

Vergaderjaar 2023–2024

36 450

Regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Om publieke belangen te kunnen waarborgen maakt de overheid vaak gebruik van regelgeving als instrument. Via regelgeving legt de overheid onder andere aan het bedrijfsleven en burgers verplichtingen op tot het verschaffen van informatie (informatieverplichtingen) en daarnaast verplichtingen tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen (inhoudelijke verplichtingen). Wanneer er aan deze verplichtingen kosten verbonden zijn kunnen deze kosten (regeldrukkosten genoemd) een negatieve invloed hebben op het rendement van ondernemingen en ondernemingsklimaat en het vertrouwen van burgers in de overheid.

Het is dan ook van belang dat de lasten die verbonden zijn aan het voldoen aan inhoudelijke en informatieverplichtingen worden beperkt tot het absoluut noodzakelijke. Het is aan de wetgever om de afweging te maken of de lasten van de voorgenomen regelgeving in verhouding staan tot de borging van de publieke belangen.

Naast invloed op ondernemingsklimaat en vertrouwen van de burger in de overheid kunnen de verplichtingen bij verminderde werkbaarheid aanleiding zijn voor irritatie en als belastend worden ervaren. Verminderde werkbaarheid kan bijvoorbeeld komen door onduidelijkheid of omslachtigheid van de verplichtingen.

Vanwege de impact van de verplichtingen op ondernemingen, beroepsbeoefenaren en burgers dient de wetgever een gedegen afweging te kunnen maken en is het van belang dat de effecten goed in kaart zijn gebracht.

Het wetsvoorstel beoogt een adviescollege in te stellen dat onder meer toetst of bij nieuwe wet- en regelgeving aandacht is besteed aan het minimaliseren van de lasten die voorgenomen regelgeving met zich brengt, of de regeldrukkosten adequaat in beeld zijn gebracht en of de onderbouwing voor de lasten helder is. Dit om een goede afweging door

de wetgever mogelijk te maken. Deze toetsing vormt een belangrijk deel van de advisering aan de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal.

Het huidige, tijdelijke Adviescollege toetsing regeldruk vervult al een dergelijke rol. Het wordt wenselijk geacht dat een dergelijke functie meer permanent wordt voortgezet.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de aangenomen moties Klaver/Ploumen¹ en Graus c.s.² zoals ook aangekondigd in de brief over Versterking en opvolger Adviescollege toetsing regeldruk.³ Hiernaast sluit het aan bij de motie Van Haga⁴ over aandacht voor regeldruk afkomstig van de Europese Unie.

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Noodzaak voor dit wetsvoorstel

2.1 Voorgeschiedenis en probleembeschrijving

Regeldruk is bij voorgenomen regelgeving een bijeffect dat aandacht vergt doch niet altijd de hoogste prioriteit krijgt. Om de aandacht hiervoor te vergroten en verinnerlijken bij beleidsafdelingen zijn sinds 2000 de regeldrukeffecten van voorstellen voor wet- en regelgeving door opeenvolgende tijdelijke adviescolleges getoetst op aanwezigheid van onnodige regeldruk en werkbaarheid. Vanaf 2000 was dit het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL).

ACTAL was opgericht naar aanleiding van het advies van de Commissie Administratieve Lasten (Commissie Slechte). Deze commissie had als opdracht advies uit te brengen over de wijze waarop een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten zou kunnen worden gerealiseerd. In een reactie op de aanbevelingen van deze Commissie constateerde het toenmalige kabinet dat de toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving op administratieve lasten moest worden uitgebouwd en versterkt.⁵ Het werkterrein van ACTAL beperkte zich in het begin tot de gevolgen van voorgenomen regelgeving voor de administratieve lasten voor bedrijven. Hierbij werd alle voorgenomen regelgeving getoetst. Belangrijk hierbij was de aandacht voor de kwantitatieve effecten (rekenkundige benadering). In het regeldrukbeleid werden de administratieve lasten berekend en bijgehouden.

In 2006 werd het mandaat van ACTAL aangepast en verbreed naar alle regelgeving (ook bestaande) en naar meer doelgroepen (ook burgers en professionals in de zorg, het onderwijs, de sociale zekerheid en veiligheid). Omdat ACTAL hierbij tegen de grenzen van de capaciteit aanliep toetste het college regelgeving selectief. In een evaluatie van ACTAL concludeerde Berenschot in 2007 dat de doelstelling met betrekking tot verinnerlijking nog steeds niet was gerealiseerd én dat ministeries aanzienlijk minder aandacht zouden besteden aan administratieve lasten zonder een extern en onafhankelijk toetsingscollege. Deze

¹ Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 44.

² Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XIII, nr. 20.

³ Kamerstukken II 2021/22, 29 515, nr. 461.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 V, nr. 53.

⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 138.

conclusie leidde er in 2008 toe dat de instelling van ACTAL werd verlengd tot 2011.⁶

Op verzoek van de Tweede Kamer kondigde het toenmalige kabinet daarom aan met een voorstel te komen om ACTAL bij wet in te stellen en permanent te maken. Om hiervoor de benodigde tijd te hebben werd ACTAL eerst nog weer tijdelijk ingesteld tot 2015.⁷ Het college kreeg daarbij de officiële naam Adviescollege toetsing regeldruk (met de ongewijzigde verkorte naam ACTAL).

In 2012 heeft de toenmalige regering het wetsvoorstel tot instelling van een permanent adviescollege ter toetsing van de regeldruk voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. In haar advies constateerde de Afdeling advisering dat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel niet inzichtelijk maakt waarom een permanent adviescollege nodig is.⁸ De Afdeling wees daarbij op andere instrumenten ter bevordering van de aandacht voor regeldruk, zoals het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), de ambtelijke Commissie Effecttoetsing (CET) en het Meldpunt voorgenomen regelgeving. De CET heeft zichzelf in 2013 opgeheven, omdat het zichzelf onvoldoende effectief achtte. Het Meldpunt voorgenomen regelgeving is inmiddels ook opgehouden te bestaan. Daarmee restte alleen nog het IAK, inmiddels opgevolgd door het Beleidskompas.⁹ Dit is een nuttig hulpmiddel voor departementen bij het bepalen van het juiste beleidsinstrument en de vormgeving daarvan.¹⁰ Het vervult daarmee een geheel andere rol dan externe en onafhankelijke toetsing en het is bovendien een zeer veelomvattend instrument waarbij vele aspecten, waaronder regeldruk, aan bod komen. Gebleken was echter¹¹ dat het IAK slecht werd gebruikt en documenten slecht werden ingevuld. Begin 2020 publiceerde de OESO onderzoek naar het IAK.¹² De OESO wijst erop dat regeldruk als enige element goed wordt geborgd door het bestaan van een externe en onafhankelijke toetsing.

Naar het oordeel van het toenmalige kabinet bleef ook na het verstrijken van de termijn van ACTAL in 2017 behoefte aan externe regeldruktoetsing. In 2017 is daarom het Adviescollege toetsing regeldruk (afgekort tot ATR) ingesteld als tijdelijk adviescollege. De toetsing van de gevolgen voor regeldruk van alle voorgenomen wet- en regelgeving is als kerntaak aan ATR toegekend.

ATR kreeg een ander mandaat dan zijn voorganger ACTAL. ATR toetst in beginsel alle voorgenomen regelgeving (met uitzondering van een aantal categorieën ministeriële regelingen en wetsvoorstellen waar geen substantiële regeldruk uit voortvloeit, zoals regelgeving op het terrein van strafrecht en strafvordering en strikte implementatieregelgeving). Ook wordt er door ATR in een vroegere fase dan door ACTAL getoetst (ATR doet dit gelijktijdig met de consultatie, ACTAL deed dit vier weken voor besluitvorming).

⁶ 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 (Stb. 2008, 259).

⁷ Instellingsbesluit Actal 2011, Stcrt. 2011, 12119.

⁸ Stcrt. 2014, 135.

⁹ Zie Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VI, nr. 10.

¹⁰ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 25 juni 2021, Versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VI, nr. 115).

¹¹ <https://www.atr-regeldruk.nl/gevolgen-wetgeving-vooraf-onvoldoende-in-beeld>.

¹² OECD (2020) Netherlands: Ex ante Regulatory Impact Assessment, Parijs 2020, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/RIA-Netherlands.pdf.

De advisering door ATR in een vroegere fase van het wetgevingsproces biedt ministeries in beginsel meer tijd en mogelijkheden om opvolging te geven aan de adviespunten.

Het regeldrukbeleid heeft intussen meer aandacht gekregen voor «ervaren regeldruk», met iets minder aandacht voor kwantitatieve aspecten. ATR toetst op de volledigheid en juistheid van regeldrukberekeningen en beoordeelt of het voorstel aandacht besteedt aan het voorkomen van onnodige regeldruk (minder belastende alternatieven). Verder neemt het adviescollege ook «werkbaarheid» mee in de beoordeling. De aandacht voor «werkbaarheid» past ook in het streven van het kabinet om de menselijke maat terug te brengen, zoals verwoord in het Coalitieakkoord.

Wat de adviescolleges gemeen hebben is dat door externe toetsing aandacht wordt gevraagd voor (de transparantie ten aanzien van) regeldruk.

Gedachte was dat er door externe en onafhankelijke toetsing voldoende aandacht zou komen en blijven bij de beleidsafdelingen van het Rijk voor de aspecten van regeldruk, administratieve lasten en werkbaarheid van voorgenomen regelgeving. De veronderstelling was derhalve dat sprake was van een tijdelijk probleem, dat aandacht voor beperking van regeldruk zou worden geïnternaliseerd bij de departementen en dat daarom een tijdelijk adviescollege voor de toetsing van regeldruk kon worden ingesteld. De destijds verwachte internalisering van de aandacht voor regeldruk heeft echter niet voldoende plaatsgevonden.

Zo heeft ATR in 2021, na meer dan 20 jaar van tijdelijke adviescolleges voor de toetsing van regeldruk, bij de dossiers met aanzienlijke regeldruk in ruim 80% van de gevallen een opmerking gemaakt over de kwaliteit van de berekening van de regeldrukeffecten. Ook heeft ATR aan bijna de helft van de dossiers met aanzienlijke regeldruk een negatieve beoordeling gegeven omdat er te grote tekortkomingen werden geconstateerd (bijvoorbeeld geen of slechte berekeningen van regeldruk, onduidelijk of er alternatieven waren gezien).¹³

Uit de meest recente evaluatie van ATR (door Bureau Berenschot¹⁴) bleek dat de externe toetsing zoals door ATR uitgevoerd een belangrijke rol vervult in de verbetering van regelgeving en de aandacht voor werkbaarheid en regeldruk. Ook bleek uit een studie van Sira¹⁵ dat 67% van de ATR-adviespunten wordt opgevolgd (54% volledig en 13% gedeeltelijk).

Door de toetsing door een onafhankelijk adviescollege wordt onduidelijkheid en onnodige regeldruk transparant gemaakt. De advisering door ATR biedt de wetgever in de praktijk handvatten om onnodige regeldruk te beperken of voorkomen. De conclusie is dan ook dat externe toetsing door een onafhankelijk adviescollege bij voorgenomen regelgeving toegevoegde waarde heeft.

Het vorige ATR is ingesteld in 2017 en verlengd tot 1 december 2022. Verdere verlenging van dit tijdelijke adviescollege was niet mogelijk op grond van de Kaderwet adviescolleges. Omdat het onderhavige voorstel niet met ingang van 1 december 2022 tot wet was verheven en in werking

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 29 515, nr. 463.

¹⁴ <https://www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/evaluatie-atr-2017-2020/>.

¹⁵ Sira (2021) Opvolging ATR-adviezen, onderzoek naar de opvolging van ATR-adviezen door departementen in de periode 2017 t/m 2020.

getreden, is ter overbrugging een instellingsbesluit voor een tijdelijk adviescollege met dezelfde taakopdracht als het eerdere ATR van kracht.¹⁶

2.2 Instelling adviescollege voor onbepaalde tijd

Artikel 79 van de Grondwet bepaalt dat vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet en dat de wet de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges regelt. Aan dit Grondwetsartikel ligt de gedachte ten grondslag dat adviescolleges van de regering met een lange of onbepaalde bestaansduur en met een meer dan eenmalige opdracht niet worden ingesteld dan na voorafgaande instemming van de Staten-Generaal.¹⁷ Daarom is uitgangspunt van de Kaderwet adviescolleges dat een adviescollege bij wet wordt ingesteld (artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges).¹⁸ Alleen voor de advisering over een in de tijd beperkt vraagstuk kan een tijdelijk adviescollege worden ingesteld (artikel 5, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges). Die termijn kan slechts eenmaal met een termijn van twee jaar worden verlengd. Indien blijkt dat een adviescollege voor een langere periode wenselijk en noodzakelijk is, is de instelling daarvan voor onbepaalde tijd en daarmee bij wet de aangewezen weg. Dat verzekert ook parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming.

Het kabinet heeft overwogen of een nieuw tijdelijk college de advisering over regeldruk(gevolgen) afdoende zou kunnen vervullen. Gelet op de opeenvolgende instelling van tijdelijke adviescolleges en de constatering dat internalisering van de aandacht voor regeldruk onvoldoende heeft plaatsgevonden bij de departementen, is regeldruk echter niet meer aan te merken als een in de tijd beperkt vraagstuk. Naast de ervaring dat beoordeling via een intern gremium (Commissie Effecttoetsing) niet bleek te werken blijkt ook dat departementen nog veel adviezen krijgen met verbeterpunten van ATR en dat deze adviezen weliswaar een verbetering geven, maar dat het de departementen nog niet lukt het gemiddelde aantal verbeterpunten drastisch te reduceren. De verwachting is dan ook dat het probleem niet binnen de maximale tijdsspanne van een nieuw tijdelijk adviescollege (6 jaar)¹⁹ zal zijn opgelost, maar dat behoefte is aan een permanent adviescollege. Ook de Tweede Kamer heeft de wens om een permanent college in te stellen, zoals bleek uit o.a. de breed gesteunde motie Graus.²⁰ Gegeven deze politieke wens en de voorgeschiedenis wordt voorgesteld een adviescollege in te stellen voor onbepaalde tijd. De Kaderwet adviescolleges hanteert dat ook als uitgangspunt: het is niet de bedoeling keer op keer adviescolleges met een soortgelijke opdracht in te stellen.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Instelling Adviescollege toetsing regeldruk

Voorgesteld wordt het nieuwe adviescollege ook Adviescollege toetsing regeldruk te noemen (hierna: adviescollege), omdat er weliswaar enige wijzigingen ten opzichte van het huidige ATR worden voorgesteld, maar de positie en werkzaamheden van het adviescollege in de basis overeen-

¹⁶ Stcrt. 2023, 3251.

¹⁷ Kamerstukken II 1979/80, 16 040 (R 1141), nrs. 3–4, p. 2–4, 11–12.

¹⁸ Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, p. 9.

¹⁹ Op grond van artikel 5 van de Kaderwet adviescolleges kan een tijdelijk adviescollege worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar. Deze termijn kan eenmalig worden verlengd met ten hoogste twee jaar.

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XIII, nr. 20.

komen met het huidige ATR. Hiernaast is de naam (en afkorting ATR) inmiddels bekend bij de stakeholders; een nieuwe naam zou weer een periode van gewenning vergen.

Op grond van artikel 15 van de Kaderwet adviescolleges heeft een adviescollege een secretaris en kunnen andere medewerkers aan de secretaris worden toegevoegd. Gelet op zijn verantwoordelijkheid voorziet de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) in de ambtelijke ondersteuning van het beoogde adviescollege. Om de continuïteit en de expertise te borgen wordt de ambtelijke ondersteuning van ATR ingezet voor het nieuwe adviescollege.

Op grond van de Archiefwet vindt de archivering van documentatie zoals adviesaanvragen en adviezen plaats op dezelfde wijze als het beheer van bescheiden van het Ministerie van EZK.

3.2 Kerntaken

Voorgesteld wordt de taken van het nieuwe adviescollege te focussen op de toetsing van de transparantie van de regeldrukeffecten en werkbaarheid van voorgenomen regelgeving. De advisering door het nieuwe college heeft daarbij als doel de wetgever in staat te stellen een goed onderbouwde afweging te maken inzake voorgenomen wetgeving, waarbij onnodige regeldruk wordt voorkomen. Bij ATR bleek dit goed te werken, zo bleek uit de evaluatie van Berenschot.²¹

Bij voorgenomen regelgeving gaat het om voorstellen voor zowel wetten, algemene maatregelen van bestuur als ministeriële regelingen. De doelgroepen waarover het adviescollege adviseert zijn bedrijven, burgers en professionals uit de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. Deze drie doelgroepen zijn zo gekozen dat de groepen die het meest kwetsbaar zijn voor regeldruk hierin vertegenwoordigd zijn.

Voorgesteld wordt dat in beginsel alle wetsvoorstellen, ontwerp algemene maatregelen van bestuur en ontwerp ministeriële regelingen ter toetsing aan het adviescollege moeten worden voorgelegd met uitzondering van voorgenomen wetsvoorstellen ter vaststelling van Rijksbegrotingen, wet- en regelgeving op het gebied van burgerlijk procesrecht, bestuursprocesrecht, strafrecht en strafvordering én voor implementatie van Europese regelgeving die geen ruimte bij implementatie laat voor nationale afwegings- en beleidsruimte. Ook wordt voorgesteld dat een uitzondering wordt gemaakt voor specifieke bij ministeriële regeling aan te wijzen categorieën van ministeriële regelingen die vanuit hun aard geen substantiële effecten op de regeldruk hebben (artikel 3, tweede lid, onderdeel d). In andere gevallen is het aan het adviescollege om te beoordelen of ministeriële regelingen beperkte regeldrukeffecten hebben.

De Algemene wet bestuursrecht bevat verder een uitzondering op een wettelijke adviesverlichting indien het voorgenomen besluit uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie (artikel 1:7, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Dit betekent dat er ook een uitzondering voor het aan het adviescollege voorleggen van wet- en regelgeving geldt voor één-op-één-implementatie van Europese regelgeving.

²¹ <https://www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/evaluatie-atr-2017-2020>.

In alle gevallen (ook indien er geen verplichting voor voorleggen aan het nieuwe adviescollege geldt) moet onder meer op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving²² de voorgenomen regelgeving zijn voorzien van een zo compleet mogelijke analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve regeldrukeffecten. Dit betekent zowel regeldrukkosten als ervaren regeldruk.

Uit berekeningen inzake structurele regeldrukkosten van het Ministerie van EZK over de periode 2018–juli 2021²³ bleek dat een (zeer) belangrijk deel van de nieuwe regeldrukkosten de afgelopen jaren direct of indirect het gevolg was van Europese regelgeving. Zelden is er daarbij vooraf een goed beeld van de regeldrukkosten voor Nederland.²⁴ De door de Europese Commissie uitgevoerde «impact assessments» die bij voorstellen voor regelgeving worden gevoegd, bevatten inschattingen van regeldruk voor de Europese Unie, zonder specificatie per lidstaat.

In veel gevallen wordt er nu door Nederland deelgenomen aan de besluitvorming over EU-voorstellen voor regelgeving zonder dat er een helder beeld is van de regeldrukkosten voor Nederland van de voorstellen. Juist vanwege de grote invloed op de Nederlandse regeldrukkosten van de afgelopen jaren is het noodzakelijk om hier meer aandacht aan te besteden. Net als bij nationale wetgeving is het doel de regeldrukkosten van Europese voorstellen voor Nederland te beperken tot het noodzakelijke minimum. De motie Van Haga van november 2022²⁵ verzoekt te onderzoeken hoe de regeldruk vanuit de Europese Unie teruggedrongen kan worden. Met het aannemen van deze motie heeft de Tweede Kamer uitgesproken dat er meer aandacht voor de EU-regelgeving moet komen.

Op basis van de goede ervaringen om de nationale wetgeving in een vroege fase extern te laten toetsen op de regeldrukeffecten, is ervoor gekozen om ook voor voorstellen voor EU-regelgeving een proces van externe toetsing in een vroege fase van de besluitvorming voor te stellen. Hoewel de berekeningen in een vroege fase mogelijk geen exact beeld schetsen van de definitieve regeldrukkosten (er wordt veelal nog over de precieze verplichtingen onderhandeld), kunnen deze wel een indicatie geven. Het in een vroege fase inschatten van de regeldrukeffecten van voorstellen voor regelgeving van de EU is nodig om dit mee te wegen bij de beoordeling van voorstellen door de wetgever en omdat het kan bijdragen aan de onderhandelingen met andere lidstaten teneinde een optimaal resultaat voor Nederland te bereiken.

Hoewel de regeldruk in het licht van het doel van de regeling verantwoord kan zijn (en derhalve politiek akkoord kan krijgen), kan het gaan om grote bedragen. Zo leidt de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong en de Regeling afnemers en monitoring Elektriciteitswet 1998 en Gaswet naar verwachting tot structurele lasten van een tiental miljoen euro per jaar en leiden extra duurzaamheidseisen aan gebouwen tot structurele regeldrukkosten van vele tientallen miljoenen euro²⁶. Dit zijn uitschieters; meestal leveren voorstellen minder regeldruk op. De meeste andere voorstellen met regeldrukeffecten leiden tot regeldrukeffecten tot enkele miljoenen euro.

²² Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 7.5a.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 29 515, nr. 457.

²⁴ Zie ook: <https://www.atr-regeldruk.nl/bnc-fiche-quick-scan>.

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 V, nr. 53.

²⁶ https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2020/06/255.011_ATR_jaarverslag2019_web_NED.pdf.

De omvang van de effecten van deze voorbeelden geeft de noodzaak aan om reeds in een zo vroeg mogelijke fase een zo goed mogelijk kwantitatief beeld te hebben van de effecten van voorstellen van Europese regelgeving. Dat maakt het mogelijk om bij de onderhandelingen en besluitvorming over voorstellen voor Europese regelgeving al rekening te houden met regeldrukeffecten en deze effecten zoveel mogelijk te beperken. Tijdig inzicht in de regeldrukeffecten maakt het daarnaast mogelijk om nationaal voorbereidingen te treffen voor de mitigatie en adaptatie van de verwachte effecten. Bij de implementatie is veelal de beleidsvrijheid beperkt om regeldrukeffecten te verminderen.

Bezien is hoe het nieuwe adviescollege in een zo vroeg mogelijke fase van besluitvorming betrokken kan worden, hoe het best gebruik kan worden gemaakt van de expertise van het adviescollege, en hoe tegelijkertijd zo goed mogelijk kan worden aangesloten bij gangbare procedures in Nederland. Dit om in een zo vroeg mogelijke fase een goed beeld te hebben van de regeldrukeffecten.

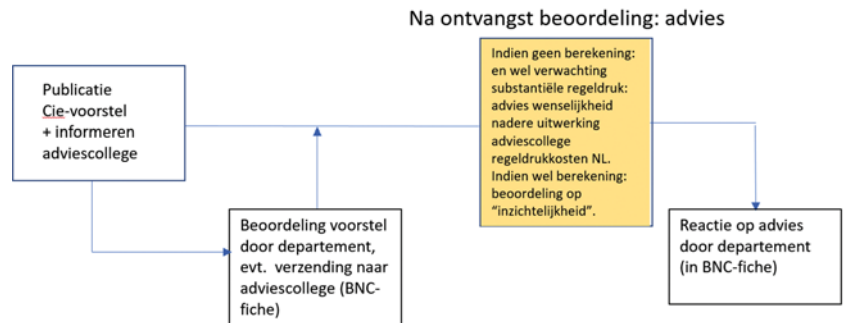
Voorgesteld wordt om het nieuwe adviescollege in een vroege fase van de besluitvorming een rol te geven waarbij het adviescollege beoordeelt of het voorstel substantiële regeldrukeffecten heeft en of de hoogte van de verwachte regeldrukkosten in Nederland voldoende inzichtelijk is in de beoordeling die de desbetreffende Minister van het voorstel heeft gemaakt of een uitwerking vereist door die Minister. Dat betekent dat EU-voorstellen voor regelgeving²⁷ bekend moeten zijn bij het adviescollege. De verantwoordelijke Minister stuurt daarom alle voorstellen voor EU-regelgeving door aan het adviescollege. Van die voorstellen maakt de Minister een beoordeling die wordt opgenomen in een zogenaamd BNC-fiche.²⁸ In een BNC-fiche worden ook de verwachte regeldrukeffecten voor Nederland vermeld. Vervolgens adviseert het adviescollege over de vermelding van de regeldrukeffecten van de voorstellen voor Europese regelgeving die van belang zijn voor Nederland. Voorgesteld wordt dat in een ministeriële regeling termijnen worden opgenomen waarbinnen het adviescollege adviseert. Het voornemen is die termijnen zodanig vast te stellen dat de betrokkenheid van het adviescollege niet leidt tot vertraging van de BNC-fiches.

Schematisch kan het voorgestelde proces als volgt worden weergegeven:

²⁷ Het gaat dan alleen om voorstellen voor verordeningen en richtlijnen, dus niet de witboeken, groenboeken en andere communicatie. Uitvoeringsrichtlijnen en -verordeningen vallen er wel weer onder.

²⁸ In een BNC-fiche (de afkorting staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) geeft de regering een eerste oordeel over een Commissievoorstel. Dit document wordt toegestuurd aan de Eerste en Tweede Kamer.

Overzicht BNC-proces en taken adviescollege



Dit betekent praktisch dat het adviescollege het voorstel voor regelgeving van de Europese Commissie voor regelgeving doorgestuurd krijgt en de beoordeling van de eerstverantwoordelijke Minister (al dan niet in het BNC-fiche) ontvangt en op basis daarvan bepaalt of het substantiële regeldrukeffecten verwacht en of die effecten in voldoende mate in de beoordeling in beeld zijn gebracht. Mocht dat laatste niet het geval zijn, dan adviseert het adviescollege tot een nadere uitwerking aan het departement dat eerstverantwoordelijk is voor het BNC-fiche. Afhankelijk van het tijdstip waarop de nadere uitwerking kan worden gemaakt, kan het departement dan eventueel in het BNC-fiche reageren.

Wanneer het adviescollege adviseert tot nadere uitwerking van de regeldrukkosten voor Nederland, is het raadzaam dat het departement spoedig aanvangt met die uitwerking, zodat die berekening mee kan worden genomen bij de onderhandelingen over het EU-voorstel en in de Nederlandse besluitvorming.

In een aantal gevallen zal die uitwerking (indien er voor de nationale invulling veel mogelijkheden worden geboden en er nog geen zicht is op de mogelijke alternatieven) lastig zijn. Overigens kan het helpen als er van bandbreedtes gebruik kan worden gemaakt. In het geval dat er geen berekening mogelijk wordt geacht dient dit te worden gemotiveerd door de Minister.

Bekeken is of er andere methoden zijn om te komen tot uitwerking van de regeldrukeffecten, ondersteuning in het besluitvormingsproces en (waar mogelijk) beperking van de regeldrukeffecten. Hierbij is bekeken of interne toetsing, externe toetsing of het huidige beleid de beste optie is. Gegeven de ervaring met nationale wetgeving is er voor gekozen om deze taak aan een extern adviescollege toe te kennen. Gebleken is (zie ook paragraaf 2.1) dat er onvoldoende internalisering van de aandacht voor regeldruk bij de departementen heeft plaatsgevonden. Dit uit zich in het feit dat de nationale regeldrukeffecten in de praktijk slechts zeer beperkt worden uitgewerkt (zie ook onderzoek van KPMG²⁹). Het kabinet verwacht niet dat voortzetting van de huidige procedures of interne toetsing op dit moment zal leiden tot voldoende aandacht voor regeldruk.

De voorgestelde rol van het adviescollege, de adviesruimte en daarmee het advies van het adviescollege zijn bij voorstellen voor Europese regelgeving beperkter dan bij de nationale wetgeving omdat er minder afwegingsruimte is. De Europese Commissie heeft bijvoorbeeld vaak al een keuze tussen alternatieven gemaakt en een andere keuze kan niet

²⁹ <https://www.atr-regeldruk.nl/bnc-fiche-quick-scan>.

door Nederland alleen worden gemaakt. De invloed is daarmee beperkter, maar dit laat onverlet dat de verwachting is dat juist door een beter inzicht in de mate waarin een voorstel Nederlandse doelgroepen raakt en welke regeldrukkosten dit met zich brengt, in de overleggen over het voorstel een beter resultaat voor Nederland behaald kan worden. Gegeven de vaak grote regeldrukeffecten van EU-voorstellen wordt de extra inspanning van afstemming met het adviescollege zinvol en efficiënt geacht. Departementen moeten nu al de Nederlandse regeldrukeffecten als gevolg van voorstellen voor Europese regelgeving in kaart brengen. Nieuw in het wetsvoorstel is dat een extern onafhankelijk adviescollege die beschrijving beoordeelt en daarbij beziet of een nadere berekening vereist is.

Naast advisering aan de regering, is in het voorstel opgenomen dat het adviescollege de Tweede Kamer op verzoek moet adviseren over initiatiefwetsvoorstellen en amendementen (artikel 3, derde lid). Dit sluit ook aan bij bevindingen zoals vermeld in het rapport van de Commissie Van der Staaij inzake zorgvuldigheid en de gevolgen voor de uitvoering en de positie van de burger.³⁰

Daarnaast moet het adviescollege desgevraagd de beide Kamers adviseren over regeldrukeffecten (artikel 3, vierde lid). Zij kunnen bijvoorbeeld advies over de regeldruk vragen naar aanleiding van signalen en ontwikkelingen in het veld van regeldruk(-effecten).

Uit ervaringen van het ATR is vaak gebleken dat keuzes in dossiers moeilijk aangepast kunnen worden naar een lastenluwere variant omdat in maatschappelijke akkoorden³¹ of beleidsvisies waar de Kamer mee heeft ingestemd te weinig ruimte wordt geboden.

Dit is voor het kabinet aanleiding om de mogelijkheid te bieden ook zogenaamde beleidsvisies (documenten waarin nog verder te ontwikkelen nieuw of aangepast beleid wordt voorgesteld) voorafgaand aan besluitvorming voor te leggen voor formeel advies aan het adviescollege (artikel 3, vijfde lid). Het adviescollege kan dan een rol vervullen om een toets uit te voeren op (aspecten van) potentiële regeldruk, waarbij bijvoorbeeld ook werkbaarheid wordt meegenomen.

Voorbeelden van dergelijke beleidsvisies zijn brieven en beleidsstukken bedoeld voor de Tweede Kamer, zoals «Programma versterken biodiversiteit», «Nationaal Waterplan», brief Integrale benadering van transitie en maatschappelijke opgaven» en de «Beleidsnota drinkwater». Kenmerk is dat het beleidsstukken zijn waarin aanpakken of plannen worden voorgesteld waar regelgevende maatregelen uit voort kunnen vloeien. Het gaat hier dan niet zozeer om brieven die ingaan op een enkele potentiële maatregel, maar veelal om uitgebreidere pakketten en stelselherzieningen.

Naast het verplicht voorleggen van voorgenomen regelgeving is het ook mogelijk voor een beleidsafdeling al in een zeer vroeg stadium (zonder formele adviesvraag) contact op te nemen met het adviescollege teneinde de «hoofdlijnen» van voorgenomen regelgeving door te spreken (artikel 3, zesde lid). Ook het huidige ATR kan dergelijke ondersteuning bieden. Dan wordt het proces ook wel «preconsultatie» genoemd. Hiermee zijn positieve ervaringen opgedaan.

³⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 992, nr. 1.

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 29 515, nr. 448.

De ondersteuning bij de voorbereiding van wet- en regelgeving kan zowel betrekking hebben op beleidsvisies, nationale regelgeving als stukken die dienen ter voorbereiding van EU-regelgeving. Het adviescollege kan ook ondersteunen bij de bepaling van de verwachte regeldrukkosten van voorgenomen EU-wetgeving, maar de verantwoordelijkheid voor het in kaart brengen blijft bij het penvoerend departement.

Het adviescollege kan bij deze ondersteuning tips en suggesties geven die kunnen worden verwerkt in het voorstel door het penvoerend departement (en dat wellicht later aan het adviescollege voorgelegd dient te worden) of kan worden meegenomen in de positie van Nederland bij overleggen van de Europese Unie.

Het voorstel voorziet ook in de mogelijkheid voor het adviescollege om een aanvullende zienswijze te geven wanneer na de advisering ingrijpende wijzigingen zijn aangebracht in voorstellen voor nationale regelgeving waarvan aanmerkelijke consequenties worden verwacht voor de regeldrukeffecten (artikel 8, derde lid). Hiermee wordt beoogd om, indien wordt gekozen voor een optie met ingrijpende effecten op de regeldruk (bijvoorbeeld naar aanleiding van reacties bij de consultatie van een voorstel), dit alsnog transparant wordt gemaakt, zodat dit kan worden meegenomen in de besluitvorming. De aanvullende zienswijze biedt het adviescollege de mogelijkheid om de wetgever te adviseren over het gewijzigde voorstel.

3.3 Overige bevoegdheden

Naast de kerntaken wordt voorgesteld het adviescollege ook andere bevoegdheden toe te kennen, voor zover deze geen afbreuk doen aan de uitvoering van de kerntaken. Dit geeft uitvoering aan moties en toezeggingen zoals deze bij het eerste instellingsbesluit van ATR zijn behandeld.³²

Het voorstel bevat een mogelijkheid voor het adviescollege om de regering te adviseren over knelpunten in bestaande regelgeving naar aanleiding van signalen uit de samenleving (waaronder bedrijven), bijvoorbeeld over werkbaarheid (artikel 4, onderdeel a). Dit kan uit de regelgeving zelf voortkomen, uit de samenloop met wettelijke verplichtingen in andere regelgeving en uit de praktijk van de handhaving en uitvoering. Heeft het advies betrekking op beleidsregels, dan dient bij een advies ook de opsteller van deze regels te worden betrokken (artikel 4, onderdeel b).

Het adviescollege kan op verzoek van gemeenten, provincies en waterschappen deze overheden adviseren over de gevolgen voor de regeldrukeffecten voortkomend uit hun regelgeving (artikel 4, onderdeel c).

De «overige taken» zijn in 2017 aan het eerste instellingsbesluit van ATR toegevoegd en sindsdien is er (mede door de prioritering aan de kerntaak) op beperkte schaal invulling aan gegeven. Recent heeft ATR diverse onderzoeken verricht naar bestaande wetgeving en naar werkprocessen bij de overheid. Zo zijn er onderzoeken uitgevoerd naar de uitwerking van Verordening (EU) 2018/848³³ (rapport binnenkort te publiceren), naar

³² Moties van Paternotte c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 409), Dijkgraaf c.s. (Kamerstuk II 2016/17, 29 515, nr. 411) en Ziengs c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 412).

³³ Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad (PbEU 2018, L 150).

lessen van de corona-spoedwetgeving³⁴, de invulling van regeldruk bij BNC-fiches³⁵ en naar toepassing van het IAK bij voorgenomen regelgeving³⁶. Ook heeft ATR adviezen uitgebracht die de VNG kan gebruiken voor modelverordeningen op grond van de Omgevingswet en die gemeenten kunnen gebruiken bij het opstellen van gemeentelijke omgevingsplannen.³⁷

Het ATR (en daarmee ook het voorgestelde nieuwe adviescollege) heeft met ingang van 1 januari 2023 structureel € 1,8 miljoen extra budget toegewezen gekregen in het Coalitieakkoord. Hiermee is personele versterking doorgevoerd. Het kabinet verwacht dat met deze personele versterking de «overige bevoegdheden» beter ingevuld kunnen worden dan bij voorgaande adviescolleges het geval was. Hiermee wordt verder uitvoering gegeven aan de politieke wens om aan het adviescollege deze overige bevoegdheden toe te kennen. Bij de positie als onafhankelijk adviescollege past ook dat het adviescollege zelf invulling geeft aan de toegekende bevoegdheden, voor zover daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering van de kerntaken. Daarbij is de capaciteitsverdeling tussen de kerntaken en de overige taken geen vast gegeven, omdat de benodigde capaciteit voor de kerntaken fluctueert, afhankelijk van de hoeveelheid en complexiteit van ontwerpregelgeving die aan het adviescollege wordt voorgelegd.

3.4 Aard regeldruktoets

Het wetsvoorstel regelt het toetsingskader dat het adviescollege hanteert bij de toetsing van voorstellen voor wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Voorstel is dat het nieuwe adviescollege de voorgenomen regelgeving en de toelichting daarbij toetst op de aanwezigheid van een juiste en heldere berekening van de resulterende regeldrukkosten (artikel 5, eerste lid, onderdeel a) zoals vermeld in de toelichting van de voorgenomen nationale regelgeving. Hiermee draagt het bij aan de informatie die de wetgever nodig heeft om een goed onderbouwde afweging te maken en om onnodige regeldrukkosten te voorkomen. Het voorgestelde adviescollege wordt, evenals het huidige ATR, onafhankelijk en kan (en moet) bijvoorbeeld zelf bepalen of sprake is van substantiële regeldruk.

Voor de uitvoering van voorstellen voor nationale regelgeving beoordeelt het adviescollege ook of er geen minder belastende alternatieven voorhanden zijn. Indien niet voor het minst belastende alternatief wordt gekozen, dient inhoudelijk toegelicht te worden waarom niet (artikel 5, tweede lid, onderdeel b).

Het adviescollege zal bij de toetsing van voorgenomen nationale regelgeving op regeldrukeffecten niet alleen beoordelen of de regeldrukkosten goed in kaart zijn gebracht. Naast de berekende regeldruk maakt ook de «werkbaarheid» als onderdeel van «ervaren regeldruk» een belangrijk deel van de totale regeldruk uit. De «werkbaarheid» wordt dan vooral bepaald door de aansluiting bij de wijze van opereren van burgers, professionals en bedrijven, maar ook dient het voorstel duidelijk te zijn, dienen omslachtige verplichtingen te worden vermeden, dient strijdigheid met verplichtingen uit hoofde van andere regelgeving te worden voorkomen en dient duidelijk te zijn waartoe de verplichting strekt. Een

³⁴ ATR jaarverslag 2022, https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2023/05/ATR_jaarverslag2022_WT_Web.pdf, pag. 17.

³⁵ <https://www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/bnc-fiche-quick-scan>.

³⁶ <https://www.atr-regeldruk.nl/gevolgen-wetgeving-vooraf-onvoldoende-in-beeld>.

³⁷ <https://www.atr-regeldruk.nl/advies-gemeente-zaanstad-apv-en-parkeerverordening>.

check of de doelgroep is betrokken (bijvoorbeeld via de zogenaamde MKB-toets), maakt deel uit van de beoordeling (artikel 5, tweede lid, onderdeel b). Bij de toetsing wordt bijvoorbeeld gezien of er een MKB-toets is uitgevoerd, maar niet wordt beoordeeld hoe de toets is uitgevoerd.

Het voorstel voorziet in een rol van het adviescollege in de toetsing om te bezien of er niet alleen een beleidsdoel is opgenomen, maar ook of er een verwacht effect van de regelgeving is opgenomen en of aannemelijk is gemaakt dat de maatregel bijdraagt aan het beleidsdoel. Dit indien de maatregel gepaard gaat met substantiële regeldruk (artikel 5, tweede lid, onderdeel c).

Hierbij wordt aangesloten bij de verplichtingen die voortvloeien uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Aanwijzingen voor de regelgeving³⁸ om meerwerk te vermijden. Bij regelgeving die geen helder doel heeft, niet bijdraagt aan de oplossing van een maatschappelijk probleem of de bescherming van een publiek belang, of zonder aannemelijke verbinding tussen maatregel en doel wordt geen enkele vorm van regeldruk proportioneel geacht. Het adviescollege toetst hierbij niet de inhoud van de omschrijving, maar slechts of er omschrijvingen aanwezig zijn. Door deze toets kan door de Minister(raad) al een beter oordeel over de regelgeving worden gegeven. Hiermee is de toets van het adviescollege anders dan van de Afdeling advisering van de Raad van State: de Afdeling toetst niet alleen later, maar beoordeelt ook de materiële argumentatie (dat doet het adviescollege niet).

In geval artikel 5, tweede lid, onderdeel c, en derde lid, van toepassing zijn, is de aard van de regeldruktoets van het adviescollege afhankelijk van de vraag of de verwachte regeldrukeffecten substantieel zijn.

Of sprake is van substantiële regeldrukeffecten wordt hierbij ter beoordeling aan het adviescollege gelaten. In ieder geval is er in de volgende gevallen sprake van substantiële regeldrukeffecten (artikel 5, vierde lid):

- a. als er substantiële wijzigingen zijn te verwachten in het bedrijfsproces, die tot extra inhoudelijke nalevingskosten zullen leiden, of
- b. als er forse extra regeldrukkosten verwacht mogen worden, waarbij zowel de structurele als eenmalige regeldrukkosten relevant zijn en ook gekeken wordt naar de totale kosten en de kosten per bedrijf (gerelateerd aan de totale omzet van dat bedrijf).

Regeldruk kan per bedrijf, professional of burger wellicht beperkt zijn, maar voor alle doelgroepen in Nederland tezamen substantieel zijn. Andersom kan het echter ook: de regeldrukeffecten voor Nederland kunnen beperkt zijn, maar voor bijvoorbeeld individuele MKB-bedrijven substantieel. Derhalve is dit sterk afhankelijk van de casus en is afgezien van een absolute drempel in deze gevallen.

Indien bij een EU-voorstel de regeldrukeffecten naar verwachting substantieel zijn en deze niet zijn uitgewerkt, kan het adviescollege adviseren tot nadere uitwerking van de regeldrukeffecten in regeldrukkosten (artikel 5, derde lid). Als de regeldrukeffecten wel al in kaart zijn gebracht (meestal in een zogenaamd BNC-fiche), toetst het adviescollege het onderdeel regeldruk van het BNC-fiche. Bij deze toets beoordeelt het adviescollege of de (nadere) uitwerking van de hoogte van de regeldrukkosten een inzichtelijk beeld geeft. Hierbij dient bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met het onderscheid tussen eenmalige en structurele regeldrukkosten en een duidelijke weergave (bijvoorbeeld in tabellen). Bij

³⁸ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen 2.2 en 4.43.

een grote onzekerheid kan hier bijvoorbeeld met bandbreedtes worden gewerkt.

Naast transparantie van regeldrukkosten toetst het adviescollege ook of bij voorstellen voor nationale regelgeving de ervaren regeldruk in beeld is gebracht. Bij ervaren regeldruk gaat het niet om de kosten die men moet maken om te voldoen aan wet- en regelgeving, maar om kwalitatieve aspecten: hoe wordt de regeldruk beleefd door degenen voor wie de regelgeving gevolgen heeft?

Ervaren regeldruk kan niet gekwantificeerd worden.

De ervaren regeldruk bevat twee elementen. In de eerste plaats gaat het erom dat de regelgeving werkbaar is voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid.

Met werkbaarheid wordt bedoeld dat bedrijven, burgers of professionals zelf regels kunnen begrijpen en toepassen, de mate waarin voorgestelde routines of procedures aansluiten bij de bestaande eigen praktijk en werkprocessen, de wijze waarop contact met ambtenaren verloopt, doorlooptijden en de onderlinge samenwerking tussen (en binnen) instanties. De werkbaarheid voor kleine bedrijven en zzp-ers ligt dicht bij doenbaarheid zoals deze voor burgers moet worden beschouwd. De werkbaarheid voor burgers heeft mede door recente dossiers, zoals de toeslagenaffaire, extra aandacht.

In de tweede plaats gaat het bij ervaren regeldruk om de verwachting van de doelgroep van de regelgeving of die regelgeving het beoogde doel zal bereiken, in verhouding tot de verplichtingen en de baten of toegevoegde waarde, waaronder het ervaren nut, van die wet en regelgeving. Het kan daarbij gaan om baten of toegevoegde waarde die bedrijven, burgers of professionals verwachten door de wet- en regelgeving, voor zichzelf of voor de samenleving. Naarmate de werkbaarheid, de verwachting dat het doel zal worden bereikt en de baten of toegevoegde waarde lager zullen zijn zal de ervaren regeldruk toenemen. Het is daarom mogelijk dat de regeldrukkosten relatief laag zijn, maar dat de doelgroep nieuwe verplichtingen in regelgeving ervaart als hoge regeldruk.

Indien een voorstel mogelijk leidt tot ervaren regeldruk moet hier ook aandacht (in kwalitatieve zin) aan besteed worden in de regeldrukparagraaf. Dit kan door aan te geven hoe men de ervaren regeldruk beperkt heeft. Het beoogde adviescollege zal derhalve in dit kader bezien of hiervoor bij de totstandkoming van regelgeving ook de vereiste aandacht is geweest. De adviestaak van het voorgestelde college is beperkt tot regeldrukeffecten. De adviestaak over ervaren regeldruk strekt zich dus niet uit tot proportionaliteit van die regelgeving in het algemeen, maar alleen voor zover die invloed hebben op de regeldrukeffecten.

3.5 Werkwijze

De toetsing door het adviescollege vindt vroeg in het proces plaats, om de gelegenheid te geven aan de desbetreffende Minister waar nodig voorstellen nog aan te passen.

Om echter een goede beoordeling door het college mogelijk te maken dienen voorstellen voor regelgeving voldoende uitgewerkt te zijn en voorzien te zijn van een voldoende toelichting (vervat in een memorie van toelichting, nota van toelichting of toelichting). Tevens moet hier een

regeldrukparagraaf of alinea in zijn opgenomen voorzien van een kwalitatief en kwantitatief beeld met onderbouwing.

Bij Europese voorstellen voor regelgeving dient het Europese voorstel te worden toegezonden en de beoordeling (veelal vervat in het BNC-fiche) aan het adviescollege te worden voorgelegd, zodat het adviescollege zich een beeld kan vormen.

3.6 Voorstel van punten voor nadere uitwerking in ministeriële regelingen

Alle hoofdelementen van de instelling van het adviescollege, zijn taken en bevoegdheden en de bij de advisering te hanteren werkwijze staan in het wetsvoorstel. Voor de nadere uitwerking van een aantal bepalingen voorziet het wetsvoorstel in delegatie naar de Minister van EZK. Gelet op het belang van het adviescollege voor alle ministeries wordt in de delegatiebepalingen bepaald dat de Minister van EZK een regeling op grond van dit wetsvoorstel alleen kan vaststellen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Voorgesteld wordt dat over de volgende onderwerpen nadere regels kunnen worden gesteld in een ministeriële regeling:

- aanwijzen van categorieën ministeriële regelingen die niet voor advies aan het adviescollege hoeven te worden voorgelegd omdat zij geen substantiële effecten op de regeldruk hebben (artikel 3, tweede lid, onderdeel d);
- de termijnen voor het aanleveren van stukken aan het adviescollege, de termijnen waarbinnen het adviescollege advies uitbrengt en de termijn waarbinnen het adviescollege, in voorkomend geval, een aanvullende zienswijze kan geven (artikel 9).

Delegatie aan de Minister van EZK is in deze gevallen toegestaan, omdat het uitsluitend de uitwerking van details en voorschriften van administratieve aard betreft. Delegatie naar een ministeriële regeling biedt bovendien de nodige flexibiliteit voor het geval de categorieën ministeriële regelingen en de termijnen moeten worden aangepast aan gewijzigde behoeften in de praktijk. De verdeling over twee niveaus van regelgeving, een wet en één ministeriële regeling waarin een aantal technische en administratieve details worden uitgewerkt, maakt de regelgeving over het adviescollege inzichtelijk.

4. Het nieuwe adviescollege in het wetgevingskwaliteitsbeleid

De toetsing door het nieuwe adviescollege voorafgaand aan de besluitvorming heeft tot doel de bewustwording bij departementen van de gevolgen voor regeldruk te vergroten en de afweging van beleidsopties te vereenvoudigen. Uitgangspunt is dat iedere bewindspersoon verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardig beleid en kwalitatief hoogwaardige wet- en regelgeving (gelet op artikel 44 van de Grondwet).

Daarnaast heeft de Minister voor Rechtsbescherming een algemene verantwoordelijkheid voor het rijksbrede wetgevingsbeleid en de wetgevingskwaliteit in algemene zin. Dit volgt uit de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Minister voor Rechtsbescherming geeft hieraan uitvoering met de rijksbrede wetgevingstoets en diverse wetgevingskwaliteitsinstrumenten zoals het Beleidskompas, de Staat van de wetgeving en internetconsultatie.

Deze verantwoordelijkheid is geen geïsoleerde stap in het wetgevingsproces. De consultatie en adviezen van burgers en betrokken organisaties, de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State en de rol

van het bureau wetgeving van de Tweede Kamer zijn evenzeer belangrijke onderdelen van de bewaking van de kwaliteit van wetgeving. Bovendien vervullen de Tweede en Eerste Kamer hier een essentiële rol in vanuit hun wetgevende en controlerende functie.

Wat de rijksbrede wetgevingstoets betreft betekent dit concreet dat voorafgaand aan de besluitvorming door de ministerraad, voorstellen van wetten en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur (ontwerpbesluiten) door het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden getoetst op de rechtstatelijke en bestuurlijke kwaliteit (aanwijzing 7.4). Naar aanleiding van het rapport «Ongekend onrecht» van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang heeft het kabinet aangekondigd de rijksbrede wetgevingstoetsing door het Ministerie van Justitie en Veiligheid te versterken.³⁹ Op 25 juni 2021 heeft de Minister voor Rechtsbescherming dit uitgewerkt in een Kamerbrief over de versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving.⁴⁰ Het nieuwe toetsingskader⁴¹ van het Ministerie van Justitie en Veiligheid – dat onlangs is vastgesteld – geeft hieraan uitvoering met als uitgangspunt een selectieve, proactieve en empathische wijze van toetsing. Dit betekent dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid met inachtneming van de politiek-bestuurlijke context en de eigen verantwoordelijkheid van departementen actiever, maar ook selectiever gaat meedenken om samen met de departementen de kwaliteit van wetgeving te verhogen. De rijksbrede wetgevingstoets richt zich met het nieuwe toetsingskader op een diepgaandere beoordeling van de voor toetsing geselecteerde dossiers.

Doel van de rijksbrede wetgevingstoets is bij te dragen aan goede, uitvoerbare regelgeving die voldoende rekening houdt met de doelgroepen die erdoor geraakt worden. In de voor de toetsing geselecteerde dossiers op basis van de uitgangspunten van het nieuwe toetsingskader let het Ministerie van Justitie en Veiligheid op de toepassing van de in de Aanwijzingen voor de regelgeving neergelegde eisen van goede wetgeving en de toepassing van het Beleidskompas. In de toetsing komen onder andere aspecten van doenvermogen, menselijke maat, gegevensverwerking en Europeesrechtelijke aspecten aan de orde.

Ook andere instanties spelen een belangrijke rol voor de wetgevingskwaliteit in het traject voorafgaand aan de ministerraad. Zo worden er ook door andere ministeries toetsen uitgevoerd, zoals de bedrijfseffectentoets door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de constitutionele toets door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast voeren de beoogde toezichthouders en uitvoerders van voorgenomen regelgeving een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheids-toets (UHT) uit. De UHT kan worden uitgevoerd door zowel een uitvoeringsinstantie of toezichthouder die onder verantwoordelijkheid van een ministerie valt (bijvoorbeeld de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit) als een zelfstandig bestuursorgaan (zoals de Autoriteit Consument en Markt).

Ten slotte zijn er externe, gespecialiseerde, adviesorganen die adviseren bij de voorbereiding van ontwerpregelgeving. Zij adviseren over specifieke onderdelen van de voorgenomen regelgeving waarvoor zij specifieke deskundigheid hebben. Te denken valt aan de Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad voor de Rechtspraak. Het huidige ATR en het voorgestelde college zijn adviescolleges met specifieke deskundigheid op het gebied van regeldruk. Het ATR heeft al jaren een positie in het

³⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4.

⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VI, nr. 115.

⁴¹ Op www.kcbr.nl staat de meest recente versie van het toetsingskader.

wetgevingskwaliteitsbeleid. De regeldruktoets maakt deel uit van de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 7.6). Regeldruk is in die zin onderdeel van het algemene wetgevingsbeleid. Daarbij is geen sprake van overlap met andere toetsen.

In de toelichting op de wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten wordt aandacht besteed aan de adviezen van deze externe adviesorganen.

In de wetgevingstoets is aandacht voor de aspecten van wetgevingskwaliteit, waaronder de wijze waarop het initiërende departement is omgegaan met het advies van het ATR alsook de vraag wanneer bij een conceptregeling met verwachte regeldruk niet gevraagd is om een advies van het ATR. Een soortgelijke werkwijze geldt voor de toetsing van ontwerpregelgeving door andere advies- en toetsinstanties. In het licht van regeldruk betekent dit concreet dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid in de wetgevingstoets kritisch kijkt naar de verantwoording van de regeldruk in de toelichting bij ontwerpregelgeving. Daarbij wordt het belang van een goede onderbouwing van de regeldrukparagraaf benadrukt en zal erop worden aangedrongen dat gebruik wordt gemaakt van de juiste instrumenten, zoals de MKB-toets en het Handboek meting regeldrukeffecten.

Diverse actoren spelen dus een belangrijke rol in het algemene wetgevingsbeleid voorafgaand aan behandeling van conceptregelingen in de ministerraad en dus voordat een conceptregeling voor advies wordt aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

De Afdeling advisering van de Raad van State besteedt bij de advisering over wetsvoorstellen en ontwerp algemene maatregelen van bestuur ook aandacht aan regeldruk. De Afdeling advisering wordt gehoord nadat besluitvorming door de regering heeft plaatsgevonden. De toetsing door het nieuwe adviescollege vindt in een eerder stadium van het proces plaats, zodat het advies kan worden meegenomen in de besluitvorming in de ministerraad, of door de verantwoordelijke Minister indien het een ministeriële regeling betreft. De Afdeling advisering van de Raad van State toetst geen ministeriële regelingen. Door de vroege fase van betrokkenheid, het meenemen van de ministeriële regelingen en de focus op regeldruk onderscheidt de taak van het adviescollege zich van die van Afdeling advisering van de Raad van State.

Dit wetsvoorstel, en in het bijzonder artikel 5, borgt dat het voorgestelde adviescollege uitsluitend de gevolgen van voorstellen voor de regeldruk vroeg in het proces kan toetsen op een zodanige wijze dat het de wetgever in staat stelt om onnodige regeldruk te voorkomen of te beperken. Daarmee wordt zeker gesteld dat het nieuwe adviescollege een andere toets verricht dan de Afdeling advisering van de Raad van State later in het proces.

5. Gevolgen

Gebleken is dat externe toetsing bij voorgenomen regelgeving leidt tot meer aandacht en een betere weergave van regeldrukeffecten⁴².

Deze externe toetsing dient aan te sluiten bij de lopende beleidsprocessen, teneinde onnodige vertraging en extra werk zo veel mogelijk te vermijden.

De voorgestelde verbreding van de taken van het nieuwe adviescollege ten opzichte van het ATR zal naar verwachting tot een zeer beperkte hoeveelheid extra werk op de departementen kunnen leiden. Achtergrond

⁴² <https://www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/evaluatie-atr-2017-2020>.

is dat veel van de vereisten al op grond van andere wetgeving of procedures verplicht zijn. De eventuele uitwerking van Nederlandse regeldrukgevolgen van voorgenomen EU-regelgeving betreft een al lang bestaande verplichting. Schatting is dat, afhankelijk van de voorstellen van de EU en de uitwerking, het jaarlijks zal gaan om enkele tientallen dossiers.⁴³

Het zal hier gaan om naar schatting beperkte inzet van mensen en middelen in verhouding tot de mogelijke regeldrukgevolgen.

Gebleken is dat juist in een vroege fase voorgenomen regelgeving het makkelijkst aangepast kan worden door een wetgever. Derhalve kan inzicht in de regeldrukeffecten in een vroege fase bijdragen aan een beter afwegingsproces, eventueel een aangepaste opstelling in de besluitvorming en minimale regeldrukeffecten.

Bij voorgenomen regelgeving met regeldrukeffecten voor het bedrijfsleven is afgelopen jaren bij de «ambtelijke voorportalen» van de ministerraad (interdepartementale overleggen voorafgaand aan de ministerraad) door het Ministerie van EZK gezien of het indienend departement passend was omgegaan met de door ATR verstrekte adviespunten. Het is de intentie deze werkwijze voort te zetten bij het nieuwe adviescollege om de adviesfunctie te optimaliseren.

Uit de in paragraaf 2.1 vermelde evaluatie van het ATR is gebleken dat de kwaliteit van de regelgeving verbeterd door de advisering van het ATR. Met de instelling van het nieuwe adviescollege en de toekenning van ruimere bevoegdheden dan het huidige ATR wordt beoogd de kwaliteit van voorgenomen regelgeving en de transparantie ten aanzien van regeldrukeffecten verder te verhogen.

6. Financiële gevolgen

Door de intensivering van het werk en uitbreiding van werkzaamheden zal het aantal aan het ATR aangeboden dossiers groeien van 354 in 2018 tot geraamd ruim 700 in 2023. De ambtelijke ondersteuning van ATR is daarom uitgebreid van 11 fte in 2018 naar 17 fte in 2023. Hiernaast zal ook de arbeidsduurfactor van het nieuwe college naar verwachting gaan groeien van totaal 0,9 voor ATR in 2018 naar maximaal 2,5 in 2024. Naast de extra werkzaamheden door de groeiende stroom dossiers is gebleken dat er geen ruimte is voor het relatiemanagement door het college zelf. Het college heeft met het huidige aantal fte's niet of nauwelijks tijd om zich maatschappelijk te oriënteren bij bijvoorbeeld brancheverenigingen en andere belangenorganisaties, waar dat voor de kwaliteit van de advisering wel noodzakelijk wordt geacht.

De uitbreiding van de huidige drie naar maximaal vijf leden vindt zijn oorsprong in de kwetsbaarheid voor afwezigheid door bijvoorbeeld ziekte. De uitbreiding moet borgen dat het adviescollege integrale en afgewogen adviezen kan geven. Ter versterking van de functie van het adviescollege heeft het kabinet in het coalitieakkoord structureel extra geld ter beschikking gesteld, ter grootte van € 1,8 miljoen per jaar.

De uitbreiding in FTE's, tijd van het college en extra resulterende kosten zoals ICT, huisvesting en reiskosten zullen binnen het (extra) budget van EZK worden ingepast.

⁴³ Tussen 2017 en 2021 waren er volgens KPMG (zie voetnoot 20) 521 fiches, waarvan 268 op basis van regelgevende voorstellen van de EU. Dit zijn er gemiddeld 67 per jaar, waarvan een deel geen of beperkte regeldrukeffecten heeft en een deel eenvoudig berekend kan worden.

Deze wet heeft geen directe regeldrukgevolgen voor burgers, bedrijven en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid.

7. Evaluatie

De Kaderwet adviescolleges stelt evaluatie door het adviescollege verplicht, ten minste elke vier jaar (artikel 28, tweede lid). Het adviescollege kan de evaluatie uitbesteden aan externe partijen, zoals recent ook geschiedde, maar hoeft dit niet. In aanvulling op deze verplichting voorziet het wetsvoorstel in evaluatie in opdracht van de Minister van EZK van de doeltreffendheid en de effecten van de instellingswet in de praktijk (artikel 10). Het voorstel is de evaluatie van deze instellingswet in tijd aan te laten sluiten bij de evaluatie conform de Kaderwet adviescolleges en de instellingswet dus eveneens uiterlijk elke vier jaar te evalueren.

In deze evaluatie kan, in aanvulling op de evaluatie op grond van de Kaderwet adviescolleges, worden meegenomen of de regeldrukeffecten van voorgenomen beleid en regelgeving binnen alle departementen stelselmatig en structureel juist en volledig in kaart worden gebracht en meegewogen. Op basis van deze evaluatie) kan de vraag naar nut en noodzaak van het adviescollege aan de orde komen. Dit sluit aan bij de toelichting van de Kaderwet adviescolleges⁴⁴, die het volgende vermeldt: «Op grond van het evaluatieverslag wordt, ook ten aanzien van de bij wet voor onbepaalde tijd ingestelde colleges, periodiek bezien of handhaving van het adviescollege wenselijk is. Niet alleen het handhaven van het college als zodanig kan daarbij aan de orde zijn, maar ook de omvang van het college en de omschrijving van de adviestaak in relatie tot de adviesbehoefte van de regering.»

De verslagen van de beide evaluaties kunnen in de praktijk op hetzelfde moment aan de beide Kamers worden verzonden.

8. Advies en consultatie

8.1 Consultatiereacties

Op 19 juli 2021 is een conceptversie van dit wetsvoorstel op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd. Tot 16 augustus 2021 bestond voor een ieder de gelegenheid om op het conceptwetsvoorstel te reageren. Naar aanleiding van de (internet)consultatie zijn adviezen ontvangen van diverse organisaties en een aantal particulieren. In een aantal reacties word de richting van het wetsvoorstel en het permanent maken van ATR ondersteund. Hieronder volgt een korte samenvatting van de ontvangen adviezen, weergegeven in volgorde van binnenkomst, gevolgd door een korte beschrijving van de wijze waarop in het wetsvoorstel al dan niet aan de adviezen tegemoet is gekomen.

De SRA, een netwerkorganisatie van zelfstandige accountantskantoren, vraagt aandacht voor het verder betrekken van de hele financiële keten – meer specifiek de belastingadviseurs en accountants werkzaam in de praktijk bij accountantskantoren – bij het minimaliseren en beheersen van regeldruk. Dit zal worden meegenomen in de Handreiking MKB-toets. Ten aanzien van ATR geldt dat dit onafhankelijk adviescollege zelf kan beslissen welke deskundigheid ze binnen de eigen organisatie heeft en eventueel van externe partijen inschakelt voor het opstellen van adviezen.

⁴⁴ Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, p. 21 (artikel 27).

Een particulier heeft in zijn consultatiereactie terecht opgemerkt dat inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet mogelijk is voor de afloop van de termijn waarvoor het vorige adviescollege is ingesteld, te weten 1 december 2022, en dat verdere verlenging van de termijn niet mogelijk is. Voor de periode tussen de afloop van de instelling van het vorige adviescollege en de inwerkingtreding van het wetsvoorstel was voorzien in een nieuw instellingsbesluit. Bij dat besluit is voor een korte overbruggingsperiode een nieuw tijdelijk adviescollege voor de toetsing van regeldruk ingesteld. In dat tijdelijke instellingsbesluit is geregeld dat het mandaat van het tijdelijk ingestelde adviescollege eindigt op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nadat het tot wet is verheven, waarbij het permanente adviescollege wordt ingesteld. Dit is verduidelijkt in paragraaf 9 van deze memorie van toelichting en in de toelichting op artikel 11.

In een anonieme reactie wordt voorgesteld dat er standaard overleg is met partijen in de eerstelijns gezondheidszorg bij het ontwerpen van beleidsvisies. Daarnaast pleit deze reactie voor verplichte opvolging van ATR-adviezen, tenzij er zwaarwegende redenen zijn.

Het betrekken van partijen in de eerstelijns gezondheidszorg bij beleidsvietrajecten is al onderdeel van het algemene beleid binnen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om meer met de doelgroepen te overleggen. Hier ligt geen taak voor het adviescollege. Inzake de opvolging van adviezen van ATR geldt al dat er per adviespunt door departementen moet worden aangegeven hoe dit is verwerkt.

De Nederlandse GGZ dringt aan op voldoende representativiteit uit de praktijk in het adviescollege. Zij dringt er daarnaast op aan om niet alleen regeldrukkosten maar ook zorguren op te nemen en als uitgangspunt «zinnig en radicaal simpel» te hanteren.

Inzake representativiteit geldt dat er al veel kennis inzake de zorgsector bij het secretariaat van ATR aanwezig is, die ook bij het nieuwe adviescollege aanwezig zal zijn. De «zorguren» worden al meegenomen als onderdeel van de regeldrukkosten.

VNO/ MKB Nederland dringt aan op een aantal zaken:

- niet alleen kijken óf maar ook hóe de MKB-toets is uitgevoerd en wat met resultaten ten aanzien van werkbaarheid is gedaan;
- het toetsen door het college van samenloop met bestaande wetgeving en nieuwe voorstellen;
- het standaard terugkoppelen aan het adviescollege door de departementen wat er met adviespunten is gedaan;
- het adviescollege laten toetsen op nationale koppen op EU-voorstellen.

Door het Ministerie van EZK als coördinerend departement wordt de uitvoering van de MKB-toets gevolgd en bezien hoe de adviezen worden verwerkt. Derhalve is er geen reden het adviescollege een extra taak te geven.

ATR kijkt al naar de verhouding van een voorgelegd voorstel tot bestaande wetgeving en eerder voorgelegde voorstellen.

Standaard wordt al vermeld wat met de adviespunten gedaan wordt. Dit wordt ook openbaar door de publicatie van de toelichting waarin die reactie is opgenomen. Een separate terugkoppeling hiervan aan het adviescollege ligt niet voor de hand, gezien ook het feit dat het gaat om een advies.

Impliciet wordt er al op nationale koppen gecontroleerd; daarnaast is het staand kabinetsbeleid om geen «nationale koppen» te creëren.

Een anonieme reactie ziet graag een uitbreiding van het taakveld naar zelfstandige bestuursorganen. De reactie stelt dat duidelijk moet worden teruggekoppeld door departementen wat met de adviespunten is gedaan. Voor zover met de eerste opmerking wordt bedoeld op regelgeving van zelfstandige bestuursorganen kan worden gemeld dat de taken van het nieuwe adviescollege ten opzichte van de bestaande van ATR niet worden uitgebreid tot buiten de centrale regelgeving van de Rijksoverheid. Voor zover wordt bedoeld op regelgeving over zelfstandige bestuursorganen gaat het om centrale regelgeving van de Rijksoverheid die nu al door het huidige ATR wordt getoetst en dit blijft zo voor het nieuwe adviescollege. Voor een antwoord op de vraag over de verwerking van de adviezen wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van de anonieme indiener en van VNO/ MKB Nederland.

Adfiz, de branchevereniging van onafhankelijke financieel adviseurs, stelt vraagtekens bij het gebruik van «substantiële» regeldruk als norm. Het woord «substantiële» zou onvoldoende de MKB-regeldruk tot uiting brengen. Er is echter juist voor deze bewoording gekozen om de regeldruk voor MKB'ers niet afhankelijk te maken van een absoluut getal of niveau.

Vanuit de NBA, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, is naar voren gebracht dat de term «bedrijven» en «professionals» beter door «organisaties» kan worden vervangen. Er is indertijd juist voor de beperkte omschrijving gekozen om de doelgroepen waar regeldruk het meest gevoeld wordt naar voren te halen.

Ook wordt door de NBA gepleit om een bewaking van samenhang van toetsen bij het adviescollege te leggen. Deze bewaking wordt meegenomen in de herziening van het IAK.

8.2 Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets Adviescollege toetsing regeldruk

Op verzoek van het Ministerie van EZK is door het huidige ATR een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (UHT) uitgevoerd over het wetsvoorstel⁴⁵. Deze is een tweede maal uitgevoerd op het voorstel zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

ATR is van mening dat het wetsvoorstel werkbaar is in het licht van de inmiddels gegroeide praktijk, waarbij ATR in een vroege fase van het wetgevingsproces wordt betrokken en adviesaanvragen over het algemeen tijdig voor advies aan ATR worden voorgelegd. Ook stelt ATR dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is, in het bijzonder als rekening wordt gehouden met een aantal genoemde aandachtspunten. Het wegnemen van deze punten heeft volgens ATR tot gevolg dat ATR beter kan bijdragen aan de ambitie die het kabinet in het Coalitieakkoord heeft geformuleerd.

De punten die hier bedoeld zijn, betreffen een vijftal aanmerkingen:

- a) de beperking tot toetsen door het adviescollege op de *aanwezigheid* van een relatie tussen de in de voorgelegde regeling voorgestelde maatregel en het beleidsdoel, waar ATR ook de inhoudelijke relatie mee zou willen nemen;
- b) de beperking tot toetsen of bijvoorbeeld een MKB-toets of doenvermogenstoets is gedaan, maar niet hoe deze is uitgevoerd;

⁴⁵ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- c) de beperking van de toets tot regeldrukkosten van voorgenomen Europese regelgeving en niet ook werkbaarheid meenemen;
- d) de beperking van de toets op complexiteit tot vigerende regelgeving, in plaats van ook voorgenomen regelgeving;
- e) de uitbreiding van het aantal categorieën van regelingen dat niet wordt getoetst wordt als te breed beschouwd.

Reactie op de punten:

- a. Bij de totstandkoming van de wet en opties voor uitbreiding is uitdrukkelijk gekeken naar de taken van de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze beoordeelt al de inhoudelijke motivering tussen de in de voorgelegde regeling voorgestelde maatregel en het beleidsdoel. Derhalve zou er een dubbeling optreden indien in het wetsvoorstel ook een dergelijke rol voor het adviescollege zou worden opgenomen en is hiervan afgezien.
- b. Bij de beoordeling van voorgenomen regelgeving heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid een taak als het gaat om de bewaking van wetgevingskwaliteit. Deze beoordeelt bijvoorbeeld of de toetsen correct zijn uitgevoerd. In dit geval zou dubbeling optreden.
- c. ATR pleit voor het meenemen van werkbaarheid in de toets van Europese voorstellen. Dit is echter onderdeel van de taken van de Europese Commissie om voorafgaand aan de voorstellen voldoende de doelgroepen te betrekken. Dit opnieuw laten doen door departementen levert dubbel werk op.
- d. ATR pleit voor de uitbreiding van haar werkterrein om ook bij voorgenomen regelgeving te komen tot adviezen inzake reductie van complexiteit. Omdat de afbakening van «complexiteit» bij voorgenomen regelgeving buitengewoon moeilijk is, is de reductie moeilijk operationaliseerbaar. Daarom is dit niet opgenomen.
- e. Inzake de uitbreiding van de uitzonderingen op de toetsingsbevoegdheid van het adviescollege (categorieën regelingen die niet hoeven te worden voorgelegd, artikel 3, tweede lid) is opnieuw gekeken naar de opsomming. ATR heeft een wijziging voorgesteld om alleen wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering uit te zonderen. De formulering is ongewijzigd gelaten. Eisen die worden gesteld aan informatie-uitwisseling met een rechter of wederpartij of anderszins in het procesrecht vormen volgens het Handboek meting regeldrukkosten geen regeldrukkosten en behoeven dus ook geen regeldruktoets.

8.3 Advies Adviescollege toetsing regeldruk

Naast het verzoek om een UHT is het wetsvoorstel ook aan het Adviescollege toetsing regeldruk voorgelegd voor een regeldruktoets. Het college heeft het voorstel niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het voorstel voor de doelgroepen geen (directe) regeldrukgevolgen heeft.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het wetsvoorstel behoeft geen overgangsrecht. Dossiers die in behandeling zijn bij het huidige ATR op het moment van inwerkingtreding van de wet zullen door het nieuwe adviescollege worden overgenomen overeenkomstig de regels die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit is geregeld in het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing regeldruk. In dat besluit wordt een nieuw tijdelijk college voor de toetsing van regeldruk ingesteld. Het instellingsbesluit vervalt met ingang van 1 december 2024 of wanneer het wetsvoorstel Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk bij koninklijke boodschap is ingediend en, nadat het tot wet is verheven, in werking treedt. Omdat de adviestermijnen in dit wetsvoorstel

dezelfde zijn als in het instellingsbesluit, behoeft hiervoor ook geen voorziening te worden getroffen.

Beoogd is de wet in werking te laten treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Dat biedt flexibiliteit indien bepaalde artikelen of onderdelen bij nader inzien op een later tijdstip in werking zouden moeten treden omdat de voorbereiding van het adviescollege of de departementen nog een nadere termijn vergt.

II. ARTIKELEN

Artikel 1 Begripsbepalingen

Voor de begripsbepalingen van ervaren regeldruk, regeldrukeffecten en regeldrukkosten is aangesloten bij de definities van regeldrukeffecten die zijn opgenomen in het Handboek meting regeldrukkosten.⁴⁶ Dat is een ambtelijke handleiding die interdepartementaal wordt gebruikt bij de meting van regeldruk.

De begripsomschrijving van het begrip «regeldrukeffecten» maakt duidelijk dat het adviescollege bij de advisering alleen de gevolgen beoordeelt die een voorstel heeft voor de regeldruk van de volgende doelgroepen:

- burgers;
- bedrijven;
- beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid.

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die deze doelgroepen moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de Rijksoverheid te houden. Regeldrukeffecten is een overkoepelend begrip, dat bestaat uit regeldrukkosten en ervaren regeldruk.

De regeldrukkosten bestaan uit alle investeringen en inspanningen die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen in regelgeving. Financiële lasten vallen niet onder dit begrip. De regeldrukkosten bestaan uit structurele en eenmalige kosten. Onderdeel van de eenmalige kosten zijn de kosten om kennis te nemen van de acties die een burger, bedrijf of beroepsbeoefenaar moet verrichten om aan regelgeving te voldoen.

De ervaren regeldruk is, anders dan de regeldrukkosten, niet kwantificeerbaar. Verwezen wordt naar paragraaf 3.4 van deze memorie.

Artikel 2 Instelling

Dit artikel stelt voor onbepaalde tijd een nieuw Adviescollege toetsing regeldruk in. Dit is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges, waarmee de externe en onafhankelijke regeldruktoetsing wordt geborgd. Artikel 10 voorziet in een vierjaarlijkse evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van dit wetsvoorstel in de praktijk. Bij die evaluatie kan ook nut en noodzaak van continuering van het adviescollege worden beoordeeld. Indien uit een evaluatie blijkt dat het adviescollege niet langer toegevoegde waarde heeft, zou kunnen worden besloten het adviescollege te beëindigen. Voor een verdere toelichting op de evaluatie wordt verwezen naar de toelichting op artikel 10 en naar paragraaf 7 van het algemeen deel van de toelichting.

⁴⁶ https://www.kcbr.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.

Artikel 3 Kerntaken

Dit artikel bepaalt wat de kerntaken van het adviescollege zijn. Het adviescollege moet deze taken uitvoeren.

Op grond van het eerste lid worden alle voorstellen voor wet- en regelgeving aan het adviescollege voorgelegd voor een toets van de gevolgen van de regeldruk. Het betreft zowel voorstellen voor nationale regelgeving (onderdelen a en b) als voorstellen voor Europese regelgeving (onderdeel c). Dit betreft alle voorstellen voor bindende rechtshandelingen van de Europese Commissie: verordeningen, richtlijnen, besluiten zonder vermelding van adressaten en besluiten met vermelding van adressaten, voor zover mede tot Nederland gericht. De beoordeling van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie is een taak die het huidige ATR niet heeft. Het adviescollege beoordeelt uitsluitend de gevolgen van Europese voorstellen voor de regeldruk in Nederland. De Minister die het aangaat is in dit artikel de ontvanger van het advies. Zie paragraaf 3.2 van het algemeen deel voor een nadere toelichting.

In het tweede lid wordt op dat uitgangspunt een aantal uitzonderingen gemaakt. Voorgesteld wordt dat geen advies hoeft te worden gevraagd over voorgenomen regelgeving, waarvan op voorhand al vaststaat dat zij geen gevolg voor de regeldruk heeft of geen ruimte voor andere keuzes over die regeldruk bestaat. Daarbij gaat het om wetsvoorstellen die de rijksbegroting vaststellen, omdat deze niet leiden tot regeldruk voor de doelgroepen (onderdeel a). Verder geldt een uitzondering voor regelgeving op het gebied van procesrecht (onderdeel b). De uitzonderingen op het terrein van het burgerlijk procesrecht, bestuursprocesrecht en strafvordering, betreffen een codificatie van al bestaande afspraken met het ATR die nu in expliciet in de instellingwet worden vastgelegd.

De redenen voor de uitzondering zijn als volgt:

- Het procesrecht biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte rechtspleging, alsmede voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Waar in het procesrecht eisen worden gesteld aan de informatie-uitwisseling met de rechter of de wederpartij, hangen die direct samen met deze waarborgfunctie en worden daarom niet als regeldrukeffecten aangemerkt.
- In het bestuursrechtprocesrecht geldt voorts dat het altijd de belanghebbende is die het initiatief neemt om bezwaar/beroep aan te tekenen tegen een besluit of om schadevergoeding/nadeelcompensatie te verzoeken. Het bestuursprocesrecht kent het bestuur geen rechtsingang toe tegen de burger. Het benaderen van de bestuursrechter is in principe een eigen keuze/verantwoordelijkheid van de belanghebbende. Investerings en inspanningen die belanghebbenden uit eigen beweging verrichten om bezwaar/beroep aan te tekenen of om schadevergoeding/nadeelcompensatie te verzoeken, vallen derhalve niet onder regeldrukeffecten.
- Wat betreft de griffierechten op het terrein van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht geldt dat de financiële lasten het gevolg zijn van een verplichting om een geldbedrag over te maken aan de overheid of het bevoegd gezag. Deze kosten zijn niet direct gerelateerd aan een informatiebehoefte van de overheid of aan inhoudelijke verplichtingen. Van regeldrukkosten is dus geen sprake.
- Voor de wet- en regelgeving op het terrein van het strafrecht en strafvordering wordt opgemerkt dat kosten die aan burgers en bedrijven zelf te wijten zijn, omdat zij de wet overtreden, niet worden meegenomen bij de berekening van de regeldruk. Dit geldt uiteraard ook voor het bestuurlijke sanctierecht.

- Ten slotte wordt opgemerkt dat verplichte procesvertegenwoordiging (advocaat) niet kwalificeert als regeldruk. Deze maatregel is genomen in het kader van een eerlijke en efficiënte rechtspleging, om ervoor te zorgen dat de belangen van de beide partijen op de juiste wijze en met de gepaste deskundigheid worden behartigd.

Tenslotte kan bij ministeriële regeling een uitzondering worden gemaakt voor andere categorieën ministeriële regelingen die geen substantiële effecten op de regeldruk hebben (onderdeel d). Daarbij kan worden gedacht aan regelingen die zich beperken tot technische verbeteringen, de vaststelling of wijziging van tarieven, de vaststelling en wijziging van de openstellingsperiode en subsidieplafonds van subsidieregelingen, de verlenging van tijdelijke regelingen, organisatorische of bestuurlijke afspraken tussen overheden en de verankering van al afgesloten CAO's voor ambtenaren (met uitzondering van beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid). Voorstellen voor deze categorieën van regelingen hoeven in de huidige praktijk niet aan ATR te worden voorgelegd.

Verder geldt op grond van artikel 1:7, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht een algemene uitzondering op een wettelijke adviesverplichting «indien het voorgenomen besluit uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie». Deze uitzondering geldt ook voor voorgenomen regelgeving die enkel strekt tot implementatie van Europese regelgeving die geen ruimte laat voor nationale beleidsruimte.

Alle andere voorstellen voor wet- en regelgeving moeten aan het adviescollege worden voorgelegd voor een regeldruktoets. Dat geldt ook voor spoedregelgeving.

Naast de in het eerste lid vermelde voorstellen voor wet- en regelgeving die aan het adviescollege moeten worden voorgelegd voor een toets, hebben Ministers en de beide Kamers ook de bevoegdheid om advies aan het adviescollege te vragen over de regeldruk van een aantal andere voorstellen. Wanneer zij gebruik maken van die bevoegdheid, moet het adviescollege formeel advies uitbrengen. Die bevoegdheden zijn in het derde tot en met zesde lid opgenomen.

Het derde lid regelt dat de Tweede Kamer initiatiefwetgeving en amendementen voor een advies over de regeldruk kan voorleggen aan het adviescollege.

Op grond van het vierde lid kunnen beide Kamers, afzonderlijk of tezamen, het adviescollege advies vragen over regeldruk.

Een Minister kan desgewenst een ontwerp voor een beleidsvisie voorleggen voor een regeldruktoets (vijfde lid). Paragraaf 3.2 van het algemeen deel geeft een nadere toelichting op deze bevoegdheid.

Het zesde lid regelt dat in een vroeg stadium van de voorbereiding van wet- en regelgeving ondersteuning aan het adviescollege kan worden gevraagd bij het in kaart brengen en analyseren van mogelijke regeldruk-effecten. Dit is een taak die ATR nu ook heeft. Het kan hierbij ook gaan om ondersteuning bij de voorbereiding van beleidsvisies die tot wet- en regelgeving zullen leiden. Het betreft hier informeel, ambtelijk overleg. Het nieuwe adviescollege zal geen formeel advies uitbrengen na een verzoek om ondersteuning, anders dan het geval is bij de adviesaanvragen op grond van het eerste tot en met vierde lid. De ambtelijke

adviezen kunnen worden meegenomen in de voorstellen voor wet- en regelgeving en voor beleidsvisies. Over die voorstellen moet dan wel nog formeel advies aan het adviescollege worden gevraagd.

Artikel 4 Overige bevoegdheden

Dit artikel kent het adviescollege een aantal aanvullende bevoegdheden toe. Het adviescollege kan deze bevoegdheden alleen uitoefenen indien hierdoor geen afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering van de kerntaken die in artikel 3 zijn vermeld. Het adviescollege kan op eigen initiatief adviseren over knelpunten voor de regeldruk in bestaande regelgeving (onderdeel a) wanneer signalen uit de samenleving daar aanleiding toe geven. Verder kan het adviescollege op eigen initiatief adviseren over knelpunten voor de regeldruk in beleidsregels en overige regels ten behoeve van de uitvoering en handhaving (onderdeel b). Het adviescollege moet een dergelijk advies uitbrengen in overleg met de betreffende toezichthouders, uitvoeringsorganisaties of inspectiediensten.

Verder kan het adviescollege op verzoek gemeenten, provincies en waterschappen adviseren over de effecten op de regeldruk voortkomend uit hun regelgeving (onderdeel c).

Dit zijn bevoegdheden die het huidige ATR ook heeft.

Artikel 5 Aard regeldruktoets

Dit artikel bevat het toetsingskader voor het adviescollege voor voorstellen voor wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Uit artikel 5, eerste lid, volgt dat het accent van de toetsing door het adviescollege ligt op de gevolgen van voorgenomen regelgeving voor de regeldruk. Dit artikel geeft een nadere duiding van de toets die het adviescollege verricht. In de eerste plaats toetst het college of de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving inzichtelijk zijn gemaakt en goed zijn berekend (eerste lid, onderdeel a). Voorgesteld wordt dat het adviescollege die toets kan uitvoeren bij voorgenomen nationale regelgeving. De methodiek die departementen in de huidige praktijk gebruiken voor de berekening van de regeldruk is het Handboek meting regeldrukkosten.⁴⁷ Het gebruik van dit Handboek kan na de instelling van het nieuwe college worden gecontinueerd.

Ten aanzien van voorgenomen nationale regelgeving beoordeelt het college verder of is onderzocht en in de toelichting bij het voorstel is onderbouwd waarom niet is gekozen voor een alternatief dat lagere regeldruk tot gevolg heeft (tweede lid, onderdeel a). Dit betreft onder meer ook de nuloptie (niets doen).

Regeldruk bestaat niet alleen uit kosten die burgers, bedrijven en beroepsbeoefenaren moeten maken om aan regels te voldoen. Zij kunnen ook regeldruk ervaren indien regelgeving niet goed aansluit bij de praktijk, waardoor deze niet werkbaar of uitvoerbaar is. Voorgesteld wordt dat het adviescollege daarom ook beoordeelt of inzichtelijk is gemaakt dat voorgestelde regels werkbaar zijn voor burgers en bedrijven en voor beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid (tweede lid, onderdeel b). Bij de toetsing van werkbaarheid wordt door het adviescollege beoordeeld of overleg heeft plaatsgevonden met de betrokken doelgroep ten aanzien van de uitvoerbaarheid.

⁴⁷ https://www.kcbr.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.

Het tweede lid, onderdeel c, stelt een aanvullende toets voor bij een wetsvoorstel, ontwerp algemene maatregel van bestuur of ontwerp ministeriële regeling dat substantiële effecten op de regeldruk heeft. Indien dat het geval is, toetst het adviescollege of het beoogde doel van het ontwerp duidelijk is en of aannemelijk is dat het voorstel bijdraagt aan het behalen van dat doel. Ook deze beoordeling zal het adviescollege volgens het voorstel uitsluitend verrichten indien deze relevant is voor de regeldruk.

Dit artikel borgt dat het adviescollege uitsluitend de gevolgen van voorstellen voor de regeldruk vroeg in het proces kan toetsen op een zodanige wijze dat het de wetgever in staat stelt om onnodige regeldruk te voorkomen of te beperken. Daarmee wordt zeker gesteld dat het nieuwe adviescollege een andere toets verricht dan de Afdeling advisering van de Raad van State later in het proces.

Het derde lid gaat over de procedure bij Europese voorstellen voor regelgeving. Zie hiervoor de paragrafen 3.2 en 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting. De Minister die een beoordeling van het Europese voorstel maakt en die, indien het adviescollege daartoe adviseert, een nadere uitwerking van de regeldrukkosten voor Nederland maakt, is de Minister die beleidsverantwoordelijk is. Dat is tevens de Minister aan wie het adviescollege op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel c, het advies uitbrengt.

Het vierde lid bepaalt wanneer sprake is van substantiële regeldrukeffecten. Daarbinnen heeft het adviescollege de nodige beoordelingsruimte. Dit lid is eveneens hiervoor al toegelicht, in paragraaf 3.4.

Artikel 6 Samenstelling

Het college bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden. Zij worden benoemd door de Koning voor ten hoogste vier jaar en kunnen twee maal worden herbenoemd (artikel 11 van de Kaderwet adviescolleges). De leden moeten deskundig zijn op het gebied van regeldruk en voldoende maatschappelijke kennis en ervaring hebben (artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges). Het college zal zo worden samengesteld dat er een goede mix is van verschillende expertises.

Artikel 7 Onafhankelijkheid

Een onafhankelijke oordeelsvorming door het adviescollege moet geborgd zijn. Artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges stelt eisen aan de deskundigheid en onafhankelijkheid van de leden van adviescolleges. In aanvulling op artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges wordt de onafhankelijkheid van de leden geëxpliciteerd. Wanneer blijkt dat een lid van het adviescollege zelf betrokken is bij een ontwerp of voorstel dat voor advies is voorgelegd, zal dat lid zich niet met de adviesaanvraag bemoeien. Daarbij kan het gaan om directe betrokkenheid, maar ook bij indirecte betrokkenheid, bijvoorbeeld omdat een gezinslid betrokken is.

Artikel 8 Voorleggen stukken

Het eerste lid geeft aan welke stukken aan het adviescollege moeten worden voorgelegd voor een advies over voorgenomen regelgeving. Een goede beoordeling van de gevolgen voor de regeldruk is alleen mogelijk als aan het adviescollege uitgewerkte concepten voor regelgeving met een bijbehorende toelichting worden voorgelegd. Daarbij moeten de verwachte effecten op de regeldruk kwalitatief en kwantitatief zijn onderbouwd (tweede lid). Die onderbouwing van de regeldrukeffecten kan

deel uitmaken van de toelichting maar ook in een afzonderlijk document worden opgenomen.

Het derde lid regelt de mogelijkheid van een aanvullende zienswijze indien na het uitbrengen van het advies door het adviescollege in de voorgenomen regelgeving wijzigingen worden aangebracht die substantiële effecten op de regeldruk hebben. Deze bepaling betreft alleen wijzigingen in voorstellen voor nationale regelgeving: een wetsvoorstel, algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef, onderdeel a of b.

Het vierde lid bepaalt welke stukken moeten worden voorgelegd ten behoeve van de advisering door het adviescollege over voorstellen van de Europese Commissie voor Europese regelgeving. De Minister die het aangaat legt een voorstel voor Europese regelgeving voor aan het adviescollege. Dat gebeurt dus al voordat het kabinet zich een eigen oordeel over het Europese voorstel heeft gevormd. In de praktijk zal het om praktische redenen overigens de Minister van Buitenlandse Zaken zijn die een voorstel aan het adviescollege stuurt, tegelijkertijd met verzending van dat voorstel aan de betrokken Ministers. Zo wordt geborgd dat het adviescollege het voorstel zo spoedig mogelijk ontvangt. Het adviescollege kan dan al een eigen beeld vormen van de regeldrukeffecten voor Nederland van EU-voorstellen. Gelijkertijd met het ontwikkelen van een eigen beeld door het adviescollege maakt het kabinet een beoordeling van de gevolgen van het Europese voorstel voor Nederland, die het aan de Eerste en Tweede Kamer zendt (BNC-fiche). Onderdeel van die beoordeling is een inschatting van de regeldruk die het voorstel voor Nederland meebrengt. De adviestaak van het adviescollege is in dit wetsvoorstel overigens beperkt tot de EU-voorstellen waarvoor een BNC-fiche wordt opgesteld (artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel c). Zie verder de paragrafen 3.2 en 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 9 Termijnen

Op grond van dit artikel worden bij ministeriële regeling termijnen gesteld waarbinnen stukken aan het adviescollege moeten worden voorgelegd (onderdeel a) en waarbinnen het adviescollege moet adviseren (onderdeel b) of een aanvullende zienswijze kan uitbrengen (onderdeel c).

Artikel 10 Evaluatieverplichting

De Kaderwet adviescolleges verplicht adviescolleges om ten minste elke vier jaar een evaluatie te doen waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling (artikel 28, tweede lid). De Minister van EZK kan ook vaker een evaluatie door het adviescollege vragen.

In aanvulling op die evaluatieverplichting wordt voorgesteld om de Minister van EZK elke vier jaar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk te laten evalueren en een verslag daarvan aan de Eerste en Tweede Kamer te zenden. In deze evaluatie kan ook het nut en de noodzaak van continuering van het adviescollege worden beoordeeld. Daarvoor is van belang of de departementen de regeldrukeffecten van voorgenomen beleid en regelgeving structureel goed in kaart brengen en afwegen bij de keuze voor een instrument en dus of de departementen het regeldrukbeleid hebben verinnerlijkt. Dat kan blijken uit de adviezen van het adviescollege.

In de praktijk kan ervoor worden gekozen beide evaluaties tegelijkertijd plaats te laten vinden en de verslagen van de evaluaties op hetzelfde moment aan de beide Kamers te zenden.

Artikel 11 Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Voor de periode tussen de afloop van het vorige adviescollege en de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nadat dit tot wet is verheven, is voorzien in een instellingsbesluit. In het Instellingsbesluit adviescollege toetsing regeldruk is voor een korte overbruggingsperiode een nieuw tijdelijk adviescollege voor de toetsing van regeldruk ingesteld. In dit tijdelijke instellingsbesluit is geregeld dat de instelling van het tijdelijk ingestelde adviescollege eindigt op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, waarbij het adviescollege voor onbepaalde tijd wordt ingesteld.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens