

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over het jaarverslag 2020 Adviescollege Toetsing Regeldruk (Kamerstuk 29 515, nr. 457).

De fungerend voorzitter van de commissie,
Azarkan

De adjunct-griffier van de commissie,
Reinders

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
II Antwoord/Reactie van de Staatssecretaris	7

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het jaarverslag over 2020 van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Zij hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat in zes van de tien formele adviezen er gereede twijfel was of bedrijven, burgers en/of professionals in de praktijk wel de wettelijke verplichtingen kunnen naleven. Hoe reflecteert de Staatssecretaris hierop? Wat zegt dit volgens haar over de voorgelegde wetgeving?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het aandeel adviezen waarin ATR helemaal geen opmerkingen had, is gedaald van 27 procent in 2017 tot slechts tien procent in 2020. Herkent de Staatssecretaris dit ook als een slechte ontwikkeling? Is zij bereid te evalueren wat de achterliggende redenen zijn voor deze negatieve trend?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het mandaat van het ATR is recent verlengd met anderhalf jaar, tot 1 december 2022. Zijn er reeds plannen om het ATR een permanente positie te geven?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66 fractie hebben kennisgenomen van het jaarverslag over 2020 van het ATR. Deze leden hebben nog enkele vragen die ze aan de Staatssecretaris willen voorleggen.

De leden van de D66-fractie constateren dat het ATR in het jaarverslag stelt dat in zes van de tien gevallen er bij het ATR gereede twijfel bestond of bedrijven, burgers en/of professionals wettelijke verplichtingen in de praktijk wel echt kunnen naleven. De aandacht voor de werkbaarheid laat volgens het ATR dan ook in een te groot aantal gevallen te wensen over. Deze leden vinden dit een zorgelijk teken. Zij ontvangen graag een reflectie van de Staatssecretaris op dit punt. Zij vragen de Staatssecretaris op een rij te zetten om welke wetten het ging, en bij ieder van de voorstellen toe te lichten hoe goede naleving (toch) in haar optiek mogelijk is, of mogelijk gemaakt zal worden? Tevens horen deze leden graag van de Staatssecretaris op welke wijze de bevindingen van het ATR worden meegenomen in toekomstige wetgeving.

De leden van de D66-fractie constateren dat er bij een kwart van de internetconsultaties een Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK-document) ontbreekt, en dat van de aanwezige IAK-documenten volgens de ATR 65 procent onvoldoende aandacht besteedt aan eventueel minder belastende alternatieven en 77 procent onvoldoende inzicht geeft in de maatschappelijke gevolgen van het voorstel. Deze leden ontvangen graag een reflectie van de Staatssecretaris op deze punten. Hoe gaat de Staatssecretaris borgen dat volgend jaar wel bij iedere internetconsultatie een IAK-document zit? Hoe pakt de Staatssecretaris de andere twee verbeterpunten concreet op met het oog op toekomstige wetgevingstrajecten?

De leden van de D66-fractie lezen dat het aantal wetsvoorstellen dat direct het dictum «indienen» krijgt van de ATR de afgelopen jaren is afgenomen van 27 procent in 2017 tot 10 procent in 2020. Deze leden vragen of er een nadere duiding kan worden gegeven aan deze ontwikkeling?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige stukken. Zij hebben daarover de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de kwaliteit van de wetgeving omhoog moet. Het begint met de vraag of duidelijk is waarom wetgeving nodig is en welk maatschappelijk effect zij beoogt. Tussen juni 2017 en januari 2021 plaatste het ATR in een kwart van de adviezen kritische kanttekeningen bij de onderbouwing van nut en/of noodzaak van de aan het ATR voorgelegde wetgeving. Wat vindt de Staatssecretaris van deze conclusie? Herkent zij het regelmatig ontbreken van de onderbouwing van nut en noodzaak, bij wetgeving afkomstig van haarzelf en andere bewindspersonen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het ATR het afgelopen jaar onderzoek heeft gedaan naar de kwaliteit van de beantwoording van de vragen. De conclusie is dat de vragen van het IAK niet goed aansluiten bij de intuïtie van beleidsmedewerkers. In het advies doet het ATR een concreet voorstel voor een andere ordening en formulering van die vragen, waarmee dit euvel wordt verholpen. Verder concludeert het ATR in navolging van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) dat adequaat toezicht op (het gebruik van) het IAK ontbreekt. De insteek van het kabinet is dat bewindspersonen moeten worden verleid tot het gebruik van het afwegingskader, maar niemand ziet erop toe of zij dat ook doen. De verantwoordelijkheid daarvoor is niet belegd, met als gevolg dat de kwaliteit nogal eens te wensen overlaat. Deze leden vragen de Staatssecretaris hierop te reflecteren. Wat vindt zij van het voorstel van ATR met betrekking tot de ordening en formulering van vragen van het IAK?

De leden van de CDA-fractie lezen dat voor zowel ATR als de MKB-toets is het IAK het uitgangspunt. Deze leden zijn bekend met de Ex Ante Regulatory Impact Assessment in the Netherlands (2020), die de OESO heeft gedaan.¹ Het betreft een analyse van het IAK en een vergelijking met de OESO-praktijk. Op welke manieren zou het IAK kunnen worden versterkt, zodat beter kan worden toegezien op de doelmatigheid, efficiëntie en proportionaliteit van nieuwe wet- en regelgeving?

De leden van de CDA-fractie lezen in recent onderzoek naar de ervaringen in het buitenland met een «one-in, one-out» beleid blijkt dat dit beleid leidt tot een groter bewustzijn bij beleidsmakers over de impact van regelgeving. Kan hieruit geconcludeerd worden dat een one-in, one-out beleid leidt tot een betere ex-ante toetsing, in het bijzonder op gevolgen en proportionaliteit? Indien niet, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie lezen dat naar aanleiding van het OESO-rapport een plan van aanpak IAK is opgesteld. Dit heeft vier actielijnen, namelijk het IAK vereenvoudigen, gebruiksvriendelijker maken, het vergroten van de bekendheid en het stimuleren van een betere toepassing. De aanstelling van een externe toezichthouder wordt momenteel verkend. Het plan van aanpak zet dus vooralsnog alleen in op

¹ OECD, 2020 «Netherlands Ex Ante Regulatory Impact Assessment». (<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/RIA-Netherlands.pdf>)

het verleiden van beleidsmakers om het IAK beter toe te passen. Acht de Staatssecretaris deze aanpak voldoende in het licht van de gestage toename van kosten en complexiteit van regels voor burgers, professionals en bedrijven? Wanneer is de verkenning naar een extern toezicht-houder gereed?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de OESO onder andere aangeeft dat niet duidelijk is wie voor een goed gebruik van het IAK in Nederland verantwoordelijk is. ATR is een tijdelijk adviescollege met een mandaat tot 1 december 2022. Deze leden vragen de Staatssecretaris te reflecteren op de rol en slagkracht van het ATR in het wetgevingsproces. Acht zij het ATR bijvoorbeeld voldoende toegerust om de ontwikkelingen rond regeldruk te monitoren en zelf onderzoeken te initiëren? Uit de evaluatie van Berenschot blijkt dat ATR weinig capaciteit heeft om behalve over nieuwe ook te adviseren over bestaande wetgeving. Hoeveel extra capaciteit zou nodig zijn om ook die taak voortvarend op te pakken?

De leden van de CDA-fractie brengen ter herinnering dat het volgens de Comptabiliteitswet (art. 3.1) vanaf 2018 verplicht is om elk beleids- en wetgevingsvoorstel met financiële consequenties van onder andere een analyse met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid te voorzien, als die naar het parlement wordt gestuurd. Heeft de Staatssecretaris inzicht in welke mate dit gebeurt? Wie ziet toe op de naleving van deze verplichting?

De leden van de CDA-fractie lezen dat in de Europese Impact Assessments (IA) moet worden beschreven wat de effecten van verschillende beleidsopties zijn voor het milieu, de samenleving en de economie, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen en het concurrentievermogen (zijn deze niet significant, dan moet dat uitdrukkelijk worden vermeld). Deze leden zijn benieuwd hoe de Staatssecretaris staat tegenover de introductie van een Nederlandse IA voor beleidsvoorstellen met impact op het bedrijfsleven, dat apart wordt gepubliceerd en separaat naar de Kamer gestuurd, in plaats van verwerking in de memorie van toelichting, met het Adviescollege Toetsing Regeldruk als een «Impact Assessment Board» die toezicht houdt op de kwaliteit en integraliteit van een IA? Zou dit meerwaarde kunnen hebben om tot kwalitatief betere wet- en regelgeving te komen? Zouden planbureaus een rol kunnen hebben bij het opstellen van een dergelijke IA? Denkt de Staatssecretaris dat toepassing van een IA samen met de MKB-toets, in een zo vroeg mogelijk stadium, de uitvoerbaarheid van nieuwe regels voor kleine ondernemers ten goede kan komen, omdat lastenluwe alternatieven serieus kunnen worden overwogen?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de MKB-toets nu het karakter heeft van een panelgesprek op een willekeurig moment in het wetgevingstraject. Op welke manier(en) zou dit instrument kunnen worden verbreed en versterkt, zodat ondernemers, maar bijvoorbeeld ook accountants en fiscalisten, eerder kunnen meepraten over (toekomstig) beleid en eventuele uitvoeringsproblemen in een vroeg stadium kunnen worden voorzien en verholpen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat Berenschot concludeert dat het moeilijk is om precies te achterhalen wat bewindspersonen met de adviezen van ATR hebben gedaan. De aanbeveling van Berenschot is dat bewindspersonen expliciet rapporteren over wat ze met de verschillende adviespunten uit een ATR-advies hebben gedaan. Is de Staatssecretaris bereid deze aanbeveling over te nemen? Volgens Berenschot weten bewindspersonen steeds vaker ATR in de pre-consultatiefase te vinden. De onderzoekers adviseren om de mogelijkheid van vroege betrokkenheid

nog meer onder de aandacht van beleidsmakers te brengen. Op welke manier gaat de Staatssecretaris gevolg geven aan dit advies? Berenschot stelt vast dat het feit dat ATR zijn werk in een vroege fase van het wetgevingsproces doet, maakt dat zijn adviezen tijdens de parlementaire behandeling niet heel zichtbaar zijn. Hoe zou dit kunnen worden verbeterd?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het ATR heeft becijferd dat in 2019 de structurele regeldrukkosten met 657,7 miljoen euro stegen en in 2020 met 635,7 miljoen euro. De incidentele regeldrukkosten namen toe van 997,6 miljoen euro in 2019 naar 1.060 miljoen euro in 2020. Kan de Staatssecretaris het verloop van de regeldrukkosten in de afgelopen tien jaar weergeven, bijvoorbeeld in de vorm van een tijdlijn?

De leden van de CDA-fractie lezen dat verschillende organisaties ervoor pleiten de Minister van Financiën verantwoordelijk te maken voor regeldrukreductie, zodat financiële uitgaven kunnen worden afgewezen als blijkt dat er niet wordt voldaan aan afspraken rond regeldruk(reductie). Hoe denkt de Staatssecretaris hierover?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de wetgever in veel gevallen vaag blijkt over de doelen die hij nastreeft, dat hij te optimistisch is over wat bedrijven, burgers of professionals aankunnen en belangrijke omissies, waar in consultaties en toetsing voorafgaand aan invoering al op is geweten, pas na vijf jaar worden weggenomen (door een nieuw kabinet). Deze leden lezen dat het gevolg is dat degenen die met de wetgeving te maken krijgen, hun interne werkprocessen meerdere keren moeten aanpassen en dus meer regeldruk ondervinden dan nodig zou zijn geweest. Zij lezen dat dat zelfs hun vertrouwen in (de kwaliteit van) de wetgever kan ondermijnen. Hoe weegt de Staatssecretaris deze constatering?

De leden van de CDA-fractie lezen dat wet- en regelgeving is afkomstig van verschillende bestuurslagen, zoals Rijk, provincies, gemeenten en de Europese Unie. Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris om nieuwe regelgeving integraal per regio of sector te publiceren en communiceren? Is de Staatssecretaris bereid dit met de Vereniging Nederlandse Gemeentes (VNG) en het Interprovinciaal overleg (IPO) te bespreken?

De leden van de CDA-fractie vinden een gelijk speelveld en eerlijke concurrentie voor het Nederlandse bedrijfsleven van groot belang. Kan de Staatssecretaris toelichten wat het kabinet in dat kader doet om Nederlandse aanvullingen op Europese regels zoveel mogelijk te beperken?

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat naast het ATR er de Strategische commissie betere regelgeving bedrijven (commissie-Van Straalen) is. Kan de Staatssecretaris schetsen hoe beide zich tot elkaar verhouden? Bestaat er van de commissie ook een jaarverslag of periodiek overzicht van adviezen en wat daarmee is gedaan?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het jaarverslag over 2020 van het ATR. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor het tegengaan van onnodige regeldruk voor bedrijven. De ATR kan een negatief advies uitbrengen, waarop het ministerie kan ingrijpen. Kan worden aangegeven hoe vaak dit is gebeurd in de huidige regeerperiode? Kan worden aangegeven wat de Staatssecretaris doet met de negatieve adviezen van het ATR en in welke mate zij wordt gedwongen deze serieus te nemen? Hoe beschouwt het

ATR in deze haar eigen functie en doelmatigheid? Beschikt zij over voldoende middelen en bevoegdheden om haar taak serieus uit te voeren? Beschikt de Staatssecretaris over voldoende overzicht over alle ministeries om zich in te zetten voor regeldrukvermindering? Welke redenen zijn voor of tegen het onderbrengen van deze rol bij de Minister van Financiën?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat als winstmaximalisatie het DNA is van een sector van publiek belang, wat eigenlijk een overheidsvoorziening moet zijn, dat moraal zich niet laat reguleren. Zij ontvangen graag een reactie op deze stelling.

De leden van de SP-fractie lezen dat het met name gaat over regeldrukvermindering voor bedrijven, en dat het ATR constateert dat een dergelijk mechanisme niet bestaat niet voor burgers en professionals; een omissie die een volgend kabinet wellicht kan herstellen. Er is immers met name het afgelopen jaar veel duidelijk geworden over de gevolgen van beleid voor de samenleving, mede naar aanleiding van conclusies van De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties en de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Reeds in 2014 concludeerde Actal, de rechtsvoorganger van ATR, dat het voor mensen moeilijk is om te bepalen waar ze recht op hebben en om te controleren of ze dat ook krijgen, en dat dat zelfs voor professionals bijna niet te doen bleek. Deze leden ontvangen graag een reactie op deze scheve verhoudingen van het proberen tegen te gaan van regeldruk voor het bedrijfsleven enerzijds en individuen anderzijds, met name in het kader van opmerkingen in het rapport over het overschatten van het «doenvermogen» van burgers en professionals; dat wetswijzigingen niets doen aan de complexiteit van het instrumentarium waarmee individuen moeten werken; en dat een eenzijdige focus op kosten ertoe kan leiden dat niet wordt gekozen voor alternatieven met een groter maatschappelijk effect, omdat deze alternatieven duurder zijn.

De leden van de SP-fractie vragen hoe IAK-documenten (volledig) zullen worden aangeleverd ten behoeve van een fatsoenlijke internetconsultatie voor wetgeving. Hoe kan het dat de ATR moet concluderen dat in 65% van de gevallen bij wetgeving onvoldoende aandacht aan eventueel minder belastende alternatieven wordt besteed en 77% onvoldoende inzicht biedt in de maatschappelijke gevolgen van voorstellen, waardoor het onduidelijk is wat het in de praktijk zal betekenen. Moet er niet een mechanisme komen dat ervoor zorgt dat de IAK-vragen goed worden beantwoord en de IAK-eisen worden nageleefd, waarvan de ATR opmerkt dat het opmerkelijk is dat het niet al bestaat? Welke andere concrete suggesties zijn er om hier wat aan te doen? Welke mogelijkheden zijn er om de rol van de ATR in het wetgevingsproces te versterken, zodat hij volledig zijn taak kan uitvoeren en beleid kan controleren op doelmatigheid, efficiëntie en uitvoerbaarheid?

De leden van de SP-fractie vragen waarom er geen harde reductiedoelstellingen zijn voor het afnemen van regeldruk en of de Staatssecretaris kan leven met een percentage van 25% en zo nee, waarom niet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het jaarverslag 2020 van het Adviescollege Toetsing Regeldruk. Zij hebben hier nog enige vragen bij.

De leden van de GroenLinks-fractie delen de benadering van het ATR dat regels het maatschappelijk belang dienen en dat een kwantitatieve reductiedoelstelling dus niet aan de orde is. Wel moeten regels goed gefundeerd zijn, met oog voor proportionaliteit en het daadwerkelijk creëren van maatschappelijke meerwaarde. Zij vragen de Staatssecretaris in deze context in te gaan op het geschetste dilemma van de spanning tussen complexiteit en effectiviteit van wetgeving. In de datagedreven samenleving is de verleiding groot om meer en meer in te zetten op het verzamelen van steeds meer data om beleidsrisico's te verkleinen. Zo kan men veronderstellen dat met meer data specifiekere regels gesteld kunnen worden, waardoor vraagstukken gericht aangepakt kunnen worden, en het aantal burgers of bedrijven dat bijvoorbeeld onnodig toegang heeft tot een bepaalde regeling kan worden verminderd. De paradox is echter dat we door deze dynamiek het risico lopen om op systeemniveau de grip en controle juist te verliezen, door de enorme complexiteit. Ziet de Staatssecretaris deze mogelijke tegenstelling ook? Hoe kunnen we zorgen dat we hier een goede balans in vinden, en voorkomen dat de verleiding van data-gedreven controle ons leidt tot onwerkbaar complexiteit op systeemniveau?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de Staatssecretaris naar de reactie op het onderzoek van de ATR naar het gebruik van het IAK, waaruit blijkt dat het IAK-document vaak afwezig of ondermaats is en dat adequaat toezicht op het gebruik van het IAK ontbreekt. Wat is reactie van de Staatssecretaris op de concrete suggesties van de ATR op dit vlak? In hoeverre gaat de Staatssecretaris hier opvolging aan geven?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in dit kader ook naar de reactie op de conclusies van het OESO-rapport over Regulatory Impact Assessments in Nederland en het Plan van Aanpak voor de herziening van het IAK (Kamerstuk 31 865, nr. 184). Deze leden hebben het idee dat het Plan van Aanpak, dat vooral gericht is op hogere gebruikersvriendelijkheid en bewustwording, niet goed aansluit bij de fundamentele kritiek van de OESO, die geen bewijs heeft gevonden dat het IAK enige impact heeft op het besluitvormingsproces. Waarom wordt niet gekozen voor een grondigere herziening van het IAK, om te komen tot een instrument dat nauwer aansluit bij het Regulatory Impact Analysis model van de OESO of de Impact Assessments die de Europese Commissie toepast, die breed kijken naar de economische, milieugerelateerde en sociale gevolgen van beleidsvoorstellen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tenslotte naar de huidige capaciteit en begroting van het ATR en wat er nodig zou zijn aan extra middelen en capaciteit om ook meer over bestaande wetgeving te kunnen adviseren. In hoeverre zou dit volgens de Staatssecretaris van toegevoegde waarde kunnen zijn, en wordt een uitbreiding van de capaciteit overwogen? Kan het kabinet ook ingaan op het huidige tijdelijke mandaat van het ATR en mogelijke verlenging daarvan?

II Antwoord/Reactie van de Staatssecretaris