

# WEG BELEMMERINGEN

*van red tape naar red carpet*

## ADVIESRAPPORT

Adviezen van de Commissie  
Fundamentele Verkenning  
Transportbelemmeringen

**11 juni 2008**

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



<b><u>INHOUD</u></b>	<b>pagina</b>
<b>INLEIDENDE BESCHOUWINGEN</b>	<b>5</b>
<b>ONZE ADVIEZEN OP EEN RIJ</b>	<b>13</b>
<b>1. NEEM ONDERNEMERS SERIEUS, NEEM BELEMMERINGEN WEG</b>	<b>17</b>
+ <b>Transportbelemmerende knelpunten door regelgeving</b>	<b>19</b>
- Top-2 knelpunten van ondernemers: filevorming en stadsdistributie	
- Overige knelpunten: klein leed leidt opgeteld tot grote schade	
+ <b>Oplossingsrichtingen en concrete oplossingen</b>	<b>25</b>
- Neem ondernemers serieus	
- 15 actuele knelpunten, binnen een jaar geheel of gedeeltelijk oplosbaar?	
- 25 actuele knelpunten met de taxatie "lastiger, moeilijker oplosbaar"	
- Oplossingen voldoen aan commissie-uitgangspunten...	
- In Nederland oplosbare (deel)knelpunten: twee werelden!	
- Alleen in Europa oplosbare (deel)knelpunten: nog meer werelden	
- Het is tijd voor actie!	
<b>2. NEEM DE PRAKTIJK SERIEUS, TEST REGELS EN REGELREDUCTIE UIT IN EXPERIMENTEN</b>	<b>33</b>
+ <b>De beste regels zijn ervaringsregels</b>	<b>35</b>
+ <b>Praktijkexperimenten wegverbreding/wegaanpassing</b>	<b>37</b>
- Sneller en beter: volg de aanbevelingen op van de Commissie-Elverding	
- Ruimte voor praktijkexperimenten blijft hoe dan ook nuttig	
+ <b>Praktijkexperimenten stadsdistributie</b>	<b>41</b>
- Afnemende beleverbaarheid wordt afnemende leefbaarheid	
+ <b>Praktijkexperiment Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek</b>	<b>43</b>
- Van red tape naar red carpet...	
+ <b>Praktijkexperimenten innovatieve vervoersconcepten</b>	<b>47</b>
- Het spanningsveld tussen regelgeving en innovatie	
- Praktijkexperiment "gyrocopter"	
<b>3. NEEM DE TOEKOMST SERIEUS, VOORKOM NIEUWE BELEMMERINGEN</b>	<b>49</b>
+ <b>Nieuwe oplossingen: op het juiste moment de juiste vragen stellen</b>	<b>51</b>
+ <b>Herken en voorkom mechanismen van regeldruk</b>	<b>55</b>
+ <b>Versterk de Nederlandse positie in Europees verband</b>	<b>59</b>
+ <b>Achterliggende fundamentele vraagstukken en samenhangen</b>	<b>65</b>
- Samenvatting essay "Repertoires voor regelreductie"	
+ <b>Een korte terugblik...</b>	<b>69</b>
<b>Appendices:</b>	<b>71</b>
. Samenstelling commissie, contacten en interviews	
. Verantwoording werkwijze	
. Inhoudsopgave bijlagendeel	



## INLEIDENDE BESCHOUWING

### *Een Uitweg uit de Tragiek van de Goede Bedoelingen*

***Onze grootste problemen kunnen niet worden opgelost op het zelfde denkniveau, als waarop we ze gecreëerd hebben. (Albert Einstein)***

Gedurende de looptijd van het adviestraject van onze Commissie Fundamentele Verkenning Transportbelemmeringen tekende ik tijdens interviews onder andere de volgende ontboezemingen op:

**“ We zijn in onze samenleving met z’n allen in toenemende mate verstrikt geraakt in een moeras van ingewikkelde, knellende regels en procedures”  
“De idealen van menselijkheid, respect en slagvaardigheid lijken steeds meer plaats te maken voor het ‘dictaat van de procedure’ en van de ‘gedetailleerde, papieren verantwoording.’”**

**“Procedures en regels worden vaak vastgesteld in een ingewikkeld politiek proces van compromissen, zonder consultatie van de juiste betrokkenen. Daardoor wordt onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheden van handhaving, en met de extra lastendruk die dat voor de betrokkenen met zich meebrengt”**

**“Het lijkt erop of er twee aparte werelden zijn, ieder met hun eigen legitieme logica, maar elkaar onvoldoende begrijpend: die van de burger en die van de ambtenaar”**

**“Het onkruid van de technocratie en de juridisering lijkt ons allen steeds meer te overwoekeren”**

Men kan zich afvragen hoeveel mensen deze hartenkreten onderschrijven. Dat zouden er in mijn ogen best eens veel meer kunnen zijn dan men tot nu toe heeft aangenomen; niet alleen onder burgers en ondernemers, maar ook onder politici en ambtenaren. We willen blijikbaar allemaal onder het onszelf opgelegde juk uitkomen.

Het is prijzenswaardig dat achtereenvolgende kabinetten zich actief hebben gebogen over de vraag hoe dit te realiseren. Er zijn op dit gebied inmiddels een aantal resultaten geboekt. Maar we moeten helaas ook constateren dat burgers en ondernemers daar in de dagelijkse praktijk van hun bestaan nog te weinig van hebben gemerkt.

Daarom is het moedig dat Staatssecretaris Heemskerk en Minister Eurlings een commissie hebben ingesteld die dit voor de transportsector zou moeten bekijken, met als uitdrukkelijke opdracht om zulks te doen vanuit het gezichtspunt van de ondernemer, onder toepassing van het nieuwe paradigma: “De overheid vertrouwt de ondernemer” .

Achtereenvolgens ga ik in vogelvlucht langs (I) de onderliggende problematiek, (II) de door de commissie geadopteerde filosofie, en (III) de opzet en inhoud van het rapport zelve.

### **I. PROBLEMATIEK**

#### **Waarom nog een rapport?**

Er zijn over het onderwerp (terugdringen van) regeldruk, administratieve lasten, respectievelijk lastendruk, reeds vele publicaties en rapporten verschenen. Denk bijvoorbeeld aan de jaarlijkse Algemene Beschouwingen van de Vice-President van de Raad van State, de rapportages van de Algemene Rekenkamer en van Actal en aan de diverse rapporten en aanbevelingen van Professor Dr. Leo Stevens. Helaas is er tot nu toe in onze complexe samenleving nog te weinig te merken van een verlichting van iets waar alle geledingen van de maatschappij onder gebukt gaan (niet alleen burgers en ondernemers, maar óók politici en ambtenaren): de verstikkende en knellende regel- en proceduredruk. Ter illustratie zijn in het bijlagendeel bij dit adviesrapport een viertal samenvattingen opgenomen van algemene onderzoeken, adviesrapporten, en brede

discussiebijeenkomsten over regeldruk, die in het recente verleden (2006-2007) zijn verschenen, respectievelijk hebben plaatsgevonden.

Ondanks bovenstaande constatering durft de commissie het toch aan een bijdrage te leveren om uit deze tragiek van de goede bedoelingen te komen: nu is de tijd daarvoor wellicht rijper dan daarvoor, en wordt de urgentie ervan bij de politiek meer gevoeld dan voorheen. Deze worstelt immers met de vraag hoe de groeiende kloof tussen burger en politiek te verkleinen.

### **Constatering: angst, wantrouwen en 'nog meer regels' zijn slechte raadgevers**

Wie de ontwikkelingen in onze maatschappij volgt, kan zien dat die meer dan vroeger gebukt lijkt te gaan onder angst en wederzijds wantrouwen. En hoe meer wantrouwen, hoe meer en gedetailleerder de regels!

Maar niet alleen dat, het lijkt wel alsof er een belangrijke stroming bestaat die stelt: "wij kunnen de maatschappij slechts verbeteren door nog meer regels en verbodsbepalingen". Bovendien wordt deze stroming versterkt door de gedachte: "wij moeten niet alleen de risico's, maar alle risico's uitsluiten".

In het bedrijfsleven is er in toenemende mate gehoor voor de volgende gedachte: *Manage for the best and not for the worst*. Deze gedachte gaat uit van het feit dat zo'n vijftien procent van de medewerkers in een organisatie van goede wil zijn en zich aan de regels willen houden. Feit is ook dat per definitie zo'n vijf procent van de medewerkers de regels juist willen mijden of misbruiken. In die filosofie dienen deze onwillende vijf procent te worden geïdentificeerd en gestraft.

Het probleem is helaas, dat we nog te vaak door het maken van extra regels proberen ook die vijf procent kwaadwillenden tot beter gedrag te krijgen. Dit lukt zo echter niet, terwijl tegelijkertijd het welwillende deel van de samenleving wordt geconfronteerd met een dichtgetimmerd netwerk van voor hen vaak knellende en gedetailleerde regels en verbodsbepalingen. Bovendien worden deze regels vaak nog opgelegd zonder consultatie van de juiste betrokkenen zelf.

### **Gevolg: vervreemding en het ontnemen van de eigen verantwoordelijkheid**

Dit heeft tot gevolg dat burgers en ondernemers zich vaak door overheden miskend en, erger nog, ontkend voelen. Niet alleen worden er op zo'n manier immers beslissingen genomen "over ons maar zonder ons", maar het vermindert daarmee ook de motivatie van de burger om zich te houden aan ingewikkelde en onbegrijpelijke regels. De tragiek is, dat, in weerwil van de goede bedoelingen van de regelgever, burgers en ondernemers zich vaak gemanipuleerd voelen.

Een onbedoeld gevolg van de dichtheid van de regels is bovendien het feit dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers daardoor niet meer wordt gestimuleerd. Daarnaast: hoe meer regels, hoe meer en hoe groter de controle instanties, hoe groter de afstemmingsproblematiek tussen inspecties, en hoe meer kosten gemoeid met handhaving.

Men dient zich dan ook af te vragen of deze wijze van opereren leidt tot een betere samenleving. Dit lijkt niet het geval. Veeleer doet de volgende uitspraak opgeld: *We are out of control, because there is too much control*.

Duidelijker kunnen we de tragiek van de goede bedoelingen niet samenvatten

### **Uitingen van onbegrip en frustratie aan beide kanten**

Het wantrouwen en het onbegrip komen bij de verschillende partijen op een eigen manier naar voren. Dit maakt het oplossen van deze Gordiaanse knoop ook zo moeilijk.

Er lijken twee verschillende belevingswerelden te bestaan, met ieder z'n eigen, overigens op zichzelf begrijpelijke, logica.

Aan de ene kant verbazen ambtenaren en politici zich over het fenomeen dat ondernemers soms juist meer en meer gedetailleerde regels willen in verband met:

- het creëren van een level playing field;
- het voorkomen dat een of meer concurrenten te veel macht zouden krijgen;
- de wens om in de complexiteit van alle regels en interpretaties dan maar duidelijkheid te krijgen en te weten "waar we aan toe zijn"; d.w.z. liever een simpele 'checklist'(middelenwetgeving) dan een kaderregeling (doelwetgeving).

Aan de andere kant zijn er de impressies van veel ondernemers:

- ondernemers voelen zich in de praktijk van alledag nog te vaak behandeld als mensen die - bijna per definitie - behoren tot de 5% die onbetrouwbaar zijn, terwijl zij toch zorgen voor de werkgelegenheid en de belastinginkomsten.
- ondernemers vinden het erg, als ze de indruk krijgen dat er geen rekening wordt gehouden met hun situatie bij de behandeling van verzoeken die in hun ogen alleszins redelijk zijn. Een veelgehoorde klacht in dit verband is: "Het leek wel alsof de ambtenaar zich meer zorgen maakte over 'de formeel juiste procedure' en 'het mogelijke oordeel van z'n chef', dan dat hij zich verplaatste in mijn situatie en zich druk maakte over de oplossing van mijn knellende probleem. Ik voelde alleen maar dat ik lastig was."
- ondernemers vinden de wirwar van regels en voorschriften waar ze aan moeten voldoen al erg genoeg, maar hebben nog veel meer last van verschoven - of helemaal niet genomen - beslissingen, door stammenstrijd binnen én tussen departementen of afdelingen;
- ondernemers begrijpen niet dat er bij het maken van wetten en regels zo weinig rekening wordt gehouden met de extra kosten van administratie die dat voor hen met zich meebrengt. De tragiek is dat elk regeltje op zich wellicht nog niet zo veel impact lijkt te hebben maar dat de optelsom van al dat zgn. "kleine leed" aanzienlijk is.
- ondernemers begrijpen niet waarom handhaving van regels zo moeilijk en ingewikkeld moet zijn.

## **II. FILOSOFIE**

Hoe komen we uit de impasse waar we met z'n allen kennelijk in zitten, en waar we met z'n allen (zowel burgers en ondernemers, als ook politici en ambtenaren) uit willen komen?

### **Paradigma verschuiving nodig**

Het ideaal is natuurlijk wanneer wij het wantrouwen zouden kunnen overwinnen en gewoon *could manage for the best and not for the worst*.

We zouden daartoe ook moeten leren leven met het feit dat we ons niet tegen elk risico kunnen beschermen. Tevens willen we de eigen verantwoordelijkheid van de burgers en ondernemers weer bij hen terug leggen.

Dit alles betekent dat we weer zouden moeten uitgaan van het vertrouwen in de ondernemer, maar dat, als dat vertrouwen beschaamd zou worden, de overheid dan hard mag en moet ingrijpen. Het betekent ook een beweging van "red tape" naar "red carpet", en van "beargumenteren waarom iets niet kan" naar "bedenken en realiseren hoe het wel kan".

Het houdt tevens in dat we de kloof tussen de verschillende werelden dienen te overbruggen.

Kortom: niet meer vluchten in nog meer regels, maar ook niet meer blijven steken in wantrouwen, cynisme en onverschilligheid ("het is te ingewikkeld; we kunnen er toch niets aan doen").

### **Paradigmaverschuiving niet zo maar te realiseren**

Het moeilijke is dat in de harde praktijk van alledag een dergelijke verschuiving van attitude bij alle spelers lastig te realiseren is. Iedereen heeft immers vanuit zijn eigen ervaring wel een voorbeeld van waaruit zou blijken "dat de andere partij het vertrouwen niet waard is".

Zoals al is geconstateerd zijn tot nu toe, in de perceptie van burgers en ondernemers, helaas te weinig van de zeer waardevolle aanbevelingen uit andere rapporten merkbaar gerealiseerd. Maar mede door die verschillende rapporten weten we steeds beter waar het probleem zit. Eén hypothese is, dat die aanbevelingen weliswaar als waardevol werden bestempeld, maar als te abstract werden beschouwd om ze in de praktijk van alle dag "handen en voeten te geven". De andere hypothese is, dat de logica en prioriteiten van de werelden van burgers en (beleids)ambtenaren te ver uit elkaar zijn gegroeid; en dat integrale oplossingen steeds moeilijker tot stand komen, door toenemende verkokering en te ver doorgevoerde specialisatie.

### **Paradigmaverschuiving via (1) een set algemene uitgangspunten, gekoppeld aan concrete aanbevelingen, en (2) het dichten van de kloof tussen verschillende werelden**

Op grond van bovenstaande hypothesen zou er allereerst dus een combinatie gevonden moeten worden van algemene uitgangspunten die de paradigmaverschuiving vorm geven, gekoppeld aan een aantal praktische en concrete aanbevelingen die het gedrag op korte termijn beïnvloeden. Op die manier kan de angst om het oude los te laten en het nieuwe te gaan toepassen in diezelfde praktijk van alledag worden verminderd.

In dat verband wil ik wijzen op een belangwekkend essay van één van onze commissieleden, Prof Dr. M. van Twist als coauteur. Hierin worden een aantal achterliggende oorzaken van de problematiek blootgelegd en een aantal suggesties ter oplossing behandeld, zoals die in de beraadslagingen binnen onze commissie naar voren zijn gekomen. Het essay is als bijlage in ons rapport opgenomen, en wordt ook apart uitgegeven.

Regelreductie is geen kwestie van zekerheden, maar vooral van overleg en van aan de juiste mensen op het juiste moment de juiste vragen stellen. De commissie heeft een aantal van die vragen op een rij gezet, en biedt die graag aan als een "raamwerk van algemene uitgangspunten" bij het vorm en inhoud geven aan toekomstige regelgeving, of bij de herziening van bestaande regels, of bij het anders omgaan met verzoeken en klachten uit de wereld van burgers en ondernemers.

De commissie heeft zich daarbij afgevraagd:

Hoe zouden publieke regelingen er uit zien en hoe zou de attitude vis a vis de ondernemer veranderen als tevoren consequent een checklist van o.a. de volgende zes algemene uitgangspunten zou worden gehanteerd?

1. Ga uit van vertrouwen, maar wordt het vertrouwen beschaamd dan harde sancties
2. Ga uit van de perceptie van de ondernemer (en/of de burger) en betrek de relevante betrokkenen actief bij de voorbereiding van regels
3. Ga (waar mogelijk) van red tape naar red carpet richt je zoveel mogelijk op hoe het wel kan, en zo min mogelijk op waarom het allemaal niet kan
4. Beloon gewenst gedrag, en begin niet meteen met bestraffen van ongewenst gedrag
5. Leer leven met risico's en manage for the best instead of for the worst
6. Zet als standaard benadering meer praktijkexperimenten in

Deze uitgangspunten, die de paradigmaverschuiving helpen vorm te geven, zijn op zich niet nieuw of revolutionair. Zij zijn ook – soms in iets andere bewoordingen – terug te vinden in een aantal van de reeds eerder genoemde rapporten. Het is wel zo dat zij, in vragende vorm gehanteerd, tot inzichten kunnen leiden die maken dat men bij het vorm en inhoud geven aan nieuwe regels onderweg toch net een andere afslag neemt dan wanneer men de betreffende vraag niet gesteld had. *Men moet dit alleen wel doen!*

Daarnaast suggereert de tweede hypothese dat het noodzakelijk is de kloof tussen de twee werelden te overbruggen, en een effectievere vertaalslag te maken naar werkzame oplossingen die gedragen worden door bedrijfsleven, burgers en overheid. De overheid



moet dus niet meer louter en alleen adviezen in ontvangst nemen en reageren, maar telkens gezamenlijke teams van overheid en bedrijfsleven aan het werk zetten die binnen een bepaald tijdsbestek, onder toepassing van de eerder geschetste uitgangspunten, knopen moeten doorhakken en oplossingen moeten leveren.

Ook zou in die gedachte een actief beleid van uitwisseling moeten worden gevoerd. Bijvoorbeeld door beleidsambtenaren van de diverse departementen regelmatig "op stage" te sturen bij ondernemers van bijv het MKB. En vice versa.

In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt onder 3.1 uitgebreider ingegaan op deze onderwerpen.

### **III. RAPPORT**

Ondanks het feit dat veel eerdere rapporten over hetzelfde onderwerp een stil bestaan vonden "in de la", streeft de commissie ernaar om de impasse te doorbreken door het toepassen van de bovengenoemde combinatie van algemene uitgangspunten en concretere aanbevelingen. De commissie is zich er daarbij van bewust dat het moed vergt van alle partijen om op een andere manier tegen de zaken aan te kijken en zo een brug te slaan tussen de twee werelden.

Door op korte termijn aan de ondernemers te laten zien dat er wel degelijk concrete resultaten kunnen worden geboekt, kan de politiek laten zien dat het haar ernst is. Ten aanzien van een aantal knelpunten kan zij knopen doorhakken die jarenlang moeilijk waren; dit alles in goede samenwerking en consultatie met de juiste betrokkenen.

#### **Opdracht: ga uit van de ondernemer en het vertrouwen in de ondernemer**

De opdracht die de commissie vanuit het Ministerie is meegegeven, luidt vrij vertaald als volgt:

- probeer vanuit een *greenfield* te komen met een aantal aanbevelingen om regeldruk voor ondernemers in de transportsector te verminderen
- blijf de te borgen publieke belangen in acht nemen.
- ga daarbij consistent uit van de perceptie van de ondernemer
- ga daarbij ook uit van het nieuwe paradigma: de overheid vertrouwt de ondernemer.

#### **Opzet van rapport: niet alleen de transportsector, maar ook breder**

De commissie is als volgt omgegaan met bovengenoemde opdracht:

Om het mogelijk te maken te experimenteren met deze nieuwe filosofie, en om de inhoud van dit rapport ook bruikbaar te laten zijn voor toepassingen op andere sectoren van de maatschappij waar lastendruk een rol speelt, komt dit rapport met een aantal aanbevelingen die niet alleen te maken hebben met knelpunten die specifiek zijn voor de transportsector maar soms ook een breder toepassingsgebied hebben.

Zo komt de commissie ook met een aantal adviezen van "Europese" aard, die het beleidsterrein van verkeer, vervoer en logistiek lijken te overstijgen. Echter uit de inventarisatie van knelpunten die het vervoerende en verladende bedrijfsleven op dit gebied ondervindt, blijkt dat meer dan de helft van de knelpunten mede een Europese bron heeft. Het wegnemen of verminderen van deze Europese regeldruk vergt veel meer dan het verzinnen van een verstandige oplossing voor het specifieke knelpunt. Om hierin ook in de toekomst effectief te zijn moet Nederland pro-actief op de juiste Europese circuits zijn aangesloten. Dat lijkt op dit moment onvoldoende het geval. In hoofdstuk 3 wordt hier onder 3.3 nader op ingegaan.

De commissie is er zich van bewust dat adviezen buiten de grenzen van de directe taakopdracht niet altijd op prijs worden gesteld. Toch meent zij met deze adviezen te moeten komen, omdat aan haar gevraagd is om "fundamenteel" te verkennen welke belemmeringen, in de praktijk in de weg staan aan het effectief kunnen functioneren van het verladende en vervoerende bedrijfsleven. Daarnaast acht zij de adviezen van essentieel belang. Wij bevelen ze dan ook van harte aan kabinet en parlement aan.

De commissie heeft er voor gekozen om niet in eerste instantie uit te gaan van een *greenfield* benadering, omdat de aansluiting met de praktijk van alledag dan nog moeilijker gemaakt kan worden dan nu al het geval is, gegeven het lot dat voorgaande rapporten heeft getroffen.

Maar de concrete aanbevelingen passen echter wel in het bredere raamwerk van fundamentele algemene uitgangspunten waarmee de noodzakelijke paradigmaverschuiving kan worden begeleid.

Daarbij hanteert de commissie de benadering: "Hoe kunnen we, met instandhouding van de primaire bedoelingen van de betreffende regels tot oplossingen komen die een minder grote lastendruk ( of transportbelemmering) voor ondernemers met zich mee brengen?"

Van groot belang is echter dat er bij partijen een verandering in attitude tot stand komt, zodanig dat we kunnen gaan spreken van een beweging van "red tape" naar "red carpet", en van "over ons zonder ons" naar "consultatie en dialoog met de juiste betrokkenen".

### **Basis van rapport: 42 actuele knelpunten die ondernemers ondervinden**

Omdat de commissie conform de opdracht van meet af aan de perceptie van de ondernemers als leidraad heeft gebruikt, heeft zij een inventarisatie gedaan van de door de ondernemers in de transportsector gevoelde knelpunten en belemmeringen. Zij heeft zich bewust beperkt tot de logistieke dienstverlening, zowel aan verladers- als vervoerderszijde.

De consultatie leverde een vijftigtal knelpunten op. Omdat er een aantal knelpunten in de loop van de studieperiode reeds elders werden aangepakt en/of opgelost, resteerden er 42 actuele knelpunten.

Met name twee daarvan worden door de ondernemers als zeer groot en urgent ervaren. Te weten: de problematiek van de congestie en die van de stedelijke distributie.

Deze problematiek is niet alleen logistiek en financieel urgent voor de ondernemers zelf, maar ook voor onze samenleving als geheel. Dit komt enerzijds door de overbelasting van het systeem van de infrastructuur, en anderzijds door de vele en niet op elkaar afgestemde beperkingen van de goederendistributie in de verschillende binnensteden. Als we het beleid niet spoedig wijzigen komt er namelijk een tijd dat niet meer beloofd kan worden dat de consument dagelijks zijn geld uit de geldautomaat kan krijgen, dat er nog elke dag verse groenten bij de supermarkt te verkrijgen zijn, of dat medicijnen op tijd kunnen worden afgeleverd bij de apotheek. Met andere woorden: de zekerheden die de burger vandaag de dag nog heeft, worden door de genoemde problematiek snel onzekerheden.

Met betrekking tot de congestie is recentelijk het rapport Elverding verschenen. En met betrekking tot de stedelijke distributie is ook de Commissie Stedelijke Distributie met een eindadvies gekomen. Onze Commissie staat achter de aanbevelingen van beide commissies, en zal in hoofdstuk 2, ter ondersteuning en aanvulling daarvan, aandringen op het doen van praktijk experimenten.

De andere 40 knelpunten beslaan een breed scala van problemen en vakgebieden waar de ondernemers mee kampen. Het is een mix van grote en kleinere problemen. Echter de som van de extra kosten die deze knelpunten opleveren is zeer aanzienlijk en tast niet alleen de portemonnee maar ook de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven aan. Daarbij is het een misvatting het zgn. kleine leed te bagatelliseren. In een aantal gevallen kost regelgeving meer dan hij oplevert. Het zgn. saldo van de schade is dan te groot. Hoofdstuk 1 gaat nader in op deze knelpunten.

De knelpunten en de in de bijlage gesuggereerde oplossingsrichtingen zijn afkomstig van terzake deskundigen uit de wereld van betrokken ondernemers. Die oplossingsrichtingen borgen de publieke belangen, maar gaan uit van een ander paradigma dan gebruikelijk. Een aantal van deze aanbevelingen is in eerste instantie door de wereld van de ambtelijke overheid daarom nog als "moeilijk uitvoerbaar" gekwalificeerd. Op zich begrijpelijk vanuit het bestaande paradigma van denken. In de perceptie van de ondernemers worden echter de door hen gesuggereerde oplossingen van een knelpunt door de overheid helaas nog te vaak en te snel als "politiek of juridisch onhaalbaar", dan wel als "onbelangrijk" gekwalificeerd.

De vraag is echter of dit werkelijk zo is, indien men het nieuwe denken, zoals in eerdergenoemde uitgangspunten als werkhypothesen geformuleerd, zou toepassen.

Natuurlijk, niet alle problemen en knelpunten die door de ondernemers zijn aangedragen, kunnen zomaar of zonder slag of stoot worden opgelost. Ze bestaan tenslotte soms al een tijd en we hebben er in de loop van de jaren ook met z'n allen een gecompliceerde rijstebrijberg van gemaakt. Daar komt de regelgeving in Europees verband nog als extra complicerende factor bij. Maar het ontslaat ons niet van de verplichting om er serieus naar te kijken en er gezamenlijk uit te komen. Het is hoogstnoodzakelijk dat de brug wordt gelegd om kloof tussen de twee werelden te overbruggen om uit de impasse te komen.

Maar, het moet gezegd, dit alles vergt van de politiek en van individuele politici persoonlijk leiderschap, doorzettingskracht en wil. Politiek is in deze tijd niet meer de kunst van het haalbare, maar de kunst om het noodzakelijke haalbaar te maken.

### **Indeling van rapport: drie hoofdstukken en elf aanbevelingen**

Het rapport is ingedeeld in drie hoofdstukken, met in elk hoofdstuk een aantal adviezen

#### **1. Neem ondernemers serieus, neem belemmeringen weg.**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de problematiek van de 42 knelpunten die door de ondernemers in de transport sector zijn aangedragen, en worden suggesties gedaan hoe er gezamenlijk uitgekomen kan worden( 2 adviezen).

#### **2. Neem de praktijk serieus, test regels en regelreductie uit in experimenten.**

In dit hoofdstuk wordt een pleidooi gehouden om meer praktijkexperimenten te doen als basis voor eventueel nieuwe of veranderde dan wel verminderde regels( 5 adviezen).

#### **3. Neem de toekomst serieus, voorkom nieuwe belemmeringen.**

In dit hoofdstuk worden een aantal suggesties gedaan om in de toekomst tot een betere en minder lastenverhogende regelgeving te komen en wordt geïllustreerd hoe de combinatie van algemene uitgangspunten en concrete maatregelen tot ander gedrag en betere uitkomsten kan leiden (4 adviezen).

In deze drie hoofdstukken komen dus in totaal 11 concrete adviezen en aanbevelingen ter sprake.

### **TENSLOTTE**

Ik ga er van uit dat opvolging van de adviezen in dit rapport zal leiden tot een daadwerkelijke en vooral merkbare verlichting van de lastendruk. De problematiek is immers urgent en fundamenteel genoeg om op een nieuwe wijze de hoognodige brug te slaan tussen de twee verschillende werelden. Daarom kan en mag dit rapport niet "in de la verdwijnen".

De politiek en de politici zijn nu weer aan zet , in teamwerk met de juiste belanghebbenden vanuit de ondernemers.

Laten we met z'n allen afspreken dat we gezamenlijk de beweging maken van "waarom het allemaal niet kan" naar "hoe het wel kan".

Ir. K.J. Noordzij,  
Voorzitter  
11 juni 2008



# ONZE ADVIEZEN OP EEN RIJ

---

## Hoofdstuk 1. NEEM ONDERNEMERS SERIEUS, NEEM BELEMMERINGEN WEG

### Advies 1.1

#### **Resultaatsverplichting: los binnen 1 jaar 15 actuele knelpunten op.**

Ga als kabinet met (organisaties uit) het bedrijfsleven een resultaatsverplichting aan om 15 actuele regeldrukknelpunten zoals gesignaleerd door ondernemers uit het Nederlandse verladende en vervoerende bedrijfsleven, binnen een jaar grotendeels te hebben opgelost.

- + Doe dat bij voorkeur conform de in dit adviesrapport gesuggereerde oplossingsrichtingen en/of op andere wijzen die bijdragen aan een substantiële vermindering van de lastendruk voor bedrijven.
- + Treedt hierover tweemaandelijks in overleg met de betrokkenen van het verladende en vervoerende bedrijfsleven.
- + Betrek bij deze publiek-private afstemmingswerkzaamheden het experimentele Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek (zie advies 2.4).
- + Rapporteer na 6 maanden resp. 12 maanden over de voortgang aan de Tweede Kamer, en laat deze voortgangsverslagen vergezeld gaan van een advies door de overkoepelende Commissie Regeldruk Bedrijven en door het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal).

Dit "pressure cooker overleg" waarin partijen een inspanningsverplichting aangaan om er gezamenlijk uit te komen is van cruciaal belang gegeven de grote perceptieverschillen die er blijken te bestaan tussen de publieke en private betrokkenen.

### Advies 1.2

#### **Maak een aanvalsplan voor de overige 25 actuele knelpunten.**

Juist omdat de resterende actuele knelpunten (nog) moeilijker oplosbaar zijn is een gericht aanvalsplan dringend gewenst. Breng in kaart welke kostenconsequenties de resp. knelpunten hebben voor de totale bedrijfstak, bundel waar nodig krachten met andere Europese lidstaten, en stel een aanvalsplan op, te onderscheiden naar: in Nederland oplosbare knelpunten, alleen in Europa op te lossen (deel)knelpunten.

Betrek ook hierbij uitdrukkelijk de betrokkenen van het Nederlandse verladende en vervoerende bedrijfsleven.

Leg het aanvalsplan uiterlijk na 9 maanden voor aan de Tweede Kamer, en laat deze voortgangsverslagen vergezeld gaan van een advies door de overkoepelende Commissie Regeldruk Bedrijven en door het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal).

Betrek ook hierbij het experimentele Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek (advies 2.4).

---

## Hoofdstuk 2. NEEM DE PRAKTIJK SERIEUS, TEST REGELS EN REGELREDUCTIE UIT IN EXPERIMENTEN

### Advies 2.1 :

#### **Doe meer met praktijkexperimenten**

Maak bij het voorbereiden en implementeren van regelgeving en/of regelreductie veel meer gebruik van praktijkexperimenten, waarbij in een goed evalueerbare omgeving wordt getoetst wat de positieve en negatieve effecten zijn van de voorgenomen regelgeving en/of regelreductie. Kies voor "evidence based policy making", maak "meer experimenteren" tot een structurele werkwijze: neem in regels waar mogelijk een horizonbepaling op.

### Advies 2.2

#### **Creëer ruimte voor praktijkexperimenten Wegverbreding/Wegaanpassing**

Creëer rond de ontwikkeling en aanleg van weginfrastructuur juridische ruimte voor praktijkexperimenten, waarin concrete ervaringen kunnen worden opgedaan met nieuwe werkwijzen en instrumenten, o.a. ter bewaking van de luchtkwaliteit, opdat bij toekomstige regelgeving op dit gebied sprake zal kunnen zijn van "evidence based policy making" en "evidence based rules and regulations".

- a. Zorg, net als in de Wegenverkeerswet, ook in de Tracéwet in relatie tot de Wet Milieubeheer voor een experimenteerartikel.
- b. Pas de komende jaren bij wegverbreding/wegaanpassing praktijkexperimenten toe, vanwege de belangrijke voordelen:

- . luchtkwaliteitberekening op basis van reële verkeersgegevens
- . directe mogelijkheid tot bijsturing bij dreigende tijdelijk normoverschrijding.
- c. Evalueer deze praktijkexperimenten en vertaal de resultaten zonodig in aanvullende regelgeving op het gebied van aanleg en gebruik van infrastructuur, met name bij de nadere uitwerking van doelvoorschriften en flexibiliteitsmaatregelen, inclusief bandbreedtes voor het inzetten van extra (verkeers)maatregelen.
- d. Maak van deze werkwijze van praktijkexperimenten ter voorbereiding en toetsing van eventuele aanvullende regelgeving en/of uitvoeringsmaatregelen in de toekomst structureel gebruik.

Op 23 mei 2008 heeft het kabinet zijn standpunt kenbaar gemaakt n.a.v. de adviezen van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. Onze commissie onderschrijft deze adviezen en het snelle kabinetsstandpunt van harte! Bovenstaand advies "creëer ruimte voor praktijkexperimenten wegverbreding/wegaanpassing" is dan ook uitdrukkelijk niet bedoeld als alternatief maar wel als aanvulling op het kabinetsbesluit om over ca. drie maanden met een actieplan te komen waarin de voorgenomen procesversnellingsacties verder zijn uitgewerkt inclusief verbeteringen in de wetgeving en specifieke wetgeving voor urgente projecten.

Ons advies is: neem de optie van het creëren van experimenteerruimte in dit actieplan mee en bouw die optie desgewenst in in de nieuwe regelgeving. Ons advies heeft uitdrukkelijk niet als strekking: ga nu eerst praktijkexperimenten houden en ga pas daarna over tot wets- of procesverbeteringen. De urgentie van snelle kabinetsacties ter uitvoering van de adviezen van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten is daarvoor te groot.

### Advies 2.3

#### ***Stimuleer vanuit de rijksoverheid praktijkexperimenten Stadsdistributie***

- a. Stimuleer vanuit de rijksoverheid in diverse gemeenten en regio's praktijkexperimenten voor het opdoen van (leer)ervaringen met varianten ter vergroting van de effectiviteit van de goederenbelevering in steden, door het vereenvoudigen en/of beter op elkaar afstemmen en/of tijdelijk opschorten van regels met betrekking tot venstertijden, toegestane aslasten, voertuiglengten, eisen aan nachtbelevering, e.d..
- b. Stimuleer primair praktijkexperimenten stadsdistributie met een *interstedelijk* karakter: tussen steden in een regio (onderlinge afstemming van venstertijden, aslasten, e.d.), maar bied desgewenst ook ruimte aan *intrastedelijke* experimenten: binnen 1 stad (tijdelijke opschorting, verlichting, versimpeling, afstemming van regels).
- c. Stel vanuit de rijksoverheid voor deze praktijk-experimenten gedurende 3 jaar een *stimuleringsbudget-voor-best-practices* beschikbaar.
- d. Start tegelijk met de praktijkexperimenten stadsdistributie ook met de ontwikkeling van een *nationaal kader met bandbreedtes voor stadsdistributie-regulering*. De effectiviteit en efficiency van stedelijke belevering (zowel intrastedelijk als interstedelijk) kan aanzienlijk worden bevorderd door zo'n nationaal kader van bandbreedtes waaruit gemeenten kunnen kiezen bij het eventueel opleggen van lokale beperkingen aan stadsdistributie (venstertijden, voertuigeisen, geluidsnormen, milieueisen, e.d.)

Dit kader zou door rijk en gemeenten gezamenlijk ontwikkeld kunnen worden om door gemeenten gehanteerd te worden op basis van het principe "comply or explain". Dat wil zeggen: kies zoveel mogelijk uit de varianten van het nationale kader, en als er goede redenen zijn om daarvan af te wijken, leg dan expliciet uit waarom. Hiermee behouden gemeenten hun autonomie, maar wordt het aantal verschillende beperkingen dat nu rond stadsdistributie in de praktijk aan de orde is (op dit moment al meer dan 1600 verschillende combinaties van eisen!), voor ondernemers teruggebracht tot enigszins hanteerbare proporties.

### Advies 2.4

#### ***Start een praktijkexperiment Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek***

Start onder regie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een experimenteel Red-Carpet-Team-Vervoer en Logistiek dat, gedurende een periode van tenminste 3 jaar, de volgende vier functies vervult:

- a. fungeren als *vraagbaak en helpdesk* voor het zoveel mogelijk verhelpen van regeldruk- en lastendrukaangelegenheden zoals die door ondernemers uit het verladende en vervoerende bedrijfsleven worden ervaren.
- b. fungeren als *feedback-en klankbordgroep voor beleidsmakers en regelvoorbereiders* bij het vorm en inhoud geven aan nieuwe beleidslijnen, wetten en regels.
- c. Opbouwen van *inzicht in de cumulatieve effecten van regeldruk* voor het verladende en vervoerende bedrijfsleven, in termen van administratieve lasten, toezichtslasten en nalavingslasten.
- d. Organiseren van *onderlinge stage-en ervaringsuitwisselingsprogramma's* voor beleidsambtenaren die betrokken zijn bij de voorbereiding en handhaving van regelgeving

enerzijds en medewerkers uit de verladende en vervoerende bedrijven die betrokken zijn bij de interpretatie en implementatie van publieke regelgeving anderzijds. Geef dit Red-Carpet-Team een *publiek-private samenstelling*. Breng van publieke zijde menscapaciteit in vanuit de ministeries van V&W en EZ, en ook van Vrom, Soza, en Financiën. Laat van private kant (op parttime detacheringbasis) medewerkers participeren van verladende en vervoerende bedrijven en/of hun belangenorganisaties. De hier voorgestelde publiek-private samenstelling en de functies van het Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek maken dit team bij uitstek geschikt om actief in een ondersteunende rol betrokken te worden bij de uitvoering van onze adviezen:

- 1.1 (Inspanningsverplichting: los binnen 1 jaar 15 actuele knelpunten op), en
- 1.2 (Maak een aanvalsplan voor de overige 25 actuele knelpunten).

Rond dit experiment met een Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek af met een evaluatie-rapport dat aangeboden wordt aan de Tweede Kamer.

## **Advies 2.5**

### ***Start praktijkexperimenten Innovatieve Vervoersconcepten***

Initieer en faciliteer vanuit de rijksoverheid praktijkexperimenten om gericht (leer)ervaringen op te doen met de kansen en bedreigingen van het eventuele gebruik van innovatieve vervoersconcepten op openbare infrastructuren.

- a. Start als eerste een concreet praktijkexperiment rond voertuigen die zowel kunnen rijden als vliegen, zoals de concreet in Nederland in ontwikkeling zijnde "gyrocopter".
- b. Betrek in dit praktijkexperiment in elk geval de volgende te evalueren aspecten: de noodzaak en wijze van certificering in de luchtvaartwereld en in de wereld van weg vervoer en wegverkeer, voorzieningen voor opstijgen en landen, en voor brandstof-inname, verantwoorde/minder-verantwoorde vliegroutes, behoefte aan aanvullende infrastructuurvoorzieningen, aan evt. aanvullende regelgeving, mogelijkheden voor zelf-regulering, e.d.; richt het experiment zo in dat binnen het gezamenlijke certificeringsproces de focus "red carpet" is, dus primair gericht op wat *wel* kan in plaats van op wat niet kan.

---

## **Hoofdstuk 3.**

### **NEEM DE TOEKOMST SERIEUS, VOORKOM NIEUWE BELEMMERINGEN**

#### **Advies 3.1:**

##### ***Benader de voorbereiding van nieuwe regels vanuit positieve principes.***

Start ieder proces ter voorbereiding van nieuwe regelgeving met een aantal fundamentele "kan-het-anders-vragen", in de vorm van werkhypothesen die oplossingsrichtingen in beeld kunnen brengen die uitgaan van positieve paradigma's ten aanzien van het opstellen en handhaven van publieke regels.

Betrek hierbij in ieder geval steeds de volgende zes werkhypothesen:

1. Ga uit van vertrouwen,  
maar wordt het vertrouwen beschaamd dan harde sancties.
2. Ga uit van de perceptie van de ondernemer (en/of de burger)  
en betrek betrokkenen actief bij de voorbereiding van regels.
3. Ga (waar mogelijk) van red tape naar red carpet,  
richt je zoveel mogelijk op wat wel kan en zo min mogelijk op wat niet kan.
4. Beloon gewenst gedrag,  
en begin niet meteen met bestraffen van ongewenst gedrag.
5. Leer leven met risico's,  
en manage for the best instead of for the worst.
6. Zet als standaard benadering meer praktijkexperimenten in.

Geef in de Memorie van Toelichting bij een nieuwe wet of wetswijziging aan hoe bij de voorbereiding van de regelgeving met deze principes is omgesprongen, en laat Actal deze toelichting meenemen bij de gebruikelijke beoordeling door dit college van nieuwe wetten.

#### **Advies 3.2:**

##### ***Creëer toekomstige regelgeving met minimale lastendruk***

***Vermijd mechanismen die regeldruk genereren, voorkom onuitvoerbare en/of maatschappelijk onnodig kostbare regels.***

Toets iedere voorgenomen nieuwe regel van tevoren aan:

- + ***Vermijding van regeldruk-mechanismen, zoals o.a.***
  - . *met een kanon op een mug schieten*
  - . *politieke double-bind-besluiten*
  - . *ationale en lokale koppen op algemene regels*
  - . *afwentelen van overheidskosten op bedrijven*
- + ***Uitvoerbaarheid en kosten van uitvoering door bedrijven***  
(in termen van administratieve lasten, toezichtlasten, nalevingslasten)

- + ***Uitvoerbaarheid en kosten van uitvoering door overheidsorganen***  
(in termen van tijdbesteding, formatieplaatsen, en organisatorische en technische voorzieningen)
  - + ***Juridische handhaafbaarheid***  
(in termen van het verwachte beslag op (bestuurs)rechters, e.d.)
  - + ***Voorafgaande berekening van het "saldo van de schade":***  
Wat is de optelsom van kosten en besparingen bij alle groepen van private en publieke betrokkenen?
  - + ***Betrek rechtseconomische kennis***  
Betrek uitdrukkelijk meer rechtseconomen bij de voorbereiding van regelgeving, bundel de kennis en ervaringsinzichten van juristen, economen en bedrijfskundigen, zowel van overheidszijde, als uit de kring van de bedrijven die in de praktijk met de regels moeten werken
- Geef in de Memorie van Toelichting bij een nieuwe wet of wetswijziging aan hoe met deze toetsingspunten is omgegaan bij de voorbereiding van de regelgeving, en laat Actal deze toelichting meenemen bij de gebruikelijke beoordeling door dit college van nieuwe wetten.

### **Advies 3.3**

#### ***Versterk de Nederlandse positie in Europa:***

Draag vanuit Nederland zorg voor een veel pro-actievere houding ten opzichte van de politieke voorbereiding van beleid en regelgeving in Europa, en voor effectieve en tijdige politieke reacties op voorstellen voor Europese richtlijnen en verordeningen.

Doe dat door:

- a. Instelling van een zgn. *Scrutiny-commissie in de Tweede Kamer*, naar Engels voorbeeld, waarin beoordeeld kan worden bij welke belangrijke in Europa spelende onderwerpen de Tweede Kamer geïnformeerd wil worden *tijdens* de onderhandelingsfase.
  - b. *Volledige en tijdige "fiches" over voorgenomen Europese beleid en regels* aan de Tweede Kamer; houdt beraadslagingen in het parlement over de relevante veranderingen zodig achter gesloten deuren als volledige openbaarheid schadelijk zou zijn voor de Nederlandse onderhandelingspositie in Europa.
  - c. Begin alle beraadslagingen in de *Vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat* (en in andere Vaste Kamercommissies, waarin verkeer- en vervoergerelateerde onderwerpen aan de orde komen) standaard met een openingsagendapunt: Wat zit er op ons terrein in de pijplijn in Europa, en welke procesafspraken maken wij om ons daarop voor te bereiden?
  - d. Rust de Tweede Kamer uit met een eigen *Ondersteuningsbureau voor Europese aangelegenheden*. Alleen met voldoende eigen expertise en knowhow kan de Tweede Kamer haar steeds belangrijker wordende taak als mandateerder en medewetgever van Europese regelgeving realiseren.
  - e. Vorm bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (en bij de andere departementen die te maken hebben met verkeer- en vervoergerelateerde onderwerpen) een vaste *Task Force Europa*. Leg de eindverantwoordelijkheid bij een "directeur-generaal in de lijn", betrek de topambtenaren van alle relevante onderdelen van het ministerie en vorm rond deze Task Force een Adviesgroep uit het bedrijfsleven en andere relevante maatschappelijke organisaties. Stem alle belangrijke voorgenomen nationale stellingnamen rond nieuw Europees beleid tevoren af met deze Adviesgroep resp. Task Force. Win voor cruciale beslismomenten bij de Adviesgroep verplicht advies in.
  - f. Maak het *benoemingsbeleid voor topfuncties* bij de Nederlandse overheid veel "Europeser". Zorg dat op directeurgeneraal- en directeurposities alleen mensen kunnen worden benoemd met voorafgaande Brusselse ervaring, indien het beleidsterrein waarvoor de benoeming geldt in belangrijke mate door Europa beïnvloed wordt.
- Met name bij de aanbevelingen a, c, en d kan ook worden besloten om deze adviezen in eerste instantie uit te voeren *in de vorm van praktijkexperimenten*, en om evt. voortzetting te baseren op de evaluatieresultaten van de experimenten.

### **Advies 3.4**

#### ***Organiseer brede discussiebijeenkomsten over de fundamentele vraagstukken en samenhangen achter het verschijnsel regeldruk.***

Laat de overkoepelende Commissie Regeldruk Bedrijven hierin een leidende rol vervullen. In het najaar van 2008 zullen voorzitter en leden van de commissie, samen met voorzitter en leden van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw en van de innovatieve Programma-organisatie InAxis een eerste conferentie (laten) organiseren over deze vraagstukken en samenhangen, en de mogelijkheden tot effectieve paradigma-veranderingen rond de wijze waarop regels in het Nederlandse politiek-juridische bestel tot stand komen.



**1.**

**NEEM ONDERNEMERS SERIEUS,  
NEEM BELEMMERINGEN WEG**



# 1. NEEM ONDERNEMERS SERIEUS, NEEM BELEMMERINGEN WEG

## Transportbelemmerende knelpunten door regelgeving

De Commissie Fundamentele Verkenning Transportbelemmeringen heeft aan ondernemers uit het verladende en vervoerende bedrijfsleven gevraagd wat zij ervaren als: "*de meest transportbelemmerende knelpunten door beperkende regelgeving*".

In totaal zijn uit het verladende en vervoerende bedrijfsleven aan de commissie vele tientallen knelpunten-door-regeldruk gesignaleerd, door individuele ondernemers en/of ondernemersorganisaties waarmee de commissie gedurende haar werkzaamheden contact heeft gehad. Een aantal knelpunten blijkt, sinds zij in 2007 aan de commissie gesignaleerd zijn, inmiddels te zijn opgelost of op dit moment minder actueel. Het totaal aantal actuele regeldrukknelpunten zoals bedrijven die ervaren bedraagt twee-en-veertig. Zie het bijlagendeel bij dit rapport voor een beschrijving van deze 42 actuele knelpunten.

### Top-2 knelpunten van ondernemers: filevorming en stadsdistributie

Als absolute top-2 knelpunten komen naar voren:

1. Filevorming/congestie:  
achterblijvende wegcapaciteit, geblokkeerde uitbreidingsplannen
2. Stadsdistributie:  
steeds moeilijker worden van beleving van goederen in (binnen)steden.

Ad 1. De schade voor het goederenvervoer van de *jaarlijks toenemende congestie* op Nederlandse wegen wordt door diverse organisaties getaxeerd op minimaal 1,5 - 2 miljard euro per jaar. Alleen al de "kale kosten" van stilstand van het vrachtverkeer door congestie op het Nederlandse Hoofdwegennet bedragen 750.000.000 euro per jaar. Het totale Nederlandse wegstelsel raakt ieder jaar steeds meer overbelast. Het "systeem" functioneert nog, maar met steeds grotere vertragingen. Bij ieder overbeladen systeem dreigt het risico dat er een punt wordt bereikt waarop het systeem bij kleine verdere verstoringen, ineens echt vastloopt. Zoals onlangs in Italië het geval was, waar door een staking een verkeersinfarct van drie dagen optrad, waardoor structurele tekorten aan bepaalde goederen bij winkels en bedrijven ontstonden.

Inmiddels zijn in april 2008 door de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie-Elverding) adviezen uitgebracht over de wijze waarop de ernstige vertragingen bij de noodzakelijke uitbreiding van weginfrastructuur in ons land doorbroken kunnen worden, zonder afbreuk te doen aan de afweging van economische en ecologische belangen. Het kabinet heeft de aanbevelingen overgenomen.

De aanbevelingen van de Commissie-Elverding en het kabinetsstandpunt naar aanleiding daarvan worden door ons gaarne onderschreven.

In *hoofdstuk 2* doen wij met betrekking tot dit prioriteitsknelpunt nog enkele aanvullende voorstellen.

Ad 2. De schade ten gevolge van de *groeibelemmingen in stadsdistributie*, door toenemende verschillen tussen gemeenten op het gebied van wel/niet toegestane venstertijden, voertuigeisen, milieuzones, e.d., wordt door het Platform voor Detailhandel voor zijn gezamenlijke leden geschat op 500 miljoen euro per jaar. Daarnaast blijkt uit TNO-onderzoek dat ruim 30% van de transportbewegingen die nodig zijn ter beleving van (binnen)steden bestaat uit extra kilometers die noodzakelijkerwijs gereden moeten worden door de toenemende verschillen in lokale regelgeving. Terwijl het overheidsbeleid juist gericht is op transportbesparing.

De problematiek rond de beleverbaarheid van (binnen)steden is niet alleen economisch van aard. De combinatie van leven, leren, spelen, wonen, werken, winkelen, en recreëren in de stads- of dorpskernen vervult ook een cruciale sociale functie. Bij verder afnemende beleverbaarheid dreigt leegloop van binnensteden. Afnemende bereikbaarheid en afnemende beleverbaarheid worden afnemende leefbaarheid.

Ook hier is de afgelopen jaren onder begeleiding van de Commissie Stedelijke Distributie al veel en nuttig werk verricht. De aanbevelingen van deze Commissie worden door ons eveneens gaarne onderschreven. Ook op dit gebied doen wij in *hoofdstuk 2* enkele aanvullende voorstellen.

**RESULTAAT INVENTARISATIE REGELDRUK-KNELPUNTEN VERLADENDE EN VERVOERENDE BEDRIJVEN**

**TOPPRIORITEITSKNELPUNTEN, MEEST TRANSPORTBELEMMEREND VOOR ONDERNEMERS (2X)**

<i>Thema</i>	<i>Knelpunt</i>	<i>primair verantwoordelijk(e) NL-ministerie(s):</i>
+ <b>Infrastructuur</b>	Congestie, filevorming, achterblijven wegcapaciteit	V&W
+ <b>Stadsdistributie</b>	Steeds moeilijker beleving van goederen in (binnen)steden	gemeenten

**OVERIGE ACTUELE REGELDRUK-KNELPUNTEN VAN UITEENLOPENDE AARD (40X)**

<i>Thema</i>	<i>Knelpunt</i>	<i>primair verantwoordelijk(e) NL-ministerie(s):</i>
<b>Afval</b>	(5x)	
+ Afval:	Registratie VIHB-lijst	Vrom
+ Afval:	Melding (hergebruikt) asfalt als afval	Vrom
+ Afval:	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)	Vrom
+ Afval:	Vervoer paardenmest	Vrom
+ Afval:	Verplicht gebruik ondergrondse afvalcontainers	gemeenten
<b>Arbeid</b>	(7x)	
+ Arbeid:	Arbeidstijdenwet naast rust/rijtijden, ATBV	Soza/V&W
+ Arbeid:	Rijbewijs & vakbekwaamheid chauffeurs	Soza/V&W
+ Arbeid:	EU-lidstaatverschillen weekendrijverboden, e.d.	Soza
+ Arbeid:	Formulier EU-101: dekking sociale zekerheid	Soza
+ Arbeid:	Limosa-melding België (buitenlandse werknemers)	Soza
+ Arbeid:	Reikwijdte ARIE-regeling (arbeidsrisico's)	Soza
+ Arbeid:	Toepassing BRZO-regeling op logistieke dienstverleners	Soza
<b>Fiscus</b>	(9x)	
+ Fiscus:	Fiscale bijtelling bestelauto-van-de-zaak	Fin
+ Fiscus:	Nieuwe verpakkingregeling/hergebruikte laadeenheden	Fin
+ Fiscus:	Invoerrechten kustvaart, afhandelingswijze	Fin
+ Fiscus:	Milieuheffing inhoud laadbakken kiepauto's	Fin
+ Fiscus:	Naheffing LPG-tax heftrucks	Fin
+ Fiscus:	EU-procedures teruggaaf BTW (6de richtlijn)	Fin
+ Fiscus:	Verschillen inkomsten/loonbelasting, woon/werkverkeer	Fin
+ Fiscus:	Oponthoud inklaren containers	Fin
+ Fiscus:	EU-lidstaatverschillen dieselaccijns	Fin
<b>Inspecties</b>	(2x)	
+ Inspecties:	Hoge (weekend)kosten inspecties	LNV/V&W/Fin
+ Inspecties:	EU-inspectie-eisen veterinaire controles	LNV
<b>Open EU-markt</b>	(1x)	
+ EU-markt:	Vergunningstelsel wegvervoer en cabotage	V&W
<b>Security</b>	(1x)	
+ Veiligh./security:	EU-ketensecurity voor diverse modaliteiten	V&W/Fin
<b>Statistiek</b>	(1x)	
+ Statistiek:	CBS-Vervoersenquete, verkeersenquete	V&W/EZ
<b>Voertuigen</b>	(14x)	
+ Voertuig:	Digitale tachograaf; 28 dagen bewaartermijn, e.d.	V&W
+ Voertuig:	Afgiftetermijn bestuurderskaart digitale tachograaf	V&W
+ Voertuig:	Beperkingen gebruik 45 voet ISO-containers	V&W
+ Voertuig:	Lengte van vrachtauto / aanhangwagencombinaties	V&W
+ Voertuig:	Breedte geconditioneerd vervoer/dikwandige voertuigen	V&W
+ Voertuig:	Mogelijkheid verplichte APK-keuring ook in andere lidstaten	V&W
+ Voertuig:	EU-lidstaatverschillen uitrustingseisen voertuigen	V&W
+ Voertuig:	Aslastendruk, drukverplaatsing lading	V&W
+ Voertuig:	EU-lidstaatverschillen vastzetten lading	V&W
+ Voertuig:	EU-Trilingsrichtlijn	Soza
+ Voertuig:	Roefilters diesel-uitlaatmissies, DME-lijst	Soza/VROM
+ Voertuig:	Aansprakelijkheid van de vervoerder in Nederland	Just
+ Voertuig:	Vergunningen speciaal vervoer, hijskranen, e.d.	gemeenten
+ Voertuig:	Vervoermanagementseisen gemeenten	gemeenten

Zie het [bijlagendeel](#) bij dit adviesrapport voor een nadere omschrijving van ieder knelpunt

## Overige knelpunten: ook klein leed leidt opgeteld tot grote schade

Behalve de top-2 prioriteitsknelpunten, zoals zojuist besproken, bevat de inventarisatie van regelddrukknelpunten onder verladere en vervoerders een gevarieerde verzameling van 40 "overige knelpunten". Hierop richten wij ons in dit eerste hoofdstuk. Deze knelpunten zijn zeer uiteenlopend van aard, zowel naar bron, als naar thema, als naar soorten lastendruk die door de regelddruk wordt veroorzaakt. Zie het overzicht op de linkerpagina.

### ***Ieder afzonderlijk (deel)knelpunt lijkt op het eerste gezicht "klein leed"***

Bij het doornemen van de verzameling van veertig door ondernemers ervaren actuele regelddrukknelpunten is de eerste vraag die bij velen boven komt: "Zijn veel van deze knelpunten niet gewoon klein leed?"

OK, een transportbedrijf, of eigen vervoerder, of chauffeur, moet een aantal extra registraties bijhouden, moet zich aan nieuwe afvalregels houden, moet nieuwe roetfilters aanschaffen, moet hier en daar extra ritten maken omdat sommige steden beperkingen aan de beleving opleggen, moet wat extra hard- en software aanschaffen om met de digitale tachograaf te kunnen werken, mag sommige activiteiten niet meer zonder vergunning of diploma verrichten, mag sommige voertuigen of containers niet gebruiken omdat ze gewoon een paar centimeter te breed zijn, etc. Tja, denk je dan: er is overal wel wat, Nederlanders klagen ook vaak over het weer....

Deze eerste indruk van "ogenschijnlijk klein leed" geeft een zeer vertekend beeld. De optelsom van al dit kleine leed maakt het voor Nederlandse transportondernemers en eigen vervoerders steeds moeilijker om effectief en efficiënt te functioneren. De optelsom van alle knelpunten waaronder bedrijven lijden veroorzaakt aanzienlijke kostenverhogingen, zowel in het primaire transportproces, als in allerlei ondersteunende beheersprocessen, en dus in de bedrijfsvoering als geheel. En dat in een (inter)nationale markt waar ook juist sterk op kosten geconcurrereerd wordt. En de regelddruk noodzaakt op grote schaal tot extra ritten, en het inzetten van extra voertuigen, terwijl het overheidsbeleid, met name voor het wegvervoer, juist gericht is op "transportbesparing". Hier klopt dus iets niet.

### ***De optelsom van de kosten van klein leed gaat over miljoenen en miljarden***

Een cumulatief beeld van het *totale effect aan extra kosten* voor het Nederlandse verladende en vervoerende bedrijfsleven ten gevolge van alle 40 knelpunten-door-regelddruk is niet beschikbaar. De commissie heeft aan ondernemersorganisaties gevraagd om voor gesignaleerde knelpunten waar mogelijk de extra kosten door regelddruk te kwantificeren naar jaarlijkse landelijke effecten. Dit blijkt een buitengewoon lastige exercitie, die naar het oordeel van de commissie dringend noodzakelijk dient te worden voortgezet.

Want, voorzover er (indicatieve) doorrekeningen beschikbaar zijn en/of voorzover die, zonder uitvoerig nader onderzoek, gemaakt kunnen worden leveren zij een schokkend beeld van de waarschijnlijke optelsom van al het ogenschijnlijk kleine leed.

Onderstaande overzicht geeft een voorlopige indicatie van (conservatieve) berekeningen van de jaarlijkse extra lasten voor bedrijven ten gevolge van 6 van de in totaal 42 actuele regelddrukknelpunten zoals die door onze commissie zijn geïnventariseerd.

ACTUELE REGELDDUK-KNELPUNTEN, INDICATIES JAARLIJKSE LASTEN VOOR BEDRIJVEN		
Thema	Knelpunt	jaarlijkse lasten voor bedrijven (plm. in euro's)
+ Arbeid:	Rijbewijs & vakbekwaamheid chauffeurs	105.000.000
+ Fiscus:	Fiscale bijtelling bestelauto-van-de-zaak	750.000.000
+ Fiscus:	Nieuwe verpakkingsregeling/hergebruikte ladingdragers	200.000.000
+ Statistiek:	CBS-vervoersenquete, verkeersenquete (cijfers 2000)	15.000.000
+ Voertuig:	Digitale tachograaf; 28 dagen bewaartermijn, e.d. (cijfers 2004)	35.000.000
+ Voertuig:	Beperkingen gebruik 45 voet ISO-containers (cijfers 2010)	100.000.000
Totaal 6 knelpunten, als illustratie		1.205.000.000

## Begripsbepaling

### Soorten lastendruk door regeldruk.

In aansluiting op het gebruikelijke vocabulaire rond lastendruk onderscheidt de commissie:

**a. Administratieve lasten:**

Lasten die voortkomen uit informatieverplichtingen  
zoals bijhouden van registraties, aanleveren van statistische informatie, e.d.)

**b. Toezichtslasten:**

Lasten die voortkomen uit Inspecties etc.,  
zoals steekproefcontroles van containers, toezicht op het gebruik van de tachograaf, e.d.

**c. Nalevingslasten:**

Lasten die voortkomen uit het naleven van wetten en regels,  
zoals het verplicht moeten aanschaffen van bepaalde hardware of software, de  
noodzaak om extra ritten te maken vanwege uiteenlopende venstertijden in  
gemeenten, e.d.

### Transportbelemmeringen

Dit begrip staat in de formele naam van de commissie. In navolging van de indeling in soorten lastendruk door regeldruk verstaan wij daaronder alle gevolgen door regelgeving die leiden tot extra fysieke handelingen in het primaire proces (laden, lossen, opslaan, overslaan, vervoeren) en het toezicht daarop, of tot extra complicaties in de bedrijfsvoering van verladende en vervoerende bedrijven (verplichte aanschaffingen, verplichte registraties, controle op de aard van gereden ritten, extra diploma's, etc.)

### Europa

Meer dan de helft van de (deel)knelpunten heeft (mede) een Europese bron van regeldruk, die alleen op Europees niveau is op te lossen.

Binnen Europa zijn 2 soorten knelpunten te onderscheiden:

- + *de algemene EU-regels zijn transportbelemmerend*
- + *de nationale verschillen tussen EU-lidstaten zijn transportbelemmerend.*

### Nederland

Minder dan de helft van de knelpunten heeft (mede) een Nederlands bron van regeldruk en is (geheel of gedeeltelijk) oplosbaar in Nederland.

Binnen Nederland zijn 3 soorten knelpunten te onderscheiden

- + *de Nederlandse regelgeving is op zich transportbelemmerend*
- + *de Nederlandse vertaling van Europese regels bevat extra's die extra transportbelemmerend werken ("nationale koppen")*
- + *de lokale verschillen tussen gemeenten zijn transportbelemmerend ("lokale koppen")*

### Modaliteiten:

Het merendeel van de knelpunten is gerelateerd aan het *wegvervoer*. Enkele knelpunten gelden ook voor andere modaliteiten, zoals bijvoorbeeld *kustvaart of luchtvaart*.

### Onderwerpen

De top-2 knelpunten-door-regeldruk van ondernemers uit het verladende en vervoerende bedrijfsleven betreffen de weginfrastructuur (filevorming, congestie, achterblijvende wegcapaciteit) en stadsdistributie (beleverbaarheid van binnensteden). De in totaal 40 "overige" actuele knelpunten, zoals die door verladende en vervoerende bedrijven worden ervaren, kennen een grote spreiding over onderwerpen waarop de maatregelen, overwegend, betrekking hebben. Die onderwerpen, of thema's, zijn (in volgorde van aantal gesignaleerde knelpunten):

+ Voertuigen, incl. lading, e.d	14	35%
+ Fiscus	9	23%
+ Arbeid incl. veiligheid (safety)	7	18%
+ Afvalvervoer	5	13%
+ Inspecties	2	5%
+ Open EU-markt	1	3%
+ Statistiek	1	3%
+ Veiligheid (security)	1	3 %
Totaal	40	100%

In het **bijlagendeel** bij dit adviesrapport worden alle geïnventariseerde knelpunten afzonderlijk beschreven naar de volgende gezichtspunten:

- + Relevante wetten,
- + Welk(e) publieke belangen beoogt de regeling te beschermen? Waarom is de regel ingesteld?
- + Omschrijving (deel)knelpunt(en)
- + Ongewenste gevolgen
- + Door ondernemers (organisaties) gesuggereerde oplossingen.

Een ander rekenvoorbeeld komt uit Duitsland, en betreft de kosten van de *invoering in Europa van de arbeidstijdenrichtlijn en de herziene rij- en rusttijden-verordening*. In 2007 is door het Duitse Fraunhofer-Instituut doorgerekend wat de kosteneffecten van deze Europese regelgeving zijn voor het Duitse verladende en vervoerende bedrijfsleven. De uitkomsten van dit onderzoek zijn ronduit verbijsterend: de genoemde Europese regelingen leiden in combinatie voor bedrijven tot een gemiddelde kostenstijging van 9,5% met uitschieters tot 19%!

Let wel, dit betreft de directe kosteneffecten van één van de sets van Europese regels die wij ook in dit rapport als regeldrukkelpunten signaleren.

#### **Conclusie:**

**Niet alleen de jaarlijkse lasten van de top-2 knelpunten lopen in de miljarden: zie de eerder vermelde jaarlijkse extra kosten van stilstand van het vrachtverkeer door congestie op het Hoofdwegennet (750 miljoen euro) en de extra lasten voor de detailhandel door beperkingen in de stadsdistributie (500 miljoen euro).**

**Ook voor de overige regeldruk-knelpunten moet het cumulatieve effect in termen van noodzakelijk te maken extra kosten door Nederlandse verladende en vervoerende bedrijven getaxeerd worden op vele miljarden euro's per jaar.**

**Zelfs al zou dit de helft zijn, dan is er nog alle reden om de signalen van ondernemers in dit verband serieus te nemen en om, waar mogelijk, belemmeringen weg te nemen.**

#### ***Niet alleen kostenpost, maar ook belemmering voor groei van arbeidsproductiviteit***

Nederland kent een hoge arbeidsproductiviteit, maar de groei van onze arbeidsproductiviteit loopt al enige jaren achter bij de arbeidsproductiviteitsgroei in diverse andere landen. Uit McKinsey-onderzoek (Erop of Eronder, april 2007) in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, blijkt o.a. het volgende. De vier belangrijkste barrières voor arbeidsproductiviteitsgroei in de Nederlandse sector Transport en Logistiek zijn:

1. Congestie op het Nederlandse wegennet
2. Krappe venstertijden, voertuigrestricties, milieu- en geluidsbeperkingen, het feit dat venstertijden tussen gemeenten niet aansluiten
3. Fragmentatie in de sector, die afstemming met distributiecentra, producenten en afnemers, en volledige benutting van IT bemoeilijkt
4. Hoge administratieve lastendruk

Deze conclusies sporen in hoge mate met onze commissiebevindingen op basis van de hoeveelheid en diversiteit van de concrete aan onze commissie gesignaleerde regeldrukkelpunten.

Op basis van de conclusies uit het EZ/McKinsey-onderzoek lijkt het reëel om uit te gaan van een inschatting van *350 miljoen extra toegevoegde waarde* voor de sector transport en logistiek indien de belemmerende regeldrukkelpunten substantieel kunnen worden verminderd (bron: interne EZ-berekeningen o.b.v. constante prijzen 1997 die McKinsey in zijn onderzoek hanteert, exclusief effecten door oplossen van congestie).

#### ***Regeldruk vormt ook belemmering voor innovatie***

Regeldruk leidt voor ondernemers tot ergernis en/of kosten en/of verlies van arbeidsproductiviteit, omdat zij tijd moeten spenderen aan zaken die de bedrijfsvoering niet ten goede komen. Het gaat nog verder. Regeldruk kan ook noodzakelijke vernieuwingen bij bedrijven in de weg staan.

Waar concurreren steeds meer om innovatie gaat in een open wereldeconomie, kunnen belemmerende regels een probleem vormen voor ondernemers om concurrentie aan te gaan, of kunnen deze regels juist een reden zijn waarom ondernemers buiten Nederland hun heil zoeken voor de ontwikkeling en eerste introductie van producten.

Innovatie gaat niet alleen om een goed nieuw idee, maar ook om de mogelijkheid dit idee verder door te ontwikkelen en naar de markt te brengen, en dus, bijvoorbeeld in geval van innovatieve vervoersconcepten, toegelaten te krijgen voor gebruik op openbare infrastructuur.

Het verminderen van regeldruk draagt derhalve direct bij aan kostenverlagingen voor bedrijven, aan de groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland, en aan het innovatie- en concurrentievermogen van ons land.

**15 ACTUELE REGELDRUK-KNELPUNTEN,**

**TAXATIE "BINNEN 1 JAAR GEHEEL OF GEDEELTELIJK OPLOSBAAR,  
MITS ER POLITIEKE WIL IS OM ZE OP TE LOSSEN"**

Thema	Knelpunt	primair verantwoordelijk in NL:	aantal (deel) oplossingen	
			NL	EU
+ Afval:	Registratie VIHB-lijst	Vrom	2	1
+ Afval:	Melding (hergebruikt) asfalt als afval	Vrom	1	2
+ Arbeid:	Arbeidstijdenwet naast rust/rijtijden, ATBV	Soza/V&W	2	3
+ Arbeid:	Rijbewijs & vakbekwaamheid chauffeurs	Soza/V&W	1	2
+ Fiscus:	Fiscale bijtelling bestelauto-van-de-zaak	Fin	3	0
+ Fiscus:	Nieuwe verpakkingregeling/hergebruikte laadeenheden	Fin	3	0
+ Fiscus:	Invoerrechten kustvaart, afhandelingwijze	Fin	0	2
+ Fiscus:	Milieuheffing inhoud laadbakken kiepauto's	Fin	1	0
+ Statistiek:	CBS-vervoersenquete, verkeersenquete	V&W/EZ	4	0
+ Voertuig:	Digitale tachograaf; 28 dagen bewaartermijn, e.d.	V&W	0	3
+ Voertuig:	Afgiftetermijn bestuurderskaart digitale tachograaf	V&W	2	0
+ Voertuig:	Beperkingen gebruik 45 voet ISO-containers	V&W	1	1
+ Voertuig:	Lengte van vrachtauto / aanhangwagencombinaties	V&W	1	0
+ Voertuig:	Breedte geconditioneerd vervoer/dikwandige voertuigen	V&W	1	0
+ Voertuig:	Vergunningen speciaal vervoer, hijskranen, e.d	gemeenten	3	0
			<b>25</b>	<b>14</b>
			<b>NL</b>	<b>EU</b>

**De 15 knelpunten naar thema:**

voertuig: 6x, fiscus: 4x, afval: 2x, arbeid: 2x, statistiek: 1x

**De 15 knelpunten naar primair verantwoordelijk(e) overheden in NL:**

V&W: 6x, Fin: 4x, Soza:2x, Vrom: 2x, gemeenten: 1x

**De rechterkolom "aantal (deel)oplossingen NL en EU" heeft de volgende betekenis:**

De meeste knelpunten bestaan uit deelknelpunten, die soms ieder op zich, en soms in samenhang, om oplossingen vragen.

Sommige deelknelpunten vragen om **puur Nederlandse deeloplossingen**.

Van de 15 prioriteitsknelpunten zijn dat er acht: 1) Fiscale bijtelling bestelauto-van-de-zaak, 2) Nieuwe verpakkingregeling/hergebruikte laadeenheden, 3) Milieuheffing inhoud laadbakken kiepauto's, 4) CBS-vervoersenquete/verkeersenquete, 5) Afgiftetermijn bestuurderskaart digitale tachograaf, 6) Vergunningen speciaal vervoer, hijskranen, e.d.,

7) Lengte van vrachtwagen/aanhangwagencombinaties, 8) Breedte geconditioneerd vervoer/dikwandige voertuigen.

Andere deelknelpunten vragen om **Europese deeloplossingen**. Dat zijn er in dit geval twee:

x) Invoerrechten kustvaart, afhandelingswijze, en y) Digitale tachograaf, 28 dagen bewaartermijn, e.d. Deze problemen zijn dus puur Europees, maar worden door bedrijven uit meerdere lidstaten als onnodig hinderlijk ervaren, waardoor ook hier gehele of gedeeltelijke oplossing-binnen-een-jaar als in principe haalbaar wordt getaxeerd. Ook hier met als belangrijk voorwaarde: mits er voldoende politieke wil is bij een aantal lidstaten om deze knelpunten aan te pakken.

De resterende knelpunten vragen om **oplossingen deels in Nederland deels in Europa**.

Het gaat hier om (5x):

- a) Vervoer van goederen op de zgn. VHIB-lijst, b) Melding (hergebruikt) asfalt als afval,
- c) arbeidstijden naar rij- en rusttijden, abtv, d) rijbewijs en vakbekwaamheid chauffeurs, en
- e) Beperkingen gebruik 45-voet ISO-containers



## Oplossingsrichtingen en concrete oplossingen

### Advies 1.1

#### **Resultaatsverplichting: los binnen 1 jaar 15 actuele knelpunten op.**

Ga als kabinet met (organisaties uit) het bedrijfsleven een resultaatsverplichting aan om 15 actuele regeldrukknelpunten zoals gesignaleerd door ondernemers uit het Nederlandse verladende en vervoerende bedrijfsleven, binnen een jaar grotendeels te hebben opgelost.

- + Doe dat bij voorkeur conform de in dit adviesrapport gesuggereerde oplossingsrichtingen en/of op andere wijzen die bijdragen aan een substantiële vermindering van de lastendruk voor bedrijven.
- + Treedt hierover tweemaandelijks in overleg met de betrokkenen van het verladende en vervoerende bedrijfsleven.
- + Betrek bij deze publiek-private afstemmingswerkzaamheden het experimentele Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek (zie advies 2.4)
- + Rapporteer na 6 maanden resp. 12 maanden over de voortgang aan de Tweede Kamer, en laat deze voortgangsverslagen vergezeld gaan van een advies door de overkoepelende Commissie Regeldruk Bedrijven en door het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal).

Dit "pressure cooker overleg" waarin partijen een inspanningsverplichting aangaan om er gezamenlijk uit te komen is van cruciaal belang gegeven de grote perceptieverschillen die er blijken te bestaan tussen de publieke en private betrokkenen.

### Advies 1.2

#### **Maak een aanvalsplan voor de overige 25 actuele knelpunten.**

Juist omdat de resterende actuele knelpunten (nog) moeilijker oplosbaar zijn is een gericht aanvalsplan dringend gewenst. Breng in kaart welke kostenconsequenties de resp. knelpunten hebben voor de totale bedrijfstak, bundel waar nodig krachten met andere Europese lidstaten, en stel een aanvalsplan op, te onderscheiden naar: in Nederland oplosbare knelpunten, alleen in Europa op te lossen (deel)knelpunten.

Betrek ook hierbij uitdrukkelijk de betrokkenen van het Nederlandse verladende en vervoerende bedrijfsleven.

Leg het aanvalsplan uiterlijk na 9 maanden voor aan de Tweede Kamer, en laat deze voortgangsverslagen vergezeld gaan van een advies door de overkoepelende Commissie Regeldruk Bedrijven en door het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal).

Betrek ook hierbij het experimentele Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek (advies 2.4).

## Neem ondernemers serieus

In *hoofdstuk 3*. gaan wij uitvoeriger in op een aantal uitgangspunten die wij als commissie bij onze werkzaamheden hebben gehanteerd, en die naar ons oordeel, relevante vragen opleveren die gerichte beantwoord zouden moeten worden bij het vorm en inhoud geven aan nieuwe regelgeving.

Twee van deze uitgangspunten noemen wij hier alvast expliciet, omdat zij een belangrijke rol spelen bij de wijze waarop de commissie is omgegaan met de door ondernemers aangedragen knelpunten. Die twee uitgangspunten zijn:

- + Ga uit van de perceptie van de ondernemer (en/of de burger)
- + Ga uit van vertrouwen, geef de ondernemer zijn verantwoordelijkheid terug, (maar, wordt het vertrouwen beschaamd, ga dan ook over tot harde sancties)

Wij hebben deze uitgangspunten gehanteerd als werkhypothesen:

Stel dat we uitgaan van de perceptie van en vertrouwen in de ondernemer, leidt dat dan ook tot oplossingen die minder lastendruk veroorzaken, zonder dat de kern, en de primaire bedoeling, van de publieke maatregel wordt aangetast.

*De commissie is van oordeel dat dergelijke oplossingen, die het leven voor ondernemers een stuk eenvoudiger maken, er zijn, zonder dat de publieke belangen die de overheid probeert te borgen, in het geding hoeven te komen.*

**Conclusie: Richt de oplossingsacties allereerst op het wegnemen van (deel) belemmeringen uit 15 actuele regeldrukknelpunten die in principe binnen een jaar geheel of gedeeltelijk oplosbaar zouden moeten zijn.**

**Stel tevens aan aanvalsplan op voor de resterende 25 actuele regeldrukknelpunten, waarvan door de private betrokkenen getaxeerd wordt dat oplossing (nog) lastiger en moeilijker zal zijn.**

**25 ACTUELE REGELDRUK-KNELPUNTEN,  
TAXATIE "LASTIGER, MOEILIJKER OPLOSBAAR"**

Thema	Knelpunt	primair verantwoordelijk in NL:	aantal (deel) oplossingen	
			NL	EU
+ Afval:	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen	Vrom	1	1
+ Afval:	Vervoer paardenmest	Vrom	1	0
+ Afval:	Verplichting gebruik ondergrondse afvalcontainers	gemeenten	1	0
+ Arbeid:	EU-lidstaatverschillen weekendrijverboden	Soza	0	4
+ Arbeid:	EU-Formulier EU-101: dekking sociale zekerheid	Soza	0	1
+ Arbeid:	Limosa-melding België (buitenl.werknemers)	Soza	0	1
+ Arbeid:	ARIE-regeling (arbeidsrisico's)	Soza	2	0
+ Arbeid:	Naleving BRZO door logistieke dienstverleners	Soza	2	0
+ Fiscus:	LPG-tax naheffing heftrucks	Fin	2	0
+ Fiscus:	Procedure teruggaaf BTW (6de richtlijn)	Fin	0	3
+ Fiscus:	Woon-werkverkeer in inkomsten- en omzetbelasting	Fin	0	2
+ Fiscus:	Oponthoud bij inklaren containers	Fin	2	0
+ Fiscus:	EU-lidstaatverschillen dieselaccijns	Fin	0	2
+ Inspecties:	Hoge weekendkosten inspecties	V&W/LNV/Fin	1	0
+ Inspecties:	EU-inspectie-eisen veterinaire controles	LNV e.a.	6	0
+ Open EU-markt:	Vergunningstelsel wegvervoer en cabotage	V&W	0	2
+ Security:	EU-Ketensecurity voor diverse modaliteiten	V&W/Fin	0	1
+ Voertuig/Bouw:	Roetfilters diesel-uitlaat-emissies, DME-lijst	Soza/Vrom	2	1
+ Voertuig/Lading:	Aansprakelijkheid vervoerder in Nederland	Just	3	0
+ Voertuig/Lading:	Aslastendruk, drukverplaatsing lading	V&W	1	0
+ Voertuig:	Mogelijkheid APK-keuring, ook in andere EU-lidstaten	V&W	0	2
+ Voertuig:	EU-lidstaatverschillen uitrustingseisen voertuigen	V&W	0	1
+ Voertuig:	EU-lidstaatverschillen vastzetten lading	V&W	0	2
+ Voertuig:	EU-Trillingsrichtlijn	Soza	0	1
+ Voertuig/Lading:	Vervoersmanagementseisen gemeenten	gemeenten	2	0
			<b>25</b>	<b>25</b>
			<b>NL</b>	<b>EU</b>

Voor deze 25 actuele knelpunten ligt de verhouding Nederlandse of Europese (deel)oplossingen ongeveer op 50%-50%: 25 deelknelpunten in principe oplosbaar in Nederland, 25 deelknelpunten zijn alleen oplosbaar op Europees niveau.

*Ook hier geldt: Er zijn meer dan genoeg deelknelpunten waarvoor in Nederland zelf naar oplossingen kan worden toegewerkt, die minder lastendruk voor bedrijven veroorzaken. En ook hier geldt natuurlijk, we kunnen het niet genoeg benadrukken: mits de politieke wil er is om ze op te lossen.*

## 15 actuele knelpunten, binnen een jaar geheel of gedeeltelijk oplosbaar?

In overleg met diverse deskundigen van ondernemersorganisaties uit kringen van verladers en vervoerders zijn (naast de top-2 knelpunten congestie en stadsdistributie) bij elkaar 15 knelpunten geïdentificeerd, die - naar de taxatie van deze deskundigen - binnen een jaar geheel of gedeeltelijk oplosbaar zouden moeten zijn, *mits er politieke wil is om het betreffende (deel)knelpunt op te lossen*. Zie het overzicht op de vorige linkerpagina.

Totaal aantal geïnventariseerde actuele knelpunten	40	100%
Getaxeerd als kansrijk v.w.b. gehele of gedeeltelijke oplossing	15	38%
Getaxeerd als lastig en moeilijker oplosbaar	25	62%

Bij de keuze "kansrijk, en binnen een jaar geheel of gedeeltelijk oplosbaar" is uitdrukkelijk uitgegaan van de volgende benadering:

*hoe kunnen we, met instandhouding van de primaire bedoelingen van de betreffende regels, tot oplossingen komen die een minder grote lastendruk voor bedrijven met zich mee brengen?*

Er is dus niet gereageerd vanuit de primaire impuls "afschaffen die handel", maar uitdrukkelijk vanuit de gedachte dat de regelgever goede motieven en bedoelingen bij de betreffende regel had, maar dat die bedoelingen (grotendeels) ook bereikt zouden kunnen worden, met aanzienlijk minder, of zelfs zonder, overlast voor bedrijven.

De taxatie van ondernemers(organisaties) dat oplossing van een kleine 40% van de knelpunten geheel of gedeeltelijke kansrijk wordt geacht, heeft als tegenhanger dat door ondernemers(organisaties) tegelijkertijd van ruim 60% van de knelpunten getaxeerd wordt dat oplossingen voorlopig *erg moeilijk* zijn, hetzij in Nederland, hetzij in Europa.

## 25 actuele knelpunten, met de taxatie "lastiger en moeilijker oplosbaar"

Redenen voor de kwalificatie "lastiger en moeilijk oplosbaar" zijn o.a.: oplossingen liggen in Nederland en/of op EU-niveau politiek gevoelig, sommige EU-lidstaten zijn mordicus tegen, de maatregel is in Europa net ingesteld, dus die gaat niet zomaar van tafel, e.d.

Op de linkerpagina staat het overzicht van deze actuele knelpunten waarvoor de commissie een aanvalsplan aanbeveelt, juist omdat oplossingen lastiger lijken is een gerichte middellange termijn benadering van belang.

## Oplossingen voldoen aan commissie-uitgangspunten.....

Zowel de Nederlandse oplossingen en oplossingsrichtingen, als de Europese, zijn door de commissie getoetst aan de uitgangspunten en werkhypothesen die besproken zullen worden in *hoofdstuk 3. Voorkom nieuwe belemmeringen*.

Alle oplossingsuggesties passen in de filosofie die de commissie graag aan overheden als framework aanbeveelt om bij de voorbereiding van toekomstige regelgeving uitdrukkelijk rekening mee te houden. Zie later in dit adviesrapport.

Het *bijlagendeel bij dit adviesrapport* bevat een volledige beschrijving van alle veertig geïnventariseerde actuele knelpunten en de per knelpunt gesuggereerde oplossingsrichtingen.

Voorbeelden: Hoe ingewikkeld kun je het maken? Dit kan eenvoudiger.....:

#### **Nederland: Nieuwe verpakkingsbelasting m.i.v. 2008**

Vanaf 1 januari 2008 geldt in Nederland de nieuwe verpakkingenbelasting, die wordt geheven op een verpakking op het moment dat die in gebruik wordt genomen als verpakking bestemd voor de Nederlands markt. Ook verpakkingsdragers zoals pallets en vaten, die op grote schaal in het internationale verkeer (her)gebruikt worden, vallen onder deze belasting. De belasting geldt voor bedrijven die meer dan 15.000 kilo verpakkingsmateriaal per jaar "gebruiken".

Deze nieuwe belasting wordt door alle betrokken bedrijven beschouwd als een vrijwel onuitvoerbare administratieve last. Enkele voorbeelden:

- Pallets gaan via palletpools de hele wereld rond. Het is voor ondernemers ondoenlijk om palletstromen te gaan registreren. Bovendien is het vrijwel onmogelijk om te bewijzen of een pallet voor de eerste keer op Nederlandse markt komt en blijft, dan wel bestemd is voor transitie of export. Voor een pallet moet eenmalig 13 cent belasting worden betaald. De noodzakelijke administratieve handelingen staan hiermee in geen enkele verhouding. Een pallet weegt circa 20 kilo, ondernemers die veel met pallets werken zitten dus snel aan de belastinggrens van 15.000 kilo.

- Bewijzen dat men *onder* de grens van 15.000 kilo verpakkingsmateriaal blijft, is in de praktijk erg lastig en vergt veel extra administratie.

- Voor het meten van het gewicht van verpakkingen bestaan geen eenduidige werkwijzen. Het dominante materiaal van de verpakking bepaalt het tarief, in geval de verpakking uit meerdere materialen bestaat. Er zijn 14 verschillende tariefcategorieën, afhankelijk van het materiaal en de soort verpakking: primair of secundair/tertiair.

Deze nieuwe verpakkingsbelasting dwingt bedrijven tot zeer veel (onduidelijke) extra handelingen en tot extra administraties. Vrijwel alle publicaties over dit onderwerp hebben dan ook als strekking: "Verpakkingsbelasting administratief drama!". *Inmiddels heeft de ministerraad op 30 mei 2008 besloten om na te gaan in hoeverre de verpakkingstaks kan worden vereenvoudigd en om de verplichte eerste aanlevering van gegevens door ondernemers uit te stellen van 1 juli tot 1 oktober 2008.*

#### **Nederland: Fiscale bijtelling bestelauto-van-de-zaak**

Voor bestelauto's, en ook serviceauto's van bijvoorbeeld installateurs, loodgieters, e.d. moet aan de Belastingdienst worden aangetoond dat deze niet voor (meer dan 500 kilometer per jaar) voor privé-doeleinden worden gebruikt. Dit is alleen te "bewijzen" door een volledig sluitende rittenregistratie van alle zakelijk en privé gereden kilometers bij te houden. Dit zorgt voor bedrijven voor veel administratieve lasten, interne controles en leidt voor chauffeurs tot onverwachte risico's. Als de km-administratie naar het oordeel van de Belastingdienst "niet klopt" moeten berijders rekening houden met een fiscale bijtelling en vaak ook hoge boetes.

Veel berijders van bestelauto's, serviceauto's, e.d., zijn mensen die met hun handen werken en weinig administratief zijn onderlegd. Als er bij controle door de Belastingdienst evenwel fouten in de registratie worden aangetroffen, volgt een naheffing van de fiscale bijtelling die gemiddeld 3000 euro bedraagt. Hierbij komt veelal ook nog een boete van 25 of 50 procent van de naheffingsaanslag. Let wel dit treft mensen die niet meer dan modaal, en zelfs vaker beneden-modaal verdienen! De commissie heeft hiervan zeer schrijnende dossiers onder ogen gehad.

Volgens berekeningen van ondernemersorganisaties gaat het bij elkaar om ruim 70.000 (bestel)auto's waarvoor dergelijke rittenadministraties moeten worden bijgehouden, door werknemers of zelfstandigen. Alleen al de kosten van het 70.000x dagelijks bijhouden van een sluitende rittenregistratie bedragen op landelijke schaal honderden miljoenen euro's aan gedeelde productieve arbeidstijd. Dit kan simpeler: zie de oplossingsuggesties in het bijlagende deel bij dit adviesrapport.

#### **Nederland: Stadsvergunningen speciaal vervoer, hijskranen, e.d.**

Elke gemeente, en in Amsterdam zelfs elke deelraad, heeft een eigen loket en eigen procedures voor het afgeven van vergunningen voor het tijdelijk plaatsen op de openbare weg van hijskranen en andere werktuigen die nodig zijn bij bouw- en/of verbouwingswerkzaamheden. Aannemersbedrijven en/of vervoerders van bouwmaterialen die in een of enkele regio's werken of in het hele land, moeten met al deze lokale verschillen rekening houden. Voor het neerzetten van een hijskraan of ander bouwwerktuig moet 5 tot 8 dagen tevoren een vergunning worden aangevraagd. Vanuit het bouwproces ontstaat de behoefte aan plaatsing vaak op veel kortere termijn: een of enkele dagen. Dit leidt structureel tot vertragingen in (ver)bouw(ings)processen in stedelijke gebieden, ook als de vergunningen binnen de geldende (deel)gemeentetermijn verleend worden. Heel vaak ontstaan echter complicaties (niet tijdig verleende vergunningen, wel tijdig verleende maar plotseling weer ingetrokken vergunningen, fysieke onmogelijkheid om hijskraan of ander werktuig te plaatsen omdat niet tijdig adequate verkeersmaatregelen zijn genomen, etc.).

## **In Nederland oplosbare (deel)knelpunten: twee werelden!**

Door de bewindspersonen die onze commissie hebben ingesteld, en door diverse kamerleden waarmee de commissie contact heeft gehad, is herhaaldelijk benadrukt: *geef ons concrete knelpunten en concrete oplossingsrichtingen, die we in Nederland kunnen aanpakken!*

Daar is de keuze van prioriteitsknelpunten van onze commissie dan ook op gericht. Opgeteld zijn er in de verzameling van 15 prioriteitsknelpunten bij elkaar bijna twee keer zoveel deelknelpunten die in principe oplosbaar zijn in Nederland (25x), als deelknelpunten die om een oplossing op Europees niveau vragen (14x).

Alleen al de Nederlandse oplossingsuggesties onder de 15 prioriteitsknelpunten dragen, indien zij worden doorgevoerd, voor ondernemers bij tot een aanzienlijke vermindering van lasten (zowel van administratieve lasten, als van toezichtlasten, als van nalevingslasten).

### ***Voorlopige reacties ambtelijke deskundigen***

De commissie heeft, via het ministerie van Economische Zaken, de oplossingsrichtingen, die door de bedrijven beschouwd worden als de beste uitweg uit onnodige regeldruk, voor commentaar voorgelegd aan de ambtelijke deskundigen bij de respectievelijke ministeries die in Nederland voor de betreffende regelgeving verantwoordelijk zijn. Dit heeft de commissie gedaan bij wijze van voorlopige peiling van de ambtelijke opvattingen over de realiseerbaarheid van de door ondernemers en ondernemersorganisaties aan onze commissie gesuggereerde oplossingen.

Resultaat van deze voorlopige peiling: de door bedrijven gesuggereerde oplossingen hebben volgens de voorlopige ambtelijke reacties weinig tot geen kans van slagen.... De ambtelijke reacties hebben in meerderheid als teneur:

- het knelpunt is eigenlijk geen reëel knelpunt, de overlast valt best mee; en/of
- de gesuggereerde oplossingen zijn om allerlei redenen niet mogelijk, (het is juridisch niet mogelijk, toezichthouders of handhavers hebben bepaalde gegevens gewoon nodig, de risico's van afschaffing of versoepeling van de regels zijn te groot, het mag niet van Europa, e.d.); en/of
- er wordt langs andere weg al aan oplossingen gewerkt waardoor het probleem over een aantal jaren vanzelf verholpen zal zijn...;
- etc.

Maar zeer zelden is de reactie "ja dat is inderdaad een probleem, en wij denken dat er langs die en die weg kans van slagen is voor de oplossingsrichting die door bedrijven gesuggereerd wordt".

### ***Twee werelden met geheel eigen logica...***

Er blijkt derhalve sprake van twee werelden met een geheel eigen logica. Enerzijds de wereld van ondernemers(vertegenwoordigers) die - in uitvoerige besprekingen met onze commissie - oplossingen hebben aandragen waardoor verladende en vervoerende bedrijven minder lastendruk zouden ondervinden, en die daarbij, althans in hun eigen beleving, uitdrukkelijk rekening hebben gehouden met de bedoelingen van de regelgever. En anderzijds de wereld van de vertegenwoordigers van de regelvoorbereiders, die, vanuit hun ervarings- en belevingswereld, goede redenen hebben om aan te geven dat de door bedrijven gesuggereerde oplossingen in het ambtelijk-juridische systeem niet zullen overleven.

De commissie stuit hier dus op een serieus te nemen probleem. Aan onze commissie is in woord en geschrift uitdrukkelijk als starthouding meegegeven: ga uit van vertrouwen in de ondernemer! Dat heeft de commissie bij de inventarisatie van knelpunten en oplossingsmogelijkheden uitdrukkelijk gedaan, maar dat leidt voorlopig niet tot een vruchtbare publieke-private dialoog.

**Voor het daadwerkelijk terugdringen van regeldruk is het van essentieel belang dat er een brug geslagen wordt om de kloof te dichten tussen de zeer sterk uiteenlopende publieke en private perspectieven ten aanzien van regeldruk en regeldrukreductie. Hier zijn duidelijke politieke keuzen nodig.**

Voorbeelden: Hoe ingewikkeld kun je het maken? Dit kan eenvoudiger.....:

#### **Europa: Teksten uit de zgn. Trillingsrichtlijn**

Deze tekst gaat over trillingsniveaus waaraan werknemers blootgesteld mogen worden: [citaat] De beoordeling van de blootstelling aan hand-armtrillingen is gebaseerd op de berekening van de waarde voor de dagelijkse blootstelling, herleid tot een standaard-referentieperiode van acht uur A(8), uitgedrukt als de vierkantswortel uit de som van de kwadraten (totale waarde) van de kwadratische gemiddelden van de frequentiegewogen versnellingen, bepaald langs de drie orthogonale assen (ahwx, ahwy, ahwz), overeenkomstig de hoofdstukken 4 en 5 en bijlage A bij ISO-norm 5349-1 (2001).

#### **Europa/Nederland: Poging tot samenvatting van de bepalingen uit de regelingen voor arbeidstijden, rij- en rusttijden en nachtarbeid**

Van Europa mogen vrachtwagenchauffeurs niet meer dan 10 uur werken per periode van 24 uur indien een deel van die arbeid in een periode van tenminste 4 uur tussen 00.00 en 07.00 plaatsvindt. In Nederland ligt die periode tussen 01.00 en 05.00. [Alleen in collectief overleg mag afgesproken worden dat er bij nachtarbeid 12 uur per periode van 24 uur kan worden gewerkt in plaats van 10 uur]

Naast de Europese regel voor nachtarbeid geldt het Nederlandse Arbeidstijdenbesluit Vervoer. De Nederlandse chauffeur mag ten hoogste 43 maal in elke periode van 16 achtereenvolgende weken arbeid in nachtdienst verrichten of ten hoogste 20 uren in elke periode van 2 achtereenvolgende weken arbeid verrichten tussen 0.00 en 06.00 uur.

#### **Praktijkvoorbeeld-1:**

Stel een chauffeur begint om 16.00 uur met zijn werkdag, dan mag hij 10 uur werken omdat een deel van die werktijd in nachttijd plaatsvindt. Volgens de *rusttijdenregeling* mag een chauffeur dan na 9 uur weer beginnen met een nieuwe werkdag. De eindtijd van werkdag-1 was om 02.00 uur 's nachts: 2 uur plus 9 uur (verplichte rusttijd) is 11.00 uur in de ochtend. Dat lijkt helder.

Toch mag deze chauffeur niet gaan rijden om 11 uur, omdat hij, volgens een andere regeling, de *regeling van de nachtarbeid*, niet meer dan 10 uur per 24 uur mag werken. Dit resulteert erin dat deze chauffeur pas weer kan beginnen met rijden om 16.00 uur. Zijn werkcapaciteit tussen 11.00 uur en 16.00 uur kan niet worden benut.

#### **Praktijkvoorbeeld-2:**

De tijd die een chauffeur besteedt aan laden en lossen wordt gerekend als arbeidstijd en niet als rijtijd. Stel een chauffeur begint met 3 uur laden en rijdt daarna 3 uur. Volgens de *pauzeregels voor arbeidstijden* moet hij na 6 uur arbeidstijd een half uur pauzeren. Dat halve uur mag hij eventueel splitsen in twee maal een kwartier. Rijdt hij weer verder dan moet hij strikt genomen na anderhalf uur rijtijd weer pauzeren, in dit geval volgens de *pauzeregels in de rij- en rusttijdenregeling*. De pauzeregel die hier geldt is: drie kwartier, eventueel te splitsen in een kwartier en een half uur.

Deze combinatie van arbeidstijdenregels voor mobiele werknemers en de regelingen voor rij- en rusttijden dwingen planners en chauffeurs tot ingewikkelde rekensommen met een hoog puzzelgehalte. En dit is nog een eenvoudig voorbeeld, zonder nachtarbeid!

#### **Europa/België/Nederland: Beperkt gebruik 45 voets ISO-containers**

In de havens van Rotterdam en Antwerpen komen grote hoeveelheden 45 voets ISO-(zee)containers aan, die direct via wegtransport over land verder kunnen worden vervoerd. De Europese Unie laat het aan de lidstaten over om te bepalen hoe zij omgaan met het toestaan van vrachtverkeer met 45 voet containers over de openbare weg. Zowel Nederland als België hebben besloten om dit type vervoer op de openbare weg toe te laten, maar *alleen voor binnenlands vervoer*, officieel met "verkeersveiligheid" als te beschermen publiek belang.

Dit betekent dat een container die in de Rotterdamse haven aankomt niet over de weg naar een bestemming in België mag worden vervoerd, omdat dit formeel grensoverschrijdend verkeer is. Omgekeerd geldt dit ook voor 45-voet-containers die in de haven van Antwerpen aankomen: die mogen niet over de weg naar Nederland.

Deze transportbelemmerende nationale regels, waarin de EU iedere lidstaat vrijlaat, leiden tot onnodige extra opslag, overslag en extra voertuigbewegingen, terwijl het verkeer- en vervoersbeleid in beide landen er juist op gericht is om voertuigbewegingen en daarmee gepaard gaande uitstoot te beperken.

## **Alleen in Europa oplosbare (deel)knelpunten: nog meer werelden**

Van de 40 actuele regel- en lastendrukveroorzakende knelpunten die ondernemers uit het verladende en vervoerende bedrijfsleven signaleren, heeft **meer dan de helft** mede een Europese bron van regeldruk. De "last" die van deze regeldruk uitgaat is alleen maar op Europees niveau op te lossen.

De oplossing van de Europese (deel)knelpunten vraagt om gerichte actie vanuit Nederland in breder Europees verband. Het Nederlandse belang is echter uiteraard niet het enige belang waarmee in Europa rekening wordt gehouden. De kansen dat er een oplossing bereikt wordt, die de Nederlandse wensen volledig dekt, zijn beperkt. Daarvoor moet per knelpunt gericht aan coalities met andere lidstaten worden gebouwd.

Nederland voelt zich niet zelden "onaangenaam verrast" door nieuwe regels uit Europa en door de ingrijpende gevolgen die de verplichte implementatie in de nationale wetgeving met zich mee blijkt te brengen. Bestuurskundig onderzoek en analyses van de Algemene Rekenkamer tonen aan dat zowel kabinet als parlement regelmatig onvoldoende zicht hebben op de nationale uitvoeringsconsequenties van Europese regels en op de soms zeer omvangrijke onvoorziene financiële lasten die zij voor de Nederlandse schatkist met zich meebrengen.

Als Nederland niet onaangenaam verrast wil (blijven) worden door nieuw beleid en nieuwe regel- en lastendrukveroorzakende regelgeving uit Europa moeten we in eigen huis beginnen, en allereerst de Europese inbreng vanuit Nederland op orde brengen en effectief politiek coördineren.

In *hoofdstuk 3*, geven wij een aantal adviezen die er op gericht zijn om dit politieke proces van "verander de invloed van Europa, te beginnen in Nederland" op gang te brengen en te versterken.

### **Het is tijd voor actie!**

**Het kabinet en andere overheden hebben reductie van lastendruk en regeldruk tot een van de hoogste prioriteiten verklaard.**

**Bedrijven en hun belangenorganisaties hebben de commissie aangegeven welke last zij van specifieke wetten en regels ondervinden in termen van administratieve lasten en/of toezichtslasten en/of nalevingslasten. In een aantal gevallen kan ook worden gekwantificeerd welke extra kosten bedrijven moeten maken ten gevolge van de invoering van Nederlandse of Europese regelgeving. De bedragen waarom het hier gaat zijn op landelijke schaal vaak zeer omvangrijk.**

**Deze combinatie zou succesvolle gezamenlijke publiek-private acties moeten garanderen. Onze adviezen zijn er op gericht om die gezamenlijke publiek-private actie voor het terugdringen van regeldruk op gang te brengen, aan de hand van in dit rapport en het bijlagende deel concreet gesignaleerde knelpunten en oplossingsrichtingen.**

**Door de door onze commissie geconstateerde (grote) perspectiefverschillen tussen de private en publieke betrokkenen acht de commissie een "pressure cooker overleg" tussen deze betrokkenen dringend gewenst, waarbij beide partijen vanuit de politiek de uitdrukkelijke opdracht zouden moeten krijgen om het over gezamenlijke oplossingen eens te worden.**





**2.**

**NEEM DE PRAKTIJK SERIEUS,  
TEST REGELS EN REGELREDUCTIE  
UIT IN EXPERIMENTEN**



## 2. NEEM DE PRAKTIJK SERIEUS: TEST REGELS EN REGELREDUCTIE UIT IN EXPERIMENTEN

### Advies 2.1 :

#### ***Doe meer met praktijkexperimenten***

**Maak bij het voorbereiden en implementeren van regelgeving en/of regelreductie veel meer gebruik van praktijkexperimenten, waarbij in een goed evalueerbare omgeving wordt getoetst wat de positieve en negatieve effecten zijn van de voorgenomen regelgeving en/of regelreductie. Kies voor "evidence based policy making", maak "meer experimenteren" tot een structurele werkwijze: neem in regels waar mogelijk een horizonbepaling op.**

### **De beste regels zijn ervaringsregels**

Regels waarvan in de praktijk bewezen is dat ze werken zijn beter dan regels die vooral het resultaat zijn van de politieke of ambtelijke tekentafel of van compromissen na politieke onderhandeling. Goed evalueerbare praktijkexperimenten kunnen het realiteitsgehalte en de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving aanzienlijk verhogen.

Praktijkexperimenten zijn ook om andere redenen behulpzaam. Processen ter voorbereiding van wet- en regelgeving duren vaak vele jaren om vanaf de eerste behoefte aan (nieuwe) regels tot een definitieve politiek en juridisch geaccepteerde vertaling te komen in een regeling die ook daadwerkelijk kan worden ingevoerd.

In die tussentijd staat de samenleving niet stil. Integendeel, maatschappelijke ontwikkelingen en innovaties gaan steeds sneller. Wet- en regelgeving zal altijd en per definitie achter blijven lopen bij deze ontwikkelingen. Dat is inherent aan de rechtstaat en de democratie en daar gaat ook een zekere geruststelling van uit. Even snel in elkaar gestoken wetten leiden veelal niet tot de beste regelgeving. Het alternatief is, naar het oordeel van onze commissie: *creëer meer flexibiliteit door praktijkexperimenten*.

Mede gelet op de hoeveelheid en verscheidenheid aan knelpunten die ondernemers door Nederlandse en Europese regelgeving blijken te ondervinden, is de commissie een groot voorstander van wat in het Engels heet: *evidence based policy making*.

Op praktijkervaringen gebaseerd beleid heeft voorkeur boven tekentafelbeleid. Probeer de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van eventuele nieuwe regels eerst op goed evalueerbare schaal uit, en stel voornemens zonodig bij, alvorens tot landelijke invoering te besluiten.

Wij bepleiten als commissie in dit adviesrapport *drie soorten praktijkexperiment*:

- + Experimenteren *ten behoeve van nieuwe regelgeving*: voordat d.m.v. regelgeving een gepercipieerd maatschappelijk probleem wordt aangepakt, kan experimenteren er toe bijdragen dat eerst bezien wordt of en in welke mate regels noodzakelijk en effectief zijn voor de oplossing.
- + Experimenteren *ten behoeve van regelreductie*: door gericht en concreet toe te staan dat ergens tijdelijk regeldruk wordt verminderd kan duidelijker zicht worden verkregen op de vraag of verminderen van die regel voor problemen zorgt. Vaak zal blijken dat zaken ook zonder regels goed (of beter!) lopen, omdat bedrijven (en/of burgers) hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Dat is bijvoorbeeld gebleken bij de shared space experimenten, waarin in enkele gemeenten verkeersborden werden weggehaald, met als effect een grotere alertheid van weggebruikers en minder verkeersongevallen...
- + Experimenteren *als onderdeel van structurele werkwijze*: het is verstandig als de overheid, waar dat kan, regels ten principale zo veel mogelijk als tijdelijk hanteert. In deze lijn past ook het waar mogelijk opnemen van *horizonbepalingen in wetten en regels*, waardoor zij tijdelijk zijn, tenzij de termijn expliciet verlengd wordt.

In lijn met deze drie opties bevelen wij de spoedige start aan van concrete praktijkexperimenten op een viertal terreinen. Allereerst doen wij dat op de twee terreinen waar verladende en vervoerende bedrijven hun topprioriteitsknelpunten ervaren als het gaat om transportbelemmering door regeldruk. Dat zijn:

- + Congestie/filevorming, achterblijvende wegcapaciteit.
- + Stadsdistributie, moeizame beleving van goederen in (binnen)steden.

Daarnaast bevelen wij experimenten aan op twee andere terreinen, in de vorm van:

- + Praktijkexperiment Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek.
- + Praktijkexperimenten Innovatieve vervoersconcepten.



## Praktijkexperimenten wegverbreding/wegaanpassing

### Advies 2.2

#### **Creëer ruimte voor praktijkexperimenten Wegverbreding/Wegaanpassing**

Creëer rond de ontwikkeling en aanleg van weginfrastructuur juridische ruimte voor praktijkexperimenten, waarin concrete ervaringen kunnen worden opgedaan met nieuwe werkwijzen en instrumenten, o.a. ter bewaking van de luchtkwaliteit, opdat bij toekomstige regelgeving op dit gebied sprake zal kunnen zijn van "evidence based policy making" en "evidence based rules and regulations".

- a. Zorg, net als in de Wegenverkeerswet, ook in de Tracéwet in relatie tot de Wet Milieubeheer voor een experimenteerartikel.
- b. Pas de komende jaren bij wegverbreding/wegaanpassing praktijkexperimenten toe, vanwege de belangrijke voordelen:
  - . luchtkwaliteitsberekening op basis van reële verkeersgegevens
  - . directe mogelijkheid tot bijsturing bij dreigende tijdelijk normoverschrijding.
- c. Evalueer deze praktijkexperimenten en vertaal de resultaten zonodig in aanvullende regelgeving op het gebied van aanleg en gebruik van infrastructuur, met name bij de nadere uitwerking van doelvoorschriften en flexibiliteitsmaatregelen, inclusief bandbreedtes voor het inzetten van extra (verkeers)maatregelen.
- d. Maak van deze werkwijze van praktijkexperimenten ter voorbereiding en toetsing van eventuele aanvullende regelgeving en/of uitvoeringsmaatregelen in de toekomst structureel gebruik.

Op 23 mei 2008 heeft het kabinet zijn standpunt kenbaar gemaakt n.a.v. de adviezen van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. Onze commissie onderschrijft deze adviezen en het snelle kabinetsstandpunt van harte! Bovenstaand advies "creëer ruimte voor praktijkexperimenten wegverbreding/wegaanpassing" is dan ook uitdrukkelijk niet bedoeld als alternatief maar wel als aanvulling op het kabinetsbesluit om over ca. drie maanden met een actieplan te komen waarin de voorgenomen procesversnellingsacties verder zijn uitgewerkt inclusief verbeteringen in de wetgeving en specifieke wetgeving voor urgente projecten.

Ons advies is: neem de optie van het creëren van experimenteerruimte in dit actieplan mee en bouw die optie desgewenst in in de nieuwe regelgeving. Ons advies heeft uitdrukkelijk niet als strekking: ga nu eerst praktijkexperimenten houden en ga pas daarna over tot wets- of procesverbeteringen. De urgentie van snelle kabinetsacties ter uitvoering van de adviezen van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten is daarvoor te groot.

De vraag: "Wat is voor U het meest transportbelemmerende knelpunt door beperkende regelgeving?" leidt voor verladende en vervoerende bedrijven zonder aarzeling tot het antwoord: Filevorming/congestie, achterblijvende wegcapaciteit, geblokkeerde uitbreidingsplannen.

Sinds 2000 stijgt de filevorming in ons land jaarlijks met gemiddeld 7%. De fysieke capaciteit van het (hoofd)wegennet is sinds 2000 vrijwel niet meer toegenomen.

De weginfrastructuur van Nederland slijt derhalve ieder jaar steeds verder dicht. Dat is buitengewoon slecht voor het verladende en vervoerende bedrijfsleven, en voor de samenleving als geheel, en de alsmaar toenemende congestie vormt een directe bedreiging voor de internationale concurrentiepositie van ons land.

Dit knelpunt van toenemende spanning tussen de vervoersbehoeften enerzijds en de beschikbaarheid van weginfrastructuur anderzijds is in belangrijke mate gerelateerd aan beperkende regelgeving. Er zijn in ons land inmiddels tientallen, volgens sommigen zelfs honderden, infrastructuurprojecten opgeschort vanwege de onmogelijkheid om bij de voorgenomen aanleg afdoende aan te tonen dat in de gebruiksfase voldaan kan worden aan de luchtkwaliteitsnormen (fijnstof) zoals die zijn vastgelegd in de combinatie van Nederlandse en Europese Regelgeving.

Er zijn ook andere oorzaken van vertraging in de mogelijkheden om de beschikbare (weg) infrastructuur beter af te stemmen op de behoeften.

Het *adviesrapport Sneller en Beter* van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie-Elverding, april 2008) analyseert de oorzaken van deze vertragingen uitvoerig en komt met diverse voorstellen om verbeteringen te bereiken in het totale proces van verkenningsfase tot en oplevering en ingebruikname, en om daarin aanmerkelijke snelheidswinst te boeken. Het kabinet heeft deze adviezen in mei 2008 overgenomen en stelt binnen ca. drie maanden een actieplan op waarin acties nader worden geconcretiseerd. De adviezen van de Commissie-Elverding en de zeer snel hierop volgende kabinetsvoornemens worden door onze commissie van harte onderschreven.

Tussen de voorzitters van de Commissie Snelle Besluitvorming en onze commissie hebben tussentijdse afstemmingscontacten plaats gevonden.

## **Ruimte voor praktijkexperimenten ook in nieuwe context gewenst**

Ook nu de voorstellen van de Commissie-Elverding door het kabinet zijn overgenomen blijft er, naar het oordeel van onze commissie, behoefte aan het creëren van juridische ruimte voor praktijkexperimenten.

Onze commissie meent dat het verstandig is om, in de vorm van een experimenteerartikel in de (nieuwe) Tracéwet, juridische ruimte te creëren voor het opzetten van zorgvuldig omschreven praktijkexperimenten, waarbij in een goed evalueerbare context en gedurende een duidelijk afgebakende periode kan worden afgeweken van bepaalde wetsartikelen. In een wereld waarin technologische innovaties steeds sneller gaan, kan zo bijvoorbeeld gerichte ervaring worden opgedaan met combinaties van enerzijds:

. *eventuele nieuwe metingsvarianten van de feitelijke luchtkwaliteit tijdens het gebruik*

en anderzijds, bij tijdelijke overschrijding van de normen:

. *eventuele nieuwe bijsturingsvarianten van de verkeersstromen via specifieke verkeersmaatregelen.*

Een nastrevenswaardig ideaal zou, naar het oordeel van de commissie, bijvoorbeeld zijn, dat er in de toekomst per wegvak, of ander relevant infrastructuurgedeelte, vuistregels en/of verkeersscenario's ontwikkeld worden, in relatie tot gegevens als dag van de week, seizoen, verwachte weersomstandigheden, e.d. Met deze regelscenario's zou effectief voorzien kunnen worden welke (extra) verkeersmaatregelen op een bepaald wegvak eventueel genomen kunnen worden om dreigende normoverschrijding *in de praktijk* te voorkomen.

De hiervoor nodige doelvoorschriften en flexibiliseringmaatregelen kunnen deels nu al beschreven worden, maar zullen in de loop der tijd, mede door innovatieve ontwikkelingen verbeterd en verfijnd kunnen worden. Wij bepleiten om nu in de wet een algemene experimenteerruimte op te nemen om de komende jaren, nu nog onvoorzienne, benaderingen op deze en/of andere gebieden, te kunnen uittesten, zonder dat daarvoor iedere keer wetten en regels hoeven te worden aangepast.

Om praktijkexperimenten zoals hierboven bedoeld mogelijk te maken dient daarvoor in de wet ruimte te worden gecreëerd. Die ruimte voor praktijkexperimenten is nodig in de (nieuwe) Tracéwet, in relatie tot de Wet Milieubeheer.

In de Wegenverkeerswet is in het voorjaar van 2007 al een experimenteerartikel opgenomen, dat naar ons inzicht tevens in dit kader nuttige diensten zou kunnen bewijzen. Dit experimenteerartikel biedt ruimte om, onder duidelijk omschreven condities, voor een periode van maximaal zes jaar maatregelen te treffen die afwijken van de "normale" verkeersreguleringsmaatregelen.

Dit experimenteerartikel (Staatsblad 2007, 87, artikel 186) luidt in verkorte weergave:

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld voor een periode van ten hoogste zes jaar ten behoeve van experimenten met:
  - a. verkeerstekens en maatregelen op of aan de weg;
  - b. de eisen ten aanzien van voertuigen waarmee over de weg wordt gereden of voertuigen die op de weg staan;
  - c. de eisen ten aanzien van rijvaardigheid en rijbevoegdheid.

Met eventuele experimenten kan worden afgeweken van de "normaal" geldende bepalingen in de Wegenverkeerswet 1994 op bovengenoemde gebieden.

Ten aanzien van de eventuele experimenten zal bij of krachtens AMvB in elk geval worden omschreven:

- van welke bepalingen in de Wegenverkeerswet wordt afgeweken
- het resultaat dat met een experiment wordt beoogd.

Tenslotte is in dit artikel 186 vastgelegd dat "Onze Minister, uiterlijk zes maanden voor beëindiging van een experiment, een verslag zendt aan de beide kamers der Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten alsmede een standpunt inzake de voort-

zetting anders dan als experiment".

Ook in de (nieuwe) Tracéwet dient naar het inzicht van onze commissie, in relatie tot de Wet Milieubeheer, in vergelijkbare zin experimenteerruimte te worden gecreëerd.

Verdere invullingen zijn op dit moment en op deze plaats minder zinvol. Wij bevelen graag aan om de wenselijkheid en mogelijkheid om algemene experimenteerruimte voor wegverbreding/wegaanpassing te creëren, uitdrukkelijk mee te nemen bij de concretisering van het actieplan naar aanleiding van de adviezen van de Commissie-Elverding, dat het kabinet voornemens is over drie maanden uit te brengen.

**De kern van onze boodschap is: Creëer algemene experimenteerruimte in de Tracéwet om ook de komende jaren nieuwe, op dit moment nog niet voorzienbare maatregelen, te kunnen uittesten die de effectiviteit kunnen staven van nieuwe mogelijkheden van rekenen, bandbreedtes, maatregelpakketten, flexibiliteitsbepalingen doelvoorschriften, allemaal nieuwe benaderingen waarmee het kabinet in de nieuwe context wil gaan werken. Zorg dat het verder uitbouwen van deze benaderingen functioneel en toekomstbestendig is. Creëer experimenteerruimte!**





## Praktijkexperimenten stadsdistributie

### Advies 2.3

#### **Stimuleer vanuit de rijksoverheid praktijkexperimenten Stadsdistributie**

- a. Stimuleer vanuit de rijksoverheid in diverse gemeenten en regio's praktijkexperimenten voor het opdoen van (leer)ervaringen met varianten ter vergroting van de effectiviteit van de goederenbelevering in steden, door het vereenvoudigen en/of beter op elkaar afstemmen en/of tijdelijk opschorten van regels met betrekking tot venstertijden, toegestane aslasten, voertuiglengten, eisen aan nachtbelevering, e.d..
- b. Stimuleer primair praktijkexperimenten stadsdistributie met een *interstedelijk* karakter: tussen steden in een regio (onderlinge afstemming van venstertijden, aslasten, e.d.), maar bied desgewenst ook ruimte aan *intrastedelijke* experimenten: binnen 1 stad (tijdelijke opschorting, verlichting, versimpeling, afstemming van regels).
- c. Stel vanuit de rijksoverheid voor deze praktijkexperimenten gedurende 3 jaar een *stimuleringsbudget-voor-best-practices* beschikbaar.
- d. Start tegelijk met de praktijkexperimenten stadsdistributie ook met de ontwikkeling van een *nationaal kader met bandbreedtes voor stadsdistributie-regulering*. De effectiviteit en efficiency van stedelijke belevering (zowel intrastedelijk als interstedelijk) kan aanzienlijk worden bevorderd door zo'n nationaal kader van bandbreedtes waaruit gemeenten kunnen kiezen bij het eventueel opleggen van lokale beperkingen aan stadsdistributie (venstertijden, voertuigeisen, geluidsnormen, milieueisen, e.d.)  
Dit kader zou door rijk en gemeenten gezamenlijk ontwikkeld kunnen worden om door gemeenten gehanteerd te worden op basis van het principe "comply or explain". Dat wil zeggen: kies zoveel mogelijk uit de varianten van het nationale kader, en als er goede redenen zijn om daarvan af te wijken, leg dan expliciet uit waarom. Hiermee behouden gemeenten hun autonomie, maar wordt het aantal verschillende beperkingen dat nu rond stadsdistributie in de praktijk aan de orde is (op dit moment al meer dan 1600 verschillende combinaties van eisen!), voor ondernemers teruggebracht tot enigszins hanteerbare proporties.

### Afnemende beleverbaarheid leidt tot afnemende leefbaarheid

Ruim een kwart van de distributiekosten van de Nederlandse detailhandel wordt veroorzaakt door afstemmingsverliezen, vertragingen en de noodzakelijke inzet van meerdere voertuigen als gevolg van lokaal variërende venstertijden en voertuigbeperkingen.

Het Platform voor Detailhandel taxeert de schade voor zijn gezamenlijke leden door de *groeibeleveringen in stadsdistributie*, ten gevolge van lokale verschillen tussen wel/niet toegestane venstertijden, voertuigeisen, milieuzones, e.d., op 500 miljoen euro per jaar. Ook consumenten hebben steeds meer moeite om winkels in binnensteden te bereiken.

TNO-onderzoek maakt zichtbaar dat ruim 30% van de transportbewegingen die nodig zijn ter belevering van (binnen)steden bestaat uit extra kilometers die noodzakelijkerwijs gereden moeten worden door de toenemende verschillen in lokale regelgeving. Terwijl het overheidsbeleid juist gericht is op transportbesparing.

De afnemende beleverbaarheid van (binnen)steden is niet alleen een economisch probleem. Het is ook een sociaal probleem. Afnemende bereikbaarheid en afnemende beleverbaarheid worden afnemende leefbaarheid.

De problemen rond stadsdistributie zijn bij uitstek een terrein waar de "tragiek van de goede bedoelingen" scherp zichtbaar wordt. Lokale overheden stellen met de beste bedoelingen regels op die hun inwoners beschermen tegen onnodige overlast door goederenvervoer en goederenbelevering op plaatsen en tijden waar dat tot overlast zou kunnen leiden.

Het ontbreekt lokale overheden echter vaak aan kennis over logistieke aangelegenheden. De trend in logistieke ketens is juist om zoveel mogelijk effectiviteit en efficiencyvoordelen te behalen door regionale afstemming. De trend in lokale regelgeving is precies omgekeerd: er ontstaat steeds meer variëteit in de lokale beperkingen voor het aanvoeren, laden en lossen van goederen in (binnen)steden. Sinds 2007 is deze situatie voor verladende en vervoerende bedrijven verder gecompliceerd door de (voorgenomen) instelling van milieuzones in diverse gemeenten.

Vanaf 1995 wordt door verschillende achtereenvolgende commissies, onder verschillende benamingen, gewerkt aan verbetering van de beleverbaarheid van (binnen)steden. De huidige Commissie Stedelijke Distributie is per 1 mei 2008 gestopt. Het kabinet is voornemens om de werkzaamheden van de Commissie Stedelijke Distributie voort te zetten onder de benaming Ambassadeur Stedelijke Distributie, die "bij zwaarwegende bemiddelingadviezen" moet kunnen rekenen op politieke steun vanuit de rijksoverheid, waarbij de minister van Verkeer en Waterstaat zonedig van zijn bevoegdheden op basis van de Planwet gebruik kan maken. Met deze door het kabinet voorgenomen voortzetting van de werkzaamheden van de Commissie Stedelijke Distributie stemt onze commissie van harte in.

Het Platform Detailhandel, en diverse bedrijven waarmee onze commissie contact heeft gehad, vinden dat gemeenten minder vrijheid zouden moeten krijgen om beleid te maken op terreinen waar onderwerpen per definitie grensoverschrijdend zijn, zoals transport en beleving. Dat gaat verder dan steun bij zwaarwegende bemiddelingsadviezen. Maar zo'n formele beperking van de gemeentelijke autonomie druist tegelijkertijd in tegen onze Nederlandse bestuurspraktijk en -cultuur, en zo'n beperking zal dus naar onze taxatie niet gauw tot stand komen.

**De Commissie Fundamentele Verkenning Transport Belemmeringen meent dat de weg van praktijkexperimenten stadsdistributie op vrijwillige basis, en de gezamenlijke publiek-private ontwikkeling van een nationaal kader met bandbreedtes volgens het principe "comply or explain", goede tussenwegen kunnen zijn om de huidige ongekende variëteit in lokale transportbeperkende maatregelen terug te brengen tot voor bedrijven hanteerbare proporties, zonder dat in de autonomie van gemeenten wordt ingegrepen.**

Voor wat betreft de start van de door ons aanbevolen concrete praktijkexperimenten stadsdistributie, is onze commissie bijzonder verheugd dat enkele gemeenten en partijen uit het bedrijfsleven hierover inmiddels al actief in overleg zijn. Hierbij wordt uitdrukkelijk ook aandacht gegeven aan de vraag in hoeverre ICT-toepassingen bij het oplossen van een deel van de stadsdistributieproblemen behulpzaam kunnen zijn.

Hoe meer interstedelijke praktijkexperimenten de komende periode tot stand komen, hoe meer tussen gemeenten praktijkervaring kan worden opgedaan met effectieve onderlinge afstemmingsopties voor stadsdistributie, waardoor ook de door onze commissie gesignaleerde "bandbreedte-discussie" vanuit de experimenten empirisch gevoed kan worden.

## Praktijkexperiment Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek

### Advies 2.4

#### **Start een praktijkexperiment Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek**

Start onder regie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een experimenteel Red-Carpet-Team-Vervoer en Logistiek dat, gedurende een periode van tenminste 3 jaar, de volgende vier functies vervult:

- a. fungeren als *vraagbaak en helpdesk* voor het zoveel mogelijk verhelpen van regeldruk- en lastendrukaangelegenheden zoals die door ondernemers uit het verladende en vervoerende bedrijfsleven worden ervaren.
- b. fungeren als *feedback-en klankbordgroep voor beleidsmakers en regelvoorbereiders* bij het vorm en inhoud geven aan nieuwe beleidslijnen, wetten en regels.
- c. Opbouwen van *inzicht in de cumulatieve effecten van regeldruk* voor het verladende en vervoerende bedrijfsleven, in termen van administratieve lasten, toezichtslasten en nalavingslasten.
- d. Organiseren van *onderlinge stage-en ervaringsuitwisselingsprogramma's* voor beleidsambtenaren die betrokken zijn bij de voorbereiding en handhaving van regelgeving enerzijds en medewerkers uit de verladende en vervoerende bedrijven die betrokken zijn bij de interpretatie en implementatie van publieke regelgeving anderzijds.

Geef dit Red-Carpet-Team een *publiek-private samenstelling*. Breng van publieke zijde menscapaciteit in vanuit de ministeries van V&W en EZ, en ook van Vrom, Soza, en Financiën. Laat van private kant (op parttime detacheringbasis) medewerkers participeren van verladende en vervoerende bedrijven en/of hun belangenorganisaties.

De hier voorgestelde publiek-private samenstelling en de functies van het Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek maken dit team bij uitstek geschikt om actief in een ondersteunende rol betrokken te worden bij de uitvoering van onze adviezen:

1.1 (Inspanningsverplichting: los binnen 1 jaar 15 actuele knelpunten op), en

1.2 (Maak een aanvalsplan voor de overige 25 actuele knelpunten).

Rond dit experiment met een Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek af met een evaluatierapport dat aangeboden wordt aan de Tweede Kamer.

### Van red tape naar red carpet...

De grondhouding van de medewerkers van het Red Carpet Team is een "red-carpet-houding": *Wij gaan voor U kijken wat er kan, hoe kunnen wij helpen, waarmee kunnen wij helpen?* Er wordt door alle medewerkers primair gekeken naar wat *wel* kan en niet naar wat *niet* kan:....

Dit Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek \*) wordt publiek-privaat bememd. Enerzijds door medewerkers van de ministeries die direct betrokken zijn bij regelgeving die van invloed is op het verladende en vervoerende bedrijfsleven. Dat zijn, naast V&W en EZ, in elk geval ook Vrom, Soza, en Financiën. Anderzijds bestaat de menscapaciteit van het "RCTVL" uit medewerkers (op parttime detacheringbasis) van verladende en vervoerende bedrijven en/of hun belangenorganisaties die hiervoor menscapaciteit willen leveren.

Deze publiek-private samenstelling heeft het belangrijke voordeel dat er over en weer kennis en begrip ontstaat over de publieke achtergronden van bepaalde regels en over de complicaties die regels voor bedrijven teweeg kunnen brengen.

En er ontstaat een kennisbank van de cumulatieve effecten van regelgeving op ondernemingen in het verladende en vervoerende bedrijfsleven. Deze kennis is op dit moment nergens beschikbaar.

Het gezamenlijk werken aan creatieve oplossingen, en het vooruitdenken over de uitvoerbaarheid van evt. nieuwe regels kan een belangrijke bijdrage leveren aan betere en lasten-luwe regelgeving.

De consequente red-carpet-grondhouding: "blijf voortdurend zoeken naar wat *wél* kan", had mogelijk ook tot andere conclusies geleid rond ingebruikname van de spitsstrook A1, indien een Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek eerder bestaan had.

Het opbouwen van inzicht in de cumulatieve effecten van regeldruk voor het verladende en vervoerend bedrijfsleven, dient vanzelfsprekend te geschieden in nauwe samenwerking en uitwisseling met de Regiegroep Regeldruk Bedrijven, met het bureau-Actal, e.a.

\*) Naamgeving is belangrijk. Alternatieven zijn b.v.: Rode-Loper-Team Vervoer en Logistiek. Zonodig kan door deze nieuwe club bij complexe gevallen worden samengewerkt met de zgn. Kafka-Brigade.

Het hier voorgestelde Red-Carpet-team kan vanzelfsprekend bij uitstek ook een ondersteunende rol vervullen bij de oplossing van de 15 plus 25 actuele regeldrukkelpunten uit onze eerdere adviezen 1.1 en 1.2.

De commissie beveelt aan om in het kader van het Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek tenminste twee werkclusters te formeren: RCT-Nederland en RCT-Europa

Tenslotte: Uit onze brede contacten met het bedrijfsleven is onze commissie gebleken dat er ook in kringen van organisaties als VNO/NCW en MKB-Nederland grote belangstelling bestaat voor het gezamenlijk opzetten van stage- en uitwisselingsmogelijkheden tussen de publieke en private professionals die, ieder vanuit eigen specifieke optiek, betrokken zijn bij de voorbereiding en/of implementatie van regelgeving. Het door onze commissie voorgestelde Red-Carpet-Team kan ook hierbij een actieve ondersteunende rol vervullen.

Na 3 jaar worden effectiviteit en verbetermogelijkheden van het Red Carpet Team Vervoer en Logistiek geëvalueerd. Er zijn ruwweg drie (positieve) evaluatieresultaten denkbaar:

- het RCT heeft zijn werk tot tevredenheid van de belangrijkste stakeholders gedaan, en er is geen behoefte aan voortzetting (experiment geslaagd, tijdelijke impuls was voldoende)
- het RCT heeft zijn werk tot tevredenheid van de belangrijkste stakeholders gedaan, en er is behoefte aan voortzetting gedurende een volgende periode van enkele jaren (experiment geslaagd, impuls langer doorzetten, maar wel horizonbepaling)
- het RCT heeft zijn werk tot tevredenheid van de belangrijkste stakeholders gedaan, en er is behoefte aan verbreding naar andere sectoren (experiment geslaagd, impuls doorzetten en verbreden, maar ook hier: wel horizonbepaling!)

Het evaluatierapport wordt aangeboden aan de Tweede Kamer.

*Een praktijkvoorbeeld van Red Tape:*

“Wij zijn een kraanbedrijf dat regelmatig werkzaamheden in de stad moet doen en daarvoor onze hijskranen op straat moeten “parkeren”. Daarvoor dienen we vergunning aan te vragen.

Nu is het zo dat elk stadsdeel zich aan z’n eigen regels houdt. Bij het ene stadsdeel moeten we rekening houden met 5 werkdagen aanvraag terwijl de ander 10 werkdagen rekent. Probleem is dat sommige opdrachten pas 2 tot 4 dagen tevoren binnenkomen. In een naburige gemeente moeten we de vergunning zelfs ruim 3 weken van tevoren aanvragen, al staan we met slechts één stempel op de weg. Dat valt voor een bouwbedrijf al helemaal niet te plannen. Tevens lopen wij aan tegen het feit dat bij ziekte of afwezigheid van de betreffende ambtenaar de aanvraag gewoon, zonder bericht, op de stapel blijft liggen, en de behandeling niet door een andere collega wordt overgenomen.

Daarnaast zijn wij verplicht om parkeerverbodsborden te laten plaatsen t.b.v. het afhuren van de parkeervakken zodat we het verkeer zo min mogelijk stremmen. Deze worden van tevoren geplaatst. Toch parkeren er dan nog vaak auto’s. Helaas komt het regelmatig voor dat die borden op ludieke wijze verdwijnen. Dus staan er op de bewuste ochtend dan nog meer auto’s geparkeerd, waardoor de vertraging die wij oplopen met de werkzaamheden nog groter wordt. Wij moeten dan parkeerbeheer bellen en wachten tot zij de auto’s willen wegslepen. Die doen dan weer moeilijk, omdat er geen verbodsborden staan. Bovendien starten wij i.v.m. de werkplanning van onze klant meestal om 7 uur ’s ochtends. Parkeerbeheer begint echter pas om half 8. Dus zelfs als er wél borden staan, en er dus geen ellenlange discussies met parkeerbeheer nodig zijn, staan we toch te wachten.

Al die extra wachttijd kunnen we niet aan onze klant doorberekenen. Bovendien ben je dan op je vervolklus ook te laat waardoor die klant ook niet vrolijk wordt.

Een bijkomende irritatie is dat de mensen van de gemeente die de vergunning moeten afgeven vaak niet weten wat voor werkzaamheden wij doen, of met wat voor kraan wij komen te staan. Zelfs meegemaakt dat ze denken dat het om een object gaat. Dan moeten we eerst uitleggen dat het gaat om een hijskraan, bemand en rijdend. Die zich opstelt en dan gaat hijsen; en dat de machinist er constant blijft.

Laten we voorop stellen dat wij best begrijpen dat er vergunningen nodig zijn om al het verkeer in de steden vlekkeloos te laten doorstromen., maar op deze manier zijn we de dupe, zonder dat we ergens verhaal kunnen halen.”

*Een voorbeeld van (potentieel) Red-Carpet-Denken:*

Europa wordt voor vrachtvervoer steeds meer een interne markt.

EU-lidstaten erkennen wel elkaars APK-keuringsbewijzen, maar niet elkaars APK-keuringen. Vrachtauto's met een geldig APK-bewijs uit land A mogen rondrijden in land B.

Maar als de vrachtauto opnieuw APK-gekeurd moet worden, moet de chauffeur met zijn wagen terug naar het land van kentekening, want alleen daar kan hij die geldig APK laten keuren. Dat leidt tot allerlei onnodige en inefficiënte voertuigbewegingen binnen Europa.

Red-Carpet-Denken: Erken elkaars keuringen en keuringsstations, begin daarmee via bilaterale afspraken tussen lidstaten, zorg geleidelijk voor een EU-dekkend systeem.



## Praktijkexperimenten innovatieve vervoersconcepten

### Advies 2.5

#### **Start praktijkexperimenten Innovatieve Vervoersconcepten**

Initieer en faciliteer vanuit de rijksoverheid praktijkexperimenten om gericht (leer)ervaringen op te doen met de kansen en bedreigingen van het eventuele gebruik van innovatieve vervoersconcepten op openbare infrastructuren.

- a. Start als eerste een concreet praktijkexperiment rond voertuigen die zowel kunnen rijden als vliegen, zoals de concreet in Nederland in ontwikkeling zijnde "gyrocopter".
- b. Betrek in dit praktijkexperiment in elk geval de volgende te evalueren aspecten: de noodzaak en wijze van certificering in de luchtvaartwereld en in de wereld van weg vervoer en wegverkeer, voorzieningen voor opstijgen en landen, en voor brandstof-inname, verantwoorde/minder-verantwoorde vliegroutes, behoefte aan aanvullende infrastructuurvoorzieningen, aan evt. aanvullende regelgeving, mogelijkheden voor zelf-regulering, e.d.; richt het experiment zo in dat binnen het gezamenlijke certificeringsproces de focus "red carpet" is, dus primair gericht op wat *wel* kan in plaats van op wat niet kan.

### Het spanningsveld tussen regelgeving en innovatie

Regeldruk leidt voor ondernemers niet alleen tot ergernis en/of kosten omdat zij tijd moeten spenderen aan zaken die de bedrijfsvoering niet ten goede komen, regeldruk kan ook noodzakelijke vernieuwingen bij bedrijven in de weg staan.

Innovatieve vervoersconcepten zijn vanuit een oogpunt van regeldruk interessant omdat hier een duidelijke spanningsrelatie ligt tussen het bevorderen of belemmeren van innovatie enerzijds en de effecten van bestaande en toekomstige regelgeving anderzijds.

Waar concurreren steeds meer om innovatie gaat in een open wereldeconomie, kunnen belemmerende regels een probleem vormen voor ondernemers om concurrentie aan te gaan, of kunnen deze regels juist een reden zijn waarom ondernemers buiten Nederland hun heil zoeken voor de ontwikkeling en eerste introductie van producten.

Vaak dateren regels en technische standaards al van geruime tijd terug. De gemiddelde doorlooptijd van technische standaards, of andere technische specificaties in regelgeving (zoals bijvoorbeeld de Europese voertuigeisen) ligt rond de 8-10 jaar. En dan gaat het snel. Het EU-besluit tot invoering van de digitale tachograaf had bijvoorbeeld een aanlooptijd van meer dan 20 jaar, met alle gevolgen voor de "technische systeemkeuze" van dien. Waar standaarden toen zij werden vastgesteld bij de toenmalige stand van de techniek nog verdedigbaar waren, worden zij regelmatig 'door de techniek ingehaald', omdat innovatieve ontwikkelingen inmiddels veel geavanceerdere technische oplossingen mogelijk maken. Niet alleen zijn bepaalde eisen (zoals een maximale lengte of gewicht van voertuigen) dan bijvoorbeeld niet meer nodig voor de veiligheid, ook is het zo dat deze eisen juist een belemmering kunnen vormen voor vernieuwing in richtingen die we maatschappelijk belangrijk vinden. Dit verschijnsel doet zich bijvoorbeeld concreet voor in de luchtvaart, waar de bestaande internationale regelgeving belemmerend werkt op het gebruik van betere technieken dan GPS, schonere motoren, lichtere materialen, innovatieve toepassingen van HMI (Human Machine Interfaces), e.d.

Interessant is in dit verband ook de gang van zaken in ons land rond de zogenaamde Ecocombi, een extra lange en zware vrachtwagencombinatie met een gewicht tot 60 ton.

In een praktijkproef werd aangetoond dat deze voertuigcombinaties tot 60 ton op de openbare infrastructuur geen veiligheidsproblemen met zich mee zouden brengen. Desondanks werd na dit geslaagde experiment door het kabinet om "alle risico's uit te sluiten" aanvankelijk besloten om ze alleen tot 50 ton op de openbare weg toe te laten. Waardoor een deel van de pilot-deelnemers, terecht, ernstig gefrustreerd afhaakte. Inmiddels heeft het kabinet besloten om Ecocombi's uiteindelijk toch weer wel op de openbare weg toe te laten tot een maximum gewicht van 60 ton.

Het goede nieuws is hier dat er met een innovatief vervoersconcept een concreet praktijkexperiment is gehouden, waar leerervaringen mee zijn opgedaan.

Omdat de aanpassingen van standaards en specificaties in regelgeving zeer langzaam verlopen - en veel ondernemers en hun financiers er soms weinig fiducia in hebben dat hier werkelijk een verbetering gerealiseerd zal worden - wordt volgens onderzoek zelfs van innoverende oplossingen afgezien, omdat de bestaande regels deze simpelweg niet toelaten.

Innovatie gaat niet alleen om een goed nieuw idee, maar ook om de mogelijkheid dit idee verder door te ontwikkelen en naar de markt te brengen, en dus toegelaten te krijgen voor gebruik op openbare infrastructures.

Het verminderen van regeldruk draagt direct bij aan het innovatie- en concurrentievermogen van Nederland, en aan de groei van onze arbeidsproductiviteit.

De commissie heeft het daarom van groot belang geacht om in dit adviesrapport ook en uitdrukkelijk aandacht te besteden aan deze relatie tussen regeldruk en "innovatieve vervoersconcepten" en aan de vraag hoe ons land daarmee zo pro-actief mogelijk zou kunnen omgaan.

### **Praktijkexperiment "gyrocopter"**

Een van de praktijkexperimenten die onze commissie graag als eerste aanbeveelt is een experiment met de gebruiksmogelijkheden van voertuigen die zowel kunnen rijden als vliegen, zoals de gyrocopter PAL-V. Voertuigen die kunnen rijden en vliegen lijken op het eerste gezicht voor veel mensen lachlust opwekkende toekomstdromen.

Daar moet men zich echter niet in vergissen. Zo scoort dit onderwerp bijvoorbeeld op plaats drie in de top-vijf van de innovatie-agenda voor de 21ste eeuw van de Faculteit voor Lucht- en Ruimtevaart van de TU Delft, en wordt daar omschreven als:

Punt 3. De ontwikkeling van persoonlijk luchttransport (zoals vliegende taxi's en auto's)!

De casus van de, in ons land, in ontwikkeling zijnde gyrocopter PAL-V is mede daarom bijzonder interessant en illustratief voor de relatie tussen innovatie en (bestaande en toekomstige) regelgeving.

Het in 's Gravenmoer gevestigde bedrijf PAL-V werkt aan een voertuig dat zich zowel over de weg als door de lucht voortbeweegt. Als vervoersoptie door de lucht 'van deur tot deur' ligt hier mogelijk een belangrijke oplossing voor congestie voor de toekomst. PAL-V is verder vooral vernieuwend aangezien het twee bestaande producten combineert, namelijk de Carver (motorvoertuig op drie wielen dat op hoge snelheid hellend door de bocht rijdt) en de gyrocopter (reeds bestaand 'vliegtuig').

De partijen die de gyrocopter PAL-V willen gaan produceren en verkopen krijgen straks niet alleen te maken met luchtvaart regulering maar ook met wetten en regels rond wegvervoer en wegverkeer. Dit maakt meteen het certificeringsproces al complex, kostbaar en onvoorspelbaar. Hoe kunnen de betrokken overheden snelheid maken bij certificeringprocessen waarbij meerdere vervoersmodaliteiten aan de orde zijn?

Hier zouden ook aan overheidszijde in experimentele zin nuttige leerervaringen kunnen worden opgedaan met "innovatieve samenwerking" tussen de betrokken certificeringsinstanties.

Vanuit de commissie zijn hiertoe oriënterende contacten gelegd met de IVW (Inspectie Verkeer en Waterstaat) en de RDW (Rijks Dienst Wegverkeer) om te bezien of zij mogelijkheden zien een gezamenlijk accountteam voor PAL-V op te zetten om hun certificeringsproces aan te pakken, waarbij we dat proces zo monitoren dat er verdere lessen uit te trekken zijn over hoe bij certificering voor innovatieve bedrijven de regellast zo gering mogelijk gehouden kan worden. De commissie is bijzonder verheugd dat IVW en RDW bereid zijn om in zo'n experiment te participeren.

Ook op ander gebied lopen de ontwikkelaars van de PAL-V al tegen belemmeringen aan: hoe kan men in een of enkele gemeenten een landingsveld regelen om proeven uit te kunnen voeren met opstijgen en landen, hoe kan bij gemeenten de begrijpelijk bestaande koudwatervrees worden weggenomen?

Ook hier is behoefte aan een goed evalueerbaar praktijkexperiment. Een dergelijk experiment kan dan, in minimale opzet, tenminste één (of meerdere) gemeente(n) omvatten die voor een bepaalde periode 2 geschikte landingsplaatsen ter beschikking stellen. Daar zouden dan goed geregistreerd een aantal proeven gedaan kunnen worden, waarbij zaken gemeten worden als geluidsoverlast, veiligheid etc.

Een dergelijk experiment zou nadrukkelijk ook als volgende doel moeten hebben om, indien opstijgen en landen goed en veilig blijken te werken, ook verder te zorgen dat er mogelijkheden voor opstijgen en landen structureel kunnen worden gerealiseerd.

In dit verband is de bereidheid van gemeente cruciaal. De commissie is bijzonder verheugd dat de gemeente Amersfoort zich bereid heeft getoond in een gyrocopter-experiment te participeren.



**3.**

**NEEM DE TOEKOMST SERIEUS,  
VOORKOM NIEUWE BELEMMERINGEN**



### **3. NEEM DE TOEKOMST SERIEUS, VOORKOM NIEUWE BELEMMERINGEN**

#### **Advies 3.1:**

#### ***Benader de voorbereiding van nieuwe regels vanuit positieve principes.***

Start ieder proces ter voorbereiding van nieuwe regelgeving met een aantal fundamentele "kan-het-anders-vragen", in de vorm van werkhypothesen die oplossingsrichtingen in beeld kunnen brengen die uitgaan van positieve paradigma's ten aanzien van het opstellen en handhaven van publieke regels.

Betrek hierbij in ieder geval steeds de volgende zes werkhypothesen:

1. Ga uit van vertrouwen,  
maar wordt het vertrouwen beschaamd dan harde sancties.
2. Ga uit van de perceptie van de ondernemer (en/of de burger)  
en betrek betrokkenen actief bij de voorbereiding van regels.
3. Ga (waar mogelijk) van red tape naar red carpet,  
richt je zoveel mogelijk op wat wel kan en zo min mogelijk op wat niet kan.
4. Beloon gewenst gedrag,  
en begin niet meteen met bestraffen van ongewenst gedrag.
5. Leer leven met risico's,  
en manage for the best instead of for the worst.
6. Zet als standaard benadering meer praktijkexperimenten in.

Geef in de Memorie van Toelichting bij een nieuwe wet of wetswijziging aan hoe bij de voorbereiding van de regelgeving met deze principes is omgesprongen, en laat Actal deze toelichting meenemen bij de gebruikelijke beoordeling door dit college van nieuwe wetten.

#### **Nieuwe oplossingen: op het juiste moment de juiste vragen stellen**

Regelreductie is geen kwestie van zekerheden, maar vooral van overleg en van aan de juiste mensen op het juiste moment de juiste vragen stellen.

De commissie heeft een aantal van die vragen op een rij gezet, en biedt die graag aan als een "framework" bij het vorm en inhoud geven aan toekomstige regelgeving, of bij de herziening van bestaande regels.

De commissie heeft zich als vraag gesteld:

Hoe zouden publieke regelingen er uit zien als bij de voorbereiding daarvan consequent een checklist van o.a. de volgende zes uitgangspunten zou worden gehanteerd? Anders geformuleerd, welke nieuwe regels zou je in een concreet geval wel/niet opstellen als je je in ieder geval zou baseren op de volgende werkhypothesen:

1. Ga uit van vertrouwen,  
maar wordt het vertrouwen beschaamd dan harde sancties
2. Ga uit van de perceptie van de ondernemer (en/of de burger)  
en betrek betrokkenen actief bij de voorbereiding van regels
3. Ga (waar mogelijk) van red tape naar red carpet  
richt je zoveel mogelijk op wat wel kan, en zo min mogelijk op wat niet kan
4. Beloon gewenst gedrag,  
en begin niet meteen met bestraffen van ongewenst gedrag
5. Leer leven met risico's  
en manage for the best instead of for the worst
6. Zet als standaard benadering meer praktijkexperimenten in

Het is natuurlijk niet zo dat deze uitgangspunten, indien toegepast, direct 1-op-1 tot de beste oplossingen zullen leiden. Het is wel zo dat zij, in vragende vorm gehanteerd, tot inzichten kunnen leiden die maken dat men bij het vorm en inhoud geven aan nieuwe regels onderweg toch net een andere afslag neemt dan wanneer men de betreffende vraag niet gesteld had. *Men moet dit alleen wel doen!*

Op dit gebied is de afgelopen jaren al heel veel opgeschreven en aanbevolen, maar kennelijk is de doorwerking daarvan nog niet zo effectief dat de samenleving daar al veel van merkt.

Ter illustratie zijn in het bijlagendeel bij dit adviesrapport een viertal samenvattingen opgenomen van algemene onderzoeken, adviesrapporten, en brede discussie-bijeenkomsten over regeldruk, die in het recente verleden (2006-2007) hebben plaats gevonden. Dit is beslist aanbevolen leesstof.

Het gaat hier resp. om:

- *In regels gevangen?, Een verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk*  
Ministeries van Justitie, Financiën, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken  
februari 2006
- *Verslag brede Regeldrukconferentie*  
"Catshuisdiscussie" met ruim 60 publieke en private topfunctionarissen  
Ministeries van Algemene Zaken, Justitie, Financiën, Economische Zaken,  
Binnenlandse Zaken  
maart 2006
- *Wat is regeldruk?, Een verkennende internationale literatuurstudie,*  
Ministerie van Justitie  
juni 2006
- *Regels op Maat*  
Aanbevelingen uit het eindrapport van de Commissie-Stevens  
februari 2007

In al deze documenten staat in essentie steeds hetzelfde, en dat is in grote lijnen wat wij hierboven in zes werkhypothesen hebben samengevat.

**De commissie meent ook hier dat het van groot belang is om gewoon tot actie over te gaan! Nog meer wensenlijstjes waarop steeds hetzelfde staat helpen niet. Ga er consequent mee aan de slag! Stel bij de voorbereiding van nieuwe regels altijd eerst onderstaande en vergelijkbare fundamentele vragen, en je komt, daar zijn wij van overtuigd, langs deze weg tot andere oplossingen, dan wanneer je die vragen niet had gesteld. En je komt tot oplossingen die in het algemeen minder lastendruk tot gevolg hebben.**

Hieronder geven wij ter illustratie een reeks voorbeelden van dergelijke oplossingsrichtingen.

1. *Kunnen we in dit geval niet gewoon **uitgaan van vertrouwen**, maar dan wel hardere sancties formuleren bij schending van vertrouwen?*

Voorbeeld:

Zie het knelpunt over de laadbakken van kiepauto's. De inhoud van de laadbakken van kiepauto's wordt nu, met het oog op milieuheffing, door de belastingdienst aan het voertuig zelf nagemeten. Bij de dealers die deze kiepauto's leveren zijn de exacte inhoudsmaten per merk bekend. Waarom niet op deze dealergegevens vertrouwen? Dit spaart inspectiekosten bij de Belastingdienst en voorkomt oponthoud bij ondernemers.

In dezelfde lijn liggen oplossingsrichtingen als:

- + Creëer meer mogelijkheden voor selfreporting door bedrijven, maar pak ze hard aan als die rapporten, bij incidentele steekproeven, niet blijken te kloppen.
- + Vertrouw op certificering: als bedrijven gecertificeerd zijn onderwerp ze dan minder aan controles en inspecties.
- + Geef waar mogelijk ruimte aan zelfregulering (zoals certificering) boven overheidsregulering als formele regelingen toch gewenst worden geacht.

Dit principe "ga uit van vertrouwen" heeft onze commissie expliciet gehanteerd bij de inventarisatie van regeldrukknelpunten zoals die worden ervaren door verladende en vervoerende bedrijven, uitmondend in:

Advies 1.1. Inspanningsverplichting: los binnen 1 jaar 15 actuele knelpunten op

Advies 1.2. Maak een aanvalsplan voor de overige 25 actuele knelpunten

2. *Kunnen we in dit geval niet gewoon **uitgaan van de perceptie van de ondernemer die aangeeft dat een bepaalde maatregel grote lastendruk veroorzaakt? Hoe kunnen we ondernemers actief bij het voorbereidingsproces betrekken?***

Voorbeeld:

De nieuwe verpakkingsbelasting leidt tot zeer grote onduidelijkheden en rompslomp bij bedrijven, met name rond retourzendingen van herbruikbare verpakkingen, zoals

pallets, vaten, e.d.. Hoe kunnen we die maategel zo snel mogelijk vereenvoudigen zodat de ergste lastendruk wordt weggenomen?

In dezelfde lijn liggen oplossingsrichtingen als:

- + Betrek de juiste direct en indirect betrokkenen bij de voorbereiding van wetgeving en regelgeving (via gerichte consultaties, al dan niet met behulp van internet).

Ook dit principe "ga uit van de perceptie van de ondernemer" heeft onze commissie expliciet gehanteerd bij de inventarisatie van regeldrukknelpunten zoals ervaren door verladende en vervoerende bedrijven, uitmondend in:

Advies 1.1. Inspanningsverplichting: los binnen 1 jaar 15 actuele knelpunten op

Advies 1.2. Maak een aanvalsplan voor de overige 25 actuele knelpunten

3. *Kunnen we er in dit geval niet primair voor zorgen dat ondernemers gewoon geholpen worden, hoe kunnen we ons vooral richten op wat kan, in plaats van wat niet kan, juist als regels ingewikkeld zijn, hoe komen we zo veel mogelijk **van een red-tape naar een red-carpet-benadering**?*

Voorbeeld:

Ooit introduceerde de Belastingdienst de slogan "Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker". Dat is de kern van de red-carpet-benadering. Regeldrukreductie richt zich niet primair tegen het verschijnsel regels, maar wel tegen de onbedoelde neveneffecten, die ondernemers onnodige last bezorgen. Een van die lastendrukveroorzakende aspecten is bijvoorbeeld de complexiteit of zelfs totale onbegrijpelijkheid van bepaalde regels. Zie diverse voorbeelden in kader in hoofdstuk 1.

In dezelfde lijn liggen oplossingsrichtingen als:

- + Maak 1 loket, coördineer inspecties (zoals in de Frontoffice Schiphol)
- + Pas het lex-silencio-principe toe op zo veel mogelijk vergunningaanvragen. Lex silencio is het principe dat een vergunning verleend is, als de overheid de termijn heeft laten verlopen, waarbinnen de verlening (of afwijzing), had moeten plaats vinden. Een zinvolle variant op deze lex-silencio-optie van "automatische vergunningsverlening" is het toekennen van een dwangsom aan het bestuursorgaan dat de vergunningsverleningstermijn heeft laten verlopen. Hierdoor wordt de partij die in gebreke is met een sanctie getroffen, terwijl de belangen van derden niet door automatische vergunningverlening geschaad kunnen worden.

Dit principe "ga waar mogelijk van een red tape benadering naar een red carpet aanpak" is door onze commissie onder meer vertaald in de volgende adviezen:

Advies 2.4 Start een praktijkexperiment Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek

Advies 2.5 Start praktijkexperimenten met innovatieve vervoersconcepten, waarbij vanuit overheden met ontwikkelaars van nieuwe producten/diensten actief wordt meegedacht over toekomstige gebruiksmogelijkheden in de publieke ruimte.

Advies 3.2 Creëer toekomstige regelgeving met minimale lastendruk, zorg dat voorafgaand aan de invoering van regelgeving expliciet gekeken wordt naar de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid en naar de kosten van de uitvoering en de handhaving, en indien het "saldo van de schade" groter is met de extra regels, voer deze extra regelgeving dan niet door.

4. *Hoe kunnen we in dit geval **primair gewenst gedrag belonen**, in plaats van meteen te beginnen met het bestraffen van ongewenst gedrag?*

In deze lijn liggen oplossingsrichtingen als:

- + De lopende discussies over de voordelen en nadelen van spitsmijden (beloon gedrag) ten opzichte van kilometerbeprijzing (beprijs ongewenst gedrag).
- + Recente filosofieën rond het stimuleren van veiligheid en arbeidsomstandigheden: [citaat website Arboplus] Een manager of medewerker kan niet worden afgerekend op het aantal ongevallen in een bedrijf, want daar heeft hij geen invloed op. Iemand kan wel verantwoordelijk worden gehouden voor wat hij kan beïnvloeden: het eigen gedrag. Het belonen van gewenst veiligheidsgedrag kan een grote daling van het aantal ongevallen en incidenten tot gevolg hebben. Door veiligheid te benaderen vanuit een positieve invalshoek, ontstaat een 'no blame'-cultuur waarin gedrag bespreekbaar wordt [einde citaat].

Dit principe "beloon primair gewenst gedrag" is door onze commissie onder meer meegenomen in:

Advies 2.3 Stimuleer vanuit de rijksoverheid praktijkexperimenten stadsdistributie, waarin o.a. geadviseerd wordt om een tijdelijk stimuleringsfonds te creëren waaruit gemeenten kunnen worden beloond, die met creatieve oplossingen komen voor het wegnemen van belemmeringen rond stadsdistributie.

5. *Kunnen we in dit geval expliciet aangeven met **welke risico's** we in dit geval rekening moeten houden, en in hoeverre zouden we daar maatschappelijk en politiek gewoon mee moeten durven leven? Kunnen we in dit geval een regeling treffen die uitgaat van het principe "**manage for the best instead of for the worst**".....?*

Voorbeeld:

Ook voor vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars die met relatief ongevaarlijke stoffen van de zgn. VIHB-afvallijst werken geldt in Nederland een diplomaplicht. Hoe groot is het risico dat er met deze groene stoffen echt iets mis gaat, en is een diploma-eis niet een veel te zwaar middel om dat bijzonder beperkte risico af te dekken?

In dezelfde lijn liggen oplossingsrichtingen als:

- geef als bestuurder/bewindspersoon expliciet en van tevoren aan welk risico maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht.
- neem na een incident, ramp, e.d. tenminste 6 maanden moratorium in acht alvorens over nieuwe regels te besluiten.
- richt je bij analyse en onderzoek in de eerste plaats op de oorzaken en oplossingen voor de toekomst (en niet meteen op "de schuldige").

Deze principes "leer leven met risico's" en "manage for the best instead of for the worst" worden door onze commissie onder meer vertaald in de volgende adviezen:

Advies 3.1 Benader de voorbereiding van nieuwe regels vanuit positieve principes  
Advies 3.2 Creëer toekomstige regelgeving met minimale lastendruk, waarbij onder andere het begrip "het saldo van de schade" wordt geïntroduceerd.

6. *Kunnen we voordat we deze regeling invoeren, niet **eerst praktijkexperimenten** doen, d.w.z. in een goed evalueerbare praktijkomgeving uittesten of de regeling uitvoerbaar is, met name t.a.v. aspecten waar al twijfel over bestaat? Hoe kunnen we zoveel mogelijk ervaringsgegevens verzamelen waardoor bij nieuwe regelgeving sprake is van "evidence based policymaking" en "evidence based rules and regulators"?*

Voorbeeld:

Rond de nieuwe verpakkingenbelasting, die in 2008 is ingevoerd, was het buitengewoon behulpzaam geweest als er eerst praktijkexperimenten waren gedaan met de uitvoerbaarheid van deze regeling, alvorens die landelijk werd ingevoerd.

Dit principe "doe meer met praktijkexperimenten" is door onze commissie in diverse adviezen vertaald, waaronder:

Advies 2.2 Creëer ruimte voor praktijkexperimenten wegverbreding/wegaanpassing.  
Advies 2.3 Stimuleer vanuit de rijksoverheid praktijkexperimenten stadsdistributie.  
Advies 2.4 Start een praktijkexperiment Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek.  
Advies 2.5 Start praktijkexperimenten met innovatieve vervoersconcepten.

## Herken en voorkom mechanismen van regeldruk

### Advies 3.2:

#### **Creëer toekomstige regelgeving met minimale lastendruk**

**Vermijdt mechanismen die regeldruk genereren, voorkom onuitvoerbare en/of maatschappelijk onnodig kostbare regels.**

Toets iedere voorgenomen nieuwe regel van tevoren aan:

- + **Vermijding van regeldruk-mechanismen, zoals o.a.**
  - . met een kanon op een mug schieten
  - . politieke double-bind-besluiten
  - . nationale en lokale koppen op algemene regels
  - . afwentelen van overheidskosten op bedrijven
- + **Uitvoerbaarheid en kosten van uitvoering door bedrijven**  
(in termen van administratieve lasten, toezichtlasten, nalevingslasten)
- + **Uitvoerbaarheid en kosten van uitvoering door overheidsorganen**  
(in termen van tijdbesteding, formatieplaatsen, en organisatorische en technische voorzieningen)
- + **Juridische handhaafbaarheid**  
(in termen van het verwachte beslag op (bestuurs)rechters, e.d.)
- + **Voorafgaande berekening van het "saldo van de schade":**  
Wat is de optelsom van kosten en besparingen bij alle groepen van private en publieke betrokkenen?
- + **Betrek rechtseconomische kennis**  
Betrek uitdrukkelijk meer rechtseconomen bij de voorbereiding van regelgeving, bundel de kennis en ervaringsinzichten van juristen, economen en bedrijfskundigen, zowel van overheidszijde, als uit de kring van de bedrijven die in de praktijk met de regels moeten werken

Geef in de Memorie van Toelichting bij een nieuwe wet of wetswijziging aan hoe met deze toetsingspunten is omgegaan bij de voorbereiding van de regelgeving, en laat Actal deze toelichting meenemen bij de gebruikelijke beoordeling door dit college van nieuwe wetten.

### Mechanismen die tot regeldruk-knelpunten leiden

Uit het totaalbeeld van knelpunten die de commissie onder verladende en vervoerende ondernemers heeft geïnventariseerd worden mechanismen zichtbaar die regeldruk en lastendruk veroorzaken. De belangrijkste mechanismen zijn:

- + **Met een kanon op een mug schieten.** Om een bepaald deelrisico uit te sluiten wordt een hele categorie verboden, of aan specifieke voorwaarden gebonden. Voorbeeld: hergebruik van teerhoudend asfalt is schadelijk. Maatregel: alle hergebruik van alle asfalt wordt aan strenge regels gebonden. In sommige gevallen lijkt de schade van maatregelen hierdoor groter dan de schade die men wil voorkomen ("saldo van de schade")
- + **Politieke double-bind-besluiten.** Het begrip double-bind komt uit de psychologie en staat voor "tegenstrijdige boodschappen", bijvoorbeeld van ouders in de richting van hun kinderen, of van partners onderling. Ook de politiek kent dit type besluiten. Enerzijds worden aan een bepaald overheidsorgaan meer taken opgedragen, anderzijds moet datzelfde overheidsorgaan bezuinigen. Voorbeeld: containers in de Rotterdamse haven moeten door de Douane vaker en intensiever gecontroleerd worden. Gelijktijdige maatregel: personeelsbezuiniging bij de Douane. Dus langere wachttijden bij controle. Het effect van deze double-bind-besluiten is dat de schade, in de vorm van oponthoud, niet-tijdig kunnen leveren, e.,d. bij de bedrijven terecht komt. Ook hier is het saldo van de maatschappelijk effecten van maatregelen regelmatig niet positief.
- + **Nationale en lokale "koppen" op algemene regels.** Zowel EU-lidstaten in EU-verband, als gemeenten in NL-verband zijn op diverse terreinen autonoom. Zij treffen in toenemende mate regelingen die een transportbelemmerend effect hebben. Voorbeelden EU-lidstaten: verschillende eisen aan vastzetten lading, verschillende weekend- nacht- en andere rijverboden. Voorbeeld "nationale kop" Nederland: Er mag in ons land aanzienlijk minder nachtarbeid worden verricht (bijna 50% minder) dan de EU voorschrijft c.q. dan in andere EU-lidstaten is toegestaan. Voorbeelden NL-gemeenten: venstertijden, aslasten, milieuzones, vervoermanagementeisen, e.d. Deze toenemende variëteit aan lokale eisen leidt inmiddels tot een matrix van meer dan

1600 verschillende combinaties van beperkingen waarmee transporteurs, die in heel Nederland werken, bij hun planning rekening moeten houden!

- + **Zo ingewikkeld dat (bijna) niemand het meer snapt.** Recent voorbeeld is hier natuurlijk de verpakkingsbelasting: onduidelijke categorieën (primaire, secundaire, tertiaire), 14 verschillende tarieven, "dominant materiaal" bepaalt tarief, ook internationale palletstromen moeten geregistreerd, wanneer komt een verpakking voor het eerst in het handelsverkeer in Nederland, hoe is tevoren te bepalen of een verpakking in Nederland blijft, dan wel via transitie of export niet in Nederland blijft, etc. etc. Andere voorbeelden zijn: de combinatie van arbeidstijden, rij- en rusttijden, nachtwerk, de EU-trillingsrichtlijn. Zie o.m. de kaders met voorbeelden in hoofdstuk 1.
- + **Afwenteling van overheidsbesparingen op bedrijven.** Voorbeeld: Fiscale bijtelling bestelauto van de zaak. Inning en controle liepen vroeger via de Inkomstenbelasting en waren een taak van de Belastingdienst. De huidige regeling werkt via inhoudingen op de loonbelasting, en dat is een taak van de werkgever. De nieuwe regeling bespaart capaciteit bij de Belastingdienst. Maar de huidige maatregel dwingt werkgevers tot zeer intensieve controles en inhoudingen via de loonbelasting bij de eigen werknemers, met noodzaak van ingewikkelde registraties en toenemend risico van boetes en/of fiscale bijtelling. De besparingen aan overheidszijde hebben een veelvoud van capaciteitsinzet bij bedrijven tot gevolg. Alleen al het verplicht bijhouden van ritregistraties kost een chauffeur plm. 20 minuten per dag. Het saldo van de maatschappelijke schade lijkt hier zonder meer negatief.
- + **Onvoldoende of ontbrekend inzicht in de cumulatieve lastendruk.** Zou de regeling "fiscale bijtelling auto van de zaak" het politiek gehaald hebben als bekend was geweest dat alleen al de kosten van het "kaal" bijhouden van de hiervoor noodzakelijke ritregistraties door de chauffeurs van bestelauto's, servicewagens, e.d. landelijk aan gedeelde productieve arbeidstijd een bedrag van tenminste 750 miljoen euro per jaar zou gaan vergen? Wij mogen hopen van niet. Deze consequenties waren echter niet tevoren doorgerekend! Neemt men ook alle andere nalevingskosten voor bedrijven mee (werkgeverscontroles, belastingcontroles, nadere toelichting geven, bewijslast, boetes, fiscale bijtellingen) dan lijkt het maatschappelijk "saldo van de schade" van deze fiscale regeling buitengewoon negatief. Terwijl het doel, het voorkomen van onbelast privé-gebruik van zakelijke voertuigen, natuurlijk alleszins gerechtvaardigd is. Een schoolvoorbeeld van de "tragiek van de goede bedoelingen".

Tenslotte blijkt uit onderzoek het volgende:

- + **Ook belangenorganisaties van het bedrijfsleven zelf zijn bron van regeldruk**  
Dat is zeker een mechanisme waaruit regeldruk kan voortkomen om in algemene zin goed in de gaten te houden. Overigens heeft onze commissie moeten constateren dat deze specifieke bron van regeldruk niet naar voren komt uit de 42 actuele regeldruknelpunten die verladende en vervoerende bedrijven aan de commissie hebben signaleerd.

### **Het saldo van de schade...**

Bovenstaande mechanismen hebben vrijwel altijd een gemeenschappelijk gevolg: er ontstaat een disbalans tussen enerzijds de maatschappelijke schade die men met het beoogde gebod of verbod wil voorkomen en anderzijds de "maatschappelijke gevolgschade" die door het betreffende gebod of verbod zelf wordt veroorzaakt, in termen van cumulatieve administratieve lasten, toezichtlasten, en nalevingslasten. Wij noemen dit het saldo van de schade.

Die maatschappelijke gevolgschade blijkt vaak een *onbedoeld en ongewenst neveneffect*, waarmee onvoldoende rekening is gehouden bij de voorbereiding van de regelgeving en bij de politieke besluitvorming over definitieve vaststelling en invoering.

Dit adviesrapport en het knelpuntenoverzicht in het bijlagendeel bevat talloze voorbeelden van deze onbedoelde ongewenste neveneffecten. Zij kunnen bestaan uit extra en gecompliceerde administratieve lasten (zoals de ritregistratie i.v.m. fiscale bijtelling voor bestel- en service-auto's, of de registratie van laadeenheden als pallets en vaten door de verpakkingsbelasting), of uit extra complicaties door intensivering van controles (zoals toenemende wachttijden en vertragingen bij het controleren van containers in de Rotter-



damse haven), of uit de noodzaak tot extra aanschaffingen (zoals noodzakelijk is rond de digitale tachograaf) of de noodzakelijke inzet van extra voertuigen en het rijden van extra kilometers (zoals door de samenloop van uiteenlopende lokale venstertijden, voertuigeisen, milieuzones, e.d.).

In alle hierboven tussen haakjes genoemde voorbeelden van door bedrijven gesignaleerde (deel)knelpunten lijkt de vraag gerechtvaardigd of de optelsom van (onbedoelde) nadelige bij-effecten voor het bedrijfsleven maatschappelijk gezien niet groter zijn dan de "winst" die met het lastenveroorzakende deel van de publieke maatregel beoogd wordt, hetzij in termen van besparingen bij de overheid, hetzij in verminderde risico's in de samenleving. Het saldo van de schade is dan in feite negatief. Het saldo van de schade kan vaak snel weer positief worden wanneer uit een set maatregelen de deelmaatregel die de meeste lastendruk veroorzaakt wordt versimpeld, of verwijderd.

Het is vrijwel nooit zo dat daarvoor de hele maatregel van tafel zou moeten. Dat laatste (hele maatregel moet geheel van tafel) is vaak wel de verborgen agenda die door overheden aan bedrijven wordt toegedicht als zij met klachten over een deelmaatregel komen. Dat is niet bevorderlijk voor het bereiken van oplossingen.

Er zijn ook voorbeelden, waarbij snel zichtbaar wordt dat het "saldo van de schade" positief is. Dan is er dus alle reden om een maatregel, ondanks klachten, onverkort te handhaven.

Zo wordt er bijvoorbeeld door sommige ondernemers op aangedrongen om soepeler om te gaan met de bepalingen over de maximale aslastendruk van vrachtwagens. Bijvoorbeeld door het eventueel toestaan van een tijdelijke overschrijding van de maximale aslastendruk, na het gedeeltelijk uitgeladen zijn van lading. Vervoerders moeten anders, om onderweg steeds volledig aan de aslastendruk normen te voldoen, hun vrachtwagens herladen door na het uitladen van deelladingen de resterende lading anders te verdelen. Dat kan voor chauffeurs tijdrovend zijn en is dus extra kostenpost voor de vervoerder. Zie verder het knelpunt "aslastendruk" in het knelpuntenoverzicht in het [bijlagendeel](#) bij dit adviesrapport.

Bezien vanuit de optiek van "het saldo van de schade" is ook hier de afweging: welke schade leidt de samenleving door (gedeeltelijke) overbelading, welke schade leiden ondernemers door de noodzaak om, in sommige gevallen, onderweg te herladen?

Die rekensom is gauw gemaakt. De schade aan het wegdek door te zwaar beladen vrachtwagens belooft in Nederland jaarlijks tientallen miljoenen euro. Volgens sommigen ligt dit schadebedrag zelfs dichterbij honderd miljoen euro. De potentiële onderhoudsschade aan het wegdek is dus aanzienlijk groter dan de optelsom van extra kosten die bedrijven moeten maken om zich steeds aan de maximale aslastendruk te houden.

*Het tevoren in kaart brengen van het "saldo van de schade" van nieuwe regels levert belangrijke informatie op die, naar ons oordeel, altijd bij de politieke afweging rond nieuwe regels betrokken zou moeten worden.*

#### *Cheapest cost avoider principle?*

In aanvulling hierop kan ook nader beleidsonderzoek gewenst zijn naar de wijze waarop de kosten van de "schade" van publieke maatregelen, die wel in balans zijn met de opbrengsten van de maatregel en die dus *wel* dienen te worden geaccepteerd, op maatschappelijke partijen worden afgewenteld c.q. aan hen worden "toegerekend".

Dat gebeurt nu veelal volgens algemene regels als "de vervuiler betaalt", "de veroorzaker betaalt", e.d.

Uit recent juridisch-economisch onderzoek (prof. Schmidtchen c.s.) komt naar voren dat dit vaak in breder maatschappelijk opzicht een onnodige kostbare oplossing is. Veel effectiever zou het zogenaamde *Cheapest Cost Avoider Principle* zijn. Hierbij wordt de schade opgevangen door de partij/en die "in de positie is/zijn om de betreffende schade op de goedkoopste manier teniet te doen". Per saldo zou dit maatschappelijk tot aanzienlijke kostenbesparingen kunnen leiden en dus tot een verlaging van de kosten van risico-afdekking.



## Versterk de Nederlandse positie in Europees verband

### Advies 3.3

#### **Versterk de Nederlandse positie in Europa:**

Draag vanuit Nederland zorg voor een veel pro-actievere houding ten opzichte van de politieke voorbereiding van beleid en regelgeving in Europa, en voor effectieve en tijdige politieke reacties op voorstellen voor Europese richtlijnen en verordeningen.

Doe dat door:

- a. Instelling van een zgn. *Scrutiny-commissie in de Tweede Kamer*, naar Engels voorbeeld, waarin beoordeeld kan worden bij welke belangrijke in Europa spelende onderwerpen de Tweede Kamer geïnformeerd wil worden *tijdens* de onderhandelingsfase.
  - b. *Volledige en tijdige "fiches" over voorgenomen Europese beleid en regels* aan de Tweede Kamer; houdt beraadslagingen in het parlement over de relevante veranderingen zonodig achter gesloten deuren als volledige openbaarheid schadelijk zou zijn voor de Nederlandse onderhandelingspositie in Europa.
  - c. Begin alle beraadslagingen in de *Vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat* (en in andere Vaste Kamercommissies, waarin verkeer- en vervoergerelateerde onderwerpen aan de orde komen) standaard met een openingsagendapunt: Wat zit er op ons terrein in de pijlpijn in Europa, en welke procesafspraken maken wij om ons daarop voor te bereiden?
  - d. Rust de Tweede Kamer uit met een eigen *Ondersteuningsbureau voor Europese aangelegenheden*. Alleen met voldoende eigen expertise en knowhow kan de Tweede Kamer haar steeds belangrijker wordende taak als mandateerder en medewetgever van Europese regelgeving realiseren.
  - e. Vorm bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (en bij de andere departementen die te maken hebben met verkeer- en vervoergerelateerde onderwerpen) een vaste *Task Force Europa*. Leg de eindverantwoordelijkheid bij een "directeur-generaal in de lijn", betrek de topambtenaren van alle relevante onderdelen van het ministerie en vorm rond deze Task Force een Adviesgroep uit het bedrijfsleven en andere relevante maatschappelijke organisaties. Stem alle belangrijke voorgenomen nationale stellingen namen rond nieuw Europees beleid tevoren af met deze Adviesgroep resp. Task Force. Win voor cruciale beslismomenten bij de Adviesgroep verplicht advies in.
  - f. Maak het *benoemingsbeleid voor topfuncties* bij de Nederlandse overheid veel "Europeser". Zorg dat op directeurgeneraal- en directeurposities alleen mensen kunnen worden benoemd met voorafgaande Brusselse ervaring, indien het beleidsterrein waarvoor de benoeming geldt in belangrijke mate door Europa beïnvloed wordt.
- Met name bij de aanbevelingen a, c, en d kan ook worden besloten om deze adviezen in eerste instantie uit te voeren *in de vorm van praktijkexperimenten*, en om evt. voortzetting te baseren op de evaluatieresultaten van de experimenten.

## Veel regeldruknelpunten hebben mede een Europese bron

Van de 40 actuele regel- en lastendrukveroorzakende knelpunten die ondernemers uit het verladende en vervoerende bedrijfsleven signaleren, heeft **meer dan de helft** mede een Europese bron van regeldruk. De "last" die van deze regeldruk uitgaat is alleen maar op Europees niveau op te lossen.

De oplossing van de Europese (deel)knelpunten vraagt om gerichte actie vanuit Nederland in breder Europees verband. Het Nederlandse belang is echter niet het enige belang waarmee in Europa rekening wordt gehouden. De kansen dat er een oplossing bereikt wordt, die de Nederlandse wensen volledig dekt, zijn beperkt. Daarvoor moet per knelpunt gericht aan coalities met andere lidstaten worden gebouwd.

Nederland voelt, en toont, zich niet zelden "onaangenaam verrast" door nieuwe regels uit Europa en door de ingrijpende gevolgen die de verplichte implementatie in de nationale wetgeving met zich mee blijkt te brengen. Onder meer uit bestuurskundig onderzoek en analyses van de Algemene Rekenkamer, blijkt dat zowel kabinet als parlement regelmatig onvoldoende zicht hebben op de nationale uitvoeringsconsequenties van Europese regels en op de soms zeer omvangrijke onvoorziene financiële lasten die zij voor de Nederlandse schatkist met zich meebrengen. Regelmatig alleen gaat het niet om onvoldoende zicht, maar ook om parlementaire betrokkenheid "op het laatste nippertje", waardoor geen reële invloed meer kan worden uitgeoefend op de Europese besluitvorming. Ook de Raad van State heeft de afgelopen jaren, gevraagd en ongevraagd, adviezen uitgebracht over de wijze waarop Nederland zijn rol als medewetgever in Europa zou kunnen en moeten versterken.

Enkele relevante signalen van de Algemene Rekenkamer:

*Over de Nederlandse besteding van Europese gelden.*

..... De Europese Commissie beschikt over aanzienlijk meer informatie dan de Staten-Generaal. De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers aan de Staten-Generaal op hoofdlijnen net zo goed te informeren als de Europese instellingen, zodat ook de Staten-Generaal hun controlerende taak kunnen uitoefenen. De Algemene Rekenkamer is namelijk van mening dat het informatie betreft die relevant kan zijn voor het oordeel van de Staten-Generaal over de wijze waarop de Nederlandse overheid de Europese middelen beheert ....

*Over de gevolgen voor Nederland van verplichte implementatie van Europees beleid.*

..... Een groot deel van de regelgeving die tegenwoordig in Nederland tot stand komt, is het gevolg van Europees beleid. De invoering van nieuwe regels uit Brussel blijkt vaak miljoenen euro's duurder dan geraamd. Ministeries slagen er onvoldoende in om de Tweede Kamer tijdig en goed te informeren over de kosten van Europees beleid. In de zogeheten "fiches" waarin nieuwe Europese beleidsvoornemens aan de Tweede Kamer worden toegelicht staan weinig concrete gegevens, en de wel opgenomen informatie is vaak heel technisch .....

*Uit het werkprogramma 2008 van de Algemene Rekenkamer.*

..... Onderzoek naar de implementatie van Europese richtlijnen en verordeningen door de Nederlandse overheid. In dit onderzoek gaan we na wat de kwaliteit van de implementatie van EU-richtlijnen en verordeningen in Nederland is, en hoe eventuele gebreken in de implementatie verklaard kunnen worden. Europese richtlijnen moeten binnen een bepaalde termijn in nationale wet- en regelgeving omgezet worden. Nederland is dat als EU-lidstaat verplicht. Europese verordeningen zijn direct rechtsgeldig en hoeven dus niet te worden omgezet, maar Nederland moet hiervoor wel een uitvoerings- en handavingsstructuur opzetten .....

Als Nederland niet onaangenaam verrast wil (blijven) worden door nieuw beleid en nieuwe regel- en lastendrukveroorzakende regelgeving uit Europa moeten we in eigen huis beginnen, en allereerst de Europese inbreng vanuit de Nederlandse politiek op orde brengen en effectief politiek coördineren. Er zijn op onderdelen al wel verbeteringen aangebracht (betere controle op Nederlandse besteding Europese gelden, contactpersoon voor de Tweede Kamer bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Brussel, recente aanwijzing enkele Tweede-Kamerleden als Europa-rapporteurs voor o.a. de dossiers klimaatverandering, ontwikkelingssamenwerking, en gelukkig ook voor "vervoerslogistiek").

Niettemin zitten er, naar het oordeel van onze commissie, nog diverse structurele weeffouten in de relatie Nederland-Europa.

De Europese adviezen aan het begin van dit hoofdstuk zijn er op gericht zijn om deze weeffouten weg te nemen en het proces van "verander onze invloed van Europa, te beginnen in Nederland" op gang te brengen en te versterken.

### **De totstandkoming van Europese regels: lidstaten zijn zelf aan zet!**

Het algemene beeld in Nederland is: Er komt steeds meer regelgeving uit Europa. Wij kunnen daar als klein land steeds minder aan doen. Wij moeten die regels gewoon uitvoeren.

Dit beeld is onjuist, zo blijkt uit diverse bestuurskundige onderzoeken. Het is zelfs omgekeerd. Het overgrote deel van de voorbereiding, en de besluitvorming en de uitvoering van Europese beleid en Europese regels is in handen van ambtenaren van de lidstaten! Comit es en werkgroepen van ambtenaren uit de lidstaten zijn bepalend voor het merendeel van de Europese regelgeving. Europa wordt, veel meer dan algemeen bekend is, mede geregeerd door Nederlandse ambtenaren, en door ambtenaren van andere lidstaten.

Dat moet praktisch gezien ook wel, want de Europese Unie heeft voor een gebied bestaande uit 27 lidstaten met bij elkaar ruim 490 miljoen inwoners, in totaal de beschikking over 30.000 ambtenaren, waaronder een groot aantal tolken. Ter vergelijking: de Nederlandse Belastingdienst bestaat ook uit plm. 30.000 ambtenaren.

## Hoe komen besluiten over regelgeving in Europa tot stand?

In het bijlagendeel bij dit adviesrapport is een uitvoerige samenvatting en beschrijving opgenomen van de resultaten van recent bestuurskundig onderzoek naar het feitelijke proces van totstandkoming van Europese regelgeving. (Zie bijlage: De hartkwaal van de Nederlandse politiek: mythes over de invloed van Europa). In zeer verkorte weergave komt het hier op neer.

Agendavorming en besluitvorming in Europa vinden in overwegende mate plaats in ambtelijke groepen, bestaande uit ambtenaren van de lidstaten (van de Permanente Vertegenwoordiging en nationale vakministeries), en uit ambtenaren van de Commissie.

Van alle Europese regelgevingsbeslissingen werd in 2007 52% afgehandeld via de zgn. *consultatieprocedure*, waarbij het Europees Parlement geen formele rol speelt, maar wel om advies gevraagd kan worden. In de praktijk betreft het hier een ambtelijke traject, waarbij geen inhoudelijke bespreking in Raad en/of Europees Parlement plaats vindt.

In 2007 werd 28% van Europese regelgevingsbeslissingen afgehandeld via de zgn. *codecisieprocedure*, waarbij de Raad van ministers en het Europees parlement gezamenlijk tot besluitvorming moeten komen. Hiervan werd het merendeel (65%) direct afgehandeld in de zgn. Trilogie (eveneens ambtelijke trajecten, waarbij geen inhoudelijke bespreking in Raad en/of Europees Parlement plaats vindt). Alleen de resterende 35% van de codecisie-beslissingen (een kleine 10% van alle Europese regelgevingsbeslissingen) is derhalve onderdeel van expliciete politieke besluitvorming in Raad en Parlement.

Consultatieprocedure en co-decisieprocedure waren in 2007 samen goed voor 80% van de Europese regelgevingsbeslissingen.

Blijft over 20%. Dit zijn de regelgevingsbeslissingen waarover formeel alleen door de Raad wordt beslist. Ook hier geldt echter dat deze beslissingen in de praktijk in meerderheid worden afgehandeld via ambtelijke werkgroepen, Hoge Comités van ambtenaren en het Coreper (het Comité van Plaatsvervangende Permanente Vertegenwoordigers).

Conclusie: Voor 90% van de Europese richtlijnen en voor 70% van de Europese verordeningen in 2007 gold dat zij de facto het resultaat zijn geweest van overleg tussen ambtenaren en experts. Ministers, Eurocommissarissen en/of het Europees Parlement hebben hierover geen inhoudelijke discussie gevoerd.

## Hoe speelt Nederland in op deze feitelijke gang van zaken in Europa?

Deze feitelijke werkwijze rond agendering en besluitvorming in Europa maken een *pro-actieve opstelling en snelheid van reageren vanuit de lidstaten* tot cruciale kwaliteitsaspecten. Nederland lijkt hier, uitzonderingen daargelaten, over het algemeen niet erg goed in.

Hoe werkt het in de Nederlandse praktijk? Hieronder in het kort een beeld van resp.

- + De beleidsvoorbereiding van Europees beleid vanuit Nederland.
- + De Uitvoering van Europees beleid door Nederland.

### *Beleidsvoorbereiding van Europees beleid vanuit Nederland*

Per Europees dossier wordt in Nederland een ministerie aangewezen als leidend. Dit ministerie is verantwoordelijk voor alle binnen-Nederlandse afstemmingen en voor de input in de Europese onderhandelingen rond het dossier.

De Tweede Kamer wordt per Europees dossier op de hoogte gesteld via het zogenaamde "*beknopte fiche*". Hierin ontbreekt bewust alle onderhandelingsgevoelige informatie.

Deze onderhandelingsinformatie wordt weggelaten, omdat de Tweede Kamer Europese aangelegenheden in volledige openheid wil bespreken, en tot dusver niet bereid is om, zoals in diverse andere landen wel gebeurt, dit zonodig achter gesloten deuren te doen.

De Tweede Kamer moet binnen 6 weken naar aanleiding van een fiche een standpunt innemen. De beknopte fiches bereiken de Kamer regelmatig erg laat, niet zelden zelfs op een moment dat de feitelijke besluitvorming in Brussel eigenlijk al heeft plaats gevonden.

De beknoptheid en de late aanlevering van de fiches leidt, aldus Rekenkameronderzoek, in de Kamer regelmatig tot een "structurele onderschatting van de financiële en andere

invoeringsconsequenties van voorgenomen Europese maatregelen". Illustratief hiervoor is het voorbeeld van de kostenprognoses voor het implementeren van het Europese luchtkwaliteitsbeleid, waarvoor sinds de invoering in 1997 steeds strengere normen en eisen gelden. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de implementatiekosten voor Nederland van dit beleid aanvankelijk werden getaxeerd op enkele miljoenen euro's per jaar, kort daarna sprak men al over tientallen tot honderden miljoenen per jaar, en weer later circuleerde zelfs kostenramingen van in totaal boven de 10 miljard. De reële kosten van de implementatie door Nederland van het Europese luchtkwaliteit zijn ook nu nog moeilijk te achterhalen.

Ook in de voorfase van Europese beleidsontwikkeling, bij de zgn. *witboeken* wordt, naar het inzicht van diverse betrokkenen, in ons land, te weinig discussie gevoerd met parlement en maatschappelijke relevante groeperingen. Dergelijke discussies en een breed gedragen standpuntbepaling over witboeken zijn echter wel essentieel, omdat in de witboeken de basisconcepten en definities worden vastgelegd die later een bepalende rol gaan spelen bij de vertaling in Europese regelgeving.

Ambtenaren van hun kant hebben als klacht dat kamerleden nauwelijks belangstelling hebben voor de fiches en/of voor Europese ontwikkelingen in hun fractieportefeuille. Daar staat weer tegenover dat Euro-parlementariërs die graag in het Nederlandse parlement over een onderwerp toelichting willen geven in de praktijk zo weinig spreektijd krijgen, dat zij onvoldoende relevante informatie kunnen overdragen....

Dit is bij elkaar natuurlijk geen succesverhaal in een omgeving waarin pro-actief handelen en snelheid van reageren in belangrijke mate bepalen hoeveel invloed je als land in Europa kunt hebben. Hier zijn structurele verbeteringen mogelijk en noodzakelijk.

#### *Uitvoering van Europees beleid door Nederland*

Bij de uitvoering van Europees beleid en Europese regelgeving spelen de lidstaten de hoofdrol. Dat geldt dus ook voor Nederland.

De belangrijkste Europese implementatie-afspraken zijn:

- In geval van Europese verordeningen moet overbodige en strijdige nationale regelgeving worden ingetrokken.
- In geval van Europese richtlijnen moet de tekst van de richtlijn eerst in nationale wet- en regelgeving worden omgezet.

De uitvoeringsvoorbereiding wordt in Nederland in principe langs dezelfde ambtelijke lijnen gecoördineerd als bij de voorbereiding van de betreffende richtlijn of verordening.

Hier wreekt zich het feit dat de Tweede Kamer zich tijdens deze voorbereidingsfasen van Europese regelgeving vaak slecht geïnformeerd voelt en onder tijdsdruk gezet.

Als de Kamer, nu er tijdens de implementatiebehandeling wel meer tijd beschikbaar is, alsnog wijzigingen in de regelingen wil aanbrengen dan kan dat niet meer. Dat is niet bevorderlijk voor een actieve Europese oriëntatie van de Kamer en leidt tot irritatie en een spek-en-bonen-gevoel bij de kamerleden.

Dit gevoel van niet effectief betrokken (kunnen) zijn in het parlement wordt in ons land nog eens versterkt door het feit dat Nederland in Europa een unieke koppositie inneemt wat betreft de wijze waarop Europese regels worden geïmplementeerd: veruit het grootste deel van de uitvoeringsregelingen van Europese maatregelen in Nederland wordt vastgesteld zonder tussenkomst van het Nederlandse parlement!

Nederland kent relatief veel delegatiebepalingen in de nationale wetgeving, waardoor de meeste Europese richtlijnen direct kunnen worden omgezet via Algemene Maatregelen van Bestuur, Ministeriële Regelingen, e.d. En hierbij is de Tweede Kamer niet, of alleen op uitdrukkelijk eigen verzoek, betrokken.

Nederland is hierin de absolute koploper in Europa: 87% van alle Europese richtlijnen wordt in ons land omgezet via gedelegeerde regelgeving, waar de Tweede Kamer niet aan te pas komt. Ter vergelijking: in Frankrijk is dit bijvoorbeeld 60%.

#### **Het Europese beleidsproces is vooral een ambtelijk beleidsproces**

Uit voorgaande informatie, gebaseerd is op recent en gericht bestuurskundig onderzoek, komt een beeld naar voren, dat sterk afwijkt van het beeld dat in de Nederlandse samen-

leving bestaat over Nederland en Europa.

Europese regels worden in een groot aantal gevallen door ambtenaren bedacht, besloten en uitgevoerd. De politieke aandacht voor Europese regels is in de praktijk minimaal.

Dit speelt op het Europese niveau. Expliciete politieke afwegingen rond Europese regels vinden slechts in een zeer beperkt aantal gevallen plaats. Dat geldt voor de resp. Raden van Ministers, en het geldt voor het Europees Parlement. En het speelt op het Nederlandse niveau. Het parlement wordt regelmatig (te) laat en/of onvolledig geïnformeerd over Europese regelgeving die in voorbereiding is. Het parlement heeft te weinig capaciteit en informatiebronnen om zelf pro-actief informatie uit Brussel in te winnen. Zie daarover ook de eerder in dit hoofdstuk geciteerde signalen van de Algemene Rekenkamer. Bij elkaar leidt dit ertoe dat zowel in politieke kring als bij bedrijven en burgers ten onrechte het gevoel ontstaat dat Europa de grote boosdoener zou zijn van de regeldruk waaronder wij in Nederland lijden.

Daar komt bij dat de besluitvorming rond Europese regels sterk sectoraal is georganiseerd. Compromisvorming gaat sneller onder, bijvoorbeeld, milieuspecialisten onderling, dan tussen, bijvoorbeeld, milieuspecialisten en behartigers van het economische beleid. Intersectorale afstemming, laat staan een intersectorale toets van voorgenomen Europese maatregelen, vinden in het Europese beleidsvormingsproces niet tot nauwelijks plaats. Europa heeft daardoor voor de betrokken ambtenaren-sector-specialisten een aantrekkelijk voordeel: rond de Europese dossiers in Brussel hoeft men geen, of veel minder, lastige discussies te voeren met vakmatig andersdenkenden, zoals dat bij de interdepartementale afstemming in Nederland regelmatig wel het geval is.

**Er is behoefte aan structurele veranderingen: gaat commissie buiten zijn boekje?**

**Een aantal van de "Europese" adviezen die de commissie aan het begin van dit hoofdstuk geeft, overstijgen het beleidsterrein van verkeer, vervoer en logistiek, maar hebben een uiterst relevante betekenis voor het oplossen van (zelfs het merendeel van) de gesignaleerde knelpunten**

**Aan de commissie is gevraagd om "fundamenteel" te verkennen welke belemmeringen, veroorzaakt door regeldruk, in de praktijk in de weg staan aan het effectief kunnen functioneren van het verladende en vervoerende bedrijfsleven. De Europese dimensie is een fundamentele en toenemende invloedsfactor bij het ontstaan van regeldruk in ons land. De commissie heeft dan ook besloten om deze Europese dimensie nadrukkelijk in de adviezen mee te nemen.**

**Uit de inventarisatie van knelpunten die het bedrijfsleven op dit gebied ondervindt, blijkt dat meer dan de helft van de knelpunten mede een Europese bron heeft. Het wegnemen of verminderen van deze Europese regeldruk vergt veel meer dan het verzinnen van een verstandige oplossing. Om hierin effectief te zijn moet Nederland pro-actief op de juiste Europese circuits zijn aangesloten. Dat lijkt op dit moment onvoldoende het geval.**

**In het nieuwe Europese verdrag hebben de nationale parlementen een grotere rol (cf. artikel 8c, 48, 49, en 61b, en het protocol). Er is alle reden om in lijn hiermee de rol van het Nederlandse parlement ten aanzien van Europese aangelegenheden juist ook in eigen huis effectief te versterken!**





## Achterliggende fundamentele vragen en samenhangen

### Advies 3.4

#### **Organiseer brede discussiebijeenkomsten over de fundamentele vraagstukken en samenhangen achter het verschijnsel regeldruk.**

Laat de overkoepelende Commissie Regeldruk Bedrijven hierin een leidende rol vervullen.

In het najaar van 2008 zullen voorzitter en leden van de commissie, samen met voorzitter en leden van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw en van de innovatieve Programma-organisatie InAxis een eerste conferentie (laten) organiseren over deze vraagstukken en samenhangen, en de mogelijkheden tot effectieve paradigma-veranderingen rond de wijze waarop regels in het Nederlandse politiek-juridische bestel tot stand komen.

De commissie heeft, zowel in eigen kring, als met vertegenwoordigers van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw en de Programmacommissie InAxis, indringende discussies gevoerd over de vraag hoe het komt dat Nederland niet alleen fysiek dichtslibt door congestie op het wegennet, maar ook, in de ogen van velen, bestuurlijk steeds meer lijkt vast te lopen.

De kloof tussen bestuurders en bestuurden, de zeer lage waarderingscijfers voor het zittende kabinet, de wegzakkende positie van bestaande politieke partijen, waarschuwendende woorden van de vice-president van de Raad van State over de status van de Nederlandse democratie en rechtstaat, het verschijnen van een recente essaybundel van gerenommeerde bestuurskundigen onder de omineuze titel: De tien plagen van de staat, ....., het zijn even zovele signalen dat er iets mis is. Maar wat? Wat zijn in dit verband de belangrijkste fundamentele vragen en samenhangen? Twee voorbeelden:

De *bestuurlijke organisatie van Nederland* is de laatste decennia fundamenteel veranderd:

- Uitvoerende organisaties zijn steeds meer op afstand gezet van de politiek (meer markt, minder overheid, privatisering van overheidsdiensten, verzelfstandiging in Zelfstandige Bestuurs Organen, Agentschappen, e.d.).
- Juridische en bestuurlijke bevoegdheden zijn in toenemende mate vanaf het Rijk "naar boven" gedelegeerd (Europa).
- Juridische en bestuurlijke bevoegdheden zijn in toenemende mate vanaf het Rijk "naar beneden" gedelegeerd (decentralisatie).
- De eigen interventiemogelijkheden en sturingsmogelijkheden van het Rijk zijn ingeperkt ("terugtrekkende overheid").

Wat betekenen deze veranderingen voor de wijze en het niveau waarop regelgeving het best kan worden voorbereid? Wet- en regelgeving, en bestuursrechtspraak, zijn door al deze veranderingen zeker geen "business as usual" meer. Welke nieuwe oriëntaties zijn nodig?

Vanuit *juridisch-economische invalshoek* is één van de fundamentele kernvragen: welke soort regelgeving levert in welke situatie de *minste lastendruk voor bedrijven* op?

Belangrijke keuze -opties zijn bijvoorbeeld:

- Gerichte of algemene *ja-tenzij regels* (alles mag, behalve als iets verboden is): dit soort regels levert meer ruimte en meer zekerheid vooraf aan bedrijven, maar hoe zit het met effectiviteit en handhaafbaarheid?
- Gerichte of algemene *ja-mits regels* (iets mag, mits voldaan is aan bepaalde voorwaarden): hierbij leveren vergunningen meer zekerheid vooraf op dan algemene doelbepalingen, maar we willen nu juist zoo veel mogelijk van vergunningen af...
- Gerichte of algemene *nee-tenzij regels* (iets is verboden, tenzij voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden): dit zijn in feite omgekeerd geformuleerde ja-mits regels, zij leiden o.a. tot een andere bewijslast als een zaak voor de rechter komt.
- Er is een toenemende roep om meer doelbepalingen en algemene zorgplichten, en om minder detailregels op middelen niveau. Gelden er op dit gebied algemene vuistregels, of zijn de voor- en nadelen van deze varianten toch sterk contextgebonden?

Nauwe samenwerking tussen juristen en economen en/of directe betrokkenheid van rechts-economen, bij de beantwoording van deze vragen is noodzakelijk.

De discussies die over deze en andere fundamentele vragen in de commissie gevoerd zijn hebben tot inzichten geleid die mede als basis hebben gediend voor een essay van commissielid prof.dr.M.van Twist, en mede-auteur drs.M. van der Steen, met als titel: Repertoires voor regelreductie. De kern van dit essay wordt op de volgende twee pagina's samengevat.

Het essay is in juni 2008 afzonderlijk gepubliceerd door de Commissie Innovatie Openbaar Bestuur (Commissie-Lemstra) en de daaraan gelieerde innovatieve programma-organisatie InAxis.

Het volledige essay is ook opgenomen in het Bijlagendeel bij dit adviesrapport.

### **Samenvatting van "Repertoires voor regelreductie; de goede bedoelingen voorbij"**

Hoe kunnen de waarden die ten grondslag liggen aan veel regelgeving op een andere – en meer effectieve en efficiënte – manier geborgd worden? Dat is de centrale vraag waar het essay van Van der Steen & Van Twist over gaat. Regels zijn er meestal niet voor niets, maar hebben hun achtergrond in bijvoorbeeld waarden en doelstellingen rondom veiligheid, milieu etc. Tegelijkertijd kennen regels niet alleen baten (in de zin van waarden die geborgd worden), maar ook lasten. Die lasten kunnen soms klein lijken (het invullen van een formulier kost 'maar' 10 minuten) maar cumulatief en in de beleving zijn die lasten niet te onderschatten. Regels (en regelreductie) hebben daarmee altijd een verdelingsaspect: het gaat om de afweging hoe verschillende waarden en belangen zo goed mogelijk recht kan worden gedaan. Daarmee is zeker niet gezegd dat (bestaande) regels altijd de beste manier zijn om deze waarden veilig te stellen. Het essay laat zien dat regelproductie vaak een eigen dynamiek heeft, die soms los staat van de vraag hoe een adequate afweging tussen waarden gemaakt dient te worden. Een effectieve aanpak van regelreductie zal met deze dynamiek rekening moeten houden, en gestoeld moeten zijn op een nieuwe sturingsfilosofie.

De afgelopen jaren is langs een drietal wegen geprobeerd regeldruk te verminderen. In de eerste plaats ging het daarbij om een technisch-juridische operatie, waarbij in feite vooral regels die geen functie meer hebben zijn afgeschaft. Het is logisch dat bedrijven en burgers van deze operatie (die immers vooral regels die niet meer relevant waren verminderd heeft) niet zo veel gemerkt hebben. In de tweede plaats ging het om een dienstverlenende-klantgerichte operatie. Hierbij ging het er vooral om zaken – o.a. door de koppeling van bestanden – voor burgers en bedrijven 'eenvoudiger' te maken. Ten derde gaat het om een politiek-bestuurlijke operatie, waarbij de overheid zelf regels vermindert, maar de zorg voor de garantie van de waarden die beoogd worden verplaatst naar private partijen. Het gevaar bestaat hierbij dat regeldruk vooral verplaatst, en niet verminderd, wordt. De conclusie van het essay is dat deze bestaande aanpak waarschijnlijk ontoereikend is om regeldruk te verminderen. Hiervoor is een meer fundamentele aanpak nodig.

Om die fundamentele aanpak te definiëren bespreekt het essay een aantal mechanismen die achter regeldruk zitten, en die laten zien dat de achtergrond van regels veelzijdig is:

- De neiging van overijverige beleidsambtenaren om steeds meer regels te produceren.
- De rol van de Tweede kamer, die vaak om meer interventies vraagt.
- Bewindslieden, die door regels laten zien aan de bal te zijn.
- De rol van 'het veld' (bedrijven, belangenorganisaties) die geregeld om regels vragen om de omgeving voorspelbaar en duidelijk te houden.
- De media, die zeker na incidenten, om overheidsingrijpen schreeuwen.
- En tenslotte de regels zelf. Bij eenmaal bestaande regels is de neiging groot om bij verandering van de omgeving dit te ondervangen door hier nieuwe regels op te stapelen.

Deze mechanismen tezamen maken duidelijk dat de aanpak van regeldruk een complex fenomeen is, omdat regels voortkomen uit een samenspel van elkaar versterkende handelingen van alle betrokken partijen.

Een fundamenteel andere aanpak vereist reflectie op andere sturingsmechanismen. Centraal daarbinnen is de noodzaak om het bestaande startpunt van het denken over regels – de overheid als natuurlijke hoeder van publieke waarden – los te durven laten. Reden hiervoor is in de eerste plaats dat het maar de vraag is of de bestaande overheidsaanpak werkt, en batig is. In de tweede plaats de vraag of de manier van opereren door de overheid niet te veel neveneffecten heeft, terwijl er vaak oplossingen mogelijk zijn waar alle partijen beter van worden. Maatschappelijke sturing zou in plaats van overheidssturing het startpunt dienen te zijn. Dat vereist een andere houding van de overheid, waarbij andere actoren in staat worden gesteld verantwoordelijkheid te nemen,

en diegenen die zich desondanks niet houden aan afgesproken waarden hard worden aangepakt.

Het essay bespreekt een negental kernprincipes waarmee deze nieuwe sturingsfilosofie vorm kan worden gegeven:

- Uitgaan van vertrouwen, maar strenge sancties als vertrouwen wordt beschaamd.
- Proportionaliteit: niet met een mug op een olifant schieten.
- Hou sturing zo simpel mogelijk.
- Leer leven met aanvaardbare risico's.
- Herstel de balans tussen generiek (waarbij veel actoren de 'dupe' worden van overheidsoptreden) en specifiek beleid.
- Neem een 'time out' na incidenten, in plaats van direct nieuwe regels in te voeren.
- Maak gebruik van productieve marktmechanismen om gedrag ten behoeve van de borging van waarden veilig te stellen.
- Experimenteer of regels (nog) nodig zijn.
- Denk in termen van kansen, niet in risico's.

Er bestaan momenteel al sturingsmodellen waar deze principes een rol spelen, zoals het Interpolismodel (uitgaan van vertrouwen in cliënten, en hard optreden wanneer dat wordt beschaamd), Shared-Space model (focus op mede eigenaarschap en mede verantwoordelijkheid van individuen bij inrichting publieke ruimte), en gedogen (meer discretionaire ruimte bij handhaving regels).

Om dergelijke modellen breder te benutten sluit het essay af met een aantal voorwaarden die dat mogelijk maken. Daarbij gaat het om:

- het garanderen van de betrokkenheid van burgers en bedrijven;
- een brede verknoping en afweging van verschillende belangen, zodat oplossingen niet blijven steken in deelbelangen van usual suspects;
- een informatievoorziening die hierbij aansluit.

Een nieuwe sturingsfilosofie betekent niet dat de overheid alles moet loslaten, maar wel dat zij haar rol meer vanuit 'betrokken bescheidenheid' moet invullen. Het essay sluit af met de oproep dat een nieuwe sturingsfilosofie vooral ook in de praktijk – bijvoorbeeld door hiervoor in experimenten te oefenen – verder gestalte moet krijgen. Alleen dan kan de tragiek van de goede bedoelingen worden overwonnen.



## **Een korte terugblik ...**

In dit adviesrapport geven wij bij elkaar 11 actiegerichte adviezen, oplopend van concreet voor de korte termijn, via experimenteel voor de middellange termijn, naar fundamenteel met beoogde effecten voor de langere termijn.

We zetten onze adviezen op deze laatste pagina nog een keer in telegramstijl op een rij:

*NEEM ONDERNEMERS SERIEUS, NEEM BELEMMERINGEN WEG*

Advies 1.1

**Resultaatsverplichting: los binnen 1 jaar 15 actuele knelpunten op**

Advies 1.2

**Maak een aanvalsplan voor de overige 25 actuele knelpunten**

*NEEM DE PRAKTIJK SERIEUS,*

*TEST REGELS EN REGELREDUCTIE UIT IN EXPERIMENTEN*

Advies 2.1

**Doe meer met praktijkexperimenten**

Advies 2.2

**Creër ruimte voor praktijkexperimenten wegverbreding/wegaanpassing**

Advies 2.3

**Stimuleer vanuit de rijksoverheid praktijkexperimenten stadsdistributie**

Advies 2.4

**Start een praktijkexperiment Red-Carpet-Team Vervoer en Logistiek**

Advies 2.5

**Start praktijkexperimenten met innovatieve vervoersconcepten**

*NEEM DE TOEKOMST SERIEUS, VOORKOM NIEUWE BELEMMERINGEN*

Advies 3.1

**Benader de voorbereiding van nieuwe regels vanuit positieve principes**

Advies 3.2

**Creër toekomstige regelgeving met minimale lastendruk**

Advies 3.3

**Versterk de Nederlandse positie in Europa**

Advies 3.4

**Organiseer brede discussiebijeenkomst over de fundamentele vraagstukken en samenhangen achter het verschijnsel regeldruk**



**Commissie Fundamentele Verkenning Transport Belemmeringen:***Commissievoorzitter:*

K.Noordzij

*Commissieleden:*

D.Berghuijs

A.Sakkers

W.Stevens

D.van den Broek Humphrey

M.van Twist

A.van Vliet-Kuiper

*Adviseurs:*

L.Bikker

F.Schaake

*Commissie-secretariaat:*

Ministerie van Economische Zaken:

R.Blad (t/m maart 2008)

S.Raes (v.a. april 2008)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

M.Hamelink

**Contacten en interviews:**

Resp. afkomstig uit kringen van:

- . Ondernemers(organisaties)
- . Wetenschap, onderzoek, advies
- . Overheden
- . Direct betrokkenen bij regeldrukreductie

**Ondernemers(organisaties):**

C.Abercrombie	TLN
J.Bakker *)	Commissie Stedelijke Distributie
A.Boonekamp *)	Drankenhandel Boonekamp
J.Boonstra	TLN
H.Bruijnijk *)	Platform Detailhandel
T.de Lint *)	Vlasman Beton- en Sloopwerken
R.Dingemans *)	PAL-V
L.Hermans	MKB-Nederland
G.Jaburg	DHL
A.Mesker	VNO/NCW
B.Mooren	VNO/NCW
C.Oudshoorn	VNO/NCW
R.Paes	CNV
R.Ploeg *)	Platform Detailhandel
B.Radstaak *)	Air Cargo Nederland
A.Ribbink	Tom tom
H.Roos	VBW asfalt
T.Roos	Platform Detailhandel
H.Runia	KNV
J.Saan *)	Koninklijke Saan
M.Salet *)	Commissie Stedelijke Distributie
L.Spaander *)	EVO
C.Stokman	KNV
P.Tjalma *)	Trans Mission
R.Tilburg	KLM Cargo

De personen met een \*) hebben tevens deelgenomen aan een of beide Diner-Pensant-bijeenkomsten met ervaringsdeskundigen en/of aan de Sneak-Preview-bijeenkomst in mei 2008, waar de contouren van het advies van de commissie zijn toegelicht.

M.van der Harst *)	TLN (destijds voorzitter)
M.van der Linden	DHL
L.van Dijke	Volker Wessels
M.Verweij *)	VNO/NCW
B.Wientjes	VNO/NCW
L.Wildervanck *)	TomTom

**Wetenschap, onderzoek, advies:**

P.Blok	Rebel Group
T.Cardoso Ribeiro *)	zelfstandig bestuurskundig adviseur
S.Eijffinger *)	Universiteit van Tilburg
M.Schulz *)	Universiteit van Tilburg/Berenschot
S.Nooteboom	Vereniging Milieuprofessionals
B.Steunenbergh	Universiteit Leiden
F.Steijn	V&M Advies
J.Teunissen	Open Universiteit
W.van der Donk	WRR
R.van der Mark	Berenschot
M.van Dijk	McKinsey
F.van Ommeren	VU Amsterdam
U.Rosenthal	COT Instituut Veiligheid en Crisismanagement
P.van Vollenhoven	Onderzoeksraad voor Veiligheid
W.Verbaan	Connekt

**Overheden:**

R.Bergkamp	EZ
S.Boot	V&W
C.Buijnk	EZ
O.Cornielje	V&W
J.Danhof *)	Rijkswaterstaat
H.Dekker	V&W
H.Grol	EZ/Regeigroep Regedruk
T.de Laat	Rijkswaterstaat
R.den Hamer	Eenduidig Toezicht
J.Floor	V&W
M.Fuijkschot *)	IVW
H.Gierveld	V&W
J.Hensems	V&W
P.Janssen *)	Vernieuwing Rijksdienst
L.Keijts	Rijkswaterstaat
M.Königs	Gemeente Geldermalsen
H.Kohsiek *)	V&W
E.Lakerveld	Inspectie V&W
J.Lintsen *)	V&W
M.Lokin	Min.v.Justitie
R.Onsterk	Rijkswaterstaat
P.Striekwold	RDW
J.van Blaricum	Eenduidig Toezicht
M.van der Heide	IVW
M.van Empel	V&W
R.van Winden	Rijkswaterstaat

**Direct betrokken bij regelreductie:**

P.Bont	Actal
R.Bekker	Vernieuwing Rijksdienst
S.Dekker	Commissie Fundamentele Verkenning Bouw
W.de Ridder *)	SMO/EDB Rotterdam
P.Elverding	Commissie Snelle Besluitvorming Infrastructuurprojecten
A.Kraaijeveld	Commissie Vereenvoudiging Vergunningen
R.Linschoten	Actal
P.Lut	Actal
J.Nijland	Min.v.Fin/Ipal/Regiegroep Regedruk
W.Sorgdrager	Commissie Beter Geregeld V&W
L.Stevens	Commissie Stevens
D.Verhoeven	Min.v.Fin/Taskforce Wallage

De personen met een \*) hebben tevens deelgenomen aan een of beide Diner-Pensant-bijeenkomsten met ervaringsdeskundigen en/of aan de Sneak-Preview-bijeenkomst in mei 2008, waar de contouren van het advies van de commissie zijn toegelicht.



**Taakopdracht en interpretatie**

De formele taakopdracht van de commissie luidde (art. 2 lid 2 Instellingsbesluit):

*De commissie heeft tot taak om de gehele keten van wet- en regelgeving tot toezicht rond het transporteren van goederen vanuit een nulsituatie opnieuw te doordenken en, met inachtneming van te borgen essentiële publieke belangen, oplossingsrichtingen te formuleren hoe de regeldruk merkbaar kan worden verminderd.*

Deze taakopdracht kent de volgende bestanddelen:

*(analyse deel)*

- vanuit een nulsituatie opnieuw doordenken van
- de gehele keten van wet- en regelgeving tot toezicht
- rond het transporteren van goederen, en

*(oplossings deel)*

- formuleren van oplossingsrichtingen
- hoe de regeldruk merkbaar kan worden verminderd,
- met inachtneming van te borgen essentiële publieke belangen.

De commissie heeft deze elementen uit de opdracht als volgt in haar werkwijze vertaald.

**Denken vanuit een nulsituatie**

Het *analysedeel* van de formele taakopdracht omschrijft één van de mogelijke manieren om fundamenteel anders naar het regel- en lastendrukprobleem te kijken dan tot dusver is gebeurd. De kern van die benaderingswijze is: *vanuit een nulsituatie opnieuw doordenken*. In het Engelstalige vakjargon dat hierbij vaak gehanteerd wordt spreekt men dan van een "greenfield" benadering.

De Commissie heeft daarover het volgende standpunt. Als denkexercitie is deze greenfield-benadering zonder meer een uitdaging. Als benadering die (zie het tweede deel van de taakopdracht) tevens zou moeten uitmonden in *merkbare vermindering van regeldruk*, heeft deze werkwijze echter het grote risico dat men vooral in abstracte redeneringen verzeild raakt.

Er is immers vrijwel geen praktijksituatie denkbaar waarin een nulsituatie qua wet- en regelgeving ook praktische waarde heeft. Zelfs bij het eenvoudig afleveren van een pakketje afkomstig uit stad A ergens in stad B zijn in onze samenleving talloze algemene wettelijke bepalingen en verkeers- en vervoersgenerieke regels van kracht, die niet zomaar terzijde geschoven kunnen worden (bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek die verantwoordelijkheden in het handelsverkeer regelen, het strafrecht, de verkeersregels, rijvaardigheidseisen, voertuigeisen, e.d.). Er zou in de zgn. greenfield-benadering, per casus, eerst gedefinieerd moeten worden welke algemene en sectorgenerieke wetten en regels hoe dan ook gehandhaafd moeten blijven en welke specifieke wetten en regels wellicht eventueel in gedachten terzijde geschoven kunnen worden, voordat een mogelijke "nulsituatie" in kaart kan worden gebracht. Inderdaad een fundamentele, maar, naar het oordeel van de commissie, tegelijk ook zeer omslachtige, weg bij het zoeken naar oplossingsrichtingen.

De Commissie heeft de nulsituatie- of greenfield-benadering uit de taakopdracht waar nuttig wel degelijk in haar werk geïncorporeerd, maar zij heeft die benadering in wezen omgekeerd. De Commissie pleit voor het breed inzetten van *praktijkexperimenten* waarin concreet kan worden uitgetest wat er gebeurt als bepaalde specifieke regels die bij uitstek transportbelemmerend zijn, tijdelijk worden vereenvoudigd, en/of tijdelijk terzijde worden geschoven.

**Merkbare vermindering van regeldruk in relatie tot publieke belangen**

Het *oplossingsdeel* van de formele taakopdracht heeft de Commissie bij haar werkwijze keuze beschouwd als veruit het belangrijkste onderdeel van haar werkzaamheden. Daarbij zijn in de taakopdracht twee belangrijke aspecten te onderscheiden:

- + merkbare vermindering van regeldruk
- + inachtneming van te borgen essentiële publieke belangen.

**Merkbare vermindering van regeldruk**

De Commissie wil verder gaan dan dit deel van de taakopdracht in strikte zin aangeeft. Het gaat de Commissie primair om het terugdringen van *lastendruk*. Lastendruk kan

veroorzaakt worden door regeldruk, maar ook door de uitvoerings-en handhavings-praktijk die rond de betreffende regels bestaat. Regeldruk en handhavingsdruk zijn symptomen, lastendruk ziet de Commissie als de kwaal die fundamenteel aangepakt dient te worden. *Het gaat de commissie primair om het terugdringen van lastendruk ondernemers in het verladende en vervoerende bedrijfsleven ten gevolge van regeldruk, controle- en inspectiedruk, uitvoeringsdruk, kastje-naar-de-muur-stuur-druk, e.d.*

#### *Essentiele publieke belangen*

Publieke belangen zijn de legitimatie voor overheidsoptreden. Desondanks verkeert het denken over publieke belangen eigenlijk nog in de kinderschoenen. Het is de afgelopen decennia vooral op gang gekomen rondom politieke voornemens tot privatisering, of verzelfstandiging, van uitvoeringstaken die vanouds door organisatie onderdelen van het openbaar bestuur werden vervuld. De belangrijkste publieke belangen die in dit verband werden geformuleerd zijn:

- Zorg voor veiligheid (safety en security)
- Zorg voor leefbaarheid/duurzaamheid (milieu, leef- en werkomgeving)
- Zorg voor infrastructurele voorzieningen (zowel materiële voorzieningen, zoals transportinfrastructuren, als immateriële voorzieningen, zoals onderwijs)
- Zorg voor evenwichtige marktverhoudingen (level playing field)

De belangrijkste les die inmiddels uit de discussie rond publieke belangen getrokken kan worden is: wat een publiek belang genoemd wordt en ook de feitelijke inhoud van een publiek belang zijn sterk context- en tijdgebonden en dus politiek bepaald.

Het definiëren van een publiek belang is daarbij relatief nog het eenvoudigst, het lastigste knelpunt is het creëren van effectieve borgingsinstrumenten waarmee overheden het betreffende publieke belang kunnen handhaven. Toezicht en inspectie zijn zulke borgingsinstrumenten.

Voorzover relevant voor de betreffende casus zal de Commissie aandacht besteden aan de bovenliggende publieke belangen. In veel gevallen zijn die publieke belangen echter evident, en gaat het vooral om de wijze van borging.

#### **Knelpunten van ondernemers centraal**

Zoals gezegd, als primair doel van haar eigen werkzaamheden ziet de Commissie:

*Het helpen bewerkstelligen van merkbare lastenreductie voor ondernemers in het verladende en transporterende bedrijfsleven, voorzover de betreffende lasten het gevolg zijn van regelgeving en/of de wijze waarop regelgeving wordt uitgevoerd en/of gehandhaafd.*

De commissie heeft zich daarom bij haar werkzaamheden sterk gericht op de *concrete knelpunten zoals die ervaren worden door ondernemers* uit het verladende en vervoerende bedrijfsleven. De commissie heeft bij deze ondernemers en hun belangenorganisaties geïnventariseerd wat zij ervaren als: "de meest transportbelemmerende knelpunten door beperkende regelgeving".

Hieruit komt als *absolute top-2* naar voren:

1) de toenemende congestie op de Nederlandse weginfrastructuur, en 2) het steeds moeilijker worden van effectieve beleving van goederen in steden (stadsdistributie). De overige geïnventariseerde (en in totaal ruim 40) knelpunten zijn uiteenlopend van aard. Zij hebben betrekking op fiscale maatregelen, beperkingen en aanvullende eisen aan afvalvervoer, de effecten van maatregelen op het gebied van veiligheid, milieu, arbeidsomstandigheden, e.d.

Het merendeel van de knelpunten is gerelateerd aan het wegvervoer, sommige knelpunten gelden ook voor andere modaliteiten, zoals bijvoorbeeld kustvaart of luchtvaart.

Voor de belangrijkste knelpunten draagt de Commissie concrete oplossingen en/of oplossingsrichtingen aan. Deze oplossingen en oplossingsrichtingen zijn mede gebaseerd op een aantal fundamentele paradigmaverschuivingen die, naar het inzicht van de Commissie, nodig zijn bij het werken aan toekomstige regelgeving en de uitvoering van regels.

## **Voorkomen is beter dan genezen**

[Behalve op concrete knelpunten van concrete ondernemers heeft de Commissie daarom ook haar focus gericht op de vraag: *wat kan er fundamenteel zijn aan onze werkwijze en onze adviezen?*

Daartoe heeft de Commissie een reeks uitgangspunten en oplossingsrichtingen geformuleerd, die naar het oordeel van de commissie, bij wijze van werkhypothesen, gehanteerd zouden moeten worden bij het werken aan nieuwe regelgeving en het inrichten van een uitvoerings- en handhavingspraktijk, die leiden tot zo min mogelijk regeldruk voor bedrijven (en/of burgers). Het gaat om:

1. Ga uit van vertrouwen,  
maar wordt het vertrouwen beschaamd dan harde sancties.
2. Ga uit van de perceptie van de ondernemer (en/of de burger)  
en betrek betrokken actief bij de voorbereiding van regels.
3. Ga (waar mogelijk) van red tape naar red carpet,  
richt je zoveel mogelijk op wat wel kan, en zo min mogelijk op wat niet kan.
4. Beloon gewenst gedrag,  
en begin niet meteen met bestraffen van ongewenst gedrag.
5. Leer leven met risico's,  
en manage for the best instead of for the worst.
6. Zet als standaard benadering meer praktijkexperimenten in.

## **Bijeenkomsten met ondernemers en deskundigen, interviews, e.d.**

De commissie heeft, steeds in de vorm van een "diner pensant", een drietal bijeenkomsten belegd met ondernemers en/of deskundigen op het gebied van regeldrukreductie. In deze bijeenkomsten zijn met direct betrokkenen uit het veld gezamenlijk knelpunten geïnventariseerd, problemen geanalyseerd, en mogelijke oplossingsscenario's besproken.

In de derde bijeenkomst, in mei 2008, heeft de commissie al deze betrokkenen uitgenodigd voor een "sneak preview" van de conceptresultaten die de commissie in haar adviesrapport zou willen opnemen. Daar vond ook een eerste vertoning plaats van de 10 filmpjes die de commissie heeft laten vervaardigen ter illustratie van de "tragiek van de goede bedoelingen" waartoe regelgeving in de praktijk kan leiden.

Voor de nadere concretisering van knelpunten en oplossingmogelijkheden heeft de commissie, vaak zeer intensief, contact gehad met deskundigen uit de kring van de Ondernemersorganisatie voor Eigen Vervoerders en Verladere (EVO), Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV), Transport en Logistiek Nederland (TLN), Air Cargo Nederland (ACN).

Daarnaast heeft de commissie vanzelfsprekend in brede kring interviews gehouden en gesprekken gevoerd. *Appendix 1* bevat een overzicht van alle personen die op deze wijze bij het werk van de commissie betrokken zijn geweest.



Bij dit adviesrapport hoort een afzonderlijk bijlagendeel, met de volgende inhoud:

**+ Door ondernemers gesignaleerde knelpunten**

- **Totaaloverzicht, resultaat knelpunt-inventarisatie**
- **Top-prioriteitsknelpunten van ondernemers: filevorming en stadsdistributie**
- **Overzicht 15 actuele regeldrukknelpunten, met als taxatie: "binnen 1 jaar geheel of gedeeltelijk oplosbaar, mits er politiek wil is om ze op te lossen"**
- **Beschrijvingen van deze 15 actuele regeldrukknelpunten** naar de ingangen:
  - . Relevante wetten
  - . Welk(e) publieke belangen beoogt de regeling te beschermen, waarom is de regel ingesteld?
  - . Omschrijving (deel)knelpunt(en)
  - . Ongewenste gevolgen
  - . Door ondernemers (organisaties) gesuggereerde oplossingen
  - . Eerst verantwoordelijke(n) in Nederland
- **Overzicht 25 actuele regeldrukknelpunten, met als taxatie: "lastiger, moeilijker oplosbaar"**
- **Beschrijvingen van deze 25 actuele regeldrukknelpunten** naar de ingangen:
  - . Relevante wetten
  - . Welk(e) publieke belangen beoogt de regeling te beschermen, waarom is de regel ingesteld?
  - . Omschrijving (deel)knelpunt(en)
  - . Ongewenste gevolgen
  - . Door ondernemers (organisaties) gesuggereerde oplossingen
  - . Eerst verantwoordelijke(n) in Nederland

**+ Samenvattingen uit recente documenten over "regeldruk"**

- **Regels op Maat**  
Aanbevelingen uit het eindrapport van de Commissie-Stevens  
februari 2007
- **Wat is regeldruk?, Een verkennende internationale literatuurstudie**,  
Ministerie van Justitie  
juni 2006
- **Verslag brede Regeldrukconferentie**  
zgn. "Catshuisdiscussies" met ruim 60 publieke en private topfunctionarissen  
Ministeries van Algemene Zaken, Justitie, Financiën .Economische Zaken, Binnenlandse Zaken  
maart 2006
- **In regels gevangen?, Verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk**  
Ministeries van Justitie, Financiën, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken  
februari 2006

**+ De hartkwaal van de Nederlandse politiek: mythes over de invloed van Europa**

prof.dr.B.Steunenbergh, te publiceren in RechtMaat, september 2008

**+ Repertoires voor regelreductie: de goede bedoelingen voorbij**

drs.M.van der Steen, prof.dr.M.van Twist.,  
verschenen als publicatie van InAxis, 10 juni 2008

**Het Bijlagendeel is te downloaden via: [www.wegbelemmeringen.nl](http://www.wegbelemmeringen.nl)**

