie kader). Deze overschatting maakt ook deel uit van de nulmeting uit 2002 en zou dus ook daar gecorrigeerd moeten worden. Indien deze aanpassing wordt uitgevoerd, dan heeft de geconstateerde overschatting minder invloed op de kabinetsdoelstelling in relatieve termen, namelijk 25% reductie ten opzichte van de nulmeting uit 2002.
- Het kabinet rapporteert dat met de wijziging in het rapportagekader op grond van de Wet toezicht beleggingsinstellingen een lastenreductie is gemoeid van € 11,4 miljoen. Wij hebben echter geen berekening aangetroffen die betrekking heeft op de betreffende maatregel. De hoogte van de reductie is onzeker en wij hebben deze derhalve niet meegenomen.
- De maatregel «Efficiënter inwinnen landbouwtellingsgegevens» is nog niet doorgevoerd. Hierdoor is de reductie van € 2,6 miljoen dus (nog) niet in de praktijk gerealiseerd.

- Voor twee maatregelen in de agrosector sluit het bedrag dat volgt uit de berekening van de lastenreductie, niet aan op het bedrag dat het kabinet rapporteert. De rapportage van het kabinet is als gevolg hiervan € 9,1 miljoen te hoog.¹

Nieuw rapportagekader Wet financiële betrekkingen buitenland

Om inzicht te krijgen in het financiële verkeer met het buitenland heeft de Nederlandsche Bank uit hoofde van de Wet financiële betrekkingen buitenland een rapportageverplichting opgelegd aan ondernemingen met internationale activiteiten. Met ingang van 1 april 2003 zijn deze voorschriften vervangen door de rapportagevoorschriften betalingsbalansrapportages. Met de maatregel zou volgens het kabinet een reductie van de administratieve lasten zijn gerealiseerd van € 65,4 miljoen. Deze reductie is berekend als het verschil tussen de nulmeting (€ 75 miljoen) en de éénmeting (€ 9,6 miljoen).

Wij constateren dat deze reductie onjuist is berekend als gevolg van een overschatting in de nulmeting die niet is herhaald in de éénmeting. In plaats van de gerapporteerde € 75 miljoen aan administratieve lasten in de nulmeting, was volgens ons sprake van maximaal € 30,1 miljoen. De lastenreductie bedraagt dan € 20,5 miljoen.

De overschatting in de nulmeting is gebaseerd op twee meetfouten. Ten eerste is het aantal personen dat bij grootbanken werd ingezet om aan de oude rapportageverplichting te voldoen gesteld op 34 fulltime equivalenten (fte). Drie van de vier grootbanken geven aan dat voor deze verplichting maximaal 15 fte werden ingezet. Daarnaast is in de nulmeting uitgegaan van 312 000 rapportages (HI-formulieren) dat jaarlijks werd ingestuurd. Uit gegevens van De Nederlandsche Bank blijkt echter dat in de praktijk jaarlijks ongeveer 138 000 formulieren binnenkwamen.

2.3.2 Compensatie voor nieuwe wetgeving

Het beleidskader, zoals dit is vastgelegd in de handleiding *Meten is weten*, is bij de bepaling van de hoogte van de administratieve lasten van nieuwe wet- en regelgeving in één door ons onderzocht geval niet juist toegepast. Zoals eerder vermeld houdt de kabinetsdoelstelling in dat de administratieve lasten van *nieuwe wet- en regelgeving* moeten worden gecompenseerd met extra reductiemaatregelen om te voorkomen dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven aan het eind van de kabinetsperiode boven het vastgestelde plafond uitkomen. De effectiviteit van deze aanpak hangt uiteraard af van de mate waarin de inschatting die het kabinet maakt van de nieuwe administratieve lasten, juist en volledig is.

Ons onderzoek richtte zich op de «juistheid» van de berekening van de administratieve lasten van vier gevallen van nieuwe wetgeving. Ons onderzoek bevatte geen toets op de «volledigheid» van de compensatie voor de nieuwe wet- en regelgeving uit de jaren 2003 en 2004. Toch bleek dat in één geval, als gevolg van een tekortkoming in de toepassing van dit beleidskader, de rapportage van het kabinet onvolledig is.

Wij baseren dit oordeel op onze analyse van de uitvoeringsregeling «Customer Due Diligence» van de Nederlandsche Bank die in 2003 in werking is getreden.² Het betreft een regeling van de Nederlandsche Bank die kredietinstellingen en verzekeraars verplicht tot het monitoren van hun klanten om witwaspraktijken te voorkomen waarvan de administratieve lasten worden geschat op € 60 miljoen (zie kader op de volgende pagina).

¹ Het betreft hier de volgende maatregelen: afschaffen bezoekersregister in Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten (€ 7,9 miljoen); wijziging Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten (€ 1,2 miljoen).

² Deze regeling maakte geen deel uit van de oorspronkelijke onderzoeksopzet. Wij hebben gedurende het onderzoek echter kennisgenomen van deze nieuwe ontwikkeling en achten de bevindingen van voldoende belang om ze op te nemen in dit hoofdstuk.

De Nederlandsche Bank heeft in 2003 in het kader van internationale afspraken omtrent «Customer Due Diligence» (CDD), oftewel klantenmonitoring, de regeling «CDD kredietinstellingen en verzekeraars» ingevoerd. Op grond van deze regeling dienen kredietinstellingen en verzekeraars beleid en procedures op te stellen om inzicht te krijgen in de klant.

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) komt tot een schatting van € 600 miljoen aan nieuwe lasten door de invoering van de CDD (Jaarverslag Nederlandse Vereniging van Banken, 2004). De NVB schat dat circa 10% van deze geschatte kosten betrekking heeft op handelingen ter identificatie van de cliënt. Dergelijke kosten vallen onder de definitie die het kabinet hanteert voor administratieve lasten. In de rapportage van het kabinet van nieuwe administratieve lasten worden deze nieuwe lasten echter niet vermeld, omdat het Ministerie van Financiën deze nieuwe lasten ten onrechte heeft opgevat als nalevingslasten.

2.4 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij het beleidskader beschreven dat het kabinet heeft ontwikkeld om invulling te geven aan de doelstelling om de administratieve lasten voor bedrijven met 25%, zijnde € 4,1 miljard, te reduceren.

Wij hebben vastgesteld dat het kabinet een methode voor de uniforme meting van de administratieve lasten heeft ontwikkeld. Verder heeft het kabinet verschillende instrumenten ingezet, zoals gemengde commissies en het adviescollege Actal, om draagvlak bij het bedrijfsleven te creëren voor de gekozen aanpak. Ook constateren we dat de gevolgde aanpak, zowel nationaal als internationaal, navolging heeft gekregen.

Op grond van ons onderzoek naar de uitvoering van het vastgestelde beleidskader, komen we tot de conclusie dat het kabinet de afspraken die het met de Tweede Kamer had gemaakt, grotendeels is nagekomen. Dit geldt voor zowel de afspraken over de te treffen reductiemaatregelen als de afspraak om nieuwe wetgeving te compenseren. De reductiemaatregelen die het kabinet aan de Tweede Kamer heeft voorgelegd, zijn nagenoeg allemaal uitgevoerd. Ook hebben we vastgesteld dat de berekeningen, zowel voor de lastenreducties als gevolg van de getroffen maatregelen als voor de noodzakelijke compensatie van nieuwe wetgeving, voor het merendeel in overeenstemming zijn met de voorgescreven berekeningswijze uit de handleiding *Metten is weten*.

In enkele gevallen is de handleiding niet juist toegepast. De Algemene Rekenkamer stelt dat de gerapporteerde reductie van € 657 miljoen hierdoor met circa € 68 miljoen is overschat. Deze overschatting is voor een deel ook onderdeel van de nulmeting. Daarnaast is de stijging van de administratieve lasten als gevolg van nieuwe wetgeving in één geval te laag ingeschat.

3 MERKBARE EFFECTEN BEDRIJFSLEVEN

In hoofdstuk 2 hebben we vastgesteld dat de administratieve lasten zich grotendeels hebben ontwikkeld zoals het kabinet heeft beoogd. Het kabinet heeft bij meting hiervan de handleiding *Meten is weten* nagenoeg correct toegepast. Met deze constatering zouden we kunnen volstaan.

In dit hoofdstuk geven we de uitkomsten van ons aanvullende onderzoek waarin we zijn nagegaan in hoeverre de neerwaartse ontwikkeling van de administratieve lastendruk ook is neergeslagen bij het bedrijfsleven. Zo'n benadering is maatschappelijk relevant, omdat het weergeeft in welke mate de lastenreductie merkbaar is geweest voor het bedrijfsleven.

Uit ons onderzoek blijkt dat de reductie van de administratieve lastendruk maar voor een deel neerslaat bij het bedrijfsleven (§ 3.1). We geven hiervoor in § 3.2 een aantal verklaringen. We sluiten het hoofdstuk in § 3.3 af met een samenvatting van de conclusies uit de voorgaande paragrafen.

3.1 Neerslag van beleid

We hebben voor elk van de vierentwintig door ons onderzochte lastenreductiemaatregelen van het kabinet (zie § 2.2.2) onderzocht in hoeverre de ontwikkeling in administratieve lasten die het kabinet rapporteert, ook bij ondernemers is terug te vinden. Hierbij zijn we uitgegaan van de definitie van administratieve lasten zoals deze is vastgelegd in de handleiding *Meten is weten*.

Uit dit deel van ons onderzoek kwam het volgende beeld naar voren: bij vijf van de vierentwintig maatregelen was de ontwikkeling in de administratieve lastendruk die het kabinet rapporteert, ook in dezelfde mate merkbaar voor ondernemers. Dit betreft de volgende maatregelen:

- Invoering elektronische aangifte omzetbelasting;
- Vereenvoudiging regeling woon-werkverkeer;
- Digitalisering afgifte deel II kentekenbewijs;
- Aanpassing honden- en kattenbesluit;
- Nieuwe hygiënevoorschriften geiten en schapen.

Bij de overige negentien maatregelen blijkt er sprake te zijn van een afwijking tussen de ontwikkeling in administratieve lasten die het kabinet rapporteert en de lastenontwikkeling die ondernemers ondervinden. In geval van reductiemaatregelen blijkt de reductie die bij ondernemers is neergeslagen geringer. In gevallen van nieuwe wetgeving blijkt de toename van de lasten waar het bedrijfsleven zich mee geconfronteerd ziet, groter dan het kabinet rapporteert.

3.2 Verklaringen

Als de neerslag van de reductiemaatregelen van administratieve lastendruk bij het bedrijfsleven afwijkt van de rapportages van het kabinet, dringt zich de vraag op: hoe komt dat?

We hebben in ons onderzoek de volgende verklaringen gevonden voor de afwijking tussen de meting van het kabinet en de merkbare reductie van de administratieve lasten voor de ondernemer.¹

- Geschrapte informatieverplichtingen werden voorheen niet altijd voor 100% door ondernemers nageleefd;

¹ De in dit hoofdstuk gegeven verklaringen zijn niet uitputtend. Er kunnen nog andere oorzaken worden onderscheiden waardoor de kabinetsrapportage niet aansluit bij de praktijk. Een verklaring die bijvoorbeeld in dit rapport verder niet aan de orde komt is de regel uit de handleiding *Meten is weten* dat de administratieve lasten van EU-verordeningen niet meetellen. De praktijk gaat hier uit de pas lopen met de kabinetsrapportage op het moment dat een Nederlandse regel wordt vervangen door een Europese verordening met dezelfde strekking. Op papier worden de administratieve lasten gereduceerd door het schrappen van de Nederlandse regel; in de praktijk worden ondernemers geconfronteerd met dezelfde regel en, derhalve, met gelijke administratieve lasten.

- Bedrijven handhaven voor eigen doeleinden bepaalde administratieve processen, ook al bestaat daar geen wettelijke verplichting meer toe;
- Informatieverplichtingen worden, nadat ze door de overheid zijn geschrapt, opgelegd door actoren in de sector zelf;
- Het duurt enige tijd voordat ondernemers gebruik maken van nieuwe wettelijke mogelijkheden voor lastenreductie;
- Eenmalige aanpassingskosten wegen voor het bedrijfsleven zwaar en belemmeren het zicht van de ondernemer op de structurele ontwikkeling van de administratieve lasten;

We bespreken deze verklaringen in § 3.2.1 tot en met § 3.2.5.

3.2.1 Informatieverplichtingen werden niet altijd gehandhaafd en/of door ondernemers nageleefd

In de praktijk worden wetten en regels niet altijd voor honderd procent door de overheid gehandhaafd en/of door ondernemers nageleefd. In geval van wettelijke informatieverplichtingen die niet worden nageleefd, heeft het schrappen ervan geen merkbare gevolgen voor de administratieve lasten van de ondernemer.

Wij zijn de volgende maatregelen tegengekomen waarbij het niet naleven van de wetgeving door het bedrijfsleven ertoe heeft geleid dat reductie van de administratieve last in mindere mate merkbaar was bij de ondernemers:

- Wijziging Auteurswet in verband met inning reprorecht (zie kader);
- Wijziging tijdelijke regeling Legionellapreventie.

Wijziging kosteninzing reprorecht

Het bedrijfsleven behoorde tot 1 februari 2003 op grond van artikel 17 van de Auteurswet tot de categorie kopieerders waarvoor een verbodstelsel gold. Het was alleen toegestaan reprorechtplichtige pagina's te kopiëren indien hiervoor vooraf toestemming bij de rechthebbende was gevraagd. De administratieve lasten van dit wetsartikel zijn in de nulmeting van het kabinet bepaald op € 57,8 miljoen op basis van 100% naleving.

Met ingang van 18 maart 2004 is de wet aangepast en betalen ondernemers aan de Stichting Reprorecht een vast bedrag, dat gebaseerd is op factoren zoals bedrijfs-grootte en branche. De administratieve lasten van deze nieuwe regeling blijven beperkt tot € 0,1 miljoen.

Op grond van het verschil tussen de administratieve lasten van de oude en de nieuwe wet rapporteert het Ministerie van Justitie een lastenreductie voor het bedrijfsleven van € 57,7 miljoen.

Het ministerie stelt echter ook dat artikel 17 van de Auteurswet voorheen «noot is geëffectueerd en als zodanig een dode letter is gebleken.» De werkelijke situatie is dus dat het bedrijfsleven van de oude wet geen administratieve lasten ondervond omdat deze in de praktijk niet werd gehandhaafd.

3.2.2 Ondernemers handhaven voor eigen doeleinden bepaalde administratieve processen

Bepaalde informatieverplichtingen die de wet aan ondernemers stelt, vallen samen met de informatiebehoefte die ondernemers op grond van hun eigen bedrijfsvoering hebben. Het genereren (c.q. bewerken, registreren, bewaren of ter beschikking stellen) van dergelijke informatie vervult dus een «gemengde functie». Indien de wettelijke verplichtingen rondom deze informatiestroom wegvallen, treedt per definitie reductie op van de administratieve lasten. In de praktijk zal echter in dit soort gevallen het schrappen van wetgeving niet één op één tot lastenvermindering

leiden bij de ondernemer. Hij continueert immers het betreffende informatieproces ten behoeve van zijn eigen bedrijfsvoering. Alleen is de verantwoordelijkheid voor de betreffende administratieve processen nu volledig bij de ondernemer zelf gelegd.

Wij zijn in ons onderzoek de volgende maatregelen tegengekomen waarbij deze situatie aan de orde is:

- Vervallen van de verplichting tot werkoverleg over arbeidsomstandigheden (zie kader);
- Wijziging rapportagefrequentie op grond van de Wet toezicht effectenverkeer.

Werkoverleg over arbeidsomstandigheden niet langer verplicht

Artikel 13 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 bevatte de verplichting voor ondernemingen om per afdeling of werkeenheid regelmatig overleg over de arbeidsomstandigheden te organiseren tussen de leiding en de medewerkers. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft dit artikel geschrapt. In de praktijk zal het bedrijfsleven echter geen lastenreductie ondervinden van deze wijziging, omdat het werkoverleg gecontinueerd zal worden vanuit bedrijfsmatige overwegingen van de onderneming zelf. Het Ministerie van SZW erkent dat het organiseren en het voeren van werkoverleg een vanzelfsprekend onderdeel van de bedrijfsvoering is. Niettemin rapporteert het ministerie een reductie van de administratieve lasten van € 89,2 miljoen.

3.2.3 De bron van de informatieverplichting verschuift van de overheid naar een andere actor

De aanpak van administratieve lasten betreft alleen de informatieverplichtingen die vanuit de rijksoverheid aan bedrijven zijn opgelegd. De kosten van informatieverplichtingen die aan ondernemers zijn opgelegd door andere actoren, zoals bijvoorbeeld productschappen, worden niet meegeteld. Indien de rijksoverheid een informatieverplichting schrapt en deze informatieverplichting wordt overgenomen door een andere actor dan de rijksoverheid, treedt derhalve een reductie van de administratieve lasten op. Voor ondernemers die worden geconfronteerd met een verschuiving van de bron van de informatieverplichting zal de administratieve-lastenreductie minder merkbaar zijn dan door het kabinet werd beoogd.

Wij zijn in ons onderzoek de volgende maatregelen tegengekomen waarbij de informatieverplichtingen van de overheid zijn verschoven van de overheid naar andere actoren in de bedrijfstak:

- Vervallen van machtigingen voor ziekenhuisopname (zie kader);
- Vervallen verplichting voor bezoekersregistratie landbouwbedrijven.

Vervallen van machtigingen voor ziekenhuisopname

Het Ministerie van VWS heeft besloten om met ingang van 1 januari 2003 de toestemmingsvereiste voor opnamen in ziekenhuizen (machtigingen) als algemene regel te laten vervallen. In de praktijk blijken zorgverzekeraars en zorginstellingen echter nog altijd een vergelijkbaar systeem van machtigingen te gebruiken. Verzekeraars verlangen dit van zorginstellingen als controlemechanisme op de rechtmatigheid van hun vergoedingen.

Omdat de eis om een machtiging te kunnen overleggen niet meer voortkomt uit een wettelijke verplichting van de overheid, heeft het Ministerie van VWS een administratieve-lastenreductie mogen inboeken van € 30 miljoen. Voor ziekenhuizen en instellingen zijn de lasten rondom de administratie van de machtigingen door het opzetten van een soortgelijk systeem door zorgverzekeraars echter niet merkbaar gedaald.

3.2.4 De effectuering van lastenreductie als gevolg van nieuwe wettelijke mogelijkheden heeft tijd nodig

Om lastenreductie te bewerkstelligen worden door het kabinet niet alleen wetten en regels geschrapt, er worden met hetzelfde doel ook maatregelen genomen waardoor ondernemers efficiënter kunnen voldoen aan de informatieverplichtingen. Het kabinet gaat bij deze nieuwe maatregelen uit van volledige invoering, direct vanaf het moment dat een dergelijke maatregel van kracht is geworden. Dit betekent dat de lastenreductie die op grond van een nieuwe maatregel theoretisch mogelijk is, meteen volledig wordt ingeboekt op het moment dat de maatregel is genomen. Bij bepaalde maatregelen zullen echter enkele jaren verstrijken voordat het reducerende effect bij de ondernemer merkbaar is.

Wij zijn in ons onderzoek op een aantal maatregelen gestuit waarbij deze situatie zich in meer of mindere mate voordoet:

- invoering van de mogelijkheid van elektronische facturering (zie kader);
- verplichte elektronische aangifte winstbelasting;
- aanpassing verplichte administratie kentekenbewijzen;
- wijziging regeling Certificatie arbodiensten.

Mogelijkheid tot elektronisch factureren ingevoerd

In 2004 heeft het bedrijfsleven de mogelijkheid gekregen om in- en verkoopfacturen elektronisch te administreren en te verzenden. Voor de invoering van deze maatregel heeft het Ministerie van Financiën in 2004 € 97,4 miljoen aan lastenreductie voor het bedrijfsleven ingeboekt. In 2005 boekt zij hiervoor nog eens € 97,4 in. De omvang van de lastenreductie die in de praktijk optreedt, is echter afhankelijk van de mate waarin het bedrijfsleven daadwerkelijk gebruikmaakt van de elektronische mogelijkheden. Het Ministerie van Financiën erkent dat de adoptiegraad in 2005 nog zeer gering is; deze varieert tussen de 5% in het kleinbedrijf tot 25% in het grootbedrijf. De reductie die het ministerie in 2005 rapporteert is echter reeds gebaseerd op adoptiegraden van 100% grootbedrijf, 60% middenbedrijf en 20% kleinbedrijf. Dit betekent dat de gerapporteerde lastenreductie niet overeenkomt met de realiteit – althans niet op dit moment. Op grond van ons onderzoek betwijfelen wij of dergelijke adoptiepercentages voor 2008 binnen bereik zijn zonder dat het ministerie aanvullende maatregelen neemt om belemmeringen die adoptie in de weg staan, weg te nemen.

3.2.5 Eenmalige aanpassingskosten wegen voor het bedrijfsleven zwaar

Om te kunnen voldoen aan de informatieverplichtingen van nieuwe regelgeving moet de ondernemer in veel gevallen een eenmalige inspanning leveren. Dit kan aan de orde zijn bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving, maar ook bij het wijzigen van bestaande wet- en regelgeving.

Als de eenmalige kosten een materiële investering betreffen, heeft de ondernemer te maken met een piek in de uitgaven en als gevolg daarvan met extra rentekosten.

De invoering van de Wet toezicht trustkantoren op 1 maart 2004 (zie kader) is één van de gevallen waarin deze situatie zich heeft voorgedaan.

Invoering Wet toezicht trustkantoren

Om te voldoen aan de eisen van de nieuwe Wet toezicht trustkantoren (Wtt) moeten trustkantoren in een relatief korte tijd hoge initiële kosten maken om in aanmerking te komen voor een vergunning. Zo moeten trustkantoren een Handboek administratieve organisatie opstellen conform de eisen van de Wtt. Ook moeten zij de klantdossiers conform deze nieuwe eisen op orde hebben. In de officiële berekening van de hiermee gemoeide administratieve lasten zijn deze initiële uitgaven geschat op € 15 miljoen. In de rapportage van het kabinet worden deze initiële kosten slechts voor € 1,5 miljoen opgevoerd, omdat in de berekening gewerkt is met een afschrijvingstermijn van tien jaar.

Daarnaast heeft de ondernemer te maken met eenmalige aanpassingskosten die geen materiële investering betreffen. Het gaat hierbij onder meer om de kosten die moeten worden gemaakt om de interne bedrijfsvoering aan te passen. Dergelijke aanpassingen van de organisatie en de informatiesystemen kunnen een grote inspanning van de ondernemer vergen.

Deze situatie heeft zich onder meer voorgedaan bij bedrijven die te maken kregen met de uitbreiding van de Wet identificatie dienstverlening per 1 juni 2003 (zie kader).

Uitbreiding Wet identificatie dienstverlening

Sinds de uitbreiding van de Wet identificatie dienstverlening (Wid) moeten professionele dienstverleners, zoals accountants en notarissen, hun cliënten identificeren en de gegevens van het identiteitsbewijs vastleggen (het zogenaamde «kopietje paspoort»). Geheel volgens de methode «Met en is weten» zijn in de berekende verhoging van de administratieve lasten als gevolg van de uitbreiding Wid alleen de structurele lasten en de benodigde materiële investeringen opgenomen. De overige initiële uitgaven om te voldoen aan de invoering van de Wid zijn voor enkele beroepsgroepen dus niet meegeteld. Deze zijn echter aanzienlijk geweest en vielen in een piekperiode. Ondernemingen moesten de processen en systemen om een juiste en tijdige identificatie te borgen aanpassen, en hebben moeten investeren in het opleiden van personeel en de identificatie van bestaande klanten.

3.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe de maatregelen om te komen tot een vermindering van de administratieve lasten bij het bedrijfsleven hebben uitgedaakt. Hiervoor zijn twintig reductiemaatregelen onderzocht die in de periode 2003–2004 zijn genomen. Verder zijn vier gevallen van nieuwe wetgeving met aanvullende administratieve lasten in het onderzoek meegenomen.

Uit ons onderzoek blijkt dat maar een deel van deze gerapporteerde reductie merkbaar is in de praktijk van ondernemers. Voor deze conclusie hebben we verschillende verklaringen gevonden:

- Geschrapte informatieverplichtingen werden voorheen niet altijd voor 100% door ondernemers nageleefd;
- Ondernemers handhaven voor eigen doeleinden bepaalde administratieve processen ondanks dat de wettelijke informatieverplichting hiertoe is weggefallen;
- Informatieverplichtingen worden, nadat ze door de overheid zijn geschrappt, opgelegd door actoren in de sector zelf;
- Het duurt enige tijd voordat ondernemers gebruik maken van nieuwe wettelijke mogelijkheden voor lastenreductie;
- Eenmalige aanpassingskosten wegen voor ondernemers zwaar.

4 AANBEVELINGEN

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat het kabinet vooruitgang heeft geboekt in het streven om de bureaucratie en regeldruk in Nederland te verminderen. In het kader van de administratieve-lastenreductie voor het bedrijfsleven is een beleidskader ontwikkeld, vastgelegd in de handleiding *Meten is weten*, waarmee de ontwikkeling van de administratieve lasten kan worden gevolgd. Mede op basis van dit kader heeft het kabinet maatregelen genomen die de administratieve-lastendruk voor ondernemers daadwerkelijk hebben vermindert. Wij moedigen het kabinet aan om op de ingeslagen weg door te gaan.

Tegelijkertijd constateren wij dat de maatregelen om de administratieve lasten te reduceren niet altijd dezelfde financiële omvang blijken te hebben bij het bedrijfsleven als het kabinet heeft berekend op basis van haar handleiding *Meten is weten*. Om te hooggespannen verwachtingen van het bedrijfsleven weg te nemen, doen wij enkele aanbevelingen. Hierbij maken we onderscheid tussen aanbevelingen gericht op verbetering van de kwaliteit van de communicatie over de effecten van het beleid (zie § 4.1) en aanbevelingen gericht op een effectievere keuze van maatregelen om de lasten van het bedrijfsleven te verminderen (zie § 4.2).

Bij de onderstaande aanbevelingen betrekken we ook het advies dat het adviescollege Actal op 23 december 2005 heeft uitgebracht aan de minister van Financiën (zie bijlage 3). Het blijkt dat de conclusies van dit adviescollege over de effectiviteit van het reductiebeleid nauw aansluiten bij de conclusie die wij naar aanleiding van ons onderzoek trekken. Ook in de aanbevelingen blijkt er een aanzienlijke mate van overeenstemming te zijn. Op de punten waarbij wij de accenten anders plaatsen, geven we dit expliciet aan.

4.1 Verbetering communicatie en beleidsinformatie

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de informatie over de ontwikkeling van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven die volgt uit de door het kabinet gekozen aanpak (meetmethode), niet aansluit op de ontwikkeling van de lasten die bij het bedrijfsleven merkbaar zijn. De communicatie en informatievoorziening over de effecten van de maatregelen kan worden verbeterd. Wij zien hiervoor twee mogelijkheden:

- Een eerste oplossingsrichting is om de realiteitswaarde van de nulmetingen te vergroten door te werken met veronderstellingen die beter aansluiten op de praktijk van ondernemers. Dit betekent bijvoorbeeld rekening houden met de feitelijke naleving van bepaalde regelgeving en bij informatie die een «gemengde functie» vervult, een goede inschatting maken van het deel van de administratieve lasten dat voortkomt uit overheidswetgeving. Aangezien de effecten voor de administratieve lasten als gevolg van wijzigingen in de wet- en regelgeving veelal worden bepaald op basis van de nulmetingen, zouden deze effecten dan ook vanzelf realistischer worden ingeschat.
- Een tweede oplossingsrichting is om de uitgangspunten van de nulmetingen niet aan te passen. In dat geval dient er wel bij de rapportage van het kabinet over de effecten van de wijzigingen in de wet- en regelgeving onderscheid gemaakt te worden tussen twee typen effecten: (1) het effect dat de maatregel heeft op de waarden in de nulmeting, zoals berekend op basis van de handleiding *Meten is weten*, en (2) het effect van de maatregel zoals dat merkbaar uitwerkt in de kosten van het bedrijfsleven.

Het advies van Actal zet in op een verbetering van de nulmetingen die moet ingaan voor de periode na 2007; de eerste oplossingsrichting. Het adviescollege beveelt aan om de naleving en de gemengde functie van wetten en regels realistischer in de nulmetingen op te nemen. Op zich ondersteunen wij deze aanbeveling van Actal. Wij willen het kabinet echter ook de tweede oplossingsrichting in overweging geven. Deze tweede oplossingsrichting lijkt eenvoudiger praktisch uitvoerbaar, omdat niet alle metingen van alle wetten en regels hoeven te worden aangepast aan eventuele nieuwe uitgangspunten. Ook denken wij dat met de tweede oplossingsrichting met een relatief korte doorlooptijd een beter beeld is te geven van de voor ondernemers merkbare ontwikkeling van de administratieve lastendruk in de huidige kabinetsperiode. Immers, niet alle elementen die een goede aansluiting van de meting met de praktijk in de weg staan, kunnen met realistischer nulmetingen worden weggenomen.¹ Ten slotte is een voordeel van de tweede oplossingsrichting dat de meting in 2007 vergelijkbaar zal zijn met de nulmetingen van 2002 omdat de methodiek niet hoeft te worden aangepast.

4.2 Selectie van maatregelen

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het kabinet, in zijn streven om de administratieve lasten te reduceren, wel het programma (overeenkomstig de afspraken met de Tweede Kamer) heeft gerealiseerd, maar dat er enkele maatregelen zijn getroffen die weinig effect hebben gehad op de kosten van het bedrijfsleven.

Voor een effectieve aanpak van de administratieve lasten van het bedrijfsleven is het van belang dat het kabinet bij de selectie van de reductiemaatregelen rekening houdt met die wet- en regelgeving waar het bedrijfsleven de meeste last van heeft. De nulmetingen dragen hieraan bij doordat ze inzicht geven in de omvang van de administratieve lasten voor de gehele wet- en regelgeving per departement.

Wij constateren dat de informatie uit de nulmetingen een vertekend beeld kan geven van de werkelijke lasten van de wet- en regelgeving. De nulmetingen zijn immers deels gebaseerd op een aantal niet-realistische veronderstellingen. Daarnaast houden de nulmetingen geen rekening met het «belevingsaspect» dat verbonden is met regelgeving. Ondernemers ervaren met name die wetten en regels waarvan zij het nut niet inzien als «lastig».²

Wij bevelen het kabinet aan om bij de selectie van maatregelen meer ruimte te geven dan nu aan de advisering vanuit bedrijfsleven. Wij erkennen dat het kabinet hiervoor reeds het instrument van de «gemengde commissies» heeft ingezet. Bovendien ontleent het kabinet suggesties voor het wegnemen van ergernissen over wettelijke verplichtingen aan het traject «Modelbedrijven» (Ministerie van Financiën, 2005b) en het «Ondernemersklankbord regeldruk» (Ministerie van Economische Zaken, 2005).

Wij denken niettemin dat de merkbaarheid voor het bedrijfsleven van de reductiemaatregelen nadrukkelijker en directer in het beleid betrokken moet worden. Wij bevelen het kabinet daartoe aan om nog dit jaar na te gaan of de zojuist genoemde instrumenten volstaan om de merkbaarheid van de maatregelen voor ondernemers te vergroten.

¹ De veronderstelling van 100% naleving en de volledige toerekening van de gemengde functies zijn maar twee oorzaken die de aansluiting tussen de meting en de werkelijke ontwikkeling in de kosten voor bedrijven kunnen verstoren. In dit rapport zijn ook andere factoren genoemd: (-) het volledig opnemen van de reductie op het moment van wetswijziging waarmee vooruit wordt gelopen op de realisatie van het werkelijke effect en (-) de verschuiving van de informatieverplichting van overheid naar private organisaties (bijvoorbeeld zorgverzekeraars). Daarnaast zijn er nog verstorende elementen die in dit rapport niet expliciet naar voren zijn gekomen, zoals de verschuiving van Nederlandse wetgeving naar een Europese verordening en de opname van vrijwillig aangegane informatieverplichtingen waardoor de praktijk van ondernemers kan afwijken van de meting.

² Deze stelling wordt onderschreven in een rapport van het Economisch Instituut voor het Midden- en kleinbedrijf (EIM, 2005). Hierin wordt geconcludeerd dat de wetten en regels met de hoogste administratieve lasten (volgens de nulmetingen bij departementen), niet dezelfde zijn als de wetten en regels waaraan ondernemers zich het meest ergeren.

5 KABINETSREACTIE EN NAWOORD

5.1 Reactie kabinet

De minister van Financiën heeft bij brief van 1 juni 2006 namens het kabinet op het onderzoek gereageerd. De minister heeft met belangstelling kennisgenomen van de aanbevelingen in het rapport en ziet de aanmoediging om door te gaan met het ingezette beleid om de administratieve lastendruk voor ondernemers te verminderen, als een belangrijke steun in de rug.

In reactie op het onderzoek zegt het kabinet te beseffen dat de beleefde lastenvermindering een belangrijke indicator is voor het succes van het ingezette beleid. Om de merkbaarheid van het beleid bij ondernemers te verhogen heeft het kabinet een aantal nieuwe ontwikkelingen in gang gezet. In de brief «De ondernemer Centraal» van april 2006 zet het kabinet de contouren van een mogelijke toekomstige administratieve-lastenaanpak uiteen. Een verdere verbetering van de opgebouwde infrastructuur en meetmethodiek is hierbij een belangrijk aandachtspunt. In de recent uitgebrachte kabinetsreactie op het Actal advies *Naar zichtbare vermindering van administratieve lasten: advies verbreding en meetmethodiek*, worden hiervoor concrete voorstellen gedaan. Het kabinet neemt de oplossingsrichting van de Algemene Rekenkamer – dat duidelijke communicatie over de effecten van beleidsmaatregelen aanpassingen in de uitgangspunten minder belangrijk maakt – met belangstelling mee bij de verdere verbetering van infrastructuur en methodiek.

Het kabinet geeft ook aan positief te staan tegenover de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om bij de selectie van maatregelen meer ruimte dan nu te geven aan advisering vanuit het bedrijfsleven. Verder geeft het kabinet aan dat op dit moment wordt gewerkt aan de «Toolkit administratieve lasten», een starterspakket voor een nieuw kabinet om gelijk aan de slag te kunnen met het structureel laag houden van de administratieve lasten. Daarbij zal uitdrukkelijk worden ingegaan op de rol die het bedrijfsleven in dit proces kan gaan vervullen.

Tot slot geeft het kabinet aan dat de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd in de berekeningswijze van de gerealiseerde lastenreductie, daar waar die onweerlegbaar zijn, in het reductiebeeld zullen worden aangepast.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Algemene Rekenkamer noteert dat het kabinet de beleefde lastenvermindering beschouwt als een belangrijke indicator voor het succes van het ingezette beleid. Zij stemt in met de benadering van de minister om de aanbevelingen die de merkbaarheid voor de ondernemer moeten vergroten, mee te nemen in het verdere proces van verbetering van de opgezette infrastructuur.

LITERATUURLIJST

Adviescollege toetsing administratieve lasten (2005). *Naar zichtbare vermindering van administratieve lasten*. Den Haag: Actal

Economisch Instituut Midden- en Kleinbedrijf (2005). *De (over)last van administratieve lasten: Waar ergeren MKB-ondernemers zich het meest aan?* Zoetermeer: EIM

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004). *Plan van aanpak administratieve lastenreductie burgers*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 362, nr. 17. Den Haag: SDU.

Ministerie van Economische Zaken (2003). *Het programma ICT & Administratieve Lasten 2003–2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 24 036, nr. 275. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2004). *Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten; Van lastenproductie naar lastenreductie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 515, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2005a). *Vermindering administratieve lasten: nu volle kracht vooruit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 515, nr. 59. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2005b). *Uitvoering van het maatregelenpakket ter vermindering van administratieve lasten voor bedrijven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 515, nr. 94. Den Haag: SDU.

Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
Het kabinet heeft het beleid voor de reductie van de administratieve lasten grotendeels uitgevoerd in lijn met het door de Tweede Kamer vastgestelde beleidskader. Slechts voor enkele maatregelen is het beleidskader niet juist toegepast.	Pas de rapportage van de ontwikkeling van de administratieve lasten aan voor die maatregelen waarbij een fout in de toepassing van het beleidskader is geconstateerd.	Waar de Algemene Rekenkamer tekortkomingen constateert die onweerlegbaar zijn, zal het reductiebeeld worden aangepast.	De Algemene Rekenkamer zal toezien op het correct doorvoeren van de aanpassingen.
De rapportage van het kabinet over de effecten van de maatregelen ter reductie van de administratieve lasten op grond van het vastgestelde beleidskader sluit niet altijd aan op de effecten zoals die voor de ondernemer merkbaar zijn.	Verbeter de communicatie met het bedrijfsleven op basis van beleidsinformatie die betrekking heeft op de merkbaarheid van de reductiemaatregelen.	In de recent uitgebrachte kabinetsreactie op het Actal advies <i>Naar zichtbare vermindering van administratieve lasten</i> , worden hiervoor concrete voorstellen gedaan.	De Algemene Rekenkamer kan zich vinden in de benadering van de minister om de aanbeveling mee te nemen in het verdere proces van verbetering van de opgezette infrastructuur en meetmethode.
De maatregelen van het kabinet ter reductie van de administratieve lasten hebben niet altijd betrekking op de wetten/regels waar de ondernemer het meeste last van heeft.	Ga met het bedrijfsleven na of de instrumenten die momenteel worden ingezet, volstaan om de maatregelen voor ondernemers beter merkbaar te laten zijn.	In de ontwikkeling van de «Toolkit administratieve lasten», een starterspakket voor een nieuw kabinet om gelijk aan de slag te kunnen met het structureel laag houden van de administratieve lasten, zal uitdrukkelijk worden ingegaan op de rol die het bedrijfsleven in dit proces kan gaan vervullen.	De Algemene Rekenkamer stemt in met de benadering van de minister om de aanbeveling in het verdere beleidsproces mee te nemen.

BIJLAGE 2
Geselecteerde reductiemaatregelen en nieuwe wetgeving

Reductiemaatregelen	Dpmnt	Reductie (in mln €)	Korte beschrijving maatregel	
Algemeen				
1	Vermindering aantal inrichtingen dat valt onder de regeling legionellapreventie	VROM	40	Na Bovenkarspel is tijdelijke regeling Legionellapreventie ingesteld waarbij alle bedrijven (q=600 000) verplicht werden om een risico-inventarisatie en plan van aanpak op te stellen. De maatregel is dat deze verplichting nu alleen nog geldt voor de zogenaamde hoogrisicobedrijven (ziekenhuizen, hotels, gevangenissen ed, q=10 000)
2	Wijziging regeling Certificatie Arbo-diensten	SZW	28	Bedrijven met minder dan 25 werknemers in een sector waar een «erkende branche RIE (risico inventarisatie en evaluatie)» geldt, kunnen volstaan met een beperktere en goedkopere toetsing door de Arbodienst.
3	Vervallen van de verplichting tot werkoverleg	SZW	89,2	De verplichting tot het houden van werkoverleg over arbeidsomstandigheden is geschrapt uit de wet.
4	Wijziging Auteurswet ivm inning repressie	Jus	57	Wijziging van de Auteurswet, zodanig dat ook het bedrijfsleven 4,5 eurocent per repressieplichtige pagina moet gaan betalen aan de Stichting Reprecht (i.p.v. vooraf schriftelijk toestemming aan de rechthebbende vragen). Door instelling van de Introductieregeling worden de administratieve lasten hiervan voor het bedrijfsleven beperkt (niet nodig om pagina's te tellen).
Fiscaal				
5	Afschaffen afdrachtvermindering lage lonen (spak)	Fin	11	De afdrachtvermindering lage lonen (SPAK) is in 1996 ingevoerd om de vraag te stimuleren naar werknemers die (in een baan van 36 uur) niet meer verdienen dan 115% van het wettelijk minimumloon. Werkgevers ontvangen een vermindering op de loonheffing die zij afdragen. In vervolg op de aanbevelingen van het Interdepartementale beleidsonderzoek «Toekomst van het arbeidsmarktbeleid» (september 2001) wordt in het Belastingplan 2003 de SPAK omgezet in een verhoging van de arbeidskorting (stimulering van het arbeidsaanbod).
6	Afschaffen feestgeschenkenregeling (inclusief amendement kerstpakketten)	Fin/SZW	64	De wet op de loonbelasting 1964 biedt een werkgever de mogelijkheid zijn werknemers ter gelegenheid van bepaalde feestdagen belastingvrij een geschenk te geven (drie keer per jaar 100 gulden, 300 gulden totaal). Met het Belastingplan 2003 is de regeling afgeschaft, omdat het gebruik op gespannen voet staat met de oorspronkelijke bedoeling van de regeling. Hierna is middels een amendement van de Tweede Kamer een aangepaste regeling ingevoerd waardoor één keer per jaar een bedrag van € 35 onbelast kan worden geschonken.
7	Elektronische aangifte omzetbelasting	Fin	25	In het Belastingplan 2004 wordt voorgesteld om ondernemers te verplichten tot elektronische aangifte van de omzetbelasting.
8	Elektronische aangifte winstbelasting	Fin	25	In het Belastingplan 2004 wordt voorgesteld om ondernemers te verplichten tot elektronische aangifte van de winstbelasting.
9	Vereenvoudiging behandeling woon-werkverkeer	Fin/SZW	50	De vereenvoudigde behandeling van woon-werkverkeer voor de werkgever betreft de maatregel dat woon-werkverkeer voortaan als zakelijk verkeer wordt aangemerkt. Hierdoor komt het begrip «regelmatig woon-werkverkeer» voor niet per openbaar vervoer afgelegde kilometers te vervallen. De belastingplichtige hoeft niet meer bij te houden hoeveel dagen per jaar hij naar dezelfde werkplek reist (de 60-dagenregeling) om te bepalen of er sprake is van regelmatig woon-werkverkeer. In plaats daarvan geldt een uniforme onbelaste kilometervergoeding voor zakelijk verkeer (waaronder dus woon-werkverkeer) en een uniform bijtellingspercentage in de autokostenfictie.

Reductiemaatregelen	Dpmnt	Reductie (in mln €)	Korte beschrijving maatregel	
10	Invoering van de mogelijkheid van elektronische facturering	Fin	97,4	De maatregel betreft de implementatie van de richtlijn 2001/115 van de Europese Unie (richtlijn facturering) waardoor het voor bedrijven mogelijk wordt om de factuur elektronisch te versturen en te bewaren.
Financiële markten				
11	Aanpassing toezichtpraktijk Wet toezicht effectenverkeer	Fin	13,7	Instellingen dienen voor de AFM het bijdragemodel in te vullen. Dit model is voor AFM vertrekpunt voor de aard en omvang van het toezicht. De reductie wordt bereikt doordat de frequentie van het invullen van het model is verlaagd (van één keer per jaar, naar één keer per twee jaar) en de vermindering van het aantal vragen. Verder wordt een reductie opgevoerd, omdat ook de administratieve organisatie om te voldoen aan het bijdragemodel minder vaak hoeft te worden aangepast.
12	Minder beleggingsinstellingen die moeten rapporteren o.g.v. Wet toezicht beleggingsinstellingen	Fin	11,8	Tot 2002 moesten alle beleggingsinstellingen het formulier «8985» indienen bij DNB. Toezicht is overgenomen door AFM (gedragstoezicht). DNB vraagt voor haar statistieken een beperkter aantal instellingen (met een balanstotaal van minimaal € 35 miljoen) wel om het formulier 8985 «vrijwillig» in te vullen. Als gevolg hiervan hoeft zestig procent van de beleggingsinstellingen dit formulier niet meer in te vullen.
13	Nieuwe rapportagekader DNB voor Wet financiële betrekkingen buitenland	Fin	65,4	Wijziging van het rapportagekader Wfbb (nieuw RV 2003). Bedrijven gaan het grootste deel van de transacties met buitenland rechtstreeks (elektronisch) rapporteren aan DNB, wat een tijdsbesparing op moet leveren. Hierbij wordt voortaan uitgegaan van geaggregeerde gegevens per land in plaats van rapportage van iedere individuele transactie en vervalt een deel van de voormalige rapportagegegevens. Daarnaast wordt ook het aantal rapporterende instellingen beperkt, waardoor ook reductie plaatsvindt.
Agro				
14	Efficiëntere uitvoering inwinnen landbouwtellingsgegevens	LNV	2,6	Voorheen dienden agrarische bedrijven gegevens aan het ministerie van LNV te sturen voor het opstellen van de zogenaamde landbouwtellingen. Het ministerie heeft aangegeven dat de landbouwtelling zou kunnen komen te vervallen omdat de gegevens uit andere databanken waren te genereren en omdat de gegevens in de toekomst ook zijn op te halen uit managementsystemen die de boeren gebruiken voor hun bedrijfsvoering.
15	Schrappen hygiënevoorschriften	LNV	2	Het schrappen van artikel 6 van de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten leidt tot een vermindering van administratieve lasten voor exploitanten van wasplaatsen. Doordat veevoermiddelen niet meer na iedere lossing, maar na vier lossingen gereinigd moeten worden bij een erkende wasplaats, nemen ook de bijbehorende administratieve verplichtingen af. Zo dienen er minder vaak, ter controle van deze reiniging, aantekeningen te worden gemaakt in de registers en ontsmettingsboekjes.
16	Aanpassen honden- en kattenbesluit	LNV	2,2	Ten opzichte van het HKB'81 introduceert het besluit een aantal wijzigingen, zoals de verplichting tot aanmelding en registratie van de inrichting, de melding per kwartaal van de diervoorraad, de identificatie van katten naast de bestaande identificatieplicht voor honden. De eerder geldende vergunningplicht voor inrichtingen komt te vervallen.

Reductiemaatregelen		Dpmnt	Reductie (in mln €)	Korte beschrijving maatregel
17	Vervallen verplichting voor bezoekersregistratie landbouwbedrijven	LNV	13	Door het schrappen van artikel 6 van de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten vervalt voor veehouders de verplichting om personen die professioneel hun boerderij bezoeken te registreren.
Zorg				
18	Vervallen van machtigingen bij ziekenhuisopname	VWS	30	Verplichting om voor opname in ziekenhuis een machtiging van zorgverzekeraar te verkrijgen is uit de Ziekenfondswet geschrapt (aan partijen zelf overgelaten)
Automobiel				
19	Minder tijd nodig om verplichte administratieve kentekenbewijzen bij te houden	VenW	20	Doel van de maatregel is het terugbrengen van de tijd die bedrijven nu besteden aan het inrichten en bijhouden van de RDW-bescheiden (kentekenbewijzen en vrijwaringsbewijzen) van 0,7 tot 0,2 uur per week per bedrijf. Daartoe is een campagne opgezet (i.o.m. de Bovag). De bedrijvencontroleurs van de RDW geven aan alle bedrijven die zij bezoeken, mondelinge instructies op welke wijze, op een simpele manier een ordelijke administratie kan worden bijgehouden door het erkende bedrijf. Daarnaast is in november 2004 een mailing gestuurd aan alle erkende bedrijven met instructies voor de inrichting van de administratie en de bezoektijden.
20	Digitaliseren afgifte deel II kentekenbewijs	VenW	9,8	De maatregel maakt het mogelijk voor erkende bedrijven om deel te nemen aan de online tenaamstellingprocedure voor bedrijven (TV). Hiermee kunnen erkende autobedrijven direct na de verkoop de nieuwe of gebruikte auto op naam van de klant zetten en hoeft de overschrijfprocedure niet meer via het postkantoor te geschieden. Ter plekke kan dan een kentekenbewijs, deel 2 aan de klant worden meegeven.
Totaal			657,1	
Nieuwe wet/regelgeving		Dpmnt	Stijging (in mln €)	Korte beschrijving nieuwe regelgeving
Fiscaal				
1	Amendement kerstpakketten	Fin/SZW	24	Om de negatieve gevolgen van het afschaffen van de feestgeschenkenregeling voor het schenken van kerstpakketten te beperken heeft de Tweede Kamer in het kader van het Belastingplan 2004 een amendement aangenomen om een onbelaste schenking voor de werknemer van een geschenk in natura mogelijk te maken. De waarde van dat geschenk mag niet meer bedragen dan € 35. In de praktijk is het amendement uitgevoerd met toepassing van een enkelvoudige eindheffing van 15 procent op de schenking.
Financiële markten				
2	Wet identificatie dienstverlening	Fin	15,9	De nieuwe wetgeving leidt tot verhoging van de administratieve lasten doordat professionele dienstverleners, waaronder accountants, notarissen, belastingadviseurs en makelaars, cliënten moeten identificeren en de gegevens van het identiteitsbewijs dienen vast te leggen.
3	Wet toezicht trustkantoren	Fin	5	Trustkantoren moeten een vergunning aanvragen (formulieren invullen en handboek opstellen) en klanten-dossiers i.o.m. de wet brengen.

Nieuwe wet/regelgeving	Dpmnt	Stijging (in mln €)	Korte beschrijving nieuwe regelgeving
Agro 4 Nieuwe hygiënevoorschriften voor geiten en schapen	LNV	0,75	Door de uitbreiding van de Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000 tot alle evenhoevige (dus ook schapen, geiten en herten), zullen in totaal 1089 bedrijven extra (2,5%) met de regelgeving geconfronteerd worden.
Totaal		45,65	

Op 23 december 2005 heeft Actal advies uitgebracht aan het kabinet over de mogelijkheden om de kwaliteit en toepassing van de meetmethodiek van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verbeteren (Actal, 2005). De samenvatting uit het Actaladvies is hieronder opgenomen.

Een lage administratieve-lastendruk is in het belang van bedrijfsleven, burger en overheid. Technisch is alles gereed om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met netto 25% te beperken. Voor de burger is het kabinet nog niet zover. Bedrijfsleven en burger merken nog nauwelijks iets van de lagere administratieve lasten. Hiervoor is een groot aantal redenen. Dit Actaladvies is erop gericht de vermindering van de administratieve lasten zichtbaar te maken. Het college adviseert over verbreding van de aanpak en over verbetering van de meetmethodiek.

Advies verbreding

- Verbreden aanpak tot financiële effecten en inhoudelijke verplichtingen van regelgeving.
- Verbreden aanpak tot de administratieve lasten voor overheden onderling.
- Financieel-economisch toetsen van voorgenomen wet- en regelgeving op een beperkt aantal hoofdpunten van het regeringsbeleid.
- Uitgaan van vertrouwen en van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en burger. Opstellen algemene en duidelijke regels. Deze handhaven met behulp van risicoprofielen.
- Invoeren en op korte termijn toepassen van de Lex Silencio.
- Invoeren éénmalige gegevensverstrekking voor burgers en bedrijven. Breed beschikbaar stellen van informatie aan organisaties die dit nodig hebben voor de taakuitvoering. Hierbij gebruik maken van het Burgerservicenummer (BSN).
- Beschikbaar stellen van ICT-standaarden door de Rijksoverheid. Op deze punten bevoegdheden van decentrale overheden inperken.
- Administratieve-lastenreductie verder op de Europese agenda zetten en houden.

Advies meetmethodiek

- Uitvoeren van een ex post meting aan het eind van de kabinetsperiode naar de daadwerkelijk behaalde administratieve lastenverlichting.
- Direct uitbreiden van deze meting zodat hij tevens gebruikt kan worden als een nieuwe nulmeting. Uitvoeren van deze meting volgens één standaard.
- Opnemen van de nieuwe standaard in een handleiding, deze voor advies aan Actal voorleggen en wijzigingen tijdig met de betrokkenen communiceren.
- Op gedifferentieerde wijze omgaan met gemengde kosten. Aspecten van de normale bedrijfsadministratie niet in de nieuwe nulmeting opnemen. Indien nodig verplichtingen markeren met een percentage gemengde kosten en deze verwerken in de plafonds.
- Uitgaan van feitelijke naleving als daarvoor gegevens beschikbaar zijn in registraties. Alleen als dit niet het geval is uitgaan van 100% naleving.
- Vaststellen van een jaarlijks plafond voor alle eenmalige (investerings)lasten van (ver)nieuw(d)e informatieverplichtingen en dit onderbrengen bij de vastgestelde departementale plafonds. Hierop een reductiedoelstelling zetten.
- In beeld brengen van alle administratieve lasten van rechtstreeks werkende internationale regelgeving en betrekken bij de reductieplafonds.
- Toevoegen van een aantal labels aan de nieuwe nulmeting om de bruikbaarheid te vergroten.