

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2089

Vragen van de leden **Ziengs** en **Lodders** (beiden VVD) aan de Minister van Economische Zaken over *het bericht «Onzichtbare regeldruk van honderden miljoenen euro's teistert bedrijfsleven»* (ingezonden 12 april 2017).

Antwoord van Minister **Kamp** (Economische Zaken) (ontvangen 14 juni 2017). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2016–2017, nr. 1821.

Vraag 1

Kent u het bericht «Onzichtbare regeldruk van honderden miljoenen euro's teistert bedrijfsleven»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Heeft u zicht op de hoeveelheid beleidsregels en de daaruit voortkomende druk voor het bedrijfsleven? Zo ja, kunt u dit per inspectie of organisatie aangeven?

Antwoord 2

Bij het ontwerpen van regelgeving wordt integraal de regeldrukkosten in beeld gebracht. In een memorie van toelichting wordt dan ook bij het in kaart brengen van de regeldrukkosten van de betreffende wet- of regelgeving zoveel mogelijk rekening gehouden met de kosten die de uitvoering en het toezicht met zich mee kunnen brengen.

Uitvoeringsorganisaties en toezichthouders voeren verder geen nadere regeldruktoets uit bij het opstellen van beleidsregels. Beleidsregels zijn immers formeel gezien geen wetgeving en dient naar hun aard als een nadere uitleg van de regelgeving zonder dat daarbij sprake mag zijn van aanvullende verplichtingen

Vraag 3, 4 en 5

Hoe komen deze beleidsregels tot stand?

Worden deze beleidsregels één op één overgenomen uit Europese regels? Zo nee, waar wordt de interpretatie van de wet waaruit deze beleidsregel is

¹ Financieel Dagblad, 10 april 2017).

voortgekomen bepaald? Wie is verantwoordelijk, wie geeft inkleuring en op welke wijze is het bedrijfsleven betrokken?

Hoe vaak worden beleidsregels aangepast of geëvalueerd en hoe wordt dit gecommuniceerd? Op basis van welke informatie of gegevens wordt een beleidsregel ingevoerd, geëvalueerd of aangepast en hoe wordt dit gecommuniceerd? Wordt het bedrijfsleven hier ook bij betrokken? Op welke manier wordt getoetst of er een goedkoper of werkbaarder alternatief is?

Antwoord 3, 4 en 5

Op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een aan hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel gedelegeerde bevoegdheid. In andere gevallen kan een bestuursorgaan slechts beleidsregels vaststellen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Oftewel, zonder bestuursbevoegdheid kunnen er op grond van de Awb geen beleidsregels tot stand worden gebracht door bestuursorganen. Beleidsregels worden dus ook niet één op één overgenomen uit Europese regels. Europese wetgeving wordt, waar nodig, geïmplementeerd in nationale wetgeving. Beleidsregels zijn formeel geen wetgeving. Ze kunnen dan ook geen aanvullende verplichtingen voor burgers, bedrijven en instellingen bevatten ten opzichte van de verplichtingen die al volgen uit de wetgeving ter uitwerking waarvan de beleidsregels zijn opgesteld. Indien een bestuursorgaan een bevoegdheid heeft gekregen op basis van een wettelijk voorschrift, kan het via beleidsregels de uitvoering van zijn bevoegdheid vastleggen. Daarmee bindt het bestuursorgaan zichzelf wel aan de beleidsregels die het opstelt.

Bovendien kunnen beleidsregels, door het creëren van voorspelbaarheid en transparantie, bijdragen aan het verminderen van de (ervaren) regeldruk. Beleidsregels worden vooral gebruikt indien een bestuursorgaan bij de uitoefening van een bevoegdheid over ruimte voor belangenafweging beschikt of algemene wettelijke criteria moet hanteren. Middels een beleidsregel kan een bestuursorgaan aangeven hoe een bepaalde bevoegdheid van het bestuursorgaan zal worden uitgevoerd. Daardoor wordt de uitoefening van de bestuursbevoegdheid beter beheersbaar en is een gelijke, niet willekeurige behandeling van de beoogde doelgroep beter gewaarborgd. Daarnaast vergroten beleidsregels de voorspelbaarheid van het optreden van het bestuursorgaan. Dit is zowel in het belang van de rechtszekerheid van burgers en bedrijven als van de doeltreffendheid van het optreden van het bestuursorgaan. Burgers en bedrijven richten zich namelijk hierdoor meer naar de bakens die het bestuursorgaan heeft uitgezet.

Beleidsregels worden afhankelijk van het soort beleidsregel in beginsel geconsulteerd bij stakeholders voordat deze definitief worden. Hierbij wordt ook de betreffende sector in staat gesteld om te reageren.

Een beleidsregel is een besluit. Alvorens daarop een beroep gedaan kan worden zal het dus bekendgemaakt moeten zijn. Bekendmaking van beleidsregels of wijziging daarvan geschiedt conform artikel 3:42 Awb, namelijk door kennisgeving van de beleidsregel of de zakelijke inhoud daarvan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Tegenwoordig vindt publicatie vaak (tevens) plaats op de website van de organisatie. De mate waarin beleidsregels worden aangepast of geëvalueerd verschilt per organisatie.

Beleidsregels worden gekenmerkt door het principe van inherente afwijkingsbevoegdheid. Indien er sprake is van onevenredige gevolgen van de beleidsregel voor één of meer belanghebbenden in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen, mag en moet er door het bestuursorgaan van de beleidsregel worden afgeweken. Toegepast op de bestuurspraktijk betekent dit eigenlijk dat bestuursorganen – wanneer ze bij hun besluitvorming gebruikmaken van beleidsregels – zoveel mogelijk proberen aan te sluiten op de staande praktijk en steeds na zullen moeten gaan of er geen sprake is van een bijzondere omstandigheid of een bijzonder geval. Het feit dat een beleidsregel een besluit is betekent dat ook de bepalingen uit de Awb met betrekking tot zorgvuldigheid en belangenafweging van toepassing zijn; zie Awb, afdeling 3.2 Zorgvuldigheid en belangenafweging (art. 3:1–3:4).

Vraag 6 en 7

Bent u bewust dat beleidsregels tot aanvullende verplichtingen leiden? Is deze aanvullende regelgeving onderdeel van de doelstelling tot deregulering? Bent u bereid om het cumulatieve effect van deze beleidsregels op de regeldruk in kaart te brengen? Kan dit worden meegenomen in de rapportage van de regeldruk?

Antwoord 6 en 7

Het doel van de beleidsregel is om invulling te geven aan de regelgeving en dit uit te leggen aan de betreffende doelgroepen. Voor bedrijven zorgt deze concrete invulling voor duidelijkheid over wat er van hen verwacht wordt, waardoor het uitgangspunt is dat de ervaren regeldruk vermindert. Actal baseert zich op een onderzoek dat recent is uitgevoerd door SIRA Consulting². Volgens dit onderzoek lijken beleidsregels (aanvullende) verplichtingen voor bedrijven te bevatten. Daarmee veroorzaken 1 beleidsregels in sommige gevallen extra regeldruk die niet eerder in wet- en regelgeving is voorzien. Zoals ik uw Kamer ook per brief (Kamerstuk 29 515, nr. 402) en in het aanvullend Algemeen Overleg Regeldruk van 19 april jl. heb laten weten, ben ik op basis van het SIRA-onderzoek niet overtuigd van het feit dat er daarbij sprake is van regeldrukkosten, dat wil zeggen, regeldrukkosten die bij het vaststellen van wet- en regelgeving niet in kaart zijn gebracht. In het onderzoek wordt bijvoorbeeld ten onrechte gesuggereerd dat de subsidieregeling voor demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies (DHI-subsidieregeling), bedoeld voor mkb-ondernemingen met internationale ambitie, regeldruk bevat die meegenomen dient te worden in de kwantitatieve doelstelling van het kabinet. Er wordt sinds 2004 een aparte systematiek gehanteerd om de regeldruk van subsidieaanvragen in kaart te brengen. Deze wordt uitgedrukt in een percentage van het totale subsidiebudget. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt of de betreffende subsidie op een efficiënte, lastenluwe manier besteed kan worden aan het beoogde subsidiedoel. Mede gelet op het niet verplichte karakter van de subsidies worden deze regels nooit meegenomen in een kwantitatieve reductiedoelstelling voor regeldruk.

Een ander voorbeeld betreft de Basisinspectiemodules (BIM's) van de Inspectie SZW. In het onderzoek stelt men dat hier voor 394 miljoen euro aan aanvullende verplichtingen worden opgelegd door de Inspectie SZW. De Inspectie SZW geeft echter aan dat de BIM's niets meer zijn dan instructies aan de inspecteurs bij het uitvoeren van inspecties, die niet zijn meegenomen in de onderliggende regelgeving. Er vloeien uit de BIM's zelf geen additionele verplichtingen voor werkgevers voort. De verplichtingen voor werkgevers zijn in de wet- en regelgeving neergelegd, de BIM's helpen de inspecteurs bij het controleren of aan deze verplichtingen is voldaan. De genoemde BIM's zijn niet nieuw, of recent aangepast en vooral zijn het dus geen aanvullende eisen die bovenop de eisen uit wet- en regelgeving komen. De minder belastende alternatieven die in het onderzoek worden aangedragen zouden dus wijziging van de wet- en regelgeving met zich meebrengen in plaats van wijziging van de BIM's.

Een derde voorbeeld betreft de beleidsregel Budgettair Kader Wet langdurige zorg 2017 van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). De procedurele eisen en afgeleide verplichtingen in deze beleidsregel zijn een nadere uitwerking van de Wet marktordening gezondheidszorg en aanwijzingen van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aan de NZa. Zoals in het onderzoek wordt aangegeven, betreft het grotendeels bedrijfseigen kosten. Dit zijn kosten die een bedrijf sowieso zelf ook zou maken voor zijn bedrijfsvoering. Een zorgaanbieder zal immers altijd afspraken moeten maken met de zorginkoper. Bedrijfseigen kosten zijn geen regeldrukkosten. De door de onderzoekers aangedragen minder belastende alternatieven zijn al voor het onderzoek verschenen is, geïmplementeerd door de NZa. Opvallend is dat deze oplossingen daarom nog worden gepresenteerd als verbeteringsuggestie. Ondanks deze wijzigingen kijkt de NZa of er nog meer mogelijkheden zijn tot het verminderen van administratieve lasten. De NZa stelt daarom een plan van aanpak op voor het in samenhang verminderen en vereenvoudigen van de administratieve processen in de verantwoordings- en controlecyclus in de

² Rapport Sira Casestudy «Beleidsregels» maart 2017

Wet langdurige zorg (Wlz). De Staatssecretaris van VWS heeft u dit ook laten weten in de brief «Aanpak administratieve lasten Wlz» van 30 maart jongstleden.

Volgens de huidige regeldrukspelregels hoeven uitvoeringsorganisaties en toezichthouders geen regeldruktoets uit te voeren bij het opstellen van beleidsregels. Beleidsregels zijn formeel namelijk geen wetgeving. Een beleidsregel dient vanuit zijn aard als een nadere uitleg van de regelgeving, zonder dat daarbij sprake mag zijn van aanvullende verplichtingen. Beleidsregels worden dan ook niet meegenomen in de berekening van de resultaten van de doelstelling om in deze kabinetsperiode 2,5 miljard euro aan regeldrukreductie te realiseren.

Vraag 8, 10 en 11

Klopt het dat bij de uitwerking van wet- en regelgeving tot beleidsregels de regeldruk voor bedrijfsleven niet of nauwelijks wordt gekwantificeerd? Is de constatering van Actal juist dat het Handboek Meting Regeldruk aangeeft dat regeldruk gekwantificeerd moet worden als een verplichting die voortvloeit uit wet- en regelgeving, ook bij beleidsregels?

Kunt een reactie geven op de conclusie van Actal dat geen van de onderzochte uitvoeringsorganisaties en toezichthouders een regeldruktoets uitvoeren bij het opstellen van beleidsregels?

Antwoord 8, 10 en 11

Het Handboek Meting Regeldruk is een technisch document, waarin staat beschreven op welke wijze regeldruk als gevolg van verplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de rijksoverheid moet worden gekwantificeerd. Het doel van het Handboek is te borgen dat de rijksoverheid een uniforme werkwijze hanteert bij het in kaart brengen van de kwantitatieve regeldrukkosten. In het Handboek staat kort beschreven wat er wordt verstaan onder beleidsregels. Echter, belangrijk uitgangspunt bij het kwantificeren van regeldrukkosten is dat er sprake moet zijn van een (nieuwe) verplichting die voortvloeit uit wet- en regelgeving. Beleidsregels zijn formeel geen wetgeving. Ze kunnen dan ook geen aanvullende verplichtingen voor burgers, bedrijven en instellingen bevatten ten opzichte van de verplichtingen die al volgen uit de wetgeving ter uitwerking waarvan de beleidsregels zijn opgesteld. Uitvoeringsorganisaties en toezichthouders hoeven dus ook geen regeldruktoets uit te voeren bij het opstellen van beleidsregels. In een memorie van toelichting wordt bij het in kaart brengen van de regeldrukkosten van de betreffende wet- of regelgeving wel zoveel mogelijk rekening gehouden met de kosten die de uitvoering en het toezicht met zich mee kunnen brengen. Gezien het feit dat de wijze van uitvoering en toezicht pas in een latere fase wordt uitgewerkt, kan dit niet altijd van tevoren voldoende nauwkeurig worden ingeschat.

Vraag 9

Wat gaat u doen om de regeldruk van beleidsregels in kaart te brengen?

Antwoord 9

Zoals ik uw Kamer ook per brief (Kamerstuk 29 515, nr. 402) en in het Algemeen Overleg Regeldruk van 19 april jl. heb laten weten, ben ik op basis van het SIRA-onderzoek niet overtuigd van het feit dat er daarbij sprake is van niet reeds in kaart gebrachte regeldrukkosten. Wel concludeer ik op basis van het SIRA-onderzoek dat sommige beleidsregels in de praktijk tot knelpunten kunnen leiden.

Het kabinet komt hieraan tegemoet door in maatwerktrajecten knelpunten te identificeren en op te lossen. Deze knelpunten kunnen op alle niveaus liggen, zo ook op het niveau van beleidsregels. Indien een beleidsregel in de praktijk tot problemen leidt, heeft een bestuursorgaan de mogelijkheid hiervan af te wijken. Mocht blijken dat een beleidsregel in de praktijk tot problemen voor het bedrijfsleven leidt, roep ik het bedrijfsleven op om dit bij mij te melden zodat dit in het kader van de maatwerkaanpak kan worden opgepakt.

Vraag 12 en 13

Kunt u aangeven hoeveel beleidsregels er zijn bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)?

Kunt u bij iedere beleidsregel van de NVWA aangeven of deze regeldruk gekwantificeerd is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waar is deze kwantificatie te vinden?

Antwoord 12 en 13

De NVWA heeft de bevoegdheid om in mandaat beleidsregels vast te stellen voor aangelegenheden op haar werkterrein. Het kan dan gaan om beleidsregels waarin wordt uitgelegd hoe de NVWA gebruik maakt van haar bevoegdheden, waardoor meer zekerheid wordt geboden aan degenen die worden gecontroleerd. Een voorbeeld van een beleidsregel is het interventiebeleid van de NVWA waarin de NVWA overtredingen categoriseert naar ernst en daar interventies aan koppelt. Deze en andere beleidsregels zijn te vinden op de website van de NVWA. In totaal gaat het om circa 40 beleidsregels. In de beleidsregels van de NVWA is regeldruk niet gekwantificeerd. De beleidsregels van de NVWA zijn, zoals gezegd, bedoeld om uitleg te geven over de wijze waarop de NVWA invulling geeft aan haar bevoegdheden. Voor de beleidsregels van de NVWA geldt dat deze geen aanvullende verplichtingen voor bedrijven bevatten die tot extra regeldruk leiden. Het interventiebeleid van de NVWA is daar een voorbeeld van.

Vraag 14 en 15

Kunt u een reactie geven op de alternatieven die Actal heeft aangedragen? Bent u bereid om vervolgstappen te nemen om onnodige regels te schrappen, wanneer de cumulatieve effecten van de regeldruk zijn gekwantificeerd?

Antwoord 14 en 15

Het alternatief dat is gesuggereerd door Actal is om beleidsregels te schrappen indien en voor zover die mede gebruikt zijn om (aanvullende) verplichtingen op te leggen. Beleidsregels zijn evenwel een nadere uitwerking van de regelgeving, met als doel dit uit te leggen naar de betreffende doelgroepen. Voor bedrijven is dit relevant omdat op deze manier de door hen ervaren regeldruk wordt verminderd. Door een beleidsregel in zijn geheel te schrappen vervalt ook de uitleg van bestuursorganen hoe zij wet- en regelgeving interpreteren.

Ten slotte is een aantal oplossingen die Actal aandraagt voor de beschreven cases, los van de vraag of dit regeldruk uit beleidsregels is of niet, reeds in 2016 gerealiseerd. Het betreft hier de geboden alternatieven, die betrekking hebben op de cases over de hygiëncode en de NZa.

Vraag 16 en 17

Wordt op dit moment de implementatie van nieuwe beleidsregels gecoördineerd? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Vindt er structureel overleg plaats tussen de verschillende belanghebbenden over bestaande en nieuwe beleidsregels (overheden, bedrijven, uitvoeringsorganisaties)? Op welke wijze kan invulling worden gegeven aan uw voornemen om de toetsing van regeldruk uit bestaande wet- en regelgeving dichterbij de doelgroepen te organiseren?

Antwoord 16 en 17

Nee. Beleidsregels zijn onderdeel van de onafhankelijke bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Uiteindelijk is het opstellen van beleidsregels maatwerk. Ik zie weinig toegevoegde waarde in coördinatie, bovenop op de coördinerende rol die ik reeds heb bij het in kaart brengen van regeldrukkosten bij nieuwe regelgeving, inclusief de kosten van uitvoering, handhaving en toezicht.

Wel kunnen via programma's als de maatwerkenpak regeldruk knelpunten rondom beleidsregels worden geagendeerd en waar mogelijk werkbaarder worden gemaakt voor zowel het bestuursorgaan als de betreffende burgers, bedrijven en/of professionals.