Werkprogramma 2021

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert sinds 1 juni 2017 het kabinet en (op verzoek) de Tweede en Eerste Kamer over de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving. Voor u ligt het werkprogramma 2021 van ATR. Dit werkprogramma betreft de periode van 1 januari tot 1 juni 2021. Op deze laatste datum loopt het mandaat van ATR formeel af. Bij het schrijven van het werkprogramma was nog geen beslissing genomen over de toekomst van ATR.[1] Daardoor is ook nog niet duidelijk of het mandaat van ATR wordt verlengd en/of wordt gewijzigd. Dit betekent dat dit werkprogramma zich beperkt tot alleen de eerste vijf maanden van 2021. Overigens tekenen wij daarbij aan dat er alle aanleiding is om de proportionaliteit van wetgeving in de toekomst blijvend aandacht te geven. Deze aanleiding ligt in het feit dat veel partijen in de samenleving nog steeds onnodige en hinderlijke regeldruk ervaren in hun dagelijkse praktijk. De positieve evaluatie maakt duidelijk dat ATR in deze maatschappelijke meerwaarde heeft.

ATR heeft als kerntaak het adviseren over de regeldrukgevolgen van voorgenomen wetgeving. Wij brengen ons advies uit in een vroege fase van het wetgevingsproces, namelijk uiterlijk in de fase van (internet)consultatie (of op een vergelijkbaar moment, indien er geen openbare consultatie plaatsvindt). Naast deze kerntaak heeft het college ook de mogelijkheid om te adviseren hoe bestaande regelgeving minder belastend kan worden gemaakt. Het gaat daarbij om regelgeving van de nationale overheid, van medeoverheden en van instanties die zijn belast met uitvoering en toezicht. ATR kiest zijn adviesonderwerpen na overleg met de ministeries, medeoverheden en overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de betreffende regelgeving. Bij het opstellen van onze adviezen maakt het college gebruik van de inzichten van relevante maatschappelijke stakeholders.

Kerntaak: advies en toets voorgenomen wetgeving

De evaluatie van ATR die in 2020 heeft plaatsgevonden, geeft aan dat ATR positief presteert op alle prestatie-indicatoren die met het kabinet waren afgesproken. Bovendien heeft volgens de onderzoekers die de evaluatie hebben uitgevoerd, zo'n 80% van onze adviezen opvolging gekregen. Vooral de bijdrage van ATR in de vroege fase van het wetgevingsproces wordt door de ministeries gewaardeerd. Tegelijkertijd maakt de advisering door ATR duidelijk dat de oorspronkelijke reden voor het instellen van het college nog niet is verdwenen. In de eerste drie jaar van zijn bestaan had meer dan 25% van de formele adviezen van het college een negatief dictum, wat betekent dat de betreffende ontwerpregelgeving vanuit regeldrukperspectief nog niet geschikt was voor onderbouwde besluitvorming. Dit is een indicatie dat de kennis over regeldruk binnen ministeries nog onvoldoende beklijft. Daarom zal ATR zich in 2021 inspannen om de kennisbasis binnen ministeries verder te versterken. ATR zal daartoe een opleiding voor beleidsmakers ontwikkelen over de werkwijze van het college en de eisen die vanuit regeldrukperspectief worden gesteld aan wetgevingsdossiers. In overleg met de Academie voor Wetgeving zal worden bezien of de opleiding ook kan worden benut ten behoeve van cursussen en trainingen die de Academie geeft aan wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers. Verder zal ATR desgewenst presentaties bij de ministeries verzorgen over (1) de eisen die worden gesteld aan de onderbouwing van nut en noodzaak van

[1] Dit werkprogramma betreft de periode tot 1 juni 2021. Indien het kabinet besluit tot verlenging van ATR, zal het College een addendum op het werkprogramma maken voor de rest van 2021.

voorgenomen regelgeving, (2) de wijze waarop mogelijk minder belastende alternatieven in beeld kunnen worden gebracht en kunnen worden gewogen, (3) de aandacht die nodig is voor de werkbaarheid van regelgeving voor die partijen die de wettelijke verplichtingen moeten naleven (met aandacht voor de MKB-toets en de doenvermogentoets), (4) de wijze waarop de regeldrukgevolgen in beeld moeten worden gebracht, en (5) de werkwijze van ATR en de bijstand die ATR biedt aan ministeries.
In 2020 is duidelijk geworden dat het systeem waarmee Nederland de kwaliteit van de onderbouwing van wet- en regelgeving heeft geborgd, verbetering behoeft. Uit een studie van de OESO blijkt dat het Integraal Afwegingskader (IAK) de rol van 'regulatory impact assessment' (RIA) niet waar maakt. ATR voert in de tweede helft van 2020 een onderzoek uit naar de kwaliteit van de beantwoording van de zeven vragen in het IAK-document. Dit document hoort bij de internetconsultatie over voorgenomen wetgeving. Het onderzoek zal leiden tot een advies aan het kabinet.

Overige bevoegdheden

ATR heeft ook de mogelijkheid om advies uit te brengen over de regeldrukgevolgen van bestaande regelgeving van de nationale overheid, van medeoverheden en van instanties die zijn belast met uitvoering en toezicht. Volgens zijn mandaat kan het college deze bevoegdheden uitoefenen, mits dit niet ten koste gaat van de kerntaak. Het college constateert dat in de eerste drie jaar van ATR nagenoeg alle capaciteit nodig was voor het verrichten van de kerntaak. Op het moment van schrijven van dit werkprogramma is het aantal adviesaanvragen de 1300 gepasseerd. Dat betekent dat we gemiddeld ruim 400 adviesaanvragen per jaar behandelen. Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe deze werkstroom zich in 2021 zal ontwikkelen. Dit zal o.a. afhangen van de ontwikkelingen met betrekking tot de Corona-pandemie en de noodwetgeving die in reactie daarop wordt opgesteld.

Kenmerkend voor de Nederlandse aanpak van regeldruk is de focus op de kostenkant. Er is reden om deze focus te herbezien. De proportionaliteit en relevantie van regelgeving kan namelijk alleen goed worden bepaald als de maatschappelijke baten en kosten in samenhang worden bezien. Het college wil in de komende maanden graag met het kabinet verkennen welke mogelijkheden hiervoor zijn. Daarbij kan Nederland leren van de ervaringen bij de Europese Commissie en de ontwikkelingen in een aantal Europese lidstaten. In dit verband kan het onderzoek worden genoemd dat ATR is gestart naar de wijze waarop de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) van de Europese Unie (EU) in Nederland en een aantal andere lidstaten is geïmplementeerd. Het onderzoek moet een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een methodiek waarmee de baten van regelgeving goed in beeld kunnen worden gebracht. Alleen dan kunnen de baten en de (regeldruk)kosten goed tegen elkaar worden afgewogen en is onderbouwde besluitvorming mogelijk.

Een ander project van ATR heeft betrekking op de integrale aanpak in het sociale en het zorgdomein. De decentralisatie van dit domein naar gemeenten moest het mogelijk maken om het sociale en het zorgdomein te integreren. Beoogde doelstelling was dat daardoor de problemen waar mensen mee te kampen hebben, meer integraal zou kunnen worden aangepakt. In de loop der tijd hebben ATR en zijn rechtsvoorganger Actal diverse adviezen over de decentralisatie en integratie uitgebracht. In dit project bekijken we welke lessen kunnen worden getrokken uit het beleids- en wetgevingsproces en uit de advisering van Actal en ATR.

Voor wat betreft de advisering aan medeoverheden is het niet mogelijk voor ATR om provincies, gemeenten en waterschappen individueel bij te staan bij het verminderen of beperken van onnodige regeldruk. Daarom kiezen wij er voor om – net als in voorgaande jaren – onze activiteiten te beperken tot deelname aan de Adviescommissie Gemeenterecht van de VNG. Deze commissie behandelt namelijk de 'modelverordeningen' die de basis vormen voor veel gemeentelijke verordeningen. De deelname aan de adviescommissie vormt aldus voor ATR een efficiënte wijze om zijn inzichten in die gemeentelijke verordeningen te krijgen.

Internationale samenwerking

Veel van de voor Nederland relevante wetgeving heeft een internationale oorsprong (EU, VN, WTO, etc.). ATR heeft ten aanzien van deze wetgeving een beperkte taak: het richt zich vooral op de regeldruk die kan ontstaan als Nederland eigen beleidsruimte heeft bij het implementeren van deze wetgeving.

Zoals hierboven al gemeld, hebben wij in 2020 onderzoek gedaan naar de implementatie in Nederland van de Europese Richtlijn voor Energieprestaties van Gebouwen (EPBD). Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met enkele Europese zusterorganisaties die ook deel uitmaken van de netwerkorganisatie RegWatchEurope (RWE). Binnen dit netwerk wisselen organisaties die een vergelijkbare taakopdracht hebben als ATR kennis en ervaring. De leden van RWE komen uit Duitsland, Noorwegen, Zweden, Finland, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. RWE overlegt periodiek met de Regulatory Scrutiny Board (RSB) van de Europese Commissie. Dit overleg heeft tot doel om het Europese systeem gericht op betere regelgeving verder te versterken. De RSB organiseert daartoe periodiek 'scrutiniser events'. De dialoog met RSB over de kwaliteit van wet- en regelgeving maakt duidelijk dat deze kwaliteit is gebaat bij een nauwe samenwerking met ministeries in een vroege fase van het wetgevingsproces.

ATR ontvangt elk jaar diverse verzoeken om informatie over de ervaringen in Nederland met onafhankelijke toetsing. Die verzoeken komen van internationale organisaties, zoals de OESO, en van nationale overheden. Net als voorgaande jaren zal ATR een aantal van deze verzoeken honoreren. Criterium daarvoor is of het bijdraagt aan versterking van de onafhankelijke toetsing in andere Europese lidstaten of aan de kennisontwikkeling van ATR zelf.

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 en uitvoerbaarheid gaat het om de mate waarin en de wijze waarop bij het opstellen van de ontwerpregelgeving rekening is gehouden met hoe deze 'op de werkvloer' wordt ervaren. De MKB-toets wordt mogelijk bij deze vraag opgenomen.

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.

ATR heeft 4 weken om een advies uit te brengen. Deze periode kan worden verlengd met nog eens 4 weken. ATR geeft daarbij gelegenheid tot hoor en wederhoor. Het advies van ATR wordt openbaar als de ontwerpregelgeving zelf openbaar wordt. Als de ontwerpregelgeving na het advies van ATR nog substantieel wijzigt, kan ATR een 'aanvullende zienswijze' uitbrengen. Dit doet het binnen 2 weken (eventueel te verlengen met nog eens 2 weken).

Organisatie

Het College van ATR bestaat uit Marijke van Hees, Eric Janse de Jonge en Remco van Lunteren. Het wordt bij het vervullen van zijn taakopdracht ondersteund door een team van professionals, bestaande uit 11 personen (11 fte). Zij zijn elk verantwoordelijk voor de advisering van de ontwerpregelgeving van ten minste één ministerie. Verder heeft een aantal van hen ook specifieke expertise over beleidsdoorsnijdende zaken, zoals toezicht en ICT).
De verdeling van deze ministeries en de toedeling van andere werkzaamheden zijn het komend jaar als volgt:

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

ATR heeft een totale begroting van € 1,76 miljoen. Daarvan kan het € 245.000 vrij besteden voor onderzoek ten behoeve van adviestrajecten.

Advies en dictum

ATR voorziet elk advies van een dictum. Daarmee geeft het college aan of de vragen uit het toetsingskader adequaat zijn beantwoord. Het dictum geeft aan of het wetgevingsdossier voor besluitvorming geschikt is.

Dictum	*Advies*	*Criteria*
1	*Indienen* (geen aanpassing nodig)	*Criteria (aan alle criteria moet zijn voldaan):* • Het voorstel bevat regeldruk. • Wetgeving 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 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 kleine tekortkomingen die moeten worden gerepareerd.
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 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 zijn niet meegenomen.
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 minder belastende alternatieven in beleid, uitvoering en toezicht. • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet of nauwelijks in beeld gebracht.

Een positief dictum geeft aan dat de onderbouwing van het betreffende wetsvoorstel vanuit regeldrukperspectief adequaat is (en mogelijk op kleine punten verbetering behoeft). Een negatief dictum betekent dat de onderbouwing niet voldoende is. De beslissing hoe om te gaan met een dergelijk voorstel is een politieke beslissing. ATR informeert EZK over adviezen met een negatief dictum, zodat EZK kan bewerkstelligen dat deze wetsvoorstellen niet voor besluitvorming in aanmerking komen c.q. niet worden vastgesteld.