(Bijlage 2)

Uitwerkingsplan dereguleringstoets

Afdeling SDC, in samenwerking met de griffie

Inleiding

Op 18 december 2007 is de “toets voorgenomen regelgeving” door het college vastgesteld. De toets voorgenomen regelgeving is opgesteld naar aanleiding van een verzoek van Provinciale Staten om te komen tot een algemene dereguleringstoets voor nieuw beleid. De toets voorgenomen regelgeving (kortweg ook wel de dereguleringstoets genoemd) heeft tot doel de administratieve lastendruk van ons beleid en regelgeving voor burgers en bedrijven te verminderen. De dereguleringstoets is opgezet in de vorm van een vragenlijst. Deze vragenlijst moet door de vakafdeling ingevuld worden op het moment dat er voorstellen voor nieuwe regelgeving gedaan worden. Om de werking van de toets te kunnen beoordelen, zijn twee pilottoetsingen uitgevoerd met de toets voorgenomen regelgeving.

Uitgevoerde pilots

Hoewel de dereguleringstoets primair ontwikkeld is voor de toetsing van voorgenomen regelgeving, zijn de twee pilots (oa uit praktische overwegingen) uitgevoerd op bestaande regelingen.

De toets voorgenomen regelgeving is in eerste instantie als pilot toegepast op de Verordening bescherming Natuur en Landschap (VNL). Dit is gebeurd op verzoek van de ad hoc commissie vermindering bureaucratie en regelgeving. De toetsing van de VNL is heeft geleid tot het rapport “Doorlichting van de Verordening bescherming Natuur en Landschap provincie Utrecht 1996”. De rapportage over de toepassing van de dereguleringstoets op de VNL is op 8 april 2008 door het College verzonden aan de ad hoc statencommissie vermindering regelgeving en bureaucratie, die hier op 19 mei 2008 over heeft vergaderd. In haar brief van 22 mei 2008 heeft de commissie aangegeven de uitkomst van de pilot onbevredigend te vinden en tevens uitgesproken dat zij teleurgesteld is over de inhoudelijke kwaliteit en de objectiviteit van het uitgevoerde onderzoek.

Om een zo goed mogelijk beeld van de bruikbaarheid van de toets te verkrijgen, is vervolgens een tweede pilot met de dereguleringstoets uitgevoerd op de Verordening Cultuurbeleid. Bij de keuze voor deze verordening speelde een belangrijke rol dat deze – anders dan de VNL – geen betrekking heeft op activiteiten in de fysieke leefomgeving maar op activiteiten in het sociaal-culturele domein. De twee verordeningen verschillen hiernaast ook qua structuur sterk van elkaar. De toetsing van de Verordening Cultuurbeleid heeft geleid tot het rapport “Doorlichting van de Verordening cultuurbeleid provincie Utrecht 1996'. In het rapport wordt geconcludeerd dat de verordening Cultuurbeleid kan worden ingetrokken omdat haar functie kan worden overgenomen door de Asv, waarbij (nog) wel bezien moet worden in hoeverre de Asv voor dit doel wellicht moet worden gewijzigd.

Conclusies toets voorgenomen regelgeving

Op basis van de twee met de dereguleringstoets uitgevoerde toetsingen zijn een aantal conclusies te trekken ten aanzien van de bruikbaarheid van deze toets als instrument.

- *Uitkomsten:* De toepassing van de dereguleringstoets heeft geleid tot twee rapportages waarin de achtergrond van de (bestaande) regelgeving wordt geschetst en de nut en noodzaak van de regelgeving geanalyseerd wordt. De analyse en de getrokken conclusies betreffen echter met name “het juridisch instrumentarium” (de kant van de regels) en geven minder een concreet en helder beeld van de gemaakte beleidsafwegingen en de administratieve lasten die de regelingen met zich meebrengen.
- *Resultaten:* Door de met de dereguleringstoets uitgevoerde pilots is onze regelgeving tot nu toe meer gestroomlijnd dan echt gedereguleerd. Met de ontwikkelde toets is het (in de twee pilots) ook nog onvoldoende gelukt de administratieve lasten daadwerkelijk te reduceren.
- *Positie in het proce*s: Doordat de toets is toegepast op bestaand beleid en regelgeving heeft de toetsing in de pilots achteraf en dus ook achteraan in het proces plaatsgevonden. Dit is een fase waarin het relatief lastig is om nog fundamentele veranderingen in regelgeving aan te brengen. Uit landelijke ervaringen (van bijvoorbeeld Actal) blijkt dat hoe eerder in het proces de toetsing van regeldruk en administratieve lasten plaatsvindt, hoe gemakkelijker het is om hier op te sturen. Het geniet dan ook de voorkeur om een toetsing al in de fase van de beleidsvoorbereiding te laten plaatsvinden, zodat de aspecten van regeldruk en administratieve lasten vanaf het begin af aan in de gemaakte afwegingen worden meegewogen.
- *De toetser:* In de twee pilots is gebruik gemaakt van externe juridische deskundigen voor het uitvoeren van de toetsing. De conclusies ten aanzien van de juridische aspecten zijn hierdoor solide. Bij een dergelijke externe toetsing is het bewustwordingseffect (of de verinnerlijking) ten aanzien van de dereguleringsdoelstellingen binnen de beleidsafdelingen en op het niveau van de individuele beleidsmedewerkers echter beperkt. Dit effect zou veel groter zijn wanneer de toetsing van de administratieve lasten uitgevoerd zou worden door de vakinhoudelijke beleidsmedewerker.
- *De toets:* In de ontworpen dereguleringstoets worden de relevante vragen gesteld. De toets levert echter wel vrij omvangrijke rapportages op en is (vooral gezien de wens hem door de afdelingen of de vakinhoudelijke beleidsmedewerker zelf en dus niet door specialisten in te laten vullen) in de huidige opzet nog niet gemakkelijk voor een ieder te gebruiken. Om de dereguleringstoets als een breed te gebruiken instrument te kunnen implementeren, moet deze dan ook vereenvoudigd worden.
- *Gebruikte methode:* In de (met de dereguleringstoets) uitgevoerde pilots is sprake van een kwalitatieve toetsing van de regelgeving. De administratieve lasten worden met de toets in zijn huidge vorm niet gekwantificeerd. Dit maakt het lastig om onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de vraag of de administratieve lasten zo veel mogelijk beperkt zijn. Zeker wanneer inzichtelijk (te maken) is welke handelingen en informatieverplichtingen een regeling of verordening voor burgers, bedrijven en instellingen opleveren, verdient het de voorkeur om deze lasten te kwantificeren.

Een goede dereguleringstoets draagt bij aan de vermindering van regelgeving en het terugdringen van bureaucratie in de beleidsuitvoering. Het gaat daarbij niet alleen om het schrappen van regels en het vereenvoudigen van procedures, maar vooral om het realiseren van een administratieve lastenverlichting voor inwoners, bedrijven en organisaties en het “verinnerlijken” van de dereguleringsvraag bij medewerkers. Om dit te bereiken moet een dereguleringstoets de juiste vragen op het juiste moment stellen, op een goede wijze in de provinciale organisatie en de beleidscyclus ingebed zijn, zelfstandig door beleidsafdelingen toepasbaar zijn en de administratieve lasten helder in beeld brengen. De belangrijkste conclusie die op basis van de uitgevoerde pilots te trekken is, is dat hoewel de ontwikkelde dereguleringstoets inhoudelijk goed in elkaar steekt (of met andere woorden de juiste vragen stelt), deze in zijn huidige vorm nog niet aan deze doelstellingen tegemoetkomt en daarom op een aantal punten aangepast zal moeten worden.

Advies

Om de dereguleringsvraag op een juiste wijze in het beleids- en besluitvormingsproces op te nemen, moet op verschillende momenten stilgestaan worden bij de uitvoeringsgevolgen van het beleid. Omdat er "vooraan" en "achteraan" het proces verschillende typen vragen gesteld moeten worden, wordt voorgesteld de huidige dereguleringstoets als het ware uiteen te rafelen in een algemeen deel dat al vooraan in het beleidsproces wordt uitgevoerd en een specifiek deel dat juist achteraan wordt uitgevoerd.

Vooraf (de ex ante uitvoeringstoets)

Een groot deel van de regeldruk, uitvoeringskosten en administratieve lasten ontstaat al vooraan in het beleidsproces. Er worden daar soms keuzen gemaakt, die (vanuit het oogpunt van regeldruk en administratieve lasten) later in de uitvoering ongelukkig blijken uit te vallen. Het is daarom noodzakelijk dat er al in de eerste fase van analyse en de aanpak van een beleidsprobleem, nadrukkelijk rekening gehouden wordt met de gevolgen van de beleids- en instrumentkeuzen voor de uitvoering. Het gaat in deze fase met name om vragen rondom de bijdrage aan de gewenste maatschappelijke effecten,, de concrete doelstelling(en) van het voorgenomen beleid en de verantwoording van de voorgestelde instrumenten (zoals algemene regels, een meldings- of vergunningsplicht, subsidiëring of andere financiële prikkels). Is het voorgestelde instrumentarium de meest effectieve wijze om de beleidsdoelen te realiseren en zijn eventuele (negatieve) bijeffecten van de gekozen instrumenten meegewogen? Deze vragen moeten aan de orde komen in een nog uit te werken en vooraan in het beleidsproces in te vullen "ex ante uitvoeringstoets". Een ex ante uitvoeringstoets in het kader van deregulering laat de beleidsontwerpers hun voorstel kritisch beschouwen vanuit het klantperspectief en aandacht schenken aan regeldruk, administratieve- en uitvoeringslasten. De ex ante uitvoeringstoets moet dan ook in te vullen zijn door de afdeling die primair verantwoordelijk is voor een voorstel en ingebed worden in de beleidscyclus. Door de ex ante uitvoeringstoets op te nemen in de beleidscyclus, wordt toetsing op regeldruk en administratieve lasten een vast onderdeel van het provinciale beleidsvormingsproces. Doordat een beleidsmedewerker de ex ante uitvoeringstoets zelf invult (en gedwongen wordt om na te denken over de gevolgen van zijn voorstel en de gekozen instrumenten) draagt deze ook bij aan het "verinnerlijken" van de dereguleringsvraag. De basis voor de ex ante uitvoeringstoets ligt al in de huidige "toets voorgenomen regelgeving", die echter wel vereenvoudigd en aangescherpt zal moeten worden.

Kwaliteitseisen

Een ander aspect waarin de dereguleringsvraag meegenomen moet worden, is in de kwaliteitseisen waaraan onze beleidsinstrumenten qua vormgeving en inrichting moeten voldoen. Door kwaliteitsverbeteringen in de inrichting hiervan, kunnen de administratieve lasten en regeldruk namelijk ook verlicht worden. Door (bijvoorbeeld) overzichtelijke en transparante regelgeving kunnen burgers en bedrijven gemakkelijker hun weg vinden. Een (als tweede voorbeeld te noemen) efficiënt subsidieafhandelingsproces leidt tot een versnelling van de afhandeling en lagere administratieve lasten voor de aanvrager. Het langs deze weg verminderen van

administratieve lasten kan door te werken op basis van heldere kwaliteitscriteria en checklists, werkprocessen te stroomlijnen, te werken met standaardformulieren etc.

Het aspect kwaliteit is opgenomen in het projectplan Optimalisatie subsidiesysteem: helder verder, dat zich richt op de optimalisatie van ons subsidiesysteem. In dit projectplan wordt specifiek ingegaan op het aspect kwaliteit en gesproken over de uitwerking hiervan in een kwaliteitshandboek dat uniforme, gestandaardiseerde producten bevat die voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Een vergelijkbare uitwerking is nodig voor onze andere beleidsinstrumenten zoals regelgeving.

Achteraan (standaardkostenmodel)

Achteraan in het beleidsproces gaat het vanuit het oogpunt van deregulering vooral om de vraag of gegeven de eerder gemaakte beleidsafwegingen en instrumentkeuzen, de administratieve lasten tot een minimum beperkt zijn. In deze fase bestaat meer helderheid over de wijze van uitvoering en zijn de administratieve lasten helder en kwantitatief in beeld te brengen

In die gevallen waarbij inzichtelijk (te maken) is welke handelingen en informatieverplichtingen een regeling voor burgers, bedrijven en instellingen oplevert, verdient het de voorkeur de hierbij behorende administratieve lasten te kwantificeren en de vraag te stellen of deze zo veel mogelijk beperkt zijn. Deze vraag moet aan de orde komen in een te ontwikkelen kwantitatieve toets die zelfstandig door beleidsafdelingen toepasbaar is. Het voorstel is hiervoor het bij de rijksoverheid door Actal ontwikkelde en inmiddels beproefde “Standaardkostenmodel”, uit te werken en in te voeren.

De toetsing door middel van het standaardkostenmodel zal in eerste instantie worden toegepast op onze top 3 van de beste mogelijkheden voor administratieve lastenreductie (Sira rapportage “Deregulering en Administratieve lasten bij de provincie Utrecht”, december 2005).

Toetsing opnemen in de beleidscyclus

Zowel de ex ante uitvoeringstoets als het standaardkostenmodel worden ingevuld door de afdeling die primair verantwoordelijk is voor een voorstel. Deze afdeling is immers het best in staat om de inhoud van het voorstel en de gevolgen hiervan voor de burgers en bedrijven en instellingen. Het ligt voor de hand om voor de implementatie aan te sluiten bij bestaande werkwijzen en structuren. Er wordt dan ook voorgesteld om de ex ante uitvoeringstoets en het standaardkostenmodel in te passen in de beleidscyclus. Door de toetsing op te nemen in de beleidscyclus, wordt de beoordeling op regeldruk en administratieve lasten een vast onderdeel van het provinciale beleidsvormingsproces.

Doordat een beleidsmedewerker de ex ante uitvoeringstoets zelf invult (en gedwongen wordt om na te denken over de gevolgen van zijn voorstel en de gekozen instrumenten) draagt deze ook bij aan het “verinnerlijken” van de dereguleringsvraag. Ditzelfde geldt voor de medewerker die door middel van het standaardkostenmodel inventariseert welke de handelingen en informatieverplichtingen een regeling voor burgers, bedrijven en instellingen oplevert, de bijbehorende administratieve lasten kwantificeert en zich hierbij de vraag moet stellen of deze zo veel mogelijk beperkt zijn.

Om het met de ex ante uitvoeringstoets en het standaardkostenmodel verkregen inzicht goed in de afweging over een voorstel mee te nemen, verdient het verder aanbeveling tzt te gaan werken met een zogenaamde administratieve lastenparagraaf. In deze paragraaf worden de gemaakte afwegen en de gevolgen van het voorstel in termen van administratieve lasten uitgewerkt.

Uitwerking en implementatie

Bovenstaand advies is een uitwerkingsopgave. Voor een succesvolle invulling met voldoende draagvlak is het noodzakelijk hier samen met de diverse betrokken afdelingen nadere uitwerking aan te geven. Daarom wordt voorgesteld te werken met ambtelijke begeleidingscommissie die zich richt op het (in samenwerking met de diverse betrokken afdelingen) ontwikkelen en implementeren van de “ex-ante uitvoeringstoets” en het “standaardkostenmodel”. Deze begeleidingscommissie zal de eerste tijd tevens vraagbaak zijn voor medewerkers die de toetsen in moeten vullen.

Het betrekken van de diverse afdelingen bij de uitwerking en implementatie van de ex ante uitvoeringstoets en het standaardkostenmodel zal naar verwachting zowel positief bijdragen aan de uiteindelijke werking van de toetsen, als aan het verinnerlijken van de dereguleringsvraag.

Voorstel

Samenvattend luidt het advies:

- Een “ex-ante uitvoeringstoets” uit te werken en in te voeren waarmee het voorgenomen beleid vooraf (ex-ante) en kwalitatief beoordeeld wordt.
- Het (reeds bij de rijksoverheid door Actal ontwikkelde) “standaardkostenmodel”, waarmee administratieve lasten gekwantificeerd worden, uit te werken en in te voeren.
- Het standaardkostenmodel in eerste instantie toe te passen op de top 3 van regelingen waar de beste mogelijkheden voor administratieve lastenreductie liggen (Sira rapportage “Deregulering en Administratieve lasten bij de provincie Utrecht”, december 2005).
- De “ex-ante uitvoeringstoets” en het “standaardkostenmodel” in de beleidscyclus in te passen, zodat de voor deregulering relevante vragen standaard en op het juiste moment gesteld worden
- Tzt te gaan werken met een zogenaamde administratieve lastenparagraaf.
- Te starten met een ambtelijke begeleidingscommissie die zich richt op het ontwikkelen en implementeren van de “ex-ante uitvoeringstoets” en het “Standaardkostenmodel” en in de eerste tijd vraagbaak kan zijn voor medewerkers die de toetsen in moeten vullen.

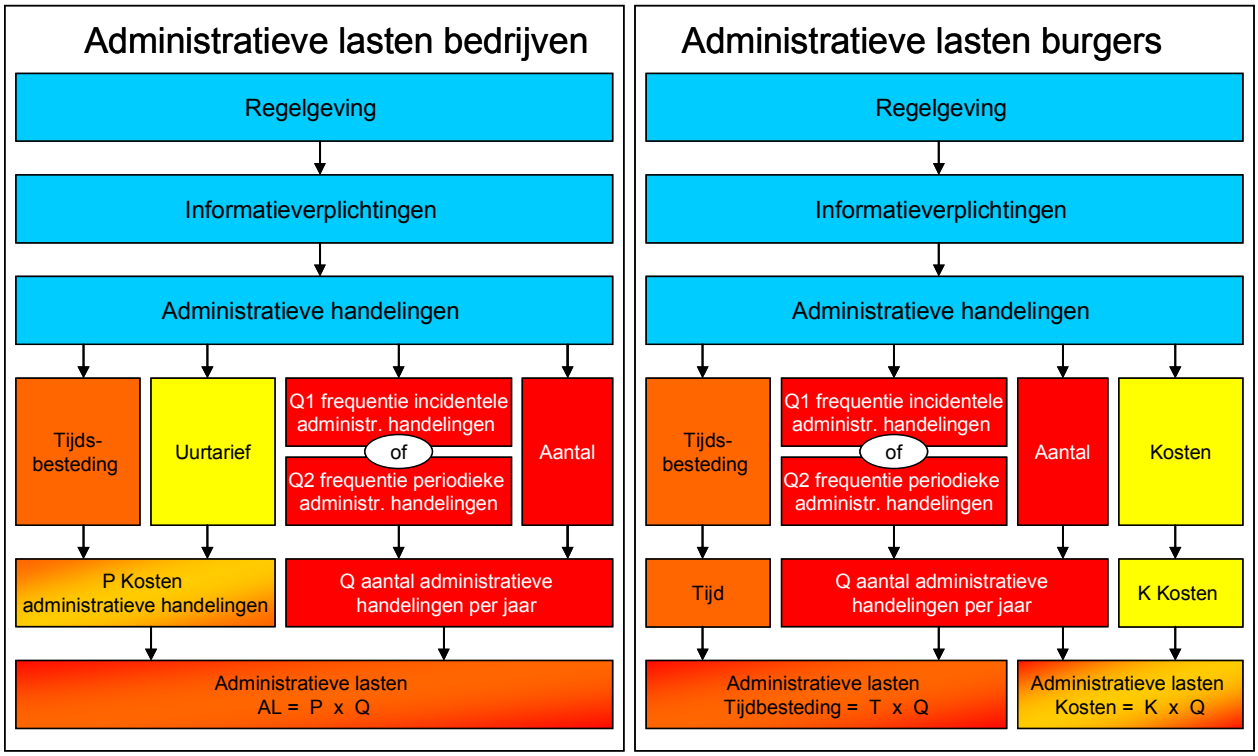
Standaardkostenmodel (ter toelichting)

Administratieve lasten zijn kosten die burgers en bedrijven maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit de regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om kosten die voortkomen uit het nakomen van verplichtingen (zoals de belastingaangifte en het aanvragen van een bouwvergunning) als kosten die voortvloeien uit de uitoefening van rechten (zoals het aanvragen van een uitkering of subsidie). Voor het berekenen van de administratieve lasten is door de rijksoverheid een standaardmethode (het standaardkostenmodel) ontwikkeld.

Structuur

Het standaardkostenmodel volgt zoveel mogelijk de structuur van de regelgeving. In **regelgeving** kunnen verschillende informatieverplichtingen opgenomen zijn. Een **informatieverplichting** (zoals het invullen van bedrijfs- of persoonsgegevens op een formulier) kan worden onderverdeeld in handelingen. **Handelingen** zijn die activiteiten die burgers en bedrijven uit (laten) voeren om invulling te geven aan een informatieverplichting.

De onderstaande figuur toont de structuur van de rekenmethodiek.



Berekening administratieve lasten

In het standaardkostenmodel zijn de administratieve lasten (voor bedrijven) in 1 formule te vertalen

Administratieve Lasten: **AL** = **P * Q**

P staat voor de kosten van een administratieve handeling. De bepaling van de kosten van een administratieve handeling (P) vindt plaats aan de hand van de formule: **P = Tarief * Tijd**

Q is het aantal maal dat een administratieve handeling op jaarbasis uitgevoerd wordt.
Het aantal keer dat een administratieve handeling wordt uitgevoerd, wordt bepaald door (1) het aantal burgers en bedrijven waarop de regelgeving van toepassing is en (2) de frequentie waarmee een handeling wordt uitgevoerd. De berekening van het aantal administratieve handelingen (Q) vindt plaats aan de hand van de formule: **Q =Aantal bedrijven (of burgers)* Frequentie**

De berekening van administratieve lasten voor burgers lijkt sterk op de bovenstaande werkwijze. De administratieve lasten voor burgers worden echter niet uitgedrukt in 1 totaalbedrag, maar in 2 componenten: De (1) administratieve lasten in tijd en (2) lasten in (out-of pocket) kosten.

Voorbeeld berekening administratieve lasten

1). Kosten administratieve handelingen (P = Tarief * Tijd)

Een bedrijf X moet voor een (eenmalige) subsidie een aanvraagformulier invullen en hierbij een projectomschrijving, projectbegroting en een MKB-toets aanleveren. De verleende subsidie wordt uitgekeerd op basis van een ingediende einddeclaratie die vergezeld moet gaan van een accountantsverklaring. De ondernemer vult zelf het aanvraagformulier in en bewaart en verzamelt ook zelf de benodigde gegevens. De ondernemer is hier 40 uur mee bezig en kost € 50 per uur. Voor het verkrijgen van de accountantsverklaring maakt de ondernemer gebruik van de diensten van een kantoor met een uurtarief van € 200, dat hem 5 uur in rekening brengt.

P = P*totaal* = P*intern* (€50 * 40) + P*extern* (€200 * 5) = € 3.000

2). Aantal administratieve handelingen per jaar (Q =Aantal bedrijven * Frequentie)

Niet alleen ondernemer X, dient voor de subsidie een verzoek en een einddeclaratie vergezeld van een accountantsverklaring in, er zijn nog 9 andere ondernemers die dit doen. Deze 10 ondernemers moeten dus allen 1 keer de beschreven administratieve handelingen verrichten.

Q = 10 (aantal bedrijven) * 1 (frequentie) = 10

3). Totale administratieve lasten (AL = P * Q)

De totale administratieve lasten voor deze vergunningaanvraag worden berekend door het aantal administratieve handelingen (Q) te vermenigvuldigen met de kosten voor deze administratieve handeling (P)

AL = P (3.000) * Q (10) = € 30.000