



Bezoekadres

Lange Voorhout 58

Postadres

2514 EG Den Haag
 Postbus 16228
 2500 BE Den Haag

Telefoon

(070) 310 86 66

Telefax

(070) 310 86 79

E-mail

info@actal.nl

Aan de Minister-president
 De heer mr. dr. J.P. Balkenende
 Postbus 20001
 2500 EA Den Haag

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
10-11-2009	3084081	SvE/PS/2009/158	
Onderwerp	Crisis- en Herstelwet		

Geachte heer Balkenende,

Op 3 november 2009 heeft u het wetsvoorstel Crisis- en Herstelwet en de bijbehorende Nota's van Wijziging voor advies aan ons voorgelegd. Dit is gebeurd mede naar aanleiding van de moties van de Tweede Kamerleden Koser Kaya c.s en Pechtold/Rutte¹. Wij hebben bij de adviesaanvraag een aparte aanvullende notitie ontvangen, die een toelichting bevat van de gevolgen voor administratieve lasten, die voortvloeien uit het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel is één van de middelen waarmee de regering de huidige economische crisis wil bestrijden. Het kabinet pakt dit onder andere aan door voor de korte termijn met gerichte investeringen de economie te stimuleren. Tegelijkertijd wordt waar mogelijk de economische structuur versterkt. De Crisis- en herstelwet beoogt daartoe procedures voor infrastructurele werken en andere grote bouwprojecten te versnellen en te vereenvoudigen. De wet heeft aldus tot doel om belemmeringen voor deze projecten in de vorm van (ervaren) regeldruk te verminderen. Dit moet meer bedrijven aanmoedigen om te investeren. Het wetsvoorstel heeft daardoor wel een neveneffect: meer bedrijven zullen met administratieve lasten worden geconfronteerd, bijvoorbeeld omdat ze vergunningen aanvragen (volume-effect). Wij onderstrepen dat ons advies geen oordeel geeft over de vraag of het wetsvoorstel leidt tot meer of minder administratieve lasten. Wij toetsen of het wetsvoorstel de gevolgen voor de administratieve lasten van burgers en bedrijven volledig en op een juiste wijze in beeld brengt, en of het voorstel ook voldoende aandacht besteedt aan minder belastende alternatieven in beleid, uitvoering en toezicht. Dit komt tot uitdrukking in de vier hoofdpunten van onze toets:

1. Zijn de te verwachten administratieve lasten gekwantificeerd en is de berekening daarvan voldoende onderbouwd?
2. Is er voldoende aandacht besteed aan alternatieven, die mogelijk zorgen voor minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor burgers?
3. Is er binnen het doel van de wet gekozen voor het minst belastende alternatief?
4. Is gekozen voor een uitvoering en toezicht met minimale administratieve lasten?

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31301, nr.32H en 31 070, nr. 35. Beide moties verzoeken het kabinet de uitwerking van het volledige aanvullende beleidsakkoord (alsnog) aan Actal voor te leggen.

In beeld brengen administratieve lasten

Wij constateren dat de Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel de gevolgen voor de administratieve lasten kwalitatief noch kwantitatief beschrijft. De MvT duidt de gevolgen van het wetsvoorstel met alleen de volgende tekst: *“De maatregelen op het terrein van het bestuursprocesrecht leiden tot versnelling en/of vereenvoudiging van deze procedures. Ook de onteigeningsprocedure zal sneller worden. Dit leidt evenwel niet tot nieuwe administratieve lasten. De overige maatregelen leiden in zijn algemeenheid tot vermindering van administratieve lasten.”*

Een aparte notitie, die bij de adviesaanvraag was gevoegd, beschrijft wel de gevolgen voor de administratieve lasten. Wij constateren dat deze notitie niet alle gevolgen voor burgers en bedrijven beschrijft. Ook de kwantificering van deze gevolgen is onvolledig. De maatregelen die wel gekwantificeerd zijn, zullen tot een stijging van administratieve lasten voor bedrijven van minimaal € 200.000 en maximaal € 3 mln. leiden. Dit betreft het gesommeerde bedrag over de periode tot 2014. Na 2014 zal de structurele toename aan administratieve lasten tussen de € 49.000 en € 122.500 per jaar bedragen.

De eenmalige administratieve lasten voor bedrijven zullen tussen € 0,5 en 1,2 mln. bedragen. Bovengenoemde stijgingen sporen niet met de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven met 25% te verlagen.

Bovenbeschreven kwantitatieve gevolgen geven echter een onvolledig beeld van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten van burgers en bedrijven. Van diverse maatregelen uit het wetsvoorstel zijn de gevolgen niet of niet volledig kwantitatief in beeld gebracht. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn:

- De overheid kan door onderhavig wetsvoorstel bij bedrijfsactiviteiten die stikstofuitstoot veroorzaken maar geen vergunning vereisen, extra informatie opvragen. Nu moeten bedrijven die informatie standaard geven. De beoogde maatregel uit het wetsvoorstel kan dus de administratieve lasten voor bedrijven doen dalen.
- Onderhavig wetsvoorstel bepaalt dat reeds verleende bouwvergunningen geldig blijven na inwerkingtreding van Wro. Dit betekent dat deze vergunningen ná inwerkingtreding van de Wro niet hoeven te worden vernieuwd. Aldus wordt een stijging van administratieve lasten voorkomen. Onduidelijk is echter of en in hoeverre hier bij het inschatten van de gevolgen van het Wro-wetsvoorstel voor de administratieve lasten reeds rekening mee is gehouden. Indien dat niet het geval is, leidt de Crisis- en herstelwet op dit punt tot een daling van de administratieve lasten. Deze (eventuele) daling is nog niet gekwantificeerd.
- De eisen aan de vergunning voor open bodemenergiesystemen worden geüniformeerd en verlaagd. Dit verlaagt naar verwachting de administratieve lasten bij aanvraag van de vergunning.
- Door het “bevrozen” van opgevraagde onderzoeksgegevens voor luchthavenbesluiten hoeven geen tussentijdse aanvullingen op onderzoeksrapporten gegeven te worden door exploitanten van luchthavens. Exploitanten en omwonenden kunnen verder hun zienswijze indienen op het ontwerp van een bepaalde ontheffing in luchtvaartbesluiten. Hiervan gaan positieve en negatieve invloeden uit op de administratieve lasten. Het saldo hiervan is op voorhand niet duidelijk.

Verder kwantificeert het wetsvoorstel en de daarbij bijgevoegde notitie niet de gevolgen voor administratieve lasten op het terrein van bezwaar en beroep. Het kabinet beargumenteert onder andere dat het veel tijd en capaciteit zou kosten om deze gevolgen volledig in beeld te brengen, omdat een recente nulmeting van de administratieve lasten van bezwaar en beroep ontbreekt en omdat er een grote verscheidenheid aan kosten van deze procedures is. Wij achten het

echter wel mogelijk om een schatting te maken van ten minste de gevolgen voor het *aantal* bezwaar- en beroepsschriften. Vaak kunnen de gemiddelde kosten van in ieder geval bezwaarschriften wel berekend worden. Het meenemen de gevolgen voor de administratieve lasten van bezwaar en beroep is met name van belang, omdat deze activiteit altijd bovenop reguliere werkzaamheden van bedrijven en burgers komen én voortvloeien uit onvrede over de genomen besluiten en/of de gevolgde besluitvormingsprocedure. Dit maakt maatregelen gericht op het verlagen van administratieve lasten van bezwaar en beroep bij uitstek merkbaar voor burgers en bedrijven. Wij verwachten verder dat het bedrag aan deze administratieve lasten door alle wijzigingen substantieel zal wijzigen.

Wij constateren verder dat het kabinet niet de gevolgen van de Crisis- en herstelwet voor de administratieve lasten voor burgers in beeld heeft gebracht. Dergelijke gevolgen zijn er naar verwachting wel, bijvoorbeeld bij de energiebesparingsmaatregelen van huurwoningen en de tijdelijke verhuur van koopwoningen.

Verder besteedt het kabinet geen aandacht aan de eenmalige kennisnamelasten voor zowel bedrijven als burgers, die voortvloeien uit het kennisnemen van het grote aantal wijzigingen in de regelgeving, bijvoorbeeld op het terrein van ruimtelijke ordening. Hetzelfde geldt voor de indirecte gevolgen voor de kosten van het toezicht. Evenmin zijn de gevolgen van de Nota's van Wijziging voor de administratieve lasten in de toelichting daarvan of in de aanvullende notitie terug te vinden.

Wij adviseren u de nog niet gekwantificeerde administratieve lasten alsnog in beeld te laten brengen in het kader van het monitoren van de kabinetsdoelstelling op dit terrein.

Alternatieven, inclusief die op terrein van uitvoering en toezicht

Een belangrijk aspect bij het verminderen van regeldruk is de vraag of en in hoeverre is gekozen voor beleid, uitvoering en toezicht volgens het minst belastende alternatief. Uit de MvT bij de Crisis- en Herstelwet blijkt niet dat er aandacht is besteed aan mogelijk minder belastende alternatieven. Wij onderkennen dat het spoedeisende karakter van de wet geen uitgebreide studies naar minder belastende alternatieven toestaat. Wij adviseren u om in het vervolgtraject expliciet aandacht te besteden aan de reductie van administratieve lasten, die kan worden bewerkstelligd bij het aanvragen van vergunningen voor bouwprojecten. Daarbij kan expliciet worden gezien of en in hoeverre vergunningen waarover gemeenten of provincies in één besluit beslissen, in één aanvraag kunnen worden gebundeld.

Verder is het van belang dat de administratieve lasten niet toenemen in die gevallen, waarin gemeenten meer vrijheid krijgen. Wij adviseren het kabinet om zodanige maatregelen te nemen en waarborgen te creëren dat bijvoorbeeld bij het bepalen van geluidsgrenzen bij industrieterreinen de administratieve lasten niet stijgen.

Wij adviseren u bovengenoemde adviespunten mee te nemen bij de nadere invulling en uitwerking van de Crisis- en Herstelwet.

Zoals reeds aangegeven, beogen de maatregelen uit de Crisis- en herstelwet procedures te versnellen en te vereenvoudigen. Het wetsvoorstel geeft aldus minder belastende alternatieven voor de huidige procedures. Vanuit het perspectief van minder belastende alternatieven rijst de vraag waarom het kabinet een expiratedatum van 1 januari 2014 hanteert voor de tijdelijke maatregelen uit het wetsvoorstel. Indien deze maatregelen leiden tot een daling van de administratieve lasten én indien zij geen onaanvaardbare maatschappelijke consequenties

hebben, dan lijkt het hanteren van een expiratiedatum vanuit het oogpunt van het verminderen van administratieve lasten en regeldruk niet opportuun. Wij adviseren u daarom om de *tijdelijke* maatregelen in de Crisis- en herstelwet vóór 2014 te evalueren en op grond van de uitkomsten van deze evaluatie te bezien of de genomen tijdelijke wettelijke maatregelen permanent kunnen worden.

Meer merkbaarheid en groter effect

Het kabinet beoogt met de Crisis- en Herstelwet de structuur van de economie te versterken en een sterke impuls te geven aan het economisch herstel. Deze impuls moet leiden tot een merkbare vermindering van de regeldruk. Ten einde het kabinet in deze terzijde te staan wijzen wij op verdere mogelijkheden om de regeldruk merkbaar te verlagen.

Een mogelijkheid is om de werkingssfeer van de Crisis- en Herstelwet verder uit te breiden. De wet richt zich op het versnellen van besluitvormingsprocedures rond infrastructurele projecten en andere bouwprojecten, en op projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie. Wij adviseren het kabinet om te bezien of de wet niet ook maatregelen kan bevatten die de voortgang van projecten met betrekking tot de ICT-infrastructuur kan bespoedigen. Dit zal direct bijdragen aan het verwezenlijken van de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten voor bedrijven met 25% te verlagen.

Verder neemt het kabinet met de Crisis- en Herstelwet diverse maatregelen die betrekking hebben op de relatie tussen verschillende bestuurslagen. Dit betreft onder andere het beperken van de beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling, en het vervallen van de toetsende rol van gedeputeerde staten bij de totstandkoming van het zgn. stap 3-besluit. Wij geven het kabinet in overweging om in het kader van de Heroverwegingen te bezien of het mogelijk is om niet meer dan twee bestuurslagen bevoegd te laten zijn per beleidsterrein. De daaruit voortvloeiende vermindering van de interbestuurlijke lasten zal uiteindelijk merkbaar neerslaan bij burgers en bedrijven in de vorm van snellere besluitvorming, snellere doorlooptijden en kortere wachttijden. Tevens kunnen zo de interbestuurlijke lasten ("bestuurlijke drukte") dalen.

Tenslotte verwijzen wij in dit verband naar ons advies over het Aanvullend Beleidsakkoord d.d. 21 juli 2009, waarin ook enkele maatregelen op het terrein van regeldruk worden geadviseerd die wettelijke aanpassingen vergen, maar wel op korte termijn al effect zullen hebben. Daarbij gaat het onder andere om vereenvoudigingen bij het aanvragen van subsidies en garantstellingen, waarbij met een eigen verklaring kan worden gewerkt, de Lex Silencio kan worden toegepast, de wettelijk vastgestelde formulieren begrijpelijk kunnen worden gemaakt en alvast rekening wordt gehouden met het Rijksbrede subsidiekader.

Wij adviseren u bovengenoemde mogelijkheden te overwegen om de merkbaarheid en effectiviteit van het kabinetsbeleid met betrekking tot de crisisbestrijding te vergroten.

Eindoordeel

De Crisis- en herstelwet bevat maatregelen waarmee het kabinet de regeldruk in Nederland merkbaar wil verminderen. Het spoedeisende karakter van de wet heeft het kabinet doen besluiten om pas zeer laat aan Actal advies te vragen over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Het kabinet heeft Actal tevens gevraagd daarbij spoed te betrachten. Hierdoor was het niet mogelijk om omissies in ambtelijke contacten vóór het uitbrengen van het advies weg te nemen. Het wetsvoorstel voldoet op diverse punten niet aan de vier toetscriteria voor het goed en volledig kwantificeren van administratieve lasten en voor het besteden van aandacht aan minder belastende alternatieven

in beleid, uitvoering en toezicht. Dit betekent dat indien het kabinet het wetsvoorstel tijdig aan ons had voorgelegd, wij een negatief advies hadden uitgebracht. Het wetsvoorstel is echter reeds behandeld in de Ministerraad en ingediend bij de Tweede Kamer. Een negatief advies is in deze fase van het wetgevingsproces niet meer opportuun.

In aanvulling op de reeds genoemde adviespunten adviseren wij u in de huidige situatie de Tweede Kamer te informeren met de beschikbare informatie over de administratieve lasten voor de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and horizontal strokes.

Dr. S.R.A. van Eijck
Collegevoorzitter