

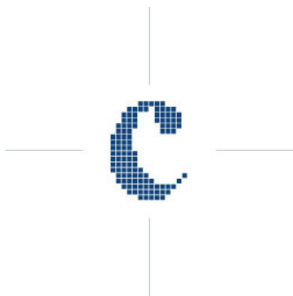
ADMINISTRATIEVE LASTENVERLICHTING VOOR BURGERS

Een uitdaging op verschillende bestuurlijke niveaus

EINDRAPPORT
24 augustus 2010

dr. Adriaan Schout
drs. Mirte van den Berge
Arnout Mijs MA

**Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties, uitgevoerd door Instituut Clingendael**



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH Den Haag
Telefoon: +31-70-3245384
Telefax: +31-70-3746669
Postbus 93080
2509 AB Den Haag
E-mail: cesp@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael heeft tot doel kennis en meningsvormen over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit, biedt een breed pakket aan onderwijs en conferenties aan en onderhoud een bibliotheek- en documentatiecentrum.

© Alle rechten voorbehouden. Niet uit deze uitgaven mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier zonder voorafgaand schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.



Inhoudsopgave

1.	Inleiding: Administratieve lasten als meerlaags probleem	5
1.1	Inleiding – de invloed van de EU	5
1.2	Horizontale beleidsdoelstellingen in een multilevel governance system	8
1.3	Van doelstellingen tot invloed; van macro naar micro	11
1.4	Opzet van het onderzoek	12
2.	Administratieve lasten voor de burger in het Nederlandse en Europese beleid	16
2.1	Beleidskader: Nederland en administratieve lasten voor burgers	16
2.2	Doelstellingen Nederlands beleid administratieve lasten voor burgers	17
2.3	Nederlandse mechanismen tegen administratieve lasten voor burgers	20
2.3.1	EUPAN Learning Team	22
2.4	Beleidskader: De Europese Unie en de administratieve lasten voor burgers	23
2.4.1	Europese mechanismen tegen administratieve lasten	24
2.5	Conclusie	26
3.	Administratieve lasten voor burgers als bestuurlijke uitdagingen NL-EU:	28
	De permanente meerlagige interventie	
3.1	De toenemende horizontale Europese beleidsvoornemens	28
3.2	Beleidsuitdagingen van administratieve lasten voor burgers	29
3.2.1	Bestuurlijke uitdagingen en vereisten op macro niveau	30
3.2.2	Bestuurlijke uitdagingen en vereisten op micro niveau	31
3.2.3	Voorbeelden van bestuurlijke uitdagingen in de toekomst	32
3.2.3.1	Nationale bestuurlijke uitdagingen	32
3.2.3.2	Europese bestuurlijke uitdagingen	34
3.3	Conclusie	35
4.	Het bestuurlijke systeem van Nederland op rijksniveau	36
4.1	Bredere kaders en werkplanning	36
4.1.1	Coalitieakkoord	36
4.1.2	Begrotingscyclus	37
4.2	Beleidsprocessen Nederlandse rijksoverheid	38
4.2.1	Actal	43
4.3	Ontwikkelingen in het Nederlands systeem	45
4.4	Conclusie Nederlands systeem	46
5.	Het bestuurlijke systeem van de Europese Unie	48
5.1	Bredere kaders en werkplanning EU	48
5.1.1	Werkplanningscyclus van de Commissie	49
5.1.2	Werkplanning van de Raad en het Europees Parlement	50
5.2	Beleidsprocessen in de Europese Commissie	51
5.2.1	Het impact assessment system	52
5.2.2	Politieke besluitvorming binnen de Commissie	54
5.3	Besluitvorming in de Raad en het Europees Parlement	55
5.3.1	Besluitvorming in de Raad	55
5.3.2	Besluitvorming in het Europees Parlement	56
5.4	Ontwikkelingen in het Europese bestuurlijke systeem	56
5.4.1	Evaluatie better regulation en aanscherping impact assessments	57
5.4.2	Positie Impact Assessment Board en Stoiber Groep	60
5.4.3	Veranderingen administratieve structuur	61
5.5	Conclusie Europees bestuurlijk systeem	61

6.	Coördinatie Nederlandse opstelling in de Europese Unie	64
6.1	Het bredere kader van de Nederlandse standpuntbepaling	64
6.1.1	Europese dimensie van het coalitieakkoord	64
6.1.2	Begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken	65
6.1.3	Staat van de Unie	66
6.1.4	Kabinetsreactie op het Commissiewerkprogramma	66
6.1.5	Toezeggingen aan de Kamer en Kamerbrieven	67
6.2	Nederlandse inbreng tijdens de voorbereiding van Europese regelgeving	67
6.2.1	Expertgroepen	67
6.2.2	Groen- en witboeken	68
6.2.3	Publieke consultatie	68
6.2.3.1	Questionnaire	69
6.2.4	Impact assessment	69
6.3	Nederlandse standpuntbepaling richting EU	70
6.3.1	BNC	71
6.3.2	RWG-instructie	71
6.3.3	PV-instructie	71
6.3.4	CoCo	72
6.3.5	Overige coördinatiegremia	72
6.3.6	Externe adviesaanvragen	73
6.4	Het BNC-fiche	74
6.4.1	Traject 'grote' voorstellen	76
6.4.2	Betrokkenheid Tweede en Eerste Kamer	78
6.5	Nederlandse inspanningen richting het Europees Parlement	81
6.6	Administratieve lasten voor burgers in EU-coördinatie	83
6.7	Conclusie	85
7.	Samenvatting en aanbevelingen	88
7.1	Executive summary	88
7.2	Opzet rapport	90
7.3	De doelstellingen rond administratieve lastenverlichting voor burgers	90
7.4	Bestuurlijke uitdagingen voor administratieve lasten voor burgers	92
7.5	Conclusies en aanbevelingen: Ieder voor zich of op zoek naar parallellen?	94
7.5.1	Beleidsconclusies	94
7.5.2	Bestuurlijke conclusies	95
7.6	De illustrerende casestudy	96
Annex 1	Casestudy richtlijn energieprestaties gebouwen	98
Annex 2	Literatuurlijst	112
Annex 3	Afkortingenlijst	124
Annex 4	Overzicht geïnterviewden (organisaties)	125

1. Inleiding: Administratieve lasten als meerlaags probleem

Het terugdringen van administratieve lasten voor burgers is een beleidsprioriteit van Nederland. Om deze doelstelling te realiseren is het belangrijk deze te plaatsen binnen het multilevel governance systeem. Een deel van de administratieve lasten die burgers ervaren, is afkomstig van Europees beleid. Dit leidt tot de overkoepelende onderzoeksvraag: Hoe wordt met de doelstelling van administratieve lastenvermindering voor burgers omgegaan in de Nederlandse inzet in de Europese beleidsprocessen?

In deze inleiding wordt er eerst ingegaan op de vraag wat de invloed is van de Europese Unie (EU) in het behalen van Nederlandse doelstellingen. De tweede paragraaf gaat in op horizontale beleidsdoelstellingen op Europees niveau. De derde paragraaf zal een brug maken van beleidsdoelstellingen naar het implementeren van beleidsdoelstellingen in beleidsprocessen, oftewel de stap van het macro- naar het micro-niveau. De laatste paragraaf zal dieper ingaan op de rest van het onderzoek. Hier worden de lijnen duidelijk waarlangs dit onderzoek zich ontwikkeld en welke onderzoeksvragen beantwoord zullen worden in de respectievelijke hoofdstukken.

1.1 Inleiding – de invloed van de EU

Dit onderzoek is verricht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ligt in het verlengde van de ambities van kabinet Balkenende IV om de administratieve lasten voor burgers terug te dringen. In Nederland is dit beleid sinds 2003 voortvarend neergezet.¹ Ook in het daaropvolgende kabinet, 2007-2010, was dit een speerpunt van het kabinetsbeleid.

Als lidstaat van de Europese Unie is een deel van de lasten die voortkomen uit regelgeving en beleid te herleiden tot Europese wetgeving of andere Europese maatregelen. De invloed van Europese wet- en regelgeving op de Nederlandse wet- en regelgeving verschilt sterk per sector. Er is verschil van mening over de manier waarop deze invloed gemeten zou kunnen worden en hoe groot deze is. Zo schatte Commissievoorzitter Jacques Delors in 1988 dat met de vervolmaking van de interne markt, de binnenlandse markt van de lidstaten voor 80% door de EU gereguleerd zou zijn.² Dit cijfer van 80% is uitgewerkt in meer recente schattingen met uitsplitsingen naar sectoren zoals “de uitwisseling van

¹ Dit zal in hoofdstuk 2 worden beschreven.

² Zie bijvoorbeeld: Bovens, M. and K. Yesilkagit (2010), ‘The EU as Lawmaker: The Impact of EC-directives on National Regulation in the Netherlands’, p. 60.

goederen en kapitaal in de lidstaten”,³ “sociaal, economisch en milieubeleid”,⁴ en specifiek voor het Nederlandse milieubeleid.⁵ Dit hoge percentage van 80% is echter niet universeel of onomstreden. De invloed van de EU op nationale wet- en regelgeving wordt door anderen lager geschat en wordt becijferd voor specifieke beleidsvelden met als uitkomsten dat voor sommige terreinen de invloed veel lager is (ten minste 6% op het gebied van onderwijs⁶ of met een gemiddelde van 16 % voor alle beleidsterreinen tezamen).⁷ Zeker is dat de impact op een bepaald beleidsterrein sterk samenhangt met de bevoegdheden van de EU op dat terrein.⁸ Europa kan bepalend zijn voor verschillende beleidsonderdelen.

Een van de manieren om administratieve lasten uit Europese regelgeving te verminderen is Europa ‘passend maken’. Met deze term wordt bedoeld op het Europese beleid dusdanig te beïnvloeden dat het overeenkomt met het Nederlandse beleid. Gezien de invloed van Europese wet- en regelgeving op de nationale beleidsautonomie is het van belang om niet alleen te letten op de administratieve lasten voor burgers die het gevolg zijn van nationale regelgeving. Het is tevens nodig de vraag te stellen hoe de lasten voor burgers die voortvloeien uit Europese regelgeving en beleid kunnen worden teruggedrongen.

Om grip op het EU-beleid te krijgen is het nodig om te kijken hoe Europese beleidsdoelstellingen ten aanzien van administratieve lasten voor burgers kunnen worden ingericht naar Nederlands voorbeeld (‘uploaden’ van Nederlandse beleidsdoelstellingen). Nederland is op diverse manieren bezig dit traject te bewandelen. Bijvoorbeeld op politiek niveau wordt richting de verantwoordelijke eurocommissaris bepleit om administratieve lasten voor burgers op te nemen in het Europese beleid gericht op betere wetgeving.⁹ De vraag is of dit met de nieuwe samenstelling ook wordt doorgezet. Op ambtelijk niveau is aangedrongen op specificatie van administratieve lasten voor burgers in de effectbeoordelingen van de Europese Commissie.¹⁰ Op intergouvernementeel niveau is er geïnvesteerd in samenwerking met

³ Hix, S. (1999), *The Political System of the European Union*, p. 3.

⁴ Ibid., p. 3 en p. 211.

⁵ Dijkstra, H., C.A. Hazeu en F. den Hond (2004), ‘Een Zaak van Niveau. De Schakelfunctie van de Nationale Overheid in het Europese Milieubeleid’, p. 103.

⁶ Douma, W., K. Pieters, K. Feenstra e.a. (2007), *Pilot – Monitor EU invloed. Een onderzoek naar de realiseerbaarheid van een permanente monitor voor het meten van de invloed van Europese regelgeving op in Nederland geldende wet- en regelgeving*.

⁷ Jong, E. de, en Herweijer, M. (2004), *Alle regels tellen – de ontwikkeling van het aantal wetten, AmvB’s en ministeriële regelingen in Nederland*. zie ook: Bovens, M. en K. Yesilkagit (2005), ‘De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever’. (percentage 16,4%).

⁸ Exclusieve bevoegdheid op Europees niveau, gedeelde bevoegdheid van EU en lidstaten en ondersteunende bevoegdheid waar het EU optreden enkel nationaal beleid ondersteunt.

⁹ *European legislation and administrative burdens for European citizens* (2008), Brief Staatssecretaris Bijveld aan Commissaris Verheugen, 17 januari 2008. Bijlage bij Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), Comments of the Dutch central and decentralised authorities on the new Impact Assessment Guidelines of the EU-Commission.

¹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *Comments of the Dutch central and decentralised authorities on the new Impact Assessment Guidelines of the EU-Commission*.

andere lidstaten op het gebied van administratieve lasten voor burgers onder andere via het European Public Administration Network (EUPAN) (zie ook hoofdstuk 2).

Recent onderzoek plaatst vraagtekens bij de omvang van administratieve lasten voor burgers afkomstig van Europese regelgeving.¹¹ De quickscan stelt dat “het aantal regelingen dat voor administratieve lasten voor burgers (en professionals) zorgt niet groot is.”¹² Dit is in tegenspraak met de nulmeting van 2004 waar de administratieve lasten voor burgers voor 23% van de kosten uitgedrukt in tijd en 15% uitgedrukt in out-of-pocket-kosten van Europese regelgeving afkomstig is.¹³ Ondanks de discussie over het aandeel van administratieve lasten voor burgers komend uit Europa, zijn er dus wel onderwerpen waar EU beleid invloed heeft op lasten voor de burger.

Hiermee verschilt administratieve lasten voor burgers niet van andere horizontale beleidsdoelstellingen. Er zal altijd per geval bekeken moeten worden of voorgesteld EU beleid invloed heeft op de specifieke doelstelling, in dit geval administratieve lasten voor burgers. Daarnaast toont de onderstaande analyse aan dat wanneer de doelstelling omstreden is, niet automatisch breed gedragen wordt of niet ‘tussen de oren zit’, extra inspanningen nodig zijn om de bestuurlijke vereisten te laten aansluiten op de beleidsdoelstellingen.

Het doel van het onderzoek is niet om een oordeel te vellen over nut en noodzaak van administratieve lastenverlichting voor burgers of van de overname van dit beleid in Europees verband. Het oordeel over in te zetten middelen in relatie tot gestelde doelen is een politieke overweging. Dit rapport analyseert alleen welke bestuurlijke taken en stappen er zijn die kunnen leiden tot het terugdringen van administratieve voor de burger welke uit EU beleid voortkomen. Er wordt gekeken wat het in bestuurlijke termen vraagt om het Nederlandse beleid succesvol aan te laten sluiten op EU niveau. Gezien de voortrekkersrol van (onder andere) Nederland op dit terrein in de EU, is het passend dat er ook wordt nagedacht over de bestuurlijke capaciteiten die nodig zijn om het beleid tot een succes te maken. Dit gaat om zowel de Nederlandse als de Europese bestuurlijke capaciteiten. Deze aansluitende bestuurlijke capaciteiten zijn een vereiste om te voorkomen dat op EU niveau beleidsdoelstellingen worden afgekondigd welke vervolgens niet, te laat of met moeite kunnen worden waargemaakt.¹⁴

¹¹ Regioplan beleidsonderzoek (2009), *Quickscan administratieve lasten uit Europa voor burgers en professionals*.

¹² *Ibid.*, p. 39.

¹³ *European legislation and administrative burdens for European citizens* (2008), Brief Staatssecretaris Bijleveld aan Commissaris Verheugen, 17 januari 2008. Bijlage bij Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *Comments of the Dutch central and decentralised authorities on the new Impact Assessment Guidelines of the EU-Commission*.

¹⁴ Dit is eerder gebeurd bij, bijvoorbeeld, de Lissabon Agenda gericht op de EU om te vormen tot de meest concurrerende economie in 2010 en die 10 jaar lang leidde tot tegenstellende resultaten (SER 2009). Voor andere voorbeelden zie sectie 2 van dit hoofdstuk.

Dit onderzoek kijkt naar de bestuurlijke capaciteiten achter de beleidsdoelstellingen ten aanzien van administratieve lasten voor burgers in Europees verband. Juist voor ministeries met verantwoordelijkheden voor het openbaar bestuur, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is de vraagstelling omtrent de balans tussen ambitieuze beleidsagenda's en bestuurlijke capaciteiten onontkoombaar.¹⁵

1.2 Horizontale beleidsdoelstellingen in een multilevel governance system

In de afgelopen tijd is er veel vooruitgang op het gebied van Europese samenwerking op steeds meer beleidsonderwerpen. Deze successen hadden ook een keerzijde: gaandeweg werd pijnlijk duidelijk dat Europees beleid mankementen vertoonde. Grote en kleinere beleids crises tonen de zwaktes van de overmatige eenzijdige en politieke besluitvorming in de EU. Vooral de BSE-crisis legt de onduidelijke onderbouwing van beleid bloot. Het toegenomen milieubeleid leidt tot grote twijfels over de consistentie, de noodzaak, en het ingezette instrumentarium. Besluiten rond onder andere staatssteun wakkeren vermoedens aan over achterkamertjespolitiek en disproportionele invloed van grote landen aan.¹⁶

Het dieptepunt in het aanzien van de EU als beleidsmachine, komt in 1999 met de val van de Commissie Santer. De Europese legitimiteitscrisis is daarmee een feit.¹⁷ Dat dit plaatsvindt in het jaar 1999 was geen toeval: de Oostwaartse uitbreiding heeft haar schaduw vooruit geworpen. Er bestaat dan grote twijfel of de EU nog wel in staat is om de uitdijende beleidsagenda's af te werken en of de Unie niet het contact met de burgers heeft verloren.

Als gevolg hiervan zijn er beleidslijnen uitgezet rond de overlappende thema's van 'better regulation' (recentelijk hernoemd tot 'smart regulation') en 'European governance'. Naast een scherp oog voor expliciete keuze van instrumenten (met een voorkeur voor lichte en minder verstorende instrumenten), leidt de better regulation agenda ook tot een serie van horizontale doelstellingen. De doelstellingen zijn politiek vast komen te staan door middel van conclusies van Europese Raden.¹⁸

¹⁵ Schout, A. (1991), 'The Social Dialogue within the Public Service'.

¹⁶ Everson, M., G. Majone, L. Metcalfe and A. Schout (1999), *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*. Zie ook de website van de Europese Commissie over 'governance' <http://ec.europa.eu/governance/areas/group6/contribution_en.pdf>.

¹⁷ Committee of Independent Experts (CIE) (1999), *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*; Committee of Independent Experts (CIE) (1999b), *Analysis of Current Practice and Proposals for Tackling Mismanagement, Irregularities and Fraud*; Majone, G. (1996), *Regulating Europe*.

¹⁸ Bijvoorbeeld: Council of the European Union (2004), *Outcome of proceedings of the Competitiveness*

Deze horizontale doelstellingen omvatten menig beleidsonderwerp zoals: transparantie van beleidsprocessen, consultatie, ‘evidence based policy-making’, subsidiariteit, proportionaliteit, coherentie, het integreren van milieudoelstellingen in andere beleidssectoren, gelijke kansen voor mannen en vrouwen, het afwegen van de gevolgen van EU beleid voor de regio’s en terugdringen van administratieve lasten voor bedrijven.¹⁹

Het geïntegreerde impact assessment (IA) systeem van de Commissie is het centrale instrument om te komen tot een afweging van deze doelstellingen. Tevens communiceert het zowel de onderbouwing als het besluitvormingsproces.²⁰ Hoewel men aanvankelijk sceptisch is over het welslagen van de bijbehorende veranderingen in de Commissie en het gebruik van het IA systeem,²¹ is het gebruik van impact assessments geworden tot een vast onderdeel van de Commissie, en daarmee ook van Europese besluitvorming.²²

De impact assessments hebben (nog) niet voor succes op de diverse horizontale doelstellingen gezorgd. Impact assessments halen sinds het begin amper betere beoordelingen dan ‘veel invloed zien we er niet van terug.’ Dit blijkt uit studies,²³ maar ook uit de interviews in het kader van dit onderzoek naar administratieve lasten voor burgers. De evaluaties van horizontale beleidsdoelstellingen stemmen niet optimistischer.²⁴ Een van de horizontale beleidsdoelstellingen waar de meeste aandacht naar uit is gegaan, is de integratie van milieudoelstellingen in het Europese sectorbeleid. De behaalde resultaten van deze doelstelling zijn echter ‘zeer beperkt’.²⁵

Council on 24 September 2004 – Council conclusions; Council of the European Union (2005), Integrated guidelines: broad economic policy guidelines; Council of the European Union (2005), Better regulation – inter-institutional common approach to impact assessment – adoption; Council of the European Union (2006), Better regulation – handling of impact assessments.

¹⁹ Commission (1995), *Report of the Group of Independent Experts on Legislative and Administrative Simplification* (Molitor Report); Commission (2001), *European governance – a White Paper*; Commission (2002), *Action plan: simplifying and improving the regulatory environment*; Commission (2002), *Communication on impact assessment*; Commission (2004), *Who is Doing What on Better Regulation at EU Level – Organization Charts*; Commission (2005), *Working together for growth and jobs: a new start for the Lisbon strategy*; Commission (2005), *Better regulation for growth and jobs in the European Union*; Commission (2005), *Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*; Commission (2005), *Outline of the proposed EU common methodology and report on the pilot phase*; Council of the European Union (2007), *Presidency conclusions*; Commission (2006), *A strategic review of better regulation in the European Union*; Commission (2008), *Second strategic review of Better Regulation in the European Union*; Commissie (2009), *Third strategic review of Better Regulation in the European Union*.

²⁰ Commission (2005), *Impact Assessment Guidelines*; Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*.

²¹ Bijvoorbeeld: Cini, M. (2005), *Pragmatism prevails: Barroso’s European Commission*.

²² Commission (2009), *Impact Assessment Board Report for 2009*.

²³ The Evaluation Partnership (2007), *Evaluation of the Commission’s Impact Assessment System*.

²⁴ Schout, A. and A. Jordan (2010), ‘The “Old” and the “New” Governance in the EU: Different Instruments, but the same administrative capacities?’; Zito, A. and A. Schout (2009), ‘Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning’; Schout, A. (2009), ‘Organisational learning in a multilevel governance system’; Schout, A. and A. Jordan (2008), ‘The European Union’s governance ambitions and its administrative capacities’.

²⁵ Jordan, A. and A. Schout (2006), *The coordination of European Governance: exploring the capacities for networked governance*.

Er zijn vele verklaringen te geven voor de moeizame implementatie van horizontale beleidsdoelstellingen. Te denken valt aan over-ambitieuze doelstellingen; gebrek aan politieke leiding; en een te grote diversiteit aan Europese beleidsculturen.²⁶ Zonder aan deze verklaring iets af te doen concentreren wij ons in dit onderzoek op de bestuurlijke uitdagingen die samenhangen met horizontale beleidsdoelstellingen in de Europese bestuurlijke multilevel context. Ambtenaren en politici concentreren zich graag op beleid, maar hebben minder oog voor de details die samenhangen met het succesvol implementeren ervan.²⁷

Multilevel governance is een Europese integratie theorie welke staat voor een geleidelijke vervaging van het niveau van besluitvorming. De grenzen tussen nationale en Europese besluitvorming geraken amorf en men moet daarom af van het beeld van twee duidelijk gescheiden politieke domeinen. Of zoals het gedefinieerd wordt in de literatuur: ‘the dispersion of authoritative decision-making across multiple territorial levels.’²⁸

Zoals verder uitgewerkt in hoofdstuk 3, zijn de bestuurlijke uitdagingen die gekoppeld zijn aan horizontale beleidsdoelstellingen enorm. Wat de ‘practical steps’ zijn, waar de Commissie naar verwijst, is niet meteen duidelijk. Noch is het op voorhand duidelijk wat de bestuurlijke uitdagingen zijn. Hierbij zal de bestuurskundige wet gelden dat hoe groter de bestuurlijke uitdagingen zijn, hoe sterker het (meerlaagse) bestuurlijke systeem ontwikkeld moet zijn. Een vergelijking met de economische wet van ‘vraag’ en ‘aanbod’ doet zich hier voor: de vraag naar bestuurlijke capaciteiten vanuit horizontale beleidsambities moet zich verhouden tot het aanbod vanuit de bestuurlijke systemen.

Wat betreft de bestuurlijke ambities geldt vervolgens dat naast de complexiteit, ook meetelt in welke mate een politieke doelstelling wordt gedragen door verschillende partijen en departementen. In dit licht moet de doelstellingen van het verminderen van administratieve lasten voor burgers gezien worden. Het moet namelijk concurreren met doelstellingen op het gebied van milieu, energie en economie. Dit geldt in Nederland maar zeker ook in de Europese Unie. Het Europese beleidssysteem is bestuurlijk zeer gefragmenteerd. Commissie Directoraten-Generaal bedienen hun eigen vakraden,

²⁶ Allio, L. (2007), ‘The Emergence of Better Regulation in the European Commission: An Organisational Perspective’; Kok, W. (2004), *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*; Knill, Ch. and A. Lenschow (2005), ‘Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions’.

²⁷ Pressman, J. and A. Wildavsky (1979), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*.

²⁸ Hooghe, L. and G. Marks (2001), *Multi-level governance and European integration*.

expertgroepen en andere verbindingen met sectorbeleids mensen, en dossiers worden behandeld in hun eigen vakcommissies in het Europees Parlement.²⁹

Het doel van dit onderzoek is om bovenstaande bestuurlijke vragen in beeld te brengen. Het gaat daarbij om het belang van beleidskwaliteit, horizontale doelstellingen zoals administratieve lastenverlichting, maar ook om onduidelijkheden rondom het integreren van ‘practical steps’. Hieruit komen weer andere deelvragen naar boven drijven. Gegeven het meerlaagse Europese bestuursstelsel, en te midden van concurrerende horizontale en sectorspecifieke doelstellingen, hoe kan administratieve lasten voor burgers kansrijk geïntegreerd worden in het Europese beleid? Welke systemen zijn er op EU niveau en hoe sluiten de Nederlandse bestuurlijke stromen hier op aan?

1.3 Van doelstellingen tot invloed; van macro naar micro

Wat opvalt uit de bronnen voor dit onderzoek, is het bestaan van een impliciete administratieve ideologie. Zowel in stukken van de Commissie over better regulation, als in de stukken over administratieve lasten voor burgers, evenals uit de interviews, komt naar voren dat veel wordt nagedacht over het beleid. Hierbij wordt bijvoorbeeld veelvuldig gewezen op het belang van het hebben van het juiste kader en op het belang van het formuleren van concrete en afrekenbare beleidsdoelstellingen. Dit zou bijdragen aan het creëren van de juiste bestuurlijke cultuur waarin de horizontale doelstelling, zoals administratieve lasten voor burgers, ‘tussen de oren’ komt te zitten.

Het macro niveau wordt gedefinieerd als het formuleren van beleidsdoelstellingen en het opzetten van de bijbehorende infrastructuur. Het micro niveau richt zich niet op beleid, maar activiteit in de beleidsprocessen en het functioneren van de interventiemechanismen binnen de infrastructuur.

In dit onderzoek zien wij het beleid en de formele doelstellingen als het macro niveau van het beleid. Zoals gezegd, de geformuleerde beleidsdoelstellingen omtrent administratieve lasten voor burgers, beschouwen wij als een gegeven voor dit onderzoek. Uiteraard zijn politiek afrekenbare doelstellingen van belang. Echter, in een wereld van concurrerende beleidsdoelstellingen zal het noodzakelijk zijn om niet alleen te vertrouwen op het beleid, de doelstellingen en op ‘wat tussen de oren zit’. Het gaat er ook om hoe het in de uitvoering wordt meegenomen. Concreet, de case toont dat de reductie administratieve lasten een onderdeel is van afwegingen die ambtenaren maken in hun Europese onderhandelingen. De definitie van ‘lasten’ verschilt daarbij sterk, zowel tussen bestuurslagen als

²⁹ Schaik, L. van and M. Keating (2008), *The coherence dilemma in EU development policy*.

tussen sectoren. En hoewel de burger met regelmaat wordt genoemd toont de case dat het in de uitwerking vaak gaat over bedrijven. Dit zijn kwesties die zich voordoen in de uitvoering.

Om de doelstellingen te realiseren zal wezenlijke invloed in de dagelijkse beleidsprocessen bereikt moeten worden (bijvoorbeeld om te voorkomen dat administratieve lasten ‘voor bedrijven en burgers’ verwordt tot enkel ‘voor bedrijven’). Op het microniveau van het beleid, de beleidsprocessen, zullen de beleidsambities vertaald moeten worden in beleidskeuzes. De uitdaging die hierbij speelt voor horizontale doelstellingen, zoals administratieve lasten voor burgers, is dat het om verschillende beleidsterreinen gaat. Hier moet van buitenaf dus ook op gecontroleerd worden.

Het macro beleid komt van de ministeries die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van administratieve lasten in den brede, en administratieve lasten voor burgers in het bijzonder. In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor dit onderwerp bij de staatssecretarissen van de ministeries van Economische Zaken, van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het thema administratieve lasten voor burgers is belegd binnen de Programmadirectie Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid (DRI) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Binnen de EU werken de ministeries en diensten van de meer dan twintig lidstaten samen in het EUPAN. Het micro beleid concentreert zich echter niet tot deze actoren, maar speelt ook in beleidsprocessen in alle andere sectoren. Om een horizontale doelstelling te incorporeren in alle relevante beleidsprocessen, moeten de verantwoordelijke actoren ook kunnen interveniëren buiten het eigen beleidsterrein.

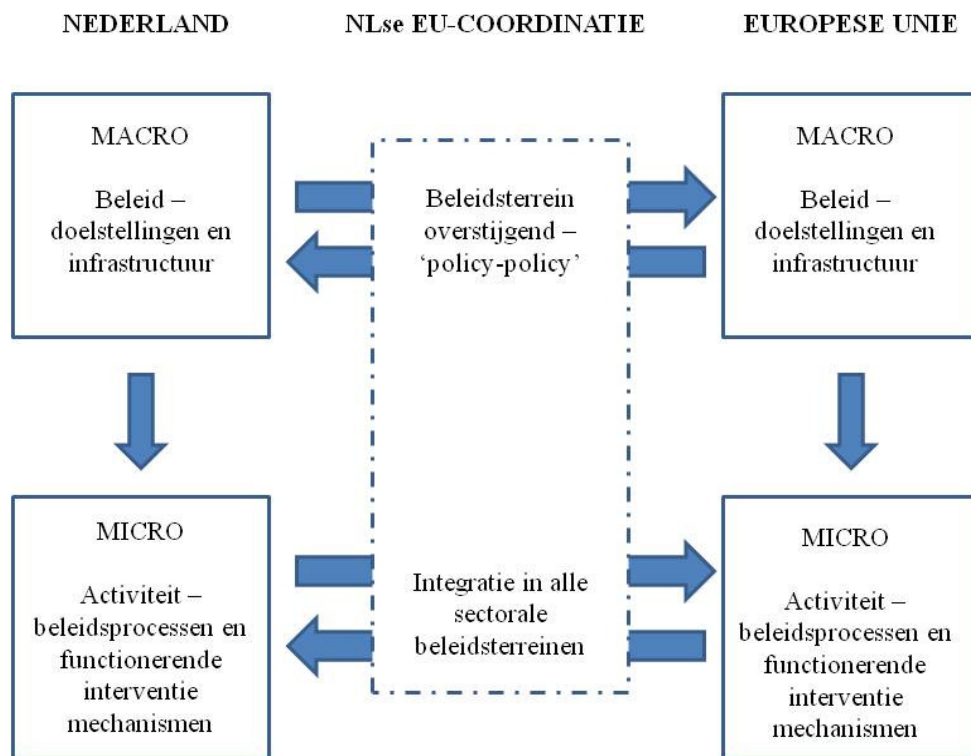
Zoals gesteld past dit onderzoek binnen het huidige tijdsgewricht. De beleidslijnen komen steeds helderder te staan, zowel binnen Nederland als op Europees niveau. Het doordringen in de Europese beleidsprocessen zal meer vergen dan alleen geaccepteerde beleidsambities. Verder zal het ook meer vergen dan alleen nopen tot nadenken over het beïnvloeden van de sectoren waar dit nodig is.

1.4 Opzet van het onderzoek

Voor dit onderzoek is gekozen voor een institutionele benadering waarbij de Europese en de Nederlandse beleidsvormingsprocessen, procedures, doelstellingen en actoren worden onderzocht. Vervolgens wordt geanalyseerd hoe het Nederlandse beleidskader (doelstellingen, actoren en processen) aansluit bij het Europese beleidskader en de manier waarop het Nederlandse EU beleid wordt gecoördineerd. Zoals hierboven beargumenteerd is het van belang om binnen deze bestuurslagen het macro en het micro niveau van elkaar te scheiden. De nationale beleidsbeïnvloeding

ligt op het snijvlak tussen de twee bestuurlijke systemen en is relevant op macro en micro niveau. De opzet van het onderzoek is in tabel 1 schematisch weergegeven.

Figuur 1.



Met betrekking tot de better regulation agenda van de EU en horizontale doelstellingen is aangegeven door de Commissie dat er ‘practical steps’ nodig zijn. Dit onderzoek probeert deze te identificeren met het oog op verdere (Europese) discussie omtrent afstemmen van ambities en capaciteiten. Het onderzoek tracht de onderzoeksvragen zoals gesteld in de opdrachtbrief te beantwoorden. Het onderzoek begint daarom met de vraag aangaande de doelstellingen rond administratieve lasten voor burgers (zie onderzoeksvraag 1 beneden). Hoofdstuk 2 schetst het macro kader van de aanpak van administratieve lasten voor burgers in Nederland en op EU niveau. Dit zal tonen in hoeverre de Nederlandse ambities breed gedragen worden en parallel lopen met de Europese ambities, oftewel in hoeverre de Nederlandse en Europese beleidslogica op elkaar aansluiten. Dit zal ook bepalen in welke mate beïnvloeding nodig is om dit te laten corresponderen in de toekomst.

De rest van het onderzoek spits zich toe op de bestuurlijke vragen. Hoofdstuk 3 expliciteert de relevante bestuurlijke uitdagingen verbonden aan horizontale beleidsdoelstellingen zoals administratieve lasten voor burgers (onderzoeksvraag 2). Onderzoeksvraag 3 is gericht op de relevante

Nederlandse en Europese bestuurlijke systemen rond lastenverlichting, welke worden beschreven in de hoofdstukken 4 en 5. In hoofdstuk 6 wordt de coördinatie van het Nederlandse standpunt in de EU beschreven. Er wordt daarbij tevens gekeken of het Nederlandse instrumentarium aansluit bij het Europese niveau en of er interventie mogelijk is als het een horizontale doelstelling zoals administratieve lasten voor burgers betreft op zowel Nederlands als Europees niveau.

De opdrachtbrief die ten grondslag ligt aan dit onderzoek vraagt “een diagnose van de Europese bestuurlijke systemen die relevant zijn om de Europese plannen rond administratieve lasten voor de burger uit te voeren.” De nadere onderzoeksvragen zijn als volgt:

1. Wat zijn de gewenste doelstellingen rond lastenverlichting voor de burger – Europees en nationaal?
2. Voor wat betreft de in ontwikkeling zijnde Europese AL-B agenda, welke bestuurlijke uitdagingen horen hierbij?
3. Hoe zien de bestuurlijke systemen rond (bestuurlijke) lastenverlichting eruit?
4. Hoe verhouden de punten 2 en 3 zich tot elkaar? Deze vraag levert de uiteindelijke diagnose van de doelstellingen in vergelijking met de capaciteiten.

De beschrijvingen van de Europese en Nederlandse bestuurlijke systemen maken de weg vrij om de meerlaagse bestuurlijke uitdagingen te leggen naast de capaciteiten in het Europese multilevel bestuurlijke systeem (Onderzoeksvraag 4). De bevindingen van het onderzoek en de aanbevelingen zijn gevat in hoofdstuk 7. Ook worden hier onderzoeksvragen geformuleerd voor eventueel vervolgonderzoek. Om de complexiteit van overlappende beleidsprocessen niet te vergroten, is er voor gekozen niet tevens de relevantie van de medeoverheden mee te nemen. In overleg met de opdrachtgever is gekozen om de thematiek niet uitdiepend te werken aan de hand van een case, omdat een enkele gevalstudie zou leiden tot té beleidsspecifieke inzichten.

In plaats daarvan worden bepaalde aspecten van de meerlaagse bestuurlijke Europese realiteit geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld: herziening richtlijn energieprestaties van gebouwen. De richtlijn energieprestaties van gebouwen is één van de meest in het oogspringende voorbeelden van administratieve lasten voor burgers die direct afkomstig is van het Europese niveau. Aangezien het hierbij gaat om de herziening van een bestaande richtlijn zijn de gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers inzichtelijk, en waren de betrokkenen voor de behandeling alert op dit aspect. Er is specifiek gekozen voor een dossier waar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet eerstverantwoordelijk is. Het voorbeeld illustreert hoe administratieve lasten voor burgers in de beleidsprocessen mee kan worden genomen, in dit geval zonder directe betrokkenheid van de coördinatoren van administratieve lasten voor burgers, en zonder onderscheid tussen bedrijven en

burgers. De case is te vinden in Annex 1. De bevindingen uit de case zijn waar relevant verwerkt in het rapport.

Voor dit onderzoek is in eerste instantie geput uit materiaal omtrent horizontale beleidsdoelstellingen en, meer specifiek, het administratieve lastenverlichting beleid gericht op burgers. Tevens zijn interviews afgenomen met EU coördinatoren in diverse departementen en anderszins betrokken ambtenaren.

2 Administratieve lasten voor burgers in het Nederlandse en Europese beleid

In dit hoofdstuk worden de Nederlandse en Europese aanpak van administratieve lasten van burgers naast elkaar gelegd. In de eerste paragraaf wordt de achtergrond van het Nederlandse beleid van administratieve lastenvermindering voor burgers geschetst. De doelstellingen en aanpak worden in kaart gebracht in de tweede paragraaf. In de derde paragraaf komt naar voren welke mechanismen, of infrastructuur, door Nederland is opgezet om deze doelstellingen te verwezenlijken. Hierbij wordt ook specifieke aandacht besteed aan het ‘EUPAN Learning Team on Administrative Burdens to Citizens’, een werkgroep binnen een bestaand Europees netwerk dat is ingesteld op initiatief van Nederland. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt de aandacht verlegd naar het Europese beleid. In paragraaf 2.4 wordt het Europese beleid gericht op het verminderen van administratieve lasten (voor bedrijven) toegelicht en de plaats van burgers als thema binnen het Europese beleid besproken. Tenslotte worden de Nederlandse en Europese benaderingen vergeleken en conclusies getrokken in de afsluitende paragraaf.

2.1 Beleidskader: Nederland en de administratieve lasten voor burgers

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is er een kentering in de wijze waarop de overheid en de private sfeer zich tot elkaar verhouden. De ontwikkeling heeft een weerslag onder ander op het gebied van wetgeving. Er is in de samenleving en binnen de overheid bewustzijn ontstaan dat regels naast de gevolgen die zij beogen, ook onbedoelde lasten met zich mee kunnen brengen.³⁰ Zo betoogt de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) al sinds 1999 dat het concurrentievermogen van bedrijven sterk beïnvloed wordt door het regulerende optreden van de overheid.³¹ Met het aantrekkelijke perspectief dat door de neveneffecten te reduceren, het concurrentievermogen van Nederlandse bedrijven verbeterd zou worden, is sinds het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) gewerkt aan lastenreductie.³² De benadering gericht op het bedrijfsleven is in de daaropvolgende kabinetten geïntensiveerd en is ontwikkeld tot het huidige beleid van kwantitatieve en kwalitatieve bestrijding van regeldruk. Administratieve lasten werden daarbij gedefinieerd als “dat specifieke deel van de bedrijfskosten dat direct gemoeid is met het voldoen aan (de eisen van) wet- en regelgeving.”³³

³⁰ Voermans (2008), ‘De Sisyphussteen van de administratieve lasten: Het Nederlandse lastenreductiebeleid van de kabinetten Balkenende’.

³¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the Netherlands*.

³² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009), *Better regulation in the Netherlands*, p. 19.

³³ Voermans (2008), ‘De Sisyphussteen van de administratieve lasten: Het Nederlandse lastenreductiebeleid van de kabinetten Balkenende’, p. 39. In: Regiegroep Regeldruk (2008), *Met en is weten II, Handleiding voor het*

De Nederlandse aanpak van administratieve lasten voor bedrijven heeft internationaal navolging gekregen en heeft de aanpak op het Europese niveau bespoedigd en beïnvloed. De OESO betitelde de Nederlandse aanpak in 2007 als het “world leading model for dealing with regulatory reform.”³⁴ De aanpak heeft een aantal specifieke aspecten.³⁵ Zo worden de kosten berekend aan de hand van het voor dit doel ontwikkelde standaardkostenmodel (Standard Cost Model – SCM). De aanpak omvat verder het vooraf inschatten van de administratieve lasten voor bedrijven in voorgenomen nieuwe wetgeving door bijvoorbeeld de bedrijfseffectentoets. Vermindering van administratieve lasten, nalevingskosten en regeldrukverhogende regelgeving binnen alle departementen wordt gemonitord door de Regiegroep Regeldruk, een projectdirectie van de ministeries van Financiën en Economische Zaken met 42 medewerkers. Daarnaast zijn er coördinerende afdelingen binnen elk ministerie opgezet en een onafhankelijke adviescollege voor de toetsing administratieve lasten (Actal) (zie hoofdstuk 4).

2.2 Doelstellingen Nederlands beleid administratieve lasten voor burgers

Vanaf 2003 is door kabinet Balkenende II (2003-2006) de focus van het reductieprogramma uitgebreid naar andere doelgroepen dan enkel bedrijven, waaronder burgers. Administratieve lasten voor burgers werden daarbij gedefinieerd als “de kosten die de burger maakt om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten.”³⁶ De administratieve lasten hebben betrekking op het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Deze kosten zijn te meten in door de burger bestede tijd (uitgedrukt in uren) en gemaakte ‘out-of-pocket expenses’ (de kosten direct verbonden aan informatieverplichtingen aan de overheid, zoals portokosten, reiskosten en de kosten van een notaris – uitgedrukt in euro’s).³⁷

Het administratieve lasten reductieprogramma van Balkenende II is onderdeel van het actieprogramma Andere Overheid en valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het kabinet stelt een kwantitatieve doelstelling van 25% lastenreductie voor

definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven wordt de definitie “Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid” gegeven.

³⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development (2007), *Cutting red tape: Comparing administrative burdens across countries*.

³⁵ Voermans (2008), ‘De Sisyphussteen van de administratieve lasten: Het Nederlandse lastenreductiebeleid van de kabinetten Balkenende’, p. 38-39.

³⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Werkmap Administratieve Lasten Burger*, tab 2, p. 3.

³⁷ Ibid.

burgers ten opzichte van de peildatum van 31 december 2002.³⁸ Om zicht te krijgen op de bestaande administratieve lasten voor burgers op deze peildatum is een nulmeting verricht. Hierbij wordt besloten het standaardkostenmodel voor bedrijven in aangepaste vorm te gebruiken, het standaardkostenmodel burgers ('SCM citizens'). In plaats van een algehele nulmeting naar administratieve lasten voor burgers op alle beleidsterreinen gaat men uit van een variatie op het Pareto-principe, namelijk dat 20% van de regelingen leiden tot 80% van de lasten.³⁹ Deze 20% inventarisatie wordt door alle ministeries afzonderlijk uitgevoerd, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzocht daarnaast de lasten op andere bestuursniveaus.⁴⁰ Uit deze metingen komt op peildatum 31 december 2002 een totaal aan gekwantificeerde lasten van 112 miljoen uur per jaar en 1,3 miljard euro out-of-pocket expenses.⁴¹

Uit de nulmeting kwam ook naar voren dat specifieke groepen meer worden benadeeld dan anderen. Het ging hierbij om chronisch zieken, gehandicapten, ouderen, uitkeringsgerechtigden, vrijwilligers en werklozen. Een andere uitkomst is dat het grootste gedeelte van de lasten (zowel in tijd en kosten) wordt veroorzaakt door de rijksoverheid, in plaats van decentrale overheden. Ook worden de wetten bepaald die voor burgers het meest irritant zijn.⁴² Elk ministerie heeft vervolgens een eigen programma opgesteld om de eigen reductiedoelstelling te verwezenlijken.

De eerste resultaten van het administratieve lasten voor burgers reductieprogramma worden in mei 2006 gepresenteerd, die voorspellen dat de doelstelling van 25% reductie voor eind 2007 gehaald gaat worden.⁴³ De val van Kabinet Balkenende III in november 2006 veroorzaakt een vertraging waardoor dit doel eind 2007 niet wordt gehaald. Er wordt echter wel gesteld dat het doel alsnog in 2011 zou kunnen worden gehaald.⁴⁴

Na 2006 wordt door het kabinet Balkenende IV besloten het administratieve lasten voor burgers reductieprogramma voort te zetten, zij het op een andere wijze. Het kabinet Balkenende IV noemt de verbetering van dienstverlening en de aanpak van regeldruk nadrukkelijk in pijler 6 van haar

³⁸ Ministerie van Algemene Zaken (2003), *Meedoen, Meer Werk, Minder regel. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, p. 4.

³⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Werkmap Administratieve Lasten Burger*, tab 6, p. 2.

⁴⁰ *Kamerstukken II 2003-2004*, 29362, nr. 17, Plan van aanpak Administratieve Lastenreductie Burgers, p. 7.

⁴¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009), *Better regulation in the Netherlands*, p. 70.

⁴² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Werkmap Administratieve Lasten Burger*, tab 6, p. 4.

⁴³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Voortgangsrapportage administratieve lasten voor burgers: De burger centraal*.

⁴⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009), *Better regulation in the Netherlands*, p. 70.

beleidsprogramma 2007-2011. Het beleidsprogramma omvat ook een top tien van knelpunten van administratieve lasten voor burgers.⁴⁵

Het programma Regeldruk en Administratieve Lastenvermindering (REAL) is gericht op het bereiken van merkbare resultaten voor burgers, professionals en medeoverheden. De focus wordt, naast de bestaande kwantitatieve aanpak, verbreed naar een kwalitatieve methode (beleving van lasten i.p.v. alleen meetbare lasten). Voor deze kwalitatieve aanpak werden de top tien van de meest irriterende lasten voor burgers geïdentificeerd⁴⁶ en ‘life analysis’⁴⁷ en ‘roadmaps’⁴⁸ voor contact tussen burger en overheid gemaakt. Dit past ook in het beleidsprogramma van kabinet Balkenende IV en het streven naar “een dienstbare overheid stelt burgers centraal en is een organisatie waarin burgers zich herkennen.”⁴⁹ Het programma omvat ook andere burgergerichte oplossingsrichtingen zoals e-governance, interbestuurlijke bestuursakkoorden, de Kafka-brigade en andere ‘burger’-websites.⁵⁰ Daarnaast blijft de 25% reductiedoelstelling ten opzichte van 2002 overeind, wordt de reductiedoelstelling niet aangescherpt en worden de administratieve lasten voor burgers niet opnieuw gemeten.⁵¹

In het aanvullend beleidsakkoord van voorjaar 2009 is afgesproken het proces middels een versnellingsagenda te verkorten, om de doelstellingen al eind 2010 te halen.⁵² Dit moet gaan gebeuren middels extra geld en mankracht. In april 2010 wordt gerapporteerd dat de doelstelling voor de vermindering van administratieve lasten voor burgers in tijdsbesteding is gehaald met een netto reductie van 25,5%. De voorspelling is dat deze reductie eind 2011 30,7% zal zijn. De out-of-the-pocketkosten zijn in april 2010 met 22,2% verminderd. Het ziet er nu naar uit dat dit eind 2011 uit zal

⁴⁵ Ministerie van Algemene Zaken (2007), *Samen werken samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, p.79.

⁴⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Werkmap Administratieve Lasten Burger*, tab 6, p. 4.

⁴⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009), *Better regulation in the Netherlands*, p. 72.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 71.

⁴⁹ Ministerie van Algemene Zaken (2007), *Samen werken samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, p. 73.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld <www.regeldruk.nl> (Meldpunt regeldruk en administratieve lasten voor burgers, professionals in de openbare sector en medeoverheden); <www.minderregelsmeerservice.nl> (Gemeentelijke aanpak administratieve lasten en betere dienstverlening); <www.casusadoptie.nl> (Methode voor ambtenaren om beleid én organisatie te richten op de praktijk); <www.kafkabrigade.nl> (Opsporen van overbodige bureaucratie vanuit het perspectief van de direct betrokken burgers); <www.minderadministratievelasten.nl> (Te volgen denkstappen voor vermindering regeldruk bij voorgenomen regelgeving); <www.minbzk.nl/real> (Regeldrukprogramma BZK);.

⁵¹ Actal (2009), *Vermindering Regeldruk: Visie 2009 en Jaarverslag 2008*.

⁵² *Kamerstukken II 2009 - 2010*, 29362, nr. 157. Brief staatssecretaris over voortgang aanpak knelpunten dienstverlening voor de burgers, p. 1; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Aanvullend beleidsakkoord: Betere dienstverlening met minder regeldruk: Versnellingsagenda 2009-2010*.

komen op 24,7%.⁵³ Dit is wel iets minder dan de gestelde doelstelling van 25%. Of de val van kabinet Balkenende IV in februari 2010 het realiseren van deze doelstelling in gevaar brengt, is onduidelijk.

Naast de Nederlandse beleidsdoelstellingen voor het verminderen van administratieve lasten voor burgers, is met name onder Balkenende IV ook actief ingezet op internationale aansluiting. Zo zijn er internationale seminars georganiseerd, is een aparte werkgroep binnen een bestaand netwerk opgericht en zijn bilaterale contacten aangehaald. Een van de resultaten van de bilaterale contacten is het 'akkoord van Hazeldonk' waarin Nederland en België zich committeren tot het uitwisselen van 'best practices' en een gezamenlijk optreden op het Europese niveau.⁵⁴

2.3 Nederlandse mechanismen tegen administratieve lasten voor burgers

Vanaf het kabinet Balkenende IV valt het administratieve lasten voor burgers-programma onder de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ondersteund door het cluster Regeldruk en Administratieve Lastenvermindering (REAL).⁵⁵ REAL bestaat uit 18 medewerkers verdeeld over drie sectoren: nationaal/internationaal, gemeenten en publieke sector. Om de medewerking van alle ministeries te bewerkstelligen heeft elk ministerie een administratieve lasten voor burgers coördinator. Deze coördinator neemt zitting in de Interdepartementale Commissie Reductie Administratieve Lasten (ICRAL), het interdepartementale coördinatorenoverleg reductie administratieve lasten, onder voorzitterschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Uit de interviews komt naar voren dat deze commissie zich voornamelijk bezig houdt met het macro-niveau, namelijk de resultaten van de reductietargets van administratieve lasten voor burgers, zoals geformuleerd per ministerie in de statistieken. Lopende dossiers worden niet gemonitord en komen enkel als illustratie ter sprake.

Binnen REAL zijn twee medewerkers deeltijds bezig met ministerraadadvisering. Wanneer in een geagendeerde conceptwetswijziging voor de ministerraad (of ambtelijk voorportaal, of onderraad) geen aandacht besteed wordt aan de mogelijke administratieve lasten voor burgers, dan neemt de medewerker REAL contact op met de betreffende dossierhouder. Wanneer het dossier zich reeds in de fase van onderraden bevindt, neemt de REAL medewerker contact op met de medewerker van het Secretariaat-Generaal van BZK die belast is met de betreffende onderraad. Wanneer het dossier voorligt op het niveau van de ministerraad, dan wordt een 'administratieve lasten voor burgers'-punt

⁵³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Eindrapportage Dienstverlening, regeldruk en informatiebeleid*, 22 april 2010, Brief gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, p. 2.

⁵⁴ Akkoord van Hazeldonk (2006), *Nederland en België trekken samen ten strijde tegen onnodige administratieve lasten van de overheid*.

⁵⁵ De Regiegroep Regeldruk houdt zich, ook na de verbreding van het Nederlandse administratieve lastenprogramma in 2003 enkel met administratieve lasten voor bedrijven bezig.

aan de ministerraadadviesing toegevoegd. In de interviews wordt gesignaleerd dat REAL het laatste half jaar tot jaar minder vaak heeft moeten ingrijpen in de ministerraadadviesing. Hiermee wordt bedoeld dat administratieve lasten voor burgers vaker reeds verwerkt is in het voorstel. Het is onduidelijk of dit komt doordat het ‘tussen de oren’ zit of dat het een andere reden heeft.

Voor de inschatting van de aanwezigheid van administratieve lasten voor burgers wordt voornamelijk afgegaan op het oordeel van Actal. Wanneer een verwijzing naar het Actal advies ontbreekt, wordt hier op gewezen. Ook komt het voor dat, bij het stelselmatig uitblijven van adviesaanvragen, Actal zelf een brief stuurt aan de verantwoordelijk bewindspersoon om te wijzen op het belang van de toets. De taken en bevoegdheden van Actal zijn vanaf 1 januari 2005 uitgebreid met de toetsing van administratieve lasten voor burgers.⁵⁶ De toets van Actal bij voorgenomen regelgeving richt zich enkel op de kwantificeerbare administratieve lasten voor burgers.

Een van de succesindicatoren van het administratieve lasten voor burgers-programma is de mate waarin administratieve lasten voor burgers een automatische overweging is in de voorbereiding van nieuw beleid en regelgeving. In andere woorden of er een interdepartementale cultuurverandering is gevat. Het vaststellen of deze cultuurverandering tot stand is gekomen valt buiten het bereik van dit onderzoek. Wel komt uit de interviews komt het beeld naar voren dat een relatief kleine groep binnen de departementen intensief betrokken is bij administratieve lasten voor burgers. Administratieve lasten voor burgers zou wel omarmd zijn in het regelgevingsproces (bij juristen), maar niet in het beleidsproces (bij beleidsmedewerkers).

De cultuurverandering en omarming zijn bij uitstek van belang omdat de ingestelde mechanismen⁵⁷ projectgebonden zijn. Er wordt voorzien dat zij in 2010 of 2011 opgeheven zullen worden. Het is aan het nieuwe kabinet om te besluiten of bestaande instanties gecontinueerd worden en/of van andere taakopvattingen of bevoegdheden worden voorzien.

De inspanningen van REAL op het Europese niveau richten zich op het monitoren van hoofdlijnen uit Europa, en het zoeken van aansluiting van het thema administratieve lasten voor burgers bij deze hoofdlijnen. Getracht wordt het onderwerp ‘burgers’ op de Europese agenda te krijgen. Daarnaast wordt de Commissie specifiek benaderd om te wijzen op problemen die grensoverschrijdende Europese burgers ervaren (met name in het vrij verkeer van personen en vrije vestiging), en tevens worden hiervoor oplossingen aangedragen. REAL speelt tevens een rol in het EUPAN Learning Team.

⁵⁶ ‘Besluit van 4 februari 2005, houdende wijziging van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten in verband met de taakuitbreiding met administratieve lasten voor burgers (Besluit taakuitbreiding ACTAL met administratieve lasten burgers)’ (2005).

⁵⁷ DRI/REAL, Actal, maar ook Regiegroep Regeldruk.

2.3.1 EUPAN Learning Team

In november 2007 heeft het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een internationaal seminar ‘What a relief!’ georganiseerd. Dit had als doel om administratieve lastenverlichting voor burgers op de internationale agenda te krijgen binnen het bredere kader van verbeterde dienstverlening door de overheid. Het onderwerp kreeg aandacht binnen het European Public Administration Network (EUPAN). Als gevolg werd in 2008 binnen het EUPAN netwerk een horizontaal Learning Team opgericht voor onderwerpen als administratieve lastenverlichting. Binnen EUPAN is het Learning Team gerelateerd aan het e-government network en het Innovative Public Services Group (IPSG). Het ‘Learning Team on Administrative Burdens to Citizens’ kan vanaf haar oprichting op de interesse van 16 landen rekenen, deze interesse is nu uitgegroeid naar 25. Het doel van het Learning Team is enerzijds “to look into methodologies to benchmark, bench learn and exchange European best practices in the field of reducing administrative burdens for citizens with special focus on high impact administrative burdens,” en anderzijds “to exchange experience and gain practical knowledge to measure burdens and to identify possible improvements and actions for simplification.”⁵⁸ Het Learning Team komt 2 à 3 keer per jaar bij elkaar. Het team deelt onderzoeken en publicaties en heeft een eigen website.⁵⁹ Het netwerk wordt gesponsord door het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het secretariaat is roulerend, hoewel enkele taken (website en mailinglist) wel onderhouden worden door REAL.

Het Learning Team is opgericht voor een korte termijn, maar het wordt gecontinueerd vanwege de belangstelling vanuit de leden. In een recente publicatie worden de nationale benaderingen van de 25 landen op het gebied van administratieve lasten voor burgers vergeleken.⁶⁰ Alle genoemde landen in deze publicatie hebben beleid dat gerelateerd is aan lastenverlichting voor burgers. De interpretatie en gekozen methodiek kan echter sterk afwijken.

Uit de interviews komt geen duidelijk beeld naar voren van de wijze waarop EUPAN de versnellingsagenda van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan bevorderen. Tevens is niet geheel duidelijk op welke wijze het Learning Team benut kan worden om administratieve lastenverlichting binnen de Europese Unie op de agenda te krijgen,⁶¹ of welke andere doelstellingen het netwerk kan stimuleren. In eerdere fases van de beleidsontwikkeling heeft REAL

⁵⁸ Kootstra J. and Rem, P. (2008), *Learning team administrative burdens for citizens: Report on national approaches*, p. 2.

⁵⁹ <www.whatarelieff.eu>

⁶⁰ Kootstra J. and Rem, P. (2008), *Learning team administrative burdens for citizens: Report on national approaches*.

⁶¹ Wel is er in zomer 2008 een EUPAN learning team inbreng in de consultatie over de nieuwe impact assessment guidelines geweest, zie hoofdstuk 5.

kunnen leren van de meer kwalitatieve benaderingen die in andere landen gekozen werden. Zo zijn de life analyses, roadmaps en het ‘customer journey mapping’⁶² hieraan ontleend.

2.4 Beleidskader: De Europese Unie en de administratieve lasten voor burgers

De burger heeft niet altijd voorop gestaan in de ontwikkeling van Europese samenwerking vanaf half twintigste eeuw. Met het ontstaan van de interne markt zijn er vier vrijheden (het vrije verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal), waarbij het vrije verkeer van personen directe gevolgen heeft voor grensoverschrijdende burgers. Sinds het Verdrag van Maastricht bestaat er een Europese Unie, met Unieburgers.⁶³ Deze Unieburgers zijn tegelijkertijd nog steeds (en in eerste plaats) burgers van de verschillende lidstaten en hebben toen niet direct de gevolgen van dit nieuwe burgerschap gemerkt. Op Europees niveau zijn enkele programma’s ingesteld om burgerschap te ontwikkelen en promoten. Dit krijgt pas echt prioriteit nadat Franse en Nederlandse kiezers zich in referenda in meerderheid tegen het Grondwettelijk Verdrag hebben uitgesproken.

Het Plan-D (democratie, dialoog en debat) werd opgetuigd om actief meer inspraak van de burger te bewerkstelligen, wat leidde tot “Een agenda voor de burger, Concrete resultaten voor Europa.”⁶⁴ In deze mededeling zegt de Commissie toe zich verder te zullen inspannen om concrete resultaten voor de Europese burgers te verwezenlijken, onder andere op het gebied van de interne markt, het vrij verkeer van personen goederen en diensten, het bevorderen rechten en garanties, het scheppen van nieuwe banen en het garanderen van onderlinge solidariteit. Ook belooft de Commissie het subsidiariteitsbeginsel te respecteren, bureaucratie terug te dringen en meer openheid en verantwoordingsplicht ten toon te spreiden. Deze aandacht voor de burger is lastig te vertalen naar een aanpak van administratieve lasten waar burgers mee worden geconfronteerd. Onder het kopje ‘terugdringen van bureaucratie’ wordt weliswaar gesproken over het vereenvoudigen van bestaande wetgeving en meer gebruik maken van effectbeoordelingen binnen een gemeenschappelijk project om “meer inspanningen [te] leveren om het leven voor bedrijven en burgers eenvoudiger te maken.”⁶⁵ Deze voornemens worden nergens concreet in verband gebracht met de noodzaak tot het verminderen van administratieve lasten voor burgers.

⁶² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009), *Better regulation in the Netherlands*, p. 71-72.

⁶³ Verdrag betreffende de Europese Unie (1992), *Artikel A en B*; zie ook: Hoeksma, J.A. (2009), *De EU als Unie van burgers en lidstaten, Naming and Defining the European Union*.

⁶⁴ Commissie (2006), *Een agenda voor de burger: Concrete resultaten voor Europa*.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 9.

Anders dan via de logica van burgerschap en de Europese Unie, biedt het better regulation programma van de Europese Commissie (zie hoofdstuk 1) wel aanknopingspunten voor het reduceren van administratieve lasten voor burgers.⁶⁶ Better regulation voor de Commissie staat voor het streven naar vereenvoudiging, beperking van de administratieve lasten en effectbeoordeling op EU-niveau. Dit moet plaatsvinden op basis van nauwere samenwerking met de lidstaten om ervoor te zorgen dat beginselen voor betere regelgeving in de hele EU door alle regelgevers consistent worden toegepast; en de bevordering van de constructieve dialoog tussen belanghebbenden en alle regelgevers op EU en nationaal niveau.⁶⁷

Het beperken van administratieve lasten is één van de speerpunten in het better regulation programma. Deze aanpak met het standaardkostenmodel, het kwantificeren van bestaande lasten en het instellen van een reductiedoelstelling is grotendeels geïnspireerd op de aanpak van het administratieve lastenverlichting voor bedrijven van Nederland en enkele andere lidstaten. Anders dan de Nederlandse aanpak – die in 2003 is verbreed naar andere doelgroepen – blijft de EU benadering in de praktijk vooralsnog gericht op bedrijven.

Verder is het moeilijk om de verschillende definities van administratieve lasten op elkaar aan te laten blijven sluiten. De alinea hierboven geeft aan dat de reductiedoelstelling geïnspireerd is op de Nederlandse aanpak. Hier wordt de Nederlandse definitie geüpload. Er bestaat echter ook het gevaar voor definitieverschillen in Nederland en de EU, oftewel dat de Europese definitie niet wordt gedownload. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een brief van Actal aan de staatssecretaris voor Financiën als antwoord op een nieuwe aanpak voor vermindering van de regeldruk: ‘Ten derde merken wij op dat de definitie van administratieve lasten door de wijzigingen niet meer geheel aansluit bij de definitie die in Europees verband wordt gehanteerd. Juist op het moment dat deze als een Europese standaarddefinitie wordt ontwikkeld.’⁶⁸

2.4.1 Europese mechanismen tegen administratieve lasten

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1999) is de Commissie wel gehouden “er terdege rekening mee te houden dat alle lasten, zij het financiële of administratieve, voor de Gemeenschap, nationale regeringen, lokale overheden, bedrijfsleven en burgers tot een minimum moeten worden beperkt en evenredig moeten zijn met het te bereiken doel.”⁶⁹ Het inschatten van deze

⁶⁶ Council of the European Union (2005), *Better regulation – inter-institutional common approach to impact assessment – adoption*; Council of the European Union (2006), *Better regulation – handling of impact assessments*.

⁶⁷ <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm>.

⁶⁸ Actal (2008), *Advies methodiek en nulmeting administratieve lasten*, p. 2.

⁶⁹ Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten (1997), *Punt 9 in het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiareits- en evenredigheidsbeginsel*.

lasten heeft de Commissie vervolgens ingevoegd in haar ‘impact assessment guidelines’ en simplificatie-inspanningen.

De Commissie heeft dan ook gesteld een gemeenschappelijk model te ontwikkelen voor het inschatten van administratieve verplichtingen van ondernemingen, overheidsinstanties, vrijwilligers én burgers.⁷⁰ Bij het opstellen van dit gemeenschappelijke model in 2005 wordt vastgesteld dat uit Nederlandse inschattingen blijkt dat er geen significante administratieve lasten voor burgers uit de EU afkomstig zijn, en worden politieke en methodologische overwegingen genoemd als redenen om burgers niet als aparte doelgroep mee te nemen in de Europese administratieve lasten verlichting aanpak.⁷¹ In een voetnoot wordt nog wel gemeld dat “dit niet in de weg [staat] aan initiatieven van de Commissie om de administratieve lasten voor burgers, overheidsinstanties en/of vrijwilligersorganisaties te beperken.”⁷² Burgers zijn wel opgenomen in de EU definitie van administratieve lasten: “Administratieve kosten zijn kosten die bedrijven, vrijwilligersorganisaties, overheidsinstanties en burgers maken om aan hun wettelijke verplichtingen inzake informatieverstrekking over hun activiteiten (of productie) aan de overheid of aan particulieren te voldoen. Zij verschillen van nalevingskosten, die het resultaat zijn van generieke wettelijke eisen, zoals de kosten die worden veroorzaakt door de ontwikkeling van nieuwe producten of productieprocessen die voldoen aan nieuwe sociale en milieunormen.”^{73 74} Dit heeft zich tot dusver nog niet gematerialiseerd in concrete initiatieven.

De aanpak van administratieve lasten voor bedrijven heeft echter wel tot concrete acties geleid. Nieuwe voorstellen worden door middel van een inschatting van de administratieve lasten (en kosten) in de impact assessments gewogen op effecten voor bedrijven. Daarnaast heeft de Commissie een actieprogramma voor het verminderen van administratieve lasten (voor bedrijven) gepresenteerd.⁷⁵ Dit programma is door de Europese Raad van maart 2007 bevestigd.⁷⁶ In dit actieprogramma is de focus

⁷⁰ Commission (2005), *Outline of the proposed EU common methodology and report on the pilot phase (April-September 2005)*, p. 10 - 11.

⁷¹ Ibid., “The capacity of the model to assess administrative costs put on citizens was not tested because no EU measure in preparation or being reviewed for simplification between April and September would impose or imposes direct costs on citizens. It was reported that the general assessment of costs put on citizens in the Netherlands did not reveal any significant burden of EU origin. The first step would therefore be to identify EU legislation imposing (direct) costs on citizens and see if that cost is substantial. It would then be useful to see if putting a different value on the time required from EU citizens depending on their place of residence is politically too sensitive or if the crude but simple option described here above could also be used at EU level. *These points need to be further examined.*” (italics in originele tekst)

⁷² Commissie (2006), *Meten van administratieve kosten en verminderen van administratieve lasten in de Europese Unie*, p. 9 - 10.

⁷³ <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/glossary_en.htm#_g_admin_costs>.

⁷⁴ Commission (2005), *Outline of the proposed EU common methodology and report on the pilot phase (April-September 2005)*, p. 4.

⁷⁵ Commissie (2009), *De administratieve lasten in de Europese Unie verlagen: Bijlage bij de derde strategische evaluatie van betere regelgeving*.

⁷⁶ Council of the European Union (2007), *Presidency conclusions of the Brussels European Council*.

van het administratieve lasten programma gericht op het bedrijfsleven. Burgers en andere doelgroepen komen enkel in de definitie van administratieve lasten voor, niet in concrete acties. Het actieprogramma omvat een reductiedoelstelling van 25% in 2012. Het actieprogramma bestempelt 13 prioritaire sectoren waarbinnen deze reductie gerealiseerd moet gaan worden. Dit reductietarget is niet te vergelijken met de Nederlandse reductiedoelstellingen, aangezien de Europese doelstelling niet netto is.

Buiten de aandacht die eraan wordt besteed binnen de instellingen is er in de zomer van 2007 een High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens opgericht. Deze groep wordt voorgezeten door Edmund Stoiber (ook wel Stoiber Groep genoemd).⁷⁷ De groep geeft advies over administratieve lastenverlichting (voor bedrijven) op basis van suggesties van consultants, internet consultaties en lokale workshops in de lidstaten; ze adviseert de Commissie desgevraagd over methodologische kwesties naar aanleiding van het actieprogramma; en geeft (indien nodig) suggesties voor aanvullende onderdelen van bestaande wetgeving om op te nemen in de EU-brede meetinspanningen.⁷⁸ Hoewel de groep bestaat uit stakeholders uit verschillende sectoren waaronder milieu en sociaal terrein, richt het huidige mandaat zich alleen op administratieve lasten voor het bedrijfsleven.⁷⁹

2.5 Conclusie

Het verminderen van administratieve lasten voor burgers is een van de speerpunten van het regeringsbeleid sinds 2003. Waar de focus in de periode 2003-2006 sterk gericht was op het reduceren van kwantificeerbare lasten, heeft de beleving van lasten voor burgers (kwalitatief) vanaf 2007 ook veel aandacht gekregen. Zowel op het gebied van bestede tijd, als op het gebied van gemaakte kosten is in Nederland een aanzienlijke netto lastenverlichting doorgevoerd.

In Europa heerst echter een andere dynamiek. De Europese burgers is meer en meer in de spotlight komen te staan op het Europese niveau. De EU benadert de burger echter vooral als inwoner van de EU in plaats van als klant van de EU. Verschillende geïnterviewden zien een reflex in Europa dat Europese regelgeving vanzelfsprekend tot verbeteringen voor de burger leidt. Dit gebeurt ofwel direct door het vrij verkeer te promoten of de Europese burgers afdwingbare rechten toe te kennen, ofwel indirect door meer werkgelegenheid, milieubescherming, voedselveiligheid et cetera af te dwingen. De

⁷⁷ Commission (2007), Commission decision of 31 August 2007 setting up the High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/admin_costs_en.htm#>.

EU heeft weinig directe contacten met burgers in de vorm van directe informatieverplichtingen tussen de Europese burger en de Europese bestuurslaag (uitzonderingen zijn bijvoorbeeld subsidies waar privé-personen voor in aanmerking kunnen komen zoals ERASMUS). Administratieve lasten voor burgers worden daarmee vaak als een *contradictio in terminis* gezien. Hoewel de Commissie verdragsrechtelijk gebonden is de administratieve lasten van haar beleid tot een minimum te beperken óók voor burgers, heeft dit niet geleid tot een inschattingen van deze lasten in de effectbeoordelingen (impact assessments) die de Commissie uitvoert tijdens de ontwikkeling van beleid.

Hoewel het horizontale thema van administratieve lasten op beide niveaus leeft, zijn er verschillende definities. De Europese definitie richt zich op administratieve lasten verlichting voor bedrijven en heeft de doelgroepenbenadering van Nederland (inclusief administratieve lasten voor burgers) nog niet volledig omhelsd. Daarnaast bestaat op beide niveaus een verschil tussen de kwantitatieve en kwalitatieve benadering: meetbaar of merkbaar. Maar zelfs ook op het niveau van de kwantitatieve administratieve lasten verlichting voor bedrijven worden verschillende definities gebruikt op het Europese en Nederlandse niveau. Zo worden in Nederland informatieverplichtingen aan derden niet meer meegerekend als administratieve lasten voor bedrijven, terwijl deze verplichting in Europa nog wel deel uit maakt van de berekeningen van administratieve lasten voor bedrijven.

Naast verschillende invalshoeken en verschillende definities, kunnen vraagtekens gezet worden bij de noodzaak voor een Europese nadruk op administratieve lasten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2009 een ‘quickscan’ laten uitvoeren naar Europese regelgeving met een substantiële hoeveelheid aan administratieve lasten voor burgers en professionals.⁸⁰ Uit de quickscan blijkt dat “slechts een kleine hoeveelheid wetgeving uit Brussel extra tijd of kosten meebrengt voor grote groepen burgers” en er “gedetailleerde regelgeving [bestaat] die informatieverplichtingen oplegt aan kleine, specifieke doelgroepen voor grensoverstijgende activiteiten.”⁸¹

Doordat de politieke kaders en logica’s op EU en Nederlands niveau nog zo verschillend zijn, is het des te belangrijker om de bestuurlijke vereisten en kenmerken van beide niveaus te kennen.

⁸⁰ Regioplan beleidsonderzoek (2009), *Quickscan administratieve lasten uit Europa voor burgers en professionals*.

⁸¹ *Ibid.*, p. 41. zie ook: *Kamerstukken II 2009-2010*, 29362, nr. 157, Brief staatssecretaris over voortgang aanpak knelpunten dienstverlening voor de burgers, p. 18.

3 Administratieve lasten voor burgers als bestuurlijke uitdagingen NL-EU: De permanente meerlagige interventie

In dit hoofdstuk wordt geschetst welke bestuurlijke uitdagingen het verwezenlijken van een horizontale doelstelling, zoals administratieve lasten voor burgers, in een multi-actor en meerlaags systeem met zich mee brengt. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden de uitdagingen die gepaard gaan met horizontale doelstellingen op Europees niveau aan het licht gebracht. De specifieke consequenties in de vorm van beleidsuitdagingen voor administratieve lastenvermindering voor burgers, worden in de tweede paragraaf uiteengezet. Er is hierbij specifiek aandacht voor de bestuurlijke vereisten en uitdagingen op macro en micro niveau. Het hoofdstuk sluit met paragraaf 3.3 af met een conclusie over de bestuurlijke uitdagingen voor administratieve lasten voor de burger.

3.1 De toenemende horizontale Europese beleidsvoornemens

Lastenreductie voor burgers is een multi-actor en multi-level-coördinatie uitdaging. Administratieve lasten voor burgers is een horizontale beleidsdoelstelling. Het einddoel wordt alleen bereikt wanneer politici en het ambtelijke apparaat in hun uiteindelijke beslissingen de doelstellingen in verschillende beleidsterreinen op elkaar afstemmen. Ook de administratieve lasten voor burgers die voortvloeien uit het EU niveau worden behandeld in vakraden zoals de Energieraad, de Transportraad en in de Landbouw- en Visserijraad. Administratieve lastenverlichting voor burgers noodzaakt dus tot coördinatie aangezien het een horizontaal onderwerp is dat de verschillende beleidsterreinen overstijgt. Lastenreductie voor burgers presenteert zich daarom als een multi-actor en multi-level-coördinatie uitdaging.

Over dit soort uitdagingen moet niet lichtvaardig gedacht worden. Met de ontwikkeling van horizontale beleidsdoelstellingen volgend uit beleidsprincipes als ‘better regulation’ en ‘good governance’ is er een hele serie van horizontale beleidsdoelstellingen verheven tot officieel EU beleid. Het gaat onder andere over de integratie van consequenties van Europees beleid voor de verschillende regio’s; gelijke behandeling voor mannen en vrouwen; integratie van milieubeleid in andere sectoren; sociale impact; administratieve lasten voor bedrijven; subsidiariteit en proportionaliteit, etc. Dit heeft onder meer geleid tot grootschalige projecten zoals het Luxemburg proces (gericht op terugdringen sociale ongelijkheid),⁸² de Lissabon strategie (met als doel om de EU tot de meest concurrerende

⁸² Council of the European Union (1997), *Presidency conclusions of the Luxembourg Extraordinary European Council on Employment*.

markt in de wereld te maken),⁸³ en het Cardiff proces (behelst twee projecten: een gericht op sociale ongelijkheid en de andere gericht op het integreren van milieubeleid in de vakraden).⁸⁴ De successen op deze terreinen zijn echter over het algemeen (zeer) teleurstellend.⁸⁵

Hetzelfde kan gezegd worden over de implementatie van ‘policy-policy’,⁸⁶ zoals het invoeren van impact assessments in het EU beleidsvormingsproces met als doel de beleidskwaliteit te verhogen (een horizontale beleidsdoelstelling) door betere informatie en consultaties. In de praktijk blijken ook de successen van het Europese impact assessment systeem al jaren tegen te vallen.⁸⁷ Impact assessments worden wel meer en meer opgesteld en gebruikt binnen de Commissie – zij het met wisselend succes in de verschillende sectoren – maar de invloed van de assessments op het uiteindelijke beleid is moeilijk aantoonbaar.

Kortom, er is veel voortgang gemaakt in het formuleren van horizontale beleidsdoelstellingen en beleidsprincipes. Het waarmaken van deze voornemens is echter gestuit op uitdagingen op het gebied van multi-actor en multi-level-coördinatie.

3.2 Beleidsuitdagingen van administratieve lasten voor burgers

Alvorens in te gaan op de analyse van de bestuurlijke capaciteiten die er voor administratieve lasten voor burgers zijn op nationaal niveau, op EU niveau en op het snijvlak van nationaal en EU niveau (de Nederlandse EU coördinatie en de ‘tussensfeer’)⁸⁸ is het belangrijk om helder te krijgen wat precies de bestuurlijke uitdagingen zijn die horen bij een horizontale doelstelling zoals administratieve lasten voor burgers.

⁸³ Council of the European Union (2000), *Presidency conclusions of the Lisbon Extraordinary European Council*.

⁸⁴ Council of the European Union (1998), *Presidency conclusions of the Cardiff European Council*; Commission (1998), *Partnership for integratin: a strategy for integrating the environment into EU policies*.

⁸⁵ Zie hoofdstuk 1 voor referenties. Zie ook: Kohler-Koch, B. and B. Rittberger (2007), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*; Schout, A. and A. Jordan (2010), ‘The ‘Old’ and the ‘New’ Governance in the EU: Different Instruments, but the same administrative capacities?’.

⁸⁶ Term ontleend aan: Schout, A. (2009), ‘Organizational learning in the EU’s multi-level governance system’, p. 1131. In hetzelfde artikel wordt met een citaat uit; Radaelli, C. (2007), ‘Whither better regulation for the Lisbon agenda?’, p. 191; dit soort beleid gedefinieerd als ‘a type of meta-regulation because of its emphasis on standards and rules which, instead of governing specific sectors or economic actors, steer the process of rule formulation, adoption, enforcement, and evaluation’.

⁸⁷ Wilkinson, D. (1995), *Approaches to Integrating the Environment into Other Sectoral Policies: An Interim Evaluation of Experience in the European commission and Parliament*; Commission (2002), *Communication on impact assessment*; The Evaluation Partnership (TEP) (2007), *Evaluation of the Commission’s Impact Assessment System*; Schout, A. and A. Jordan (2010), ‘The ‘Old’ and the ‘New’ Governance in the EU: Different Instruments, but the same administrative capacities?’.

⁸⁸ In hoofdstukken 4, 5 en 6.

Uit de analyse van de bestuurlijke systemen (hoofdstukken 4, 5 en 6) – en aansluitend bij inzichten uit andere EU studies – kan gedestilleerd worden welke uitdagingen dit met zich meebrengt en aan welke voorwaarden de invulling van het bestuurlijke systeem dient te voldoen. Om een horizontale beleidsdoelstelling te realiseren moeten verschillende bestuurlijke uitdagingen worden overwonnen. Deze uitdagingen liggen zowel op het macro als op het micro niveau.

3.2.1 Bestuurlijke uitdagingen en vereisten op macro niveau

Het macro niveau is hierbij gevat in het formuleren van de beleidsdoelstelling, de bijbehorende politieke commitment gedurende alle fases van het proces en het inrichten van de benodigde structuur. Dit vereist inspanningen op twee te onderscheiden niveaus: nationaal en Europees.

Voorbeelden van inspanningen op nationaal macro niveau:

- Het vastleggen van doelstellingen in het coalitieakkoord;
- Het vastleggen van doelstellingen in het beleidsprogramma voor de kabinetsperiode;
- Het koppelen van de beleidsdoelstelling aan de begrotingscyclus;
- Het instellen van een mechanisme voor het vroegtijdig inschatten van de gevolgen van nieuwe voorstellen op de horizontale beleidsdoelstellingen in een effectbeoordeling;
- Het instellen van een aparte eenheid die toeziet op het bereiken van de doelstellingen;
- Dit gecombineerd met het instellen van contactpersonen op alle andere departementen;
- Verzekeren van politiek commitment voor de horizontale beleidsdoelstelling, ook in de parlementaire behandeling.

Voorbeelden van inspanningen op Europees macro niveau:

- Expliciete aandacht voor de beleidsdoelstelling door de Europese Raad. Hierbij gaat het om beleidsformulering en om het monitoren ('what gets measured, gets done'⁸⁹);
- Directe verantwoordelijkheid voor de horizontale beleidsdoelstelling bij de vakraden;
- De integratie van de horizontale beleidsdoelstelling in het werkprogramma van de Europese Commissie;
- Het opstellen van een actieprogramma voor het realiseren van de horizontale beleidsdoelstelling;
- De integratie van de horizontale beleidsdoelstellingen in het systeem van de impact assessment, zodat de gevolgen van nieuwe voorstellen op de horizontale beleidsdoelstelling vooraf wordt ingeschat;
- Het oprichten van een netwerk van lidstaten die de beleidsdoelstelling incorporeren en uitdragen op Europees niveau;
- Voortdurende aandacht van het Europees Parlement, ook in hun eigen werkzaamheden.

⁸⁹ Peters, T. and R. Waterman (1982), *In Search of Excellence*.

3.2.2 Bestuurlijke uitdagingen en vereisten op micro niveau

Buiten de vraag of de case illustratief is, komt erin naar voren dat de doelstelling van administratieve lasten reductie voor regelgeving uit de Europese Unie veel inspanningen met zich mee brengt. Zoals bij veel dossiers waar administratieve lasten voor burgers spelen, zijn het geen BZK dossiers. De dossiers spelen zich af op Europees niveau. Indien nodig vereisen sommige dossiers daarom een interventietaak vanuit BZK. De uitdagingen van het incorporeren van nationale doelstellingen op Europees niveau worden hiermee ook blootgelegd.

Om het dossier pro-actief en tijdig te kunnen beïnvloeden moeten de werkplanning van de Commissie worden gescreend op voorstellen met mogelijke administratieve lasten voor burgers. Idealiter zouden deze dossiers al worden opgemerkt in de fase dat de Commissie een groenboek aankondigt. Zowel binnen het Nederlandse vakministerie verantwoordelijk voor het onderwerp van het groenboek, als binnen REAL, dient het dossier al op de radar te staan. Op deze manier kan het betrokken sector directoraat-generaal (DG) worden gevoed met informatie over de mogelijke gevolgen voor Nederland, ook op het gebied van administratieve lasten voor burgers. Bij de Nederlandse reactie op het groenboek, gecoördineerd in de BNC, wordt deze inzet bevestigd en aangegeven dat Nederland dit ook in de Raadsfase van het eventuele voorstel van belang zal vinden. Hetzelfde herhaalt zich bij een eventueel witboek. Wanneer de Commissie experts uitnodigt om een bijdrage te leveren aan de beleidsvorming op het sectoronderwerp, zouden deze al op de hoogte moeten zijn van de Nederlandse doelstelling van administratieve lasten reductie voor burgers. Wanneer in het werkprogramma van de Commissie het daadwerkelijke schrijven van het voorstel geagendeerd staat, zou dit vanuit Nederland opgemerkt moeten worden om vervolgens het belang van administratieve lasten reductie tijdens het schrijfproces nader te onderstrepen.

Nederland kan tijdens het schrijfproces kwantitatieve informatie leveren ten behoeve van de ‘roadmap’,⁹⁰ al dan niet in samenwerking met de andere lidstaten uit het EUPAN netwerk. Ook de impact assessment van de Commissie kan op die manier van betrouwbare informatie uit de lidstaten worden voorzien. Het betreffende vakministerie en REAL kunnen samen, via de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PV), kabinetsleden van Commissarissen benaderen om te verzekeren dat administratieve lasten voor burgers worden meegenomen in de politieke besluitvorming in de Commissie. Andere EUPAN-leden kunnen hetzelfde doen bij ‘hun’ Commissarissen. Tijdens de raads werkgroepen, comités, Coreper en de Raad, benadrukt het vakministerie de administratieve lasten verlichting doelstelling en komt met concrete tekstvoorstellen

⁹⁰ Zie voor een beschrijving van de Europese beleidsprocessen hoofdstuk 5.

die administratieve lasten kwantitatief verminderen. Ook in het Europees Parlement worden de relevante europarlementariërs gewezen op dit aspect van de Nederlandse inbreng.

Zoals uit de bovenstaande beschrijving blijkt vergt het micro niveau een ander type inspanning. Deze is niet gericht op het formuleren van beleid, maar hoofdzakelijk op de screening van alle nieuwe initiatieven⁹¹. Het gaat dan om screenen op mogelijke gevolgen voor de horizontale beleidsdoelstellingen, zoals administratieve lasten voor burgers. Dit kan het beste in een zo vroeg mogelijke fase van het proces gedaan worden.⁹² Het monitoren (en waar nodig interveniëren) van het voorbereidings- en besluitvormingsproces is gebaseerd op het criterium van coherentie van de inhoud van het voorstel met de nationale doelstellingen voor administratieve lasten voor burgers.

Deze taken zijn bijzonder arbeidsintensief. Het screenen van agenda's en het voortdurend volgen van en interveniëren op onderwerpen die vallen onder andere ministeries kost veel tijd en energie. Daarbij, deze taken worden vaak vermeden omdat ambtenaren zware werklasten hebben en het volgen van beleid in andere sectoren veelal wordt ervaren als 'dubbel werk'. Bij de coördinatie van horizontale onderwerpen ontkom je echter niet aan 'dubbel werk'.

3.2.3 Voorbeelden van bestuurlijke uitdagingen in de toekomst

Indien een horizontale beleidsdoelstelling gesteld is op het Europese niveau dienen inspanningen te worden verricht op Europees en op nationaal niveau, maar ook op macro en micro niveau. Op het Europese niveau is administratieve lastenverlichting voor burgers echter nog niet tot doelstelling verheven. Hieronder wordt vooruit gekeken wat het streven naar administratieve lastenverlichting voor burgers aan bestuurlijke capaciteiten in zou kunnen houden op nationaal en Europees niveau.

3.2.3.1 Nationale bestuurlijke uitdagingen

Voorbeelden van inspanningen van de eerstverantwoordelijke unit op nationaal niveau:

- Eerst verantwoordelijke unit nationaal screent de voorzitterschapagenda, Commissie beleidsstrategie, Commissie werkprogramma, Commissie roadmaps voor aanleveren van nationale informatie ten behoeve van de impact assessments;

⁹¹ Methodiek voor bestaande wet- en regelgeving (de zogenaamde 'stock') valt buiten de bereik van dit onderzoek, evenals de implementatie, uitvoering en handhaving.

⁹² Dit aangezien een nieuw initiatief nog de grootst mogelijke veranderingkansen heeft vroeg in het proces, zie ook: Hall, P. (1993), 'Policy paradigms, social learning and the state'; Pedler, R. and R. van Schendelen (1994), *Lobbying the EU*.

- Ook dienen de inspanningen van de unit te bestaan uit het screenen van dossiers vanuit Nederland richting het Europese niveau (zie bijvoorbeeld de raadsagenda's uit de Staat van de Unie,⁹³ betrokkenheid BNC);
- Intervenieren in de deze agenda's wanneer nodig;
- Het screenen van genomen afzonderlijke initiatieven op mogelijke gevolgen voor administratieve lasten voor burgers;
- Een functionerend mechanisme voor het vroegtijdig inschatten van de betreffende impact van nieuw beleid op administratieve lasten voor burgers op nationaal én EU niveau is hierbij behulpzaam. Er moet dan wel gescreend en evt. geïnterveneerd worden om te bewaken dat de toets op administratieve lasten voor burgers op een juiste manier wordt toegepast;
- Individuele dossiers dienen gemonitord te worden gedurende het gehele voorbereidings- en besluitvormingsproces;
- Het intervenieren in dit proces wanneer administratieve lasten voor burgers niet (voldoende) wordt meegenomen;
- Het actief informatie vragen van andere departementen en het Europese niveau, geven van feedback en zichtbaar zijn, tijdens het gehele proces;
- Binnen de eerstverantwoordelijke unit nationaal moet er voldoende coördinerende personele capaciteit zijn om deze Europese screeningstaken en interventietaken te kunnen uitvoeren.

Voorbeelden van inspanningen van de andere departementen op nationaal niveau;

- De bereidheid bij de andere departementen om de administratieve lasten voor burgers doelstellingen te incorporeren in de eigen EU dossiers;
- De bereidheid bij andere departementen om zowel informatie te delen over de eigen werkplanning als informatie te delen over de lopende EU dossiers.

Voorbeelden van algemene vereisten van het nationale systeem:

- Wanneer het intervenieren niet leidt tot het gewenste resultaat moet een probleemoplossend mechanisme de discussie tussen de prioriteit van de ene horizontale beleidsdoelstelling naast de andere (eventueel sectorspecifieke) doelstelling kunnen beslechten. Dit roept concreet vragen op over de mate waarin Buitenlandse Zaken de informatieprocessen faciliteert, pro-actief agendeert en doeltreffend kan intervenieren in geval van problemen. Dit is reeds lange tijd een bron van discussie in de Nederlandse EU coördinatie (zie hoofdstuk 6);
- Het gehele proces van coördinatie tussen de verschillende beleidsterreinen dient – gezien de tijdsinspanning die het nu reeds vergt – zo efficiënt mogelijk te zijn.

⁹³ *Kamerstukken II 2009-2010, 32125, nr. 2 Bijlage, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2009-2010.*

De bovenstaande inspanningen van Nederlandse zijde kunnen al deels worden ondernomen door Nederland om de administratieve lasten voor burgers afkomstig uit Europese regelgeving terug te dringen. Deze coördinatie-inspanningen zullen echter pas tot wasdom kunnen komen wanneer de doelstelling van administratieve lastenreductie voor burgers in de verschillende lidstaten en op Europees niveau breed worden gedragen (het macro-niveau). Wanneer de beleidsdoelstelling geformuleerd is, moeten op Europees niveau ook de benodigde capaciteiten op micro-niveau worden ontwikkeld. Het gaat daarbij om de onderstaande capaciteiten.

3.2.3.2 Europese bestuurlijke uitdagingen

Voorbeelden van inspanningen van de eerst verantwoordelijke unit binnen de Commissie:

- Het bestaan van een eerstverantwoordelijke unit binnen de Commissie, die door zichzelf en anderen als zodanig herkend wordt;
- Het screenen van voorzitterschapagenda's, Commissie beleidsstrategie, Commissie werkprogramma, Commissie roadmaps voor aanleveren van informatie ten behoeve van de Commissie impact assessments;
- Het interveniëren in deze agenda's wanneer nodig;
- Het screenen van genomen afzonderlijke initiatieven op mogelijke gevolgen voor administratieve lasten voor burgers, bijvoorbeeld door betrokkenheid in de impact assessment steering group;
- Een functionerend mechanisme voor het vroegtijdig inschatten van de betreffende impact van nieuw beleid op administratieve lasten voor burgers op EU niveau is hierbij behulpzaam (het impact assessment systeem), al moet er gescreend en indien nodig geïntervenieerd worden om te bewaken dat de toets op administratieve lasten voor burgers op een juiste manier wordt toegepast.
- Individuele dossiers dienen gemonitord te worden gedurende het gehele voorbereidings- en besluitvormingsproces;
- Het interveniëren in dit proces wanneer administratieve lasten voor burgers niet (voldoende) wordt meegenomen;
- Het actief informatie vragen aan lidstaten en andere DGs, feedback geven en zichtbaar zijn, tijdens het gehele proces;
- Binnen de eerstverantwoordelijke unit moet voldoende coördinerende personele capaciteit zijn om deze screeningstaken en interventietaken te kunnen uitvoeren.

Voorbeelden van inspanningen van de andere DGs binnen de Commissie:

- De betrokkenheid van andere DGs is een uitdaging aangezien deze vaak geen tijd hebben en zelf andere interesses en sectorale doelstellingen hebben om aan te voldoen;
- Een bereidheid bij de andere sectoren om administratieve lasten voor burgers doelstellingen te incorporeren in hun eigen beleidsprocessen, naast hun eigen sectorale doelstellingen;

- De andere DG's moeten echter ook bereid zijn om informatie te delen met betrekking tot de eigen werkplanning en ook bereid zijn om informatie te delen op de lopende dossiers.

Voorbeelden van algemene vereisten van het Europese systeem:

- Wanneer het interveniëren niet leidt tot het gewenste resultaat moet een probleemoplossend mechanisme de discussie tussen de prioriteit van de ene horizontale beleidsdoelstelling naast de andere (eventueel sectorspecifieke) doelstelling kunnen beslechten.
- Het gehele proces van coördinatie tussen de verschillende beleidsterreinen dient – gezien de tijdsinspanning die het nu reeds vergt – zo efficiënt mogelijk te zijn.

Het is voor de lidstaten belangrijk te realiseren dat de vereisten op micro niveau niet in zijn totaliteit kunnen worden opgepakt door de Europese Commissie. Ten eerste komt de Commissie pas in actie als zij verzekerd is van politieke commitment vanuit de Raad (door de afzonderlijke lidstaten). Daarnaast heeft de Commissie om effectbeoordelingen uit te voeren inzage nodig in de feitelijke omstandigheden en gevolgen van het beleid van de afzonderlijke lidstaten. Hierover bestaat binnen de Commissie grote informatiehonger. Ook kampt de Commissie met een gebrek aan personele capaciteit als het gevolg van de weigering van de lidstaten meer budget vrij te maken voor personele groei binnen de Commissie.

3.3 Conclusie

De analyse van de bestuurlijke uitdagingen voor het realiseren van horizontale beleidsdoelstellingen zoals administratieve lasten voor burgers toont de macro en micro eisen aan beleid op het nationale en Europese niveau. Wat naar voren komt is dat vooral de implementatie op het niveau van de beleidsprocessen – het micro niveau – veel werk kost voor betrokken partijen. Dit houdt ook veel 'dubbel werk' in. Dit is inherent aan het realiseren van een horizontale beleidsdoelstelling als administratieve lasten voor burgers. Om aan deze uitdagingen te kunnen voldoen dient pro-actief gewerkt te worden (op basis van werkplanning); de werklust kan worden gespreid door actief samen te werken in een netwerk van andere lidstaten (EUPAN); hierbij dienen prioriteiten te worden gesteld; en tenslotte dient de coördinatie efficiënt te verlopen.

4 Het bestuurlijke systeem van Nederland op rijksniveau

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse bestuurlijke systeem belicht. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, zal deze analyse zich enkel richten op het niveau van de rijksoverheid. Een volledige beschrijving van het niveau van decentrale overheden zou dit onderzoek disproportioneel compliceren en naar verwachting weinig toevoegen aan de onderzoeksbevindingen. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden de bredere kaders, met name het regeerakkoord en de begrotingscyclus, behandeld. De beleidsprocessen op het niveau van de Nederlandse rijksoverheid worden in de tweede paragraaf aan de orde gesteld. Hierin wordt extra aandacht besteed aan Actal, het adviescollege toetsing administratieve lasten. Tenslotte wordt in de derde paragraaf stil gestaan bij nieuwe ontwikkelingen in het Nederlands systeem, te weten het integraal afwegingskader.

4.1 Bredere kaders en werkplanning

Het Nederlandse wetgevings- en beleidsproces wordt vormgegeven binnen een rijksbreed overkoepelend kader in de vorm van een coalitieakkoord. De werkplanning en jaaragenda's worden hieruit afgeleid en ingepast in de begrotingscyclus.

4.1.1 Coalitieakkoord

Het coalitieakkoord, ook wel regeerakkoord genoemd, bestaat uit beleidsdoelen en begrotingsdoelen van een nieuw kabinet. Het akkoord is het fundament voor de samenwerking binnen een coalitieregering en vormt de basis voor het kabinetsbeleid in die kabinetsperiode. De omvang en detailniveau is afhankelijk van de mate waarin coalitiepartijen zich aan elkaar en ministers zich aan partijen willen binden.⁹⁴ Een kort coalitieakkoord op hoofdlijnen laat ruimte over voor de coalitiepartijen in het parlement om een meer dualistische politiek te voeren. Dit voordeel is tegelijkertijd ook een nadeel: aangezien het nog veel kwesties onbeslist laat, kan dit binnen de politiek en de ambtenarij voor veel onduidelijkheid en dus mogelijk getouwtrek en conflict zorgen.⁹⁵

Het kabinet Balkenende IV vindt zijn fundament in het coalitieakkoord 'Samen werken, samen leven' dat dateert van 7 februari 2007.⁹⁶ Honderd dagen later presenteerde Balkenende IV een nadere uitwerking van het coalitieakkoord: het beleidsprogramma 2007-2011.⁹⁷

⁹⁴ Andeweg, R.B., G.A. Irwin (2009), *Governance and Politics of the Netherlands*, p. 129.

⁹⁵ Zie ook: Timmermans, A., R.B. Andeweg (2000), 'The Netherlands: Still the Politics of Accommodation?' .

⁹⁶ 'Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie' (2007), 53 p.

⁹⁷ Ministerie van Algemene Zaken (2007), *Samen werken samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Koninklijke De Swart, 2007, 84 p.

Het coalitieakkoord en het beleidsprogramma zijn per departement vertaald naar concrete jaarplannen, werkprogramma's of beleidsagenda's.⁹⁸ Het verschilt per ministerie of deze jaarplannen openbaar zijn en of er informatie is over de wijze waarop dit binnen het departement wordt doorgevoerd. Er is een sterke verbinding tussen de beleidsvoornemens en de departementale begrotingen en beleidsagenda's zoals gepresenteerd in het kader van de begrotingscyclus.

Zoals gesteld, is het coalitieakkoord het belangrijkste kader in het Nederlandse bestuurlijke systeem. Onvoorziene gebeurtenissen na het aantreden van een kabinet kunnen echter tot aanpassingen van de afspraken nopen. Dit gebeurde tijdens kabinet Balkenende IV toen de coalitiepartijen naar aanleiding van de financiële en economische crisis, op 25 maart 2009 tot een aanvullend beleidsakkoord 'Werken aan toekomst' kwamen.⁹⁹

4.1.2 Begrotingscyclus

De invulling en uitwerking van beleidsdoelen is mede afhankelijk van de economische ontwikkelingen. De rijksbegroting bestaat uit deelbegrotingen van de afzonderlijke ministeries en wordt ieder jaar op Prinsjesdag door de minister van Financiën gepresenteerd. Samen met de Miljoenennota – een algemene toelichting op de rijksbegroting – zijn dit de kabinetsplannen voor het volgende jaar.

Voorafgaand aan de presentatie op Prinsjesdag vindt op alle departementen een proces van voorbereiding plaats.¹⁰⁰ Het ministerie van Financiën heeft hierin het voortouw, en begint al veertien maanden voor het betreffende begrotingsjaar (oktober N-2) met de voorbereiding. Na een intensief proces van interdepartementaal overleg gaan de rijksbegroting en Miljoenennota voor advies naar de Raad van State (uiterlijk 1 september N-1).

Na het aanbieden van de rijksbegroting en Miljoenennota aan de Tweede Kamer (derde dinsdag in september N-1) begint de parlementaire behandeling: de algemene en financiële beschouwingen (september/oktober N-1). Tijdens deze debatten wordt er over de grote lijnen van het regeringsbeleid voor het aankomende jaar gesproken. Dit kan nog tot aanpassingen in de beleidsdoelstellingen en begrotingen leiden. In de daaropvolgende maanden (oktober, november en december N-1) worden de begrotingsvoorstellen van de afzonderlijke ministeries in de Kamer behandeld.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Economische Zaken (2007), *Vooruitblik 2008*, 13 p.; Ministerie van Economische Zaken (2008), *Vooruitblik 2009*, 32 p.

⁹⁹ Ministerie van Algemene Zaken (2009), *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'*, 20 p.

¹⁰⁰ Zie ook: <<http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Begrotingsproces>>.

Na het vaststellen van de voorstellen begint de begrotingsuitvoering. De Kamer krijgt inzicht in de begrotingsuitvoering op drie vaste momenten: de Voorjaarsnota (mei N), die kan naar aanleiding van nieuwe gegevens belangrijke beleidswijzigingen bevatten; de Miljoenennota (derde dinsdag september N) die naast plannen voor volgend jaar ook gegevens over begrotingsuitvoering van het lopende jaar bevat; en tenslotte de Najaarsnota (november/december N).

Na controle door de Algemene Rekenkamer wordt in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (en de jaarverslagen van alle ministeries) teruggeblikt op het afgelopen begrotingsjaar (de derde woensdag in mei N+1). Deze dag van de financiële verantwoording van de rijksoverheid, ‘woensdag gehakt dag’, zou een politiek moment van financiële en beleidsmatige verantwoording moeten garanderen, al bestaat er ongenoegen over het functioneren hiervan.¹⁰¹

De kern van zowel de begroting als het jaarverslag bestaat uit de beleidsagenda en de beleidsartikelen. De beleidsagenda is het meest politieke onderdeel en gaat vooral in op de hoofdlijnen van het voorgenomen beleid voor het komende jaar: de beleidsprioriteiten. De beleidsartikelen omvatten een bepaald beleidsterrein. Bij ieder beleidsartikel moet duidelijk gesteld zijn wat de doelstellingen van het beleid zijn, welke instrumenten gebruikt worden of welke activiteiten verricht worden om het beleid te realiseren en hoeveel geld daarvoor nodig is. Dit alles volgens de logica van VBTB: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording.¹⁰²

4.2 Beleidsprocessen Nederlandse rijksoverheid

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is gesteld, is de regulerend vermogen van overheden sinds de jaren tachtig van de twintigste eeuw ter discussie komen te staan.¹⁰³ Bij het opstellen van een wetswijziging of nieuwe regeling is de eerste stap een reflectie tot de noodzaak voor nieuwe regelgeving. In de ‘aanwijzingen voor de regelgeving’ is geformuleerd wanneer welk regelgevingsinstrument wanneer gebruikt dient te worden.¹⁰⁴

Bij veel nieuwe initiatieven is het duidelijk welk ministerie hoofdverantwoordelijk, en dus ‘schrijvend’, is en welke departementen betrokken zijn. Het Nederlandse bestuurlijke systeem kent een vergaande vorm van departementale autonomie. Naast deze traditie bestaat ook de traditie om te polderen. Nieuwe initiatieven worden, vaak nog voor ontplooid te zijn, besproken met gevestigde

¹⁰¹ <<http://www.verantwoordingsdag.nl>>

¹⁰² <http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/VBTB/Introductie_en_evaluatie_VBTB>.

¹⁰³ Zie paragraaf 2.1.

¹⁰⁴ ‘Circulaire van de Minister-President 18 november 1992, Aanwijzingen voor de regelgeving’ (2005).

belanghebbenden. Niet zelden zijn nieuwe ideeën afkomstig uit het veld. Vormen van inspraak of publieke consultatie zijn niet formeel vastgelegd en dit proces is nog in ontwikkeling.

Het interdepartementaal overleg in de voorbereidende fases van nieuwe voorstellen is wel vastgelegd: “Bij de voorbereiding van regelingen worden de onderdelen van andere ministeries betrokken die bemoeienis hebben met het te regelen onderwerp of een onderdeel daarvan of met onderwerpen die door de regeling worden geraakt.”¹⁰⁵ Ook zijn er verschillende interdepartementale toetsmomenten ingebouwd om er zorg voor te dragen dat het schrijvende departement ook (neven)effecten van toekomstig beleid en regelgeving kan overzien. Zodra het voornemen tot regelgeving bekend is, moet het toetsingsproces in gang worden gezet. Een vroegtijdige inschatting van de effecten biedt mogelijkheden tot heroverweging van het beleid en voorkomt dat later in het wetgevingsproces alsnog moet worden teruggekomen op eerder gemaakte keuzes. Zo bestaat het Meldpunt Voorgenomen Regelgeving – een samenwerkingsverband van de ministeries van Economische Zaken, VROM en Justitie – met een vaste toetsingsstructuur: de bedrijfseffectentoets (effecten voor het particuliere bedrijfsleven, de sociaal-economische ontwikkeling en de marktwerking)¹⁰⁶, de milieueffectentoets (gevolgen voor het milieu), de uitvoerbaarheids- en de handhaafbaarheidstoets.¹⁰⁷ Daarnaast heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een checklist ontwikkelt voor relevantie van voorgenomen maatregelen voor decentrale overheden.¹⁰⁸ In totaal zijn er op verschillende momenten in het proces meer dan honderd interdepartementaal geldende toetsen, hulpmiddelen, handleidingen, kabinetsstandpunten etc.¹⁰⁹

De Actal-toets is afwijkend in dit rijtje aangezien zij wordt uitgevoerd door een extern adviescollege. Nog voor de Actal-toets plaatsvindt wordt er tussen de dossierhouder van het verantwoordelijke ministerie en Actal op informele basis informatie uitgewisseld. Actal neemt het dossier alleen in behandeling als het voorstel aan de advieswaarden voldoet. In principe dient alle voorgenomen wet- en regelgeving met gevolgen voor de administratieve lasten van bedrijven en/of burgers aan Actal ter toetsing worden voorgelegd. Een uitzondering op deze algemene regel is voorgenomen wet- en regelgeving met een toe- of afname van minder dan € 10.000,- aan administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Voorgenomen wet- en regelgeving met gevolgen voor de administratieve lasten van burgers moeten altijd aan Actal worden voorgelegd. Ook subsidieregelingen moeten – vanwege hun specifieke karakter – altijd aan Actal worden voorgelegd.^{110 111}

¹⁰⁵ ‘Circulaire van de Minister-President 18 november 1992, Aanwijzingen voor de regelgeving’ (2005), p.101.

¹⁰⁶ <www.bedrijfseffectentoets.nl>

¹⁰⁷ Ministerie van Justitie (2003), *Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets*.

¹⁰⁸ ‘Circulaire van de Minister-President 18 november 1992, Aanwijzingen voor de regelgeving’ (2005), p.100.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* vergaderjaar 2009 – 2010, 31731, nr. 6, Informatie over het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving, p. 2.

¹¹⁰ <<http://www.actal.nl/pagina/Selecteren/9297/nl/>>.

Wanneer een voorstel in conceptversie gereed is – en aan de bovenstaande adviesvoorwaarden voldoet – wordt het naar Actal gestuurd voor de Actaltoets. Actal brengt vervolgens alleen advies op basis van eigen uitgangspunten: wanneer de wijziging van wet- of regelgeving niet is voorzien van een kwantificering; wanneer de kwantificering geen ex ante berekening van de totale administratieve lastendruk op basis van het standaardkostenmodel betreft; wanneer er onvoldoende aandacht is besteed aan de gevolgen voor de administratieve lastendruk.¹¹² Het advies wordt gestuurd naar verantwoordelijke bewindspersoon en de staatssecretarissen die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van administratieve lasten – de staatssecretarissen van Economische Zaken, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies wordt na verzending van het bijbehorende voorstel aan de Tweede Kamer gepubliceerd op de website van Actal.

Het standaardkostenmodel voor burgers berekent de administratieve lasten voor burgers, zoals hierboven genoemd. Zij gebruiken hierbij de rijksbrede definitie die is opgesteld. Er bestaat echter een mogelijkheid dat regelgeving of rechten van burgers tot extra handelingen/lasten leidt en out-of-pocketkosten (in tijd en geld) veroorzaakt. Deze kosten worden vervolgens niet uitgerekend, omdat ze niet onder de definitie van administratieve lasten voor burgers vallen. Vaak worden deze echter wel door onderhandelende beleidsambtenaren in ogenschouw genomen.

Naast de verschillende (externe) toetsmomenten waar voorgenomen regelingen aan onderworpen worden, is de betrokkenheid van een aantal departementen in het beleidvormingsproces formeel voorgeschreven. Zo dienen onder andere alle wetsvoorstellen, wetswijzigingen en algemene maatregelen van bestuur via het ministerie van Justitie te gaan ter toetsing.¹¹³ “Wegens de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het beheer van de Grondwet werkt het ministerie van Justitie bij de constitutionele toetsing van wetgeving samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.”¹¹⁴ Bij de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke toetsing van wetgeving wordt samengewerkt met het ministerie van Buitenlandse Zaken, wegens de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken voor de eenheid van de uitleg van het internationale en Europese recht.¹¹⁵ Vanaf 2009 wordt ervaring opgedaan met een nieuwe toetswijze. Afhankelijk van de aard van het wetsvoorstel wordt gekozen

¹¹¹ Zowel de Regiegroep Regeldruk en REAL monitoren in de ministerraadadvisering vanuit hun eigen bevoegdheden of Actal op de juiste wijze is betrokken (zie paragraaf 2.3). Daarnaast schenkt de Tweede Kamer veel aandacht aan het Actal advies.

¹¹² <<http://www.actal.nl/pagina/Selecteren/9297/nl/>>.

¹¹³ ‘Circulaire van de Minister-President 18 november 1992, Aanwijzingen voor de regelgeving’ (2005), p.99.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

voor een selectieve of een geïntensiverde toetsing. Het doel van deze nieuwe toetswijze is het effectiever uitvoering geven aan de toetsing en de daarmee beoogde kwaliteitsbewaking.¹¹⁶

Naast de bovenstaande toetsen, kan ook tijdens deze fase de Raad van State informeel om advies worden gevraagd. Anders dan het Raad van State advies in de latere fase van besluitvorming, is dit advies niet openbaar. Het wordt tevens geen advies maar ‘voorlichting’ genoemd. Dit advies richt zich voornamelijk op de juridische implicaties van een nieuw voorstel.¹¹⁷

Na deze interdepartementale afstemming en toetsing begint het traject van ministerraadadvisering. Ministerraadadvisering wordt gecoördineerd door de Bureaus Secretaris-Generaal van de verschillende departementen. Er zijn ook enkele beleidsonderdelen die direct ‘meekijken’ en op eigen initiatief inbreng leveren aan de ministerraadadvisering, waaronder REAL en Regiegroep Regeldruk.

Het formele proces van interdepartementale afstemming voorafgaand aan de ministerraad begint met de behandeling in de ambtelijke voorportalen. In deze voorportalen zijn de ministeries vertegenwoordigd op het niveau van de secretaris-generaal of directeur-generaal. De conceptwetswijziging wordt besproken, inclusief de bijbehorende Memorie van Toelichting. Deze Memorie van Toelichting bevat onder andere een paragraaf waar specifiek wordt ingegaan op administratieve lasten. Daarnaast wordt het Actal advies vermeld. Deze fase in het proces wordt door respondenten gekenschetst als “de laatste vechtkans” – de laatste kans om als departement nog veranderingen door te voeren in het concept.

Na de behandeling in de ambtelijke voorportalen volgen de onderraden, een voorbereidende vergadering voor de ministerraad. De minister-president zit de vergaderingen van de onderraden voor. De onderraad wordt voorbereid door een coördinerend minister. De onderraad is in principe voor alle direct en indirect betrokken ministers, maar iedere minister of staatssecretaris kan elke vergadering van elke onderraad bijwonen. Uit het oogpunt van taakverdeling en werkbeparing worden gecompliceerde en meer technische onderwerpen niet direct behandeld in de ministerraad, maar eerst in de onderraad. Uitzondering vormen de echte hamerstukken (stukken waarover interdepartementaal volledige overeenstemming bestaat) en sommige stukken m.b.t. het buitenlandse beleid. Voor een aantal specifieke onderwerpen zijn ministeriële overleggen ingesteld. Alle ministerraadstukken, met uitzondering van de Coördinatie Commissie (CoCo) -conclusies, het overzicht overige punten van buitenlands beleid en benoemingen dienen eerst in een onderraad behandeld te worden.

De onderraden zijn thematisch ingedeeld. Onder het kabinet Balkenende IV waren de onderraden georganiseerd naar de zes pijlers van het coalitieakkoord: Raad voor Internationale en Europese

¹¹⁶ Informatie verkregen in reactie eerste concept van dit onderzoek.

¹¹⁷ Bron: interviews.

Zaken (coördinerend minister: minister van Buitenlandse Zaken); Raad voor Economie, Kennis en Innovatie (coördinerend minister: minister van Economische Zaken) ; Raad voor Duurzame Leefomgeving (coördinerend minister: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer); Raad voor Sociale Samenhang (coördinerend minister: minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het onderdeel sociaal- economisch en inkomens beleid en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie voor het onderdeel maatschappelijke ontwikkeling); Raad voor Veiligheid en Rechtsorde (coördinerend minister: minister van Justitie en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en Raad voor Bestuur, Overheid en Publieke Dienstverlening (coördinerend minister: minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Uit de interviews komt naar voren dat een conceptvoorstel zelden nog substantieel gewijzigd wordt in deze fase, al wordt er “soms politiek nog wat afgetikt.”

De samenstelling en positie van de ministerraad zijn geregeld in artikel 45 van de Grondwet. Deze regeling is nader uitgewerkt in het reglement van orde voor de ministerraad dat is vastgesteld bij koninklijk besluit. De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid (art. 45, derde lid, Grondwet). De behandeling van de wetswijzigingvoorstel wordt vergemakkelijkt met een aanbiedingsformulier. Het aanbiedingsformulier bevat een korte samenvatting van het voorstel en daarnaast nog enkele checks. Administratieve lasten is een van de punten die gekwantificeerd dient te worden. In het geval van overeenstemming in de onderraden, worden in de ministerraad alleen de conclusies gedeeld.

Na goedkeuring in de ministerraad wordt het voorstel voorzien van de handtekening van de verantwoordelijke bewindspersoon. Eventueel kan hij/zij mede namens andere bewindspersonen tekenen of, bij een nog sterkere betrokkenheid van andere bewindspersonen, samen ondertekenen. Het voorstel gaat vervolgens naar de Raad van State indien het aan de voorwaarden voor Raad van State advies voldoet. De Raad van State komt met advies op basis van drie toetsen: de juridische toets; de beleidsanalytische toets; en de wettechnische toets.¹¹⁸

Het kabinet schrijft reactie op dit advies, en het parlement ontvangt het voorstel, met de Memorie van Toelichting, het advies van de Raad van State en de kabinetsreactie. Actal stuurt zelf haar advies naar de Tweede Kamer. Uit de interviews komt naar voren dat de Tweede Kamer erg alert is op het Actal advies en er specifiek navraag naar doet wanneer het ontbreekt. Ook het advies van de Raad van State heeft bijzonder veel aanzien tijdens de parlementaire behandeling.

De parlementaire behandeling bestaat uit de voorbereiding in de betreffende vakcommissie van de Tweede Kamer en vervolgens formeel naar de plenaire vergadering. In de Eerste Kamer is er ook eerst

¹¹⁸ < http://www.raadvanstate.nl/onze_werkwijze/advisering/toetsingskader/ >

een behandeling in de betrokken vakcommissie(s) en daarna in de plenaire vergadering. De praktijk leert dat in beide Kamers alleen de erg politiekgevoelige dossiers plenair behandeld worden. Vaak wordt het standpunt van de vakcommissie overgenomen. Tweede Kamerleden hebben de mogelijkheid ingebrachte amendementen door Actal te laten doorrekenen op gevolgen voor administratieve lasten. Dit is geen veelvoorkomende praktijk.¹¹⁹ Deze mogelijkheid lijkt voornamelijk benut te worden door Kamerleden die de administratieve lasten reductie van hun eigen amendement willen onderstrepen.

Wanneer de beide Kamers hebben ingestemd met het voorstel, wordt het voorstel getekend door de betreffende bewindspersoon(/en) en Hare Majesteit de Koningin. De wijziging of nieuwe regeling wordt openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant. De Algemene Rekenkamer is belast met rechtmatigheidsonderzoek, en evalueert de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid.¹²⁰

De bovenstaande procesbeschrijving laat zien dat de samenwerking op ambtelijk niveau wijdverbreid in de praktijk is, hoewel het proces niet geformaliseerd is. Uit de interviews komt tevens naar voren dat die fase ook het meest geschikte moment is om als niet schrijvend departement aanpassingen te bewerkstelligen. Hoe later in het proces, hoe lastiger het is. Er zijn wel dossiers te noemen waar laat in het beleidsvoorbereidingsproces nog grote aanpassingen zijn bewerkstelligd, maar alleen met voldoende politieke steun. Dit zet overigens de bestaande ambtelijke samenwerking op het spel.

4.2.1 Actal

Actal is een extern, tijdelijk en onafhankelijk adviescollege toetsing administratieve lasten, opgericht in maart 2000. De taken van Actal zijn sinds 2000 verschillende malen verlengd en uitgebreid. Het takenpakket bestaat anno 2010 uit het adviseren van regering of parlement over “administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers als gevolg van voorgenomen wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen; programma’s en maatregelen inzake de reductie van administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers als gevolg van bestaande regelgeving; strategische vraagstukken op het terrein van regeldruk, waaronder mede begrepen advisering over de ontwikkeling en de toepassing van het integraal afwegingskader bij de voorbereiding van beleid en regelgeving.”¹²¹ Daarnaast heeft Actal de taak “medeoverheden, indien zij hier schriftelijk om verzoeken, te adviseren op het terrein van regeldruk.”¹²² Actal toetst in haar adviezen op drie hoofdaspecten: zijn de te verwachten administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers gekwantificeerd en is de berekening daarvan vol-

¹¹⁹ Sinds 2002 is dit 11 keer gebeurd ten opzichte van in totaal 489 uitgebrachte adviezen in de periode tot 26/2/2010, zie <<http://www.actal.nl/pagina/Adviezenonderzoeken/756/nl/>>.

¹²⁰ <http://www.rekenkamer.nl/Over_de_Algemene_Rekenkamer>

¹²¹ <<http://www.actal.nl/pagina/Taken+en+bevoegdheden/862/nl/>>; ‘Besluit van 30 maart 2000, houdende instelling van een Adviescollege toetsing administratieve lasten’; ‘Besluit van 10 juni 2008 tot wijziging van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten 2006 in verband met de verlenging van de instellingsduur, de uitbreiding van de bezetting en de uitbreiding van de taken van het college instellingsbesluit, verlengingsbesluit en beide taakuitbreidingen’.

¹²² <<http://www.actal.nl/pagina/Taken+en+bevoegdheden/862/nl/>>.

doende onderbouwd?; is er voldoende aandacht besteed aan alternatieven, die mogelijk minder administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers opleveren?; is er binnen het doel van de wet gekozen voor het minst belastende alternatief?¹²³ Wanneer Actal besluit een advies uit te brengen kan dit tot vier verschillende eindoordelen leiden: “het College adviseert het voorstel in te dienen (c.q. vast te stellen); het College adviseert het voorstel in te dienen (c.q. vast te stellen) nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden; het College adviseert het voorstel niet in te dienen (c.q. vast te stellen) tenzij met zijn opmerkingen rekening is gehouden; het College adviseert het voorstel niet in te dienen (c.q. vast te stellen).”¹²⁴

In de praktijk geeft Actal informele adviezen nog voor het voorstel in concept af is. Het college is tijdelijk, met de gedachte dat de toetsing op den duur verankerd hoort te zijn binnen de ministeries. Het bijdragen aan een cultuuromslag bij ministeries is een deel van de missie van Actal. Deze cultuuromslag moet bewerkstelligen dat er automatisch en blijvend aandacht wordt besteed aan de gevolgen van regelgeving voor de regeldruk in Nederland. In december 2009 geeft Actal aan dat zij deze cultuuromslag “slechts langzaam” ziet voltrekken.¹²⁵ Onderdeel van de werkwijze om deze cultuurverandering te bewerkstelligen is trainingen geven en het sluiten van convenanten met afzonderlijke ministeries. In de convenanten wordt overeen gekomen dat Actal hun voorstellen niet meer ex ante toetst. Het betreffende ministerie voert de Actaltoets zelf uit en er volgt een ex post evaluatie van Actal.¹²⁶ Convenanten zijn voor 2010 gesloten met LNV, VROM, Justitie, OCW, EZ en VWS. SZW en VenW voldoen niet aan criteria. Financiën houdt Actal voorlopig nog graag aan als dubbele check. AZ, BZK, BZ en Defensie hebben nauwelijks regelgeving met gevolgen voor administratieve lasten.

Actal is ook actief op het Europese niveau, bijvoorbeeld door nauwe samenwerking met adviescolleges in andere Europese landen, zoals Zweden, Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Daarnaast is Actal verantwoordelijk voor de inhoudelijke ondersteuning van (voormalig Actal voorzitter) de heer Linschoten, die zitting heeft in de Europese ‘High Level Group on Administrative Burdens’ (de Stoiber Groep). Ook de huidige collegevoorzitter van Actal heeft zitting in deze groep, zij het als waarnemer.

¹²³ <<http://www.actal.nl/pagina/Toetsen/9298/nl/>>

¹²⁴ <<http://www.actal.nl/pagina/Eindoordelen/9299/nl/>>.

¹²⁵ Actal (2010), ‘Brief van Actal aan staatssecretaris van Financiën De Jager, Stand van zaken verinnerlijking’.

¹²⁶ Ibid.

4.3 Ontwikkelingen in het Nederlands systeem

Het hierboven geschetste systeem staat ter discussie en zal op korte termijn veranderen door de introductie van het Integraal Afwegingskader. Dit is een vertaling van het beleidsprogramma dat ‘uitgaat van vertrouwen in burgers, bedrijfsleven en professionals en omgekeerd van het vertrouwen dat de samenleving moet kunnen stellen in de wet en de zorgvuldige uitvoering ervan.’¹²⁷ Het is naast het streven naar een integraal wetgevingsbeleid, tevens een gevolg van de huidige veelheid aan toetsen en toetsmomenten.

Dit nieuwe kader, voluit het ‘integraal afwegingskader beleid en wetgeving’, is een “werkwijze voor het integraal beoordelen en verantwoorden van de kwaliteitsaspecten van beleid en regelgeving om de kwaliteit van beleid en wetgeving te verbeteren.”¹²⁸ De werkwijze gaat worden ondersteund door een ICT-hulpmiddel. Hiermee zou het mogelijk moeten worden gemaakt om in de beleidsvoorbereiding alle relevante informatie over de verschillende effecten van beleid en wetgeving af te wegen en om achteraf de gemaakte keuzes helder te kunnen toelichten. De aandacht voor het verminderen van regeldruk heeft volgens de regering geleid tot “een flinke toename van het aantal instrumenten om effecten te beoordelen en het aantal (externe) toetsmomenten - vooral aan het einde van de besluitvormingsprocedure.”¹²⁹ Dit is mede de oorzaak voor het creëren van een dit nieuwe toetsingskader. De problemen met het bestaande systeem zijn vierledig: de reikwijdte van de toetsvraag is te beperkt; toetsing vindt vaak op een laat moment plaats; het kan voorkomen dat er onvoldoende kennis aanwezig is om tot een goede afweging te komen; en politieke druk kan de kans beperken dat toetsingsresultaten worden meegewogen.¹³⁰ Het doel van het nieuwe instrument is helder geformuleerd als “de naleving van de verplichte en voor de wetgevingskwaliteit noodzakelijke, bestaande en mogelijk toekomstige toetsen binnen het wetgevingsproces te stroomlijnen en te waarborgen.”¹³¹ Het moet zorgen voor beleid en wetgeving met: minder regeldruk voor burgers, bedrijven en instellingen; meer transparantie van het proces; en betere afstemming tussen beleid, wetgeving en uitvoering.

Om tot dit nieuwe kader te komen heeft een interdepartementale werkgroep de 110 interdepartementaal geldende toetsen, hulpmiddelen, handleidingen, kabinetsstandpunten etc. tegen het licht gehouden. Vervolgens zijn deze gereduceerd tot 16 verplichtend geldende interdepartementale afspraken over rijksbrede onderwerpen met betrekking tot kwaliteitsaspecten van

¹²⁷ *Kamerstukken I* 2009 - 2010, 31731, nr. A, Voortgang integraal wetgevingsbeleid.

¹²⁸ *Kamerstukken II* 2009 - 2010, 31731, nr. 6, Informatie over het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Actal (2008), *Advies over opzet van het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving*. (Brief Actal aan minister van Justitie)

¹³¹ *Kamerstukken II* 2007 - 2008, 29515, nr. 233, Nadere informatie nieuwe taak Actal.

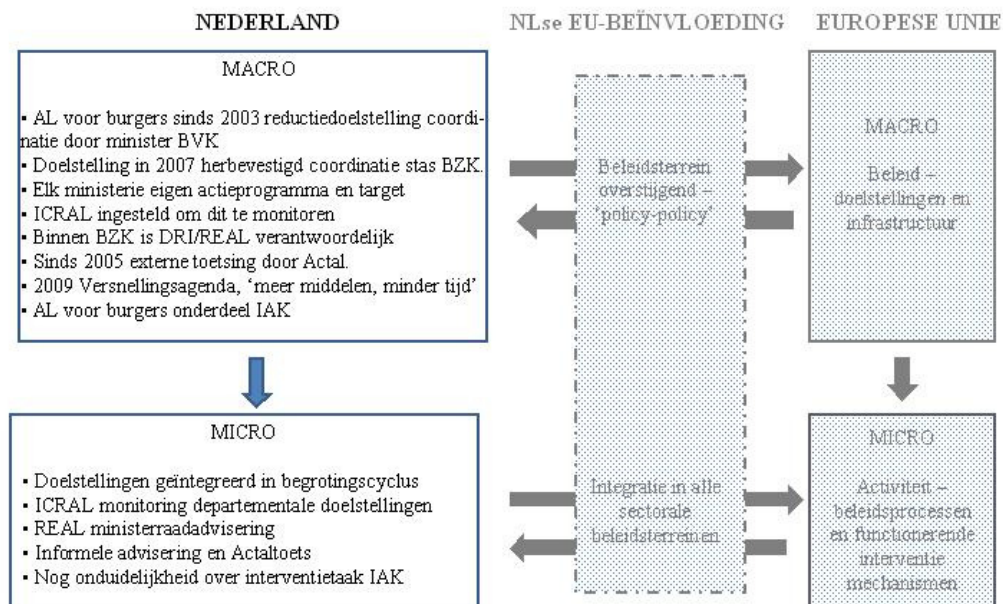
beleid en wetgeving. De huidige versie van het Integraal Afwegingskader bestaat daarnaast uit een instrumentencatalogus waarin 53 beleidsinstrumenten zijn toegelicht, een uitvoeringsanalyse, en een methode om een goede beleidsanalyse te kunnen maken.

In het jaar 2010 voert elk ministerie een proefproject uit met tenminste twee voorstellen, met de eerste ICT versie die vanaf begin 2010 in omloop is. Deze proefprojecten worden voor de verantwoording aangesloten bij de bestaande voorportaal- en onderraden procedures. Daarnaast vindt er inhoudelijke en technische doorontwikkeling plaats en een discussie over de organisatorische inbedding en verantwoording.¹³² Welke keuzes gemaakt zullen worden in de inbedding en verantwoording zullen een grote impact hebben op het functioneren van het Integraal Afwegingskader.¹³³

4.4 Conclusies Nederlands systeem

In onderstaande figuur zijn schematisch de hoofdbevindingen weergegeven van dit hoofdstuk, aangevuld met de analyse aangaande de administratieve lasten voor burgers uit hoofdstuk 2.

Figuur 1.



¹³² Kamerstukken II 2009 - 2010, 31731, nr. 6, Informatie over het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.

¹³³ Radaelli, C., L. Allio, A. Rendra (e.a.) (forthcoming), *How to learn from the international experience: impact assessment in the Netherlands*.

Het Nederlandse systeem biedt duidelijke kaders op macro niveau, in de vorm van het coalitieakkoord en de begrotingscyclus. In de traditie van departementale autonomie zijn de bevoegdheden tussen ministeries duidelijk afgebakend. Op micro niveau is de coördinatie tussen de ministeries in de eerste fases van beleidsontwikkeling informeel, al zijn er versnipperd een aantal vaste toetsmomenten. De formele coördinatie komt pas in een laat stadium tot stand, wanneer de beleidsontwikkeling al bijna voltooid is. Het Integraal Afwegingskader is een nieuwe ontwikkeling die voor een geïntegreerde weging van de verschillende toetsen en daarmee voor horizontale beleidsdoelstellingen dient te zorgen. De wijze waarop dit nieuwe kader wordt geïntegreerd in de bestaande beleidsprocessen en de mate van horizontale en verticale interventie (dus tussen departementen/doelstellingen en op verschillende ambtelijke en politieke niveaus) zal grotendeels bepalend zijn voor het verwezenlijken van de gestelde doelen.

5 Het bestuurlijke systeem van de Europese Unie

In dit hoofdstuk wordt het Europese bestuurlijke systeem, inclusief de bredere kaders, werkplanning en beleidsprocessen, geanalyseerd. In de eerste paragraaf komen de bredere kaders waarbinnen het Europese systeem opereert aanbod, evenals de werkplanning binnen de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. De beleidsprocessen binnen de Commissie wordt in de tweede paragraaf behandeld. Hierbij wordt ingezoomd op het geïntegreerde impact assessment systeem en het politieke besluitvormingsproces binnen de Commissie. In paragraaf 5.3 wordt het proces van besluitvorming in de Raad en het Europees Parlement kort behandeld. In de vierde paragraaf worden enkele recente ontwikkelingen in het Europese bestuurlijke systeem geschetst, en de inbreng of reactie hierop van Nederland. In de laatste paragraaf worden enkele conclusies omtrent het Europese systeem naar voren gebracht.

5.1 Bredere kaders en werkplanning EU

In het Europese bestuurlijke systeem is de basis voor samenwerking tussen de instellingen verdragsrechtelijk vastgelegd. In dit systeem heeft de Europese Commissie op de meeste onderwerpen het initiatiefrecht om met nieuwe voorstellen voor regelgeving of beleid te komen. De verdragen vormen de basis voor de voorstellen. De Commissie kan enkel initiatieven ontplooiën op beleidsterreinen die in de verdragen als gemeenschappelijke of gedeelde competentie zijn vastgelegd. In de praktijk hangt het aandragen van nieuwe voorstellen door de Commissie nauw samen met het draagvlak in de Raad (c.q. de lidstaten) en in het Europees Parlement.

Er bestaat op het Europese niveau geen equivalent van een nationaal coalitieakkoord. Wel bestaan er de vijfjaarlijkse strategische doelstellingen.¹³⁴ Deze worden vastgesteld bij het aantreden van een nieuwe Commissie en bevatten doelstellingen voor zowel de middellange als de lange termijn.

Hoewel de kaders helder zijn, is het Europese niveau constant in ontwikkeling. Het verwerven van het nieuwe mandaat van de Commissievoorzitter tezamen met zijn gehele nieuwe Commissie creëren nieuwe en bestendigen oude conventies. Een begin daarvan wordt gemaakt met de politieke richtsnoeren van de Commissievoorzitter, zoals gepresenteerd door Barroso aan het Europees parlement in september 2009.¹³⁵ Daarnaast hebben alle Commissarissen in de hoorzittingen in het

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld: Commissie (2005), *Strategische doelstellingen 2005-2009: Europa 2010: een partnerschap voor Europese vernieuwing, welvaart, solidariteit en veiligheid*.

¹³⁵ Barroso, J.M. (2009), *Political guidelines for the next Commission*.

Europees Parlement (januari tot februari 2010) hun programma voor de komende vijf jaar uiteen moeten zetten. Hieruit zijn per beleidsterrein bredere kaders voor EU actie in de komende vijf jaar te destilleren.

Naast deze nieuwe ontwikkelingen zijn de meest concrete bredere kaders van het Commissie optreden te vinden in de werkplanningsdocumenten. Hervormingen binnen de Commissie vanaf de jaren negentig hebben er toe geleid dat de Commissie haar werk planmatig heeft ingericht en transparant is in haar planning. Deze planmatige logica en transparantie scherpt mogelijkheden voor andere actoren in het proces, niet in de laatste plaats de lidstaten.

5.1.1 Werkplanningscyclus van de Commissie

De werkplanningscyclus van de Commissie ziet er schematisch als volgt uit.¹³⁶

Figuur 2.



Het proces begint met de strategische planning en programmering (SPP), welke de prioriteiten en de strategische doelstellingen van de Commissie voor het volgende jaar bepaalt. De voorstellen vanuit de diensten voor de SPP worden in het college van commissarissen bediscussieerd. Aan de hand van de conclusies van het college doen de diensten voorstellen om deze prioriteiten om te zetten in specifieke acties. Op basis van de politieke prioriteiten en de concrete voorstellen stelt de Commissie haar jaarlijkse beleidsstrategie vast, de ‘annual policy strategy’ (APS). In de APS zijn de politieke prioriteiten voor het komende jaar bepaald, evenals de richtsnoeren voor de toewijzing van personele en financiële middelen. De APS wordt met de Raad en het Europees Parlement besproken. Op basis van het APS en de dialoog met Raad en Parlement stelt de Commissie haar werkprogramma vast. In het werkprogramma wordt deze jaarlijkse beleidsstrategie omgezet in concrete beleidsdoelstellingen

¹³⁶ <http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index_nl.htm>

en een operationeel programma van te nemen beslissingen. Hierin is ook de operationele planning op het niveau van de diensten en de voortgang van het begrotingsproces verweven.

Voor de uitvoer van het werkprogramma stelt elke dienst zijn eigen werkprogramma op, in de vorm van een jaarlijks managementplan. Dit jaarlijks managementplan is gestructureerd volgens het ABM principe (activiteitsgestuurd management). De voortgang op deze jaarlijkse managementplannen wordt gecontroleerd in jaarlijkse activiteitenverslagen. Deze worden tezamen jaarlijks op Commissie niveau gepresenteerd als het syntheseverslag, met een samenvatting van de beheersresultaten. Dit syntheseverslag wordt weer gebruikt als input voor de nieuwe jaarlijkse programmeringscyclus.

Naast de werkplanning van de activiteiten van de Commissie zijn er ook binnen specifieke sectoren meerjarenkaders en -programma's ontwikkeld, die een kader vormen voor de te ontplooiën initiatieven in die sector. Voorbeelden hiervan zijn het Stockholm meerjarenprogramma betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, het actieprogramma lastenreductie, en de Lissabon innovatie en economische groei strategie.

5.1.2 Werkplanning van de Raad en het Europees Parlement

Naast de interne planning van de Commissie, bieden ook de agenda's van de Raad een zekere werkplanning. Het voorzitterschap stelt de agenda's op voor bespreking in de Raad. Het voorzitterschap blijft de vergaderingen voorzitten in de verschillende vakraden. De rol van het voorzitterschap is veranderd onder het Verdrag van Lissabon, dat vanaf december 2009 in werking is getreden. Het voorzitterschap is geen voorzitter meer bij de Europese Raad en de Raad voor Buitenlandse Zaken. Het halfjaarlijks voorzitterschapsprogramma en het 18-maanden trio-voorzitterschapsprogramma bieden een leidraad van de werkzaamheden in de vakraden. Vanzelfsprekend spelen vooral de Raad, maar ook de Commissie in op onverwachte gebeurtenissen die tijdens de planning van activiteiten nog niet voorzien waren.¹³⁷

De planning van de activiteiten van het Europees Parlement wordt gestuurd door de wetgevende agenda van Commissie en Raad, en wordt daarnaast sterk beïnvloed door actuele ontwikkelingen. De europarlementariërs hebben grote discretie om zelf onderwerpen aanhangig te maken door het stellen van vragen aan de Commissie of het voorzitterschap, of door eigen initiatiefrapporten (mits voldoende draagvlak binnen het Europees Parlement). Het karakter en de rol van het Europees Parlement leent zich daarmee niet voor een werkplanning van de zittingsperiode van vijf jaar.

¹³⁷ Neem een voorbeeld aan het toezicht op de financiële markt en de Griekse crisis.

5.2 Beleidsprocessen in de Europese Commissie

Voor ieder nieuw initiatief van de Commissie geldt dat er altijd een proces van beleidsvoorbereiding binnen de Commissie ondergaat voordat het gepresenteerd worden. In deze beleidsvoorbereiding worden in toenemende mate belanghebbenden ('stakeholders') geconsulteerd. Deze ontwikkeling past binnen het better regulation programma van de Commissie.¹³⁸ Hoewel de inschattingen over de precieze percentages verschillen, is het duidelijk dat het overgrote deel van de initiatieven van de Commissie te herleiden zijn tot een verzoek om een initiatief te ontwikkelen vanuit de Europese Raad; het Europees Parlement; een Vakraad; belangengroepen of enkele lidstaten. Ook kan de Commissie in haar initiatieven gebonden zijn aan eerder aangegane verplichting om bestaande regelgeving of beleid te evalueren of herzien na een bepaalde periode.

Een van de manieren voor de Commissie om informatie te vergaren over de noodzaak of richting van een nieuw initiatief is het raadplegen van experts uit de verschillende lidstaten. Deze fase van beleidsvoorbereiding wordt ook wel de expertfase genoemd, maar kan verschillende vormen hebben. De Commissie kan extern onderzoek laten uitvoeren naar de vraagstukken in een beleidsterrein of het functioneren van bestaande regelingen tegen het licht laten houden. De Commissie kan ook experts uit een bepaalde sector uitnodigen om mee te denken over te vormen nieuw beleid. Dit kan zich ook voordoen in het kader van bestaande (informele) netwerken, of uitvoeringscomités.

De eerste concrete aanwijzingen beginnen met de werkplanning. Hierin worden groenboeken of witboeken aangekondigd over te ontwikkelen beleid. Een groenboek heeft tot doel een Europese discussie over een bepaald onderwerp te bevorderen. De bij het onderwerp betrokken organisaties en personen worden verzocht om op basis van de voorstellen in het groenboek deel te nemen aan een raadplegings- of overlegprocedure.¹³⁹

Soms liggen groenboeken ten grondslag aan wetgevingsinitiatieven die vervolgens in een witboek worden uiteengezet. Een witboek geeft meer concrete voorstellen voor EU-maatregelen op bepaalde terreinen. Het witboek kan vooraf zijn gegaan door een groenboek, maar dit is niet noodzakelijk. Wanneer de Raad positief reageert op een witboek, kunnen er concrete voorstellen of een actieprogramma op het betrokken terrein uit voortvloeien.¹⁴⁰

Een van de manier voor input en reactie op nieuwe initiatieven is de publieke consultatie als reactie op een groenboek. Publieke consultaties worden op een aparte website gepubliceerd. Ter indicatie,

¹³⁸ Commission (2006), *A strategic review of better regulation in the European Union*.

¹³⁹ <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_nl.htm>

¹⁴⁰ <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/white_paper_nl.htm>

momenteel staan zeventien raadplegingen online.¹⁴¹ De casestudy is een voorbeeld waarin belanghebbenden worden geconsulteerd. In dit dossier is namelijk een ‘stakeholder conference’ georganiseerd tijdens het proces van beleidsvoorbereiding binnen de Commissie. Er zijn dus verschillende momenten en manieren om extra informatie te vergaren.

Wanneer binnen de Europese Commissie aan een concreet wetgevingsvoorstel wordt gewerkt, wordt een van de DGs aangewezen als eerstverantwoordelijke, met eventuele direct betrokkenheid van andere DGs. Deze samenwerking tussen de DGs is sterk gerelateerd aan het impact assessment systeem, zie hieronder.

5.2.1 Het impact assessment systeem

Nog in de eerste fases van de beleidsvoorbereiding is de Commissie gehouden de verschillende beleidsopties tegen elkaar af te wegen door middel van een impact assessment. Deze methode van beleidsonderbouwing en effectbeoordeling (Nederlandse vertaling van impact assessment) werd in 2002 gepresenteerd, en is Commissiebreed ingevoerd vanaf 2003.¹⁴² De impact assessment voorspelt welke positieve en negatieve gevolgen de voorgestelde beleidsmaatregelen waarschijnlijk zullen hebben. De effectbeoordeling maakt het ook mogelijk het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel volledig toe te passen. De Commissie presenteert de impact assessments uitdrukkelijk als een hulpmiddel bij de besluitvorming, niet ter vervanging van de politieke beoordeling.¹⁴³

Een van de doelen van de impact assessment methodiek is om “alle bestaande afzonderlijke effectbeoordelingsmechanismen voor voorstellen van de Commissie te omvatten, te versterken, te stroomlijnen en te vervangen.”¹⁴⁴ Het secretariaat-generaal en de Impact Assessment Board stellen, in samenspraak met de DGs een lijst op van de voorstellen die een impact assessment dienen te ondergaan. Bij de invoering van het systeem wordt gesteld dat deze “ten uitvoer zal worden gelegd voor alle belangrijke initiatieven, d.w.z. voor de wetgevende initiatieven die in de jaarlijkse beleidsstrategie of later in het werkprogramma van de Commissie worden gepresenteerd.”¹⁴⁵ De reikwijdte van de aanpak is ondertussen verbreed naar alle wetgevende initiatieven uit het werkprogramma. Dit worden aangevuld met alle wetgevende initiatieven die niet in het werkprogramma staan, maar wel duidelijk aan te wijzen economische, sociale en milieugerelateerde

¹⁴¹ <http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.htm>

¹⁴² Commission (2002), *Communication on impact assessment*

¹⁴³ Ibid., p. 3.

¹⁴⁴ Ibid., p. 3.

¹⁴⁵ Ibid., p. 2.

gevolgen hebben;¹⁴⁶ niet-wetgevende initiatieven die toekomstig beleid uitstippelen; en bij bepaalde comitologie-maatregelen met significante gevolgen.¹⁴⁷

De impact assessment moet worden uitgevoerd voordat het wetgevende of beleidsvoorstel in een gevorderd stadium is. Aangezien de impact assessments tijd en middelen kosten, is de planning ervan geïntegreerd in de jaarlijkse SPP-cyclus van de Commissie.¹⁴⁸

Voor alle initiatieven uit het Commissie werkprogramma en de wetgevende voorstellen met significante gevolgen die niet zijn opgenomen in het werkprogramma, moet een 'roadmap' worden opgesteld. De roadmap bevat informatie over de analytische stappen en de timing van de impact assessment, of aangeven waarom een impact assessment niet nodig is. Ook dient het plan voor consultatie reeds opgesteld te zijn in deze fase. De roadmap moet in ieder geval de problemen waar het voorstel zich op richt duidelijk identificeren en EU actie met het oog op subsidiariteit rechtvaardigen. In de roadmap is ook weergegeven welke DGs betrokken zullen zijn bij de 'Impact Assessment Steering Group'.¹⁴⁹

In de Impact Assessment Steering Group worden alle DGs betrokken bij het afwegen van de verschillende alternatieven, het inschatten van de effecten van alle alternatieven en bij de keuze voor het geprefereerde alternatief. Doordat de betrokken DGs onderdeel dienen te vormen van de Impact Assessment Steering Group, kunnen zij er op toezien dat de gevolgen die de voorstellen eventueel kunnen hebben op hun beleidsterrein worden meegenomen in de impact assessment.

De impact assessment wordt weergegeven in het 'impact assessment report', dat ter kwaliteitscontrole wordt voorgelegd aan de 'Impact Assessment Board'. De Impact Assessment Board richt zich in deze kwaliteitscontrole met name op het correct uitvoeren van alle berekeningen. Er worden echter ook adviezen gedaan betreffende bijvoorbeeld aspecten die onderbelicht zijn gebleven of überhaupt niet aan de orde zijn geweest. Dit orgaan valt binnen de Commissie direct onder de Commissievoorzitter, in het Secretariaat-Generaal. Het Impact Assessment Board bestaat sinds eind 2006 en wordt voorgezeten door de plaatsvervangend Secretaris-Generaal, welke verantwoordelijk is voor het better regulation programma. De board is samengesteld uit 'high-level officials' van DG Ecofin, DG Ondernemingen, DG Werkgelegenheid en DG Milieu, welke op persoonlijke titel zijn aangesteld.¹⁵⁰ Binnen het SG is er een unit voor de ambtelijke ondersteuning van de board. De adviezen van de Impact Assessment Board zijn niet bindend, maar wel openbaar en aangehecht aan het impact

¹⁴⁶ Uitzondering op deze categorie is routine implementatie wetgeving.

¹⁴⁷ Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*, p. 6.

¹⁴⁸ <http://ec.europa.eu/atwork/index_en.htm>.

¹⁴⁹ Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*, p. 8.

¹⁵⁰ <http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm#>.

assessment report en het conceptvoorstel. In de praktijk is het advies van de Impact Assessment Board zwaarwegend.¹⁵¹ In de casestudy richtlijn herziening energieprestaties gebouwen heeft de Impact Assessment Board twee maal een opinie uitgebracht, wat aangeeft dat het impact assessment report aan een grondige kwaliteitscontrole is onderworpen.

Het totale proces van het opstellen van een impact assessment, inclusief consultatie, duurt meer dan twaalf maanden.¹⁵²

5.2.2 Politieke besluitvorming binnen de Commissie

Voordat een voorstel wordt voorgelegd aan de politieke besluitvorming in het college, vindt een proces van ‘interservice consultation’ plaats. Dit proces is te vergelijken met de ambtelijke voorportalen in het Nederlandse bestuurlijke systeem en bieden ook binnen de Commissie een laatste kans om het voorstel substantieel te wijzigen. De Impact Assessment Steering Group, waarin alle betrokken DGs zitting in hebben, moet het proces van interservice consultation faciliteren.

Het proces van politieke besluitvorming binnen de Europese Commissie wordt voorbereid binnen de kabinetten van de afzonderlijke commissarissen. Binnen een kabinet zijn bepaalde beleidsterreinen ondergebracht bij een kabinetslid. Tussen de kabinetsleden van de verschillende commissarissen vindt thematisch overleg plaats. Daarnaast wordt de vergadering van het college voorbereid in de ‘Hebdo’, het wekelijkse overleg tussen de kabinetschefs.

De politieke besluitvorming vindt plaats in het college. De Commissie besluit als college op voorstel van een of meer van haar leden. Een besluit kan daarbij op vier manieren worden genomen: tijdens de vergadering; via de schriftelijke procedure; via de machtigingsprocedure; of via de delegatieprocedure.¹⁵³ Tijdens de wekelijkse vergadering van de Commissie kan elk lid van de Commissie om een stemming vragen. De Commissie besluit bij gewone meerderheid, maar als de stemmen staken geeft de stem van de voorzitter de doorslag. Volgens de schriftelijke procedure wordt het voorstel schriftelijk meegedeeld aan alle leden van de Commissie, die binnen een bepaalde termijn bezwaar kunnen maken of wijzigingen voorstellen. Elk lid van de Commissie kan verzoeken om het voorstel ter vergadering te bespreken als hij of zij dat nodig acht. Het voorstel wordt dan op de agenda van een Commissievergadering gezet. Als niemand bezwaar maakt of wijzigingen voorstelt, wordt het voorstel stilzwijgend door de Commissie aangenomen. In de machtigingsprocedure machtigt de Commissie een of meer van haar leden en om namens haar een besluit te nemen, voor zover het collegialiteitsbeginsel wordt gerespecteerd. Deze bevoegdheid kan onder bepaalde voorwaarden ook

¹⁵¹ Commission (2008), *Second strategic review of Better Regulation in the European Union*.

¹⁵² Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*, p. 8.

¹⁵³ <http://ec.europa.eu/atwork/basicfacts/index_nl.htm#decision>.

aan een directeur-generaal of een diensthoofd worden uitbesteed. Via de delegatieprocedure tenslotte, kan de Commissie aan een directeur-generaal of een diensthoofd de bevoegdheid delegeren om in haar naam bepaalde besluiten te nemen.

5.3 Besluitvorming in de Raad en het Europees Parlement

Na de presentatie van het nieuwe voorstel door de Commissie, wordt het dossier geagendeerd voor behandeling in de Raad en het Europees Parlement.

5.3.1 Besluitvorming in de Raad

Na de presentatie van een nieuw Commissievoorstel wordt de eerste behandeling geagendeerd op het niveau van de Raadswerkgroep. Onder elke Vakraad zijn verschillende Raadswerkgroepen en eventueel comités geplaatst voor de bespreking en onderhandeling van het voorstel op ambtelijk niveau.¹⁵⁴ De Raad van Ministers besluit zelf in welke sector (Vakraad en Raadswerkgroep) het voorstel behandeld zal worden, eventueel met medebetrokkenheid van een andere sector. In de Raadswerkgroep wordt het wetgevende voorstel artikelsgewijs behandeld. De richtlijn herziening energieprestaties van gebouwen is bijvoorbeeld behandeld in de Raadswerkgroep Energie.

Na het ambtelijke niveau wordt het voorstel besproken op ambassadeursniveau in het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper). Afhankelijk van het onderwerp wordt het dossier besproken in Coreper I of Coreper II.

De onderwerpen waarop overeenstemming is bereikt op ambtelijk of ambassadeursniveau worden in de Vakraad (ministerniveau) als A-punt geagendeerd. De politieke discussie tijdens de Vakraden richt zich enkel op de B-punten. Een dossier kan na bespreking in de Vakraad weer nader besproken worden op ambtelijk of ambassadeursniveau. Pas wanneer het voorstel uitonderhandeld is, wordt het voorstel aangenomen door de Raad. Wanneer het een politiek gevoelig dossier betreft waar veel onenigheid over bestaat tussen de lidstaten, is het mogelijk dat het onderwerp richting de Europese Raad – waar de Europese staats- en regeringsleiders bijeenkomen – gaat. De Europese Raad kan beslissingen doorhakken en politieke richtsnoeren meegeven, de uiteindelijke aanname vindt altijd formeel plaats op het niveau van de Vakraad. In de casestudy vindt de besluitvorming plaats in de Energieraad.

¹⁵⁴ Meer informatie hierover in paragraaf 6.3.

5.3.2 Besluitvorming in het Europees Parlement

Na publicatie van het voorstel door de Commissie wordt in het college van voorzitters van het Europees Parlement gekozen in welke parlementaire commissie het dossier behandeld wordt.¹⁵⁵ Tevens wordt dan bepaald of eventueel andere parlementaire commissie medebetrokken zijn. In de betreffende parlementaire commissie wordt gekozen welke europarlementariër rapporteur wordt. Afhankelijk van het belang van het dossier kunnen de andere fracties ook eigen schaduwrapporteurs aanwijzen. Wanneer de parlementaire commissie heeft ingestemd met het rapport van de rapporteur, en zich heeft uitgesproken over de verschillende amendementen, wordt het dossier voorgelegd aan de plenaire vergadering van het Europees Parlement. Tijdens de plenaire zitting wordt over de amendementen gestemd. De amendementen van het Europees Parlement worden gedeeld met de Raad. Wanneer de Raad geen of niet alle amendementen van het Europees Parlement overneemt, komt zij met een eigen Gemeenschappelijk Standpunt. Vervolgens kan er via verschillende procedures tot een gemeenschappelijke ontwerp tekst of besluit worden gekomen.¹⁵⁶

Over de richtlijn herziening energieprestaties van gebouwen is reeds een akkoord bereikt tussen Raad en Europees Parlement. De perceptie bij de betrokken Nederlandse ambtenaren is dat het Europees Parlement is gezwicht voor de politieke en tijdsdruk om voor de Klimaattop in Kopenhagen tot een akkoord te komen, en daarbij hebben ingebonden wat betreft hun eigen standpunten.

5.4 Ontwikkelingen in het Europese bestuurlijke systeem

In deze paragraaf worden een aantal recente ontwikkelingen belicht in het Europees bestuurlijk systeem die betrekking hebben op dit onderzoek. Het gaat hierbij om de jaarlijkse beleidsstrategie van de Commissie met specifieke aandacht voor de evaluatie van het better regulation programma en de nieuwe impact assessment guidelines. Verder wordt de positie van de Impact Assessment Board en het mandaat van de Stoiber Groep besproken. Als laatste komt de interne herstructurering van de eenheid belast met administratieve lasten aan bod. Waar dit van belang is wordt aangegeven op welke manier Nederland inbreng in deze ontwikkelingen heeft gehad en wat de reactie van Nederland op deze ontwikkelingen is.

¹⁵⁵ In deze beschrijving wordt de gewone besluitvormingsprocedure (voorheen co-decisieprocedure) als uitgangspunt genomen aangezien dit de standaardprocedure is geworden met het Verdrag van Lissabon.

¹⁵⁶ Zie voor een uitvoerige beschrijving van de verschillende besluitvormingsprocedures en de rol van het Europees Parlement, Raad van Ministers enz.: Dinan, D. (2005), *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*.

5.4.1 Evaluatie better regulation en aanscherping impact assessments

In de jaarlijks beleidsstrategie van 2010 van de Europese Commissie worden enkele prioriteiten geschetst die van belang zijn voor de thema's van dit onderzoek.¹⁵⁷ De Commissie heeft vijf beleidsprioriteiten geformuleerd, waaronder 'de burger op de eerste plaats' en 'betere regelgeving en transparantie'. De beleidsprioriteit 'betere regelgeving' sluit aan bij de voorstellen zoals deze zijn geformuleerd in de evaluatie van het better regulation programma en het pakket betere regelgeving, beiden uit 2009.¹⁵⁸ Onder de beleidsprioriteit 'de burger op de eerste plaats' worden nieuwe initiatieven op verschillende beleidsterreinen aangekondigd waarbij de burger centraal wordt geplaatst. Nederland merkt in het daaropvolgende BNC-fiche op dat "Nederland is verheugd dat de Commissie komend jaar de burgers weer centraal stelt. Er zijn echter nog te veel procedures en administratieve lasten voor burgers die elders in de Unie willen wonen of werken. Hier is veel te winnen en ligt nog een belangrijke rol en taak voor de Commissie."¹⁵⁹ Op welke manier hier gevolg en inhoud aan wordt gegeven door Nederland is onduidelijk.

Naast de jaarlijkse beleidsstrategie van de Commissie bestaan er ook regelmatige evaluaties van het better regulation programma van de Europese Commissie. Deze evaluaties kunnen tot aanpassingen in het 'policy-policy' leiden, met gevolgen voor het Europese bestuurlijke systeem in den brede. De meest recente evaluatie werd januari 2009 gepubliceerd.¹⁶⁰ Deze derde strategische evaluatie komt met voorstellen voor verbetering bestaande wetgeving binnen het actieprogramma administratieve lasten voor bedrijven en het simplificatieprogramma; voorstellen voor de verbetering van de kwaliteit van bestaande initiatieven (door verbetering effectbeoordeling); en benadrukt de pan-institutionele verantwoordelijkheid voor better regulation.¹⁶¹

Wat betreft het actieprogramma administratieve lasten voor ondernemingen wordt uiteengezet welke reductievoorstellen al zijn aangenomen en welke nog gepland staan om de 25% reductie van administratieve lasten voor deze doelgroep te behalen voor 2012.¹⁶² In hetzelfde document verzoekt de Commissie de lidstaten het eens te worden over een reeks van beginselen voor het toezicht op de vooruitgang in het verminderen van de administratieve lasten op het niveau van de EU en van de lidstaten.¹⁶³ Een aantal verbeteringen in het bestaande systeem van impact assessments worden voorgesteld. Zo zal er met de nieuwe impact assessment guidelines meer rekening worden gehouden met de gevolgen van het beleid op het midden- en kleinbedrijf, de grondrechten, voor consumenten,

¹⁵⁷ Commission (2009), *Annual Policy Strategy for 2010*.

¹⁵⁸ Commission (2009), *Third strategic review of Better Regulation in the European Union*; Commission (2009), *Third progress report on the strategy for simplifying the regulatory environment*.

¹⁵⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), *Mededeling inzake Jaarlijkse Beleidsstrategie 2010*.

¹⁶⁰ Commission (2009), *Third strategic review of Better Regulation in the European Union*.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid., p. 3-4.

¹⁶³ Commission (2009), *Third strategic review of Better Regulation in the European Union*, p. 6.

voor volksgezondheid, en op regionaal en plaatselijk niveau.¹⁶⁴ Een andere voorgestelde verbetering is meer (analyse van) kwantitatieve gegevens en betere berekening van de administratieve lasten, met name voor ondernemingen. Een aanvullend punt is de transparantere voorstelling van resultaten met duidelijke overzichten van de becijferde voordelen en kosten, inclusief administratieve kosten voor ondernemingen en burgers, andere nalevingskosten en kosten voor administraties.¹⁶⁵ Ook moet de kwaliteit van impact assessments toenemen door een verbetering van de kwaliteitscontrole voordat de impact assessments bij de Impact Assessment Board worden ingediend.¹⁶⁶ Wat betreft het simplificatieprogramma geldt dat er nog steeds gestreefd wordt naar een zo doelgerichte en eenvoudig mogelijke Europese regelgeving.¹⁶⁷

Hoewel de doelgroep burgers als belanghebbende van het better regulation wel wordt geëxpliciteerd in de evaluatie, wordt er niet ingegaan op administratieve lasten verlichting voor de burger ‘an sich’ en er worden geen plannen naar voren gebracht om dit te gaan doen. Wel is er een EU pilot gelanceerd om problemen van onder andere burgers op te lossen bij de toepassing van het gemeenschapsrecht.¹⁶⁸

Bijna gelijktijdig aan de strategische evaluatie van het better regulation programma, werden de nieuwe richtsnoeren voor de effectbeoordeling (‘impact assessment guidelines’) gepresenteerd.¹⁶⁹ Ter voorbereiding van deze nieuwe guidelines heeft er in de zomer van 2008 een consultatie plaatsgevonden. De Nederlandse rijksoverheid heeft hierbij een uitgebreide reactie gegeven, daarnaast heeft Nederland als onderdeel van het EUPAN learning team on administrative burdens for citizens een reactie geplaatst.

De Nederlandse reactie op de consultatie gaat in op enkele algemene punten; administratieve lasten voor (mede)overheden; economische aspecten; en handhaafbaarheid en territoriale cohesie.¹⁷⁰ Onder het kopje ‘algemeen’ roept Nederland op tot het invoeren van een verplichte kwantitatieve check op administratieve lasten voor burgers met gebruik van het Standard Cost Model Citizens (SCMC). Daarnaast zou de in de nieuwe guidelines voorgestelde kwalitatieve beoordeling van administratieve lasten voor burgers aangevuld dienen te worden.¹⁷¹ Ook hamerde Nederland op het invoeren van een ‘cover note’ dat het nut en gebruik van de impact assessments in de politieke besluitvorming zou moeten vergroten. Nederland gaf tevens aan dat er meer EU consultatie gericht moet zijn op lagere

¹⁶⁴ Ibid., p. 9.

¹⁶⁵ Ibid., p. 9.

¹⁶⁶ Ibid., p. 7.

¹⁶⁷ Commission (2009), *Third progress report on the strategy for simplifying the regulatory environment*.

¹⁶⁸ Commission (2010), *EU pilot evaluation report*.

¹⁶⁹ Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*.

¹⁷⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *Comments of the Dutch central and decentralised authorities on the new Impact Assessment Guidelines of the EU-Commission*, 21 pp.

¹⁷¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *Comments of the Dutch central and decentralised authorities on the new Impact Assessment Guidelines of the EU-Commission*, p. 3-4.

overheden en dat de impact assessment uitkomsten in cijfers moeten worden uitgesplitst voor afzonderlijke lidstaten in plaats van EU-brede cijfers te presenteren.

Zoals reeds hierboven gesteld, heeft het EUPAN learning team on administrative burdens for citizens ook een reactie op de draft impact assessment guidelines gegeven, namens acht landen die participeren in deze werkgroep.¹⁷² Uit de interviews komt naar voren dat dit een initiatief van Nederland (BZK/REAL) is geweest, waar vervolgens zeven andere lidstaten zich bij hebben aangesloten.¹⁷³ De inbreng komt geheel overeen met de punten over administratieve lasten voor burgers in de Nederlandse inbreng – de noodzaak van een verplichte kwantitatieve meting van administratieve lasten; het gebruik van het Standard Cost Model Citizens; en het aanvullen van de kwalitatieve toets met een expliciete vraag.

De consultatie in de zomer van 2008 levert de Commissie in totaal 97 reacties op. In januari 2009 worden de nieuwe impact assessment guidelines gepresenteerd.¹⁷⁴ Verschillen ten opzichte van de eerdere guidelines liggen in: meer aandacht voor subsidiariteit; grondrechten; sociale effecten; consumentenbelangen; midden- en kleinbedrijf; naleving en handhaving.¹⁷⁵ Ook wordt in de vernieuwde guidelines een sterke nadruk gelegd op kwantificering, met name van niet-marktgerelateerde effecten. Het Nederlandse en EUPAN voorstel om administratieve lasten apart voor burgers te meten; het Standard Cost Model Citizens hiervoor te gebruiken; en de kwalitatieve inschatting te verbeteren, zijn niet overgenomen. Wel is een van de onderdelen van de proportionaliteitstoets in de guidelines het beperken van administratieve lasten voor de burger (zoals ook voorgeschreven in het verdrag). In de doorrekening van administratieve lasten van de voorliggende alternatieven moet dit berekend worden voor bedrijven, burgers en overheden, in de uitwerking wordt echter enkel gebruik gemaakt van het standard cost model voor bedrijven.¹⁷⁶ Wel wordt in de annex gesteld dat “services are also invited to apply the model on a tentative basis for assessing costs imposed on citizens. The possibility and need for monetisation in this case is left to their discretion.”¹⁷⁷ De kwantificering van administratieve lasten voor burgers in de impact assessment is daarmee geheel vrijwillig.

¹⁷² EUPAN (2008), *EUPAN comments on Interested Countries Participating in the EUPAN Learning Team on Administrative Burdens for Citizens – Austria, Belgium, Czech Republic, Finland, Latvia, Portugal, Romania and the Netherlands – on the draft revisions to the Impact Assessment Guideline*.

¹⁷³ De zeven andere lidstaten zijn: Oostenrijk, België, Tsjechië, Finland, Letland, Portugal en Roemenië.

¹⁷⁴ Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*.

¹⁷⁵ Commission (2009), *The main changes in the 2009 Impact Assessment Guidelines compared to 2005 Guidelines*, Interne memo.

<http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/revised_ia_guidelines_memo_en.pdf>

¹⁷⁶ European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*, p. 41-42.

¹⁷⁷ European Commission (2009), *Part III: Annexes to Impact Assessment Guidelines*, p. 45.

5.4.2 Positie Impact Assessment Board en Stoiber Groep

Naast de voortgaande discussie over het better regulation programma, en meer specifiek de impact assessments, is er momenteel een gerelateerde discussie over de positionering van de Impact Assessment Board en het mandaat van de High Level Group on Administrative Burdens.

Vanuit verschillende kanten worden vraagtekens gezet bij de onafhankelijkheid van de Impact Assessment Board als orgaan dat toeziet op de kwaliteit van de impact assessments. Hoewel de Impact Assessment Board rechtstreeks onder de Voorzitter van de Commissie valt en onafhankelijk is van de beleidsdepartementen,¹⁷⁸ wordt deze onafhankelijkheid betwist door betrokkenen die pleiten voor het oprichten van een extern adviescollege, buiten de Commissie. Dit standpunt¹⁷⁹ wordt onder andere naar voren gebracht in het gemeenschappelijke position paper van Actal en haar Duitse, Zweedse en Britse evenknieën,¹⁸⁰ in het coalitieakkoord van de huidige Duitse Bundesregering,¹⁸¹ in rapporten van het Europees Parlement,¹⁸² en een te verschijnen rapport van de Europese Rekenkamer.¹⁸³ Ook in de Tweede Kamer is aangedrongen op een dergelijk onafhankelijk ‘Actal-achtig’ adviescollege op Europees niveau. In een reactie geeft het kabinet aan dat de Impact Assessment Board (IAB) binnen de mogelijkheden van het huidige mandaat goed functioneert: “het toezicht van de IAB op ontwerp-Commissievoorstellen is vroegtijdig, doorgaans deskundig en grondig, én gaat altijd vergezeld van hoorzittingen.”¹⁸⁴ In de interviews wordt het beeld bevestigd dat een grote aanpassing van de bestaande Europese structuur binnen de Nederlandse rijksoverheid als onwenselijk wordt ervaren op de korte termijn. Daarnaast hoort hier een grondige evaluatie van het functioneren van versterkte bestaand structuren in Europa aan vooraf te gaan.

De discussie over de positionering van de Impact Assessment Board is niet los te zien van de besprekingen over het mandaat van de Stoiber Groep.¹⁸⁵ Nederland stelt daarover:

“naast de impact assessments en met het oog op verbetering van de regelgeving in het algemeen is de Nederlandse inzet ook gericht op het versterken van de rol voor de Stoiber Groep bij het beoordelen van nieuwe voorstellen voor regelgeving. Nederland zou bijvoorbeeld graag zien dat deze groep zou kunnen adviseren over commissievoorstellen op het gehele terrein van betere regelgeving en tevens de ontwikkeling van de administratieve lasten zou kunnen monitoren. Hiermee wordt het systeem van “checks en balances” op de kwaliteit van regelgeving versterkt, hetgeen momenteel in de Europese

¹⁷⁸ <http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm>.

¹⁷⁹ Al dan niet naast het bestaande IAB, of met een mandaat dat enkel kijkt naar administratieve lasten en niet adviseert op andere effecten.

¹⁸⁰ Actal, Nationaler Normenkontrollrat, Regelrådet (e.a.) (2009), *Position paper on Achieving a sustainable reduction of administrative burdens in the European Union*.

¹⁸¹ ‘Wachstum, Bildung, Zusammenhalt: Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU UND FDP, 17. Legislaturperiode’ (2009), p.16.

¹⁸² Zie: Kok, A. (2008), *Caught in the Act, How the European Better Regulation agenda is evolving, A multi-level approach*, April 2008, p. 62-65.

¹⁸³ Te verschijnen in april 2010.

¹⁸⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010), *Motie van het Kamerlid Jonker d.d. 18 december 2008*. Antwoord op de motie.

¹⁸⁵ Voluit: High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens.

context het hoogst haalbare op dit terrein is.(...) Mede op initiatief van Nederland zijn in de Raad voor Concurrentievermogen van 3 en 4 december jl. unaniem de Raadsconclusies aanvaard inzake “Betere Regelgeving”, die de meerwaarde van de Stoiber Groep alsmede de mogelijkheid voor deze adviesgroep bevestigen om ook voorstellen buiten de gebieden die nu aan Stoiber zijn toebedeeld te toetsen. Deze uitbreiding van het mandaat van de Stoiber Groep en uitspraken van Commissievoorzitter Barroso over uitbreiding van dit mandaat bieden een kans op verbetering.”¹⁸⁶

Uit de interviews komt ook naar voren dat de focus van de Stoiber Groep zou moeten worden verbreed. Naast interesse in voorgenomen regelgeving, en regelgeving buiten de 13 prioritaire sectoren, zouden er ook aanwijzingen zijn dat de groep steeds meer interesse toont voor burgers. In maart 2010 zal het nieuwe mandaat worden vastgelegd.

5.4.3 Veranderingen administratieve structuur

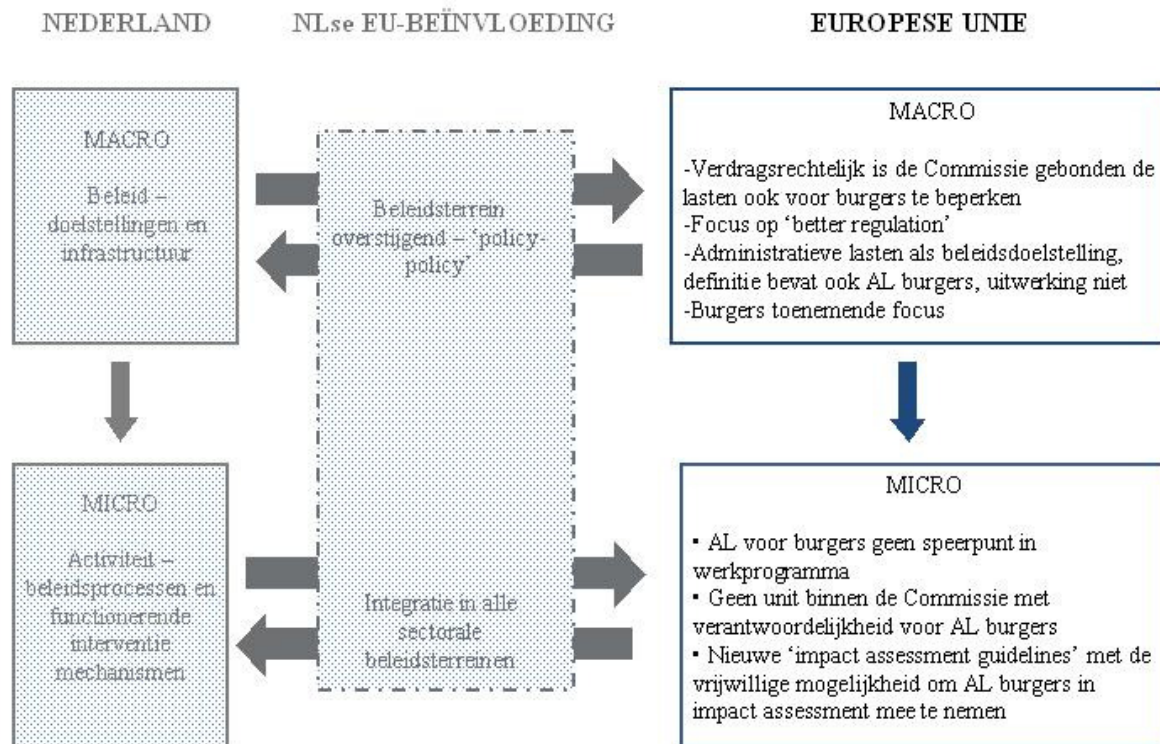
De komst van de Commissie Barroso II brengt ook enkele aanpassingen in de werkverdeling tussen DGs met zich mee. Meest relevant is de verhuizing van de unit voor administratieve lastenverlichting van DG Ondernemingen en Industrie naar het Secretariaat-Generaal. De stap werd reeds aangekondigd bij de presentatie van een rapport van de Stoiber Groep in najaar 2009. Door de verplaatsing valt het onderwerp administratieve lasten (voor ondernemingen) onder de directe verantwoordelijkheid van de Commissievoorzitter, evenals andere afdelingen die zich bezighouden met het better regulation programma. Uit verschillende interviews komt naar voren dat deze verhuizing ook een inhoudelijke beleidsverandering zou kunnen aankondigen. De focus van het administratieve lasten actieprogramma van de Commissie zou verder verbreed kunnen worden naar andere doelgroepen (waaronder interbestuurlijke lasten en burgers), de gehele insteek zou zich meer kunnen richten op good governance, en door de positionering onder de Commissievoorzitter zou het onderwerp ook meer politieke prioriteit kunnen krijgen. De geïnterviewden geven aan dat dit slechts mogelijke toekomstige ontwikkelingen zijn, de verhuizing zou ook geen of andere gevolgen kunnen hebben. Zo wordt er vanuit de Commissie veel belang gehecht aan het communiceren van de behaalde resultaten, dit zou meer prioriteit kunnen krijgen dan het verbreden van het bestaande programma.

5.5 Conclusie Europees bestuurlijk systeem

In tabel 3 zijn schematisch de hoofdbevindingen weergegeven van dit hoofdstuk, aangevuld met de analyse over de doelstellingen administratieve lasten voor burgers op EU-niveau van hoofdstuk 2.

¹⁸⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010), *Motie van het Kamerlid Jonker d.d. 18 december 2008*. Antwoord op de motie.

Figuur 3.



Het Europese systeem, zeker binnen de Commissie, kenmerkt zich in toenemende mate door een strakke en transparante werkplanning. Deze transparantie en de mate van voorspelbaarheid van de producten van de Commissie, kan benut worden door stakeholders. Daarnaast is binnen de Commissie een ontwikkeling gaande van het steeds meer open staan voor consultatie op verschillende momenten in het beleidsproces. Echter om bij de impact assessments tot een goede inschatting te komen van mogelijke gevolgen in de lidstaten, is ook (kwantitatieve) inbreng van de afzonderlijke lidstaten over de mogelijke effecten gewenst.

Uit de bestudering van de Nederlandse inbreng bij de herziening van de impact assessment guidelines komt naar voren hoezeer de twee bestuurlijke systemen hun eigen logica hebben. De Nederlandse inbreng is sterk gericht op het aanpassen van het impact assessment systeem aan de eigen behoeften en logica. Nederland probeert zijn definities en doelstellingen naar voren te brengen via de EUPAN, omdat deze meer draagvlak heeft uit andere lidstaten. Zo dient de Commissie de impact van haar voorstellen in de implementatiefase beter te berekenen; duidelijker aan te geven wanneer het

assessment geschreven gaat worden; een territoriaal impact assessment in te voeren – aansluitend bij het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid; meer te consulteren met lagere overheden, de gevolgen van nieuwe initiatieven voor medeoverheden beter in te schatten; en dienen de EU-brede data systematisch uit te splitsen naar de gevolgen voor de 27 afzonderlijke lidstaten. Deze punten sluiten niet, of slechts gedeeltelijk aan bij de behoeftes en capaciteiten van de Commissie zelf. Deze verschillen in definitie en verschillen in importantie moeten goed voor ogen gehouden worden als er een discussie plaatsvindt.

De veranderingen in de administratieve structuur binnen de Europese Commissie kunnen gevolgen hebben voor de focus van de administratieve lasten agenda van de Europese Commissie en zijn een belangrijk aandachtspunt.

6 Coördinatie Nederlandse opstelling in de Europese Unie

De Nederlandse EU-coördinatie wordt gekenschetst als “een niet-hiërarchisch, collegiaal model, waarbij de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken coördineren, maar geen aanwijzingsbevoegdheid hebben.”¹⁸⁷ Voor de behandeling van individuele dossiers in de Raadsfase bestaat een systeem van decentrale coördinatie voor werkgroepen en comités.¹⁸⁸ Evenals de voorgaande hoofdstukken over het Nederlands bestuurlijk systeem en het Europees bestuurlijk systeem, zal dit hoofdstuk eerst enkele algemene kaders aangeven, omschreven in paragraaf 6.1. Vervolgens worden de beleidsprocessen om tot een Nederlandse standpuntbepaling te komen geanalyseerd in de beleidsvoorbereidende fase binnen de Commissie (paragraaf 6.2), in de Raadsfase (paragraaf 6.3) en richting het Europees Parlement (paragraaf 6.4). In de vijfde paragraaf wordt ingegaan op administratieve lasten voor burgers als thema binnen het Nederlandse coördinatie-traject. In paragraaf 6.6 worden conclusies getrokken omtrent de coördinatie van de Nederlandse inbreng in Brussel.

6.1 *Het bredere kader van de Nederlandse standpuntbepaling*

Het bredere kader dat op de inhoud leidend is voor de Nederlandse inbreng in het Europese systeem, of daarvoor tenminste de kaders aangeeft, is te vinden in meerdere documenten. Een van de overstijgende kaders is het coalitieakkoord. Daarnaast zijn er een aantal andere documenten die de Nederlandse inbreng in het Europese bestuurlijke systeem inkaderen. Hieronder wordt ingegaan op de Europese dimensie van het coalitieakkoord, de Memorie van Toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Staat van de Unie, de kabinetsreactie op het werkprogramma van de Commissie en verbindende kaders in communicatie met het parlement.

6.1.1 Europese dimensie van het coalitieakkoord

Zoals in hoofdstuk 4 aangegeven is het detailniveau van het coalitieakkoord sterk afhankelijk van de wensen van de coalitiepartijen om voorafgaand aan de regeerperiode beleidslijnen vast te leggen. Dit vertaalt zich in de mate van concrete beleidsdoelstellingen voor de Nederlandse positionering in de

¹⁸⁷ *Kamerstukken II 2001-2002*, 28000 V, Nr. 4, Notitie: De positionering en coördinerende rol van Buitenlandse Zaken in het Europese en internationale beleid.

¹⁸⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Ministerraadnotitie*, p. 7. N.B.: Uitzondering hierop is de coördinatie van het Europese milieubeleid dat in de Commissie Internationaal Milieubeleid onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Europese Zaken valt.

EU. In het huidige coalitieakkoord worden beleidslijnen over de Nederlandse opstelling in de Europese fora uitgezet, zowel institutioneel alsook op enkele specifieke beleidsterreinen.¹⁸⁹

In het beleidsprogramma dat honderd dagen later is opgesteld, zijn deze beleidslijnen geoperationaliseerd in doelstellingen als het werken aan “een democratisch en slagvaardig Europa” en subdoelstellingen als “een Europa, met een stevig draagvlak onder de burgers, dat zich richt op terreinen waar het meerwaarde levert en zich niet begeeft op terreinen waar lidstaten het beter zelf kunnen regelen.” en “een Europa dat zijn eigen criteria voor uitbreiding serieus neemt en strikt toepast.”¹⁹⁰

Naar aanleiding van de financiële en economische crisis heeft het huidige kabinet een aanvullend beleidsakkoord opgesteld in voorjaar 2009.¹⁹¹ Dit aanvullend akkoord leidde tot beperkte aanpassingen in de kaders voor Nederlandse inzet in Brussel: gericht op herstel (“samenwerking met alle actoren voor het herstel van werk, bedrijvigheid en soliditeit”); protectionisme en toezicht op financiële markten (“internationale en Europese solidariteit in het tegengaan van protectionisme en het verankeren van hechter toezicht op en ordening van markten”)¹⁹²; alsook het verlichten van regeldruk voor bedrijven (“het kabinet zal zich er voorts sterk voor maken dat ook de gemeentelijke overheid en de EU de regeldruk voor bedrijven additioneel helpt verlichten”).¹⁹³ Het verlichten van regeldruk voor burgers komt in het aanvullend beleidsakkoord niet aan de orde.

6.1.2 Begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken

In het kader van de begrotingscyclus worden jaarlijks de begrotingsstaten voor het komende jaar opgemaakt in de Memorie van Toelichting. In de Memorie van Toelichting staan de beleidsdoelstellingen uit het coalitieakkoord en deze worden nader ingevuld.

Zo worden in de Memorie van Toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2010 de twee EU gerelateerde kabinetsdoelstellingen geoperationaliseerd in specifieke doelstellingen en de beleidsagenda weergegeven.¹⁹⁴ Bijvoorbeeld onder de kabinetsdoelstelling “een Europa met een stevig draagvlak onder de burgers dat zich richt op terreinen waar het meerwaarde levert en zich niet begeeft op terreinen waar lidstaten het beter zelf kunnen regelen” zijn de volgende vijf doelstellingen geformuleerd: “het bevorderen van energievoorzieningszekerheid”; “een

¹⁸⁹ ‘Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie’ (2007), p. 6.

¹⁹⁰ Ministerie van Algemene Zaken (2007), *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, p. 5-7.

¹⁹¹ Ministerie van Algemene Zaken (2009), *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij ‘samen werken, samen leven’*.

¹⁹² Ibid., p. 5.

¹⁹³ Ibid., p. 12.

¹⁹⁴ *Kamerstukken II 2009-2010, 32123 V, Nr. 2, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010.*

democratische, slagvaardige en transparante EU die haar burgers vrijheid, recht, veiligheid, welvaart en duurzame economische groei biedt”; “effectief, efficiënt en coherent optreden van de EU ten opzichte van derde landen of regio's”; “effectief, efficiënt en coherent optreden van de EU ten opzichte van ontwikkelingslanden”; en “versterkte Nederlandse positie in de Unie van 27”.¹⁹⁵

6.1.3 Staat van de Unie

Aan de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt een separaat document toegevoegd: de Staat van de Unie. Dit document geeft een bondige schets van de Europese agenda van het komende jaar beschreven vanuit Nederlands perspectief. Daarnaast biedt het een indicatie voor de Europese dossiers die het kabinet als prioritair heeft bestempeld en de voorlopige inzet van Nederland op deze dossiers.¹⁹⁶ Het document wordt aan de Tweede Kamer gestuurd, waar er in het kader van de begrotingsbehandeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken een apart debat aan wordt gewijd.

De Staat van de Unie is in 2007 gewijzigd van vorm en bestaat nu uit twee onderdelen: de beleidsnotitie en een bijlage met de verschillende Raadsformaties. De beleidsnotitie is een kaderstellend document dat de houding van Nederland ten opzichte van bredere dossiers verwoord. In de bijlage wordt per Raadsformatie de stand van zaken en het beleid in voorbereiding weergegeven, om vervolgens in te gaan op specifieke dossiers.¹⁹⁷

Hoewel de beleidsnotitie van de Staat van de Unie 2009-2010 het politiek en maatschappelijk draagvlak van de EU als belangrijk draagvlak naar voren bracht, wordt dit niet in samenhang gebracht met de horizontale beleidsdoelstelling van administratieve lastenvermindering voor burgers.

6.1.4 Kabinetsreactie op het Commissiewerkprogramma

De beleidsagenda op EU-niveau wordt bepaald door het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie, het 18-maandenprogramma van het trio-voorzitterschap van de Raad, de halfjaarlijkse voorzitterschapsprogramma's en onvoorziene gebeurtenissen.¹⁹⁸ Gezien het belang van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie voor de (pro-actieve) Nederlandse opstelling in de EU, is er sinds een aantal jaren in Den Haag groeiende aandacht voor dit document. In 2005 is het werkprogramma voor het eerst besproken in de Tweede Kamer. Vanaf het daaropvolgende jaar geeft het kabinet een kabinetsreactie op het werk- en wetgevingsprogramma ter kennisgeving en voor discussie in de Kamer. De praktijk is sindsdien dat het werkprogramma zowel in conceptfase als na de vaststelling door de Commissie aan de ministerraad wordt voorgelegd. De politieke

¹⁹⁵ *Kamerstukken II 2009-2010, 32123 V, Nr. 2, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010, p. 9.*

¹⁹⁶ *Kamerstukken II 2009-2010, 32125, Nr. 1, Staat van de Unie 2009-2010, pp. 16.*

¹⁹⁷ *Kamerstukken II 2009-2010, 32125, Nr. 2, Bijlage bij Staat van de Unie 2009-2010, pp. 119.*

¹⁹⁸ Zie hoofdstuk 5.

aanwijzingen ten aanzien van het concept creëren de mogelijkheid om de Commissie in een vroeg stadium te beïnvloeden.¹⁹⁹ Aan de hand van dit werkprogramma stelt het kabinet een Lijst Grote Voorstellen op, waar in paragraaf 6.3 verder op in wordt gegaan.

6.1.5 Toezeggingen aan de Kamer en Kamerbrieven

In de communicatie met de Kamer kunnen in meer of mindere mate kaders worden geschept voor de Nederlandse opstelling in Brussel. Een voorbeeld is de motie Jonker zoals genoemd in paragraaf 5.4. Ook kan het kabinet (of afzonderlijke ministers) beleidskaders of beleidslijnen uitwerken in Kamerbrieven, antwoorden op Kamervragen, geannoteerde agenda's van Europese Raadsvergaderingen etc.

6.2 Nederlandse inbreng tijdens de voorbereiding van Europese regelgeving

Aan de presentatie van een voorstel van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement gaat een proces binnen de Commissie vooraf (zie hoofdstuk 5). Lange tijd is de opstelling van de Nederlandse regering en ambtenarenapparaat geweest dat Nederland zich in deze fase niet 'hoort' te mengen, opdat de Commissie, als supranationale organisatie, ongestoord voor het 'Europese belang' op zou kunnen komen. Dit 'ideaal' is langzaam vervaagd, door de realisatie dat in een uitgebreide Unie deze kansen niet kunnen blijven liggen. Daarnaast zijn de mogelijkheden om als lidstaat in deze fase invloed uit te oefenen ook toegenomen, dan wel beter inzichtelijk geworden.

Voorafgaand aan het schrijven van een nieuw Commissievoorstel, kan de Commissie zoals genoemd groen- en/of witboeken publiceren om de discussie te openen. De inhoudelijke voorbereiding van een nieuw Commissievoorstel kan beginnen met het verzamelen van expertise over het onderwerp. Dit wordt gedaan door experts uit de verschillende lidstaten te raadplegen, publieke consultaties over een discussietekst te openen en/of door de lidstaten door middel van een 'questionnaire' (vragenlijst) op gerichte onderdelen van het ontwerpvoorstel te bevragen. De wijze waarop de opstelling van Nederland in deze fase totstandkomt verschilt sterk.

6.2.1 Expertgroepen

De Commissie vraagt experts in expertgroepen om input te leveren voor beleidsvorming. Deze groepen worden ook wel 'stakeholder dialogues' genoemd of het gebeurt en marge van andere vergaderingen. Lange tijd hebben experts input geleverd zonder dat de input interdepartementaal was afgestemd of zelfs binnen het eigen ministerie. Hier overheerst het beeld van de expert die in de trein naar Brussel

¹⁹⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Ministerraadnotitie*, p. 6.

zijn eigen mandaat opstelt of zelfs los van de Nederlandse realiteit specifieke idealen op Europees niveau hoopt te verwezenlijken. Mandatering van deze experts is echter ook niet altijd vanzelfsprekend: experts zijn niet altijd (rijks)ambtenaren en deelname is op uitnodiging van de Commissie. Wel is gebleken dat binnen de Commissie de inbreng in deze fase wordt gezien als een eerste standpunt van de betreffende lidstaat. Aan deze lacune is aandacht besteed in meerdere rapporten.²⁰⁰ Sindsdien wordt getracht beter bij te houden wie wordt uitgenodigd voor dergelijke expertgroepen en dient de inbreng daadwerkelijk te zijn afgestemd. De geïnterviewden geven een wisselend beeld van deze praktijk, volgens sommigen functioneert dit proces (nog) niet bij alle departementen naar verwachting.

6.2.2 Groen- en witboeken

Groen- en witboeken daarentegen vergen een formele regeringsreactie richting de Europese Commissie. Groen- en witboeken komen eerst in de BNC (zie onder) aan de orde, waar bepaald wordt welk ministerie de kabinetsreactie opstelt en welke departementen daarbij betrokken moeten worden.²⁰¹ De kabinetsreactie wordt vervolgens op ambtelijk niveau, via de CoCo en door de ministerraad interdepartementaal afgestemd. Hieruit volgt geen BNC-fiche. Het parlement wordt op de hoogte gesteld van de groen- en witboeken en de conceptreactie van de regering.²⁰² Mits het Parlement binnen 30 dagen geen opmerkingen heeft geuit, biedt de PV de kabinetsreactie aan bij de Europese Commissie.²⁰³

6.2.3 Publieke consultatie

In het kader van hervormingen binnen de Commissie gericht op het verbeteren van ‘governance’, is de Europese Commissie vanaf 2001 intensief gebruik gaan maken van publieke consultaties (ook wel: ‘stakeholder consultations’ of raadplegingen).²⁰⁴ Deze publieke consultaties kunnen input leveren voor een groenboek, een witboek, een wetgevend voorstel of een actieprogramma. De Nederlandse rijksoverheid heeft deze vorm van inspraak aanvankelijk weinig benut, aangezien zij deze voorbehouden zag aan georganiseerde burgers (maatschappelijk middenveld) en belangenverenigingen. De laatste jaren is het besef gegroeid dat deze mogelijkheid om Commissievoorstellen in een vroeg stadium te beïnvloeden niet onbenut kan worden gelaten, mede aangezien andere lidstaten hier wél strategisch gebruik van maken. De input op de consultaties wordt

²⁰⁰ Kwaasteniet, M., R. de Graaf, B. Goezinne (e.a.) (2007), *De strijd voor de gestreepte naaktslak: de rol van de (milieu)expert bij de totstandkoming van Europese richtlijnen*.

²⁰¹ Ministerie van Justitie (2008), *EU-Routeplanner*, p. 19.

²⁰² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007), *BNC leidraad*; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *BNC leidraad*; *Kamerstukken II* 1998-1999, 26 054, nr. 3. Brief Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken inzake de verbetering van de behandeling van Europese onderwerpen.

²⁰³ Ministerie van Justitie (2008), *EU-Routeplanner*, p. 18.

²⁰⁴ Commissie (2001), *Mededeling inzake interactieve beeldvorming*; Commissie (2002), *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*.

meestal interdepartementaal en soms ook interbestuurlijk afgestemd. Vervolgens wordt het ingebracht als de reactie namens Nederland. Ook komt het voor dat de inbreng slechts één departement of uitvoeringsorganisatie vertegenwoordigt en medeoverheden apart of aanvullend een eigen reactie geven of dat Nederland ook via andere verbanden reageert. De consistentie van de Nederlandse inbreng kan daarbij in het gedrang komen.²⁰⁵ De reactie(s) van de Nederlandse overheid, en alle andere reacties, wordt gepubliceerd op de website van de Commissie, tenzij de indiener expliciet vraagt om geheimhouding. De Eerste en Tweede Kamer worden niet separaat geïnformeerd over de inbreng van Nederland in deze consultaties.

6.2.3.1 Questionnaire

Naast deze publieke consultatie, die openstaat voor alle geïnteresseerden, maakt de Commissie in haar beleidsvoorbereiding ook gebruik van questionnaires (vragenlijsten) specifiek gericht aan de lidstaten. De Commissie gebruikt de antwoorden uit deze vragenlijsten om zicht te krijgen op de bestaande praktijken in de lidstaten en de reactie van lidstaten op verschillende oplossingsrichtingen. De lidstaatreacties worden binnen de Commissie vertrouwelijk behandeld. Wel wordt er een samenvatting van de verschillende reacties opgesteld en gedeeld met de lidstaten. De inbreng van Nederland wordt doorgaans niet gedeeld met het parlement.

6.2.4 Impact assessment

Naast bovenstaande methoden van het verzamelen van ideeën en meningen van externen, is de Commissie in de voorbereiding van een Commissievoorstel actief in het inventariseren en voorspellen van de effecten van het voorgenomen beleid via impact assessments, zie hoofdstuk 5. De Commissie maakt in de impact assessments inschattingen gebaseerd op de informatie die voorhanden is, bijvoorbeeld van het Europees statistisch bureau (Eurostat). Weinig lidstaten maken van de mogelijkheid gebruik om de impact assessment van de Commissie te voeden met nationale (statistische) informatie, ook Nederland niet. Toch kan het niet onverdienstelijk zijn deze informatie wel te leveren op prioritaire dossiers. In de interviews werd er op gewezen dat het Verenigd Koninkrijk één van de weinige lidstaten is die met regelmaat een impactstudie maakt van prioritair aangemerkte conceptvoorstellen en deze tijdig deelt met de Europese Commissie. In de beleidsvoorbereidende fase binnen de Commissie is vanwege het huidige verantwoordingsstelsel een honger naar dergelijke kennis. Deze is daarmee bruikbaar dan een kwalitatieve inbreng van politieke standpunten. In een ander interview kwam naar voren dat de Commissie expliciet benadrukt richting de lidstaten dat de roadmaps voorafgaand aan het impact assessment alleen gedetailleerder kunnen worden met meer (kwantificeerbare) inbreng vanuit de lidstaten. In de casestudy komt naar

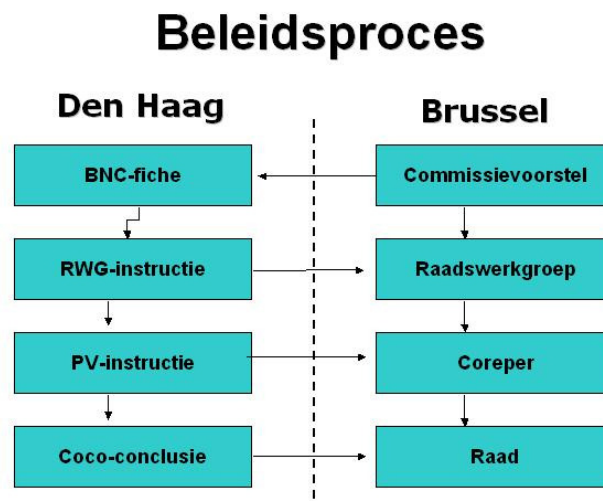
²⁰⁵ Dit kan onduidelijkheid in Brussel opleveren over de daadwerkelijke positionering van lidstaat Nederland.

voren dat de impact assessment van de Commissie niet is gevoed met statistische informatie over de Nederlandse situatie.

6.3 Nederlandse standpuntbepaling richting EU

De Nederlandse minister-president draagt de verantwoordelijkheid voor het nationale EU-beleid.²⁰⁶ De Nederlandse standpuntbepaling (op een Commissievoorstel en tijdens de onderhandelingen in de Raad) wordt echter gecoördineerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze coördinatie is gestructureerd door vaste overleggen op bepaalde momenten in het Brusselse regelgevingsproces: aan de start van het regelgevingsproces (BNC); wanneer een voorstel voor Europese regelgeving in Coreper behandeld wordt (PV-instructie); en wanneer het voorstel in de Raad wordt besproken (CoCo-conclusie).²⁰⁷ Onderstaand een schematische weergave van de verschillende overleggen en vergadermomenten in het beleidsproces. In dit overleg is ook de instructie voor de Raadswerkgroep (RWG-instructie) weergegeven, deze wordt echter door het verantwoordelijke departement zelf opgesteld en interdepartementaal afgestemd, zonder coördinerende inbreng vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Figuur 4.



²⁰⁶ Uit de grondwettelijke positie van de minister-president volgt zijn taak voor de zorg voor het algemeen regeringsbeleid en de coördinatie van dat beleid. Als primus inter pares is hij eerstverantwoordelijke voor het algemeen regeringsbeleid. Zie bijvoorbeeld: Broeksteeg, J.L.W., E.T.C. Knippenberg, L.F.M. Verhey (2004), *De minister-president in vergelijkend perspectief*.

²⁰⁷ Ministerie van Justitie (2009), *Handleiding Wetgeving en Europa: De voorbereiding, totstandkoming en nationale implementatie van Europese regelgeving*, p. 38.

6.3.1 BNC

Zodra de Europese Commissie een nieuw voorstel presenteert, wordt dit naar alle lidstaten verzonden. In Den Haag wordt het voorstel dan besproken in de interdepartementale werkgroep Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen, de BNC. Dit overleg wordt voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ambtelijke vertegenwoordigers van de directies en afdelingen Internationale Zaken van alle andere ministeries zijn ook aanwezig. Om de medeoverheden ook vroegtijdig te betrekken bij Europese voorstellen, zijn de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) ook vertegenwoordigd in de BNC.²⁰⁸ In dit overleg wordt vastgesteld welk departement eerstverantwoordelijk ('schrijvend') is, welke eventueel medeverantwoordelijk is, en welke verder betrokken zijn. Het eerstverantwoordelijke departement stelt vervolgens het BNC-fiche op, met daarin een 'eerste standpuntbepaling' en een korte samenvatting van de inhoudelijke en financiële gevolgen voor Nederland.²⁰⁹ Dit afgestemde fiche wordt behandeld door de CoCo en de ministerraad en vervolgens verstuurd naar het parlement.

6.3.2 RWG-instructie

De (inhoudelijke) behandeling van het Commissievoorstel in Brussel vindt plaats in de Raadswerkgroepen (RWG), waar attachés van de permanente vertegenwoordigingen en experts van de lidstaten onderhandelen. De RWG-instructie wordt opgesteld door het eerstverantwoordelijke ministerie, dat zelf de instructie interdepartementaal afstemt. Afspraken over de coördinatie in deze fase worden in de BNC gemaakt. De BNC ziet ook toe op naleving van de afspraken, bij problemen fungeert de Coördinatie Commissie (CoCo) als 'beroepsinstantie'.²¹⁰ De instructie zelf is een afgeleide van de Nederlandse positie zoals verwoord in het BNC-fiche. Er is wel een mogelijkheid gedurende het proces de positie aan te passen naar gelang de stand van zaken in de Raadswerkgroepen.

6.3.3 PV-instructie

Het moment dat de onderhandelingen over het voorstel verschuiven van het ambtelijke niveau (Raadswerkgroep) naar ambassadeursniveau (Coreper I en II) wordt in Den Haag een separate instructie opgesteld in het interdepartementale PV-instructieoverleg.²¹¹ Dit wekelijkse overleg wordt voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken en bijgewoond door alle departementen.

²⁰⁸ Vertegenwoordigers van VNG of IPO kunnen vervolgens betrokken blijven in interbestuurlijke dossierteams. In de overige coördinatiegremia zijn de medeoverheden niet direct vertegenwoordigd, maar loopt deze afstemming via het ministerie van Binnenlandse Zaken.

²⁰⁹ Voor een beschrijving van het BNC-fiche format, zie onderstaand.

²¹⁰ <http://www.minbuza.nl/ecer/EU_essentieel/Haags_afstemmingsoverleg>

²¹¹ Er zijn een aantal deelterreinen waarop coördinatie taken aan een ander departement zijn toebedeeld, wanneer het onderwerp in Brussel niet door Coreper (I of II) wordt behandeld maar door een bijzonder comité, bijv. art. 133 (handel), CATS (PJSS), EFC (economisch en financieel), en CSA (landbouw) – de coördinatie van deze gremia wordt voorgezeten door het betreffende departement.

Concept-instructies die in het overleg voorliggen worden opgesteld door het eerstverantwoordelijke ministerie.

6.3.4 CoCo

Wanneer het wetsvoorstel in de Raad van Ministers wordt besproken, is het standpunt wat de minister of staatssecretaris namens Nederland inneemt interdepartementaal voorbereid in de Coördinatie Commissie voor Europese en Integratie- en Associatieproblemen (kortweg: CoCo). Ook dit wekelijkse interdepartementaal overleg wordt voorgezeten vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken, in de persoon van de staatssecretaris voor Europese Zaken. De CoCo gaat niet alleen over de Nederlandse inzet in de verschillende Raden in Brussel, maar heeft een bredere taak als het ambtelijke voorportaal voor alle Europese Zaken waarover de ministerraad moet besluiten. De CoCo heeft hierdoor ook een rol in besluiten over BNC-fiches, de kabinetsreacties op groen- en witboeken en het monitoren van de voortgang van grote Europese dossiers.²¹² De conclusies van de CoCo worden via de Raad voor Internationale en Europese Zaken (RIEZ, een onderraad van de ministerraad, voorgezeten door de minister-president)²¹³ in de ministerraad vastgesteld. Meestal worden zij daar als hamerstuk afgedaan, evenals BNC-fiches.²¹⁴ De RIEZ is de onderraad die in het bijzonder is belast met de bepaling van de Nederlandse inzet in de EU. De vakdepartementen spelen een belangrijke rol bij het identificeren en voorbereiden van de onderwerpen die in de RIEZ besproken moeten worden.²¹⁵ De minister-president kan, al dan niet op verzoek van de betrokken bewindspersoon, van zijn agenderende bevoegdheid gebruikmaken om bepaalde dossiers en onderwerpen tevens te agenderen in andere onderraden of in een gecombineerde zitting.²¹⁶ De inzet van Nederland in de vakraden wordt niet één-op-één gedeeld met het parlement, dit gebeurt door middel van de geannoteerde agenda.

6.3.5 Overige coördinatiegremia

Naast de wekelijkse interdepartementale BNC, PV-instructie en CoCo overleggen waarin voorstellen op een vaste momenten in het Europese besluitvormingsproces worden besproken, zijn er nog twee strategische overleggen die onregelmatig bijeenkomen.

Zo is er de interdepartementale Coördinatie Commissie op Hoog Ambtelijk Niveau (CoCoHan), voorgezeten door de staatssecretaris voor Europese Zaken. Deze behandelt grote strategische

²¹² Ministerie van Justitie (2008), *EU-Routeplanner*, p. 21; Ministerie van Economische Zaken (2008), *EZ-EU routeplanner*, p. 32.

²¹³ Zie paragraaf 4.2 voor de verschillende onderraden en hun rol in het Nederlandse beleidsproces.

²¹⁴ Ministerie van Justitie (2009), *Handleiding Wetgeving en Europa: De voorbereiding, totstandkoming en nationale implementatie van Europese regelgeving*, p. 41.

²¹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Ministerraadnotitie*, p. 4.

²¹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Ministerraadnotitie*, p. 4.

onderwerpen en verzorgt de voorbereiding van de Europese Raad. De vertegenwoordiging vanuit de departementen is op het niveau van directeuren-generaal of directeuren.²¹⁷

Ook kunnen er voor bepaalde onderwerpen ministeriële stuurgroepen worden ingesteld, onder leiding van de minister-president. Dit gebeurt “indien het belang van Nederland bij een bepaald EU-dossier, een bepaald EU-evenement, een bepaalde EU-kwestie of een bepaalde EU-onderhandeling dermate groot is dat dit een meer strategische benadering vraagt”.²¹⁸ Naast de meestbetrokken vakminister(s) nemen de vice-premiers en de coördinerend bewindspersonen van Buitenlandse Zaken standaard aan de besprekingen deel. Het ministerie van Algemene Zaken is hierbij de secretaris, het ministerie van Buitenlandse Zaken voert het co-secretariaat.²¹⁹ Het convoceren van een ministeriële stuurgroep gebeurt zelden. Voorbeelden zijn de Financiële Perspectieven van 1999, de herziene Dienstenrichtlijn van 2006 en het Klimaatpakket van 2008.

Naast de bovenstaande structuren kan er ook voor gekozen worden om een afzonderlijk ambtelijke coördinatiegremium in het leven te roepen bij ‘grootschalige projecten’.²²⁰

6.3.6 Externe adviesaanvragen

In elke fase van het coördinatieproces kan de regering of het leidende departement ervoor kiezen om advies te vragen om tot een verdere onderbouwing of aanscherping van het Nederlandse standpunt te komen. Dit externe advies kan de vorm hebben van een eigen impact assessment op een specifiek deel van het voorstel. Andere belanghebbenden uit het veld kan worden gevraagd te reageren op het voorstel. Tevens kan de Raad van State, evenals in het nationale beleidsvormingsproces, tijdens de standpuntbepaling of het coördinatieproces om ‘voorlichting’ worden gevraagd.²²¹ Dit informele advies richt zich (indien gebruikt) voornamelijk op de juridische gevolgen van het Europese voorstel voor Nederland. Ook kunnen andere overheidsgerelateerde organen, zoals planbureaus of uitvoeringsinstanties om advies worden gevraagd. Externe adviezen kunnen echter een vertragende factor zijn in het proces, waar vanuit het Europese niveau en de afstemmingsprocedures in Den Haag veel tijdsdruk op staat.²²²

²¹⁷ Ministerie van Economische Zaken (2008), *EZ-EU routeplanner*, p. 32.

²¹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Ministerraadnotitie*, p. 5.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ http://www.minbuza.nl/ecer/EU_essentieel/Haags_afstemmingsoverleg#internelink5

²²¹ Uit de interviews komt naar voren dat dit zelden gebeurt, in 2008 1 keer en in 2009 0 keer.

²²² In interviews wordt gesuggereerd dat deze tijdsvertraging van externe adviezen wel een toegevoegde waarde heeft voor de betrokken ministeries, wanneer er onderling onenigheid bestaat.

6.4 Het BNC-fiche

Het BNC-fiche en de bijbehorende interdepartementale werkgroep zijn een van de constanten van het Nederlandse EU-coördinatiesysteem. Het ministerie van Buitenlandse Zaken formuleert het belang van het BNC-fiche als tweeledig: “als middel om het parlement in een zo vroeg mogelijk stadium in te lichten over het standpunt van het kabinet ten aanzien van nieuwe Commissievoorstellen, alsmede als eerste instructie voor de onderhandelingsrondes in Brussel over die voorstellen.”²²³ Andere (neven)doelen van het BNC-fiche zijn het vroegtijdig inschatten van de mogelijke gevolgen van het Commissievoorstel; het hebben van een vast moment wanneer besloten wordt welke departementen (en evt. medeoverheden) betrokken en verantwoordelijk zijn voor het betreffende voorstel; en dat de eerste standpuntbepaling in het BNC-fiche interdepartementaal is afgestemd.²²⁴ Er wordt echter niet voor alle voorstellen een BNC-fiche opgesteld. Er bestaat een interdepartementaal vastgestelde lijst met uitzonderingen.²²⁵

Elk BNC-fiche bestaat uit twee versies: een politiek en een ambtelijk fiche. Het ambtelijk fiche is iets uitvoeriger, bijvoorbeeld over de Nederlandse positiebepaling, eventueel het Europees krachtenveld. Tevens omvat het de contactgegevens van alle betrokken ambtenaren. Het politieke BNC-fiche is openbaar en wordt naar het parlement en de Nederlandse leden van het Europees Parlement gestuurd. Daarnaast wordt het gepubliceerd op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Met het parlement is afgesproken dat het parlement uiterlijk zes weken na de publicatie van het Commissievoorstel het BNC-fiche ontvangt.

Het proces van Nederlandse standpuntbepaling, en de BNC in het bijzonder, is sinds eind jaren negentig op verschillende gronden bekritiseerd. Zo zou: het systeem te reactief van karakter zijn;²²⁶ de BNC te veel een ‘box ticking exercise’ zijn waardoor te weinig politieke discussie in de Kamer ontstond; het format tekort schieten in het inschatten van de toekomstige consequenties (vooral financiële);²²⁷ de tijdigheid van de informatievoorziening naar de Kamer te wensen overlaten;²²⁸ de vertegenwoordiging in de BNC van een te junior niveau zijn, waardoor de noodzakelijke

²²³ *Kamerstukken II* 2008-2009, 22112, nr. 884, Evaluatie vernieuwde BNC-fiches en de BNC-procedure.

²²⁴ Ministerie van Justitie (2008), *EU-Routeplanner*, p. 14.

²²⁵ *Ibid.*, p. 16. NB. Dit betreft voorstellen met een beheersmatig of routinematig karakter. Zie voor volledige lijst: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *BNC leidraad*, p. 4-5.

²²⁶ Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’ (Voorzitter Baron Van Voorst tot Voorst) (2005), *Eindrapport*.

²²⁷ Algemene Rekenkamer (2004), *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*.

²²⁸ *Ibid.*, p. 36-39.

prioriteitsinschatting en follow-up onvoldoende was gegarandeerd;²²⁹ en zou het format onvoldoende flexibiliteit bieden aan de diverse soorten voorstellen vanuit de Europese Commissie.²³⁰

Het BNC-fiche is sindsdien op verschillende punten aangepast. Zo bestaan sinds 2007 drie verschillende fiche sjablonen: uitgebreid voor wet- en regelgeving, voor mededelingen en een verkort format.²³¹ Het ‘uitgebreid fichesjabloon voor wet- en regelgeving’ wordt gebruikt bij alle wet- en regelgevingsvoorstellen van de Europese Commissie en initiatieven van de lidstaten. Het fichesjabloon ‘mededeling’ wordt gebruikt voor de signalering van beleidsvoornemens van de Commissie. Daarnaast is er nog een derde sjabloon: het verkort fichesjabloon ‘groot voorstel’ dat wordt gebruikt voor voorstellen met een grote impact, als eerste signalering bij voorstellen met mogelijke grote financiële, juridische of andere consequenties voor Nederland waarop politieke sturing nodig is.²³² Dit fiche dient –anders dan de twee andere sjablonen – niet binnen zes, maar al binnen drie weken na publicatie van het nieuwe voorstel te worden toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer.

Het uitgebreide fichesjabloon voor wet- en regelgevingsvoorstellen bestaat sinds de van 2007 uit tien verschillende aandachtsgebieden. In eerste plaats algemene gegevens en een korte samenvatting van het voorstel. De aandachtsgebieden zijn verder de bevoegdheids-, subsidiariteits- en proportionaliteitstoetsen; de implicaties voor Nederland financieel, juridisch en voor de uitvoering en handhaving; de implicaties voor OS-landen; en de Nederlandse positie. Een van de aanpassingen was het verbeteren van de financiële toets na kritiek van de Algemene Rekenkamer uit 2004.²³³ Onderdeel van deze categorie is de check van de gevolgen van het voorstel m.b.t. regeldruk, naar administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers. De sturing op dit punt is in de BNC Leidraad BNC van 2008 in letter aangescherpt.²³⁴ Ook had de Algemene Rekenkamer in haar rapport uit 2004 kritiek op de tijdigheid van de BNC-fiches als informatievoorziening naar de Kamer.

In de zomer van 2009 zijn de aanpassingen in het fichesjabloon van 2007 geëvalueerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken.²³⁵ De toevoeging aan het sjabloon van rubrieken inzake financiële gevolgen en administratieve lasten en de aanscherping van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets wordt door het kabinet ervaren als “een verrijking” van de vroege standpuntbepaling en van de informatievoorziening van het parlement.²³⁶ De Algemene Rekenkamer oordeelt in een vervolgonderzoek n.a.v. haar onderzoek uit 2004 in zomer 2009 dat “de financiële

²²⁹ Schout, J.A., L. Metcalfe (1999), *Integratie van het milieubeleid in de Europese Vakraden – Interministeriële afstemming van ‘event’ naar ‘issue’ coördinatie?*

²³⁰ *Kamerstukken II* 2006-2007, 22112, Nr. 539, Inzake herziening sjabloon BNC-fiche.

²³¹ Ibid.

²³² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *BNC leidraad*, p. 6.

²³³ Algemene Rekenkamer (2004), *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, p. 39.

²³⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *BNC leidraad*, p. 20-22.

²³⁵ *Kamerstukken II* 2008-2009, 22112, Nr. 884, Evaluatie vernieuwde BNC-fiches en BNC-procedure.

²³⁶ Ibid., p. 3.

component van fiches in de periode 2005–2008 niet [is] verbeterd ten opzichte van de periode 2001–2004,” ondanks verbeteringen in het proces, en dat de “tijdigheid van de fiches licht is verbeterd, maar nog onvoldoende is.”²³⁷

Het fichesjabloon voor mededelingen dient als signalering van beleidsvoornemens van de Commissie, en heeft een beperkter aantal rubrieken dan het uitgebreide wet- en regelgevingssjabloon. Dit is niet direct terug te zien in de tijdigheid van de fiches. De 2009 evaluatiebrief van de Staatssecretaris van Europese Zaken ziet dit als consequentie van de “steeds meer complexe (nieuwe) beleidsterreinen” die de EU betreedt, wat van de kant van het kabinet “meer en soms ingewikkelde voorbereidingen en afstemming vergt.”²³⁸ Ook is er een spagaat zichtbaar tussen zo vroeg mogelijk de gevolgen willen inschatten en een eerste Nederlands standpunt innemen. Vroeger in het proces betekent hierbij meer onzekerheid, aangezien het minder goed mogelijk is om zaken uit te rekenen.

6.4.1 Traject ‘grote’ voorstellen

Een van de herhaalde punten van kritiek was het gebrek aan politieke sturing en pro-activiteit, met name bij grote of belangrijke voorstellen. In reactie op verschillende rapporten heeft de regering daartoe de mogelijkheid tot een ‘op maat gesneden aanpak’ ontwikkeld. Afhankelijk van het type belangrijk voorstel kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ‘de opzet van interbestuurlijke multidisciplinaire dossierteams, [...] de mate van betrokkenheid van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER), van de Raad van State, en van eventuele andere adviesorganen [...]’²³⁹ De richtlijn herziening energieprestaties gebouwen die in dit onderzoek als illustrerende casestudy wordt gebruikt, is volgens betrokkenen aangemerkt als groot voorstel.

De op maat gesneden aanpak voorzag ook in het instellen van een apart fichesjabloon “groot voorstel” in zomer 2007. Het ‘verkorte fiche’ bestond voornamelijk uit een bevoegdheidsvaststelling, een subsidiariteit- en een proportionaliteitsoordeel en een Nederlandse positie. Dit verkorte fiche diende binnen uiterlijk drie weken naar het parlement verzonden te zijn. Het werd altijd nog gevolgd door een uitgebreid fiche voor wet- en regelgeving, of een fiche voor mededelingen, afhankelijk van de aard van het voorstel.

Er is echter “weinig gebruik” is gemaakt van het verkorte fichesjabloon, daarnaast blijkt het lastig de termijn van drie weken strikt in acht te nemen.²⁴⁰ Het kabinet besluit om die redenen tot aanpassingen in dit sjabloon. Ten eerste zal zo pragmatisch mogelijk worden omgegaan met belangrijke voorstellen.

²³⁷ Algemene Rekenkamer (2009), *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid: Terugblik 2009*, p. 11.

²³⁸ *Kamerstukken II 2008-2009*, 22112, Nr. 884, Evaluatie vernieuwde BNC-fiches en BNC-procedure, p. 2.

²³⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Ministerraadnotitie*, p. 6.

²⁴⁰ *Kamerstukken II 2008-2009*, 22112, Nr. 884, Evaluatie vernieuwde BNC-fiches en BNC-procedure, p. 4.

De informatievoorziening aan de Kamer kan via een verkort fichesjabloon, maar eventueel kan een eerste kabinetsstandpunt ook worden geformuleerd in een geannoteerde agenda. Ook met de selectie van voorstellen wordt pragmatisch om gegaan. Actuele initiatieven die nog niet in het werkprogramma van de Commissie vermeld waren, kunnen nadrukkelijk wel worden opgepakt. Tevens zal in de selectie sterk rekening worden gehouden met de eigen lijst opgesteld door de griffie van de Tweede Kamer, hetgeen in de praktijk al gebeurt. Het verkorte fichesjabloon wordt tevens uitgebreid met beknopte rubrieken ‘implicaties financieel’, ‘juridische implicaties’ en ‘gevolgen voor OS-landen’. Wanneer deze rubrieken niet binnen de vereiste drie weken kunnen worden opgesteld, volgen ze later. Anders dan voorheen volgt er geen regulier (wetgevings- of mededelings-) fiche op dit nieuwe verkorte fiche. Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat het idee om dit fichesjabloon om te dopen tot ‘versneld fiche’, hetgeen het doel van de fiche – vroegtijdige informatievoorziening aan het parlement – beter moet dekken.²⁴¹

Naast het aparte BNC-fiche format en de ‘op maat gesneden aanpak’ behelst het behandeltraject grote voorstellen ook andere aspecten: eigen Nederlandse impact assessments, standpuntverkennde notities en kaderinstructies. Naar aanleiding van het advies van Van Voorst tot Voorst wordt de mogelijkheid geboden vroegtijdig (maar na publicatie van het Commissievoorstel) een eigen impact assessment op te stellen om beter inzicht te krijgen in de economische, financiële en juridische implicaties van een voorstel tot EU-beleid of EU-regelgeving voor Nederland.²⁴² In de praktijk is dit enkele malen geëxperimenteerd bij belangrijke voorstellen,²⁴³ het instrument is echter “tijdrovend en kostbaar.”²⁴⁴ Tevens stelt het kabinet anno 2009 aangaande het uitvoeren van eigen impact assessments of kosten-baten analyses: ‘Verder moeten de kosten van kwantificering in verhouding staan tot het financiële risicopotentieel van een voorstel.’²⁴⁵

Vroeg in het behandelingstraject wordt op voorselectie van de BNC een onderscheid gemaakt in de CoCo of het een ‘groot’ voorstel is, welke een ‘op maat gesneden aanpak’ behoeft. Vervolgens wordt, al dan niet op basis van het Nederlandse impact assessment, een standpuntverkennde notitie opgesteld en voorgelegd aan de RIEZ. De standpuntverkennde notitie betreft ‘in ieder geval de door Nederland gewenste uitkomst van de onderhandelingen en de ‘rode lijnen’, maar ook de afruilmogelijkheden, coalitievorming en bijvoorbeeld de koppeling tussen dossiers.’²⁴⁶ Ook wordt in

²⁴¹ Bron: interview.

²⁴² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Ministerraadnotitie*, p. 10.

²⁴³ Voorbeelden zijn de richtlijn Gelijke behandeling buiten de werkvloer en de herziening van de richtlijn energieprestaties van gebouwen.

²⁴⁴ *Kamerstukken II 2009-2010*, 29751, Nr. 4, Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid, terugblik 2009”, p. 26.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 27.

²⁴⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Ministerraadnotitie*, p. 7.

de standpuntverkennde notitie ingegaan op de financiële en economische gevolgen, de gevolgen voor de nationale wet- en regelgeving, gevolgen voor de uitvoering en het Europese krachtenveld.²⁴⁷

Voor belangrijke voorstellen kan ook het instrument van de kaderinstructie worden benut. De kaderinstructie wordt, in tegenstelling tot de meeste instructies op Raadswerkgroep-niveau, voor akkoord voorgelegd aan de ministerraad.²⁴⁸ De kaderinstructie beoogt tenminste het onderhandelingstraject in de werkgroep of het comité af te dekken en bevat een duidelijke bepaling van het beoogde onderhandelingsdoel en de rode lijnen. Waar de kaderinstructie ontoereikend blijkt moeten de onderhandelaars opnieuw politiek mandaat vragen.²⁴⁹

De selectie van voorstellen die in aanmerking kwamen voor dit aparte behandeltraject gebeurt aan de hand van de ‘lijst grote voorstellen’. Deze lijst grote voorstellen wordt op het moment samengesteld op basis van de kabinetsreactie op het werk- en wetgevingsprogramma van de Commissie. De werkgroep BNC is belast met deze eerste selectie. Vervolgens wordt deze besproken in de CoCo, en dan op het niveau van de onderraad RIEZ.

Momenteel wordt gewerkt aan een andere verandering in de behandeling van grote voorstellen in de vorm van een ‘lijst belangrijke voorstellen’. Deze lijst belangrijke voorstellen moet, evenzeer als de lijst grote voorstellen voorheen, een overzicht bieden van Europese dossiers die voor Nederland bijzonder veel implicaties hebben, financieel, juridisch of op het gebied van uitvoering of handhaving. De voorstellen op deze lijst zouden intensievere politieke sturing dienen te krijgen. Daarnaast moet de lijst een instrument worden in het pro-actief, interdepartementaal afgestemd optreden van Nederland in Brussel, bij voorkeur nog in de schrijffase van de Commissie.

6.4.2 Betrokkenheid Tweede en Eerste Kamer

De Tweede en Eerste Kamer zijn op drie manieren formeel betrokken bij de totstandkoming van EU-beleid: door ratificatie; standpuntbepaling; en mandaatprocedure voor justitie- en politiesamenwerking.²⁵⁰ Alle internationale verdragen moeten geratificeerd worden door beide Kamers, dit geldt daarom ook voor de Europese Verdragen. Voor het beleidsterrein justitie- en politiesamenwerking geldt een aparte mandaatprocedure voor het instemmingsrecht.²⁵¹

Naast de verdragen en de specifieke procedure voor justitie- en politiesamenwerking, wordt het parlement ook betrokken bij de Nederlandse standpuntbepaling op individuele EU dossiers. De wijze

²⁴⁷ Ibid., p. 7.

²⁴⁸ Ministerie van Economische Zaken (2008), *EZ-EU routeplanner*, p. 18.

²⁴⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Ministerraadnotitie*, p. 7..

²⁵⁰ Keulen, M. van (2007), ‘Retour Brussel-Den Haag: Europees bestuur en Nederlandse belangen’, p. 252.

²⁵¹ <http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/EU/EU_hervormingsverdrag.jsp>

waarop deze betrokkenheid in praktijk vorm wordt gegeven vanuit het parlement en vanuit de regering is het laatste decennium regelmatig bekritiseerd.²⁵² Het parlement is weliswaar altijd geïnformeerd over de Nederlandse opstelling door middel van BNC-fiches, maar enerzijds laat de tijdigheid van deze fiches te wensen over²⁵³ evenals de politieke bruikbaarheid,²⁵⁴ anderzijds wordt de informatie door de parlementariërs als gevolg van werk- en tijdsdruk vaak voor kennis aangenomen.²⁵⁵ Deze factoren, alsmede de geringe betrokkenheid van het parlement tijdens de Raadsonderhandelingen, hebben er vaak toe geleid dat de ongewenste gevolgen van EU initiatieven pas duidelijk worden voor het parlement tijdens de nationale implementatie.

Het Nederlandse referendum over het Grondwettelijk Verdrag was een keerpunt in de betrokkenheid van het Nederlandse parlement. Er zijn verschillende voorstellen gedaan op welke wijze beide Kamers hun betrokkenheid bij het Europese besluitvormingsproces zouden kunnen vergroten.²⁵⁶ Vooral de inschatting van subsidiariteit en proportionaliteit van nieuwe Commissievoorstellen is een speerpunt geweest voor het parlement. De Eerste en Tweede Kamer hebben geëxperimenteerd met een tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets (TGCS), waarin beide Kamers, op basis van een eerste selectie, Europese initiatieven beoordelen op subsidiariteit en proportionaliteit.²⁵⁷ De Europese Commissie wordt vervolgens met een gezamenlijke brief (in het geval van overeenstemming tussen beide Kamers) of twee afzonderlijke brieven (in het geval van verschillende oordelen van de Eerste en Tweede Kamer) op de hoogte gesteld van dit oordeel. In de case richtlijn herziening energieprestaties van gebouwen hebben de Eerste en de Tweede Kamer verschillend geoordeeld aangaande de subsidiariteit en proportionaliteit. De tijdelijke commissie heeft een aantal jaar bestaan, maar in 2009 heeft de Eerste Kamer besloten deze samenwerking niet te willen continueren. Beide Kamers hebben nu hun eigen wijze van vroegtijdige toetsing.

Naast de versterkte nadruk op subsidiariteit en proportionaliteit, zijn er ook tal van andere maatregelen genomen. Zo wordt getracht de EU beter te integreren in de vakcommissies. Dit onder andere door meer en betere personele ondersteuning vanuit de griffie, met EU-adviseurs die vakcommissies ondersteunen. Daarnaast is er een extra verbinding gezocht met het Europese

²⁵² Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2005-2006, 29993, Nr. 22, Raad van State advies aangaande invloed EU op Nederlandse staatsinstellingen, p.8-9; Raad van Openbaar Bestuur (2004), *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en pro-actief proces*; Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’ (Voorzitter Baron Van Voorst tot Voorst) (2005), *Eindrapport*.

²⁵³ Algemene Rekenkamer (2004), *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, p.33.

²⁵⁴ Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’ (Voorzitter Baron Van Voorst tot Voorst) (2005), *Eindrapport*.

²⁵⁵ Keulen, M. van (2007), ‘Retour Brussel-Den Haag: Europees bestuur en Nederlandse belangen’, p. 252.

²⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: DCO Internationaal en Ruimtelijk (2006), *Parlement aan zet: Voorstellen ter versterking van de parlementaire betrokkenheid bij Europa*; *Kamerstukken II* 2002 – 2003, 28632, nr. 1, Rapport ‘Op tijd is te laat’.

²⁵⁷ Zie verder de webpagina’s van de huidige Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets (TGCS) van de Eerste en Tweede Kamer en de onderliggende pagina’s van de voorgangers van deze tijdelijke commissie: <<http://europapoort.eerstekamer.nl/9345000/1fj9vvgv6i0ydh7th/vhqrifvi7auo>>.

Parlement door het vestigen van een ambtenaar in Brussel en Straatsburg. Vanuit de kant van de regering is er geïnvesteerd in de kwaliteit en tijdigheid van de BNC-fiches, waar ook subsidiariteit en proportionaliteit scherper in wordt verwoord.²⁵⁸

Nadat Nederland en Frankrijk zich in referenda tegen het Grondwettelijk Verdrag hadden uitgesproken kondigen de Europese regeringsleiders een reflectieperiode af. Vanaf 2007 werd er weer onderhandeld over een ander verdrag, dat in de plaats van het afgewezen Grondwettelijk Verdrag zal moeten komen. De Nederlandse onderhandelingsinzet wordt deels al verwoord in het coalitieakkoord van kabinet Balkenende IV. Een van de andere punten van belang voor Nederland is een grotere rol voor nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces. Op 13 december 2007 ondertekenen de Europese staats- en regeringsleiders een nieuw verdrag: het Verdrag van Lissabon. In dit verdrag worden mogelijkheden gecreëerd voor nationale parlementen om meer betrokken te zijn bij het de totstandkoming van Europese regelgeving, door middel van de ‘gele’ en ‘oranje’ kaart procedures. Ze kunnen deze kaarten trekken als zij van mening zijn dat de voorgestelde Europese wetgeving niet in overeenstemming is met het principe van subsidiariteit. Als een derde van de nationale parlementen oordeelt dat een voorstel niet subsidiair is, neemt de Commissie het voorstel in heroverweging.²⁵⁹ Wanneer de helft van alle nationale parlementen het initiatief niet aan het principe van subsidiariteit vindt voldoen, en de Commissie het voorstel na heroverweging niet intrekt, kan een meerderheid in de Raad van Ministers of in het Europees Parlement besluiten het voorstel niet in onderhandeling te nemen.²⁶⁰

De nieuwste ontwikkeling in de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij Europese besluitvormingsprocessen is de introductie van het behandelingsvoorbehoud in de Tweede Kamer. Wanneer de Tweede Kamer een behandelingsvoorbehoud voor een voorstel heeft geplaatst, volgt er een procedure van versterkte betrokkenheid van de Tweede Kamer over de onderhandelingen en nauwe afspraken over de informatieverstrekking richting de Kamer. Dit behandelingsvoorbehoud dient het politieke debat in de Tweede Kamer over Europese wetgevende voorstellen te versterken of op te starten. Met dit voorbehoud hoopt de Tweede Kamer “de eigenstandige oordeelsvorming te stimuleren en te faciliteren.”²⁶¹ Het behandelingsvoorbehoud kan daarmee gezien worden als een bijzondere informatieplicht van de regering aan de Tweede Kamer.

²⁵⁸ *Kamerstukken I 2009 – 2010*, 30 953 en 31 384 (R1850), Nr. I, Evaluatie Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets.

²⁵⁹ Bij voorstellen op de beleidsterreinen justitie en politie ligt de grens lager: op een kwart van alle parlementen.

²⁶⁰ Bij de Raad van Ministers gaat het hierbij om een meerderheid van 55%, bij het Europees Parlement om een gewone meerderheid.

²⁶¹ *Kamerstukken II 2009–2010*, 31 384 (R1850), nr. 27, Aanbeveling na rapport aangaande instemmingsrecht en parlementair behandelvoorbehoud, p.1.

6.5 Nederlandse inspanningen richting het Europees Parlement

Sinds de Europese Akte, het Verdrag van Maastricht, het Verdrag van Amsterdam en meest recent het Verdrag van Lissabon, zijn de bevoegdheden van het Europees Parlement (EP) in het Europese besluitvormingsproces verder uitgebreid. Het Verdrag van Lissabon introduceert de codecisie-procedure, waarin het EP de rol van medewetgever heeft, als de ‘gewone wetgevende procedure’.²⁶² Voor het overgrote deel van alle wet- en regelgeving uit Europa is het EP daarmee een belangrijke actor geworden. Dit is slechts gedeeltelijk weerspiegeld in de wijze waarop de Nederlandse regering het Europees Parlement tegemoet treedt. Nederland heeft als lidstaat een zetel in de Raad van Ministers en de coördinatie in Den Haag is geheel afgesteld op dit orgaan. Contact tussen de Raad van Ministers en het Europees Parlement vindt plaats via het voorzitterschap, en niet via afzonderlijke lidstaten. Eventuele Nederlandse inspanningen op specifieke dossiers richting het EP volgen dan ook geen vastgestelde (coördinatie)structuur.

Evenals het beïnvloeden van de Europese Commissie tijdens de beleidsvoorbereiding werd het niet ‘kies’ geacht om als Nederlandse rijksambtenaar het Europees Parlement te beïnvloeden tijdens het besluitvormingsproces. Een van de bronnen die voor deze terughoudendheid wordt genoemd is de Oekaze-Kok uit 1998, welke de contacten tussen rijksambtenaren en Kamerleden aan banden legde. Ten onrechte werd aangenomen dat deze richtlijn ook gelding had voor contacten tussen Nederlandse ambtenaren en het Europees Parlement. Evenals bij de beïnvloeding van de Commissie, blijkt in de praktijk dat andere lidstaten deze mogelijkheid wel benutten, en met succes. De huidige praktijk in Nederland is dan ook aan het veranderen. Zo worden dossierhouders gestimuleerd om na te gaan welke bevoegdheden het Europees Parlement heeft op hun dossier. Verder worden ze gestimuleerd om de optie te overwegen een inhoudelijke briefing te organiseren voor “de Nederlandse en buitenlandse EP’ers” – zij het in afstemming met de ambtelijke lijn en de EU-afdeling.²⁶³ Ook bestaan er in individuele gevallen lijntjes met de (schaduw)rapporteur en/of de Nederlandse leden.

Informatievoorziening vanuit de Nederlandse rijksoverheid richting Nederlandse europarlementariërs over het Nederlandse standpunt op dossiers (zoals uitgedragen in de Raad) is in ontwikkeling. De BNC-fiches met de eerste standpuntbepaling worden standaard naar hen opgestuurd. Ook wordt er ad hoc geëxperimenteerd met het verspreiden van ‘stemlijsten’ waarbij de Nederlandse europarlementariërs worden geïnformeerd over het standpunt van de Nederlandse regering op afzonderlijke amendementen die voorliggen bij commissies en plenaire stemmingen in het Europees Parlement. Dergelijke stemlijsten zijn echter zeer arbeidsintensief om op te stellen. Verschillende europarlementariërs hebben wel aangegeven deze informatie te benutten in hun oordeelsvorming over

²⁶² Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Verdrag van Lissabon) (2009), Artikel 294.

²⁶³ Ministerie van Economische Zaken (2008), *EZ-EU routeplanner*, p. 26.

de amendementen. Sinds de recente EP-verkiezingen hebben een aantal Nederlandse parlementariërs het initiatief genomen tot een zogenoemd Oranjeberaad, waarbij de Nederlandse europarlementariërs gezamenlijk spreken over dossiers van Nederlands belang en trachten te komen tot een standpunt. Het is echter na oktober 2009 stil gebleven omtrent dit initiatief.

De PV werkt actief aan de relatie met Nederlandse europarlementariërs. De Nederlandse europarlementariërs ontvangen via de PV alle BNC-fiches en belangrijke Kamerbrieven. Ook organiseert de Permanente Vertegenwoordiging ad hoc lunches voor de Nederlandse europarlementariërs voor een uiteenzetting over de Nederlandse prioritaire dossiers of sociale bijeenkomsten om contacten te faciliteren. Op specifieke dossiers worden de Nederlandse belangen door de Permanente Vertegenwoordiging behartigd door directe contacten met europarlementariërs, of door het organiseren van gesprekken met bewindspersonen of de leiding van de post.²⁶⁴ Binnen de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging is een aparte afdeling met twee medewerkers belast met de betrekkingen met het Europees Parlement.²⁶⁵ Zij rapporteren over ontwikkelingen in het Europees Parlement aan Den Haag en binnen de Permanente Vertegenwoordiging; organiseren bezoeken voor de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Europese Zaken en de minister-president; informeren europarlementariërs over Nederlandse standpunten; lobbyen europarlementariërs op specifieke dossiers; en ondersteunen de andere medewerkers op de Permanente Vertegenwoordiging in hun relaties met het Europees Parlement ter introductie, of bij prioritaire dossiers. Naast deze afdeling die zich richt op horizontale onderwerpen, zijn de relaties met het Europees Parlement geïntegreerd in alle sectorale afdelingen van de Permanente Vertegenwoordiging. Meer recent zijn er enkele afdelingen die een medewerker geheel of gedeeltelijk hebben belast met relaties met het Europees Parlement.²⁶⁶

De Tweede Kamer experimenteert voorts zelf met een sterkere betrokkenheid bij het Europees Parlement, bijvoorbeeld door Nederlandse europarlementariërs en rapporteurs op prioritaire dossiers uit te nodigen voor hoorzittingen.

²⁶⁴ De Permanente Vertegenwoordiger of de plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger.

²⁶⁵ Deze afdeling is met de jaren uitgebreid, van een junior medewerker die de relaties met het EP er halftijds 'bij deed', naar een senior die hier voltijds mee belast was, tot de huidige praktijk van twee medewerkers (senior en junior) met ondersteuning en een rijkstrainee die binnen een aparte afdeling van de PV hier voltijds mee belast zijn.

²⁶⁶ Voorbeelden hiervan zijn de milieu-afdeling, de transport-afdeling, de landbouw-afdeling en het cluster justitie en binnenlandse zaken.

6.6 Administratieve lasten voor burgers in EU-coördinatie

Uit onderzoek/interviews is niet naar voren gekomen dat vanuit de Nederlandse rijksoverheid, of BZK/REAL specifiek, pro-actief de werkprogramma's van de Commissie of de voorzitterschapagenda's worden gescand op nieuwe initiatieven met mogelijke impact op administratieve lasten voor burgers. Voor administratieve lasten voor bedrijven wordt door de Regiegroep Regeldruk wel aandacht besteed aan het Commissiewerkprogramma en de geplande initiatieven uit het administratieve lasten reductie actieprogramma van de Commissie. Op basis hiervan worden inspanningen geprioriteerd.

Administratieve lasten voor burgers zijn sinds juli 2007 onderdeel van het format van het BNC-fiche, tezamen met de doelgroepen bedrijven en medeoverheden. In de BNC leidraad van 2007 is een apart hoofdstuk gewijd aan administratieve lasten en zijn zes vragen geformuleerd die tot een bepaling van deze lasten leiden.²⁶⁷ In de vernieuwde leidraad van 2008 is een apart hoofdstuk aan regeldruk gewijd met meer gedetailleerde afspraken voor het invullen van het onderdeel.²⁶⁸

Een analyse van de BNC-fiches voor wetgevende voorstellen²⁶⁹ uit de periode juli 2007 tot en met december 2009 laat zien dat het onderdeel administratieve lasten in de tweede helft van 2007 en in heel 2008 in een grote meerderheid van de wetgevende voorstellen op enige wijze is geëxpliciteerd (meer dan alleen n.v.t.). In 2009 is er een sterke afname te zien (resp. 70%, 82% en 45%). Deze daling kan door verschillende factoren veroorzaakt worden. Het totaal van voorstellen is te klein om uitspraken te kunnen doen. Interessanter is dan ook om te kijken welk deel van de BNC-fiches waarin administratieve lasten wordt geëxpliciteerd ook de verwachte administratieve lasten voor de burger beargumenteert. Dit ligt rond de 15% (resp. 15%, 19,5% en 12,5%). Ook deze percentages zijn gebaseerd op een te klein totaal om vergelijkende uitspraken te kunnen doen.

Tabel 1.

	2007	2008	2009
% AL geëxpliciteerd	70	82	45
% AL-B geëxpliciteerd bij AL	15	19,5	12,5

²⁶⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007), *BNC leidraad*, p. 19.

²⁶⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *BNC leidraad*.

²⁶⁹ Onder wetgevende voorstellen worden (kader)richtlijnen, verordeningen en kadebesluiten gerekend. De andere voorstellen en mededelingen hebben een ander BNC-fiche format.

De cijfers onderstrepen wel een beeld dat ook uit de interviews naar voren komt, namelijk dat administratieve lasten voor de burger geen groot gewicht heeft binnen de BNC. Anders dan administratieve lasten voor bedrijven is het onderwerp weinig stof voor discussie in de BNC vergadering.²⁷⁰ Er bestaan bij de betrokkenen verschillende percepties over wie verantwoordelijk is voor het monitoren van de te verwachte administratieve lasten voor burgers in het BNC-fiche. Hierbij moeten de verwachtingen dan ook nog onderbouwd zijn. De verantwoordelijkheid zou kunnen liggen bij REAL. Binnen REAL is er echter geen medewerker die zich hier mee bezighoudt en REAL ontvangt momenteel niet of niet vroegtijdig de BNC-fiches ter ‘screening’. De verantwoordelijkheid zou kunnen liggen bij de BNC-coördinator van de Internationale Zaken afdeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De coördinator behartigt echter het BZK belang in den brede en ziet weinig urgentie in het doorsturen van BNC-fiches naar REAL. De verantwoordelijkheid zou ook kunnen liggen bij de Regiegroep Regeldruk. De Regiegroep Regeldruk heeft echter als taakopvatting de lasten voor bedrijven. De onduidelijkheid in deze discussie lijkt mede voort te komen uit de opvatting van de verschillende betrokkenen dat er maar weinig administratieve lasten voor burgers afkomstig zijn van het Europese niveau.

Het is lastig een horizontale beleidsdoelstelling te integreren in de beleidsprocessen van het BNC-fiche. Dit lijkt wel van de grond te komen in het geval van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Vanuit de Regiegroep Regeldruk is sterk ingezet om administratieve lasten voor bedrijven binnen de BNC werkgroep en bij de betrokken ambtenaren op de kaart te zetten. De Regiegroep heeft daartoe met de BNC coördinatoren van de ministeries van Economische Zaken en Financiën spelregels afgesproken om de administratieve lasten voor bedrijven in het opstellen van BNC-fiches te monitoren en binnen de werkgroep hierop te interveniëren. Wel is het van belang om in ogenschouw te nemen dat binnen de Regiegroep Regeldruk vijf medewerkers belast zijn met EU-zaken tegenover één niet voltijd-belaste medewerker vanuit REAL.

Als de mogelijkheid is gemist om vermindering van administratieve lasten voor burgers bij de eerste standpuntbepaling van de BNC erdoor te krijgen, dan is het zeer moeilijk om het issue alsnog geagendeerd te krijgen in de Nederlandse instructie voor de onderhandelingen in de Raad. Zelfs al is administratieve lasten voor burgers naar voren gekomen in de BNC, dan is het lastig continue aandacht te garanderen in de Raadsfase. In een van de interviews wordt expliciet gesteld dat “het een uitdaging [is] om op EU niveau met inhoudelijke tekstvoorstellen te komen die concrete administratieve lasten reductie inhouden, dit gebeurt dan ook heel weinig.” Op EU-niveau blijft het vaak bij het benadrukken van het belang van administratieve lasten reductie (macro) zonder dat hier

²⁷⁰ Bron: interviews.

concrete tekstvoorstellen (micro) aan gekoppeld worden. Dit terwijl in interviews gesteld wordt dat in de Europese onderhandelingen alleen met concrete tekstvoorstellen iets te bereiken is.²⁷¹

Dit probleem speelt niet alleen voor administratieve lasten voor burgers, maar ook voor andere horizontale beleidsdoelstellingen. Zoals hierboven genoemd, wordt vanuit de Regiegroep Regeldruk sterk ingezet op administratieve lasten voor bedrijven in de BNC-fase. Het monitoren en interveniëren op administratieve lasten voor bedrijven tijdens de onderhandelingen in de Raadsfase wordt ook door de Regiegroep Regeldruk als een delicaat proces gezien. Mede met dit doel is binnen de Permanente Vertegenwoordiging een coördinator aangesteld voor betere regelgeving en administratieve lasten voor bedrijven. Deze post wordt door de Regiegroep Regeldruk gefinancierd. De BZK-afdeling binnen de Permanente Vertegenwoordiging is niet betrokken bij het monitoren van de horizontale beleidsdoelstelling administratieve lastenreductie.

6.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is een geleidelijke overgang beschreven van het macro- (coalitieakkoord) naar het micro-niveau (monitoren van administratieve lasten voor burgers in de BNC). Bij de voorbereiding van Europese regelgeving vanuit Brussel valt op dat er veel mogelijkheden zijn voor het naar voren brengen van het eigen Nederlandse standpunt. De laatste jaren wordt dit steeds meer gestroomlijnd door bijvoorbeeld mandaten mee te geven aan experts. Toch worden deze kanalen niet ten volle benut. Zo blijkt dat het voeden van de Commissie door bijvoorbeeld (statistische) informatie, dan wel een eigen impact assessment, van toegevoegde waarde kan zijn.

Bij de Nederlandse standpuntbepaling blijkt dat er buiten de bestaande gremia voldoende ad hoc overleggen en andere opties zijn, mocht de Europese realiteit of de Nederlandse prioriteit hierom vragen. Daarnaast is geïnvesteerd in de verbinding tussen de politieke sturing op hoofdlijnen en de prioriteiten in de ambtelijke coördinatie.

De recente zelf-evaluatie van de BNC richt zich vooral op het bestaan van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets en de verbeteringen die hierin hebben plaatsgevonden.²⁷² Zo bezien voorziet het BNC-fiche inderdaad gedegen informatie en zijn de subsidiariteits- en proportionaliteitstoetsen

²⁷¹ Bron: interviews.

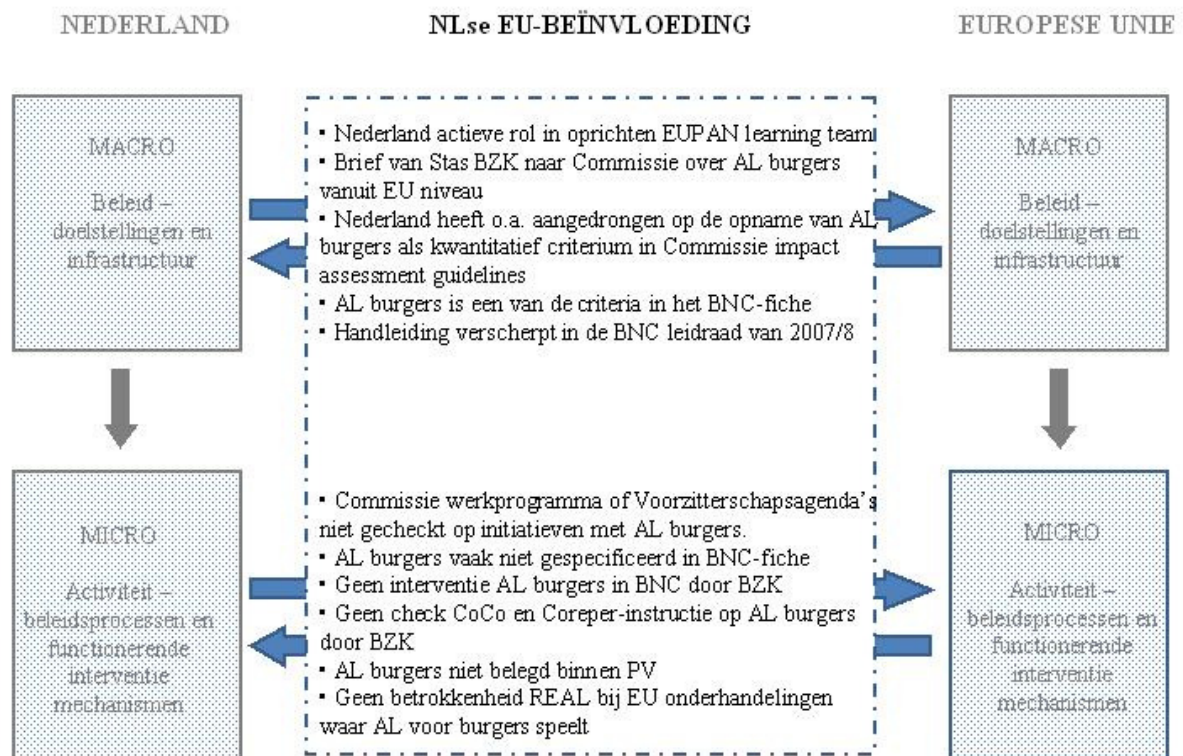
²⁷² NB De evaluatie wordt uitgevoerd in het kader van de verantwoordelijkheden van nationale parlementen om zelf EU voorstellen aan een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets te onderwerpen. De opzet van de zelf-evaluatie is daarmee ook niet om een volledig beeld te geven van het functioneren van de BNC, haar nut in het onderhandelings- en implementatieproces en zich uit te spreken over het functioneren van de andere toetsen die de BNC omvat.

uitgebouwd tot toetsen met veel politieke gevoeligheid en bijbehorende aandacht. De vraag of het hele instrument van de BNC daarmee ‘gedegen’ functioneert is niet volledig beantwoord. De subsidiariteits- en proportionaliteit worden nadrukkelijk en met aanzienlijke sturing ingevuld, dit garandeert echter niet dat de toets ook later in het proces benut wordt en bij amendementen opnieuw wordt uitgevoerd. De focus op deze twee toetsen gaat daarnaast voorbij aan een mogelijke evaluatie van de overige toetsen in de BNC. Vervolgens kunnen er vragen gesteld worden over de mate waarin deze als nuttig worden ervaren en de politieke prioriteit die deze krijgen in het proces. Er zijn verschillende onderdelen binnen het BNC-fiche die geëvalueerd zouden kunnen worden op nut, noodzaak en gebruik.

Wel blijft er een gemengd beeld bestaan over de wisselwerking tussen het macro en micro niveau. De beleidsprioriteiten worden geformuleerd, het werk- en wetgevingsprogramma van de Commissie krijgt een kabinetsappreciatie en wordt als input gebruikt in de komende prioriteiten; maar de vertaling op het micro-niveau kost veel tijd en constante monitoring van alle betrokken partijen. Die monitoring is niet alleen een taak voor het ministerie van Buitenlandse Zaken of voor de departementale IZ-directies, maar voor alle betrokkenen. REAL is verantwoordelijk voor het monitoren van de administratieve lasten voor burgers. Nu is het zo dat de aansluiting op de verschillende overlegorganen niet toereikend is. Dit is mede het gevolg van de beperkte toegang van REAL tot de internationale dossiers doordat deze niet gedeeld worden door het ministerie van Buitenlandse Zaken om redenen van vertrouwelijkheid, maar ook niet door de BNC-coördinator van de afdeling Internationale Zaken van BZK. De vraag kan rijzen of dit dus breder ingestoken moet worden. Verder moet de aangewezen partij ook voldoende capaciteit hebben om dit naar behoren uit te voeren. Administratieve lasten zijn nog niet ‘geland’ in voorbereidingsprocessen. Deze problemen worden schematisch weergegeven in figuur 5.

De moeilijkheid met betrekking tot het vraagstuk administratieve lasten voor burgers richting de EU ligt aan twee punten. Zoals bekend, is het ten eerste op basis van de vorige hoofdstukken een probleem om de Nederlandse definitie te uploaden richting de EU. Ten tweede, wordt het proces niet makkelijker als er geen duidelijke lijnen zijn en geen concrete tekstvoorstellen worden gedaan in de onderhandelingen gedurende het hele proces. Deze twee premissen verhinderen een ‘goed verhaal’ richting Brussel waar Nederland en dus ook andere partijen mee aan de slag kunnen.

Figuur 5.



Kijkend naar de transparantie van de Nederlandse EU-coördinatie bestaat er een gemengd beeld. Aan de ene kant zijn veel documenten (gedeeltelijk) openbaar: de Staat van de Unie, de kabinetsappreciatie van het werk- en wetgevingsprogramma van de Commissie, de BNC-fiches (met uitzondering van enkele onderdelen) en wordt het parlement op de hoogte gehouden van de stand van zaken in de onderhandelingen door middel van geannoteerde agenda's, kamerbrieven en AO's. Aan de andere kant blijven veel overwegingen, tegengestelde belangen en standpunten in Den Haag en in Brussel niet terug te vinden in openbare documenten. Dit is deels te wijten aan het vermeende karakter van de onderhandelingen in de Europese Unie en interdepartementaal.

7. Samenvatting en aanbevelingen

7.1 Executive summary

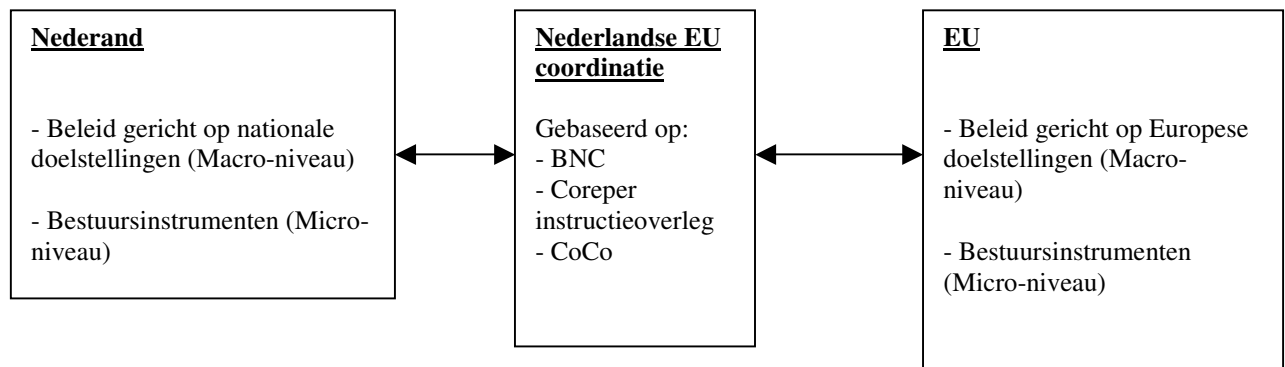
Dit rapport onderzoekt de bestuurlijke haalbaarheid van administratieve lastenverlichting voor de burger op EU niveau. Het **diagnosticeert hoe de multi-level ambities (lastenreductie) zich verhouden tot de multi-level bestuurlijke capaciteiten**. In een multilevel bestuurlijk systeem geldt dat horizontale doelstellingen samenwerking vereisen tussen lidstaten en de Commissie. Maar zijn de Nederlandse en EU systemen wel op elkaar afgestemd?

Als belangrijkste conclusie geldt dat zowel in Nederland als op EU niveau wordt nagedacht in termen van *beleid*, maar dat **de interactie tussen nationale en Europese processen weinig aandacht heeft gekregen**. Het beleid op beide niveaus is redelijk ontwikkeld, maar de nationale processen gericht op administratieve lasten kunnen nog verder betrokken worden bij Nederlandse EU coördinatie. Dit is nodig om de Commissie te beïnvloeden op concrete beleidsterreinen waar de burger geraakt wordt, om bij de Commissie aan te geven waar Nederland in de Raad op zal letten (politieke prikkel om de lastenthematiek op te pakken) en om vroegtijdig met onderbouwingen te komen ten aanzien van administratieve lasten voor burgers. Met andere woorden, **binnen Nederland is ruimte om meer te interveniëren bij departementen op hoe administratieve lasten worden meegenomen** in hun betrokkenheid bij EU besluitvorming. Om lasten voor burgers komend vanuit de EU te voorkomen zal vanuit de lidstaten (i.c. Nederland) actief druk moeten worden uitgeoefend door de vakdepartementen binnen de EU om lasten voor de burger te voorkomen in concrete beleidsvoorstellen.

Er wordt wel op lastenreductie gelet in de EU coördinatie, maar de definities van ‘lasten’ verschillen. Daarbij worden, zoals altijd geldt bij coördinatie, in de onderhandelingsposities diverse doelstellingen afgewogen. Interventies zijn dus nodig om lasten voor burgers op de gewenste manier op de onderhandelingstafel te houden.

De samenhang tussen nationale en Europese bestuurlijke capaciteiten is weergegeven in Figuur 6. De Commissie kijkt naar lasten die volgen uit EU beleid – en dan vooral naar lasten voor het bedrijfsleven. Nederland kijkt naar de lasten volgend uit nationaal beleid. In de **tussensfeer in Figuur 6 wordt het beleid gericht op lastenreductie voor burgers niet actief ingezet** tijdens de Nederlandse standpuntbepaling (de EU coördinatie) en is er ruimte om deze EU afstemming proactiever te maken.

Figuur 6 – Interactie tussen nationaal en EU beleid gericht op lastenreductie voor burgers



Hierbij gaat het om het interveniëren van het ministerie van BZK op EU beleid waar andere departementen de lead hebben. Eén van de problemen met de borging van de lastendruk binnen de Nederlandse EU coördinatie is dat **het ministerie niet pro-actief let** op deze lasten in vakraden. Dit zal nog moeilijker worden als het betrokken onderdeel (REAL) wordt opgeheven. Hiermee is de borging van de lastenthematiek in de Nederlandse EU coördinatie niet gegarandeerd.

Als Commissie en lidstaten gescheiden optrekken zal er weinig kruisbestuiving zijn. De Commissie mist hierdoor inzicht in de kosten in de lidstaten. Daarbij, de Commissie kan voorstellen doen aan vakraden waarin bewust is geprobeerd de lasten voor burgers te beperken maar waar de vakraden tijdens de onderhandelingen hun primaire doelstellingen voorrang zullen geven ten koste van lasten voor de burger. **Als de Commissie in het voortraject vermoedt dat lastenreductie politiek niet zo belangrijk is voor de Raad, dan daalt de prikkel om de belangen van de burger hoog op de agenda te laten.**

Europese invloed vereist samenwerking. Druk op sectorraden moet daarom ook uit andere landen komen. Als de borging van de lastendruk in de EU-coördinatie in gidsland Nederland al voor verbetering vatbaar is, zal het waarschijnlijk helemaal belangrijk zijn **de integratie van nationale reductieprogramma's in de Europese coördinatie in andere lidstaten te agenderen.** Dit kan bijvoorbeeld in EUPAN verband. Nu kijkt EUPAN wel naar de nationale capaciteiten en naar EU beleid, maar niet naar de tussensfeer die juist Europese en nationale doelstellingen verbindt. Lastenreductie voor burgers binnen de EU is niet een zaak van de Commissie alleen, maar vereist input en politieke druk vanuit de sectordepartementen in de lidstaten. Hiervoor is borging nodig van deze Europese thematiek in de nationale coördinatie. Na discussies over beleid en nationale benchmarks lijkt dit de volgende stap voor EUPAN.

Let wel, elke Europese actie rond administratieve lasten voor burgers zal gepaard moeten gaan met concrete voorbeelden van Europees beleid dat lasten voor burgers genereert. Omdat beleid veelal nationaal wordt geïmplementeerd is er met betrekking tot lasten geen 1-op-1 relatie met EU beleid.

Brede politieke steun voor EU-gerichte acties is daarom niet op voorhand gegeven, zodat een goed ‘Europees verhaal’ nodig is voor verdere stappen.

7.2 Opzet rapport

Voor de confrontatie tussen doelstellingen en capaciteiten is het onderzoek rond de volgende stappen opgezet:

- De *doelstellingen* rond administratieve lasten voor burgers in Nederland en de EU. Hoofdstuk 2 analyseert de congruentie tussen het Nederlandse en Europese beleid.
- De *bestuurlijke uitdagingen*. Hoofdstuk 3 bespreekt de doelstellingen in termen van praktische stappen die nodig zijn (procedures en bestuurlijke rollen die moeten worden vervuld) om potentiële administratieve lasten voor de burger in Europese beleidsprocessen te detecteren en aan de kaak te stellen.
- Bestaande *bestuurlijke capaciteiten* (processen en rollen) in de multi-level bestuurlijke systemen. Hoofdstukken 4 – 6 vergelijken doelstellingen en capaciteiten in Nederland (4), de EU (5) en de samenhang tussen NL en EU (de tussensfeer in hoofdstuk 6);
- De aanbevelingen gericht op de *relatie tussen doelstellingen, uitdagingen en capaciteiten* worden gepresenteerd in dit samenvattende hoofdstuk.

7.3 De doelstellingen rond administratieve lastenverlichting voor burgers

In **Nederland en de EU is veel gedaan rond reductiebeleid**, zij het dat er verschillende accenten zijn. Ondanks verschillen (andere definities voor burgers en bedrijven, en verschillen in dwingendheid) is de beleidsbasis gelegd.

In **Nederland** is vanaf 2003 sterk geïnvesteerd in de reductie van administratieve lasten voor burgers (hoofdstukken 2 en 4). De formele uitbreiding met ‘burgers’ binnen het administratieve lasten programma vond plaats in 2003. Daarbij is een standaardkostenmodel voor burgers ontwikkeld en is een nulmeting uitgevoerd. Ook is een kwantitatieve doelstelling gesteld om de lasten voor burgers met 25% te reduceren (2003-2007, verlengd tot 2011) en is binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het cluster REAL opgericht.

Vanaf 2005 toetst het extern adviescollege Actal op lasten voor burgers in voorgenomen en bestaand beleid en wetgeving. Alleen de administratieve lasten voor burgers die onder de rijksbrede definitie vallen worden getoetst. De kwantitatieve benadering is verder aangevuld met een beleid gericht op de top 10 van de meest irriterende lasten voor burgers. Sinds 2009 is de versnellingsagenda een motor om de beleidsdoelstellingen niet in 2011 maar al in 2010 te halen. Vanaf 2010 lopen proefprojecten met het 'integraal afwegingskader nieuw beleid en wetgeving' waarbinnen administratieve lasten voor burgers een prominente plek heeft gekregen. Echter, de versnellingsagenda behelst ook de afbouw van REAL. De vraag is of dit schema aangehouden kan worden na de val van het kabinet in februari 2010.

Het Europese beleidsniveau is de oorsprong van 6% tot 80% van het nationale beleid, afhankelijk van het beleidsterrein. Nationale beleidsdoelstellingen zijn daarom mede afhankelijk van verankering van de lastenthematiek op EU-niveau. Van menig beleidsvoorstel kan in theorie van tevoren worden ingeschat dat er informatieverplichtingen voor burgers uit zullen vloeien. Binnen de Unie zijn verschillende lidstaten bezig met een (nationale) aanpak van administratieve lasten voor burgers en worden 'best practices' uitgewisseld binnen EUPAN (European Public Administration Network - 'Learning Team on reducing administrative burdens for citizens'). Dit team zou zich ook kunnen toeleggen op het leveren van bijdrages aan de consultaties over de impact assessments guidelines.

Het **EUPAN** richt zich vooralsnog vooral op het uitwisselen van ervaringen en bespreken van beleid. **Het zou zich nu kunnen gaan richten op het systematisch beïnvloeden van EU beleid in concrete sectoren.** De casestudy illustreert het ontbreken van betrokkenheid van een Europees netwerk, zoals EUPAN, en van een gezamenlijke lobby richting 'Brussel' op Commissievoorstellen.

Binnen de Commissie heeft het kwantificeren van administratieve lasten voor burgers weinig navolging gekregen. De Commissie is wel verdragsrechtelijk gebonden aan het ontwerpen van beleid met zo laag mogelijke administratieve kosten, maar dit is niet formeel meegenomen in de effectbeoordeling. De impact assessment guidelines (2009) stellen dat diensten, op basis van vrijwilligheid, administratieve lasten voor burgers kunnen meenemen. Wel stelt de Commissie de burger meer centraal in haar beleid: de EU moet nu vooral tastbare voordelen bieden aan de burger. Dit biedt kansen voor lastenvermindering maar kan ook leiden tot meer rechten en daarmee tot nieuwe potentiële out of pocket kosten voor de burger, zodat waakzaamheid geboden blijft. Verder bieden de ontwikkelingen in de Commissie richting beleidsontwikkeling en vermindering van lasten een goede voedingsbodem voor lastenvermindering voor de burgers. Ondertussen is de Commissie bezig 'administratieve lasten' te concentreren in haar Secretariaat-Generaal, zodat er meer politieke dekking van Barroso is en beter gewaakt kan worden over de geïntegreerde benadering van administratieve lasten.

Ondanks het gunstige burgergerichte klimaat bestaan er **politieke twijfels**. Eén bedenking ontstaat omdat het lastig is helder te krijgen wat voor administratieve lasten voor burgers uit de EU komen. Er zijn wel voorbeelden, maar in hoeverre administratieve lasten een structureel probleem is welke voortkomt uit EU regels is onduidelijk. Daarbij, veel lasten volgen uit de implementatie op het niveau van de lidstaten. Breed gedragen ambtelijke en politieke steun vanuit Nederland voor interventies is daarom geen gegeven. Per Commissievoorstel zal daarom **een goede motivering nodig zijn** om de kosten van Europese interventies te rechtvaardigen.

Visies op ‘better regulation’ lopen niet parallel in Nederland en de EU. Nederland is gericht op specifieke onderwerpen met een nadruk op ‘lasten’. Hierbij staat ook de kwantificeerbaarheid voorop. In de EU zijn ‘lasten’ en ‘kwantificering’ niet leidend en ook het VK tendeeert naar een kwalitatief perspectief. In sommige lidstaten en bij de Commissie bestaat soms een afkeer van de Nederlandse nadruk op kosten. In ieder geval zullen verschillen in visie interventies noodzaken, omdat de wensen ten aanzien van burgers niet automatisch meegewogen worden zoals Nederland dat wil.

Discussie is nodig in Nederland of er niet nadrukkelijker moet worden aangesloten bij de bredere en meer kwalitatieve Europese benaderingen.²⁷³ De verschillen in definities, doelstellingen en aanpakken kunnen leiden tot spraakverwarring. Omdat het aankomt op het vinden van draagvlak en een helder Europees beleidskader is het belangrijk dat gestreefd wordt naar breed gedragen (Europese) definities van doelgroep, doelstelling en methode. In een gezamenlijke opgezette lobby in het voortraject of tijdens onderhandelingen in de Raad en met het EP zal het nodig zijn om parallel te denken en te opereren met andere lidstaten.

7.4 Bestuurlijke uitdagingen voor administratieve lasten voor burgers

Politieke steun voor lastenreductie voor burgers vergemakkelijkt de integratie van de doelstelling. Het blijkt echter dat administratieve lasten en administratieve lasten voor burgers niet overal dezelfde prioriteit en affiniteit genieten. Van automatiseren gebaseerd op het ‘internaliseren’ of ‘tussen de oren zitten’ van de doelstellingen kan dus niet per definitie worden uitgegaan. Vanzelf gaat de integratie van reductiedoelen voor burgers dus niet.

In hoofdstuk 3 zijn rond lastenreductie twee niveaus van beïnvloeding besproken. Het **macro** niveau betreft het **beleid** (het stellen van doelstellingen en het inrichten van een infrastructuur (‘policy policy’)). Veel activiteiten in Nederland en EUPAN betreffen het stellen van doelen, het opnemen van

²⁷³ In Nederland bestaat ondertussen wel een discussie over een geïntegreerd afwegingskader maar de uitkomst daarvan is nog onzeker.

een toets binnen het integraal afwegingskader en het BNC-fiche, het aanvaarden van het standaardkostenmodel en uitwisselen van ‘best practices’. Expliciet of impliciet is de verwachting dat beleid gericht op burgers doorwerkt op de sectorale beleidsterreinen. Realistischer is echter te verwachten dat ‘policy policy’ leidt tot ‘box-ticking’ (‘lipservice’) als het niet geborgd wordt door bestuurlijke processen en structuren.

Het tweede, **micro** niveau complementeert het macro kader en betreft de **beleidsprocessen** op de werkvloer. Om horizontale beleidskaders te laten inblijten in sectorale beleidsvoorstellen moet veelal geïntervenieerd worden op beleidsterreinen van andere ministeries (‘horizontale’ interventietaak) en bij de sectorale DGs in de Commissie (‘verticale’ interventies). Dit leidt tot **bestuurlijke uitdagingen in de Europese arena**. Het integreren van horizontale doelstellingen is arbeidsintensief en vereist een lange adem en voldoende capaciteit van de verantwoordelijke afdeling om actief mee te draaien tijdens de verschillende fases van de beleidsprocessen en in het volgen van de verschillende vakraden. Hierbij geldt bij horizontale doelstellingen dat het **indirecte betrokkenheid** betreft: ambtenaren van andere ministeries zijn in de *lead* in de onderhandelingen en zij hebben waarschijnlijk hun eigen sectorale doelen.

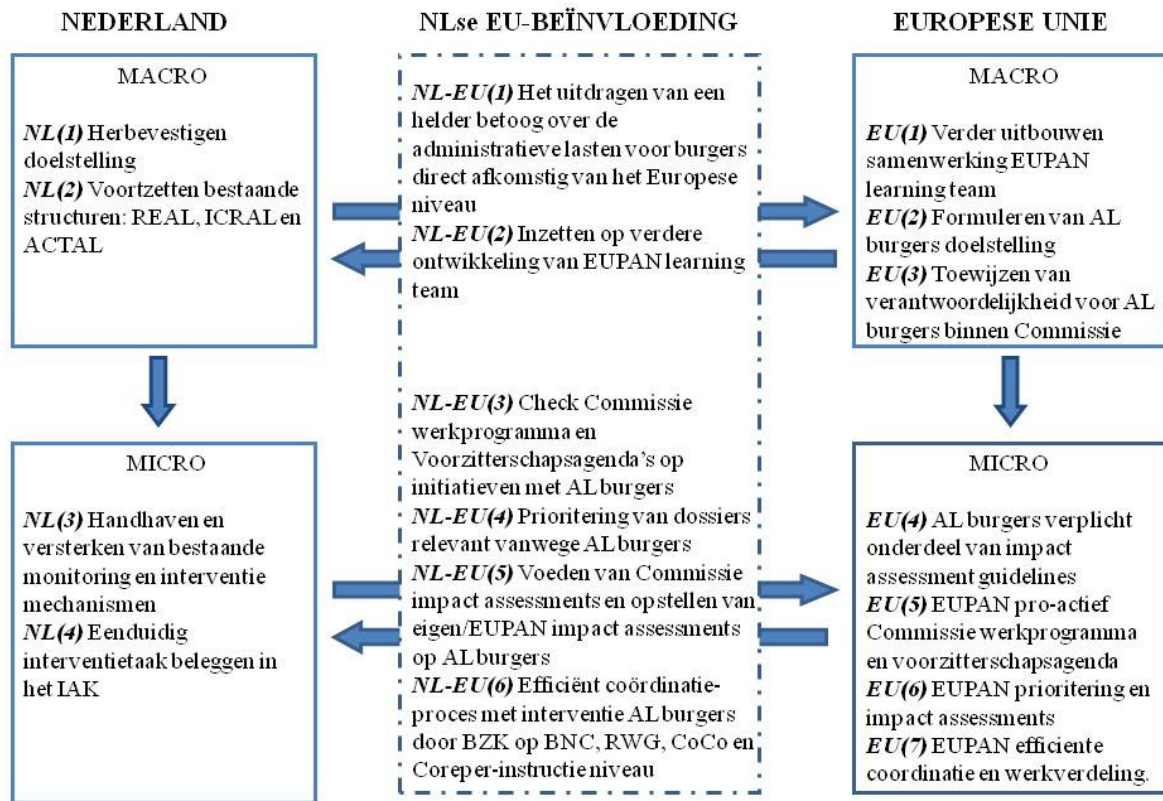
Om de administratieve lasten in de Europese beleidsprocessen te verweven is het nodig dat:

- **Europese agenda’s** (van de Commissie, van voorzitterschappen) worden nagelopen op interministerieel niveau op lasten voor burgers. Hierbij moeten interministeriële **prioriteiten** worden gesteld omdat niet alles gevolgd kan worden. Dit staat tevens in nauw verband met de capaciteit van de verantwoordelijke partij.
- Gestreefd wordt naar betrokkenheid van de *lead* departementen bij de Europese impact assessments. Dit vereist waar nodig diepe inhoudelijke coördinatie ver voor de BNC.
- Gezien de noodzaak tot een Europese samenhang is het nodig om prioriteiten en studies samen te doen met andere lidstaten. Dit zou voor de Commissie tevens als voordeel hebben dat ze makkelijk aan informatie over impacts in de lidstaten komt (bijv. met het oog op inschatting rond subsidiariteit, kosten en proportionaliteit).

‘Verticale’ interventie vereist dus tevens efficiënte horizontale afstemming binnen Nederland. De **Nederlandse coördinatie geldt echter als reactief en inefficiënt**. Nederland aarzelt bij het beïnvloeden van impact assessments – helemaal in vergelijking met het VK. Het VK maakt bijvoorbeeld zijn eigen effectbeoordeling en deze dient vervolgens ook als input voor het uiteindelijke Commissie-voorstel. De Nederlandse coördinatie komt pas goed op gang in de Raadsfase en is dan ook nog breed opgezet (BNC, Coreper-instructieoverleg, CoCo - ‘event’ in plaats van ‘issue’ coördinatie). Op veel fronten wordt wel gesproken over herstructurering van de EU coördinatie

(bijvoorbeeld rond 'IAK' en coördinatierol BZ) maar deze discussies zijn verre van nieuw zodat het de vraag is of er snel iets zal veranderen.

Figuur 7.



7.5 Conclusies en aanbevelingen: Ieder voor zich of op zoek naar parallellen?

Zowel in Nederland, als in andere lidstaten, als op EU niveau is veel aandacht besteed aan lastenreductie voor burgers. Dit schept een goede basis voor verdere stappen. Wat opvalt is dat 1) de stappen tot nu toe vooral gericht zijn geweest op *beleid* (het makro kader) en veel minder op de bestuurlijke processen, en dat 2) nationale en EU beleidsprocessen als gescheiden zijn behandeld met weinig oog voor de noodzaak om nationale structuren te laten inblijven in de EU coördinatie thuis.

7.5.1 Beleidsconclusies

Beleidsprocessen in het meerlaagse Europese bestuur kenmerken zich door verschillende dynamieken. Nederland probeert beleid ten aanzien van de Europese kwaliteitseisen te beïnvloeden ('uploaden'). Vervolgens ontstaan Europese discussies: de ingebrachte ideeën gaan eigen Europese levens leiden. Echter, de lessen van de veranderingen die ontstaan op EU niveau worden niet 'gedownload' naar het

Nederlandse beleidsniveau. Toegepast op de administratieve lasten, zien we dat Nederland succesvol is geweest in het agenderen van kostenmethodieken. Dit krijgt een plaats in het Europese impact assessment systeem maar deze geïntegreerde logica wordt niet overgenomen in Nederland. Over het Nederlandse geïntegreerd afwegingskaders wordt nog onderhandeld en de opzet in Nederland zal toch weer anders zijn.

Met het oog op samenwerking met andere landen en met de Commissie lijkt het belangrijk om **niet alleen uit te gaan van de eigen beleidskaders (en gerelateerde wensen tot ‘uploaden’) maar ook actiever gericht te zijn om systematieken te ‘downloaden’**. Er wordt pas echt winst geboekt als de definities zoals deze gehanteerd worden in Nederland en de EU op elkaar aansluiten. Dit zal het optreden in Europese netwerken vergemakkelijken en Nederlandse cijfers en rapporten laten aansluiten op Europese discussies. De Nederlandse ambtenaren denken daarmee ook op basis van dezelfde logica als de Commissie. Neem het verschil in transparantie van de beleidsprocessen – die is inmiddels groter op EU-niveau dan in Nederland.

Op het macro-niveau van beleid zou verder gewerkt kunnen worden aan concretisering van het lastenbeleid gericht op burgers, maar er is al veel bereikt zodat de aandacht nu gericht kan worden op het verstevigen van de ‘bite’ in de beleidsprocessen.

7.5.2 Bestuurlijke conclusies

Administratieve lasten voor burgers is onderdeel van de groeisectoren ‘integrale afwegingen’ en ‘evidence-based policy-making’. Na de successen op het vlak van ‘better regulation’ lijkt het nu vooral tijd om de beleidsprocessen te agenderen. Oftewel, de tweede fase in een EU-gerichte benadering van administratieve lasten (voor burgers) kan worden ingegaan. Dit stelt wel vragen bij de slagkracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen Nederland en op EU niveau. Verdere beleidsontwikkelingen zijn mogelijk gezien het huidige ‘klimaat’ ten aanzien van burgers, maar alleen in relatie tot het uitbouwen van de meerlaagse bestuurlijke capaciteiten.

Binnen Nederland is er ruimte om vanuit BZK de EU beleidsontwikkelingen, waar andere departementen leidend zijn, nauwlettender te volgen (wat zijn de relevante onderwerpen op de brede Commissie agenda? Zijn er voor Nederland onderwerpen waar lasten voor burgers van belang zijn? Welke departementen zijn betrokken?). Dit zou tevens de coördinatie pro-actiever maken en **mogelijkheden bieden voor eerdere beïnvloeding van de Commissie**. Het opheffen van REAL – en eventueel later ook ACTAL - zou een dergelijke Europese borging binnen Nederland compliceren.

Op EU niveau zou de borging van het beleid gericht op lastenreductie voor burgers kunnen worden verstevigd binnen EUPAN door te focussen op concrete beleidsvoorstellen. Met andere

landen gezamenlijk kan meer informatie verzameld worden over potentiële effecten van voorstellen die de Commissie agendeert en kan met meer politieke zeggenschap invloed worden uitgeoefend. Dit vereist overigens tevens dat binnen EUPAN gekeken wordt naar de samenhang tussen nationale systemen en naar hoe in andere lidstaten lastenreductie voor burgers is geïntegreerd in de nationale EU-coördinatie (zie de tussensfeer in Figuur 6.). De taak van het uitbouwen van de potentie van EUPAN leidt ook tot vragen. Wat is de draagkracht van de lidstaten om EUPAN hiervoor te gebruiken? Welke leiderschapsstructuren bestaan in EUPAN die het eventueel mogelijk zouden moeten maken om de Commissieagenda vanuit dit oogpunt te agenderen? In andere woorden, biedt de organisatie van EUPAN voldoende borging om zijn eigen potentieel te ontwikkelen? Hiertoe zou een **evaluatie van EUPAN** en onder andere haar secretariële en leiderschaps capaciteiten **nodig zijn**.

Voorgaande alinea leidt tot de volgende EUPAN agenda: Welke landen hebben de nationale instrumenten van lastenreductie laten inblijven in hun voorbereidingen van de vakraden (welke benchmarks zijn er?)? Sluiten de nationale doelstellingen en systemen aan bij de ontwikkelingen in het Europese impact assessment systeem? Nederland zou hierbij bijvoorbeeld haar eigen benchmark (zoals in dit onderzoek geleverd) kunnen presenteren. Dit zou gelegd kunnen worden naast het VK: is het VK pro-actiever en inderdaad vroegtijdig bezig met geïntegreerde impact assessments waarin ook de lasten voor de burger zijn opgenomen? Worden in het VK de Commissieagenda vroegtijdig bekeken en leidt dit tot interministeriële prioriteiten? Zou er ruimte zijn om meer gezamenlijk opgetrokken op concrete commissievoorstellen – of zijn de Nederlandse en Britse interministeriële EU coördinatie daar te verschillend voor?

7.6 De illustrerende casestudy

De casestudy – herziening richtlijn energieprestaties van gebouwen - is ter illustratie van de integratie van administratieve lasten voor burgers in de Europese beleidsprocessen en in de coördinatie van de Nederlandse inbreng. Het is niet zo dat deze meteen illustratief is voor de coördinatie van de Nederlandse inbreng. In de casestudy komt duidelijk naar voren dat administratieve lasten als algemene term en/of administratieve lasten voor bedrijven specifiek, beter op het netvlies staat in de Nederlandse EU-beïnvloeding dan voorheen.

Verder spelen er verschillen in de definitie. De richtlijn energieprestaties gebouwen illustreert de verschillen in accenten die mogelijk zijn. ‘Administratieve lasten’ had voor de Commissie vooral betrekking op de rapportageverplichtingen van overheden terwijl Nederland naar eindgebruikers

(bedrijven en burgers tezamen) keek. De case laat in dit geval zien dat lasten voor burgers niet expliciet in Europese impact assessments wordt meegenomen.

Kijkend naar de mechanismen die in Nederland bestaan voor de integratie van administratieve lasten voor burgers in de beleidsprocessen, zoals BZK/REAL en Actal, dan wordt geïllustreerd dat zij niet (altijd) actief betrokken zijn bij de Nederlandse EU-beïnvloeding en coördinatie om te interveniëren in de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving. De procedure, zoals deze er nu is, wordt wel correct gevolgd. Daarnaast worden verschillende lasten/kosten (out-of-pocket en in tijd) pas berekend bij implementatie, als de regelgeving al vast staat.

In de case valt verder op dat het EUPAN learning team on administrative burdens niet is ingezet voor EU beleidsbeïnvloeding. Gezien de huidige status zal het in de nabije toekomst gezien kunnen worden als een gemiste kans.

Annex 1 Casestudy richtlijn energieprestaties van gebouwen

In deze annex wordt een EU dossier geanalyseerd. Daarbij is gekeken hoe administratieve lasten voor burgers zijn meegenomen op het Europese niveau en in de Nederlandse beleidsbeïnvloeding richting het EU niveau, zowel in de beleidsvoorbereiding door de Commissie, als in de onderhandelingen in Raad en Europees Parlement. In overleg met de opdrachtgever is er voor gekozen om deze case niet leidend te laten zijn in het onderzoek, omdat een enkele gevalstudie zouden leiden tot te beleidsspecifieke inzichten. De gekozen case is dan ook niet representatief voor alle EU dossiers waar administratieve lasten voor burgers kunnen spelen. In plaats daarvan dient de casestudy bepaalde aspecten van de meerlaagse bestuurlijke Europese realiteit te illustreren. De case is dus uitdrukkelijk illustratief en niet representatief. Net zoals bijvoorbeeld de verordening betreffende de normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische kenmerken in door lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten,²⁷⁴ de eerdere richtlijn energieprestaties gebouwen,²⁷⁵ en de richtlijn technische controle op motorvoertuigen,²⁷⁶ illustreert deze case het belang van Europese administratieve lastenvermindering voor burgers, en wijst daarnaast op punten voor verbetering.

De case is geselecteerd op basis van verschillende criteria. Er is gekozen voor een case waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet eerstverantwoordelijk is. Dit om te illustreren dat REAL, als beleidsverantwoordelijk cluster voor administratieve lasten voor burgers, wordt geconfronteerd met een dubbele interventietaak. Op veel van de dossiers waar administratieve lasten voor burgers speelt is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet leidend, en het gaat hierbij ook om Europese beleidsprocessen. Deze mix van buiten het eigen beleidsterrein en op een ander bestuursniveau, illustreert de uitdaging waarvoor REAL zich gesteld ziet.

Daarnaast is de keuze gemaakt om een dossier te selecteren dat vaak uitdrukkelijk genoemd wordt als hét voorbeeld van administratieve lastenverzwaring afkomstig uit de Europese Unie.

De gekozen case is: herziening richtlijn energieprestaties gebouwen. Richtlijn energieprestaties is één van de meest in het oog springende voorbeelden van administratieve lasten voor burgers die direct afkomstig is van het Europese niveau. Aangezien het hierbij gaat om de herziening van een bestaande

²⁷⁴ Verordening (EG) Nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PbEG, L142/1).

²⁷⁵ Richtlijn 2002/91/EC van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEG 2001, L1/65).

²⁷⁶ Richtlijn 2009/40/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens (Herschikking) (PbEG 2009, L142/12).

richtlijn zijn de gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers inzichtelijk, en waren de betrokkenen voor de behandeling alert op dit aspect.

De onderstaande casestudy biedt een bondige beschrijving van de aanleiding tot het EU initiatief, de bestaande situatie in Nederland, het proces van beleidsvoorbereiding binnen de Europese Commissie, de Nederlandse reactie op het Commissievoorstel en het verloop van de onderhandelingen. Aan het eind van het dossier worden conclusies geformuleerd over de integratie van administratieve lasten voor burgers in het beleidsproces. In de laatste paragraaf van deze annex worden dossieroverstijgende conclusies getrokken.

1. Casestudy: Herziening Richtlijn Energieprestatie Gebouwen

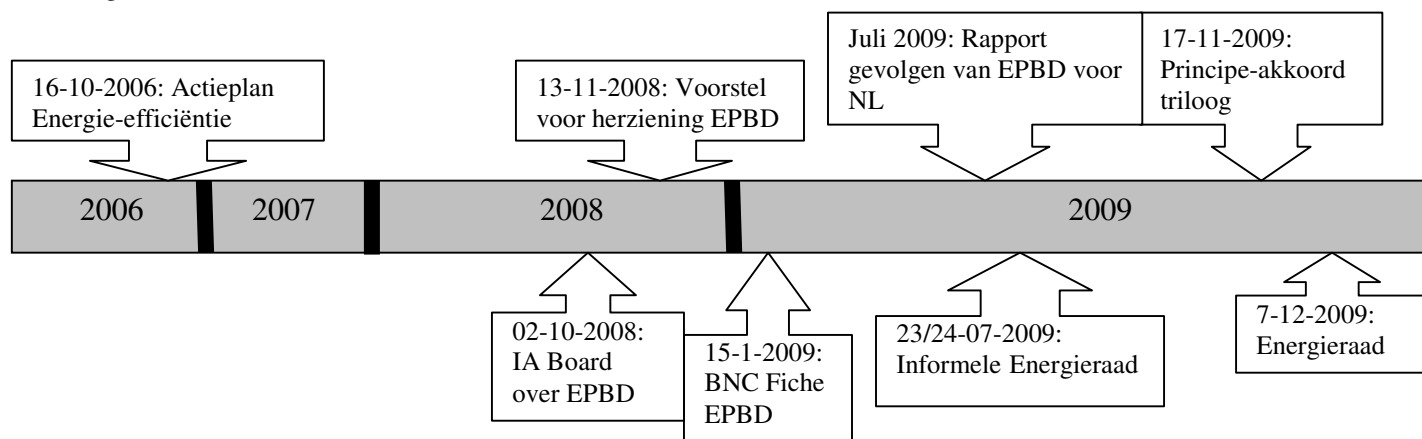
1.1 Introductie

De herziening van de richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD)²⁷⁷ houdt een aanscherping van wetgeving in van de oorspronkelijke richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen uit 2002.²⁷⁸ Deze casestudy zal zich toeleggen op het coördinatieproces met een focus op de administratieve lasten voor burgers. Het zal laten zien dat met nadruk op administratieve lasten is gelet in het proces, zij het zonder daarbij onderscheid te maken tussen administratieve lasten voor burgers of voor bedrijven. De tijdsperiode van de onderhandelingen is vrij kort en tijdens dit onderzoek is er een principe-akkoord bereikt over de herziening van de richtlijn. In onderstaande figuur en tabel staat een chronologisch overzicht van het besluitvormingsproces.

²⁷⁷ Deze afkorting wordt breed gebruikt en staat voor the Energy Performance of Buildings Directive (EPBD).

²⁷⁸ Richtlijn 2002/91/EC van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEG 2001, L1/65).

Figuur 8.



Tabel 2.

Datum	Activiteit
16-12-2002	Richtlijn betreffende de energieprestaties van gebouwen ²⁷⁹
16-10-2006	Europese Commissie, Actieplan voor Energie-efficiëntie ²⁸⁰
31-01-2008	Conference on the Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) 'Next Steps'
02-10-2008	Impact Assessment Board opinion ²⁸¹
13-11-2008	Voorstel voor herziening van de richtlijn energieprestaties van gebouwen ²⁸²
15-01-2009	BNC Fiche energieprestaties van gebouwen ²⁸³
23/24-07-2009	Informele Energieraad
Juli 2009	Rapport <i>Onderzoek naar de gevolgen van de EPBD recast voor Nederland</i> ²⁸⁴
17-11-2009	Principe-akkoord tijdens triloog van het voorzitterschap van de Raad met het Europees Parlement en de Commissie
07-12-2009	Energieraad: bereiken politiek akkoord

²⁷⁹ Richtlijn 2002/91/EC van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEG 2001, L1/65).

²⁸⁰ Commissie (2006), *Actieplan voor energie-efficiëntie: Het potentieel realiseren*.

²⁸¹ Impact Assessment Board (2008), *Opinion of Impact Assessment Board on Impact Assessment on: Proposal for Energy Performance of Buildings Directive*.

²⁸² Commissie (2008), *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de energieprestaties van gebouwen (herziening)*.

²⁸³ *Kamerstukken II 2008 – 2009*, 22112, nr. 776, Fiche: Richtlijn Energieprestatie van gebouwen.

²⁸⁴ PRC (2009), *Onderzoek naar de gevolgen van de EPBD recast voor Nederland*.

1.2 Aanleiding op EU niveau en situatie in Nederland

Als onderdeel van de bredere inspanningen van de Europese Unie om te komen tot 20% energiebesparing, heeft de Europese Commissie het initiatief genomen om scherpere eisen te stellen aan onder andere de energieprestatie van gebouwen.²⁸⁵ De gebouwde omgeving is daarbij een gerichte keuze. Ongeveer 40% van het totale energieverbruik van de Unie komt voor rekening van gebouwen.²⁸⁶ Daarop volgend stelt de Commissie dat “deze sector biedt aanzienlijke, nog niet benutte mogelijkheden om kosteneffectieve energiebesparingen tot stand te brengen, die – als ze eenmaal zijn verwezenlijkt – tot gevolg zullen hebben dat het eindverbruik aan energie in de EU in 2020 11% lager zal zijn dan nu.”²⁸⁷

Nederland heeft ambitieuze doelstellingen gesteld voor energiebesparing, duurzame energie en CO₂-emissiereductie.²⁸⁸ De doelstelling van de nieuwe richtlijn, het stimuleren van verbetering van de energieprestatie van de gebouwde omgeving, past binnen de ambitie om de Nederlandse energie- en klimaatdoelstellingen te realiseren.²⁸⁹ Vanwege de grote technische en administratieve uitdagingen van de oorspronkelijke richtlijn uit 2002 heeft de implementatie daarvan even geduurd. Ook is er door een grote meerderheid van de lidstaten ook een ‘concerted action’ aangevraagd om te helpen bij de overgang en implementatie van de richtlijn uit 2002.²⁹⁰ In Nederland is op 29 december 2006 het besluit energieprestatie gebouwen (BEG) en de regeling energieprestatie gebouwen (REG) wettelijk geïmplementeerd. Voor het energielabel geldt dat deze vanaf 1 januari 2008 formeel verplicht is.²⁹¹

De oorspronkelijke richtlijn uit 2002 heeft tot ophef geleid vanwege de hoge administratieve lasten (voor burgers en bedrijven) die ermee gepaard gingen. Toentertijd waren deze lasten wel bekend, maar ging het argument van energiebesparing voor. Bij de implementatie van de EPBD uit 2002 is gekozen voor implementatie met zoveel mogelijk reductie van administratieve lasten. Uit interviews komt naar voren dat in de loop van de implementatie het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) al wel problemen heeft met de administratieve lasten ervan. Op verzoek van VROM heeft Actal de berekening van VROM die daarop is gemaakt, nagekeken en goedgekeurd, welke neer is gekomen op administratieve lasten van 44 miljoen euro voor het bedrijfsleven en 146.882 uur en 37 miljoen euro out-of-pocket-kosten voor burgers.²⁹²

²⁸⁵ Commissie (2008), *Naar 20-20 in 2020: Kansen van klimaatverandering voor Europa*.

²⁸⁶ Commissie (2008), *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de energieprestaties van gebouwen (herziening)*, p.2.

²⁸⁷ *Ibid.*, p.2.

²⁸⁸ Ministerie van Algemene Zaken (2007), *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, p.30-39.

²⁸⁹ *Kamerstukken II 2008 – 2009*, 22112, nr. 776, Fiche: Richtlijn Energieprestatie van gebouwen, p. 5.

²⁹⁰ Maldonado, E (ed.) (2009), *Executive Summary Report on the Interim Conclusions of the Concerted Action supporting transposition and implementation of Directive 2002/91/EC: CA – EPBD (2007-2010)*.

²⁹¹ EPBD Building Platform (2008), *Implementation of the Energy Performance of Building. Country Reports*.

²⁹² Actal (2005), *Advies Besluit Energieprestaties Gebouwen*.

1.3 Commissiefase

De eerste aanzet tot de herziening wordt gegeven met het Actieplan voor energie-efficiëntie van de Europese Commissie uit 2006.²⁹³ Hier spreekt de Commissie al over het besparingspotentieel verwezenlijken door middel van concrete, maar nog niet gekwantificeerde, voorstellen zoals onder andere “de drempel voor minimumprestatie-eisen bij ingrijpende renovaties te verlagen.”²⁹⁴ In de bijbehorende impact assessment wordt gekeken naar de (voorlopige) effecten van de herziening.²⁹⁵ Hierbij wordt er ook al gekeken naar de eventuele administratieve kosten voor bedrijven, consumenten en huishoudens. De meeste aandacht in de impact assessment gaat uit naar bedrijven.

Voordat het definitieve voorstel door de Europese Commissie werd aangenomen, is de impact assessment twee maal langs het Impact Assessment Board gegaan voor een kwaliteitscheck. In de eerste opinie van het Impact Assessment Board van juli 2008 worden de administratieve lasten niet benoemd.²⁹⁶ In de tweede opinie van oktober 2008 komt het Impact Assessment Board met de reactie dat er een nauwkeuriger analyse gemaakt moet worden van de mogelijke effecten: “The impact... on the administrative and compliance costs for business and citizens should be analysed in more detail...”²⁹⁷ Verder staat er in de opinie dat de administratieve lasten voor de drie doelgroepen, - te weten overheidsinstellingen, de private sector en individuen - via het standaardkostenmodel (SCM) moeten worden beoordeeld. Naar aanleiding van het tweede advies wordt in de impact assessment gesteld dat er te weinig tijd was om dit laatste te onderzoeken.²⁹⁸

Het voorstel van de Commissie behelst meerdere onderdelen die bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. In de impact assessment die bij de ontwerprichtlijn zit, worden meerdere beleidsopties gegeven. In de ontwerprichtlijn wordt vervolgens een van deze beleidsopties uitgewerkt. In de impact assessment van de richtlijn gaat het op elk specifiek onderwerp om een keuze tussen de status quo, ‘zachte instrumenten’ of EU regelgeving. Ter illustratie: bij de energieprestatie vereisten geeft de impact assessment de opties van EU-brede energieprestatie vereisten; een benchmark-mechanisme; en de invoering van de eis van een evoluerend verbeteringsstelsel voor het gebouwenpark dat is toegespitst op slecht presterende gebouwen en vaststelling op EU-niveau van eisen qua lage of nulenergie/koolstofarme gebouwen/passieve huizen. Er zijn daarbij vier verschillende onderdelen met

²⁹³ Commissie (2006), *Actieplan voor energie-efficiëntie. Het potentieel realiseren.*

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 13.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ Impact Assessment Board (2008), *Opinion of Impact Assessment Board on Impact Assessment on: Proposal for Energy Performance of Buildings Directive.*

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 1-2.

²⁹⁸ Commission (2008), *Impact Assessment accompanying document to the proposal for a recast of the energy performance of buildings directive (2002/91/EC)*, p. 17.

dezelfde soort opties.²⁹⁹ Bij drie opties wordt expliciet rekening gehouden met administratieve lasten voor lidstaten, burgers en bedrijven. Bij een van de opties wordt gesteld dat die optie op EU-niveau moeilijk aanvaardbaar is vanwege deze lasten.³⁰⁰

In de impact assessment van de Commissie is administratieve lasten een van de criteria. De uitwerking van het criterium is opvallend. Voor iets minder dan de helft van de keren dat administratieve lasten genoemd wordt in het impact assessment, is de focus op administratieve lasten voor bedrijven en iets vaker dan de helft op administratieve lasten voor de overheid.³⁰¹ In de (Nederlandse) samenvatting van de impact assessment van de Commissie wordt er een keer een melding gemaakt van de administratieve lasten voor bedrijven en twee keer voor de overheid.³⁰² Het is dus opvallend om te zien dat de Europese Commissie iets meer inzoomt op de administratieve lasten voor overheidsinstellingen in tegenstelling tot de lasten voor burgers en bedrijven.

1.4 Reactie Nederland

In de werkplanning van de Commissie is de eerste melding over een geplande herziening van de oorspronkelijke richtlijn uit 2002 te vinden in het werkprogramma van de Commissie, uitgebracht op 23 oktober 2007.³⁰³ Zoals uiteengezet in hoofdstuk 5 van deze studie, geeft de werkplanning van de Commissie lidstaten en andere belanghebbenden de mogelijkheid in een vroegtijdig stadium de Commissie te beïnvloeden. Uit interviews komt naar voren dat Nederland voor het uitbrengen van de ontwerp-richtlijn eind 2008 actief standpunten heeft ingebracht bij de Commissie tijdens het schrijven van het voorstel. Ook na de publicatie heeft Nederland een reactie gestuurd op het voorstel tot herziening van de EPBD-richtlijn.

Na de presentatie van het Commissievoorstel voor de herziening van de richtlijn uit 2002, wordt deze door de werkgroep BNC aangemerkt als ‘groot voorstel’. Inhoudelijk is de Minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) eerstverantwoordelijk, terwijl de minister van Economisch Zaken in Brussel verantwoordelijk is in het kader van de Energieraad.

²⁹⁹ Commission (2008), *Impact Assessment accompanying document to the proposal for a recast of the energy performance of buildings directive (2002/91/EC)*.

³⁰⁰ Commissie (2008), *Samenvatting van de effectbeoordeling: begeleidend document bij het voorstel voor een herschikking van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (2002/91/EG)*, p. 5.

³⁰¹ Commission (2008), *Impact Assessment accompanying document to the proposal for a recast of the energy performance of buildings directive (2002/91/EC)*, 75 pp.

³⁰² Commissie (2008), *Samenvatting van de effectbeoordeling: begeleidend document bij het voorstel voor een herschikking van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (2002/91/EG)*, 9 pp.

³⁰³ Commissie (2007), *Wetgevings- en Werkprogramma van de Commissie voor 2008*, p. 17 + 47.

Hoewel Nederland de klimaat- en energiedoelstellingen van de richtlijn onderschrijft, is het in eerste instantie kritisch op het Commissievoorstel. Uit interviews komt naar voren dat de Nederlandse regering van mening is met de oorspronkelijke richtlijn de eigen ambities met betrekking tot energiebesparingnormen te kunnen verwezenlijken.³⁰⁴ Er is vanuit de nationale situatie geen reden om op een herziening van de oorspronkelijke richtlijn aan te dringen. Nederland is het er wel mee eens dat Europese regelgeving op het gebied van energieprestatie van gebouwen bij zal dragen aan de EU-brede doelstellingen. Nederland plaatst zich in de kopgroep voor wat betreft energiebeleid en klimaatdoelstellingen. Vanuit het ministerie van VROM/WWI is betoogd dat een herziene EU richtlijn de Europese achterblijvers een ‘duw in de rug’ geeft. Dit is een van de redenen om als Nederland akkoord te gaan met de totstandkoming van de richtlijn, los van de eventuele noodzaak van de herziening voor Nederland.

Echter in het proces van eerste standpuntbepaling direct na de presentatie van het Commissievoorstel tonen de ministeries van WWI en EZ zich kritisch over de hoeveelheid onnodige of overbodige administratieve lasten in het voorstel. Met onnodige lasten wordt bedoeld op het gedeelte van de administratieve lasten dat bovenop de administratieve lasten komen die niet direct in relatie staan tot de doelstellingen van de richtlijn. De herziening van de richtlijn is omvangrijker en dwingender dan de oorspronkelijke richtlijn uit 2002. Het is daarbij duidelijk dat hiermee aanzienlijk meer administratieve lastenverzwaring gepaard zal gaan. In deze eerste fase na de publicatie van het voorstel is men in Den Haag dus al alert op de administratieve lasten.

Deze kritiek op de proportionaliteit van het voorstel wordt tevens verwoord door de Nederlandse regering in het standpunt in het BNC-fiche: “Nederland staat kritisch tegenover de concrete eisen die in de richtlijn worden gesteld aan de manier waarop beleid ter verhoging van energieprestatie in gebouwen wordt uitgevoerd, omdat: 1) de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen onvoldoende is onderbouwd, 2) de administratieve lasten nog nauwelijks in kaart zijn gebracht en 3) de voorgestelde aanpak niet past bij de nationale omstandigheden.”³⁰⁵ De vraagtekens staan vooral achter de gekozen eisen/uitvoering en inherent daaraan de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Het BNC-fiche stelt dat “het Nederlands beleid laat zien dat goede alternatieven mogelijk zijn tegen lagere administratieve lasten.”³⁰⁶

In het BNC-fiche wordt gesteld dat Nederland actief wil gaan meehelpen en voornemens is het voortouw te nemen in onderlinge overleggen en aan tekstvoorstellen te werken. Beoogd wordt om de

³⁰⁴ Bron: interviews.

³⁰⁵ *Kamerstukken II 2008 - 2009*, 22112, nr. 776, Fiche richtlijn energieprestatie van gebouwen, p. 6.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 4.

Nederlandse inbreng parallel bij de diverse lidstaten, de Europese Commissie en het Europees Parlement in te brengen.³⁰⁷

De leden van de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets van de Eerste en Tweede Kamer komen onderling niet tot een eenduidig standpunt. De Eerste Kamer is van mening dat er wordt voldaan aan de subsidiariteitstoets, maar zet wel vraagtekens achter de beoordeling van de proportionaliteit en wacht hiervoor op nader onderzoek.³⁰⁸ De Tweede Kamer beoordeelt zowel het subsidiariteits- als het proportionaliteitsbeginsel negatief.³⁰⁹ Ten aanzien van het principe van subsidiariteit wordt betoogd dat ten eerste de EU niet gaat over volkshuisvestingsbeleid en ten tweede dat de huizenmarkt een nationale markt is. Voor proportionaliteit gaat het onder andere over de verwachte administratieve lasten, zonder hierbij overigens doelgroepen te noemen.³¹⁰ De Eerste Kamer heeft het niet expliciet over administratieve lasten.

Uit de interviews en bestudeerde stukken is tevens naar voren gekomen dat in een later stadium de Tweede Kamer het kabinet heeft verzocht om een blokkerende minderheid te vormen.³¹¹ Dit was in de aanloop naar de Informele Energieraad van juli 2009. Het kabinet heeft in haar brieven aan de Tweede Kamer aangegeven dat er in de Raad geen blokkerende minderheid was.³¹²

1.5 Raadsfase

De communicatie tussen kabinet en Kamers over dit dossier wordt bemoeilijkt door de portefeuilleverdeling van de betrokken bewindspersonen en hun politieke kleur. Er zijn drie verschillende ministers bij betrokken: de minister van VROM, van EZ en voor WWI. Daardoor kregen bewindslieden in de Tweede Kamer regelmatig vragen over de richtlijn die eigenlijk onder de verantwoordelijkheid van een van de andere betrokken bewindspersonen vallen.

Op ambtelijk niveau wordt een dossierteam gevormd door de ministeries van WWI, EZ, VROM, BZ, Justitie en soms Defensie³¹³. In de interviews komt naar voren dat de samenwerking en communicatie binnen het dossierteam soepel verliep.³¹⁴ De Commissie Internationale Milieuvraagstukken (CIM) is,

³⁰⁷ Ambtelijk fiche Richtlijn Energieprestatie van gebouwen. p. 5. Staat niet in het fiche toegezonden aan de Kamer.

³⁰⁸ *Kamerstukken I* 2008 - 2009, 31778, C, Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een richtlijn toterschikking van richtlijn 2002/91/EG betreffende de energieprestaties van gebouwen (COM(2008)780), p.1.

³⁰⁹ *Kamerstukken II* 2008 - 2009, 31778, nr. 3, Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een richtlijn toterschikking van richtlijn 2002/91/EG betreffende de energieprestaties van gebouwen (COM(2008)780), p.1-2.

³¹⁰ *Ibid.*, p.1-2.

³¹¹ *Kamerstukken II* 2008 - 2009, 30196 en 21501-33, nr. 79, Voortgang onderhandeling betreffende recast EPBD, p. 2.

³¹² *Ibid.*

³¹³ Vanwege de vele gebouwen die het ministerie van Defensie in bezit heeft.

³¹⁴ Bron: interviews.

vanuit de bijzondere verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de coördinatie van het internationale milieubeleid, het forum voor het afstemmen van tekstvoorstellen.

Gezien de kritiek die in het BNC-fiche wordt geuit over de in de impact assessment van de Commissie gebrekkig in kaart gebrachte administratieve lasten die voortvloeien uit de ontwerprichtlijn, is door het ministerie van VROM/WWI besloten op nationaal niveau een eigen impact assessment te laten uitvoeren. Uit de interviews komt naar voren dat de Regiegroep Regeldruk, het cluster REAL van het ministerie van Binnenlandse Zaken, en Actal allen niet betrokken waren bij het verzoek naar of het uitvoeren van deze studie. Wel is de herziening van de EPBD ingebracht in de Stoiber Groep die onderzoek heeft uitgevoerd naar de administratieve lasten als gevolg van milieuregelgeving.

Het Nederlandse impact assessment dat zich geheel toelegt op het in kaart brengen van administratieve lasten wordt officieel gepubliceerd in juli 2009, kort voor de informele Energieraad.³¹⁵ Hier vindt het politieke debat plaats omtrent de richtlijn. Het impact assessment berekent zowel het Commissievoorstel uit 2008, als de amendementen van het Europees Parlement uit de eerste lezing. De extra administratieve lasten voor burgers en bedrijven worden geschat op minimaal € 70 miljoen en maximaal € 140 miljoen euro op jaarbasis. Voor de geamendeerde herziening EPBD worden de lasten geschat op minimaal € 105 miljoen en maximaal € 185 miljoen.³¹⁶ De studie maakt geen onderscheid tussen de administratieve lasten voor bedrijven of voor burgers. De gebruikte rekenmethode is het standaardkostenmodel, dat wordt gebruikt om de administratieve lasten voor bedrijven te meten. Naast de administratieve lasten heeft Nederland ook de baten van de herziening van de EPBD laten onderzoeken. Het gaat hier bijvoorbeeld om de te verwachten werkgelegenheid in de bouw- en installatiesector als gevolg van de herziening.

Het Nederlandse impact assessment gaat uit van een ‘worst-case scenario’ met betrekking tot de administratieve lasten. De vereisten in de oorspronkelijke ontwerprichtlijn, zoals voorgesteld door de Commissie, zijn daarbij strikt gevolgd en doorberekend. Vanuit andere landen komt kritiek op deze benadering. Bij een ruimere implementatie van de richtlijn zal gemakkelijk ‘een minimalistische draai’ aan de vereisten kunnen worden gegeven waardoor de administratieve lasten en berekende kosten beperkter zullen blijven.

Tijdens de onderhandelingen bracht Nederland de bezwaren over de onnodige administratieve lasten veelvuldig naar voren.³¹⁷ Ook de Nederlandse studie naar de administratieve lasten werd op Europees niveau actief uitgedragen. De Commissie blijft echter vasthouden aan haar eigen opvatting van de

³¹⁵ PRC (2009), *Onderzoek naar de gevolgen van de EPBD recast voor Nederland*.

³¹⁶ Ibid., blad 1.

³¹⁷ *Kamerstukken II 2008 - 2009*, 21 501-33 en 21 501-08, nr. 240, Verslag informele Energieraad en informele Milieuraad, p. 3-4.

(beperkte) administratieve lasten van de richtlijn, geconcentreerd op de meldingsvereisten van de lidstaten ten opzichte van de Commissie.

De Nederlandse kritische houding ten aanzien van de onnodige administratieve lasten die uit het Commissievoorstel zouden vloeien wijkt af van die van de overige EU-lidstaten. Alle lidstaten onderschreven de doelstellingen van het voorstel. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland veelvuldig contact met de lidstaten waar het bij de oorspronkelijke 2002 richtlijn ook mee optrok. In beginsel zijn dit Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg en België. Geen van de landen is erop uit om tegen het herzieningsvoorstel te stemmen. Denemarken wil verdergaande regelgeving en ook Frankrijk staat positiever tegenover energieprestatie van gebouwen blijkt uit interviews. De recent toegetreden lidstaten roeren zich niet uitvoerig in het debat, behalve Polen op sommige punten. Gedurende het proces van onderhandelen heeft Nederland meerdere alternatieve tekstvoorstellen ingediend die de administratieve lasten niet verhogen, ook op basis van de Nederlandse effectbeoordeling.

Nederland positioneert zich in de onderhandelingen als de meest uitgesproken voorstander van het verminderen van de administratieve lasten van het voorstel en het bewerkstelligen van flexibiliteit in de vereisten, zodat er betere aansluiting bij nationale praktijken kan worden gevonden. Aangezien alle lidstaten de doelstelling van de richtlijn onderschreven, is het voor Nederland politiek lastig om zeer kritisch tegenover deze richtlijn te zijn, die immers is gericht op het verwezenlijken van de EU-brede doelstelling van CO²-reductie en energiebesparing.

Uit de interviews ontstaat het beeld dat het Europees Parlement uiteindelijk geen uitgesproken stempel heeft gedrukt op de richtlijn, ondanks haar rol als medewetgever op dit beleidsterrein. In het Europees Parlement wordt het beperken van administratieve lasten wel met de mond beleden, maar tegelijkertijd neemt het EP ook amendementen aan die de onnodige lasten verder zullen verhogen, aldus interviews met de betrokken ambtenaren. Vanwege het belang van een eensgezind geluid vanuit Europa in de aanloop naar de Klimaattop in Kopenhagen in december 2009, is het tijdig bereiken van een akkoord voor het Europees Parlement belangrijker dan strengere regelgeving.

Op 17 november 2009 wordt op Coreper niveau overeenstemming bereikt aangaande de herziening van de richtlijn EPBD tussen het voorzitterschap van de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Het akkoord moet formeel nog worden goedgekeurd door de Raad, waarna het EP in tweede lezing over het voorstel moet stemmen (mei/juni 2010).

Naar aanleiding van dit politiek akkoord heeft de Nederlandse regering voor de Tweede Kamer een overzicht gemaakt van de Nederlandse tekstvoorstellen die zijn verwerkt in het politiek akkoord. Van

de tekstvoorstellen zijn er vier expliciet gericht op het voorkomen of beperken van een stijging van de administratieve lasten.³¹⁸

Aangezien de richtlijn een van de eerste is onder het regime van het Verdrag van Lissabon, wordt het proces vertraagd door de invoering van de gewijzigde comitologie met regelgevende comités en gedelegeerde handelingen. Wanneer hier overeenstemming over is bereikt, zal de richtlijn formeel worden aangenomen door de Raad. In de implementatie van de richtlijn in Nederlandse wet- en regelgeving, zullen de administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers apart berekend worden in o.a. de Actal-toets.

1.6 Conclusie

Uit deze casestudy zijn meerdere interessante elementen naar voren gekomen. Ten eerste dat in ieder geval in deze casus administratieve lasten voor bedrijven, burgers en overheden een steeds grotere rol spelen op Europees niveau. Vooral door het Impact Assessment Board wordt hier nadruk op gelegd vanuit Brussel. Op nationaal niveau is hier ook steeds meer specifieke aandacht voor. Dit zal mede te maken hebben gehad met de wetenschap dat de oorspronkelijke 2002 richtlijn aanzienlijke administratieve lasten met zich mee heeft gebracht.

Wanneer de verschillende actoren zoals de Commissie, het kabinet, maar ook de Kamer, het over administratieve lasten hebben, dan wordt overwegend het begrip in brede zin gebruikt. Het onderscheid tussen de verschillende doelgroepen wordt weinig gemaakt. In deze casus zijn het daarbij de overheidsinstellingen die veel aandacht kregen vanuit de Commissie. In de Nederlandse standpuntbepaling, en in de eigen impact assessment, is geen onderscheid gemaakt tussen administratieve lasten voor burgers of bedrijven. Dit is te rechtvaardigen vanuit de aard van de richtlijn: bedrijven en burgers worden beide geconfronteerd met dezelfde informatieverplichtingen. Vanuit de Nederlandse bestuurlijke structuur, waarbij het beleid omtrent de beide doelgroepen is ondergebracht bij verschillende ministeries, is het achterwege blijven van dit onderscheid wel opvallend te noemen. Het is ook opvallend dat er geen gebruik is gemaakt van het standaardkostenmodel, of het standaardkostenmodel voor burgers.

Tijdens de onderhandelingen op dit dossier heeft Nederland uitdrukkelijk aandacht besteed aan de administratieve lasten. In de aanloop naar het voorstel voor een richtlijn heeft Nederland haar bezwaren omtrent de administratieve lastenverhoging aan de Commissie kenbaar gemaakt. Tijdens de

³¹⁸ *Kamerstukken II* 2009-2010, 30196, nr. 87, Bijlage, in het Voorzitterschapscompromis recast EPBD verwerkte Nederlandse voorstellen.

onderhandelingen bevindt Nederland zich in de kopgroep met betrekking tot het verminderen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Nederland was een van de weinig landen waar dit onderwerp zo hoog op de agenda stond.

De verantwoordelijke ministeries hebben op het onderwerp administratieve lasten duidelijk op het radarscherm gehad, vanaf het moment van publicatie van het voorstel. Dit is zonder externe druk van organisaties zoals REAL, de Regiegroep Regeldruk of Actal.

Wel is het echter mogelijk dat door de kennis die opgedaan is met de 2002 richtlijn, men al meer alert is geweest op de administratieve lasten van het voorstel en is bijvoorbeeld de Tweede Kamer hier ook alert op, waardoor dit meteen wordt opgepakt door de dossierhouders. De Nederlandse onderhandelaars hebben veel tekstvoorstellen ingediend om de onnodige administratieve lasten van het voorstel te verminderen, en zijn hier ook grotendeels in geslaagd. De Nederlandse impact assessment is hierbij ook behulpzaam geweest.

2. Dossieroverstijgende conclusie

Van menig beleidsvoorstel kan van tevoren worden ingeschat dat er informatieverplichtingen voor burgers uit zullen vloeien. Vanuit eerdere onderzoeken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komen verschillende voorbeelden naar voren van dossiers waar administratieve lasten voor burgers van de EU afkomstig zijn, zoals de richtlijn energieprestaties van gebouwen en de verordening veiligheidsvereisten en biometrische gegevens in paspoorten en reisdocumenten uitgegeven door de lidstaten.

In dit onderzoek is gekozen voor een vergelijking van het Nederlandse en Europese beleid op administratieve lasten voor burgers, en de integratie hiervan in de beleidsprocessen. Aangezien de Nederlandse EU-coördinatie in deze relatie het snijvlak vormt, is deze uitvoering behandeld.

Administratieve lastenverlaging voor burgers is in 2003 als beleidsdoelstelling in Nederland geformuleerd, in aansluiting bij al langer lopende doelstellingen en processen rondom administratieve lasten voor bedrijven. Een van de verschillen tussen administratieve lasten voor burgers en administratieve lasten voor bedrijven zijn de nuances in de definitie. Naast de doelgroep bedrijven, is de definitie van administratieve lasten voor burgers breder. Er komt naar voren dat administratieve lasten in het algemeen en administratieve lasten voor bedrijven specifiek, beter op het netvlies staan in

de EU en de Nederlandse EU-beïnvloeding dan de doelgroep burgers. Alhoewel blijkt dat er op individueel niveau wel rekening mee gehouden wordt door beleidsmedewerkers.

Een ander verschil tussen de ‘klassieke’ administratieve lasten voor bedrijven en de administratieve lasten voor burgers is de methode van berekening van de lasten. Voor bedrijven wordt hiervoor het standaardkostenmodel gebruikt waarbij de kosten worden uitgedrukt in geld (‘out-of-pocket’-kosten). De rekenmethode voor administratieve lasten voor burgers rekent naast geld ook in tijd. In het standaardkostenmodel voor bedrijven wordt deze tijd echter omgezet in uurtarief. In de Nederlandse standpuntbepaling voor de herziening richtlijn energieprestaties gebouwen wordt de term administratieve lasten regelmatig gebruikt, doelend op zowel bedrijven en burgers. Dit aangezien beiden in de richtlijn eindgebruikers zijn, en derhalve met dezelfde administratieve lasten geconfronteerd zullen worden. In de Nederlandse impact assessment, die als doel heeft het inschatten van de gevolgen van de richtlijn op de administratieve lasten voor bedrijven en burgers, wordt de berekening enkel uitgedrukt in geld. De geïnterviewde ambtenaren waren ook niet altijd op de hoogte van dit model.

Zoals in het onderhavige rapport gesteld, is de horizontale doelstelling van administratieve lastenverlichting voor burgers nog niet op het Europese niveau geëxpliciteerd. Administratieve lasten is wel een ‘issue’ op het Europese niveau, maar in de uitwerking enkel gericht op bedrijven. Hier treden ook nuances op in de definitie die gebruikt wordt in Nederland en op Europees niveau. Dit is ook goed terug te zien in het dossier, waar vanuit het Europese niveau geen specifieke aandacht was voor administratieve lasten voor burgers.

Kijkend naar de mechanismen die in Nederland bestaan voor de integratie van administratieve lasten voor burgers in de beleidsprocessen, zoals BZK/REAL en Actal, kan naar aanleiding van deze case worden opgemerkt dat zij niet (altijd) betrokken zijn bij de Nederlandse EU-beïnvloeding en coördinatie om te interveniëren in de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving. In de case is er tevens een gemiste kans geweest voor EU beleidsbeïnvloeding doordat het EUPAN learning team on administratieve lasten niet is ingezet. Dit is echter gezien de huidige status van het EUPAN learning team iets voor in de toekomst.

In de casestudy, en in de rest van het onderzoek, is geconcentreerd op de wijze waarop administratieve lasten voor burgers worden meegenomen in de beleidsprocessen. Het is echter aannemelijk dat de implementatie en de uitvoeringspraktijk grote invloed hebben op de administratieve lasten zoals ervaren door de burger. Uit de interviews aangaande dit dossier komt naar voren dat administratieve lasten voor burgers wellicht een grotere rol zullen spelen in de implementatie van het voorstel in Nederlandse regelgeving, met onder andere de verplichte Actal-toets, dan tijdens de onderhandelingen

op Europees niveau. Hoewel de nationale implementatie en de uitvoeringspraktijk ontegenzeggelijk een groot onderdeel uitmaakt van de administratieve lasten waar burgers vanuit de EU mee geconfronteerd worden, loopt Nederland hiermee wel het risico pas te laat in het proces de aandacht op administratieve lasten voor burgers te richten. Om te waken voor administratieve lasten die pas manifest worden tijdens de implementatie van EU regelgeving, is het van groot belang administratieve lasten voor burgers beter te integreren in de Nederlandse standpuntbepaling en beleidsprocessen.

Annex 2 Literatuurlijst

Boeken/Artikelen

- Allio, L., 'The Emergence of Better Regulation in the European Commission: An Organisational Perspective', Presentation to the Panel *Better Regulation: A Governance Perspective*, 4th General ECPR Conference, Pisa, 6-8 September 2007.
- Andeweg, R.B., G.A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009.
- Bovens, M. en K. Yesilkagit, 'De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever', in *Nederlands Juristenblad*, nummer 10, p. 520-529, 2005.
- Bovens, M. en K. Yesilkagit, 'The EU as Lawmaker: The Impact of EC-directives on National Regulation in the Netherlands', in *Public Administration*, Volume 88, Issue 1, p. 57-74, 2010.
- Broeksteeg, J.L.W., E.T.C. Knippenberg en L.F.M. Verhey, *De minister-president in vergelijkend perspectief*, Universiteit Maastricht, april 2004.
- Brundtland, G. (ed.), *Our common future: The World Commission on Environment and Development*, Oxford: Oxford University Press, 1987.
- Cini, M., *Pragmatism prevails: Barroso's European Commission*, Chatham House Briefing Paper, May 2005.
- Dijkstra, H., C.A. Hazeu en F. den Hond, 'Een Zaak van Niveau. De Schakelfunctie van de Nationale Overheid in het Europese Milieubeleid', in *Beleidswetenschap*, Jaargang 18, Nummer 2, pp. 99-117, 2004.
- Dinan, D., *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005.
- Douma, W., K. Pieters, K. Feenstra e.a., *Pilot – Monitor EU invloed. Een onderzoek naar de realiseerbaarheid van een permanente monitor voor het meten van de invloed van Europese regelgeving op in Nederland geldende wet- en regelgeving*, Onderzoek in opdracht van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie, 2007.
- Hall, P., 'Policy paradigms, social learning and the state', in: *Comparative Politics*, Volume 25, Issue 3, 1993, p. 275 – 96.
- Hix, S., *The Political System of the European Union*, New York: Palgrave, 1999.
- Hoeksma, J.A., *De EU als Unie van burgers en lidstaten, Naming and Defining the European Union*, Leiden: Kluwer, 2009.
- Hooghe, L. and G. Marks (2001), *Multi-level governance and European integration*, Boulder, CO: Rowman & Littlefield.

- Jong, E. de, en Herweijer, M., *Alle regels tellen – de ontwikkeling van het aantal wetten, AmvB's en ministeriële regelingen in Nederland*, Den Haag: Boom, 2004.
- Jordan, A. and A. Schout, *The coordination of European Governance: exploring the capacities for networked governance*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Jordan, A. and A. Lenschow, 'Environmental Policy Integration: An Innovation in Environmental Policy?', in: Jordan A. and A. Lenschow (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- Keulen, M. van, 'Retour Brussel-Den Haag: Europees bestuur en Nederlandse belangen', in: A. van der Vleuten (red.), *De Bestuurlijke Kaart van de Europese Unie*. Bussum: Coutinho, 2007.
- Knill, Ch. and A. Lenschow, 'Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions', in *Journal of Common Market Studies*, Volume 43, Issue 3, 2005, p. 583–606.
- Kok, A., *Caught in the Act, How the European Better Regulation agenda is evolving, A multi-level approach*, Utrecht, April 2008.
- Kwaastaniet, M., R. de Graaf, B. Goezinne (e.a.), *De strijd voor de gestreepte naaktslak: de rol van de (milieu)expert bij de totstandkoming van Europese richtlijnen*, Den Haag, IML 15 eindopdracht, 2007.
- Majone, G., *Regulating Europe*, London: Routledge, 1996.
- Pedler, R. and R. van Schendelen, *Lobbying the EU*, Aldershot: Dartmouth, 1994.
- Peters, T. and R. Waterman, *In Search of Excellence*, New York: Harper & Row, 1982.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press, 1979.
- Pollitt, C., 'Joined-up Government: A Survey', in: *Political Studies Review*, Volume 1, Issue 1, 2003, p. 34 - 49.
- Radaelli, C., 'Whither better regulation for the Lisbon agenda?', in: *Journal of European Public Policy*, Number 14, Issue 2, 2007, p. 190–207.
- Radaelli, C., L. Allio, A. Rendra (e.a.), *How to learn from the international experience: impact assessment in the Netherlands*, (forthcoming).
- Schaik, L. van, M. Keading, *The coherence dilemma in EU development policy*, paper presented at ECPR Rennes, 2008.
- Schout, A. (1991), 'The Social Dialogue within the Public Service', in *Europe 1992 and beyond - challenge and response: Conference book for the Third Informal Conference of Ministers from the Member States of the EC and the European Commissioner in charge of the Public Service*, Maastricht, 1991.

- Schout, A., L. Metcalfe, *Integratie van het milieubeleid in de Europese Vakraden – Interministeriële afstemming van 'event' naar 'issue' coördinatie?*, Maastricht/Den Haag, 1999.
- Schout, A. and A. Jordan, 'The European Union's governance ambitions and its administrative capacities', in *Journal of European Public Policy*, Volume 15, Issue 7, 2008, p. 957-974.
- Schout, A., 'Organisational learning in a multilevel governance system', in *Journal of European Public Policy*, Volume 16, Issue 8, 2009, p. 1124-1144.
- Schout, A. and A. Jordan, 'The 'Old' and the 'New' Governance in the EU: Different Instruments, but the same administrative capacities?', in *West European Politics*, Volume 33, Issue 1, 2010, p. 154-170.
- Schulte-Nölke, H., C. Twigg-Flesner, M. Ebers (2007), *EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis*, April 2007, revised in February 2008.
- Voermans, W., 'De Sisypussteen van de administratieve lasten het: Nederlandse lastenreductiebeleid van de kabinetten Balkenende', in: Swagerman, D. en A. Lasance e.a., *Controller en administratieve lasten: Wie is aan zet?*, Deventer: Kluwer, 2008.
- Zito, A. and A. Schout, 'Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning', in *Journal of European Public Policy*, Volume 16, Issue 8, p. 1103-1123.

Overige stukken

- Actal, *Advies Besluit Energieprestaties Gebouwen*, 30 juni 2005.
- Actal, *Advies eerste tranche reductievoorstellen administratieve lasten burger*, Brief aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 26 september 2005.
- Actal, *Advies methodiek en nulmeting administratieve lasten*, Brief aan de staatssecretaris voor Financiën, d.d. 27 maart 2008.
- Actal, *Advies over opzet van het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving*, d.d. 12 juni 2008. (Brief Actal aan minister van Justitie Hirsch Ballin)
- Actal, *Vermindering Regeldruk: Visie 2009 en Jaarverslag 2008*, 's Gravenzande: Drukkerij Van Deventer, maart 2009.
- Actal, Nationaler Normenkontrollrat, Regelrådet, Regulatory Policy Committee, *Position paper on Achieving a sustainable reduction of administrative burdens in the European Union*, 19 October 2009.
- Actal, 'Brief van Actal aan staatssecretaris van Financiën De Jager, Stand van zaken verinnerlijking', d.d. 4 januari 2010, *Bijlage Kamerstukken II 2009/10*, 29515, nr. 310.
- Akkoord van Hazeldonk, *Nederland en België trekken samen ten strijde tegen onnodige administratieve lasten van de overheid*, getekend door de Nederlandse minister van

bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties en de Belgische staatssecretaris voor administratieve vereenvoudiging, Hazeldonk, 28 april 2006.

- Algemene Rekenkamer (2004), *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers, 2004.
- Algemene Rekenkamer (2009), *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid: Terugblik 2009*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers, 2009.
- Barroso, J.M., *Political guidelines for the next Commission*. September 2009.
- 'Besluit van 30 maart 2000, houdende instelling van een Adviescollege toetsing administratieve lasten', in: *Staatsblad* 2000, nr. 162.
- 'Besluit van 4 februari 2005, houdende wijziging van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten in verband met de taakuitbreiding met administratieve lasten voor burgers (Besluit taakuitbreiding ACTAL met administratieve lasten burgers)', in: *Staatsblad* 2005, nr. 113.
- 'Besluit van 10 juni 2008 tot wijziging van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten 2006 in verband met de verlenging van de instellingsduur, de uitbreiding van de bezetting en de uitbreiding van de taken van het college instellingsbesluit, verlengingsbesluit en beide taakuitbreidingen', in: *Staatsblad* 2008, nr. 259.
- 'Circulaire van de Minister-President 18 november 1992, Aanwijzingen voor de regelgeving', laatstelijk gewijzigd; *Staatscourant*. 2005, 87.
- 'Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie', 7 februari 2007.
- Commissie, *Mededeling inzake interactieve beleidsvorming*, C(2001) 1014, Brussel, 3 april 2001,
- Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, Mededeling van de Commissie, COM(2002) 704 definitief, Brussel, 11 december 2002.
- Commissie, *Strategische doelstellingen 2005-2009: Europa 2010: een partnerschap voor Europese vernieuwing, welvaart, solidariteit en veiligheid*, Mededeling van de voorzitter, in overleg met vice-voorzitter Wallström, COM(2005) 12 definitief, 26 januari 2005.
- Commissie, *Een agenda voor de burger: Concrete resultaten voor europa*, Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad, COM(2006) 211 definitief, 10 mei 2006.
- Commissie, *Actieplan voor energie-efficiëntie: Het potentieel realiseren*, Brussel, Mededeling van de Commissie, COM(2006) 545 definitief, 19 oktober 2006.
- Commissie, *Meten van administratieve kosten en verminderen van administratieve lasten in de Europese Unie*, Werkdocument van de Commissie, COM(2006) 691 definitief, Brussel, 14 november 2006.

- Commissie, *Wetgevings- en Werkprogramma van de Commissie voor 2008*, COM(2007) 640 definitief, Brussel, 23 oktober 2007.
- Commissie, *Naar 20-20 in 2020: Kansen van klimaatverandering voor Europa*, COM(2008) 30 definitief, Brussel, 23 januari 2008.
- Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de energieprestaties van gebouwen (herziening)*, COM(2008) 780 definitief, Brussel, 13 november 2008.
- Commissie, *Samenvatting van de effectbeoordeling: begeleidend document bij het voorstel voor een herschikking van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (2002/91/EG)*, SEC(2008) 2865, Brussel, 13 november 2008.
- Commissie, *De administratieve lasten in de Europese Unie verlagen: Bijlage bij de derde strategische evaluatie van betere regelgeving*, Werkdocument van de Commissie, COM(2009) 16 definitief, Brussel, 28 januari 2009.
- Commission (1985), *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)*, COM (1985) 310 final, Brussels, 14 June 1985.
- Commission, *Report of the Group of Independent Experts on Legislative and Administrative Simplification*, COM(1995) 288 final, Brussels, 21 June 1995.
- Commission, *Partnership for integration: A Strategy for Integrating Environment into EU Policies*, Communication from the Commission to the European Council, COM (1998) 333 final, Brussels, 27 May 1998.
- Commission, *European governance – a White Paper*, Communication from the Commission, COM(2001) 428 final, Brussels, 25 July 2001.
- Commission, *Action plan: simplifying and improving the regulatory environment*, COM(2002) 278 final, Brussels, 5 June 2002.
- Commission, *Communication on impact assessment*, COM(2002) 276 final, Brussels, 5 June 2002.
- Commission, *Who is Doing What on Better Regulation at EU Level – Organization Charts*, Working Document compiled by the Secretariat General, Brussels, 1 June 2004.
- Commission, *Working together for growth and jobs: a new start for the Lisbon strategy*, Communication to the Spring European Council, COM(2005) 24, 2 February 2005.
- Commission, *Better regulation for growth and jobs in the European Union*, Communication to the Council and the EP, COM(2005) 175, Brussels, 16 March 2005.
- Commission, *Impact Assessment Guidelines*, Commission Staff Working Document, SEC(2005) 791, Brussels, 15 June 2005.
- Commission, *Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*, COM (2005) 518 final, Brussels, 21 October 2005.

- Commission, *Outline of the proposed EU common methodology and report on the pilot phase*, Commission staff working document, SEC (2005) 1329, Brussels, 21 October 2005.
- Commission, *A strategic review of better regulation in the European Union*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2006) 689 final, Brussels, 14 November 2006.
- Commission, *Commission decision of 31 August 2007 setting up the High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens*, C(2007)4063, Brussels, 31 August 2007.
- Commission, *Second strategic review of Better Regulation in the European Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2008)32 final, Brussels, 30 January 2008.
- Commission, *Impact Assessment accompanying document to the proposal for a recast of the energy performance of buildings directive (2002/91/EC)*, Communication Staff working document, SEC (2008) 2864, Brussels, 13 November 2008.
- Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009)92, Brussels, 15 January 2009.
- European Commission, *Part III: Annexes to Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 15 January 2009.
- Commission, *Third progress report on the strategy for simplifying the regulatory environment*, Commission working document, Brussels, 28 January 2009.
- Commission, *Third strategic review of Better Regulation in the European Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2009) 15 final, Brussels, 28 January 2009.
- Commission, *Annual Policy Strategy for 2010*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2009) 73 final, Brussels, 18 February 2009.
- Commission, *The main changes in the 2009 Impact Assessment Guidelines compared to 2005 Guidelines*, Internal memo, 2009.
- Commission, *Impact Assessment Board Report for 2009*, Commission Staff Working Document, SEC(2009) 1728 final, Brussels, 29 January 2010.
- Commission, *EU pilot evaluation report*, Report from the Commission, COM(2010) 70 final, 3 March 2010.
- Committee of Independent Experts (CIE), *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, Brussels: European Parliament and Commission of the European Communities, 1999.

- Committee of Independent Experts (CIE), *Analysis of Current Practice and Proposals for Tackling Mismanagement, Irregularities and Fraud*, Brussels: European Parliament and Commission of the European Communities, 1999.
- Council of the European Union, *Presidency conclusions of the Luxembourg Extraordinary European Council on Employment*, 21-22 November 1997.
- Council of the European Union, *Presidency conclusions of the Cardiff European Council*, 15-16 June 1998.
- Council of the European Union, *Presidency conclusions of the Lisbon Extraordinary European Council*. 23-24 March 2000.
- Council of the European Union, *Outcome of proceedings of the Competitiveness Council on 24 September 2004 – Council conclusions*, Brussels, 30 September 2004.
- Council of the European Union, *Integrated guidelines: broad economic policy guidelines*, Brussels, 28 June 2005.
- Council of the European Union, *Better regulation – inter-institutional common approach to impact assessment – adoption*, Brussels, 24 November 2005.
- Council of the European Union, *Better regulation – handling of impact assessments*, Brussels, 1 March 2006.
- Council of the European Union, *Presidency conclusions of the Brussels European Council*, 7-8 March 2007.
- DCO Internationaal en Ruimtelijk, *Parlement aan zet: Voorstellen ter versterking van de parlementaire betrokkenheid bij Europa*, 26 april 2006.
- EPBD Building Platform, *Implementation of the Energy Performance of Building. Country Reports*, Brussels, 2008.
- EUPAN, *EUPAN comments on Interested Countries Participating in the EUPAN Learning Team on Administrative Burdens for Citizens – Austria, Belgium, Czech Republic, Finland, Latvia, Portugal, Romania and the Netherlands – on the draft revisions to the Impact Assessment Guideline*, July 2008.
- Everson, M., G. Majone, L. Metcalfe and A. Schout, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*, Brussels: Report to the Commission, 1999.
- Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’ (Voorzitter Baron Van Voorst tot Voorst), *Eindrapport*, Den Haag, 7 juni 2005.
- Impact Assessment Board, *Opinion of Impact Assessment Board on Impact Assessment on: Proposal for Energy Performance of Buildings Directive*, D(2008) 7917, Brussels, 2 October 2008.
- *Kamerstukken II 1998-1999*, 26 054, nr. 3. Brief Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken inzake de verbetering van de behandeling van Europese onderwerpen

- *Kamerstukken II 2001 - 2002, 28000 V, Nr. 4, Notitie: De positionering en coördinerende rol van Buitenlandse Zaken in het Europese en internationale beleid.*
- *Kamerstukken II 2002 – 2003, 28632, nr. 1, Rapport ‘Op tijd is te laat’.*
- *Kamerstukken II 2003 - 2004, 29362, nr. 17, Plan van aanpak Administratieve Lastenreductie Burgers.*
- *Kamerstukken II 2005 - 2006, 29993, Nr. 22, Raad van State advies aangaande invloed EU op Nederlandse staatsinstellingen.*
- *Kamerstukken II 2006 - 2007, 22112, Nr. 539, Inzake herziening sjabloon BNC-fiche.*
- *Kamerstukken II 2007 - 2008, 29515, nr. 233, Nadere informatie nieuwe taak Actal.*
- *Kamerstukken II 2008 - 2009, 21 501-33 en 21 501-08, nr. 240, Verslag informele Energieraad en informele Milieuraad.*
- *Kamerstukken II 2008 – 2009, 21501-30, Nr. 218, Verslag Raad voor Concurrentievermogen van 3-12-2009.*
- *Kamerstukken II 2008 – 2009, 21501-30, Nr. 221, Antwoorden op vragen over de Raad voor Concurrentievermogen.*
- *Kamerstukken II 2008 – 2009, 22112, nr. 776, Fiche: Richtlijn Energieprestatie van gebouwen.*
- *Kamerstukken II 2008-2009, 22112, nr. 884, Evaluatie vernieuwde BNC-fiches en de BNC-procedure.*
- *Kamerstukken II 2009 - 2010, 29362, nr. 157, Brief staatssecretaris over voortgang aanpak knelpunten dienstverlening voor de burgers.*
- *Kamerstukken II 2008 – 2009, 30196 en 21501-33, nr. 79, Voortgang onderhandeling betreffende recast EPBD.*
- *Kamerstukken II 2009-2010, 30196, nr. 87, Bijlage, In het Voorzitterschapscompromis recast EPBD verwerkte Nederlandse voorstellen.*
- *Kamerstukken I 2009 - 2010, 31731, nr. A, Voortgang integraal wetgevingsbeleid.*
- *Kamerstukken II 2009 - 2010, 31731, nr. 6, Informatie over het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.*
- *Kamerstukken I 2008 - 2009, 31778, C, Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een richtlijn tot beschikking van richtlijn 2002/91/EG betreffende de energieprestaties van gebouwen (COM(2008)780).*
- *Kamerstukken II 2008 - 2009, 31778, nr. 3, Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een richtlijn tot beschikking van richtlijn 2002/91/EG betreffende de energieprestaties van gebouwen (COM(2008)780).*
- *Kamerstukken II 2009 - 2010, 29515, nr. 310. Bijlage, Cultuuromslag ministeries door Actal.*
- *Kamerstukken II 2009-2010, 29751, Nr. 4, Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid, terugblik 2009”.*

- *Kamerstukken I* 2009 – 2010, 30 953 en 31 384 (R1850), Nr. I, Evaluatie Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets
- *Kamerstukken II* 2009-2010, 32123 V, Nr. 2, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010.
- *Kamerstukken II* 2009-2010, 32125, Nr. 1, Staat van de Unie 2009-2010, pp. 16.
- *Kamerstukken II* 2009-2010, 32125, Nr. 2, Bijlage, Bijlage bij Staat van de Unie 2009.
- *Kamerstukken II* 2009–2010, 31 384 (R1850), nr. 27, Aanbeveling na rapport aangaande instemmingsrecht en parlementair behandelvoorbehoud.
- Kok, W., *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High Level Group chaired by Kok, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
- Kootstra J. and Rem, P. (eds. of Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom Relations), *Learning team administrative burdens for citizens: Report on national approaches*, European Public Administration Network, May 2008.
- Maldonado, E (ed.), *Executive Summary Report on the Interim Conclusions of the Concerted Action supporting transposition and implementation of Directive 2002/91/EC: CA – EPBD (2007-2010)*, september 2009.
- Ministerie van Algemene Zaken, *Meedoen, Meer Werk, Minder regels: Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, 16 mei 2003.
- Ministerie van Algemene Zaken, *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Koninklijke De Swart, 2007.
- Ministerie van Algemene Zaken, *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij ‘samen werken, samen leven’*, 25 maart 2009.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Uitkomsten nulmetingen administratieve lasten voor burgers*, 23 mei 2005. Brief gericht aan de voorzitter van Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Voortgangsrapportage administratieve lasten voor burgers: De burger centraal*, 22 mei 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Werkmap Administratieve Lasten Burger*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Aanvullend beleidsakkoord: Betere dienstverlening met minder regeldruk: Versnellingsagenda 2009-2010*, Den Haag, augustus 2009.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Eindrapportage Dienstverlening, regeldruk en informatiebeleid*, 22 april 2010, Brief gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Ministerraadnotitie*, Deze notitie werkt het kabinetsstandpunt ‘Nederland in Europa - Europa in Nederland’ uit op het punt van de intra- en interdepartementale beleidsprocessen en de relaties tussen de rijksoverheid en derden, 19 mei 2006.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *BNC leidraad*, 2007.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *BNC leidraad*, juli 2008.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Comments of the Dutch central and decentralised authorities on the new Impact Assessment Guidelines of the EU-Commission*, 27 Mei 2008.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Comments of the Dutch central and decentralised authorities on the new Impact Assessment Guidelines of the EU-Commission*, 25 juli 2008.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Mededeling inzake Jaarlijkse Beleidsstrategie 2010*, BNC-fiche, 13 maart 2009.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Motie van het Kamerlid Jonker d.d. 18 december 2008*, Antwoord op de motie, januari 2010.
- Ministerie van Economische Zaken: *Vooruitblik 2008*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, september 2007.
- Ministerie van Economische Zaken, *Vooruitblik 2009*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, september 2008.
- Ministerie van Economische Zaken, *EZ-EU routeplanner*, september 2008.
- Ministerie van Justitie, *Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets*, april 2003.
- Ministerie van Justitie, *EU-Routeplanner*, mei 2008.
- Ministerie van Justitie, *Handleiding Wetgeving en Europa: De voorbereiding, totstandkoming en nationale implementatie van Europese regelgeving*, 2009.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the Netherlands*, Paris, 1999.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Cutting red tape: Comparing administrative burdens across countries*, Paris, 2007.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Better regulation in the Netherlands*, Paris, 2009.
- PRC, *Onderzoek naar de gevolgen van de EPBD recast voor Nederland*, onderzoek in opdracht van ministerie van VROM/WWI, juli 2009.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en pro-actief proces*, december 2004.
- Regiegroep Regeldruk, *Meten is Weten II: Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*, 9 september 2008.

- Regioplan beleidsonderzoek, *Quickscan administratieve lasten uit Europa voor burgers en professionals*, onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, publicatienummer 1918, november 2009.
- Richtlijn 2002/91/EC van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEG 2001, L1/65).
- Richtlijn 2009/40/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens (Herschikking) (PbEG 2009, L142/12).
- Staatssecretaris Bijleveld, *European legislation and administrative burdens for European citizens*, brief aan Gunter Verheugen, 17 januari 2008.
- The Evaluation Partnership (TEP), *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System*, Submitted to the Secretariat General of the European Commission, Brussel, April 2007.
- Timmermans, A., R.B. Andeweg, 'The Netherlands: Still the Politics of Accommodation?' in W.C. Müller and K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, 1957.
- Verdrag betreffende de Europese Unie, 1992.
- Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, 1997.
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Verdrag van Lissabon), 2007.
- Verordening (EG) Nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PbEG, L142/1).
- *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU UND FDP, 17. Legislaturperiode*, 19. Oktober 2009.

Websites

- <<http://www.actal.nl/pagina/Adviezenonderzoeken/756/nl/>>
- <<http://www.actal.nl/pagina/Eindoordelen/9299/nl/>>
- <<http://www.actal.nl/pagina/Selecteren/9297/nl/>>
- <<http://www.actal.nl/pagina/Taken+en+bevoegdheden/862/nl/>>
- <<http://www.actal.nl/pagina/Toetsen/9298/nl/>>

<www.bedrijfseffectentoets.nl>
<www.casusadoptie.nl>
<<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>>
<http://ec.europa.eu/atwork/index_en.htm>
<http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index_nl.htm>
<http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm>
<http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/glossary_en.htm#_g_admin_costs>
<http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/admin_costs_en.htm#>
<http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/revised_ia_guidelines_memo_en.pdf>
<http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm>
<http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.htm>
<europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_nl.htm>
<http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/white_paper_nl.htm>
<<http://europapoort.eerstekamer.nl/9345000/1f/j9vvygy6i0ydh7th/vhqrifvi7auo>>
<http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/over_wetgeving/wetgevingskwaliteit/instrumenten/index.aspx>
<www.kafkabrigade.nl>
<www.minderadministratievelasten.nl>
<http://www.minbuza.nl/ecer/EU_essentieel/Haags_afstemmingsoverleg>
<www.minbzk.nl/real>
<www.minderregelsmeerservice.nl>
<<http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Begrotingsbeleid>>
<<http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Begrotingsproces>>
<http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/VBTB/Introductie_en_evaluatie_VBTB>
<http://www.raadvanstate.nl/onze_werkwijze/advisering/toetsingskader/>
<www.regeldruk.nl>
<http://www.rekenkamer.nl/Over_de_Algemene_Rekenkamer>
<http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/EU/EU_hervormingsverdrag.jsp>
<<http://www.verantwoordingsdag.nl>>
<www.whatarelief.eu>

Annex 3 Afkortingenlijst

Actal	Adviescollege toetsing administratieve lasten
AL	Administratieve lasten
AL-B	Administratieve lasten voor burgers
APS	Annual policy strategy
BNC	Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCA	Commissie Consumentenaangelegenheden
CIE	Committee of Independent Experts
CIM	Commissie Internationale Milieuvraagstukken
CoCo	Coördinatie Commissie
CoCoHan	Coördinatie Commissie op Hoog Ambtelijk Niveau
Coreper	Comité van permanente vertegenwoordigers (Comité des représentants permanents)
DG	directoraat-generaal
DRI	Programmadiirectie Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid
EP	Europees Parlement
EPBD	Energy Performance of Buildings Directive
EU	Europese Unie
EUPAN	European Public Administration Network
ICER	Interdepartementale Commissie Europees Recht
ICRAL	Interdepartementale Commissie Reductie Administratieve Lasten
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPSG	Innovative Public Services Group
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PV	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
REAL	Regeldruk en Administratieve Lastenvermindering
SCM	Standard Cost Model
SCMZ	Standard Cost Model Citizens
SER	Sociaal-Economische Raad
SG	secretariaat-generaal
SPP	strategische planning en programmering
TEP	The Evaluation Partnership
TGCS	Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VK	Verenigd Koninkrijk
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Annex 4 Overzicht geïnterviewden (organisaties)

- › Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Cluster Regeldruk en Administratieve Lastenvermindering
- › Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Cluster Regeldruk en Administratieve Lastenvermindering
- › Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Cluster Regeldruk en administratieve lasten vermindering (en marge)
- › Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Afdeling Internationale Zaken
- › Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Integratie Europa (telefonisch)
- › Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Integratie Europa
- › Ministerie van Economische Zaken, Directie Ondernemen
- › Ministerie van Financiën, Programmadirectie Regiegroep Regeldruk
- › Ministerie van Justitie, Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid (telefonisch)
- › Ministerie van Justitie, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, Cluster Kamervragen
- › Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten: Actal
- › Raad van State, Directie Wetgeving
- › Raad van State, Directie Wetgeving
- › Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Directie Gebouwde Omgeving
- › Ministerie van Economische Zaken, Directie Mededinging en Consumenten
- › Ministerie van Economische Zaken, Directie Energie en Duurzaamheid
- › Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging, EP-afdeling
- › Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging, EZ-afdeling
- › Europese Commissie, Secretariaat-Generaal

