

Vergaderjaar 2020–2021

29 515

Aanpak regeldruk en administratieve lasten

Nr. 458

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 juli 2021

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over de brief van 28 april inzake het jaarverslag 2020 Adviescollege Toetsing Regeldruk (Kamerstuk 29 515, nr. 457).

De vragen en opmerkingen zijn op 27 mei 2021 aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd. Bij brief van 2 juli 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Azarkan

Adjunct-griffier van de commissie,
Reinders

Vragen en antwoorden

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie lezen dat in zes van de tien formele adviezen er gerede 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?

Het is goed dat ATR de vragen stelt over werkbaarheid. Uiteraard is het zorgelijk dat in zoveel gevallen in de consultatieversie van wetgeving opmerkingen over de werkbaarheid te maken zijn. Het gaat hierbij om consultatieversies, die daarna vaak nog aangepast worden onder invloed van het ATR-advies en reacties uit de consultatie.

Ik teken daarbij aan dat uit de evaluatie van ATR blijkt dat hun adviezen doorgaans goed worden opgevolgd (meer dan 75%) en dat de voorstellen die daadwerkelijk van kracht worden vaak zijn aangepast. Departementen zijn verplicht om in de toelichting bij de wetgeving aan te geven op welke wijze de ATR-adviezen – dus ook op het gebied van werkbaarheid – zijn meegenomen en al dan niet tot aanpassingen of verbeteringen hebben geleid. Dit gebeurt nog niet op een uniforme manier, maar hier wordt wel aan gewerkt. Uiteraard streef ik met het kabinet naar goede werkbaarheid. Dit is de reden om nadruk te leggen op de toepassing van het Integraal Afwegings Kader (IAK) waarin werkbaarheid een van de aandachtspunten is, de MKB-toets en een grotere transparantie over hoe opvolging wordt gegeven aan de adviezen.

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?

Het is belangrijk de ontwikkeling van de «adviezen zonder opmerkingen» in een breder perspectief te zien. Dat geeft een minder negatieve trend te zien dan op eerste gezicht lijkt. ATR kent een systeem van 4 dicta: de positieve adviezen (dicta 1 en 2: «indienen» zonder opmerkingen en «indienen, nadat») en negatieve adviezen (dicta 3 en 4: »niet indienen, tenzij» en «niet indienen»). Het percentage adviezen zonder opmerkingen (dictum 1) is inderdaad gedaald terwijl het aantal adviezen met een dictum 2 is gestegen van 37% (2017) % tot 65% (2020). Veelal gaat het bij de adviezen met dictum 2 om beperkte tekortkomingen in het voorstel. Zo bezien is het percentage positieve adviezen (1 en 2 samen) in zijn geheel (64% in 2017, 78% in 2018, 67% in 2019, 75% in 2020) toegenomen ten opzichte van het percentage negatieve adviezen (dicta 3 en 4), zijnde 36% in 2017, 23% in 2018, 32% in 2019 en 24% in 2020. Hierbij speelt het percentage adviezen met dictum 2 een belangrijke rol. Het geheel overziend is de trend in kwaliteit niet zo negatief, maar behoeft het aandacht om er voor te zorgen dat de kwaliteit gewaarborgd blijft.

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?

Besluitvorming over de opvolger van ATR wordt overgelaten aan het volgende kabinet. De verlenging van 1,5 jaar biedt de mogelijkheid aan het volgende kabinet om een goede wettelijke basis te schappen voor de opvolger.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

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 gerede 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.

Inzake de reflectie over de gerede twijfel bij 6 van de 10 dossiers: Zie het antwoord op de vraag van de VVD over dit onderwerp.

Het aantal dossiers waarbij het ging om opmerkingen over werkbaarheid betrof 141. Binnen de korte termijn voor het beantwoorden van vragen was het niet mogelijk om deze uitvoerig en per dossier toe te lichten. Uit een eerste inventarisatie van de aanbevelingen inzake werkbaarheid is gebleken dat het gaat om een breed scala aan opmerkingen en suggesties.

Bij 44 dossiers was het (enige) advies van ATR om elementen uit het voorstel in de memorie van toelichting toe te lichten, zonder aanpassing van de regeling zelf. Ik ga ervanuit dat daarmee het genoemde percentage aan de hoge kant is.

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?

Op dit moment loopt de herziening van het IAK onder leiding van het Ministerie van J&V, dat eindverantwoordelijk is voor het instrument IAK. De herziening heeft tot doel het toepassen van het IAK en de kwaliteitseisen daarin te verbeteren. Dat gebeurt langs verschillende sporen, o.a. door het IAK veel gebruiksvriendelijker en overzichtelijker te maken, het IAK te promoten en beter vindbaar te maken, verouderde eisen en beleidsinstrumenten te verwijderen en beleidsmedewerkers beter op te leiden en te ondersteunen. Daarnaast zullen beleidsmedewerkers, meer dan nu gebeurt, gestimuleerd worden om het IAK toe te passen. Dit zou er ook toe moeten leiden dat de IAK-documenten bij internetconsultaties qua aantal en kwaliteit zullen verbeteren. Uw Kamer zal in het najaar inhoudelijk over de herziening van het IAK worden geïnformeerd door de Minister van J&V.

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?

Zie het antwoord op de vraag van de VVD over adviezen zonder opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

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?

Op basis van signalen over slechte onderbouwing van nut en noodzaak bij een aantal dossiers heeft ATR desgevraagd aangegeven dat in een aantal gevallen hier maatschappelijke akkoorden (zoals het klimaatakkoord, regeerakkoord) aan ten grondslag lagen. Dit betekent dat de betreffende bewindspersoon van mening was dat nut- en noodzaak niet aangetoond hoefde te worden omdat het een politieke afspraak betrof die uitgevoerd diende te worden. Vaak bevatten de maatschappelijke akkoorden reeds besluiten op «middel» in de plaats van doelniveau. Hierdoor wordt in de uitwerking weinig of geen keuzevrijheid gelaten wat betreft de aard en de vorm van de regelgeving.

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?

Op dit moment loopt de herziening van het IAK onder leiding van het Ministerie van J&V, dat eindverantwoordelijk is voor het instrument IAK. Hierbij wordt ook gekeken naar een betere ordening en een herformulering van de zeven hoofdvragen van het IAK. Het ATR-advies over onder andere de ordening en formulering van de IAK-hoofdvragen wordt hierbij uiteraard betrokken.

In de herziening wordt verkend in hoeverre borging nodig is om te zorgen dat alle relevante kwaliteitseisen in het IAK, inclusief de Comptabiliteitswet-eisen, consequent nageleefd worden. Het organiseren van (extern) toezicht op dit proces en de toepassing van het IAK heeft voor- en nadelen. Daarom is de tijd genomen om de verschillende opties met bijbehorende voor- en nadelen in kaart te brengen, inclusief de ervaringen met modellen in andere landen, en de besluitvorming over te laten aan een nieuw kabinet. Uw Kamer zal later dit jaar inhoudelijk over de herziening van het IAK worden geïnformeerd.

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?

Zie het hiervoor vermelde antwoord inzake de beantwoording van het IAK.

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 kwaliteit van ex-ante toetsing hangt af van de organisatie van het regeldrukbeleid en het toezicht dat hierop wordt uitgeoefend. Dat is in Nederland voor wat betreft de regeldrukkosten goed geregeld. In Nederland zijn beleidsmakers verplicht de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving te kwantificeren. Door toetsing door ATR wordt geborgd dat onnodige regeldruk zoveel mogelijk wordt voorkomen en dat departementen verplichtingen in wetgeving zo lastenluw mogelijk vormgeven. De «one in, one out» systematiek heeft daarnaast geen disciplinerende werking voor een bredere werking van ex-ante toetsing zoals proportionaliteit omdat het slechts toeziet op de regeldrukkosten.

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 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 toezichthouder gereed?

Zie het antwoord hiervoor inzake de beantwoording van het IAK.

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?

ATR is in een relatief vroege fase van het wetgevingsproces gepositioneerd. Uit een evaluatie van de voorganger Actal en de recente evaluatie

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

van ATR door Berenschot blijkt dat een belangrijk deel van de adviezen worden overgenomen. Daarmee lijkt de slagkracht voldoende.

Wat betreft werkdruk viel de afgelopen jaren op dat er een steeds groter aantal wetgevingsdossiers per jaar werd aangeboden. Desalniettemin bleek ATR door een afweging te maken tussen formele adviezen (uitgebreid rapport) en «ambtelijke afdoening» voldoende tijd te hebben om de ontwikkelingen rond regeldruk te monitoren en onderzoeken te initiëren en af te wikkelen.

Voor het voortvarend oppakken van bestaande regelgeving is bij de opzet van ATR juist besloten dat ATR zich focust op voorgenomen regelgeving vanwege de geringe kwaliteit en de beperkte impact die de adviezen over bestaande regelgeving van de voorganger Actal hadden. Deze taak is uitdrukkelijk opgedragen aan de Strategische commissie betere regelgeving bedrijven (Commissie van Straalen). Het is niet aan te geven wat een uitbreiding van ATR met de taken voor de aanpak van bestaande regelgeving zou betekenen omdat dat afhankelijk is van de taakopvatting en de selectiviteit van de onderwerpkeuze.

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?

Inzake de Comptabiliteitswet: Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de toepassing van art. 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW) en heeft u in het Focusonderwerp van het Financieel Jaarverslag Rijk 2020 geïnformeerd over de mate van toepassing. Die toepassing zal onder andere verbeteren doordat in het IAK de eisen uit dit artikel (onder andere onderbouwing van doeltreffendheid en doelmatigheid) centraal gepositioneerd zullen worden.

Inzake de overige vragen over het IAK: zie het antwoord hiervoor inzake de beantwoording van het IAK.

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?

ATR is opgezet ter bewaking van regeldruk bij voorgenomen regelgeving. Uit de recente evaluatie blijkt dat zowel externen als departementen de indruk hebben dat dat aspect goed wordt uitgevoerd. Het is het meest

logisch als de opvolger van ATR zich ook blijft focussen op dat aspect en geen extra taken buiten het brede domein van regeldruk gaat bekleden. De OESO heeft juist aangegeven dat door de gerichte aandacht voor regeldruk de borging via ATR goed geregeld is. Het IAK ziet toe op de integraliteit van de effectbeschrijving. Het IAK wordt momenteel herzien en onder meer beter vormgegeven. In de herziening wordt ook toezicht en handhaving meegenomen.

Betere en overzichtelijkere resultaten van effecttoetsing kunnen worden geborgd door in de toelichting tot een meer uniforme wijze van vermelding te komen over hoe de adviezen zijn verwerkt. Bij de mogelijke inzet van planbureaus acht ik proportionaliteit van groot belang. Een dergelijke inzet voor inschattingen vind ik alleen op zijn plaats bij (zeer) omvangrijke wetten en stelselwijzigingen.

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 MKB-toets is bedoeld om problemen qua uitvoerbaarheid voor het MKB te voorkomen. De toets vindt vroeg plaats in het wetgevingstraject, gewoonlijk voorafgaand aan de internetconsultatie. In een enkel geval vindt de toets plaats tijdens of na de internetconsultatie. Op dit moment vindt een evaluatie van de MKB-toets plaats, deze is bij de uitrol daarvan aan de Kamer toegezegd.

In deze evaluatie zal onder andere aandacht worden besteed aan de werkwijze bij departementen en het moment waarop dossiers geselecteerd worden voor een toets en hoe dit verder verbeterd kan worden. Departementen kunnen er nu al voor kiezen om intermediairs en specialisten uit te nodigen voor het panelgesprek naast de MKB-ondernemers. Een andere optie tot verbreding van de MKB-toets betreft de toepassing bij initiatiefvoorstellen.

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?

Inzake acties inzake adviespunten. Zie het antwoord op de vraag hierboven inzake Impact Assessments.

Het verder onder de aandacht brengen van pre-consultatiemogelijkheden wordt door ATR uitgewerkt in overleg met de verschillende departementen. Er zal een communicatietraject worden opgezet binnen de departementen. De invulling zal echter variëren per departement.

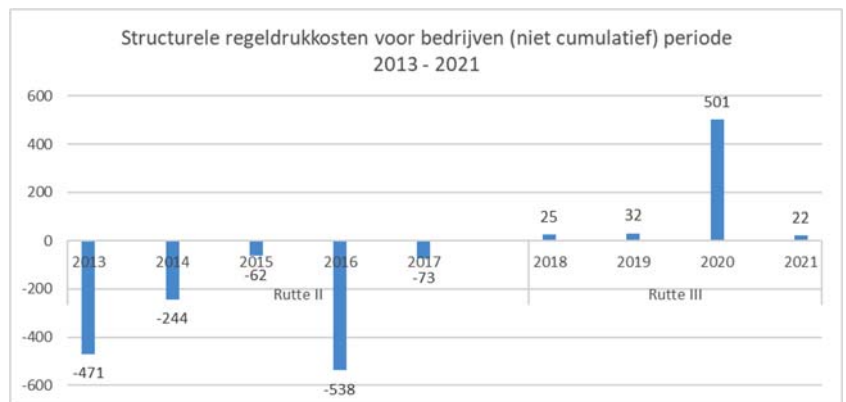
Bij het antwoord op de bovenstaande vraag inzake Impact Assessments is reeds opgemerkt dat door een duidelijker en meer uniforme verwerking van de adviezen van ATR in de memorie van toelichting, duidelijker zal worden welke invloed ATR heeft gehad op de regelgeving.

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?

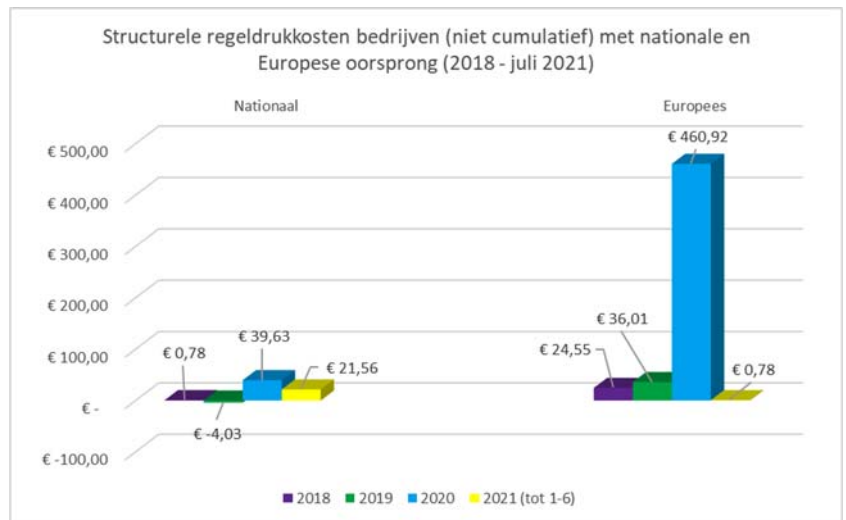
Voorop gesteld moet worden dat ATR deze cijfers baseert op voorgenomen regelgeving die door de ministeries in dat jaar aan ATR zijn voorgelegd. Dat wil niet zeggen dat de regeldruk voor het bedrijfsleven in dat jaar daadwerkelijk met deze bedragen is toegenomen. Er is pas sprake van regeldruk op het moment dat regelgeving daadwerkelijk in werking is getreden. Dat kan dus een jaar, soms wel twee jaar later zijn dan het ATR-advies. ATR beoordeelt regelgeving die bovendien vaak daarna nog wordt aangepast en dus andere regeldrukkosten met zich mee kan brengen. Dat maakt dat door de ATR genoemde cijfers geen weerspiegeling zijn van de feitelijke regeldrukontwikkeling. Een goed voorbeeld hiervan is de Uitvoeringsregeling Baangerelateerde investeringskorting (BIK). ATR had de verwachte regeldrukeffecten van deze regeling (€ 65 miljoen) meegenomen in de cijfers over de regeldrukontwikkeling in 2020, aangezien de conceptregeling in dat jaar aan ATR is voorgelegd. De feitelijke regeldruk van de BIK zou echter pas in 2021 ontstaan omdat de regeling op 1-1-2021 in werking is getreden. Bovendien is recentelijk besloten de regeling in te trekken.

Om de feitelijke regeldrukontwikkeling goed in kaart te kunnen brengen wordt altijd gekeken naar de regeldruk van nieuwe regelgeving die in een bepaalde periode daadwerkelijk in werking is getreden. De focus ligt daarbij op de structurele regeldrukkosten omdat bedrijven hier jaarlijks last van hebben. De cijfers over de ontwikkeling van de structurele regeldrukkosten van de kabinetten Rutte II en III zijn onderling echter niet goed vergelijkbaar. Omdat in het kabinet Rutte II een kwantitatieve reductiedoelstelling werd gehanteerd, werd namelijk niet alleen gekeken naar de regeldruk die werd veroorzaakt door nieuwe wetgeving, maar ook naar het resultaat van de inspanningen van het kabinet (zoals digitaliseringstrajecten of verbetering van de dienstverlening) om de structurele regeldrukkosten van bestaande regelgeving te laten afnemen. Omdat het kabinet Rutte III geen reductiedoelstelling had zijn de reducties die voortvloeien uit digitaliseringstrajecten en verbetering van de dienstverlening niet meer systematisch bijgehouden en kunnen we dus alleen een beeld geven van de structurele regeldrukkosten van wetgeving die daadwerkelijk in werking is getreden.

In onderstaande tabel treft u een weergave van de jaarlijkse regeldrukkosten voor bedrijven (niet cumulatief) voor de kabinetten Rutte II en III.



Wanneer we verder inzoomen op de structurele regeldrukkosten in de periode Rutte III kan een nadere uitsplitsing worden gemaakt naar regeldrukkosten die voortvloeien uit nationale regelgeving en regeldrukkosten die het gevolg zijn van Europese regelgeving.



Wat daarbij opvalt is dat in de periode 2018 – juli 2021 90% van de structurele regeldrukverandering het gevolg is van EU-implementaties.



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?

Door verschillende organisaties, waaronder MKB-Nederland, wordt de suggestie gewekt dat er in het verleden een directe relatie zou zijn gelegd tussen feitelijke financiële uitgaven van departementen en de ontwikkeling van regeldrukkosten. Deze relatie is in het verleden nooit zo direct gelegd. Het koppelen van een kwantitatieve reductiedoelstelling aan de begrotingscyclus heeft nooit gediend als instrument om departementen te sanctioneren bij niet behaalde reducties.

Deze systematiek had – toen het onderwerp regeldruk onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën viel – voornamelijk als doel om bij departementen een systematische rapportage over regeldruk te stimuleren. In die periode werd gewerkt met departementale reductiedoelstellingen en daarbij ging het vooral om tot een structurele verantwoordingsprocedure te komen waarbij departementen beter inzage gaven in de door hen veroorzaakte regeldrukkosten en de eventueel behaalde reducties.

Het zou oneigenlijk zijn om prognoses van mogelijke reducties te koppelen aan feitelijke financiële uitgaven. De regeldrukberekeningen die worden gemaakt proberen altijd de mogelijke effecten voor de doelgroepen van de betreffende regelgeving in beeld te brengen. Het gaat dan om (soms grove) inschattingen van tijdsbesteding omgezet in kosten die dienen om bewustwording van de (mogelijke) effecten van de regelgeving te realiseren en ter ondersteuning van de besluitvorming daarover.

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 gewesten, 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?

Deze constatering neemt het kabinet serieus. In het kader van werkbaarheid heeft dit kabinet dan ook ingezet op de MKB-toets, om dergelijke herzieningen te vermijden. Als er al in een zeer vroeg stadium rekening kan worden gehouden met de werkbaarheid, vermijdt dit ingrijpende wijzigingen in een latere fase en een kans op wijzigingen door een volgend kabinet.

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?

Deze informatie wordt al ontsloten via Overheid.nl. Overheid.nl geeft de mogelijkheid om te zoeken naar publicaties omtrent onder meer wet- en regelgeving, rechtspraak, besluitvorming, consultatie, bekendmaking en uitvoering. Onderdeel hiervan is bijvoorbeeld de Wettenbank. Via de Wettenbank is zowel nationale als lokale regelgeving doorzoekbaar gemaakt. Op www.wetten.overheid.nl kan uitgebreid gezocht worden in nationale wetten, AMvB's en ministeriele regelingen. Daarbij bestaat

onder andere de mogelijkheid te selecteren op ministeries, thema's, rechtsgebieden en jaar. Ook gemeenten, provincies en waterschappen zijn verplicht om hun regelingen via Overheid.nl beschikbaar te stellen. Op www.overheid.nl/lokale-wet-en-regelgeving kan lokale regelgeving doorzocht worden. Ook daarvoor zijn uitgebreide selectiemogelijkheden beschikbaar, zoals zoeken op postcode, gemeente, provincie of waterschap.

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?

Nederland hanteert het beginsel van de lastenluwe interpretatie van EU regelgeving. Dit beginsel is beschreven in de «Aanwijzingen voor de Regelgeving», het kader in acht moet worden genomen bij het opstellen van regelgeving. Meer specifiek staat in aanwijzing 9.5 dat «bij implementatie wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven».

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?

Beide zijn onafhankelijke adviesorganen voor het kabinet. ATR toetst voorgenomen regelgeving op regeldruk en de Strategische commissie betere regelgeving bedrijven richt zich op knelpunten in reeds bestaande en van kracht zijnde regelgeving. De adviezen en resultaten zijn steeds opgenomen in de Voortgangsrapportages van het programma betere regelgeving en dienstverlening van het kabinet. De adviezen van de strategische commissie betere regelgeving bedrijven zijn te vinden op: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regeldruk/regeldruk-bij-ondernemers/strategische-commissie-betere-regelgeving-bedrijven

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

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?

Mede naar aanleiding van ATR-adviezen en consultaties wordt voorgenomen regelgeving vaak al ingrijpend aangepast door departementen. Dit geldt des te sterker bij een negatief advies, dat wordt door departementen meestal serieus opgepakt. EZK ziet de (meestal aangepaste) regelgeving voordat deze naar voorportalen gaat. Indien er aanleiding wordt gezien, vinden er alsnog interventies plaats als de regelgeving niet (adequaat) is aangepast. In sommige gevallen leidt dit ook tot interventies op politiek niveau. Het aantal interventies wordt niet bijgehouden.

De doelmatigheid en functie: ATR is recentelijk geëvalueerd door Bureau Berenschot. Deze spreekt van «een geoliede organisatie». Ook stelt zij dat de beschikbare capaciteit volstaat om te adviseren bij voorgenomen regelgeving.

Inzake de voor- en nadelen van het onderbrengen van het dossier regeldrukvermindering bij de Minister van Financiën: Zie het antwoord op de vraag hierover van het CDA.

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.

Deze stelling onderschrijf ik niet. Ik zie dat ook bij sectoren die als overheidsvoorziening worden gezien waar ondernemingen actief in zijn die winstmaximalisatie als doel hebben, onder invloed van regelgeving de publieke belangen voldoende kunnen worden geborgd.

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 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.

Ik heb mij de laatste jaren vooral gericht op de regeldrukvermindering voor ondernemers omdat dit aspect direct raakt aan de beleidsmissie van EZK en daarom van oudsher een aandachtspunt is van dit departement. Wellicht is de aandacht voor de regeldruk voor burgers en professionals een aantal jaren minder prominent geweest maar dit is de afgelopen jaren wel weer opgepakt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit heeft er onder andere toe geleid dat er meer aandacht is gekomen voor de begrijpelijkheid van regelgeving o.a. door de doenvermogenstoets voor burgers. Voor ondernemers kennen we de MKB-toets die ook beoogt de werkbaarheid en de begrijpelijkheid van regels te verbeteren. Het is van wezenlijk belang om dergelijke instrumenten breed in te zetten om zo de kloof tussen beleid en samenleving te overbruggen en ongewilde effecten van regels tegen te gaan.

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 ondui-

delijk 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?

Inzake de beantwoording van het IAK: Zie de antwoorden bij de vragen van D66 en CDA inzake het beantwoorden van de vragen van het IAK. Een mogelijke uitbreiding van de rol van de ATR zal onderdeel zijn van de verkenning naar opties qua (extern) toezicht in het kader van de herziening van het IAK. Een besluit hierover wordt aan het nieuwe kabinet overgelaten. Daarbij zal ook de motie van de leden Klaver en Ploumen inzake een nieuwe bestuurscultuur worden betrokken (Kamerstuk 28 362, nr. 44).

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?

Een kwantitatieve doelstelling heeft in het verleden zeker een bijdrage gehad in het terugdringen van de regeldrukkosten, maar liep in de praktijk steeds meer tegen beperkingen aan. Ondernemers herkenden zich nauwelijks in de cijfers van de behaalde reducties omdat deze niet als merkbaar werden ervaren. Bovendien werd door ondernemers aangegeven dat niet zozeer de kosten als wel de werkbaarheid en de begrijpelijkheid van regelgeving het grootste probleem vormen. Met de huidige regeldrukaanpak is dan ook bewust verder gekeken dan alleen naar macrogegevens over vooraf ingeschatte regeldrukkosten.

De invoering van een kwantitatieve reductiedoelstelling zou een terugkeer betekenen naar een in mijn ogen eenzijdige focus op de ontwikkeling van de regeldrukkosten op macroniveau. Zoals ATR terecht constateerde in haar jaarverslag over 2019 en 2020 heeft een focus op de kosten alleen toegevoegde waarde als ook de baten van regelgeving op een systematische manier daarbij in beeld worden gebracht. Alleen dan kan de maatschappelijke meerwaarde van regelgeving worden bepaald en is een oordeel mogelijk over de proportionaliteit van de regeldrukkosten die met die regelgeving gepaard gaan. Tot zover is er echter nog geen werkbare standaardmethodiek voorhanden om baten systematisch in beeld te brengen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Groenlinks-fractie

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 gerichter 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 onwerkbare complexiteit op systeemniveau?

Aan complexe beleidsopgaven liggen vaak complexe en ongestructureerde problemen ten grondslag. Complexe problemen hebben vaak betrekking op meerdere domeinen (bijvoorbeeld sociaal, economisch, ecologisch). Daarnaast zijn er veel actoren bij zowel de oorzaak als de aanpak van deze problemen betrokken zoals overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Bij de aanpak van complexe problemen zijn zowel het maken van passende regelgeving als het toezicht op de naleving ervan grote uitdagingen. Een veelheid aan belangen botst daarbij met een veelheid aan verantwoordelijke partijen. Data-gedreven beleid kan een antwoord zijn op deze complexiteit. De kennis en inzichten die grote hoeveelheden data verschaffen kunnen zowel als uitgangspunt voor beleid genomen worden als voor de vroege en/of voortijdige signalering van problemen bij de uitvoering ervan gebruikt worden. Het risico hierbij is echter dat data een versimpelde en contextloze weergave van de werkelijkheid weergeven, die nuance en tegengeluid mist. Bovendien lossen data de complexiteit van de wetgeving zelf niet op. Het resultaat is dat wetgeving in sommige gevallen ingewikkeld blijft voor burgers, bedrijven en instellingen.

Waar in mijn ogen meer behoefte aan is, is meer kennis en data van de belevingswereld van de doelgroepen, burgers, bedrijven en instellingen die door de verplichtingen uit wet- en regelgeving worden geraakt. Op basis van die kennis moet beleid en uitvoering tussentijds kunnen worden bijgestuurd in plaats van op basis van traditionele ex-post evaluaties. We zullen dus nog vaker het gesprek aan moeten gaan met alle betrokken partijen, niet alleen bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving, maar zeker ook over de uitvoering van bestaande regelgeving. In dat kader kan gedacht worden aan een soort check op regelgeving die een jaar na inwerkingtreding standaard wordt uitgevoerd. In de check wordt dan samen met de betreffende doelgroepen gezocht naar oplossingen om bestaande verplichtingen werkbaarder te maken. Daarbij wordt nadrukkelijk ook gekeken naar problemen in de uitvoering en handhaving, bijvoorbeeld de door ondernemers ervaren regeldruk als gevolg van beleidsregels.

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?

Zie het antwoord bij de vraag van het CDA inzake het beantwoorden van IAK-vragen

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?

Op dit moment loopt de herziening van het IAK onder leiding van het Ministerie van J&V, dat eindverantwoordelijk is voor het instrument IAK. De herziening heeft tot doel het toepassen van het IAK en de kwaliteitseisen daarin te verbeteren. Bij de herziening wordt een aantal aanbevelingen van de OESO gevolgd. Zo adviseerde de OESO om het IAK te herzien en niet geheel opnieuw te ontwerpen. Andere adviezen worden momenteel onderzocht, waaronder de optie van een externe toezichthouder met alle voor- en nadelen van dien en het consequent aandacht besteden aan de economische, milieugerelateerde en sociale gevolgen.

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?

Zie de antwoorden bij de vraag van de VVD inzake het mandaat van ATR en de vraag van het CDA inzake verantwoordelijkheid voor het IAK.