Adviescollege toetsing regeldruk

Jaarverslag 2019

Adviescollege toetsing regeldruk

Beeld 2019:
Details in akkoorden leiden tot onnodig hoge regeldruk

Beeld 2019: Details in akkoorden leiden tot onnodig hoge regeldruk

Dit jaarverslag beschrijft de bevindingen van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) in 2019. Dit is het tweede volledige verslagjaar van ATR.

Behoud ruimte om goede beleidsinstrumenten te ontwikkelen

Vorig jaar constateerden wij dat de samenwerking tussen ministeries en ATR goed verliep. Het bleek dat ministeries ons in toenemende mate benaderen voor advies en hulp in een vroege fase van het wetgevingsproces. Deze trend heeft zich in 2019 doorgezet.

Minder positief is dat de kwaliteit van de beleidsonderbouwing het afgelopen jaar lijkt te zijn afgenomen. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat ATR in 2019 minder vaak een positief advies heeft gegeven dan in 2018: de kwaliteit van de beleidsonderbouwing was in deze gevallen onvoldoende voor gedegen besluitvorming. Het aandeel positieve adviezen bedroeg in 2018 nog 78%. In 2019 was het met zo'n 10%-punten gedaald tot 67%. Deze ontwikkeling komt voor een deel door voorstellen die een direct uitvloeisel zijn van een politiek of maatschappelijk akkoord. Het kabinet gebruikt dergelijke akkoorden voor het creëren van politiek en/of maatschappelijk draagvlak voor zijn beleid. Voorbeelden zijn het preventieakkoord, het sportakkoord, het klimaatakkoord, het pensioenakkoord en natuurlijk het regeerakkoord zelf. Deze akkoorden moeten recht doen aan wensen van alle betrokken partijen. Het gevolg hiervan is dat de akkoorden vaak erg gedetailleerd zijn, ook in de uitwerking van de instrumenten waarmee de doelen uit de akkoorden moeten worden bereikt. De hoge mate van detail geldt ook voor de regelgeving die uit de akkoorden voortvloeit. Gedetailleerde regelgeving bevat vaak ook meer verplichtingen. Maar belangrijker is dat het instrumentele en gedetailleerde karakter van de akkoorden de ruimte wegneemt voor minder belastende alternatieven die het beoogde doel efficiënter verwezenlijken.

Het Ontwerpklimaatakkoord

ATR heeft in maart 2019 een zgn. 'attenderingsbrief' aan de minister van EZK gestuurd over het ontwerpklimaatakkoord.[1] In deze brief schrijven wij dat het succes van het akkoord zal afhangen van de mate waarin partijen in de samenleving de maatregelen in het akkoord als proportioneel en niet onnodig belastend zien.
De brief noemt een aantal aandachtspunten in deze.
Het eerste aandachtspunt is de samenhang van de aanpak. De maatregelen zullen alleen de beoogde gedragsverandering bij burgers en bedrijven bewerkstelligen als de doelgroepen van het beleid goed zicht hebben op de voor hen relevante maatregelen én als die maatregelen goed bij elkaar passen. Dat betekent dat het beleid niet al te vaak moet veranderen en dat die veranderingen voorspelbaar moeten zijn. Ook moet zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande instrumenten: een stapeling van nieuwe parallelle instrumenten moet worden vermeden. Daarbij past ook dat de verschillende overheden en bestuursorganen hun maatregelen op elkaar afstemmen, expertise uitwisselen en waar zinvol de samenwerking zoeken.
Het tweede aandachtspunt is dat de keuze van het instrumentarium van belang is voor de maatschappelijke kosten van het akkoord. In de brief geven we aan dat er verschillende manieren zijn om financiële stimulansen te geven. Subsidies gaan gepaard met relatief veel regeldruk, die overigens meestal wel wordt geaccepteerd vanwege het financiële voordeel dat er tegenover staat. De uitdaging voor de uitvoering van het akkoord is om ook andere, minder belastende financiële instrumenten op hun merites te bezien. Wij wijzen in dit verband bijvoorbeeld op de mogelijkheden van een vrijstelling van BTW voor sommige doelgroepen of sommige investeringen. Een dergelijke vrijstelling heeft veelal minder gevolgen voor de regeldruk dan bijvoorbeeld een subsidie. Dit is overigens ook de reden waarom we in november 2019 hebben geadviseerd de salderingsregeling niet af te schaffen.[2]
Een derde aandachtspunt is dat het belangrijk is dat maatregelen die reeds zijn genomen, niet teniet worden gedaan. Dit ondermijnt het draagvlak voor verdere verduurzaming. Om de veranderkosten zo laag als mogelijk te houden kan worden aangesloten op de investeringscyclus van ondernemers, instellingen, burgers en de overheid zelf. Een voorbeeld hiervan is het hanteren van flexibele termijnen. Sommige beleidsmaatregelen ontberen die flexibiliteit. Dit gold bijvoorbeeld voor het asbestdakenverbod dat per 31 december 2024 moest gaan gelden.[3] Een ander voorbeeld is het verduurzamen van wagenparken. Door de maatregelen aan te laten sluiten op de (flexibele) afschrijf- en vervangingstermijnen kan de duurzaamheidswinst tegen minder hoge kosten worden bereikt.

---

1 Zie https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2019/05/U034-Ministerie-van-EZK-Klimaatbrief-27-03-2019-w.g..pdf
2 Zie www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-afbouw-salderingsregeling
3 Het voorstel voor het asbestdakenverbod is op 4 juni 2019 door de Eerste Kamer verworpen. Asbestdaken blijven toegestaan tot 2028 en in schrijnende gevallen zelfs tot 2030. Dit maakt het mogelijk om ze te vervangen op een moment dat beter past bij investeringen in en onderhoud van de betreffende gebouwen, waardoor de vervanging tegen minder kosten kan plaatsvinden.

In ons vorige jaarverslag gaven we aan dat werkbaarheid van wet- en regelgeving in onze adviezen een heel belangrijk aspect is. Bij het beoordelen van de werkbaarheid kijken we of de wettelijke verplichtingen in de voorgestelde regelgeving goed naleefbaar zijn. We vinden dit belangrijk; de wetgever moet het perspectief kennen van degene die de wetgeving moet naleven. Het is zorgwekkend dat de aandacht voor de werkbaarheid tussen 2018 en 2019 is verslechterd. In 2018 bevatte 45% van onze formele adviezen een verbeterpunt met betrekking tot de werkbaarheid van het betreffende voorstel; in 2019 was dat maar liefst 62%.

Vroege betrokkenheid werkt

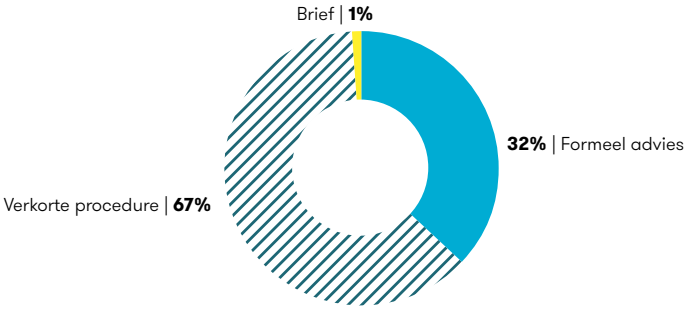
ATR adviseert ministeries over hoe zij de kwaliteit van regelgeving kunnen verbeteren door regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals te voorkomen dan wel te beperken. We geven dit advies het liefst zo vroeg mogelijk in het beleids- en wetgevingsproces. Ministeries hebben dan nog voldoende gelegenheid om de adviezen ter harte te nemen en zo regeldruk te laten meewegen bij de uiteindelijke vormgeving van hun beleidsinstrumentarium. De ministeries lijken dit ook te onderkennen. Ze hebben sinds de oprichting van ATR in 2017 steeds vaker ontwerpregelgeving in de pre-consultatiefase aan ATR voorgelegd. In 2017 ging het om gemiddeld 4 dossiers per maand, in 2018 om 7,5 dossiers en in 2019 om meer dan 9 per maand. ATR kan zo ministeries vroegtijdig wijzen op mogelijke verbeteringen in de ontwerpregelgeving en de onderbouwing daarvan.

Het omgevingsrecht en de vroegtijdige aandacht voor regeldruk
Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de herinrichting van omgevingsrecht. Deze herinrichting heeft onder andere als doel om de maatschappelijke kosten van het omgevingsrecht te verminderen. Regeldruk vormt daar een belangrijk onderdeel van. Gelet op dit belang heeft het college met BZK afgesproken dat ATR in een zeer vroege fase betrokken wordt bij de totstandkoming van de diverse besluiten en ministeriële regelingen die voor de herinrichting moeten worden opgesteld. Dit geeft ATR de mogelijkheid om al in een vroege fase input te leveren en aandacht te vragen voor de analyse van de regeldrukgevolgen van de betreffende ontwerpregelgeving.

Proportionele toetsing door de verkorte procedure

In 2019 hebben we 469 adviesaanvragen gekregen, waarvan we er 426 in hetzelfde jaar hebben behandeld; de overige 43 liepen nog door in 2020. Dit betekent dat het aantal behandelde adviesaanvragen ruim 20% hoger lag dan in 2018 (426 versus 354). ATR kent twee manieren om adviesaanvragen te behandelen.
De eerste is door middel van een formeel advies. Dit heeft de vorm van een brief aan de betrokken bewindspersoon, waarin ATR aangeeft op welke punten de onderbouwing van het voorliggende wetsvoorstel verbetering behoeft. ATR hanteert daarbij een vast toetsingskader (zie hieronder). De tweede manier om adviesaanvragen te behandelen is via de zgn. verkorte procedure. Bij deze procedure wordt de adviesaanvraag ambtelijk afgehandeld, nadat het college daar akkoord voor heeft gegeven. Het betreft met name adviesaanvragen over ministeriële regelingen die geen grote gevolgen hebben voor de regeldruk. De verkorte procedure zorgt er voor dat we onze capaciteit efficiënt benutten en de forse stroom adviesaanvragen tijdig kunnen behandelen: ruim 97% van onze formele adviezen brengen we uit binnen de maximale adviestermijn van vier weken. Bovendien maakt de procedure het mogelijk om adviesaanvragen op een passende wijze te behandelen. Wetgevingsdossiers met weinig gevolgen voor de regeldruk worden zo binnen een paar werkdagen behandeld. Ministeries krijgen dan snel uitsluitsel over de bevindingen van ATR. Zij waarderen deze proportionaliteit zeer.
In 2019 heeft ATR 67%van de ontvangen adviesaanvragen via de verkorte procedure behandeld. In 2018 was dat 62%.

Figuur 1 Wijze van behandelen adviesaanvragen



Toetsingscriteria en dictum

Centraal in onze advisering staat de vraag wat burgers, bedrijven en/of professionals moeten doen om de verplichtingen in de voorgenomen wetgeving na te leven. We kijken daarbij eerst of nut en noodzaak van die verplichtingen helder uiteen zijn gezet. Het komt voor dat niet duidelijk is wat het wetsvoorstel nou precies beoogt, of

waarom de voorgestelde wetgeving een oplossing voor het maatschappelijke probleem vormt. Een voorbeeld hiervan is de 'Wet Toezicht discriminatievrije werving en selectie'. Volgens dit voorstel moet een werkgever actief een werkwijze opstellen voor werving en selectie, waarin hij aangeeft hoe hij de werving en selectie aanpakt en verboden onderscheid voorkomt. Belangrijk daarbij was dat het opstellen zelf al de werkgever bewust moet maken van het feit dat discriminatie vermeden moet worden. De toelichting bij het voorstel maakte echter niet duidelijk hoe wordt voorkomen dat de opgestelde werkwijze slechts een 'papieren tijger' is. Bovendien was de onderbouwing van het voorstel niet consistent, want kleine(re) bedrijven zouden niet zelf (actief) een werkwijze hoeven op te stellen maar zouden gebruik mogen maken van de arbocatalogus. De bewustwording van de betreffende werkgevers vergde klaarblijkelijk niet het actief en zelf opstellen van een werkwijze. De conclusie van ATR bij dit voorstel was dan ook dat de toelichting niet goed duidelijk maakte waarom het opstellen van een werkwijze effectief discriminatie tegengaat en waarom dat voor het bewustzijn in kleinere bedrijven niet nodig is.[4]

De tweede toetsvraag betreft eventueel minder belastende alternatieven. Als het gegeven beleidsdoel kan worden bereikt op een manier die minder regeldruk met zich mee brengt, dan verdient dat alternatief de voorkeur. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Wijziging van de Regeling rijonderricht motorrijtuigen. Voor het bereiken van de doelen van de wet was het niet nodig alle groepen rijsinstructeurs aan dezelfde eisen te onderwerpen. Het advies was dan ook om bij de eerstvolgende herziening van de wetgeving te onderzoeken of en welke vrijstellingen mogelijk zijn. Dat advies wordt meegenomen bij de evaluatie van de wet.

Bij de derde toetsvraag bekijken we of wettelijke verplichtingen in de praktijk wel werkbaar zijn. Een voorbeeld van een dergelijk dossier is de Wet Normering Topinkomens (WNT). Wij constateerden dat de wetgeving ten aanzien van topinkomens steeds uitgebreider en complexer wordt. Deze ontwikkeling maakt naleving van de wettelijke verplichtingen steeds lastiger, ook voor partijen die van goede wil zijn. Het ministerie gaf in zijn reactie aan dat vereenvoudiging van de uitvoering van de WNT en de daaruit voortvloeiende vermindering van regeldruk een belangrijk onderwerp vormen van de volgende evaluatie van de WNT. Het ministerie zal ATR bij die evaluatie betrekken. Een belangrijke manier om zicht te krijgen op de werkbaarheid van wetgeving in de praktijk is het doen van een MKB-toets. Met deze toets kunnen MKB-ondernemers aangeven welke knelpunten zij in de praktijk verwachten bij voorgenomen wetgeving.

[4] Zie https://www.atr-regeldruk.nl/wet-toezicht-discriminatievrije-werving-en-selectie. ATR stelde bovendien vast dat er een minder belastend alternatief is: de Inspectie SZW kan risicogericht of naar aanleiding van klachten controleren of discriminatie plaatsvindt. Bedrijven worden zo niet onnodig opgezadeld met de extra kosten van het opstellen van de werkwijze. Dit bespaart ze volgens de berekeningen van het kabinet eenmalig € 33 miljoen en jaarlijks € 6,4 miljoen.

De laatste toetsvraag betreft het kwalitatief en kwantitatief in beeld brengen van de gevolgen voor de regeldruk. Centraal staat de vraag of de toelichting een goed beeld geeft van alle handelingen die nodig zijn om de wettelijke verplichtingen na te komen. De meeste adviezen die ATR in dit verband geeft, worden overgenomen. Ook de betrokkenheid van ATR in een vroege fase van het wetgevingsproces leidt vaak tot een beter inzicht in de gevolgen voor de regeldruk.

ATR brengt een advies uit en kent daar bij wijze van samenvatting een dictum aan toe. Het dictum geeft aan of de betreffende regelgeving vanuit regeldrukperspectief bezien geschikt is voor besluitvorming. Als dat het geval is, dan luidt het dictum dat het voorstel kan worden ingediend bij de ministerraad.[5] ATR legt na toetsing zijn advies vast met een dictum: dictum 1 "indienen"; dictum 2 "indienen nadat met onze opmerkingen rekening is gehouden"; dictum 3 "niet indienen tenzij met onze opmerkingen rekening is gehouden" en dictum 4 "niet indienen".

In 2018 gaven we in 78% van de gevallen een positief advies (dat wil zeggen een advies met dictum 1 of 2). Het afgelopen jaar laat een ander beeld zien. Het aandeel positieve adviezen is met ruim 10%-punten gedaald naar 67% (zie tabel 1).

Tabel 1 Verdeling van de dicta in 2017, 2018 en 2019 (in % van totaal per jaar/periode)[6]

	2017 (2e helft)	2018	2019	Totale periode
1. Indienen	27	18	16	17
2. Indienen nadat	37	60	51	56
3. Niet indienen tenzij	34	21	26	23
4. Niet indienen	2	2	6	4

Deze verslechtering blijkt uit het feit dat wij in 2019 vaker een adviespunt hebben opgenomen over minder belastende alternatieven (47% versus 34%) en over de werkbaarheid van de voorstellen (62% versus 45%). Ministeries hebben nog steeds problemen met het goed doordenken van de werkbaarheid van voorstellen en met het onderzoeken van mogelijk minder belastende alternatieven. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat zij te weinig tijd en (politieke) ruimte hebben (of nemen) voor een goede analyse en onderbouwing van de voorgestelde wetgeving. Verder is de kwaliteit van de berekeningen van de regeldrukgevolgen licht verbeterd: in 2018 hadden wij in slechts 25% van de dossiers geen opmerkingen over de berekening van de regeldrukgevolgen en in 2019 was dat toegenomen tot 32%. Dit betekent echter wel dat nog steeds in tweederde van de gevallen de berekeningen onvolkomenheden vertonen die aanleiding zijn voor een adviespunt.

[5] Het dictum spreekt van "indienen" als de besluitvorming over de betreffende ontwerpregelgeving in de ministerraad plaatsvindt. Als de betrokken bewindspersoon zelf de ontwerpregelgeving kan vaststellen, spreekt het dictum over "vaststellen".

[6] De percentages kunnen optellen tot meer of minder dan 100 vanwege afrondingsverschillen.

Initieel beeld regeldruk

Voorgenomen regelgeving moet vergezeld gaan van een berekening van de potentiële regeldrukgevolgen, zodat deze gevolgen onderdeel kunnen zijn van de politieke besluitvorming. Tabel 2 geeft weer wat het resultaat is van die berekeningen voor die dossiers die ministeries in 2019 voor advies aan ATR hebben voorgelegd. Het in de tabel weergegeven "initiële beeld" geeft weer wat de regeldrukgevolgen van de betreffende ontwerpregelgeving zullen zijn, volgens de eigen berekeningen van de ministeries. Volgens die berekeningen leiden de aan ATR voorgelegde voorstellen tot een structurele toename van de regeldruk voor bedrijven met in totaal € 734,4 miljoen en een structurele afname van € 137,5 miljoen. Per saldo neemt de berekende regeldruk voor bedrijven structureel dus toe met € 596,9 miljoen. Deze toename komt voor ongeveer tweederde voor rekening van de wijziging van het Bouwbesluit 2012 die nodig was vanwege aanpassing aan Europese regelgeving. De incidentele regeldruk voor bedrijven stijgt volgens de berekeningen van de ministeries met € 700,4 miljoen. Het gaat hierbij vooral om kennisnemingskosten en om kosten voor het eenmalig aanpassen van bedrijfssystemen en -procedures. Voor burgers is de structurele toename per saldo € 57,7 miljoen en de incidentele € 291,3 miljoen. En voor professionals neemt de regeldruk structureel met € 3,2 miljoen toe en incidenteel met € 5,8 miljoen. Bij deze incidentele regeldruk gaat het met name om kosten die de doelgroepen moeten maken om kennis te nemen van de nieuwe of gewijzigde verplichtingen.

Tabel 2 Door ministeries berekende verandering van regeldruk in 2019 (in miljoen euro)

Doelgroep	**Structureel**		**Incidenteel** [7]
Bedrijven	*toename*	*afname*	*toename*
Bedrijven	€ 734,4	€ 137,5	€ 700,4
Burgers	€ 59,8	€ 2,1	€ 291,3
Professionals	€ 3,2	geen	€ 5,8
Totaal	***€ 797,3***	***€ 139,6***	***€ 997,6***

Bron: Cijfers zijn afkomstig uit adviesaanvragen ministeries en geven orde van grootte aan. Het totaalcijfer kan afrondingsverschillen bevatten.[8]

[7] De incidentele regeldruk is altijd een toename, omdat hierbij sprake is van eenmalige kosten die gemaakt moeten worden om kennis te nemen van de wetswijzigingen en om de dagelijkse praktijk geschikt te maken voor naleving van de (nieuwe of gewijzigde) wettelijke verplichtingen.

[8] De regeldrukgevolgen kunnen afwijken van deze cijfers door aanpassingen in (de berekeningen van de regeldrukgevolgen van) de ontwerpregelgeving.

Grootste toename regeldruk

De grootste toename van de regeldruk was het gevolg van de wijziging van het Bouwbesluit 2012 i.v.m. BENG en NTA. Met deze wijziging geldt de eis om bijna energie neutrale gebouwen (BENG) te bouwen niet alleen meer voor overheidsgebouwen maar voor alle gebruiksfuncties. Verder leidt de wijziging tot een eenduidiger bepalingswijze (NTA 8800) van de energieprestatie van een gebouw. Deze vervangt een versnipperde verzameling van bepalingsmethoden. De wijziging van het Bouwbesluit doet de regeldruk naar verwachting structureel toenemen met een bedrag tussen de € 161,6 en € 720,4 miljoen (in het cijferbeeld is uitgegaan van het scenario met een toename van € 411 miljoen).

Grootste daling regeldruk

De grootste daling van de regeldruk vloeide voort uit de wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met de implementatie van artikel 2 en 3 van de richtlijn elektronische handel. De daling bedroeg € 115 miljoen structureel. Dit was met name het gevolg van het feit dat ondernemers zich niet meer apart voor de btw-heffing hoeven te registreren in de lidstaten waar zij geen vestiging hebben. Zij kunnen nu de btw in één lidstaat aangeven en afdragen. De wetswijziging veranderde verder de btw-regeling met het oog op het voorkomen van oneerlijke concurrentie.

De bovenstaande cijfers geven een initieel beeld van de ontwikkeling van de regeldrukkosten op macroniveau. Wij benadrukken dat de uiteindelijke regeldrukkosten zullen afwijken van dit initiële beeld. De uiteindelijke gevolgen kunnen pas worden bepaald op basis van de vastgestelde (en gepubliceerde) regelgeving. Verschillen tussen beide ontstaan als ministeries op advies van ATR kiezen voor een minder belastend alternatief, de werkbaarheid van een voorstel vergroten en/of de berekening van de regeldrukkosten aanpassen/aanvullen.

Verder hechten wij er aan hier op te merken dat onze analyse van de regeldrukgevolgen geen opmaat vormt voor een pleidooi van een kwantitatieve reductiedoelstelling. Die doelstelling is in het verleden van belang geweest voor het bewustzijn bij de wetgever dat regelgeving maatschappelijke kosten met zich meebrengt. De uitdaging voor het Nederlandse beleid is nu echter om kosten en baten van regelgeving op een systematische manier in beeld te brengen. 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. Met een dergelijke uitbreiding zou de Nederlandse aanpak richting een volwaardig ‘impact assessment’-systeem bewegen, zoals ook wordt geadviseerd door de OESO en wordt gehanteerd door bijvoorbeeld de Europese Commissie.[9] Wij zullen over die ontwikkeling adviseren naar aanleiding van de evaluatie van ATR in 2020.

Inhoudelijke bevindingen

Het Jaarverslag 2018 maakte melding van een aantal terugkerende verbeterpunten. Deze hadden voor een belangrijk deel betrekking op de wijze waarop de voorgelegde voorstellen tot stand komen. De bevindingen waren dat:

1. de keuze voor het instrument regelgeving niet altijd goed wordt onderbouwd,
2. de kenbaarheid van wetgeving onvoldoende aandacht krijgt, met name doordat normen in de wetgeving niet openbaar zijn,
3. wetgeving regelmatig afwijkt van de (verplichte) "Aanwijzingen voor de regelgeving", vooral als het gaat om de minimale invoeringstermijn en om het uitgangspunt "eenmalig aanleveren en meervoudig gebruik van gegevens".[10]

Helaas doen deze verbeterpunten zich in 2019 nog steeds voor.

Onze ervaringen in het afgelopen jaar geven aanleiding tot het vermelden van enkele andere inzichten. Deze hebben betrekking op (1) de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de lokale overheid, (2) de transparantie bij consultatie, en (3) de bedreiging die complexiteit vormt voor de effectiviteit van regelgeving.

De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden: centraal versus decentraal

Op een aantal beleidsterreinen is in de loop der jaren de verantwoordelijkheid van medeoverheden fors uitgebreid. Dit geldt bijvoorbeeld voor het sociale-zekerheidsdomein, voor de jeugdzorg en met de invoering van het nieuwe omgevingsrecht binnen afzienbare tijd ook voor het ruimtelijke domein. Belangrijke overweging bij deze decentralisering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden was dat beleidsafwegingen beter rekening kunnen houden met lokale wensen en omstandigheden, met alle mogelijkheden voor lokaal maatwerk van dien. Het logische gevolg is dat er lokale verschillen ontstaan. Wij constateren dat de landelijke politiek deze verschillen niet altijd apprecieert. Zo diende het kabinet recent een wetsvoorstel in, waarmee het gemeenten dwingend voorschreef een bepaald minimumaantal gesprekken met bijstandsgerechtigden te voeren.[11] Daardoor rees de vraag of de achterliggende gedachte (lokale verantwoordelijkheid maakt lokaal maatwerk mogelijk) nog steeds het uitgangspunt vormde. Mede na een advies van ATR (en gelijkluidende reacties van verschillende belanghebbenden) is het voorstel teruggedraaid. Verder past hierbij de opmerking dat in de besluitvorming over decentralisatie geen goed zicht bestaat op de gevolgen voor de regeldruk.

---

[9] OESO, Regulatory Policy Outlook 2018, blz. 216-217. De OESO constateert dat sinds 2015 het Integraal Afwegingskader (IAK) is uitgebreid met vormen van baten, maar de nadruk van de Nederlandse 'betere regelgeving'-aanpak ligt nog sterk op de kostenkant.

[10] Zie https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01.

[11] Wijziging van de Participatiewet in verband met de verbetering van de ondersteuning van mensen in de bijstand

Dit is bijvoorbeeld het geval bij de vernieuwing van het omgevingsrecht, waar wel de regeldruk die het gevolg is van wettelijke verplichtingen op nationaal niveau in beeld worden gebracht, maar niet de gevolgen die het gevolg zijn van meer bevoegdheden voor decentrale overheden.

Transparantie bij consultatie

ATR heeft als taak om vroeg in het wetgevingsproces te adviseren over de onderbouwing van de regeldrukgevolgen van ontwerpregelgeving. Die advisering vindt veelal plaats in de zgn. consultatiefase, dit is de fase waarin het beleidsverantwoordelijke ministerie de ontwerpregelgeving voorlegt voor reactie aan belanghebbenden en het algemene publiek.[12] Uitgangspunt daarbij zou moeten zijn dat partijen ook inzicht krijgen in de mogelijke gevolgen van de betreffende ontwerpregelgeving. Het college constateert regelmatig dat dit inzicht er nog niet is. Zo zijn in een flink aantal gevallen de gevolgen voor de regeldruk nog niet (voldoende) in beeld gebracht. Het gevolg hiervan is dat geen reactie mogelijk is op die verwachte gevolgen van die ontwerpregelgeving. De betreffende ministeries beroven zichzelf daardoor van een mogelijkheid om feedback te krijgen op de regeldruk die hun voorstel met zich mee zal brengen.

Regeldrukgevolgen niet in beeld tijdens internetconsultatie

ATR heeft bij veel dossiers die voor consultatie zijn opengesteld, opmerkingen over de inzichtelijkheid en kwaliteit van de berekeningen van regeldruk. Zo waren de berekeningen van de regeldrukgevolgen van de 'Regeling kansspelen op afstand en uitvoeringsregeling kansspelen' op zich afdoende maar niet openbaar tijdens de internetconsultatie. In veel andere gevallen behoeven de berekeningen echter wel verbetering. Voorbeelden hiervan zijn de berekeningen bij de 'Wet uitbannen illegale tabakshandel' (VWS) en het 'Besluit maatregelen plastic drankflessen' (IenW). In deze voorstellen heeft ATR aangegeven op welke wijze de berekeningen zouden moeten worden aangevuld. In beide gevallen hebben de ministeries aangegeven dat advies ook op te volgen.

Verder zijn er dossiers waarbij de gevolgen voor de regeldruk alleen kwalitatief zijn beschreven. Voorbeeld is de 'Wijziging Subsidieregeling energiebesparing eigen huis' (BZK). De regeldrukgevolgen zijn naar aanleiding van het advies van ATR alsnog berekend.

Complexiteit bedreigt effectiviteit

Gewijzigde inzichten en andere politieke voorkeuren leiden vaak tot wijzigingen in beleid en wetgeving. Die wijzigingen brengen regeldruk met zich mee. En als de wijzigingen heel frequent zijn, wordt die regeldruk als extra belastend ervaren. Het wetgevingskader biedt dan niet meer de formele neerslag van maatschappelijke normen, maar wordt zelf een bron van onzekerheid.

[12] Zie https://www.internetconsultatie.nl

Partijen in de samenleving moeten zich dan steeds weer aanpassen aan een nieuwe verandering in het wettelijke kader waarmee ze te maken hebben. Het bestaande kader wordt uitgebreid met nieuwe regels en het totale systeem wordt daardoor steeds complexer. Dit brengt fundamentele onzekerheid met zich mee, bijvoorbeeld over welk businessmodel aanvaardbaar en toegestaan is, en daarmee ook terugkerende regeldrukkosten, bijvoorbeeld als dat businessmodel steeds moet worden aangepast aan het veranderende wettelijke kader. Dit speelt bijvoorbeeld op het beleidsterrein van het ministerie van SZW, waar in de afgelopen jaren diverse correcties zijn aangebracht op de nog niet zo lang bestaande Wet Arbeidsmarkt in Balans, het re-integratie instrumentarium van de werkgever en het regime van de Wajong-uitkering. Alhoewel er mogelijk goede redenen voor die correcties zijn, vormen ze wel een bron van (ervaren) regeldruk waar in de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming rekening mee moet worden gehouden.

Veranderingen in beleid vinden hun weerslag soms ook op een andere wijze in wet- en regelgeving. Zo is met name in het sociaal domein te zien dat nieuwe eisen en normen vaak alleen op nieuwe gevallen betrekking hebben. De wetgever wil daarmee uitdrukkelijk bestaande situaties of rechten respecteren. Dit biedt zekerheid aan de betrokkenen, maar het gaat wel gepaard met een ander soort regeldruk: ondoorzichtigheid in het van toepassing zijnde regime. De vele wijzigingen in de Wajong zijn hiervan een bekend voorbeeld. Er bestaan inmiddels drie regimes naast elkaar: de Oude Wajong (voor 2010), de Wajong 2010 en de Wajong 2015. Deze complexiteit maakt het werk van uitvoeringsorganisaties moeilijker, ook omdat de ICT van de uitvoeringsorganisaties de complexiteit maar net aankan. Dit kan leiden tot fouten die juist weer tot meer onzekerheid bij mensen leiden en het oorspronkelijke doel (onzekerheid beperken) frustreren.[13]
Ook het onderwijs heeft te maken met een hoge mate van complexiteit. Zo leidt het 'Besluit versterking voorschoolse educatie' tot een uitbreiding van de voorschoolse educatie aan kinderen van 2½ tot 4 jaar en de verplichte inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker. De voorbereidingsperiode voor gemeenten en kindercentra is echter kort. Het overgangsregime zorgt voor een verdere differentiatie binnen de uitvoeringspraktijk. Eenzelfde beeld bestaat voor het (voorbereidend-)middelbaar beroepsonderwijs. Daar heeft bijna een verdubbeling van het aantal doorlopende leerroutes tussen vmbo en mbo plaatsgevonden. Deze routes lijken de doorstroming naar het mbo te bevorderen en het voortijdig schoolverlaten, maar er bestaat ook zorg over de complexiteit van de uitvoering, en dan met name de "bewerkelijke administratieve handelingen" en de wijze van bekostiging. Volgens de Onderwijsraad kampt het onderwijsbestel met een "doorgeschoten differentiatie": er zijn fundamentelere aanpassingen nodig om de maatschappelijke uitdagingen op termijn het hoofd te bieden.[14].

[13] Zie Lokin (2019) Wendbaar wetgeven, https://www.internetconsultatie.nl

[14] Zie https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2019/02/22/hoofdlijnen-stand-van-educatief-nederland; https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2019/02/U017-Ministerie-van-OCW-Wetsvoorstel-doorlopende-leerroutes-vmbo-mbo-w.g.pdf

Complexiteit wetgeving belemmert werkbaarheid

De wetgever stelt soms extra voorwaarden of aanvullende verplichtingen vast die in de praktijk niet werkbaar zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de steeds strengere eisen die aan de bedrijfsvoering van zorgaanbieders worden gesteld, mede naar aanleiding van de berichtgeving over grootschalige fraude in de zorg. Volgens de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) moeten bepaalde groepen zorg-aanbieders vastleggen hoe zij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de financiële functie in hun organisatie hebben verdeeld (artikel 40a en 40b). Dit is om fraude minder goed mogelijk te maken. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat bepaalde categorieën zorgaanbieders van deze verplichtingen zouden worden vrijgesteld. Maar de Derde Nota van Wijziging bij de Aanpassingswet Wet toelating zorgaanbieders (AWtza) verklaart artikel 40a en 40b van de Wmg van toepassing op alle zorgaanbieders. Hierdoor gaan de verplichtin-gen niet alleen gelden voor de 3.000 zorgaanbieders waarvoor deze oorspronkelijk was bedoeld, maar ook voor 14.800 extra instellingen en 33.500 solisten. Dit leidt tot een toename van de regeldruk met ten minste € 42 miljoen op jaarbasis. Deze toename treft vooral kleine(re) zorgaanbieders. De vraag daarbij is of zij wel tot de vereiste functiescheiding in staat zijn. Dit werd niet duidelijk in de Derde nota van wijziging. Wij hebben daarom geadviseerd deze niet in te dienen.

Advisering over bestaande regelgeving

Bij motie heeft de Tweede Kamer enkele taken aan het instellingsbesluit van ATR toegevoegd.[15] Deze taken betreffen de regeldruk die het gevolg is van bestaande regelgeving. ATR kan deze taken oppakken, mits dat onze advisering over voorgenomen wetgeving niet in de weg staat.

Advisering over bestaande wetgeving van het Rijk

Onze advisering over bestaande wetgeving heeft zich in 2019 op drie belangrijke thema's gericht. Ten eerste hebben we bijgedragen aan de beleidsdoorlichting van de Basisregistratie Personen (BRP). Ten tweede hebben we geadviseerd over de Gespecificeerde toestemming in de zorg. En ten derde zijn we een onderzoek gestart naar de wijze waarop de Energie Performance of Buildings Directive (EPBD) in Nederland is geïmplementeerd. Dit onderzoek biedt zicht op de wijze waarop Europese regelgeving is geïmplementeerd.

Beleidsdoorlichting Basisregistratie Personen

In 2018 zijn wij gestart met een onderzoek naar de Basisregistratie Personen (BRP). Dit onderzoek vond plaats in het kader van een beleidsdoorlichting door het ministerie van BZK.[16]

De BRP is de opvolger van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Zij bevat de persoonsgegevens van alle ingezetenen in Nederland. Belangrijkste doelstellingen van de omschakeling van GBA naar BRP waren een betere kwaliteit van dienstverlening door de overheid en minder regeldruk voor burgers. In ons onderzoek concluderen we dat de BRP aan beide doelstellingen heeft bijgedragen. Voor tien specifiek onderzochte casussen zijn de nalevingskosten afgenomen met structureel circa € 36 miljoen. Zonder de BRP was dit niet mogelijk geweest. Daarbij past wel een kanttekening. De omschakeling naar de BRP alleen was niet voldoende voor deze vermindering. Zonder de verbetering van (de inrichting van) andere processen was de vermindering van de nalevingskosten niet tot stand gekomen. Daarbij kan worden gedacht aan de verbeteringen die zijn doorgevoerd met betrekking tot het registreren van de tenaamstelling van voertuigen. De conclusie is dan ook dat de BRP noodzakelijk, maar niet voldoende voor de vermindering van regeldruk was.

[15] Kamerstukken, vergaderjaar 2016-2017, 29 515, nrs. 404, 408, 409, 410, 411 en 412.

[16] Het onderzoek is in opdracht van ATR verricht door Ockham Groep/Kafka Brigade. Zie Ockham Groep/Kafka Brigade, Eindrapport Onderzoek Regeldruk BRP, 19 juni 2019. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft ATR op 24 juni 2019 een advies gestuurd naar Staatssecretaris Knops van BZK. Voor advies en onderzoek, zie https://www.atr-regeldruk.nl/regeldrukvermindering-basisregistratie-personen-brp/.

De tweede bevinding uit ons onderzoek is dat verbeteringen in de gegevensstromen met burgers 'ontremmend' kunnen werken op het vragen van informatie door de overheid aan burgers. Als het gemakkelijker/goedkoper wordt om gegevens van burgers te verwerken, dan verlaagt dat de drempel voor het vragen van (meer of nieuwe) gegevens. Dit is duidelijk zichtbaar bij het proces van VOG-aanvragen. Een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is inmiddels in veel sectoren en voor veel beroepen verplicht.
De derde uitkomst van het onderzoek is dat de mogelijkheden van de BRP nog lang niet zijn uitgeput. Zo hoeven overheidsinstanties veel persoonsgegevens niet meer aan burgers te vragen: ze kunnen die zelf uit de BRP halen. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de aanvraag van een drank- en horecavergunning in diverse gemeenten nog vergezeld moet gaan van een uittreksel BRP, terwijl die gemeenten zelf direct de BRP kunnen raadplegen. Maar er zijn meer voorbeelden van dergelijke onnodige gegevensuitvraag:

- De Rijksoverheid vraagt via het toestemmingsformulier 'voor reizen met een minderjarig kind in de situatie van gescheiden ouders' om een 'recent internationaal uittreksel Basisregistratie Personen'.
- Sommige pensioenfondsen vragen regelmatig om een Attestatie de vita (bewijs van 'in leven zijn'), terwijl deze gegevens voor pensioenfondsen raadpleegbaar zijn in de BRP.
- Sommige notarissen, hoewel zij afnemers zijn van de BRP, vragen toch een uittreksel BRP voor het opstellen van een verklaring van erfrecht.
- Bureau Wsnp (Wet schuldsanering natuurlijke personen), onderdeel van de Raad voor de rechtsbijstand, vraagt bij aanvraag om ondersteuning in bepaalde gevallen om een uittreksel BRP.

Het is niet nodig deze gegevens te vragen. De betreffende instanties kunnen namelijk zelf de BRP raadplegen. Cruciale voorwaarde voor het goed functioneren van de BRP is wel dat de gegevens in de registratie correct zijn.
De BRP vormt een belangrijke stap voorwaarts. Maar zij is zelf nog verre van volmaakt. Zo zou de registratie kunnen worden uitgebreid met het e-mailadres en (mobiele) telefoonnummer van mensen. Het registreren van deze gegevens hoeft niet ingewikkeld te zijn: de Berichtenbox registreert al het mailadres van burgers die het op prijs stellen om een notificatie van een nieuw bericht in hun mailbox te ontvangen. DigiD registreert bovendien nu al het telefoonnummer van burgers om hen een SMS te sturen als dat vanwege beveiligingseisen nodig is. Passend bij het principe 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik' is om deze gegevens (waar mogelijk en gewenst) ook te gebruiken voor andere contacten met burgers.
Het voordeel van de BRP is de mogelijkheid om persoonsgegevens voor veel doeleinden te gebruiken. Hierin schuilt ook een gevaar. Als de gegevens niet kloppen, dan worden voor veel doeleinden verkeerde gegevens gebruikt. Dit kan schrijnende gevolgen hebben voor de mensen die het betreft. Zo kunnen burgers worden geconfronteerd met het automatisch stopzetten van regelingen en met

verplichtingen tot terugbetalen van vermeend onterecht ontvangen bedragen. Het leed is helemaal niet te overzien als iemand ten onrechte als overleden wordt geregistreerd. Het is belangrijk dat onjuiste gegevens zo snel mogelijk worden gecorrigeerd en dat áls er toch iets misgaat, de gevolgen daarvan zo snel mogelijk worden gemitigeerd. In ons advies pleiten we dan ook voor een voorziening of instantie binnen de overheid die mensen daarbij helpt en doorzettingsmacht heeft. Juist omdat de gegevens uit de BRP op zo veel plekken worden gebruikt, en ook omdat de burger geen overzicht heeft welke instanties zijn onjuiste gegevens allemaal hebben gebruikt, is het nodig dat de burger op één plek terecht kan voor hulp. Dit voorkomt dat hij een tocht langs overheidsinstanties moet maken om overal het gebruik van de onjuiste gegevens te laten corrigeren. De staatssecretaris van BZK heeft in zijn reactie op ons advies aangegeven dat hij burgers ondersteuningsmogelijkheden wil aanbieden om fouten in de BRP en de negatieve gevolgen ervan, te herstellen. Dit conform de toezegging in zijn brief van 25 november 2019 om een centraal meldpunt in te richten waar burgers persoonlijk geholpen worden bij het corrigeren van onjuiste gegevens in basisregistraties.[17]

Gespecificeerde toestemming in de zorg

Een tweede advies van ATR over bestaande regelgeving betrof de Wet aanvullende bepalingen verwerking persoonsgegevens in de zorg (Wabvpz). Deze wet is per 1 juli 2017 in werking getreden. Maar een deel van de wet wordt pas op 1 juli 2020 van kracht. Dit deel ziet op de invoering van de zgn. gespecificeerde toestemming van de cliënt/patiënt voor elektronische gegevensuitwisseling in de zorg. Vanaf 1 juli 2020 zou de cliënt/patiënt voor deze gegevensuitwisseling moeten kunnen aangeven of hij gegevens aan (categorieën van) hulpverleners beschikbaar stelt. Dat houdt in dat hij specifiek moet aangeven of een bepaalde hulpverlener (arts, specialist en dergelijke) zijn patiëntgegevens mag inzien en gebruiken. Bovendien moet hij daarbij aangeven voor welke medische gegevens dat geldt.
Om tot een werkbare uitvoering van de toestemming te komen is door het programma Gespecificeerde Toestemming (GTS) een scenario ontwikkeld waarlangs de toestemming zou kunnen worden gerealiseerd. Het idee daarbij was dat de cliënt/patiënt via een online voorziening 160 gevraagde gespecificeerde toestemming(en) vastlegt en beheert. De werkbaarheid hiervan kan echter ernstig worden betwijfeld. Daarom kwam de Stuurgroep GTS met een minder strikte invulling van de regierol, waarbij geen sprake meer was van 160 maar van 28 toestemmingsmogelijkheden. Dit zijn er nog steeds veel. Ook zijn ze minder concreet geworden, waardoor het voor de cliënt/patiënt moeilijker wordt om bij elk van de mogelijkheden een (goede) keuze te maken. Bovendien voldoet de voorgestelde invulling niet meer aan het vereiste van de gespecificeerde toestemming, zoals die in de wet is opgenomen.

[17] Kamerstukken II, 2019/20, 32 761, nr. 153.

Dit betekent dat het risico bestaat dat in procedures bij incidenten (fouten in behandeling, onnodig overlijden) blijkt dat het toestemmingenregister juridisch niet houdbaar is. Dat zou tot een herinrichting en hernieuwde vulling van het register kunnen leiden, hetgeen van alle partijen veel tijd en geld (regeldruk) gaat vergen.

Op verzoek van de minister van VWS heeft ATR op 18 september 2019 een advies uitgebracht over de GTS. Wij constateren in dit advies dat er twee belangen in het geding zijn die niet noodzakelijkerwijs in elkaars verlengde liggen. Het eerste belang is de kwaliteit van de zorg. Hiervoor is een goede, tijdige en zorgvuldige uitwisseling van (medische) gegevens nodig. Niemand (cliënt, instelling noch professional) heeft er baat bij dat door het ontbreken van gegevens kansen op een adequate behandeling worden gemist. Het tweede belang is dat van de privacy en de mogelijkheid van de cliënt/patiënt om regie te kunnen voeren over de omgang met zijn gegevens. Bij deze regie gaat het om de vraag wie voor welk doel (doelbinding) mag beschikken over welke gegevens. De vraag is hoe beide belangen met elkaar te verenigen. De oplossing met 160 toestemmingsopties is niet werkbaar. De oplossing met 28 opties is dat evenmin én is mogelijk juridisch niet afdoende. Volgens ATR is daarom een prioritering van de twee belangen onontkoombaar. Daarbij merkten wij op dat de privacy van patiënten ook op een andere wijze kan worden geborgd dan via de gespecificeerde toestemming. Gedacht kan worden aan een stelsel waarin voor gegevensuitwisseling ten behoeve van goede zorg wordt uitgegaan van vertrouwen in de (zorg)instelling/professional en waarbij de cliënt/patiënt de mogelijkheid heeft om via het inzagerecht de uitwisseling te controleren en regie op zijn gegevens te voeren. Een andere mogelijkheid is dat de cliënt/patiënt bezwaar kan maken tegen gegevensuitwisseling. Dit bezwaar kan zich richten op het uitwisselen van specifieke gegevens of het delen van gegevens met bepaalde hulpverleners. Een dergelijk 'opt out'-stelsel gaat er van uit dat als geen bezwaar kenbaar is gemaakt, de cliënt/patiënt toestemming verleent voor de gegevensuitwisseling. Zo'n stelsel wordt ook toegepast bij toestemming voor orgaandonatie. De minister van VWS heeft in zijn reactie aangegeven deze suggestie te overwegen. De (tijdelijke) noodregeling voor gegevensuitwisseling op de spoedeisende hulp en bij spoedeisende zorg tijdens de COVID-19 epidemie neemt al een stap in de richting van een dergelijk stelsel. Daar is raadpleging van medische gegevens via het Landelijk Schakel Punt (LSP) toegestaan zonder voorafgaande toestemming van de patiënt.

De minister van VWS heeft de Tweede Kamer op 4 oktober 2019 laten weten dat het advies van ATR noopt tot herijking van het voorstel voor gespecificeerde toestemming. Dit betekent dat artikel 15a, lid 2 van de Wabvpz niet op 1 juli 2020 in werking zal treden. De minister zal de Kamer in de eerste helft van 2020 een voorstel doen voor de herijking van de invoering van gespecificeerde toestemming.

Regeldruk van de Europese richtlijn Energieprestaties Gebouwen

In 2019 is ATR een onderzoek gestart naar de implementatie van de Europese richtlijn Energie-prestaties Gebouwen (Energy Performance of Buildings Directive, EPBD)

in Nederland, Duitsland, Noorwegen, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.
Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) voert het onderzoek in opdracht van ATR uit. Een belangrijke aanleiding voor het onderzoek vormt de actuele uitwerking van het instrumentarium van het Klimaatakkoord. Het onderzoek moet inzicht geven in hoe toekomstige regelgeving die doelen ten aanzien van energie, duurzaamheid en klimaat op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier kan verwezenlijken.
Het onderzoek kijkt niet alleen naar de kostenkant, zoals bij regeldruk gebruikelijk is, maar moet ook een beeld schetsen van de maatschappelijke baten van de regelgeving. De internationale vergelijking is bedoeld om lessen te trekken uit hoe andere landen vergelijkbare doelen proberen te verwezenlijken. De uitdaging in het onderzoek is hoe de baten goed in beeld te brengen. Doel hiervan is om te bezien hoe in de toekomst de regeldrukaanpak in Nederland kan worden verbreed naar een aanpak waarin ook andere gevolgen van regelgeving integraal in beeld worden gebracht. Dit kan de opmaat vormen voor een 'impact assessment'-systeem zoals ook de Europese Commissie hanteert.

Advisering aan medeoverheden

ATR kan niet alleen adviseren over nationale regelgeving maar ook over regelgeving van regionale en lokale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten). Belangrijke randvoorwaarde hiervoor is dat deze adviezen volgens ons mandaat geen afbreuk mogen doen aan het uitvoeren van de kerntaak. Deze randvoorwaarde heeft ertoe geleid dat wij onze inzet voor medeoverheden hebben beperkt tot deelname aan de VNG Adviescommissie Gemeenterecht en het zogeheten Kloosterhoeveberaad. In beide gremia wijzen wij op mogelijkheden om bijvoorbeeld conceptverordeningen minder belastend te maken. Dat betekent dat alle gemeenten die zo'n modelverordening gebruiken, impliciet gebruik maken van de inzichten van ATR. Verder heeft ATR met een brief aan de VNG aandacht gevraagd voor (de regeldruk van) de decentrale implementatie van de Omgevingswet.[18]

Advisering over beleidsregels

ATR heeft ook de bevoegdheid om te adviseren over de regeldrukgevolgen van beleidsregels. Formeel hebben deze regels geen regeldrukgevolgen, omdat ze alleen het betreffende bestuursorgaan binden. Uit een onderzoek van Actal, de rechtsvoorganger van ATR, bleek echter dat die gevolgen er wel degelijk zijn, omdat de beleidsregels vaak ook algemene voorschriften bevatten.[19]

[18] Zie https://www.atr-regeldruk.nl/decentrale-implementatie-omgevingswet.

[19] Voor eerdere indicaties, zie het onderzoeksrapport (https://www.siraconsulting.nl/2017/04/forse-regeldruk-als-gevolg-beleidsregels/) en het advies van Actal (http://www.actal.nl/beleidsregels-veroorzaken-onzichtbare-maar-zeer-voelbare-regeldruk/).

Het gaat dan bijvoorbeeld om uitvoeringsvoorschriften op een website of in een circulaire, waarmee het betreffende bestuursorgaan aangeeft wat de indieningsvereisten voor het verkrijgen van goedkeuring zijn.
Het voornemen van ATR was om in 2019 een advies op te stellen over de regeldruk van beleidsregels. De toename in het aantal adviesaanvragen met meer dan 20% heeft dit echter belemmerd. ATR beziet momenteel of het in 2020 capaciteit vrij kan maken voor een dergelijk adviestraject.

Advisering op verzoek van de Staten-Generaal

Ministeries worden geacht de adviezen van ATR door te geleiden naar beide Kamers der Staten-Generaal. Meestal zijn onze adviezen dan al openbaar. Dit geldt met name voor adviezen die wij al in de consultatiefase hebben uitgebracht. Als ze echter nog niet openbaar zijn (bijvoorbeeld omdat er geen openbare consultatie heeft plaatsgevonden), worden de adviezen openbaar als het ministerie de betreffende ontwerpregelgeving aan de Kamer zendt. In overleg met de griffie stuurt ATR ook zelf zijn adviezen naar de Tweede Kamer. De meerderheid van de vaste Kamercommissies heeft aangegeven prijs te stellen op deze toezending.

Internationaal

ATR is lid van de netwerkorganisatie RegWatchEurope (RWE).[20] RWE bestaat uit organisaties die een vergelijkbare rol vervullen als ATR. Zij adviseren op onafhankelijke wijze over de gevolgen van ontwerpregelgeving. De doelstelling van RWE is:

- het versterken van de expertise van de leden door het uitwisselen van kennis en het delen van goede voorbeelden;
- het helpen versterken van de 'betere regelgeving'-aanpak op Europees niveau;
- het informeren van andere Europese lidstaten over de toegevoegde waarde van onafhankelijke toetsing van voorgenomen wetgeving (door middel van bilaterale contacten, op nationale bijeenkomsten of via internationale organisaties).

De activiteiten van RWE zijn er op gericht om het Europese 'betere regelgeving'-beleid te versterken. Het uiteindelijke doel is dat Europese wetgeving effectief, efficiënt en proportioneel moet zijn. Veel van de Nederlandse regelgeving heeft een Europese oorsprong. Nederland heeft er dan ook baat bij dat het Europese beleid in deze goed wordt vormgegeven. RWE wisselt daartoe ervaringen en expertise uit met de Regulatory Scrutiny Board (RSB), de toetsingsinstantie van de Europese Commissie. Ook heeft RegWatchEurope de afgelopen jaren periodiek overleg gehad met de Eerste Vicevoorzitter van de Europese Commissie, de heer Timmermans, en recentelijk met diens opvolger, de heer Šefčovič.

RWE onderhoudt ook contacten met de Organisatie voor Economische

Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze internationale denktank adviseert zijn lidstaten over onder andere het 'betere regelgeving'-beleid. Het doet dit door middel van landenstudies en het verspreiden van goede voorbeelden. RWE heeft in 2019 bijgedragen aan een studie van de OESO naar hoe in Nederland een 'impact assessment'-systeem kan worden vormgegeven.[21]

[20] Zie www.regwatcheurope.eu.

[21] Deze bijdrage is neergeslagen in OESO, Regulatory Policy in the Netherlands: Capacity and Institution Building for Regulatory Impact Assessment, December 2019.

Bijlage

Feiten en cijfers over advisering voorgenomen wetgeving

In 2019 hebben wij 469 adviesaanvragen ontvangen. Volgens het mandaat moet ATR daar binnen vier weken advies over uitbrengen. Dat kan met een formeel advies. Een andere mogelijkheid is dat we de verkorte procedure hanteren. Volgens die procedure brengt het college geen formeel advies uit maar mandateert het zijn secretariaat om een adviesaanvraag ambtelijk af te handelen. Deze verkorte procedure hanteren we bij voorstellen voor wetten en AMvB's die geen gevolgen hebben voor de regeldruk, en voor ministeriële regelingen die geen aanzienlijke regeldrukgevolgen hebben. We hebben de procedure in het leven geroepen, omdat het in deze gevallen mogelijk is om ministeries zo snel mogelijk – vaak al binnen 2-3 werkdagen – te berichten of ze een advies van ons krijgen. Deze korte doorlooptijd stelt hen in staat om het wetgevingsproces snel te vervolgen. Vanuit de ministeries horen wij dat deze werkwijze zeer op prijs wordt gesteld. Zij vormt in onze ogen één van de redenen voor de goede werkrelaties die ATR het afgelopen jaar met de ministeries heeft opgebouwd.

De adviezen van ATR zijn opgebouwd volgens een eenduidig toetsingskader. Wij stellen steeds vier vragen:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

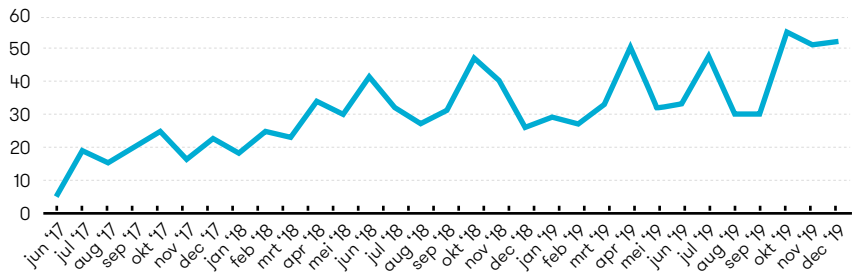
Bij wijze van samenvatting geven wij onze adviezen een 'dictum' mee (zie de bijlage Advies en dictum voor de criteria). Dictum 1 (Indienen) en dictum 2 (Indienen nadat met onze opmerkingen rekening is gehouden) worden 'positieve' adviezen genoemd. Adviezen met dictum 3 (Niet indienen tenzij met onze opmerkingen rekening is gehouden) en dictum 4 (Niet indienen) zijn de 'negatieve' adviezen. Wij benadrukken hierbij echter dat ATR geen oordeel uitspreekt over de politieke wenselijkheid van het beleid of de voorgestelde maatregel. De toetsing moet helpen de kwaliteit van regelgeving te verbeteren en richt zich op de kwaliteit van de onderbouwing van (de regeldrukgevolgen van) het voorstel. Het dictum drukt uit of en in hoeverre het voorgelegde dossier al geschikt is voor (politieke) besluitvorming.

Een jaarverslag richt zich in eerste instantie op wat er in het betreffende jaar is gedaan en gebeurd. In dit jaarverslag presenteren wij echter onze bevindingen vanaf het begin van de instelling van ATR. Dit biedt de mogelijkheid om ontwikkelingen op langere termijn te zien.

1 Ontvangen adviesaanvragen

ATR heeft in de periode 1 juni 2017 tot en met 31 december 2019 966 adviesaanvragen ontvangen. Hiervan kwamen er 965 van ministeries en betrof 1 aanvraag een initiatief uit de Tweede Kamer.
Figuur 1.1 geeft de ontwikkeling in de tijd aan van het aantal dossiers dat aan ATR voor advies is voorgelegd. Duidelijk is dat het aantal adviesaanvragen tot en met oktober 2018 gestaag toenam. Daarna stabiliseerde het aantal zich op zo'n 35-40 per maand, met overigens grote fluctuaties rond dit gemiddelde. Het laatste kwartaal van 2019 kende een grote piek met elke maand meer dan 50 ingediende adviesaanvragen.

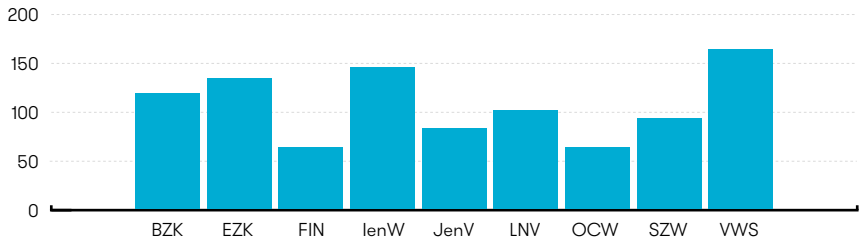
Figuur 1.1 Ontvangen adviesaanvragen per maand



Niet alle ministeries brengen even veel voorstellen voor nieuwe regelgeving voort. Figuur 1.2 laat zien dat ATR de meeste dossiers heeft ontvangen van VWS, gevolgd door IenW, EZK en BZK. FIN heeft het kleinste aantal adviesaanvragen ingediend, waarbij overigens de kanttekening past dat een groot dossier als het Belastingplan slechts als één aanvraag geldt.[22]

[22] ATR heeft indicaties dat – zeker in de aanloopperiode – dossiers ten onrechte niet zijn voorgelegd aan ATR. Het is echter niet bekend om hoeveel dossiers het gaat. De analyse betreft alleen de dossiers die aan ATR zijn voorgelegd. Verder is Buitenlandse Zaken in deze analyse buiten beschouwing gelaten, omdat dit ministerie naar zijn aard weinig regelgeving voortbrengt met verplichtingen voor Nederlandse ingezetenen.

Figuur 1.2 Ontvangen adviesaanvragen per ministerie



Niet alle voorgenomen wetten en AMvB's hoeven voor advies aan ATR te worden gestuurd. Zo vallen bepaalde beleidsgebieden buiten de regeldrukaanpak. Dit geldt bijvoorbeeld voor het strafrecht. Het komt echter ook voor dat ontwerpregelgeving ten onrechte niet voor advies aan ATR wordt voorgelegd. Dit komt doordat dossierhouders soms niet op de hoogte zijn welk soort wetgeving aan ATR moet worden gestuurd. ATR houdt niet structureel bij hoe vaak dit voorkomt, maar registreert wel als het onder onze aandacht komt als ontwerpregelgeving ten onrechte niet aan ons is voorgelegd.

2 Formele advisering en ambtelijke afhandeling

ATR heeft tussen 1 juni 2017 en 31 december 2019 965 adviesaanvragen van de ministeries ontvangen. Daarvan hebben we er 880 behandeld. De overige 85 aanvragen zijn nog in behandeling en lopen dus door in 2020. Deze 85 dossiers betreffen (1) dossiers die wel zijn ingediend maar vervolgens zijn ingetrokken, en (2) dossiers die nog in behandeling zijn bij ATR (in de pre-consultatiefase óf als onderhanden werk in de adviesfase)

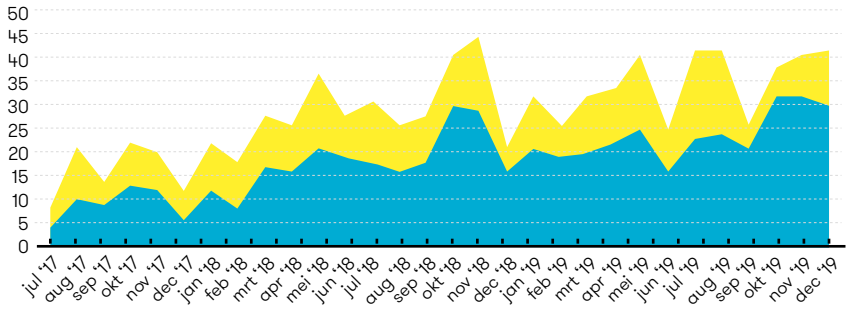
De formele behandeling van adviesaanvragen kent verschillende vormen.
De belangrijkste is het formele advies. Dit advies wordt verzonden naar de verantwoordelijke bewindspersoon (of in het geval van initiatiefwetgeving aan de Tweede Kamer). ATR heeft in 310 van de 880 adviesaanvragen (35%) een dergelijk formeel advies uitgebracht. Conform het mandaat van ATR betreft het hier voorstellen van wetten en AMvB's met gevolgen voor de regeldruk, én voorstellen van ministeriële regelingen die naar verwachting substantiële gevolgen voor de regeldruk hebben.

De tweede vorm is de zogenoemd verkorte procedure door 'ambtelijke afhandeling' (voor een beschrijving, zie elders in dit Jaarverslag). Het college heeft over de gehele periode bezien in 559 gevallen (64%) gekozen voor deze verkorte procedure.

De derde vorm van behandeling van dossiers is door middel van een brief. Het gaat daarbij om dossiers waarvoor het college een formeel advies of ambtelijke afhan-

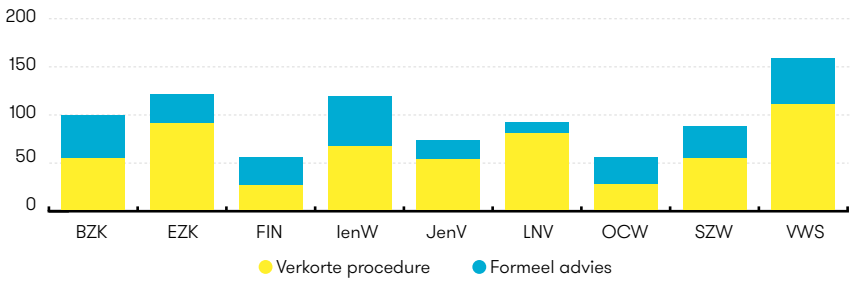
deling niet opportuun acht maar wel nog aandachtspunten of overwegingen aan de betreffende bewindspersoon wil meegeven, bijvoorbeeld over het gevolgde en verdere wetgevingstraject. Dit is sinds het begin van ATR slechts negen keer gebeurd (1%). Er zijn verder nog twee dossiers die informeel zijn afgedaan. Het ene dossier had strikt genomen niet voor advies aan ATR hoeven te worden voorgelegd, omdat het één-op-één implementatie van Europese wetgeving betrof (zonder nationale beleidsvrijheid). Het andere dossier betrof wetgeving waarvan de gevolgen al in een ander advies aan de orde waren geweest.

Figuur 1.3 Formeel advies en verkorte procedure, cumulatief per maand



Figuur 1.3 geeft het totaal aantal behandelde adviesaanvragen in de tijd, uitgesplitst naar wijze van behandeling. Figuur 1.4 geeft weer hoe die adviesaanvragen zijn verdeeld over de ministeries. De figuur maakt duidelijk dat adviesaanvragen van JenV en LNV relatief veel via de verkorte procedure zijn behandeld. Dit betekent dat deze ministeries relatief vaak ministeriële regelingen aan ATR hebben voorgelegd die naar verwachting van ATR geen substantiële gevolgen voor de regeldruk hadden.

Figuur 1.4 Formeel advies en verkorte procedure, per ministerie



3 Kwaliteit van de dossiers: adviezen en hun dictum

Wij voorzien onze adviezen van een dictum. Dit is een samenvatting van ons oordeel over (de kwaliteit van) de onderbouwing van de voorgelegde ontwerp-regelgeving. Het drukt uit of het dossier vanuit regeldrukperspectief voldoende voldragen is voor besluitvorming.[23] Wij houden bij het toekennen van een dictum rekening met de ernst van de tekortkomingen.

Tabel 1.1 geeft weer hoe vaak wij de verschillende dicta in de periode juni 2017 tot en met december 2019 hebben toegekend (zie de kolom Totaal). Over deze gehele periode bezien vonden wij in 17% van de gevallen dat het voorstel kon worden ingediend zonder dat er wijzigingen in hoefden te worden aangebracht. In 56% van de gevallen vonden wij dat indienen mogelijk was als er wijzigingen werden aangebracht. In 23% waren die wijzigingen substantieel. En in 4% van de gevallen was de onderbouwing dermate zwak dat wij adviseerden om de ontwerp-regelgeving niet in te dienen.

Tabel 1.1 Verdeling van de dicta in 2017, 2018 en 2019 (in % van totaal per jaar)[24]

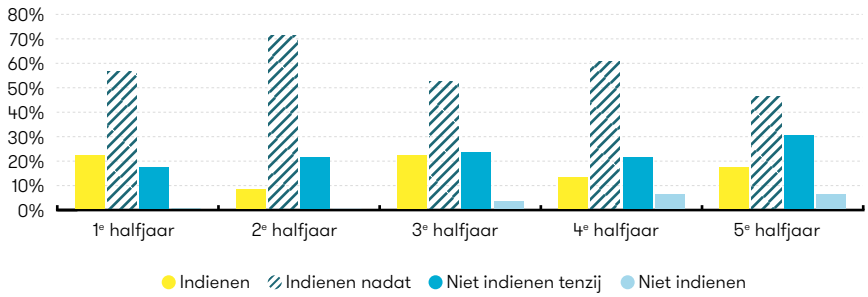
	2017 (2e helft)	2018	2019	Totale periode
1. Indienen	27	18	16	17
2. Indienen nadat	37	60	51	56
3. Niet indienen tenzij	34	21	26	23
4. Niet indienen	2	2	6	4

De tabel laat zien dat de ministeries hun goede start slechts tijdelijk hebben weten voort te zetten. In 2017 bedroeg het aandeel positieve adviezen 64%. In 2018 was dat toegenomen tot 78%. Maar in 2019 is het zo'n 10%-punten gedaald tot 67%. Figuur 1.5 geeft per half jaar aan hoe de verschillende dicta zich in de tijd hebben ontwikkeld. Daarbij valt vooral de toename van het percentage adviezen met dictum 4 in 2019 op én de stijging van de adviezen met dictum 3 in het laatste half jaar van 2019.

[23] De criteria die het college hanteert bij het vaststellen van een dictum, staan in een bijlage bij dit jaarverslag.

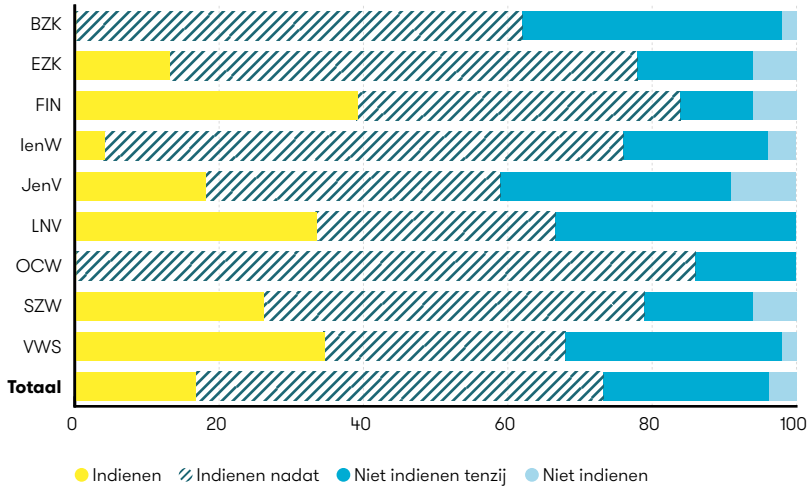
[24] De percentages kunnen niet optellen tot 100 vanwege afrondingsverschillen.

Figuur 1.5 Ontwikkeling dicta adviezen, per 6 maanden



Niet alle ministeries krijgen in dezelfde mate een positief of negatief advies. Figuur 1.6 laat zien hoeveel adviezen met welk dictum de ministeries hebben gekregen (als % van het totaal).

Figuur 1.6 Verdeling dicta per ministerie, stand per 1-1-2020



De verslechtering van de prestaties van de ministeries slaat niet overal in dezelfde mate neer:

- EZK, FIN, IenW, OCW en SZW krijgen vaker dan gemiddeld een positief advies. IenW heeft in dit verband zijn prestaties in 2019 relatief sterk verbeterd. Voor LNV geldt het omgekeerde.
- BZK, JenV, LNV en VWS krijgen vaker dan gemiddeld een negatief advies.
- JenV krijgt het vaakst een advies met dictum 4 (Niet indienen), gevolgd door EZK, FIN en SZW. JenV en FIN hebben hun prestaties in deze wel sterk verbeterd vergeleken met een jaar geleden.

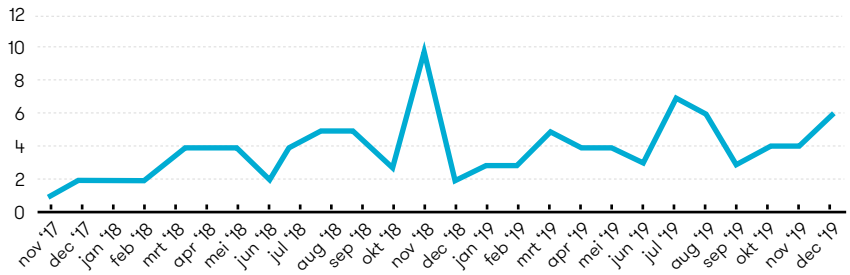
Een verklaring voor het verschil in dicta tussen 2018 en 2019 kan liggen in de aard van de dossiers. Ministeries hebben bij sommige dossiers politiek gezien minder ruimte om aanpassingen te doen in ontwerpregelgeving dan in andere. Vooral de dossiers waaraan een politiek of maatschappelijk akkoord ten grondslag ligt, bieden die ruimte vaak niet. Een voorbeeld zijn de voorstellen die het ontstaan van een rookvrije generatie moeten bewerkstelligen. Deze maatregelen vloeiden voort uit het Nationaal Preventieakkoord. De aard van het akkoord laat geen ruimte voor een rookverbod voor minderjarigen, dat echter naar verwachting effectiever en in ieder geval minder belastend zou zijn. De conclusie was dat het bestaan van een maatschappelijk akkoord tussen belangrijke stakeholders de gevoelde noodzaak van een goede 'evidence base' uit leek te hollen.[25] Dit lijkt ook het geval te zijn als ontwerpregelgeving een belangrijke ideologische component heeft. Dit was het geval bij de Regeling garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare energiebronnen en HR-WKK-elektriciteit in verband met de toevoeging van certificaten van oorsprong. Deze regeling gaf invulling aan een amendement van de Kamerleden Dik-Faber en Jetten. Het amendement bewerkstelligde het opzetten van een nationaal systeem van zgn. 'full disclosure'.[26] De onderbouwing van het voorstel maakte niet duidelijk waarom consumenten meer groene energie gaan vragen als ze beter inzicht hebben in de herkomst van grijze energie.

4 *Betrokkenheid in pre-consultatiefase*

Ministeries hebben de mogelijkheid om ATR te raadplegen nog voordat de internetconsultatie begint. In deze pre-consultatiefase (of voorfase) bieden wij onze hulp aan, bijvoorbeeld door mee te denken over minder belastende alternatieven of over hoe de werkbaarheid van een voorstel te vergroten. Ook doen wij suggesties om de berekeningen van de regeldrukkosten te verbeteren.
Figuur 1.7 geeft aan hoeveel formele adviezen ATR per maand heeft uitgebracht waarbij ook al in de pre-consultatiefase een beroep is gedaan op onze expertise. Inmiddels wordt één op de vijf adviesaanvragen ook al in de voorfase aan ATR voorgelegd.

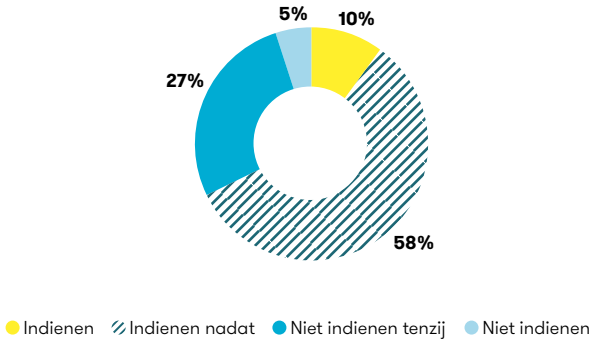
[25] Zie ook Raad van State, Jaarverslag 2018, blz. 12.
[26] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 627 nr. 43.

Figuur 1.7 Aantal formele adviezen die ook in preconsultatiefase aan ATR zijn voorgelegd, per maand



Geconstateerd moet worden dat de dicta van de eerder aan ATR voorgelegde dossiers minder positief zijn dan de dicta van alle formele adviezen. Figuur 1.8 leert dat 68% van de al in de pre-consultatiefase voorgelegde adviezen een positief dictum had. Voor alle adviezen was dit 73%. Reden voor dit verschil is dat vooral de grotere dossiers in een vroege fase van het wetgevingsproces aan ATR worden voorgelegd ('zelfselectie'). De onderbouwing van de regeldrukgevolgen is voor deze dossiers moeilijker dan die voor de kleinere dossiers met minder ingrijpende maatregelen.

Figuur 1.8 Dicta van formele adviezen die ook in voorfase aan ATR zijn voorgelegd, juni 2017 - januari 2020



5 Doorlooptijd advisering

Volgens zijn mandaat heeft ATR in beginsel vier weken (28 kalenderdagen) om een ingediend dossier te behandelen. Hiervan kan worden afgeweken als de sluitingsdatum van de consultatiefase op een latere datum sluit of als het voorgelegde dossier dermate complex is dat ATR meer tijd nodig heeft. In het eerste geval geldt de sluitingsdatum van de consultatiefase, in het tweede geval kan ATR de adviestermijn met nog eens vier weken verlengen. Van deze laatste mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt. Gemiddeld blijft ATR (ruim) binnen de voorgeschreven adviestermijn. Over de gehele periode van zijn bestaan heeft ATR ruim 97% van de behandelde adviesaanvragen binnen de maximale adviestermijn afgehandeld.

6 Slot

Twee jaar na de oprichting van ATR is de conclusie dat de samenwerking tussen ministeries en adviescollege goed verloopt. ATR wordt in steeds meer gevallen in een vroege fase van het wetgevingsproces betrokken. En de werkafspraken tussen het college en de ministeries zijn goed uitgekristalliseerd. Wat overigens niet wil zeggen dat altijd alles goed gaat. Nog steeds komt het voor dat dossiers ten onrechte niet aan ATR worden voorgelegd.

Het uiteindelijke doel van de advisering en toetsing door ATR is dat ministeries structureel aandacht besteden aan de regeldrukgevolgen van ontwerpregelgeving. Dit is van belang om deze gevolgen goed af te kunnen wegen tegen andere effecten en belangen. Bovendien is het nodig om mensen en organisaties die de regelgeving moeten naleven, niet onnodig te belasten. Publieke belangen kunnen dan op een efficiënte wijze worden geborgd. Geconstateerd moet worden dat het college in de afgelopen maanden vaker een negatief advies heeft gegeven dan in de periode daarvoor. Voor wat betreft de aandacht die ministeries aan regeldruk besteden, is het beeld niet eenduidig positief. Het percentage positieve adviezen (dictum 1 en 2) was in 2019 namelijk 10%-punten lager dan in 2018. Het is zonder nadere analyse niet goed mogelijk om te achterhalen wat hiervan de oorzaak is. Het is in ieder geval niet zo dat dit komt doordat ATR minder in de voorfase is betrokken. Integendeel, de vroegtijdige betrokkenheid van ATR is in absolute aantallen toegenomen. Opvallend daarbij is wel dat ATR vaker een negatief advies uitbrengt over dossiers die ook in de voorfase zijn voorgelegd, dan over dossiers waarvoor dat niet het geval is. Dit kan worden verklaard door het feit dat het hier veelal om grote en relatief ingewikkelde dossiers gaat, waarbij onder invloed van het politieke en maatschappelijke krachtenveld andere belangen prevaleren boven het beperken van de regeldruk.

Bijlage

Organisatie

ATR heeft drie collegeleden: mevrouw drs. M.A (Marijke) van Hees (voorzitter), de heer dr. E.J. (Eric) Janse de Jonge en de heer drs. J.W.R. (Remco) van Lunteren.



Het college wordt ondersteund door de secretaris, de heer dr. R.W. (Rudy) van Zijp, en onderstaande medewerkers.

De heer R.F.J. (Ruben) Spelier MSc.	*BZK, IenW, signalen bestaande regeldruk*
De heer mr. M.J.P.M. (Marcel) Kieviet	*SZW, VWS*
De heer drs. S.J.A. (Sjors) Hegger	*EZK*
De heer H. (Herman) Schippers	*FIN, BZ, ICT*
Mevrouw drs. J. (Marianne) Ringma	*OCW, Medeoverheden, Toezicht*
De heer drs. J.A.M.N. (Jos) Tonk	*LNV*
Mevrouw mr. A.E.J.M. (Angelique) van Erp	*JenV, BZK, Tweede Kamer*
Mevrouw drs. I.M.J. (Isabelle) de Bruïne	*IenW, BZK, internationale aangelegenheden*
De heer A.A. (Ahmed) Moaty	*Beleidsondersteuning*
Mevrouw B. (Birgul) Samburkan	*Management- en beleidsondersteuning*

Het Toetsingskader

Het college vindt het belangrijk dat van tevoren transparant is op welke wijze het zijn taakopdracht uitvoert. ATR hanteert een toetsingskader dat uit vier vragen bestaat.

1. ***Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het aangewezen instrument?***
   ATR kijkt bij de toetsing naar de onderbouwing van het beleidsdoel van het voorstel en of inzichtelijk is gemaakt waarom wetgeving het meest geëigende instrument is.
2. ***Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?***
   De toelichting bij een voorstel moet een analyse bevatten van eventueel minder belastende alternatieven. Mocht niet worden gekozen voor het minst belastende alternatief, dan adviseert ATR dit met goede redenen te omkleden.
3. ***Is de uitvoeringswijze werkbaar voor hen die de wetgeving moeten naleven?***
   Bij de werkbaarheid gaat het om de mate waarin en de wijze waarop bij het opstellen van de ontwerpregelgeving rekening is gehouden met hoe deze past bij de praktijk van de doelgroepen en hoe die doelgroepen de regelgeving 'op de werkvloer' ervaren.
4. ***Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?***
   Het kwalitatief en kwantitatief goed in beeld brengen van de regeldruk gebeurt aan de hand van de Rijksbrede systematiek. Dit moet duidelijk maken of alle handelingen die nodig zijn om de wettelijke verplichtingen na te leven, wel goed in beeld zijn.

Advies en dictum

Criteria voor de dicta van ATR

Dictum	Advies	Criteria
1	**Indienen** *(geen aanpassing nodig)*	Criteria (aan alle criteria moet zijn voldaan): • Het voorstel bevat regeldruk. • Regelgeving is het meest geëigende instrument. • Er is onderzoek gedaan naar het minst belastende alternatief, zowel qua beleid, uitvoering als toezicht. • Er is voor het minst belastende alternatief gekozen óf de keuze voor een ander werkbaar alternatief is afdoende toegelicht. • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief goed in beeld gebracht.
2	**Indienen, nadat …** *(wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten licht worden aangepast)*	Criteria om af te wijken van dictum 1 (één criterium volstaat): • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet helemaal goed in beeld gebracht. • Er zijn één of meer kleinere tekortkomingen die moeten worden gerepareerd ten behoeve van de werkbaarheid.
3	**Niet indienen, tenzij …** *(wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten op onderdelen aanzienlijk worden verbeterd)*	Criteria om af te wijken van dictum 2 (één criterium volstaat): • Er is wél onderzoek gedaan naar werkbare, minder belastende alternatieven in beleid, uitvoering en toezicht, maar er is niet gekozen voor het minst belastende alternatief, zonder dat dat afdoende is toegelicht. • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet goed in beeld gebracht: de berekeningen vertonen substantiële tekortkomingen, in de zin dat belangrijke doelgroepen of groepen van handelingen niet zijn meegenomen. • Er zijn belangrijke aandachtspunten voor de werkbaarheid.
4	**Niet indienen** *(wetsvoorstel kent fundamentele bezwaren en/of de onderbouwing schiet ernstig tekort c.q. ontbreekt)*	Criteria om af te wijken van dictum 3 (één criterium volstaat): • Er is geen structureel probleem. • Regelgeving is niet het meest geëigende instrument. • Er is geen onderzoek gedaan naar werkbare, minder belastende alternatieven in beleid, uitvoering en toezicht, waardoor er grote vraagtekens zijn t.a.v. de werkbaarheid. • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet of nauwelijks (op handelingenniveau) in beeld gebracht.

Colofon
Tekst en redactie
ATR, Den Haag

Concept en realisatie
Things To Make And Do, Den Haag

Fotografie
Fotobureau Sicco van Grieken, Zoetermeer

ATR
Rijnstraat 50 (Hoftoren)
2515 XP Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66

E info@atr-regeldruk.nl
I www.atr-regeldruk.nl

© 2020 ATR, Den Haag