

Vergaderjaar 2023–2024

36 450

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 maart 2024

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. Algemeen deel

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor het toesturen van het wetsvoorstel Regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk). Deze leden hebben daarover de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de NSC-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het terugdringen en voorkomen van regeldruk heeft voor deze leden hoge prioriteit en daarom steunen zij de permanente instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (het Adviescollege). Deze leden hebben nog wel een aantal vragen over hoe het Adviescollege het meest effectief kan worden ingezet.

De leden van de SGP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben daarover nog enkele vragen. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie constateren dat regeldruk één van de grootste problemen is waar ondernemers tegenaan lopen. Veel regels zijn immers complex en de continue stapeling helpt daar ook niet bij. Deze leden constateren ook dat ondernemers steeds meer externe deskundigen moeten inhuren om aan complexe verplichtingen te kunnen voldoen. Deze leden zijn voorts van mening dat het adviescollege een belangrijke rol heeft in het toetsen of de regeldruk goed in kaart is gebracht. Zij vinden het goed dat het Adviescollege een permanente status krijgt en het mandaat wordt verruimd, mede omdat veel regeldruk uit Europa komt. Zij zijn echter van mening dat het mandaat voor het Adviescollege nog altijd te beperkt is om het werk goed te kunnen doen.

De leden van de NSC-fractie zijn van mening dat het na meer dan 20 jaar van tijdelijk advies, belangrijk is dat er een permanent college wordt ingericht voor advisering over regeldruk. Het is teleurstellend om te constateren dat zoveel jaren van advisering niet heeft geleid tot het beheersen van de regeldruk voor burgers, bedrijven en non-profit organisaties. Integendeel, veel regels zijn zo complex geworden dat een deel van de samenleving is afgehaakt. Daarom bevat de inbreng van deze leden een aantal vragen aan de regering om vast te stellen hoe het beter kan en beter moet.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van VVD, NSC, BBB, CDA, ChristenUnie en SGP over het bovengenoemde wetsvoorstel in het verslag. Graag ga ik in deze nota, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op deze vragen in. Ik hoop dat de beantwoording zal bijdragen aan een voorspoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel. Het huidige college is een tijdelijk college dat is ingesteld tot 1 december 2024.¹ Om continuïteit en adequate opvolging te waarborgen is het belangrijk en urgent dat uiterlijk per 1 december 2024 wordt voorzien in de wettelijke instelling van het nieuwe college. Zo kan het tijdelijke college soepel overgaan in het nieuw college.

1

De leden van de CDA-fractie zijn fundamenteel op het standpunt gesteld dat bij voorgenomen wet- en regelgeving altijd eerst de principiële vraag moet worden gesteld wat de nut en noodzaak is van een nieuwe regel en ook of het beleidsdoel kan worden behaald op een andere manier dan met nieuwe regelgeving. Deze leden vragen of de regering deze mening deelt en zo ja, of hier voldoende aandacht voor is zo vroeg mogelijk in het proces van nieuwe regelgeving.

Antwoord

De regering deelt de opvatting dat pas tot regelgeving moet worden besloten als de noodzaak daarvan is komen vast te staan. Dit is ook (dwingend) verankerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 2.2 Noodzaak van regelgeving). Bij deze aanwijzing is ook aangegeven dat regelgeving noodzakelijk wordt geacht indien aannemelijk is dat het concrete voorstel een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving. Verder is sinds maart vorig jaar het Beleidskompas uitgangspunt bij de beleidsvoorbereiding van het kabinet.² Het Beleidskompas bevat vijf stappen om beleid te ontwikkelen. Nadat het probleem en het beoogde doel in beeld zijn gebracht, komt de vraag aan de orde welke opties er zijn

¹ Instellingsbesluit Adviescollege toetsing regeldruk, Stcrt. 2023, 3251.

² Kamerstuk 36 410 VI, nr. 26.

om dat doel te realiseren. Daarbij wordt in beeld gebracht welk beleidsinstrument het beste is in termen van de gevolgen, doelmatigheid, doeltreffendheid, proportionaliteit en het beschermen van publieke waarden. Daarbij wordt ook bekeken of instrumenten als communicatie, financiële ondersteuning of zelfregulering geschikt zijn om het beoogde doel te behalen. Wat de juridische instrumenten betreft, wordt niet alleen naar regelgeving gekeken, maar ook naar de mogelijkheid van onder andere convenanten of beleidsregels.

2

In het verlengde hiervan vragen deze leden hoe de regering de rol van het Adviescollege beziet als het gaat om het doen van voorstellen voor alternatieven voor extra regeldruk. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat zo'n rol meerwaarde heeft voor de kwaliteit van wet- en regelgeving.

Antwoord

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) beoordeelt de aanpak van voorstellen voor regelgeving en toetst daarbij ook of er alternatieven zijn meegenomen en op welke wijze. ATR adviseert over voorstellen, maar het is niet zijn taak om zelf beleidsvoorstellen te doen. Indien er geen alternatieven zijn meegenomen, komt het wel voor dat ATR een suggestie doet.

3

Deze leden vragen of het wetsvoorstel het Adviescollege hiervoor voldoende ruimte biedt, naast de taken van het Adviescollege om regeldruk inzichtelijk te maken en te adviseren over onder andere werkbaarheid.

Antwoord

Zoals in het antwoord op vraag 2 is gesteld, kan ATR adviezen geven waarbij er ook wordt gekeken naar de gevolgde methodiek en de overwogen alternatieven, in het kader van de beoordeling op regeldruk-effecten.

De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven het doel dat het wetsvoorstel beoogt, namelijk om een permanent 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.

2. Noodzaak voor dit wetsvoorstel

4

De leden van de VVD-fractie lezen dat het ministerie de adviezen van het Adviescollege naast zich neer kan leggen. Deze leden zijn van mening dat het mandaat te vrijblijvend is. Kan de regering uitleggen wat het nut is van het Adviescollege als het ministerie adviezen naast zich neer kan leggen?

Antwoord

Vooropgesteld zij dat het niet aan de orde is dat een Minister adviezen van ATR naast zich neer kan leggen. Het doel van advisering door ATR is dat de wetgever, de regering en de Staten-Generaal tezamen, in staat is een goed onderbouwde afweging te maken inzake voorgenomen wetgeving, waarbij onnodige regeldruk wordt voorkomen. Daarom moet in de toelichting bij het ontwerp van een wetsvoorstel, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling per adviespunt verantwoord worden op

welke wijze rekening is gehouden met het advies. Daarbij zal het advies worden afgewogen tegen andere belangen, zoals uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, en andere adviezen. Uiteindelijk is de verwerking van het advies daarmee een politieke afweging. Zowel het advies als de toelichting worden openbaar en zijn dus voor eenieder navolgbaar. De leden van de Staten-Generaal kunnen dus ook vragen stellen over de wijze waarop al dan niet tegemoet is gekomen aan het advies. Overigens geldt hetzelfde voor de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State over ontwerpen voor wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur: ook daar moet de regering (in dat geval in een nader rapport) ingaan op de opmerkingen van de Afdeling advisering, waarbij gemotiveerd wordt hoe het advies is verwerkt, en uiteraard ook kan worden uitgelegd waarom bepaalde adviespunten niet zijn gevolgd.

2.1 Voorgeschiedenis en probleembeschrijving

5, 6 en 7

De leden van de VVD-fractie lezen dat de 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. Is de regering van mening dat er voldoende aandacht is gekomen bij de beleidsafdelingen van het Rijk? Zo ja, zijn er concrete resultaten bereikt nadat er meer aandacht is gekomen bij het Rijk? Is de regering van mening dat deze concrete resultaten voldoende zijn?

Antwoord

Er is meer aandacht gekomen voor regeldruk en werkbaarheid van voorgenomen regelgeving, maar nog niet in voldoende mate. Juist omdat internalisering van de aandacht voor regeldruk bij de ministeries onvoldoende heeft plaatsgevonden, wordt voorgesteld ATR voor onbepaalde tijd in te stellen.³

8 en 9

De leden van de VVD-fractie vernemen dat het Adviescollege in 2021 bij de dossiers met aanzienlijke regeldruk in ruim 80 procent van de gevallen een opmerking heeft gemaakt over de kwaliteit van de berekening van de regeldrukeffecten. Heeft de regering in al deze gevallen de opmerkingen verwerkt? Zo nee, waarom heeft de regering deze opmerkingen niet opgevolgd?

Antwoord

Circa 75% van de adviespunten wordt opgevolgd. Als de adviespunten gaan over de berekening van de regeldrukkosten, worden die bijna altijd opgevolgd. Dit blijkt uit een rapport van Berenschot waarin ze het bestaande ATR hebben geëvalueerd.⁴

10

Kan de regering concrete voorbeelden noemen van opmerkingen van het adviescollege die niet verwerkt zijn in het uiteindelijke wetsvoorstel?

Antwoord

Soms wordt een advies gegeven dat wegens de politieke context niet uitvoerbaar is. In dergelijke gevallen worden adviespunten niet allemaal uitgevoerd. Dit is vaak te wijten aan maatschappelijke of internationale akkoorden. In dergelijke gevallen is de betrokken Minister van mening dat

³ Zie paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, Kamerstuk 36 450, nr. 3.

⁴ Zie pagina 19 en 20 van het Eindrapport, Eindrapport-Evaluatie-ATR-9-7-2020-def.pdf (atr-regeldruk.nl).

nut en noodzaak niet aangetoond hoeft te worden omdat het een politieke afspraak betreft die slechts uitgevoerd diende te worden. Dit speelt vooral bij de maatschappelijke akkoorden waar reeds besluiten op middel- in plaats van doelniveau zijn opgenomen. Hierdoor wordt in de uitwerking weinig of geen keuzevrijheid gelaten wat de aard en de vorm van de regelgeving betreft.

11

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Adviescollege aan bijna de helft van de dossiers met aanzienlijke regeldruk een negatieve beoordeling heeft gegeven omdat er grote tekortkomingen werden geconstateerd. Deze leden vragen welke concrete stappen er door het Rijk worden genomen wanneer een dossier met aanzienlijke regeldruk een negatieve beoordeling krijgt.

Antwoord

In dergelijke gevallen wordt veelal de opzet en de onderbouwing van het voorstel door het eerstverantwoordelijk ministerie opnieuw bezien en zo nodig wordt er door de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in de ministerraad of onderraad of door ambtenaren van EZK voorafgaand daaraan geïntervenieerd ter mogelijke correctie. Daarbij past wel de kanttekening dat er andere belangen kunnen zijn dan regeldruk (zoals uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, urgentie van een probleem waar voorlopig geen andere oplossing voor is) die ertoe kunnen leiden dat regelgeving ondanks een negatieve beoordeling door ATR wordt doorgezet. Die keuze moet wel transparant worden gemaakt en is uiteraard ook ter verdere beoordeling van uw Kamer als het om een wetsvoorstel gaat.

12

De leden van de VVD-fractie vernemen uit een studie van Sira⁵ dat 67% van de adviespunten van het Adviescollege Toetsing Regeldruk wordt opgevolgd. Waarom volgt de regering niet alle adviespunten van het ATR op?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 11.

13

Kan de regering concrete voorbeelden noemen van adviespunten die niet zijn opgevolgd?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 10.

14

De leden van de NSC-fractie hebben ervan kennisgenomen dat er al sinds het jaar 2000 advies gegeven wordt over regeldruk. Kennelijk vinden we regeldruk al meer dan 20 jaar een aandachtspunt, maar is het onder controle krijgen ervan buitengewoon moeilijk. Om de huidige status goed in beeld te krijgen, willen we de regering vragen om een nulmeting. Dan hebben we het in eerste instantie over de inhoud: op welke beleids-terreinen wordt de regeldruk als het hoogst ervaren? En welke wetten dragen daar het meeste aan bij? Daarnaast is ook het proces belangrijk:

⁵ Sira (2021) Opvolging ATR-adviezen, onderzoek naar de opvolging van ATR-adviezen door departementen in de periode 2017 t/m 2020.

wat is de status van de aandachtspunten uit de evaluatie van Berenschot uit 2020?

Antwoord

Om de terreinen en onderwerpen die de hoogste ervaren regeldruk genereren in beeld te krijgen hebben we het «MKB-indicatorbedrijven onderzoek»⁶ laten uitvoeren. Hierbij is bij een aantal sectoren bij voorbeeldbedrijven in kaart gebracht welke regeldruk men ervaart en wat de achtergrond daarvan is. Dit onderzoek heeft een duidelijk beeld gecreëerd over waar en in welke sectoren regeldruk het meest knelt. Hiermee heb ik naar mijn mening voldoende informatie over de huidige status van de regeldruk om een effectieve aanpak mogelijk te maken. Een nulmeting van alle bestaande regeldruk(kosten) zoals voorgesteld door de leden van de NSC-fractie zou weinig meerwaarde bieden en is bovendien zeer bewerkelijk zowel in kosten als in tijd. En is daarmee noch doelmatig noch doeltreffend.

Ten aanzien van de aanbevelingen van Berenschot⁷ geldt dat de aanbeveling voor een betere verantwoording is opgevolgd en hiermee ook de monitoring eenvoudiger is. Hiervoor is een handreiking opgesteld die bepaalt dat ministeries in de toelichting bij voorgestelde regelgeving moeten aangeven wat met de adviespunten van ATR is gedaan. Daarnaast is aandacht gevraagd voor de zogenaamde preconsultatie door ministeries. Verder bevat artikel 8 van het wetsvoorstel de grondslag om in een ministeriële regeling de termijnen vast te stellen waarbinnen advies moet worden gevraagd en uitgebracht. Tenslotte is door onder meer ATR zelf in de Kamer aandacht gevraagd voor een beter gebruik van zijn adviezen.

15

Vervolgens vinden de leden van de NSC-fractie het belangrijk om te onderzoeken wat er beter kan. «Als je doet wat je deed, dan krijg je wat je kreeg» (Einstein). We willen de regering vragen naar haar visie hierop.

Antwoord

Het kabinet is voortdurend op zoek naar methoden om voorgenomen regelgeving te verbeteren. Het kabinet heeft stappen gezet voor een brede aanpak van regeldruk als gevolg van voorgenomen regelgeving. Hier maken het Beleidskompas, de toets door ATR en de MKB-toets deel van uit. De instelling van een Adviescollege toetsing regeldruk bij wet, met een ruimer mandaat dan het huidige ATR, zoals beoogd door het onderhavige wetsvoorstel is weer een nieuwe stap. En wat betreft bestaande regelgeving is het indicatorenonderzoek een nieuwe methode om knelpunten op te sporen en aan te pakken.

16

Waarom hebben de vele adviezen niet geleid tot het gewenste resultaat?

Antwoord

De vele adviezen hebben tot duidelijke verbeteringen van de kwaliteit van regelgeving geleid. Gebleken is dat circa 75% van de adviespunten wordt opgevolgd.⁸ Dit betekent dat, nadat ATR een advies heeft gegeven op een voorstel voor regelgeving, de eindversie in bijna alle gevallen ten aanzien van de adviespunten verbeterd is. De gevolgen voor regeldruk zijn beter

⁶ Kamerstuk 29 515, nr. 488.

⁷ Zie pagina 30 van het Eindrapport, Eindrapport-Evaluatie-ATR-9-7-2020-def.pdf (atr-regeldruk.nl)

⁸ Zie pagina 19 van het Eindrapport, Eindrapport-Evaluatie-ATR-9-7-2020-def.pdf (atr-regeldruk.nl).

uitgeschreven en de onderbouwing van de keuzes in het wetsvoorstel is verbeterd.

17

Als dat niet duidelijk wordt en we daar geen consensus over bereiken, dan zal het resultaat in de toekomst niet beter zijn. Wat gaat deze ATR anders doen dan voorheen?

Antwoord

De instelling voor onbepaalde tijd versterkt de positie van ATR en het wetsvoorstel deelt meer taken toe aan ATR. Daarnaast krijgt ATR meer personeel en budget. Hiermee krijgt ATR meer armslag.

18

En wat zouden de regering en Tweede Kamer anders moeten doen na kennisneming van de adviezen van de nieuwe ATR?

Antwoord

Regeldruk zou een prominentere rol kunnen spelen in de uiteindelijke besluitvorming. Met name als wetgeving het resultaat is van complexe onderhandelingen waarin verschillende belangen en wensen onder één noemer moeten worden gebracht delft de aandacht voor regeldruk het onderspit. Ik denk dat regeldruk een nog explicieter onderdeel van de afweging over een wetsvoorstel moet zijn, zowel in de voorbereidingsfase als bij de schriftelijke en de mondelinge behandeling in uw Kamer. Daar ligt een taak voor regering en Tweede Kamer gezamenlijk. Het ATR-advies kan daarbij uiteraard als basis dienen.

19

De leden van de NSC-fractie zien de complexiteit van de wetgeving steeds verder toenemen. Vooral de afhankelijkheden tussen verschillende delen van wetgeving maken dat burgers onzeker zijn over wat er van hen wordt verwacht. Deelt de regering deze conclusie?

Antwoord

Burgers hebben moeite met de complexiteit die ontstaat door steeds nieuwe regelgeving. Daarom is het primaire doel om regeldruk waar mogelijk te verminderen, ATR heeft hierbij een belangrijke rol. Maar ook het Beleidskompas is een belangrijk instrument om dit te bewerkstelligen, ik verwijs u hiervoor naar de beantwoording van vraag 1. In het Beleidskompas is een steeds terugkerende vraag namelijk wie de belanghebbenden zijn van regelgeving en wordt steeds in kaart gebracht wat de gevolgen voor hen zijn. Tevens wordt in beeld gebracht wat het minst belastend alternatief is waarmee het doel zou kunnen worden gerealiseerd.

20

Ziet zij een rol voor de ATR in het verduidelijken en vereenvoudigen van afhankelijkheden in bestaande regelgeving inclusief hun onderlinge samenhang?

Antwoord

Het is in eerste instantie aan de wetgever zelf om veel beter duidelijk te maken wat er in een specifieke situatie van een burger of bedrijf wordt verwacht. Dat geldt zowel voor de verplichtingen uit individuele wetten als voor de afhankelijkheden met andere regels. ATR heeft de bevoegdheid om de regering te adviseren over knelpunten door regeldrukkeffecten van bestaande regelgeving naar aanleiding van signalen uit de samenleving. Deze bevoegdheid wordt gecontinueerd in het wetsvoorstel (artikel 4, aanhef en onderdeel a). ATR kan gebruik maken van deze

bevoegdheid indien hierdoor geen afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering van zijn kerntaken.

21

Bij de leden van de NSC-fractie bestaat de indruk dat extra regeldruk niet alleen wordt veroorzaakt door regelgeving opgesteld door de regering, maar ook vooral door amendementen en initiatief wetten van de Tweede Kamer. We zouden deze aanname graag getoetst zien. Kan de regering aan de gevraagde nulmeting een kwantitatieve analyse toevoegen, die de rol van zowel de regering als de Tweede Kamer in de besluitvorming duidelijk maakt?

Antwoord

Uit cijfers⁹ blijkt dat de extra regeldrukkosten in de afgelopen kabinetsperiode voor het overgrote deel afkomstig waren uit of gebaseerd waren op Europese regelgeving. De rol van de Tweede Kamer hierin is beperkt. In veel gevallen gaat het om een-op-een-implementatie van Europese regelgeving. Verordeningen bieden vaak geen nationale beleidsruimte. Er is geen aanwijzing dat amendementen een steeds sterker deel van de regeldruk veroorzaken.

22

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een kwantitatieve en/of kwalitatieve beschrijving kan geven van de ontwikkeling van regeldruk in de afgelopen tien jaar en of de regering ook een inschatting kan geven van de ontwikkeling van regeldruk in de toekomst.

Antwoord

Het is niet mogelijk om een overzicht te geven van de ontwikkeling van de regeldrukkosten over de afgelopen tien jaar omdat de definitie van regeldrukkosten in die periode, te weten in 2018, is verruimd, waardoor niet alleen informatieverplichtingen maar ook (overige) nalevingskosten daaronder vallen. Daardoor is een eerlijke vergelijking met de regeldrukkosten van voor 2018 niet mogelijk. Wel hebben we cijfers¹⁰ over de afgelopen zes jaar. Onder de kabinetten Rutte III en IV zijn in de periode 2018–2023 de structurele regeldrukkosten toegenomen met € 730,7 miljoen. Slechts 6% (€ 43,6 miljoen) is het resultaat van nationale regelgeving. Een overgroot deel van de structurele regeldrukkosten, namelijk 94% (€ 687,1 miljoen), is het gevolg van Europese regelgeving. Daarbij wordt aangetekend dat nationale beleidsdoelen ook gedeeltelijk via Europese regelgeving worden gerealiseerd. Het feit dat de kabinetten Rutte III en IV niet langer een kwantitatieve reductiedoelstelling hebben gehanteerd, heeft in de praktijk dus niet tot een enorme toename van de regeldrukkosten als gevolg van nationale regelgeving geleid.

Het is niet mogelijk om een inschatting te geven van de ontwikkeling van de regeldrukkosten in de toekomst. Regeldrukontwikkeling is vooral afhankelijk van de beleidsdoelen van het kabinet en van EU-beleid en EU-regelgeving. Ook is het lastig een inschatting te maken aan de hand van de regelgevingsvoorstellen die ATR in een jaar langs krijgt. Het gaat dan nog om conceptregelgeving, die mede op basis van de adviezen van ATR, maar ook naar aanleiding van bijvoorbeeld de internetconsultatie nog kan wijzigen. Uiteraard volgen we de ontwikkeling van de regeldrukkosten wel; deze wordt ook openbaar via de Regeldrukmonitor.

23

⁹ <https://www.regeldrukmonitor.nl/ontwikkeling-regeldrukkosten/structurele-kosten-2023>.

¹⁰ <https://www.regeldrukmonitor.nl/ontwikkeling-regeldrukkosten/structurele-kosten-periode-2018---2022>

De leden van de SGP-fractie hebben vragen bij het gekozen criterium «ervaren regeldruk». Kan de regering dit criterium nader onderbouwen?

Antwoord

Een aanpak gericht alleen op regeldrukkosten is te beperkt, omdat niet alle regeldruk kwantificeerbaar is. Ervaren regeldruk vormt een aanvulling op de regeldrukkosten, waar bijvoorbeeld werkbaarheid van regelgeving in de praktijk een belangrijk deel van vormt. Gebleken is dat regelingen soms met (objectief gezien) weinig regeldrukkosten veel ervaren regeldruk kunnen opleveren en omgekeerd. Door aandacht voor ervaren regeldruk wordt geprobeerd een completer beeld voor te leggen. Elementen die hier een rol in spelen zijn aansluiting op de bedrijfsprocessen en helderheid creëren in de geformuleerde verplichting.

24

Hoe wil de regering dit in de praktijk gaan toetsen?

Antwoord

Juist bij ervaren regeldruk valt met invoeringstoetsen en de MKB-toets goed te bepalen hoe de doelgroep het ervaart en of dit strookt met de verwachting ten aanzien van de regeldrukkosten en verwachte regeldruk.

25

En waarom is ervoor gekozen minder aandacht te geven aan kwantitatieve aspecten?

Antwoord

In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is wellicht de verkeerde indruk gewekt. Er is niet minder aandacht voor kwantitatieve aspecten van regeldruk. Zo is vorig jaar augustus de Regeldrukmonitor gelanceerd¹¹. De regering heeft er wel voor gekozen om niet uitsluitend aandacht voor de kwantitatieve aspecten te geven, omdat het regeldrukprobleem veel breder dient te worden bekeken. De aanpak richt zich op werkbaarheid, duidelijkheid, vindbaarheid en merkbaarheid.

26

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bij het instellen van het tijdelijke Adviescollege voor de toetsing van regeldruk werd verwacht dat de aandacht voor beperking van regeldruk op den duur voldoende zou worden geïnternaliseerd bij de departementen. Nu concludeert de regering dat de destijds verwachte internalisering niet voldoende heeft plaatsgevonden. Deze leden menen dat, ook bij het instellen van een permanent college, internalisering van de aandacht voor regeldruk bij de departementen alsnog van belang blijft. Deze leden vragen om een reflectie van de Minister hierop.

Antwoord

De regering onderschrijft de noodzaak van het onder de aandacht brengen van regeldruk bij de ministeries. Om dit te bewerkstelligen zijn de afgelopen tijd diverse instrumenten geïntroduceerd. Voorbeelden hiervan zijn het Beleidskompas, de MKB-toets en de doenvermogenstoets. Deze instrumenten dragen bij aan het verkrijgen van aandacht voor regeldruk in het voortraject. Verder is de rol van ATR in de beleidsfase versterkt doordat er meer taken in het wetsvoorstel aan ATR zijn toebedeeld en omdat ATR meer personeel en budget krijgt waardoor er een grotere bekendheid aan ATR, zijn werkwijze en de adviezen kan worden gegeven. Er zal bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voorlichting worden

¹¹ <https://www.regeldrukmonitor.nl/ontwikkeling-regeldrukkosten/structurele-kosten-periode-2018---2022>

gegeven aan de betrokken ambtenaren, om ervoor te zorgen dat zij bij de voorbereiding van regelgeving voldoende aandacht hebben voor regeldrukeffecten en op de hoogte zijn van wijzigingen in de bevoegdheden en werkwijze van ATR.

27

Op welke manieren wil de regering blijven werken aan internalisering van de aandacht voor regeldruk bij de departementen?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vragen 18 en 26. De regering zal het gebruik van deze instrumenten blijven stimuleren.

2.2 Instelling adviescollege voor onbepaalde tijd

28

De leden van de CDA-fractie constateren dat de aandacht voor regeldruk nog steeds niet voldoende is geïnternaliseerd bij de departementen en dat dit de noodzaak van de instelling van het Adviescollege onderstreept. Deze leden delen deze noodzaak, maar vragen zich ook af hoe het komt dat er nog steeds te weinig aandacht is voor regeldruk bij departementen.

Antwoord

Bij de totstandkoming van regelgeving spelen meerdere belangen een rol. Bij de finale besluitvorming prevaleren de inhoudelijke belangen vaak meer dan aspecten gerelateerd aan regeldruk. Dit is vooral het geval wanneer er sprake is van een onderhandelings situatie.

29

Deze leden vragen wat de regering met deze constatering doet, en welke stappen worden gezet om deze aandacht wel van de grond te krijgen.

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vragen 18 en 26.

30

Deze leden vragen ook welke rol het Adviescollege hierin kan spelen. Deze leden ontvangen op deze vragen graag een uitgebreide toelichting. Dit is volgens deze leden des te belangrijker omdat steeds meer regelgeving zijn oorsprong heeft in de EU, en dat het daarom noodzakelijk is dat departementen aandacht hebben voor regeldruk in de voorbereiding van en onderhandeling over EU-voorstellen.

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag. De regering onderschrijft het belang van aandacht voor regeldrukgevolgen van regelgeving uit de EU. Om die reden wordt voorgesteld de taken van ATR uit te breiden met een adviesplicht over ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen (artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van het wetsvoorstel).

31

De leden van de SGP-fractie lezen dat internalisering van de aandacht voor regeldruk onvoldoende heeft plaatsgevonden bij de departementen. In hoeverre blijft dit een doelstelling van kabinetsbeleid, en op welke wijze wordt dit bevorderd?

Antwoord

Voor het antwoord verwijs ik naar het antwoord op de vragen 18 en 26.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Instelling Adviescollege toetsing regeldruk

32

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een overzicht van de verschillen tussen het huidige takenpakket van de ATR en het takenpakket van de ATR zoals dat wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel.

Antwoord

Op hoofdlijnen kan gesteld worden dat het takenpakket van ATR wordt uitgebreid met een adviesplicht voor ATR over ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen en ontwerpbeleidsvisies (op verzoek van het ministerie). De bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag bevat een uitgebreid overzicht van het huidige en het voorgestelde takenpakket van ATR.

3.2 Kerntaken

33

De leden van de VVD-fractie lezen dat er alleen geadviseerd wordt in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. Deze leden vragen waarom er specifiek voor die sectoren gekozen is.

Antwoord

De advisering van ATR over regeldruk voor bedrijven en burgers gaat wel over alle bedrijven en burgers. Alleen voor beroepsbeoefenaren is er een beperking tot de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. Gebleken is dat beroepsbeoefenaren in die sectoren in de praktijk het meeste last hebben van regeldruk. De keuze om deze categorie toe te voegen aan de categorieën bedrijven en burgers is al gemaakt in 2011 in het toenmalige Instellingsbesluit Actal 2011¹² en sindsdien voortgezet. De beoordeling op regeldruk komt daarbij naast uitvoeringstoetsen die (koepelorganisaties van) beroepsbeoefenaren uitvoeren, waarin ook de regeldruk aan de orde kan worden gesteld. In verband daarmee is in de toelichting bij het genoemde instellingsbesluit ook opgenomen dat Actal bij adviezen met betrekking tot professionals aandacht heeft voor mogelijke overlap met uitvoeringstoetsen. ATR hanteert een brede uitleg van de doelgroepen van regeldruk. Zo vallen agrariërs onder de categorie bedrijven en vrijwilligersorganisaties onder de categorie burgers. In de praktijk levert dit geen problemen op.

34

De leden van de VVD-fractie constateren dat een groot deel van de regeldruk uit Europa komt. Deze leden vragen daarom of er niet veel meer focus moet liggen bij nieuwe wetgeving en de daarbij behorende regeldruk vanuit Europa.

Antwoord

Essentieel in de voorgestelde Instellingswet is dat ATR als onderdeel van haar kerntaken adviseert over alle ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen waarvoor het kabinet een beoordeling maakt (een zogenoemd BNC-fiche). Deze taak staat in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van het wetsvoorstel. Ministeries moeten nu al de regeldruk-effecten van voorstellen voor Europese regelgeving voor Nederland in

¹² Besluit van 16 juni 2011, houdende instelling van Actal, adviescollege toetsing regeldruk (Instellingsbesluit Actal 2011) (Stcrt. 2011, 12119).

beeld brengen in een BNC-fiche. In de praktijk worden de nationale regeldrukeffecten van EU-voorstellen echter beperkt uitgewerkt. Nieuw is dat een onafhankelijk adviescollege in de fase waarin het BNC-fiche wordt opgesteld beoordeelt of de regeldrukkosten voldoende inzichtelijk in beeld zijn gebracht of dat een nadere uitwerking is vereist. Het doel van advisering door ATR is dat de regeldrukeffecten van EU-voorstellen tijdig en beter in beeld worden gebracht, zodat die kunnen worden meegenomen bij de bepaling van de positie van Nederland in de onderhandelingen over het EU-voorstel. Verder wordt voorgesteld de adviesplicht over ontwerpen voor nationale regelgeving te continueren (artikel 3, eerste lid, aanhef, onderdelen a en b). Die adviesplicht betreft zowel voorstellen voor nieuwe regelgeving, als voorstellen voor wijziging van bestaande regelgeving.

35

Deze leden lezen dat naast advisering aan de regering, in het voorstel is opgenomen dat het adviescollege de Tweede Kamer op verzoek moet adviseren over initiatiefwetsvoorstellen en amendementen. Zij vragen zich af wat de status zal worden van uitgebrachte adviezen door het adviescollege. Zijn deze adviezen vrijblijvend of bindend?

Antwoord

De adviezen zijn niet bindend. Het doel van advisering door ATR is dat de wetgever in staat is een goed onderbouwde afweging te maken inzake voorgenomen wetgeving, waarbij onnodige regeldruk wordt voorkomen. Dat betekent niet dat een advies over regeldrukeffecten vrijblijvend is: afwijking van een door ATR uitgebracht advies zal gemotiveerd moeten worden in de toelichting bij het ontwerp van een wetsvoorstel, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Ik verwijs voor een uitgebreidere toelichting naar het antwoord op vraag 4.

Vraag 36

De leden van de VVD-fractie lezen dat het naast het verplicht voorleggen van voorgenomen regelgeving voor een beleidsafdeling ook mogelijk is om al in een zeer vroeg stadium contact op te nemen met het Adviescollege teneinde de hoofdlijnen van voorgenomen regelgeving door te spreken, en dat het huidige Adviescollege dergelijke ondersteuning ook kan bieden. Kan de regering inzicht geven in hoe vaak er gebruik is gemaakt van de bevoegdheid van preconsultatie?

Antwoord

Uit het jaarverslag van 2021¹³ blijkt dat ministeries steeds vaker gebruikmaken van preconsultatie van ATR.

37

De leden van de NSC-fractie vinden het belangrijk dat we werk maken van het vereenvoudigen van bestaande wetgeving. Bovendien zit de complexiteit vaak in afhankelijkheden tussen wetgeving. Deze leden zouden daarom de Tweede Kamer de mogelijkheid willen geven om de ATR clusters van wetgeving te laten onderzoeken. Is de regering bereid deze mogelijkheid toe te voegen?

Antwoord

De regering onderschrijft het belang van een aanpak die ziet op het vereenvoudigen van bestaande wetgeving. Er is een set van instrumenten vanuit het Ministerie van EZK die ziet op het rijksbreed wegnemen van belemmeringen van bestaande regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn de

¹³ ATR (2021) Jaarverslag 2021, Kamerstuk 29 515, nr. 463.

life events onderzoeken¹⁴ en het MKB-indicatorbedrijvenonderzoek. In de Voortgangsrapportage Regeldruk heb ik u hierover uitgebreid geïnformeerd.¹⁵ Beide Kamers van de Staten-Generaal kunnen ATR advies vragen over regeldrukeffecten in algemene zin (artikel 3, vierde lid). Een dergelijke adviesvraag kan ook betrekking hebben op clusters van regelgeving. Deze adviestaak behoort tot de kerntaken van ATR. Het voortouw voor het oplossen van de knelpunten ligt bij de beleidsverantwoordelijke ministeries.

38

De leden van de BBB-fractie lezen dat de regering voorstelt om 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, niet mee te nemen in de toetsing. In hoeverre is dit een belemmering in het voorstel om het nieuwe Adviescollege een advies te laten geven op EU-voorstellen die door de Minister zullen worden doorgestuurd?

Antwoord

Dit vormt geen belemmering. De Algemene wet bestuursrecht bevat een 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» (artikel 1:7, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Dit betekent dat er ook een uitzondering geldt voor het aan ATR voorleggen van wet- en regelgeving voor voorgenomen regelgeving die enkel strekt tot implementatie van Europese regelgeving die geen nationale beleidsruimte laat. Deze uitzondering op de adviesplicht geldt dus voor nationale regelgeving die uitvoering geeft aan Europese wetgeving.

Op grond van het voorgestelde artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel c, worden alle ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen, waarvoor een BNC-fiche wordt opgesteld, aan ATR voorgelegd voor een beoordeling. Vanwege de korte termijnen die worden gehanteerd voor het opstellen van BNC-fiches, worden de EU-voorstellen direct na ontvangst aan ATR doorgestuurd, ongeacht of die voorstellen nationale beleidsruimte bieden. Zodra het verantwoordelijke ministerie een inschatting van de effecten voor de regeldruk heeft gemaakt wordt deze ook aan ATR voorgelegd voor advies. De uitzondering op de adviesplicht bij een-op-een implementatie geldt dus pas in een later stadium, na afronding van de Europese onderhandelingen wanneer voorstellen voor de nationale uitvoering van Europese wet- en regelgeving worden gedaan.

39

De leden van de CDA-fractie lezen in het wetsvoorstel dat een voorganger van het Adviescollege zich vooral richtte op de regeldruk voor bedrijven.

Deze leden lezen in de toelichting dat het Adviescollege zich nu richt op de doelgroepen bedrijven, burgers en professionals uit de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid en dat daarmee de meest kwetsbare groepen vertegenwoordigd zijn. Deze leden vragen of dit klopt.

¹⁴ De life-eventsaanpak is een instrument om regeldruk rondom belangrijke gebeurtenissen in het bestaan (cyclus) van een bedrijf te verminderen. Bijvoorbeeld de start van een bedrijf of het aannemen van een eerste werknemer.

¹⁵ Kamerstuk 29 515, nr. 488.

Antwoord

Dit klopt. Ik verwijs verder naar het antwoord op vraag 33.

40

De leden van de CDA-fractie zien nog een andere doelgroep voor wie toenemende regeldruk zeer ingrijpend is, namelijk verenigingen (of vrijwilligersorganisaties) en vrijwilligers. In Nederland gaat het om 145.000 – 368.000 organisaties en bijna zeven miljoen vrijwilligers. Uit een recent rapport van Sira Consulting bleek dat zij in sommige gevallen te maken hebben met meer dan 100 verplichtingen en dat de complexiteit zorgt voor een grote ervaren regeldruk. Deze leden constateren dat deze grote groep vaak vergeten wordt met funeste gevolgen voor de samenleving. Deze leden vragen in hoeverre de regering dit erkent.

Antwoord

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS heeft een coördinerende rol ten aanzien van het landelijke vrijwilligersbeleid) heeft samen met de Minister voor Rechtsbescherming (coördinerend bewindspersoon filantropie) een onderzoek door Sira Consulting laten uitvoeren naar regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen. Hierbij zijn ook de Minister van Financiën en de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst betrokken. De beleidsreactie is samen met het onderzoeksrapport op 19 juni 2023 aan de Kamer gestuurd.¹⁶ Momenteel zijn mijn collega's met de sector in gesprek om gezamenlijk uit te werken hoe opvolging kan worden gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport om de ervaren regeldruk te verminderen.

41

Deze leden vragen of de regering bereid is om het wetsvoorstel zo aan te passen dat vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers expliciet als doelgroep worden toegevoegd, zodat het Adviescollege hier in hun advisering scherp rekening mee kan houden.

Antwoord

ATR moet op grond van het wetsvoorstel ook rekening houden met de regeldrukeffecten voor vrijwilligersorganisaties. ATR beoordeelt voorgenomen wet- en regelgeving conform het toetsingskader zoals is verwoord in artikel 5 van het wetsvoorstel. Daarbij kijkt ATR onder andere of de regeldrukkosten goed in kaart zijn gebracht en of inzichtelijk is gemaakt dat de voorgestelde verplichtingen die regeldruk opleveren in de praktijk voor de desbetreffende doelgroep werkbaar zijn. Zoals uit de begripsomschrijving van regeldrukeffecten in artikel 1 van het wetsvoorstel blijkt, bestaan de doelgroepen waarover ATR adviseert naast bedrijven en professionals uit de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid, ook uit burgers. Recent is – mede naar aanleiding van het onderzoek naar regeldruk bij vrijwilligersorganisaties – in het Handboek Meting Regeldrukkosten (dat is een ambtelijke handleiding die interdepartementaal wordt gebruikt bij de meting van regeldruk) expliciet opgenomen dat onder de doelgroep burgers ook wordt verstaan instellingen zonder winstoogmerk zijnde stichtingen en verenigingen, zoals vrijwilligersorganisaties. ATR toetst in de huidige praktijk al of ministeries de regeldruk conform de voorschriften uit het Handboek voor de beoogde doelgroepen voldoende in kaart brengen. Zoals in de toelichting bij artikel 5 al is aangegeven wordt het gebruik van dit Handboek na de instelling van het nieuwe college gecontinueerd. Het wetsvoorstel hoeft hier dus niet op te worden aangepast.

42

¹⁶ Kamerstuk 29 515, nr. 485.

De leden van de CDA-fractie constateren samen met de regering dat een toenemend deel van de regeldruk ontstaat vanuit EU-regelgeving. Deze leden benadrukken het belang van zo goed mogelijk en zo vroeg mogelijk inzicht in regeldrukeffecten, zodat Nederland er als lidstaat alles aan kan doen om indien nodig bij te sturen. Deze leden vinden het daarom positief dat het Adviescollege de taak krijgt om reeds bij het opstellen van het BNC-fiche te adviseren over regeldrukeffecten. Deze leden vragen of de regering zo vroeg mogelijk contact vanuit departementen met het Adviescollege over EU-regelgeving wil stimuleren.

Antwoord

De regering is inderdaad van plan om vroegtijdig contact vanuit de ministeries met ATR over EU-regelgeving te stimuleren. Om dit mogelijk te maken is in artikel 3, zesde lid, opgenomen dat ministeries bij de voorbereiding van wet- en regelgeving en bij het beoordelen van een ontwerp voor EU-wetgevingshandelingen ATR om ondersteuning kunnen verzoeken bij het in kaart brengen en analyseren van mogelijke regeldrukeffecten (preconsultatie). Ministeries zullen voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet op de hoogte worden gesteld van deze mogelijkheid.

43

De leden van de CDA-fractie vragen verder of er omtrent de advisering over EU-voorstellen alternatieven overwogen zijn. Deze leden denken bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om het Adviescollege alsnog te laten adviseren over één-op-één implementatiewetten, waarbij de nadruk ligt op werkbaarheid in de praktijk.

Antwoord

In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat wettelijke adviesverplichtingen niet gelden indien een voorgenomen besluit uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie (artikel 1:7, eerste lid). Dit betekent dat er ook een uitzondering voor het aan ATR voorleggen van wet- en regelgeving geldt voor een-op-een implementatie van Europese regelgeving.

Vraag 44

Deze leden vragen verder of er mogelijkheden zijn binnen het Adviescollege voor een ander regime ten aanzien van EU-voorstellen waarbij er door het Adviescollege extra wordt meegekeken met departementen bij de voorbereiding.

Ministeries kunnen in een vroeg stadium (zonder formele adviesvraag) ATR om ondersteuning vragen bij het voorbereiden van wet- en regelgeving en bij het beoordelen van een ontwerp van een EU-wetgevingshandeling (artikel 3, zesde lid). ATR kan dus ook ondersteunen bij de bepaling van de verwachte regeldrukkosten van voorgenomen EU-wetgeving. ATR kan bij deze ondersteuning tips en suggesties geven die kunnen worden verwerkt in de positie van Nederland bij Europese onderhandelingen. Dit kan leiden tot een beter onderbouwde positie van Nederland in de onderhandelingen.

45

De leden van de SGP-fractie vragen ¹⁷ een toelichting op de situatie van implementatie van Europese regelgeving die geen ruimte laat bij implementatie voor nationale afwegings- en beleidsruimte. Op welk

¹⁷ In deze zin ontbrak een woord. Dit «vragen» betreft een vermoeden, na ontvangst van opgemaakte verslag wordt dit indien nodig aangepast.

Europees instrument doelt de regering dan? Gaat het hierbij om verordeningen of ook richtlijnen?

Antwoord

Zowel verordeningen als richtlijnen kunnen zeer gedetailleerde voorschriften bevatten die geen nationale beleidsruimte laten.

46

En is de regering het met deze leden eens dat (strikte) implementatie ook gepaard kan gaan met interpretatieverschillen van bijvoorbeeld een Europese richtlijn, en dat het daarom wenselijk is dat het Adviescollege zich daarover kan uitspreken? Graag een reflectie hierop.

Antwoord

Als er beleidsruimte is bij de implementatie van een richtlijn, moet het ontwerp van de nationale regelgeving die de richtlijn implementeert voor advies worden voorgelegd aan ATR.

47

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering voorstelt het Adviescollege in een vroege fase van besluitvorming een rol te geven. Bij BNC-fiche krijgt het adviescollege pas de mogelijkheid te adviseren na ontvangst van beoordeling vanuit het kabinet. Waarom is hier voor gekozen?

Antwoord

Alle ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen waarvoor een BNC-fiche zal worden opgesteld worden aan ATR doorgestuurd. In de fase van de totstandkoming van het BNC-fiche wordt de inschatting van de regeldruk-effecten door het eerstverantwoordelijke ministerie aan ATR gestuurd voor advies (artikel 8, vierde lid).

48

Is ook overwogen de ATR eerder in het proces een rol te geven, bijvoorbeeld als input voor de eerste beoordeling van het kabinet?

Antwoord

ATR wordt betrokken in de fase van het opstellen van het BNC-fiche. Het advies van ATR kan daarom worden meegewogen voordat het kabinet het BNC-fiche vaststelt.

49

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering alleen de Commissievoorstellen ter toetsing worden voorgelegd aan het ATR die zijn voorzien van een BNC-fiche, terwijl er veel meer Commissievoorstellen zijn. Waarom wordt niet de ruimte geboden aan ATR om hierin zelf een afweging te maken?

Antwoord

In beginsel worden over alle voorstellen van de Commissie waarin nieuw beleid wordt aangekondigd, fiches opgesteld. Bij uitzondering wordt geen fiche opgesteld, bijvoorbeeld omdat het gaat om een rapportage, een technische aanpassing van bestaande regelgeving of om codificaties van bestaande regelgeving. In dit soort gevallen is er vrijwel nooit sprake van (significante) regeldrukgevolgen. Vanwege deze uitgangspunten is ervoor gekozen dat ATR adviseert bij de voorstellen waarop BNC-fiches worden geschreven, omdat er een aanleiding is om aan te nemen dat de voorstellen waarop in beginsel geen BNC-fiches worden geschreven, ook geen substantiële (regeldruk)gevolgen voor Nederland zullen hebben en het derhalve niet nodig is dat ATR daarover advies uitbrengt.

50

In lagere EU-regelgeving worden de technische details uitgewerkt die uiteindelijk de daadwerkelijke regeldruk bepalen. Hoe wil de regering voorkomen dat dit een blinde vlek gaat vormen in het tegengaan van regeldruk?

Antwoord

De aanname dat veel regeldrukkosten worden veroorzaakt door lagere Europese uitvoeringsregelingen deel ik niet. In een uitvoeringshandeling (zoals een uitvoeringsverordening, -richtlijn of -besluit) worden doorgaans technische aspecten of niet-essentiële elementen van een wetgevingshandeling gewijzigd of aangevuld. Dit brengt doorgaans geen aanvullende verplichtingen of regeldruk voor het bedrijfsleven met zich mee. Het zijn de wetgevingshandelingen zelf, zoals verordeningen, richtlijnen of besluiten, die de daadwerkelijke verplichtingen bevatten en de regeldruk bepalen.

51

En welke rol krijgt de ATR hierin?

Antwoord

In het wetsvoorstel krijgt ATR een adviserende rol bij de beoordeling van de regeldrukgevolgen voor Nederland van alle ontwerpen voor Europese wetgevingshandelingen waarvoor een zogenoemd BNC-fiche wordt opgesteld (artikel 3, eerste lid, onderdeel c). Gelijktijdig met deze nota is een nota van wijziging aangeboden, waarin deze adviestaak is verduidelijkt.

De regering ziet geen noodzaak om ATR ook een adviserende rol te geven bij lagere uitvoeringshandelingen, omdat daaruit doorgaans geen regeldruk voortvloeit. Ik verwijs verder naar het antwoord op vraag 50.

52

Welke mogelijkheden ziet de regering om de ATR ook in deze fase een zwaarwegendere, adviserende rol te geven?

Antwoord

Uit de beantwoording van vraag 50 blijkt dat regeldruk afkomstig van de Europese Unie met name wordt veroorzaakt door Europese wetgevingshandelingen zelf, zoals verordeningen, richtlijnen en besluiten. Hierdoor zien wij geen noodzaak om de ATR een aanvullende adviserende rol te geven bij lagere EU-wetgeving.

53

De leden van de SGP-fractie constateren dat de ATR zelf pleit voor het meenemen van werkbaarheid in de toets van Europese voorstellen. De regering wil dit niet opnieuw laten doen, omdat dit dubbel werk op zou leveren. Tegelijkertijd kan dit wel in bepaalde gevallen noodzakelijk worden geacht, waarbij ATR zelf kan beoordelen of en wanneer dat het geval is. Is de regering bereid de ruimte hiervoor in de wet te bieden, zodat ATR hiertoe zelf kan besluiten indien noodzakelijk?

Antwoord

Als adviesorgaan gaat ATR nadrukkelijk over het adviseren en inzichtelijk maken van de regeldrukkosten die gepaard gaan met regelgeving. Ik zie geen rol voor ATR weggelegd om de werkbaarheid van Europese regels te toetsen. Bij de implementatie van EU-regelgeving wordt met de MKB-toets de werkbaarheid getoetst.

3.3 Overige bevoegdheden

54

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Adviescollege op verzoek van gemeenten, provincies en waterschappen deze overheden kunnen adviseren over de gevolgen voor de regeldrukeffecten voortkomend uit hun regelgeving. Deze leden constateren echter dat het Adviescollege in principe geen reclame maakt over hun bestaan. Ook constateren zij dat gemeenten niet of nauwelijks op de hoogte zijn van deze mogelijkheid en dat het adviescollege geen ruchtbaarheid geeft vanwege het potentiële capaciteitsbeslag. Deze leden vragen waarom deze bevoegdheid is opgenomen in de wet en of deze bevoegdheid niet beter kan worden geschrapt (ook in lijn met het advies van de Raad van State).

Antwoord

ATR is een adviescollege voor de rijksoverheid. In 2016 is bij de instelling van ATR op verzoek van de Kamer aan het mandaat toegevoegd dat andere overheden ook aan ATR advies zouden mogen vragen, mits dit niet ten koste zou gaan van de kerntaak van ATR. Het is een nadrukkelijke keuze om dit niet een kerntaak van ATR te laten zijn.

55

De leden van de CDA-fractie constateren dat het Adviescollege uitsluitend adviseert over voorgenomen wet- en regelgeving, maar dat via artikel 3.3 de mogelijkheid wordt geboden dat het Adviescollege ook adviseert over knelpunten in bestaande regelgeving. Deze leden vinden dat positief, omdat vaak pas in de praktijk duidelijk wordt hoe regelgeving uitpakt. Deze leden vragen wel waarom dit geen onderdeel is of kan zijn van de kerntaken van het Adviescollege.

Antwoord

De kerntaak van ATR is de toetsing van voorgenomen regelgeving, omdat dit een rol is die even belangrijk als complex is en een zelfstandig adviesorgaan rechtvaardigt. Soortgelijke organen in de Europese Unie en in andere landen kennen een soortgelijke taaktoespitsing.

Burgers en bedrijven kunnen signalen over regeldruk in bestaande wetgeving bij ATR melden, maar daarvoor zijn ook andere instrumenten gecreëerd die nauw aansluiten bij de praktijk en ervaringen van ondernemers als uitgangspunt nemen. Voorbeelden hiervan zijn het MKB-indicatorbedrijvenonderzoek en het Meldpunt regelgeving.¹⁸ Daarom ligt de nadruk in de kerntaak op de voorgenomen regelgeving.

56

Deze leden vragen verder hoe burgers en organisaties signalen van regeldruk bij het Adviescollege onder de aandacht kunnen brengen en of het Adviescollege voldoende is toegerust om deze bevoegdheid te kunnen gebruiken.

Antwoord

Burgers en bedrijven kunnen zelf signalen aan ATR doorgeven. Na de recente personele en financiële versterking van ATR is ATR voldoende toegerust om de bevoegdheid in te vullen.

3.4 Aard regeldruktoets

57

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de mkb-toets een belangrijk instrument is om te toetsen of voorgenomen regels werkbaar

¹⁸ Meldpunt regelgeving | Ondernemersplein (kvk.nl)

en proportioneel zijn in de praktijk. Deze leden lezen echter dat het adviescollege niet mag beoordelen of de mkb-toets goed is uitgevoerd, alleen maar óf die is uitgevoerd. Deze leden zijn echter van mening dat of een mkb-toets heeft plaatsgevonden niets zegt over de kwaliteit ervan en of het ministerie iets met de bevindingen heeft gedaan. Is de regering het eens dat het mandaat voor het adviescollege op dit punt moet worden verruimd?

Antwoord

De MKB-toets is een gesprek tussen de beleidsverantwoordelijke ambtenaren en direct betrokken ondernemers waarbij verduidelijking over de opzet en de bedoeling van voorgenomen regelgeving wordt gegeven en de werkbaarheid in de praktijk wordt besproken. ATR beziet de MKB-toets vanuit het aspect «ervaren regeldruk», met name werkbaarheid. De rol van ATR is hier om te bezien of er voldoende aandacht is besteed aan ervaren regeldruk. Daarbij is het minder van belang dat wordt gecontroleerd hoe de MKB-toets is uitgevoerd. Wat het desbetreffende ministerie met een toets heeft gedaan, wordt opgenomen in de memorie van toelichting. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) kijkt in de wetgevingstoets kritisch 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 dat de resultaten hiervan transparant worden verwerkt. Het Ministerie van EZK is daarnaast betrokken bij de uitvoering van MKB-toetsen en toetst bij de besluitvorming inzake regelgeving of met de uitkomsten van de MKB-toets rekening is gehouden.

58

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van de methodiek om tot regeldrukkosten te komen en concludeert dat het begrip «regeldrukkosten» aanleiding geeft tot schijnzekerheid over de impact. De impact voor een burger, ondernemer, vrijwilliger of professional in tijd (minuten) en daarmee in geld, zijn naar onze mening niet met voldoende nauwkeurigheid te bepalen. Het risico is dat de impact voor specifieke doelgroepen wordt onderschat. Bovendien worden de personen die geen gebruik maken van wetgeving, omdat het te complex voor ze is, onderbelicht in de berekening. Tot slot verleidt het optellen tot één bedrag aan kosten tot te simplistisch beoordelen van regelgeving: zorgvuldige weging van verschillende belangen en waarden is complexer en persoonlijker dan het vergelijken van twee getallen. Is de regering het eens met deze conclusie?

Antwoord

De regering acht het begrip regeldrukkosten en het hierbij gehanteerde Standaard kostenmodel een goede objectieve indicator voor de lasten. Het betreft een breed toegepaste methodiek die ook op het niveau van de Europese Unie en in vele andere landen wordt gehanteerd. De methode levert geen alomvattend beeld op, maar het is een objectieve graadmeter om vast te stellen waar en van welke omvang er zich regeldruk voordoet. Daarnaast moeten op grond van het wetsvoorstel niet alleen de regeldrukkosten, maar ook de ervaren regeldruk (als onderdeel van de regeldruk-effecten) en de werkbaarheid van voorgenomen regelgeving in beeld worden gebracht en door ATR worden getoetst (artikel 5, tweede lid, in samenhang met artikel 1). Daarbij wordt ook de meer subjectieve kant meegenomen.

59

De suggestie van deze leden is om wetenschappelijk advies in te winnen over het nut van het kwantificeren van regeldrukkosten.

Antwoord

Over de kwantificering van regeldrukkosten heeft in het verleden al veel onderzoek plaatsgevonden, mede in het kader van de internationale adoptie van het Standaard kostenmodel. Ook internationale organisaties als de OESO en de Europese Unie hanteren dit model. In de rapportage «Meten is weten II»¹⁹ staat vermeld dat kan worden geconcludeerd dat het Standaard kostenmodel een instrument is dat het mogelijk maakt om zowel de administratieve lasten van bestaande wet- en regelgeving te meten als van nieuwe wet- en regelgeving in kaart te brengen. De opgedane Nederlandse, Engelse en Deense ervaringen lieten zien dat bedrijven, dankzij deze methode, de besteding van tijd en middelen beter kunnen inschatten met betrekking tot afzonderlijke regelgeving dan ooit eerder met andere onderzoeksmethoden. Mede daarom wordt van een nadere beschouwing door de regering geen toegevoegde waarde verwacht.

60

Versimpelen heeft onze voorkeur, zoals bijvoorbeeld regeldrukkosten vervangen door het aantal betrokkenen per doelgroep en een versimpelde impact klasse die een kwalitatief oordeel geeft (bijvoorbeeld laag/middel/hog) over de impact op de betrokken doelgroep. Kan de regering meegaan in deze redenering?

Antwoord

In de huidige methodiek met het Standaard kostenmodel dient reeds het aantal betrokkenen per doelgroep in beeld te worden gebracht. Een berekening van regeldrukkosten is intersubjectief, een beoordeling van impact in klassen is dat niet. Wat voor de ene dossierhouder als laag of hoog wordt gezien, ligt bij een andere dossierhouder anders. Bij de huidige methodiek van regeldrukkosten is het aan de lezer om te beoordelen of iets als laag of hoog, proportioneel of niet wordt gezien, niet de regering. In aanvulling op het antwoord op de vragen 58 en 59, wil ik daarmee benadrukken dat het Standaard kostenmodel een objectief beeld geeft van de regeldrukkosten. Het voorgestelde alternatief kan in de praktijk juist tot subjectieve uitkomsten leiden.

61

De leden van de NSC-fractie constateren dat het huidige voorstel het mandaat uitbreidt naar EU-wetgeving, maar dat het mandaat wordt beperkt tot het bepalen van de regeldrukkosten. Deze leden vinden dat onjuist en vragen de regering te overwegen om het mandaat gelijk te trekken met dat voor andere wetgeving.

Antwoord

Vanwege de hoge bijdrage van Europese regelgeving aan de Nederlandse regeldrukkosten²⁰, ligt bij de beoordeling de focus op deze regeldrukkosten. In de fase waarin de toets wordt uitgevoerd – voor de start van Europese onderhandelingen over het voorstel –, zal er vaak nog weinig te zeggen zijn over de ervaren regeldruk. Bovendien zal de tijd ontbreken om daar voorafgaand aan het starten van de onderhandelingen een onderzoek naar te doen. Daarnaast worden in Europees verband, bijvoorbeeld via de Regulatory Scrutiny Board (RSB), bepaalde taken en toetsen reeds uitgevoerd. Zo worden er impacttoetsen op EU-niveau gemaakt en wordt daarop toegezien door de RSB. Ook alternatieve

¹⁹ https://www.kcbr.nl/sites/default/files/Meten_is_weten.pdf, p 7.

²⁰ www.regeldrukmonitor.nl

beleidsopties worden vaak al door de Europese Commissie overwogen en beoordeeld.

62

De leden van de NSC-fractie willen het zo laagdrempelig mogelijk maken om regeldruk-arme alternatieven in de besluitvorming te overwegen. Daarom zouden deze leden het beschrijven en beoordelen van alternatieven toe willen voegen aan het mandaat van de ATR in het wetsvoorstel. Zou de regering hierin mee willen gaan?

Antwoord

Het beschrijven en beoordelen van alternatieven is uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid van het eerstverantwoordelijke ministerie, als onderdeel van het Beleidskompas. Dit dwingt ambtenaren om alternatieven op een rij te zetten. Het is de taak van ATR om te toetsen of er alternatieven zijn overwogen en om de motivatie voor een eventuele afwijking van het meest lastenluwe alternatief te toetsen.

63

De leden van de NSC-fractie constateren dat tijdens een adviestraject geïnventariseerd wordt op welke manier de werkbaarheid van de wet in kaart is gebracht, bijvoorbeeld via de mkb-toets. Kan de regering een lijst opstellen van bestaande instrumenten zoals de mkb-toets?

Antwoord

In het kader van de werkwijze van het Beleidskompas is er een veelheid van instrumenten om de werkbaarheid te toetsen. De MKB-toets is er een, werkbezoeken en consultaties behoren ertoe, net als structurele overleggen met brancheorganisaties, waar mogelijk directe contacten met betrokken ondernemers, de invoeringstoets, workshops. De MKB-toets is bedoeld voor voorstellen die het MKB raken. Kenmerk is dat al in een vroege fase van de beleidsvorming getoetst wordt op de werkbaarheid bij de doelgroep. Daarnaast is er voor burgers de doenvermogenstoets.

3.5 Werkwijze

64

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het rapport van Berenschot uit 2020 waarin de bestaande ATR werd geëvalueerd. Daaruit komt naar voren dat de ATR destijds grotendeels voldeed aan de prestatieafspraken die zij maakten met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Omgekeerd was het niet altijd duidelijk wat er met de adviezen was gedaan. Vooral de impactvollere adviezen werden soms niet overgenomen. Berenschot adviseerde om niet-overgenomen adviezen consequent in de memorie van toelichting op te nemen en van toelichting te voorzien. Wat vindt de regering van deze suggestie?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 14.

65

Kan de regering deze stap toevoegen aan de werkwijze in het wetsvoorstel?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 14. In aanvulling daarop geldt dat in de besluitvorming het Ministerie van EZK toetst of gevolg is gegeven aan de verplichting voor transparantie

wat de opvolging van adviespunten betreft. Toevoeging van deze stap in het wetsvoorstel wordt niet nodig geacht.

66

De leden van de NSC-fractie missen een periodieke rapportageverplichting in het wetsvoorstel. Eens per kwartaal rapporteren over het aantal adviezen, de presentatieafspraken en de opvolging van adviezen zou een vast onderdeel van de processen moeten zijn. Zowel de regering als de Tweede Kamer heeft daarmee een extra stok achter de deur om zichzelf te herinneren aan de benodigde discipline die nodig is om regeldruk te beperken. Is de regering voornemens een dergelijke suggestie over te nemen?

Antwoord

ATR publiceert tweemaal per jaar een rapport waarin het aantal uitgebrachte adviezen, scores en dergelijke worden opgenomen. Dit betreft in de eerste plaats het jaarverslag (conform artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges) over het afgelopen jaar en deze verschijnt in het voorjaar. Een tweede publicatie betreft de Voortgangsrapportage, die bevat de resultaten van de afgelopen periode (vanaf start ATR in 2017) en deze worden in historisch perspectief geplaatst. Deze verschijnt meestal rond september.

Deze beide rapporten leveren voldoende grond voor monitoring van de scores op dicta en brede ontwikkelingen. Beide rapportages worden aan de Staten-Generaal verzonden.

4. Advies en consultatie

4.1 Consultatiereacties

67

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van de zorgen van de verschillende organisaties en individuen die de moeite hebben genomen om een reactie te geven op het wetsvoorstel. VNO-NCW en MKB-Nederland maken zich zorgen over nationale koppen op EU-wetgeving. Kan de regering dit aandachtspunt meenemen in de nulmeting waar deze leden in het begin van hun inbreng om vragen?

Antwoord

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 14. In aanvulling daarop heb ik in het kader van het ondernemingsklimaat door Deloitte laten onderzoeken hoe vaak er beleidsruimte is benut bij implementatie in de afgelopen kabinetsperiode (inwerkingtreding in de periode van 1 januari 2019 tot 1 januari 2023).²¹ Hieruit bleek dat in de afgelopen kabinetsperiode van ruim vier jaar 16 keer sprake was van strengere implementatie. Dit betrof weloverwogen keuzes voor een implementatie met invulling van beleidsruimte. Die keuze was in de meeste gevallen in nauw overleg met betrokken partijen in het bedrijfsleven afgestemd.

68

De leden van de SGP-fractie lezen dat impliciet wordt gecontroleerd op nationale koppen. Hoe wordt hieraan invulling gegeven?

Antwoord

ATR bekijkt of er beleidsruimte was bij implementatie en zo ja, of gekozen is voor de minst belastende optie. Indien dit niet het geval is, wordt gezien of er melding van de beleidsruimte en het gebruik hiervan wordt gemaakt.

²¹ Eindrapport Strengere richtlijnimplementatie en impact ondernemingsklimaat 2019–2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl

Zodoende wordt er niet specifiek op nationale koppen gecontroleerd, maar komen deze wel naar voren.

69

Hoe zou expliciete controle op nationale koppen kunnen worden vormgegeven in dit wetsvoorstel, en wat zijn daarvan de voor- en nadelen?

Antwoord

ATR beziet reeds of het minst belastende alternatief is gekozen en of er expliciet melding is gemaakt van beleidsruimte bij implementatie. ATR heeft vooral een rol om te toetsen of de afwegingen duidelijk worden gemaakt en verantwoord zijn. Deze bevoegdheid is al onderdeel van de voorgestelde adviestaak van ATR.

70

De leden van de SGP-fractie vinden het opvallend dat het Adviescollege niet de taak krijgt te controleren hoe de mkb-toets is uitgevoerd. Het klopt dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid de wetgevingskwaliteit bewaakt. Dat neemt niet weg dat de ATR aanvullend goed zou kunnen controleren op hoe de mkb-toets is uitgevoerd. Is de regering bereid via dit wetsvoorstel daar alsnog de ruimte voor te bieden?

Antwoord

Het Ministerie van EZK is betrokken bij de uitvoering van MKB-toetsen. In het kader van het besluitvormingsproces wordt gezien of de MKB-toets heeft plaatsgevonden en of de resultaten in de memorie van toelichting zijn opgenomen. Ik ben van mening dat in combinatie met de toets door het Ministerie van JenV in het kader van het wetgevingskwaliteitsbeleid, er voldoende wordt toegezien op de invulling.

71

De leden van de SGP-fractie constateren dat ATR pleit voor uitbreiding van haar werkterrein om ook bij voorgenomen regelgeving te controleren op samenloop van verplichtingen. Deze leden vinden dat een logische gedachte. Welke mogelijkheden ziet de regering om hieraan tegemoet te komen?

Antwoord

Zoals in de memorie van toelichting²² is toegelicht bevat het wetsvoorstel een mogelijkheid voor ATR 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. Omdat de afbakening van «complexiteit» bij voorgenomen regelgeving buitengewoon moeilijk is, is de aanpak van complexiteit moeilijk operationaliseerbaar. Daarom is dit niet opgenomen.

72

De leden van de SGP-fractie vragen de regering inhoudelijk in te gaan op het voorstel de vrijstelling van het procesrecht te laten vervallen. De regering heeft in eerder stadium gereageerd dat dit volgens het Handboek meting regeldrukkosten geen regeldrukkosten oplevert, terwijl het ATR aangeeft dat het wel kan leiden tot ervaren regeldruk, wat een criterium is in dit voorstel. Deze leden ontvangen graag een inhoudelijke weging van het voorstel de vrijstelling van het procesrecht te laten vervallen.

²² Kamerstuk 36 450, nr. 3, paragraaf 3.3.

Antwoord

Inzake de uitzondering op de toetsingsbevoegdheid van ATR (regelingen die niet hoeven te worden voorgelegd, artikel 3, tweede lid van het wetsvoorstel) heeft ATR in zijn advies voorgesteld om alleen wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering uit te zonderen. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen het procesrecht in brede zin uit te zonderen van de toetsingstaak van ATR. Dit betreft naast strafrecht en strafvordering, het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht. De inhoudelijke redenen voor deze vrijstelling zijn als volgt:

1. 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 de gevolgen van die eisen daarom niet als regeldrukeffecten aangemerkt.
2. In het bestuursprocesrecht 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.
3. Wat betreft de griffierechten op het terrein van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht geldt dat dit financiële lasten zijn die 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.
4. 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.
5. 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.

4.2 Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets Adviescollege toetsing regeldruk

73

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Adviescollege niet mag kijken naar of een maatregel wel effectief is. Dit ligt in de reden dat de Raad van State al beoordeelt over de inhoudelijke motivering tussen de in de voorgelegde regeling voorgestelde maatregel en het beleidsdoel. Deze leden vragen of de regering het eens is dat in het geval een maatregel als ineffectief wordt beoordeeld, alle regeldruk afkomstig van deze maatregel overbodig is.

Antwoord

Indien een voorstel voor regelgeving substantiële regeldrukeffecten heeft, beoordeelt ATR of het doel van het voorstel duidelijk is en of het voorstel bijdraagt aan het behalen van dit doel, voor zover relevant voor de regeldrukeffecten (artikel 5, tweede lid, aanhef en onderdeel c). Bij regelgeving die geen helder doel heeft, niet bijdraagt aan de oplossing van een maatschappelijk probleem of de bescherming van een publiek belang, of geen aannemelijke verbinding tussen maatregel en doel kent,

wordt geen enkele vorm van regeldruk proportioneel geacht.²³ ATR toetst hierbij óf omschreven is wat het doel van de voorgestelde regeling is en of regelgeving nodig is voor het behalen van het doel. Door deze toets kan de eerstverantwoordelijke Minister of de ministerraad een goed onderbouwde afweging maken over de voorgenomen regelgeving, waarbij onnodige regeldruk wordt voorkomen. Daarbij wordt het advies afgewogen tegen andere belangen. Ik zie hier toe op een adequate opvolging van het ATR-advies. Wanneer de Afdeling advisering van de Raad van State – als laatste adviseur – adviseert over de voorgenomen regelgeving, beoordeelt zij de omschrijving van het doel en de wijze waarop de voorgestelde regeling bijdraagt aan het behalen van dat doel ook inhoudelijk. De Afdeling kan daarbij adviseren over de effectiviteit van de voorgestelde regeling.

74

Is de regering het ook eens dat het daarom noodzakelijk is dat het Adviescollege ook naar de effectiviteit van maatregelen kijkt?

Antwoord

Ik deel dat standpunt niet. Ik verwijs naar het antwoord op vraag 73 voor een onderbouwing.

75

De leden van de CDA-fractie constateren dat het Adviescollege onder punt b heeft aangegeven niet alleen te willen kijken naar de vraag óf maar ook h e bijvoorbeeld een mkb-toets of doenvermogenoets is uitgevoerd, maar dat de regering dit niet nodig acht omdat het Ministerie van Justitie en Veiligheid dit al zou doen. Deze leden vragen of de regering dit wil toelichten, en hierin wil meenemen hoe het ministerie dit doet, hoe het ministerie hierover rapporteert en hoe hier gevolg aan wordt gegeven in de praktijk.

Antwoord

Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving toetst het Ministerie van JenV voorstellen voor wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) van alle ministeries voorafgaand aan de besluitvorming door de ministerraad. Gelet op de primaire verantwoordelijkheid van ministeries voor de kwaliteit van de eigen wet- en regelgeving en het nieuwe Toetsingskader voor de rijksbrede wetgevingstoetsing²⁴ selecteert JenV voor de toetsing alleen wetten en AMvB's die complex zijn of mogelijk grote maatschappelijke impact hebben. Daarbij heeft JenV extra aandacht voor drie toetsprioriteiten: menselijke maat, doenvermogen en uitvoerbaarheid, zoals genoemd in de Kamerbrief «Versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving» van 25 juni 2021.²⁵ Als een dossier is geselecteerd voor de toetsing, is JenV vroegtijdig betrokken bij de voorbereiding, draagt JenV verbetersuggesties, alternatieve oplossingen, relevante adviezen of voorbeelden aan en attendeert JenV op geconstateerde kwetsbaarheden en risico's. Het resultaat van de toetsing wordt gemeld in de verdere ambtelijke en politieke besluitvorming.

Ten aanzien van doenvermogen wordt getoetst of de conceptregeling voldoende rekening houdt met het doenvermogen van alle betrokken doelgroepen. Hierbij wordt gelet op de conclusies met betrekking van doenlijkheid, de onderbouwing (bijvoorbeeld of belanghebbende doelgroepen of experts zijn geraadpleegd) en of doenlijkheid voldoende

²³ Memorie van toelichting, Kamerstuk 36 450, nr. 3, paragraaf 3.4.

²⁴ Toetsingskader rijksbrede wetgevingstoetsing (kcbr.nl), p4

²⁵ Kamerstuk 35 570 VI, nr. 115.

en tijdig is meegewogen. Tevens toetst JenV of deze aspecten inzichtelijk zijn gemaakt in de memorie van toelichting of nota van toelichting.

Daarnaast werkt JenV aan de doorontwikkeling van de doenvermogen-toets en handreikingen om (de overwegingen rondom) doenlijkheid in concrete beleidstrajecten aan de Kamer inzichtelijk te maken (Kamerbrief «Voortgang implementatie Beleidskompas» van 15 januari 2024)²⁶. Zo ondersteunt JenV de ministeries bij het weten hoe ze doenvermogen-toetsen kunnen uitvoeren en welke expertise daarvoor benodigd is.

76

Deze leden zijn van mening dat de mkb-toets vaak nog niet goed genoeg wordt uitgevoerd en zijn het daarom eens met het Adviescollege dat een extra toets van meerwaarde is. Deze leden vragen of de regering deze mening deelt.

Antwoord

Ik deel niet de mening van de leden van de CDA-fractie dat de MKB-toets vaak nog niet goed genoeg wordt uitgevoerd. Niet alleen wordt de MKB-toets steeds vaker uitgevoerd, ook tonen de deelnemers, zo bleek ook uit de evaluatie in 2021²⁷, zich in de meeste gevallen tevreden. Uiteraard is er ruimte voor verbetering en daarom wordt er vanuit mijn ministerie op toegezien dat de toetsen waar nodig worden uitgevoerd. Ook zijn vertegenwoordigers van het Ministerie van EZK vaak inhoudelijk betrokken. Daarnaast wordt er, zoals eerder geschetst, door het Ministerie van JenV in het kader van de wetgevingstoets op toegezien dat de vereiste toetsen bij de totstandkoming van een wet zijn uitgevoerd. Een extra kwaliteitstoets op een toets lijkt mij dan ook niet op zijn plaats. Indien zonder voldoende motivatie een MKB-toets ontbreekt en de ervaren regeldruk is onvoldoende in beeld gebracht, heeft dit invloed op de beoordeling en het advies van ATR.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het Adviescollege onder punt d heeft aangegeven ook te willen toetsen op complexiteit van regelgeving, maar dat de regering dit niet wenselijk acht omdat «complexiteit» lastig te operationaliseren zou zijn. Deze leden constateren ook dat uit onderzoek blijkt dat ondernemers voor een groot deel van alle verplichtingen – tot zelfs een derde hiervan – externe deskundigheid moeten inhuren en vragen daarom of de regering het in dit licht niet wenselijk vindt dat het adviescollege ook op complexiteit kan toetsen.

Antwoord

Indien er sprake is van bestaande verplichtingen, geldt dat ATR daar reeds actie op kan ondernemen. Dit valt reeds binnen het voorgestelde mandaat. Zie ook het antwoord op vraag 71.

78

Deze leden doen de suggestie dat het Adviescollege zelf een werkbare methode ontwikkelt om complexiteit te toetsen en vragen of de regering dan wel meerwaarde ziet in een toets op complexiteit.

Antwoord

Ik zie geen meerwaarde in een expliciete toets op complexiteit omdat de toets moeilijk te operationaliseren is. Zie ook het antwoord op vraag 71.

79

²⁶ Kamerstuk 36 410 VI, nr. 26.

²⁷ Kamerstuk 32 637, nr. 476.

Deze leden zouden hierbij graag zien dat in een toets op complexiteit ook stapeling van regelgeving wordt meegenomen. Immers, waar een afzonderlijke regel in de praktijk wel werkbaar kan zijn geldt dat vaak niet als sprake is van een veelheid van afzonderlijke regels. Deze leden vragen of de regering deze mening deelt en dit ook wil meenemen in de advisering door het Adviescollege.

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vragen 71 en 78. Zowel het concretiseren als operationaliseren bij voorgenomen regelgeving levert te veel problemen op.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3

80

De leden van de SGP-fractie vragen bij lid 1c hoe de Minister een beoordeling maakt vanwege het Nederlandse belang. Waar wordt naar gekeken bij deze beoordeling en welke criteria worden hierbij gehanteerd?

Antwoord

In beginsel is een Nederlands belang gelegen in alle nieuwe wetgevings-handelingen van de Europese Unie waarin nieuw beleid of nieuwe (herziene) wetgeving wordt aangekondigd. Indien het voorstel uitmondt in bindende EU-regelgeving, is Nederland daaraan immers gebonden. Als primair criterium geldt daarom dat BNC-fiches, en daarmee adviezen van de ATR, worden opgesteld over alle ontwerpen van EU-wetgevingshandeling waarin nieuw beleid of nieuwe (herziene) wetgeving wordt aangekondigd (zie ook het antwoord op vraag 49). Bij deze beoordeling worden de elementen 4 t/m 8 van het BNC-fiche betrokken.²⁸

81

De leden van de SGP-fractie vragen waarom ervoor gekozen is lid 3 te beperken tot initiatiefwetgeving en niet uit te breiden naar advisering over wetgeving op verzoek van de Tweede Kamer, mocht zij daartoe aanleiding zien.

Antwoord

Adviezen van ATR worden openbaar gemaakt. In de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel wordt aangegeven hoe met het advies is omgegaan. Daarbij is het niet relevant of de regering een wetsvoorstel indient naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer of op eigen initiatief. In beide gevallen kunnen de leden van de Eerste en Tweede Kamer kennis nemen van het advies en het advies betrekken bij hun besluitvorming over het voorstel. Verder kunnen beide Kamers van de Staten-Generaal ATR om advies vragen over regeldrukeffecten in algemene zin (artikel 3, vierde lid).

82

De leden van de SGP-fractie vragen waarom ervoor is gekozen alleen de Tweede Kamer de mogelijkheid te bieden advies te vragen over de regeldrukeffecten van initiatiefwetgeving. De situatie kan zich immers voordoen dat ook de Eerste Kamer behoefte heeft aan (aanvullende)

²⁸ De elementen in een BNC-fiche zijn de hoofdstukken 4 t/m 8 en bestaat uit: 4) beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit, 5) Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten, 6) implicaties juridisch, 7) implicaties voor uitvoering en/of handhaving en 8) implicaties voor ontwikkelingslanden.

advisering ten aanzien van initiatiefwetgeving, bijvoorbeeld in het geval een initiatiefwet door amendering flink is gewijzigd.

Antwoord

Gelijktijdig met deze nota is een nota van wijziging aangeboden. Ik heb aanleiding gezien om de Eerste Kamer dezelfde bevoegdheden te geven als de Tweede Kamer (artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel). Daardoor kunnen beide niet alleen initiatiefwetsvoorstellen, maar ook amendementen aan ATR voorleggen, als dat niet al is gedaan. In het genoemde voorbeeld van een initiatiefwetsvoorstel dat door amendementen flink is gewijzigd, kan het zijn dat het initiatiefwetsvoorstel al wel aan ATR was voorgelegd door de Tweede Kamer, maar de amendementen niet. Indien de Eerste Kamer een advies over amendementen vraagt, kan zij hiertoe het wetsvoorstel zoals door de amendementen gewijzigd voorleggen

83

De leden van de CDA-fractie lezen in het vijfde lid dat een Minister aan het Adviescollege een advies kan vragen over de regeldrukeffecten van een ontwerp van een beleidsvisie. Deze leden vragen of het ook onder de bevoegdheid van de Kamer valt, zoals vermeld in het vierde lid, om het Adviescollege advies te vragen over een beleidsvisie die door de Minister naar de Kamer is verstuurd.

Antwoord

Op grond van het wetsvoorstel heeft ATR de taak om een Minister desgevraagd te adviseren over de regeldrukeffecten van een beleidsvisie. Indien een Minister geen advies heeft gevraagd, maar dat volgens de Kamer wel had moeten doen, dan kan de Kamer de Minister daar uiteraard op aanspreken en zo nodig verzoeken alsnog ATR te benaderen.

Artikel 5, lid 4

84

De leden van de CDA-fractie lezen dat van substantiële regeldruk sprake is als in ieder geval substantiële wijzigingen zijn te verwachten in het bedrijfsproces of als er forse extra regeldrukkosten te verwachten zijn. Deze leden vragen of het begrip «bedrijfsproces» niet als te krap kan worden uitgelegd omdat het impliceert dat het over de regeldruk voor bedrijven gaat.

Antwoord

Voor de beoordeling of sprake is van substantiële regeldrukeffecten wordt niet alleen gekeken naar de effecten voor bedrijven, maar ook naar de effecten voor burgers. Dat volgt uit de begripsomschrijving van regeldrukeffecten in artikel 1. In artikel 5, vierde lid, is aangegeven wanneer in ieder geval sprake is van substantiële regeldrukeffecten. Dat artikel bevat een verbijzondering voor bedrijven. Dat laat onverlet dat als bij burgers een relatief zware opgave komt te liggen, dit door ATR ook beschouwd wordt als substantiële regeldruk.

85

Deze leden hebben eerder opgemerkt dat regeldruk ook voor burgers (zoals vrijwilligers) of organisaties die geen bedrijf zijn ingrijpende gevolgen kan hebben. Deze leden vragen of de regering bereid is om dit begrip anders te formuleren, zodat duidelijk is dat er geen doelgroepen worden uitgesloten.

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 40.

Artikel 6

86

De leden van de SGP-fractie vragen naar een onderbouwing van het aantal van drie tot vijf leden voor het Adviescollege. Voor andere adviescolleges wordt soms een bredere bandbreedte aangehouden in de wet, denk aan de Onderwijsraad en Adviesraad migratie. Wat zijn hierbij de overwegingen geweest?

Antwoord

In tegenstelling tot veel andere adviescolleges gaat het bij ATR niet om het verzamelen van een breed spectrum van deskundigheid, maar betreft het kortcyclische adviezen. Het werkveld van ATR vraagt om slagvaardig optreden, waarbij het soms (bijvoorbeeld bij EU-voorstellen) gaat om zeer krappe doorlooptijden. In overleg met ATR is het aantal van drie tot vijf leden tot stand gekomen. Deze omvang wordt gezien als voldoende voor een afgewogen oordeel en niet te groot om slagvaardig te blijven.

87

Is ook overwogen een bredere bandbreedte op te nemen in de wet met oog op de toekomst?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 86.

III. Overig

88

De leden van de VVD-fractie constateren dat bij nieuwe wetgeving er niet wordt gekeken naar de impact van al bestaande wetgeving. Zo kan een nieuwe wet bij de toetsing zorgen voor lage regeldruk, maar in combinatie met bestaande wetgeving, juist voor extreem veel regeldruk (vooral in de zorg is dat illustrerend). Deze leden vragen waarom er niet wordt gekeken naar bestaande wetgeving bij toetsing.

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 71.

89

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie waarom er nu geen opdracht gegeven kan worden namens de Tweede Kamer aan het Adviescollege om in specifieke gevallen regeldruk in een bepaalde sector te onderzoeken.

Antwoord

Op grond van artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel kunnen beide Kamers der Staten-Generaal ATR advies vragen over regeldrukeffecten in algemene zin. Op grond van dat artikel kunnen beide Kamers ATR ook vragen de regeldruk in een bepaalde sector te onderzoeken. Dit is één van de kerntaken van ATR. Dat betekent dat ATR advies moet uitbrengen als één van beide Kamers daarom vraagt.

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

BIJLAGE

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de taken van het huidige, tijdelijk ingestelde ATR, en de in dit wetsvoorstel voorgestelde taken van het nieuwe adviescollege.

Kerntaken				
Huidige taken	Instellingsbesluit Adviescollege Toetsing Regeldruk Stcrt.2023, 3251)	Voorgestelde taken	Wetsvoorstel Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk	Opmerking
Adviseren regering over gevolgen van regeldruk van wetsvoorstellen en ontwerp algemene maatregelen van bestuur	Artikel 2, tweede lid, onderdeel a	Adviseren Minister die het aangaat over regeldrukeffecten van een wetsvoorstel of ontwerp algemene maatregel van bestuur ¹	Artikel 3, lid 1, onderdeel a	
Adviseren regering over gevolgen van regeldruk van ontwerp ministeriële regelingen (indien regeldrukgevolgen naar verwachting omvangrijk zijn)	Artikel 2, tweede lid, onderdeel b	Adviseren Minister die het aangaat over regeldrukeffecten van een ontwerp ministeriële regeling ¹	Artikel 3, lid 1, onderdeel b	
–	–	Adviseren Minister die het aangaat over regeldrukeffecten van een ontwerp van een EU-wetgevingshandeling	Artikel 3, lid 1, onderdeel c	
Adviseren Tweede Kamer over de gevolgen voor regeldruk van initiatiefwetgeving en amendementen (op verzoek)	Artikel 2, derde lid,	Adviseren Staten-Generaal over de regeldrukeffecten van initiatiefwetgeving en amendementen	Artikel 3, derde lid	Bevoegdheid is uitgebreid tot Staten-Generaal.
–	–	Staten-Generaal adviseren over regeldruk in algemene zin (op verzoek)	Artikel 3, vierde lid	Dit is o.g.v. het huidige Instellingsbesluit geen kerntaak, maar een «overige bevoegdheid», zie hieronder bij artikel 3, aanhef en onderdeel b, van het Instellingsbesluit.
–	–	Minister adviseren over de regeldrukeffecten van een ontwerp van een beleidsvisie	Artikel 3, vijfde lid	
Minister bij het voorbereiden van wet- en regelgeving ondersteunen bij het in kaart brengen en analyseren van mogelijke regeldrukgevolgen (op verzoek)	Artikel 2, vierde lid	Minister bij het voorbereiden van wet- en regelgeving ondersteunen bij het in kaart brengen en analyseren van mogelijke regeldruk-effecten (op verzoek)	Artikel 3, zesde lid	
–	–	Minister bij het beoordelen van een ontwerp van een EU-wetgevingshandeling ondersteunen bij het in kaart brengen en analyseren van mogelijke regeldrukeffecten (op verzoek)	Artikel 3, zesde lid	
Gemeenten, provincies en waterschappen adviseren over de gevolgen van regeldruk van hun regelgeving (op verzoek)	Artikel 3, aanhef en onderdeel a	Gemeenten, provincies, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba adviseren over de regeldrukeffecten van hun regelgeving	Artikel 4, aanhef en onderdeel c	

Kerntaken

Huidige taken	Instellingsbesluit Adviescollege Toetsing Regeldruk Stcrt.2023, 3251)	Voorgestelde taken	Wetsvoorstel Instel- lingswet Adviescollege toetsing regeldruk	Opmerking
Staten-Generaal adviseren over regeldruk (op verzoek)	Artikel 3, aanhef en onderdeel b			Voorgesteld wordt dat dit een kerntaak wordt, zie hierboven artikel 3, vierde lid.
De regering adviseren over knelpunten in bestaande regelgeving (n.a.v. signalen uit het bedrijfsleven of de samenleving)	Artikel 3, aanhef en onderdeel c	De regering adviseren over knelpunten in bestaande regelgeving (n.a.v. signalen uit de samenleving)	Artikel 4, aanhef en onderdeel a	
De regering adviseren over knelpunten in beleidsregels en overige regels t.b.v. de handhaving en uitvoering	Artikel 3, aanhef en onderdeel d	De regering adviseren over knelpunten door regeldrukeffecten in beleidsregels en overige regels t.b.v. de handha- ving en uitvoering	Artikel 4, aanhef en onderdeel b	

¹ In artikel 3, tweede lid, worden de volgende uitzonderingen op deze adviesplicht voorgesteld:

- a. wetsvoorstellen ter vaststelling van de rijksbegroting;
- b. wetsvoorstellen, ontwerp algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het gebied van burgerlijk procesrecht, bestuursprocesrecht, strafrecht en strafvordering;
- c. ministeriële regelingen die behoren tot bij regeling van Onze Minister, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, aangewezen categorieën, vanwege de beperkte regeldrukeffecten;
- d. ontwerpen van een EU-wetgevingshandeling waarvan de beoordeling geen beschrijving bevat van de gevolgen voor de regeldruk, omdat het tijdpad van het betreffende besluitvormingsproces aanleiding geeft tot spoed.