Adviescollege
toetsing regeldruk

JAARVERSLAG 2022

Adviescollege
toetsing regeldruk

Inhoudsopgave

Voorwoord **4**

Samenvatting **6**

1. Advisering voorgenomen wetgeving **7**

1.1 Nut en noodzaak

1.2 Omvang regeldrukkosten

1.3 Initieel beeld regeldruk

1.4 Ontwikkelingen in toetsing regeldruk

2. Advisering bestaande wetgeving **17**

2.1 Lessen coronaregelgeving

2.2 Certificering bio-etikettering

2.3 Verantwoordingslasten

3. Advisering aan medeoverheden **19**

4. Advisering aan de Staten-Generaal **20**

5. Internationaal **20**

Bijlagen **22**

Voorwoord

"Een goede gewoonte geeft meer zekerheid dan een wet."
Euripides, Griekse dichter

Deze uitspraak van de Griekse dichter Euripides (480vC – 406vC) illustreert een belangrijk uitgangspunt van het werk van ATR: je moet eerst heel scherp hebben welk probleem je als wetgever wil oplossen voordat je een maatregel bedenkt waar regeldruk uit voortvloeit. De maatregel moet de moeite waard zijn. Dat wil zeggen dat het maatschappelijke doel opweegt tegen de kosten en moeite die nodig zijn om iets via regelgeving te bereiken. Die kosten en moeite, de regeldruk, mogen niet onnodig hoog zijn.

Het goed zicht hebben op de (ook ervaren) regeldruk van voorgenomen regelgeving is hiervoor essentieel. Goed zicht op de praktische effecten van regels kan bovendien problemen in de uitvoering helpen voorkomen. Helaas kennen we de voorbeelden waarbij de regel in de praktijk meer kwaad doet dan het aan problemen oplost.

Positief is dat de kwaliteit van de uitvoering van beleid afgelopen jaar meer dan ooit tevoren in de aandacht stond. Zo heeft het kabinet in 2022 de Invoeringstoets ingesteld. Deze toets kijkt een jaar na inwerkingtreding van wetgeving hoe deze in de praktijk uitwerkt. De toets moet het mogelijk maken om wetgeving tijdig bij te stellen en niet pas na een aantal jaar, zoals bij gewone evaluaties.

Toch moeten we constateren dat nog te vaak (wets)voorstellen worden gedaan, waarvan niet duidelijk is wat ze beogen en wat de effecten van die voorstellen zullen zijn. Daarbij blijft de onderbouwing van de regeldrukgevolgen een zorgenkind. In dit jaarverslag kunt u lezen dat we in driekwart van onze adviezen moeten vaststellen dat de berekening van de regeldrukkosten onvolledig is of soms zelfs ontbreekt. En in bijna één op de vijf adviezen doen we aanbevelingen om duidelijk te maken welk maatschappelijk effect de voorgenomen regelgeving eigenlijk moet hebben. Zonder zicht op dat effect kan de wetgever niet bepalen of de maatregel wel de regeldruk waard is (proportionaliteit).

Ook het komende jaar zullen we als ATR een bijdrage leveren aan het beter onderbouwen van voorgenomen beleid en regelgeving. Dit jaarverslag laat zien dat dat onverminderd hard nodig blijft.

Tot slot heeft ons College in 2022 een nieuw lid mogen verwelkomen. Hayke Veldman is in februari aangetreden als opvolger van Remco van Lunteren. We bedanken Remco nog voor zijn grote inzet en betrokkenheid en natuurlijk voor de zeer prettige samenwerking. Met de komst van Hayke hebben we een belangrijke stap gezet om goed invulling te geven aan het voornemen van het kabinet om ons mandaat uit te breiden.

Marijke van Hees
Voorzitter

Eric Janse de Jonge
Collegelid

Hayke Veldman
Collegelid

Beeld 2022: te weinig aandacht voor regeldruk

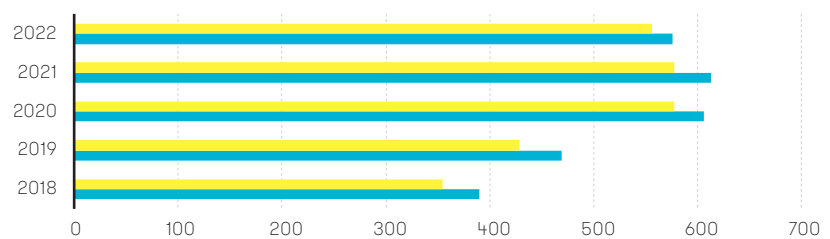
Met dit jaarverslag legt het Adviescollege toetsing regeldruk publieke verantwoording af over de werkzaamheden die we hebben verricht in 2022. De belangrijkste bevindingen en conclusies zijn:

- Het aantal adviesaanvragen lag in 2022 met 576 stuks iets lager dan tijdens de coronajaren maar was groter dan in de periode voor 2020.
- Het aandeel positieve adviezen (dictum 1 en 2) lag met 57% iets hoger dan een jaar eerder. Opmerkelijk is dat het aantal adviezen met dictum 4 ('niet indienen') met 17% ruim twee keer zo hoog lag als in 2021.
- Het lukt ministeries niet om structureel de kwaliteit van regeldrukberekeningen te verbeteren. Het percentage formele adviezen dat aanbevelingen bevat over de regeldrukberekening blijft met 73% onverminderd hoog.
- Volgens berekeningen van de ministeries zelf nam de regeldruk voor bedrijven (structurele met € 194 miljoen) en professionals (structureel met € 2 miljoen) verder toe in 2022. Voor burgers lijkt de structurele regeldruk minder geworden (structurele afname van € 45 miljoen).
- De ervaringen in 2022 laten zien dat de werkrelatie tussen ministeries en ATR onverminderd goed is. Advisering in een vroege fase van het wetgevingsproces heeft duidelijk meerwaarde.
- Veel regeldruk kent een Europese oorsprong. Om onnodige regeldruk te vermijden is het belangrijk dat Europese regelgeving goed aansluit bij de Nederlandse praktijk. Europese verplichtingen blijven nu nog buiten beeld. De conceptinstellingswet ATR breidt het mandaat uit met een toets op regeldrukgevolgen van voorstellen van de Europese Commissie.

Advisering voorgenomen wetgeving

Het afgelopen jaar vormde het eerste jaar na de coronapandemie. De noodzaak voor nieuwe maatregelen is met de daling van het aantal besmettingen en de ernst daarvan weggevallen. Dit is terug te zien in de daling van het aantal adviesaanvragen dat ATR in 2022 heeft ontvangen. Het ligt echter nog steeds beduidend hoger dan in 2019. Dit geldt ook voor het aantal adviesaanvragen dat ATR in 2022 heeft behandeld (zie figuur 1).

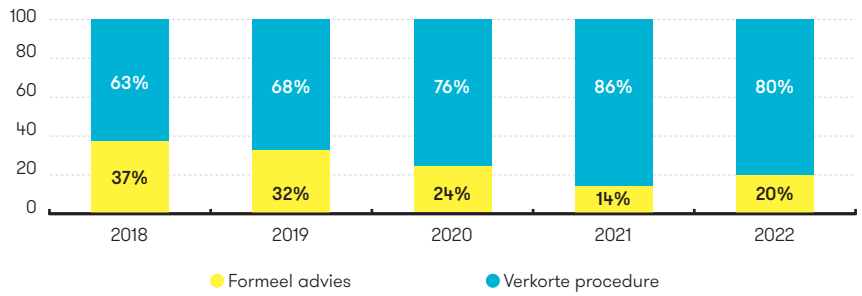
Figuur 1. Ontvangen en behandelde adviesaanvragen 2018-2022



Bij het behandelen van adviesaanvragen kent ATR verschillende mogelijkheden van behandeling: een formeel advies, behandeling via de zogeheten verkorte procedure of behandeling met een brief (voor een uitgebreidere beschrijving, zie het kader). Veruit de meeste adviesaanvragen behandelt ATR via de verkorte procedure. Het gaat daarbij met name om ontwerpregelgeving zonder grote gevolgen voor de regeldruk. In de afgelopen jaren betrof dit zo'n 80% van de adviesaanvragen. Over voorstellen van wet en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) stelt ATR meestal een formeel advies op. Dat geldt ook voor ministeriële regelingen met substantiële gevolgen voor de regeldruk. Een formeel advies krijgt de vorm van een brief met adviespunten voor de betreffende bewindspersoon. Bij wijze van samenvattend oordeel kent het college een zogeheten dictum aan het advies toe.[1]

[1] Voor een uitgebreide toelichting op de adviezen en hun dicta in de afgelopen jaren, zie Bijlage 1. Voor een beschrijving van de criteria die ATR daarvoor gebruikt, zie Bijlage 3.

Figuur 2 Wijze van behandelen adviesaanvragen, 2018-2022



Pre-consultatie, formeel advies en verkorte procedure

ATR moet uiterlijk in de fase van (internet)consultatie of een daarmee vergelijkbare fase adviseren. Een dergelijke vroegtijdige advisering biedt ministeries meer mogelijkheden iets met onze adviespunten en suggesties te doen.
De advisering door ATR kan op twee manieren plaatsvinden: met een formeel advies (in de vorm van een brief met adviespunten en een dictum) of via de verkorte procedure. Het formele advies wordt besproken en vastgesteld in de wekelijkse collegevergadering. De verkorte procedure houdt in dat het college een adviesaanvraag niet selecteert voor een formeel advies. Het college geeft het secretariaat van ATR dan mandaat de adviesaanvraag op ambtelijk niveau te behandelen, bijvoorbeeld door enkele verbetersuggesties aan te dragen. De verkorte procedure is bedoeld om het wetgevingsproces bij kleinere dossiers niet onnodig lang te laten duren. Bovendien wordt er zo minder beslag gelegd op de capaciteit van ATR.
Ministeries kunnen ATR ook benaderen in de fase voorafgaand aan de consultatie-fase. In deze preconsultatiefase vinden de contacten alleen op ambtelijk niveau plaats. De medewerkers van ATR beantwoorden dan vragen van het ministerie. Deze samenwerking vindt plaats onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat uiteindelijk het college onafhankelijk beslist en het ministerie geen rechten kan ontlenen aan de samenwerking met de ambtelijke medewerkers van ATR. Op deze wijze kan ATR de ministeries in een heel vroege fase van het wetgevingsproces helpen, terwijl de onafhankelijkheid van (de advisering door) het college intact blijft.

ATR hanteert in zijn adviezen een toetskader dat vier elementen bevat:

1. *Nut en noodzaak*
   Achterliggende gedachte is dat als het voorstel geen duidelijk maatschappelijk doel dient (noodzaak) en dat doel niet dichterbij brengt (nut), de regeldruk-gevolgen per definitie onnodig zijn. Zonder inzicht in wat een voorstel beoogt en of het daarin ook zal slagen, is evaluatie van het voorstel ook moeilijk.

2. *Eventueel minder belastende alternatief*
   Mogelijk kan het maatschappelijke doel worden bereikt met minder regeldruk-kosten. In dit geval brengt het voorstel dus ook onnodige regeldruk met zich mee.

3. *Werkbaarheid*
   De effectiviteit van een voorstel kan in gevaar komen als de wettelijke verplich-tingen niet goed uit te voeren zijn voor diegenen die ze moeten naleven.

4. *Omvang regeldrukkosten*
   Die kosten moeten in beeld worden gebracht conform de Rijksbrede methodiek die is uiteengezet in het *Handboek meting regeldruk*.[2] Zonder goed zicht op de omvang van de kosten kan de wetgever niet goed bepalen of de regeldruk-gevolgen van een voorstel proportioneel zijn.

In het Jaarverslag 2021 hebben we stilgestaan bij het aspect werkbaarheid.
In dit jaarverslag zoomen we in op twee andere aspecten van onze adviezen:

- *De aandacht voor nut en noodzaak*
- *Het (kwalitatief en kwantitatief) in beeld brengen van de regeldrukgevolgen.*

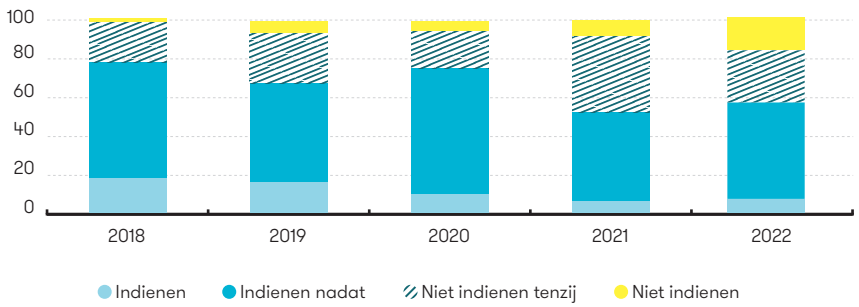
[2] Zie https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/handboek-meting-regeldrukkosten-2

Nut en noodzaak

Onnodige regeldruk voorkomen. Dat is het belangrijkste doel van de ATR-adviezen. Het college stelt in zijn adviezen de vraag of duidelijk is welk maatschappelijk doel het betreffende wetsvoorstel heeft (noodzaak) en of het dat doel ook zal bereiken (nut). Het college velt géén oordeel over het beoogde doel. Dit is een oordeel dat is voorbehouden aan de politiek. Wel kijkt het college naar de kwaliteit van de onderbouwing van het doel en naar de samenhang met het gekozen instrument.

Als het maatschappelijk doel en/of de effectiviteit van de te treffen maatregel niet goed zijn onderbouwd, dan krijgt het betreffende advies in de regel dictum 4: *Niet indienen*. In figuur 3 is te zien welk deel van onze formele adviezen welk dictum krijgt. Het aandeel positieve adviezen (dictum 1 en 2) in fluctueerde in de eerste jaren tussen 67% en 78%. In 2021 daalde het echter naar 52% en in 2022 was het 57%.

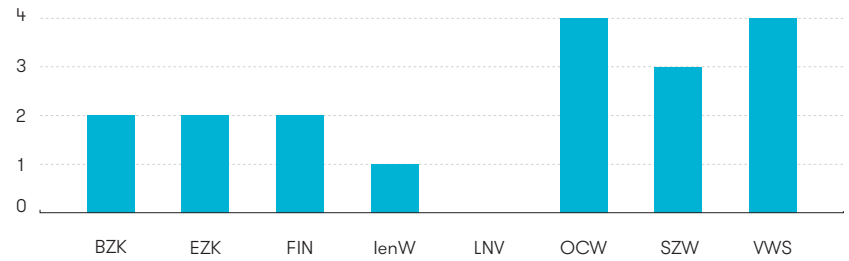
Figuur 3 Verdeling dicta formele adviezen 2018-2022



De percentages tellen mogelijk niet op tot 100% vanwege afrondingsverschillen

Opmerkelijk is dat er in 2022 relatief gezien twee keer zo veel adviezen met dictum 4 zijn uitgebracht. In absolute aantallen is dat zelfs drie keer zo veel: 6 in 2021 en 18 in 2022. Figuur 4 geeft weer hoe die 18 adviezen zijn verdeeld over de ministeries. Bijlage 4 bevat een beschrijving van de adviezen.

Figuur 4 Adviezen met dictum 4



ATR heeft om de volgende redenen een dictum 4 aan zijn adviezen toegekend (tussen haakjes het aantal adviezen):[3]

- De noodzaak van de regelgeving is niet onderbouwd: het is niet duidelijk welk maatschappelijk doel wordt beoogd (3×).
- De effectiviteit van de maatregel is niet inzichtelijk gemaakt. Niet duidelijk is welke maatschappelijke impact de maatregel moet hebben. Daarmee is het nut van de maatregel niet helder (16×).
- Het gekozen instrument past niet bij het maatschappelijke probleem dat moet worden opgelost en/of er is ten minste één alternatieve maatregel waarmee het maatschappelijke doel wordt verwezenlijkt op een manier die minder belastend is voor degenen die de wettelijke verplichtingen moeten naleven (4×). Drie van de vier adviezen die om deze reden een dictum 4 kregen, betroffen voorstellen van OCW voor een tijdelijke subsidieregeling. Niet duidelijk was waarom voor een tijdelijke maatregel werd gekozen, terwijl het maatschappelijke probleem structureel van aard is. Zo was bij een voorstel om het leren van basisvaardigheden te bevorderen niet duidelijk waarom niet werd gekozen voor versterking van de structurele bekostiging.[4]

[3] Het totaal van de aantallen adviezen die hier worden genoemd, is groter dan 18 omdat adviezen om meerdere redenen een dictum 4 kunnen krijgen.

[4] Dit voorstel betrof de Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden. De onderbouwing van de instrumentkeuze lijkt er impliciet van uit te gaan dat een subsidieregeling meer beleids matige sturing mogelijk maakt dan financiering vanuit de structurele bekostiging (lumpsum). Dit is een misverstand. Ook voor de structurele bekostiging kunnen (prestatie) afspraken worden gemaakt met scholen. En ook over de inzet van de structurele bekostiging moeten scholen zich verantwoorden. Subsidieregelingen en structurele bekostiging verschillen op deze punten in beginsel niet van elkaar. Subsidieregelingen zijn echter wel meer belastend, omdat scholen telkens een aanvraag moeten doen. Die is voor de structurele bekostiging niet nodig.

Van een aantal voorstellen is nog niet bekend hoe het kabinet omgaat met het advies van ATR. In andere gevallen blijkt dat het kabinet het voorstel of de toelichting daarop aanpast. Zo schrapte IenW de verplichting voor bedrijven om een bedrijfshandboek op te stellen uit *Regeling erkenning opleidingsinstellingen* en *assessments vervoer gevaarlijke stoffen door de luch*t. Het handboek bleek niet nodig, want de informatie die daarin zou moeten worden opgenomen, is al beschikbaar op grond van de aanvraag van de bedrijven om dat vervoer te mogen doen (erkenningsaanvraag). Een ander voorbeeld is de *Wijziging van het Besluit Tijdelijke wet Groningen i.v.m. de afstemming tussen de uitvoering van de versterking en de vergoeding van schade*. Dit wetsvoorstel moet het probleem oplossen dat mensen in Groningen met twee uitvoerigsorganisaties te maken kunnen krijgen: *het Instituut Mijnbouwschade Groningen* (IMG) voor het afhandelen van schade die is ontstaan door de aardbevingen en de *Nationaal Coördinator Groningen* (NCG) voor de versterkingsoperatie. Het wetsvoorstel bepaalde dat mensen in Groningen met één van beide organisaties te maken zou krijgen.
Het college adviseerde om duidelijk te maken wat precies het coördinatieprobleem is en om eventueel beide organisaties samen te voegen dan wel om de coördinator doorzettingsmacht te geven. Dit zou voorkomen dat coordinatieproblemen leiden tot (verdere) vertraging van de versterking en het schadeherstel. In zijn reactie gaf het kabinet aan dat het samenvoegen van beide uitvoeringsorganisaties geen optie is, omdat dit een wijziging zou betekenen van een net aangenomen wet.

Omvang regeldrukkosten

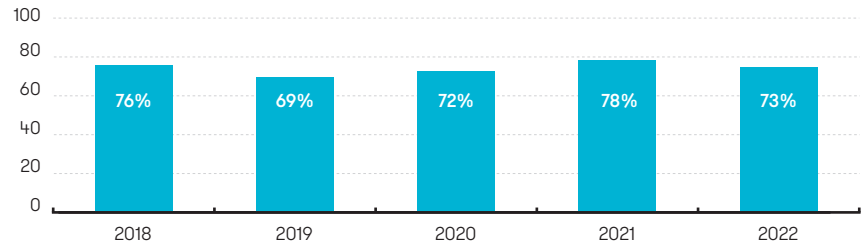
Een belangrijk aspect van de regeldrukaanpak is het berekenen van de regeldrukkosten die het gevolg zijn van voorgenomen regelgeving. De berekening maakt het mogelijk voor de wetgever om een goede afweging te maken tussen het doelbereik van een maatregel en de kosten die degenen die de betreffende wettelijke verplichtingen moeten naleven moeten maken om aan de maatregelen te kunnen voldoen. Het berekenen moet gebeuren conform de Rijksbrede methodiek die is vastgelegd in het *Handboek meting regeldruk*.[5]

In de praktijk blijkt dat een goede toepassing van de methodiek lang niet altijd lukt. Tekortkomingen in de berekeningen ontstaan vooral wanneer de doelgroepen niet volledig in beeld zijn, er geen goed zicht bestaat op de handelingen die nodig zijn en wanneer het tijdsbeslag van de handelingen niet goed wordt ingeschat.

[5] Kern van die methodiek is het Standaardkostenmodel. Dit model start bij de handelingen die de normadressaten moeten verrichten om wettelijke verplichtingen na te leven. Per handeling moet in beeld worden gebracht hoeveel normadressaten (aantal) die handelingen hoe vaak per jaar (frequentie) moeten verrichten. Bovendien moet per handeling duidelijk zijn hoeveel tijd die vergt (tijdsbeslag) en op welk niveau c.q. tegen welk uurtarief die moet worden verricht (tarief). Vermenigvuldiging van “aantal”, “frequentie”, “tijdsbeslag” en “tarief” geeft de totale regeldrukkosten per jaar. De methodiek maakt verder onderscheid tussen structurele kosten (die elk jaar terugkomen) en eenmalige kosten. De eenmalige kosten omvatten kennisnemings- en andere aanpassingskosten.

Het komt zelfs voor dat de berekening van de regeldrukkosten volledig ontbreekt. In al deze gevallen adviseert ATR om de berekening van de regeldrukkosten aan te vullen danwel alsnog op te stellen. In figuur 5 is te zien hoe vaak ATR adviseert de regeldrukgevolgen (beter) in beeld te brengen.

Figuur 5 Adviezen met kanttekeningen bij berekening regeldrukkosten (toetsvraag 4)



Het lukt ministeries niet structureel verbetering te brengen in de kwaliteit van de berekeningen van de regeldrukkosten. De regeldrukkosten krijgen structureel onvoldoende aandacht in de voorbereiding van (wijzigingen in) regelgeving. Een mogelijke oorzaak hiervoor is de snelheid waarmee regelgeving tot stand wordt gebracht. Een andere oorzaak kan zijn dat het berekenen van de regeldrukkosten geen prioriteit krijgt. Vaak worden de regeldrukgevolgen van grote wetsvoorstellen wel in beeld gebracht, meestal met behulp van extern onderzoek. ATR heeft echter ook de ervaring dat het beleidsmedewerkers aan tijd en kennis ontbreekt om de berekeningen te maken. De kennislacune kan op een aantal manieren worden weggenomen:

- De Rijksoverheid kan in opleidingen voor beleidsmedewerkers meer aandacht besteden aan het Standaardkostenmodel en de wijze waarop dit moet worden gebruikt.
- Ministeries kunnen een eigen expertisecentrum inrichten dat de regeldrukgevolgen van alle regelgeving van dat ministerie berekent.
- Het expertisecentrum kan ook op Rijksniveau worden ingericht. Dit centrum berekent dan de regeldrukgevolgen van alle voorgenomen regelgeving van het kabinet.

ATR heeft de voorkeur voor de eerste optie. Voordeel van die optie is namelijk dat beleidsmedewerkers zelf al vroeg in het wetgevingsproces stil moeten staan bij de regeldrukgevolgen van mogelijke beleidsopties. Dit betekent dat zij vanuit het perspectief van bijvoorbeeld burgers en bedrijven moeten bezien welke gevolgen de voorgenomen regelgeving heeft. Dit kan bijdragen aan beter werkbare en mogelijk minder belastende regelgeving.

Het nadeel is dat veel beleidsmedewerkers kennis moeten vergaren die zij mogelijk niet vaak zullen gebruiken tijdens hun loopbaan. Voor de andere oplossingsrichtingen geldt juist het omgekeerde: ze maken efficiënter gebruik van de capaciteit van beleidsmedewerkers, maar brengen het grote risico met zich mee dat het in beeld brengen van de regeldrukgevolgen geen integraal onderdeel uitmaakt van het beleidsvormingsproces. Dit leidt dan niet tot werkbare en proportionele regelgeving.

Initieel beeld regeldruk

Onze jaarverslagen geven een indicatie van de ontwikkeling van de regeldrukkosten op basis van de berekeningen die ministeries zelf hebben gemaakt. Tabel 2 geeft het resultaat van die berekeningen voor 2022. De tabel biedt inzicht in hoe de regeldrukkosten in Nederland zich ontwikkelen als de aan ATR voorgelegde regelgeving in werking treedt.

Tabel 2 Door ministeries berekende verandering van regeldruk in 2022 (in miljoen euro)

Doelgroep	Structureel		Incidenteel[6]
	Toename	*Afname*	*Toename*
Bedrijven	€ 205,5	€ 11,5	€ 195,5
Burgers	€ 3,3	€ 48	€ 24,1
Professionals	€ 1,9	€ 0	€ 32,8
Totaal	***€ 210,7***	***€ 59,5***	***€ 252,4***

Bron: Cijfers zijn afkomstig uit de adviesaanvragen van de ministeries. Ze geven orde van grootte aan. Ook kunnen ze afrondingsverschillen bevatten. [7]

De regelgeving die in 2022 aan ATR is voorgelegd, zal volgens de berekeningen van de ministeries zelf de structurele regeldrukkosten voor bedrijven per saldo doen toenemen met zo'n € 194 miljoen. De incidentele kosten (bestaande uit eenmalige kennisnemings- en aanpassingskosten) zijn berekend op € 195,5 miljoen. De belangrijkste oorzaak van deze toename is de *Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten*.[8] Dit wetsvoorstel introduceert een verplicht certificeringsstelsel voor uitzendbureaus, uitleners en ondernemingen die arbeidskrachten detacheren. Doel is om malafide ondernemingen in de sector tegen te gaan en misstanden (lage lonen en slechte arbeidsomstandigheden)

[6] De incidentele regeldruk is altijd een toename, omdat zij bestaat uit 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.

[7] De uiteindelijke regeldrukgevolgen kunnen afwijken van deze cijfers door aanpassingen in de berekening van die gevolgen of in de ontwerpregelgeving zelf.

[8] https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-verplichte-certificering-voor-het-ter-beschikking-stellen-van-arbeidskrachten/

te voorkomen. Certificaten zijn vier jaar geldig. Private inspectie-instellingen moeten periodiek controleren op naleving van het normenkader waarop de certificering wordt gebaseerd. Het wetsvoorstel bepaalt verder dat uitleners moeten beschikken over een bankgarantie van € 100.000 (voor starters met een voorlopig certificaat is dat € 50.000) en een verklaring omtrent gedrag (VOG).
In zijn advies merkte het college op dat dit stelsel veel weg heeft van een vergunningstelsel, waarvan eerder al is gebleken dat het de problemen niet kan oplossen. Bovendien constateerde het college dat niet duidelijk is waarom het certificeringsstelsel nodig is. De normen zelf – over hoe met mensen op de arbeidsmarkt moet worden omgegaan – zijn namelijk al duidelijk. Een minder belastend alternatief is om toezicht op en handhaving van die normen te intensiveren. Het toezicht richt zich dan op wat er daadwerkelijk gebeurt in plaats van op de vraag of uitleners over een geldig certificaat beschikken. Het advies van het college was om het wetsvoorstel niet in te dienen (dictum 4).

Ook voor professionals zal de regeldruk door de voorgestelde regelgeving toenemen. Structureel gaat het om bijna € 2 miljoen en incidenteel bijna € 33 miljoen. Belangrijke oorzaak voor deze stijging is de *Wijziging van het Handelsregisterbesluit* 2008 inzake een grondslag voor het afschermen van *bezoekadressen*.[9]
Sinds 1 januari 2022 worden woonadresgegevens in het handelsregister in principe afgeschermd. Ze kunnen dan niet door derden worden geraadpleegd. Het bezoekadres van de vestiging van ondernemingen blijft wel zichtbaar in het register. Voor veel zzp'ers die kantoor aan huis hebben, betekent dit echter dat hun woonadres zichtbaar blijft. Dit kan tot veiligheidsincidenten leiden. Via hun brancheorganisatie kunnen zij bij de Kamer van Koophandel vragen om ook hun woonadres af te schermen. Dit brengt wel regeldruk met zich mee van zo'n € 1,7 miljoen structureel. ATR achtte het voorstel op zich goed onderbouwd, maar deed in zijn advies wel de aanbeveling om de mogelijkheid ook te creëren voor zzp'ers die niet bij een brancheorganisatie zijn aangesloten.

Voor burgers zal de structurele regeldruk dalen met bijna € 45 miljoen.
Deze daling komt vooral door twee wetsvoorstellen. De eerste is een maatregel uit het Belastingplan 2023. Een aanpassing van de Europese btw-richtlijn creëerde de mogelijkheid om particulieren geen btw meer te laten betalen over zonnepanelen.[10] Hierdoor hoeven particulieren die btw ook niet terug te vragen. Dat scheelt € 20 miljoen per jaar aan regeldruk. Het advies van ATR was om dit voorstel in te dienen (dictum 1). De tweede maatregel maakt het mogelijk dat burgers zich ook digitaal wettelijk laten vertegenwoordigen door een bewindvoerder of ouder. De wettelijk vertegenwoordiger kan dankzij deze maatregel met zijn eigen DigiD

[9] www.atr-regeldruk.nl/wijziging-van-het-handelsregisterbesluit-2008-inzake-een-grondslag-voor-het-afschermen-van-bezoekadressen-op-verzoek

[10] www.atr-regeldruk.nl/btw-nultarief-op-de-levering-en-installatie-van-zonnepanelen-en-zonnepanelen-als-dakbedekking-op-of-in-de-onmiddellijke-nabijheid-van-woningen

bij de overheid inloggen.[11] De maatregel leidt volgens de toelichting bij het voorstel tot een vermindering van de regeldruk met € 21,8 miljoen. ATR tekende daarbij echter aan dat wettelijk vertegenwoordigers in de oude situatie vaak gebruik maken van de DigiD van degene waarvoor ze wettelijk vertegenwoordiger zijn. Vergeleken met deze situatie neemt de regeldruk in de nieuwe situatie dan ook niet wezenlijk af. ATR adviseerde om de regeldrukberekening op dit punt aan te passen.

Ontwikkelingen in de toetsing van de regeldruk van voorgenomen regelgeving

Een belangrijke bevinding van de regeldruktoetsing in de afgelopen jaren is dat veel regeldruk een Europese oorsprong heeft. Op zich is dat niet vreemd of verontrustend, want met name voor het bedrijfsleven is het van belang dat binnen de Europese Unie dezelfde (economische) spelregels en kwaliteitsnormen gelden. Die spelregels en normen borgen maatschappelijke belangen en voorkomen dat bedrijven in een 'race to the bottom' terechtkomen. Om onnodige regeldruk te vermijden is het van belang dat de Europese regelgeving goed aansluit bij de manier waarop Nederlandse bedrijven, burgers en professionals hun werk en leven hebben ingericht. De Nederlandse beleidsvoorbereiding besteedt daar tot dusverre niet veel aandacht aan. Zo bleek in een recent onderzoek dat de zogeheten *BNC-fiches* geen inzicht bieden in wat de voorstellen van de Europese Commissie concreet betekenen voor Nederland.[12] De huidige regeldruktoets omvat weliswaar de vraag of sprake is van een nationale kop op Europese verplichtingen, maar die verplichtingen zelf blijven buiten beeld. Het kabinet heeft aangegeven dit te willen veranderen.

De conceptinstellingswet ATR breidt het mandaat van ATR uit met een toets op de regeldrukgevolgen van voorstellen van de Europese Commissie en de wijze waarop BNC-fiches die gevolgen inzichtelijk maken. In 2022 heeft ATR verkend op welke wijze het dit onderdeel van het mandaat goed kan uitvoeren. In 2023 zal ATR in overleg met het kabinet testen of de beoogde werkwijze in de praktijk goed uitvoerbaar is.

[11] www.atr-regeldruk.nl/besluit-verwerking-persoonsgegevens-generieke-digitale-infrastructuur-in-verband-met-het-stellen-van-regels-over-de-bevoegdheidsverklaringsdienst-en-gezagsmodule

[12] Een BNC-fiche is een stuk van de Nederlandse regering dat een beschrijving geeft van een voorstel van de Europese Commissie. De afkorting Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. In een BNC-fiche vermeldt de regering de verwachte gevolgen van het Commissievoorstel en geeft zij een eerste oordeel over het voorstel. De BNC-fiches vormen de inzet voor de Nederlandse onderhandelaars in Brussel.

Advisering over bestaande regelgeving

ATR kan niet alleen over voorgenomen regelgeving adviseren maar ook over bestaande regelgeving. Bij motie heeft de Tweede Kamer deze taak aan het instellingsbesluit van ATR toegevoegd. ATR mag deze taak uitvoeren, mits dat de advisering over voorgenomen regelgeving niet in de weg staat.[13]

Lessen over de coronaregelgeving

ATR is in 2021 een onderzoek gestart naar de wijze waarop de financiële steunmaatregelen aan bedrijven en maatschappelijke instellingen tot stand zijn gekomen. Dit onderzoek is in 2022 afgerond. Belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn:

- Snelheid en uitvoerbaarheid stonden centraal bij ontwerp en introductie van de maatregelen.
- De uitvoering was leidend bij de inrichting van de maatregelen. Dit bevorderde de effectiviteit van de maatregelen.
- De aandacht voor doeltreffendheid en uitvoerbaarheid leidde aanvankelijk tot goed werkbare regels en lagere (financiële en ervaren) regeldruk voor ondernemers.
- Het feit dat er snel en veel steun kwam voor ondernemers vanuit de overheid, werd door hen opgevat als een erkenning van hun problematiek. Het onderscheid tussen essentiële en niet-essentiële sectoren deed daar echter afbreuk aan.
- In de loop der tijd ontstonden meerdere regelingen. De stapeling van regelingen was een belangrijke bron van (ook ervaren) regeldruk. Hetzelfde geldt voor de tussentijdse aanpassingen in de regelingen, waarbij soms maar kleine veranderingen werden aangebracht. De vraag rijst of en in hoeverre die veranderingen echter nodig waren en opwogen tegen de (ervaren) regeldruk.
- In de loop der tijd kwam er meer aandacht voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de maatregelen. Politieke en maatschappelijke druk hebben geleid tot aanvullende voorwaarden en daardoor tot hogere regeldruk voor ondernemers.
- De toename van controle is op zich niet onlogisch. In eerste instantie was de steun gericht op het verschaffen van liquiditeit aan bedrijven en instellingen, waarmee de problemen van het wegvallen van omzet op korte termijn werden verholpen. Na verloop van tijd ontstond er ruimte om beter na te gaan welke partijen de steun echt nodig hadden. Hiertoe werden ook controles ingevoerd. Probleem vanuit regeldrukperspectief was dat de extra regels en controles de suggestie wekten dat de spelregels tijdens het spel veranderden. Dit leidde tot extra ervaren regeldruk.

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

- Het psychologische aspect van regeldruk lijkt bij de onderzochte maatregelen van groter belang dan het financiële. Dit komt naar verwachting door de grote (psychische en emotionele) druk waaronder ondernemers tijdens de pandemie stonden.

De bevindingen zijn gepresenteerd in een workshop tijdens de conferentie van Directors and Experts on Better Regulation (DEBR) van 23-24 januari 2023 in Praag.

Certificering bio-etikettering

Verder heeft ATR in 2022 verricht naar de eisen die worden gesteld aan bedrijven die biologische producten aanbieden. Die eisen zijn stringent. Ze moeten voorkomen dat biologische producten worden 'besmet' door niet-biologische. Volgens het Vakcentrum ontmoedigen ze echter het biologisch ondernemerschap.[14] In overleg met het ministerie van LNV en toezichthouder Skal heeft ATR een 'quick scan' uitgevoerd naar de proportionaliteit van de eisen. De belangrijkste bevinding is dat de eisen met betrekking tot etikettering van biologische producten zo stringent zijn, dat bedrijven andere mogelijkheden zoeken om duidelijk te maken dat hun producten op duurzame wijze zijn gemaakt. Ze gebruiken bijvoorbeeld termen als 'duurzaam' en 'lokaal geproduceerd' om zo de kosten voor de certificering van hun etikettering niet te hoeven maken.

Ook zijn er bedrijven die op zich wel biologische producten willen aanbieden, maar daarvan afzien omdat het te veel rompslomp is. De conclusie is dan ook dat de regelgeving te ingewikkeld en te kostbaar is om goed na te leven. Het aanbieden van biologische producten wordt ontmoedigd. Daarmee schiet de regelgeving zijn doel voorbij. Gelet op de recente aankondiging dat de Europese Commissie 'greenwashing' wil tegengaan en het gebruik van andere termen dan biologisch wil reguleren, bestaat het risico dat de ingewikkelde regelgeving ook voor die andere termen gaat gelden. Het is daarom van belang dat al in een vroege fase van het Europese wetgevingsproces aandacht wordt besteed aan mogelijk ongewenste gevolgen van die regelgeving voor het aanbieden van biologische, duurzame producten.

[14] www.vakcentrum.nl/actueel/2021/openbaar/08-augustus/vakcentrum-pleit-voor-effectief-toezicht-bij-verkoop-biologisch

Verantwoordingslasten

Bij het schrijven van dit jaarverslag heeft ATR een onderzoek lopen naar de verantwoordingseisen waar bedrijven aan moeten voldoen. Voor veel (vooral subsidie-)regelingen gelden dergelijke eisen. De verantwoording is soms dermate complex dat ook de betreffende accountant voorbehouden maakt bij zijn verklaring. Dit roept de vraag op wat in dergelijke gevallen de meerwaarde van de verklaring is. Centraal in het onderzoek staat de vraag of wetgeving en de controle op naleving ervan niet alleen voor maatschappelijke partijen maar ook voor de accountant te ingewikkeld zijn geworden.

Advisering aan medeoverheden

ATR heeft ook de mogelijkheid om te adviseren over regelgeving van regionale en lokale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten). Gelet op de beschikbare capaciteit hebben wij onze inzet beperkt tot deelname aan de VNG Adviescommissie Gemeenterecht en het zogeheten Kloosterhoeveberaad. In beide gremia wijzen wij op mogelijkheden om bijvoorbeeld concept-modelverordeningen minder belastend te maken. Dat betekent dat alle gemeenten die zo'n model-verordening gebruiken, indirect gebruik maken van de inzichten van ATR.

Advisering aan de Staten-Generaal

De leden van Tweede en Eerste Kamer kunnen kennisnemen van onze adviezen, doordat ministeries in de toelichting bij hun ontwerpregelgeving moeten aangeven hoe ze met onze adviezen zijn omgegaan. Daarbij kunnen de leden een nadere toelichting op onze werkwijze en adviezen krijgen door middel van een hoorzitting of technische briefing. Ook sturen wij zelf adviezen naar de Tweede Kamer. De meerderheid van de Kamercommissies heeft aangegeven prijs te stellen op deze toezending.

Leden van de Tweede Kamer kunnen ook zelf wetsvoorstellen maken. Zij kunnen aan ATR-advies vragen over de regeldrukgevolgen van deze initiatiefwetgeving. In de afgelopen jaren hebben wij zeven formele adviezen uitgebracht over initiatiefwetgeving.[15] ATR concludeerde in vijf gevallen dat de onderbouwing van de voorstellen nog onvoldoende was voor goed afgewogen besluitvorming. Kamerleden kunnen voor die onderbouwing gebruik maken van de zgn. technische ondersteuning die ministeries desgewenst bieden. Ook ATR kan Kamerleden op verzoek bijstaan.

Internationaal

ATR is lid van de netwerkorganisatie RegWatchEurope (RWE).[16] 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:

- versterken van de expertise van de leden door het uitwisselen van kennis en het delen van goede voorbeelden;
- helpen versterken van de ‘betere regelgeving’-aanpak op Europees niveau;
- 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 gericht op het versterken van Europese ‘betere regelgeving’-beleid. Met als uiteindelijke doel het effectief, efficiënt en proportioneel maken van Europese wetgeving. 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. In 2022 zijn binnen RWE ervaringen uitgewisseld over het

[15] De adviezen over deze initiatiefwetsvoorstellen staan op www.atr-regeldruk.nl

[16] Zie www.regwatcheurope.eu

Coronabeleid in de verschillende landen. De lessen over de Coronaregelgeving (zie hierboven) zijn op 23-24 januari 2023 gepresenteerd tijdens de Directors and Experts Meeting on Better Regulation (DEBR) in Stockholm.

Verder onderhoudt RWE contacten met de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze denktank adviseert over onder andere het ‘betere regelgeving’-beleid. Bijvoorbeeld door middel van landenstudies en het verspreiden van goede voorbeelden. RWE participeert als ‘observer’ en expert in de Regulatory Policy Committee van de OESO.

Het internationale aspect van de werkzaamheden van ATR wordt naar verwachting versterkt. Het kabinet heeft aangegeven dat het beter zicht wil hebben op de regeldrukgevolgen van voorstellen van de Europese Commissie voor de specifiek Nederlandse situatie. Het ziet daarbij een rol voor ATR. In de conceptinstellingswet ATR is opgenomen dat ATR moet adviseren of de zogeheten BNC-fiches voldoende inzicht geven in die regeldrukgevolgen voor Nederland. De advisering door ATR wordt naar verwachting onderdeel van de BNC-procedure waarin het kabinet binnen zes weken de Kamer moet informeren over voorstellen van de Europese Commissie, de verwachte gevolgen daarvan en het standpunt van het kabinet ten aanzien van die voorstellen. Momenteel beziet ATR samen met de ministeries hoe zijn advisering het beste past binnen deze korte termijn.

Bijlage 1

Feiten en cijfers over advisering voorgenomen wetgeving

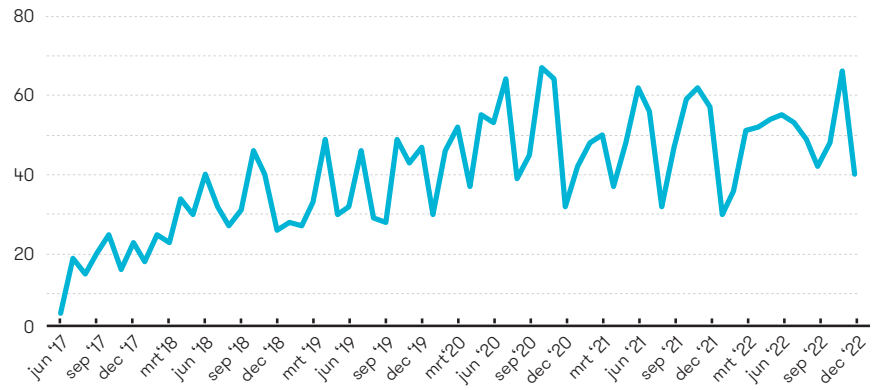
In 2022 hebben wij 576 adviesaanvragen van de ministeries ontvangen. Dat zijn er minder dan in 2021 (617). Deze daling kan worden toegeschreven aan het feit dat de noodzaak voor Coronagerelateerde regelgeving weg is gevallen. Volgens ons mandaat moet ATR binnen vier weken advies uitbrengen over de voorgelegde ontwerpregelgeving. Dat doet het college met een formeel advies. Het kan echter ook voor de verkorte procedure kiezen. Het college geeft het secretariaat van ATR dan mandaat om de aanvraag ambtelijk af te handelen. ATR geeft zijn formele adviezen een 'dictum' mee (zie Bijlage 3). Dit geeft aan of de kwaliteit van de onderbouwing vanuit regeldrukperspectief voldoende is voor goed afgewogen (politieke) besluitvorming. Het dictum vormt uitdrukkelijk geen oordeel over de politieke wenselijkheid van het beleid of de voorgestelde maatregel.

Hieronder presenteren wij de cijfers sinds het begin van ATR (1 juni 2017) tot en met 31 december 2022. Deze ruimere periode biedt de mogelijkheid om de cijfers over 2022 in een bredere context te plaatsen en om trends te identificeren.

Ontvangen adviesaanvragen

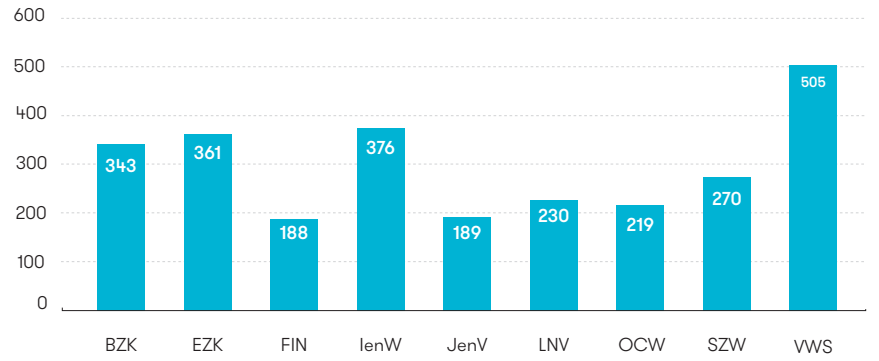
ATR heeft in de periode 1 juni 2017 tot en met 31 december 2022 2696 adviesaanvragen ontvangen. Hiervan kwamen er 2687 van ministeries en 9 vanuit de Tweede Kamer. Figuur 1.1 geeft de ontwikkeling in de tijd aan van het aantal dossiers dat aan ATR voor advies is voorgelegd. Duidelijk is dat het aantal 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. Vanaf februari 2020 is een verder stijging te zien naar in een enkel geval meer dan 60 adviesaanvragen per maand. In 2021 lag het gemiddelde enige tijd op zo'n 50 adviesaanvragen per maand. In 2022 was dat net iets minder. De maandelijkse aantallen vertonen grote fluctuaties.

Figuur 1.1 Ontvangen adviesaanvragen per maand



Figuur 1.2 laat zien dat ATR de meeste adviesaanvragen heeft ontvangen van VWS, gevolgd door IenW, EZK en BZK. Het hoge aantal voor VWS kan mede worden verklaard door het feit dat dit ministerie het eerstverantwoordelijke ministerie voor veel Coronaregelgeving was. FIN en JenV hebben het kleinste aantal adviesaanvragen ingediend.[17]

Figuur 1.2 Ontvangen adviesaanvragen per ministerie, 2017-2022

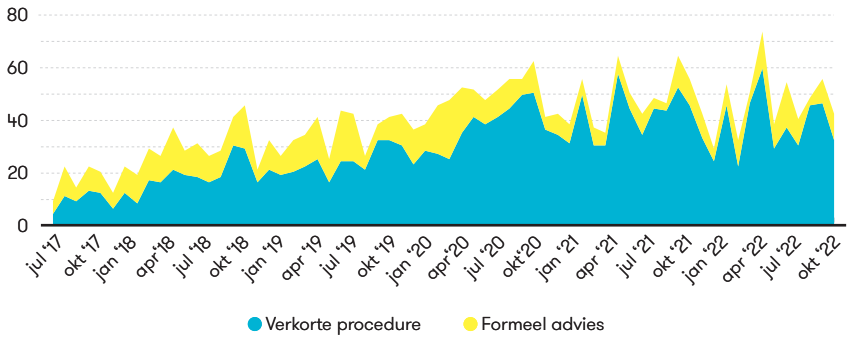


[17] Hierbij past de kanttekening dat een groot dossier als het Belastingplan slechts als één aanvraag geldt. Het geringe aantal van JenV kan het gevolg zijn van het feit dat voorstellen die betrekking hebben op het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering, buiten de regeldrukaanpak vallen. Buitenlandse Zaken (BZ) is buiten beschouwing gelaten, omdat dit ministerie in de afgelopen jaren geen regelgeving heeft voortgebracht met verplichtingen voor Nederlandse bedrijven en ingezetenen. Gedurende de periode 2017-2022 heeft ATR slechts zes adviesaanvragen ontvangen. Twee hiervan vonden plaats in het kader van de beleidsvoorbereiding van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). De regelgeving op dit terrein leidt mogelijk tot zeer veel regeldruk. ATR heeft echter nog geen formele adviesaanvraag ontvangen over ontwerpregelgeving op dit terrein.

Formele advisering en ambtelijke afhandeling

Sinds 1 juni 2017 heeft ATR 2603 adviesaanvragen behandeld. ATR heeft verschillende manieren voor het behandelen van adviesaanvragen. De eerste manier is het formele advies. ATR heeft in zijn bestaan 647 formele adviezen uitgebracht. Dat is bijna 25% van de totale adviesaanvragen. Een tweede manier waarop ATR-adviesaanvragen behandelt, is de zgn. verkorte procedure. Het college besluit dan om geen formeel advies uit te brengen maar om een adviesaanvraag ambtelijk af te handelen. Dat gebeurt met name als er nauwelijks tot geen regeldrukgevolgen zijn. In de afgelopen jaren zijn 1939 adviesaanvragen (bijna 75%) op deze manier behandeld. Figuur 1.3 geeft het totaal aantal behandelde adviesaanvragen in de tijd, uitgesplitst naar wijze van behandeling. Daarin zijn niet de adviesaanvragen meegenomen die op een andere manier zijn behandeld dan via een formeel advies of met de verkorte procedure. Het gaat om 17 gevallen (< 1% van het totaal) waarin wij een formeel advies of ambtelijke afhandeling niet opportuun achtten maar wel aandachtspunten wilden meegeven aan de betreffende bewindspersoon. Die aandachtspunten gingen bijvoorbeeld over het gevolgde of verdere wetgevingstraject.

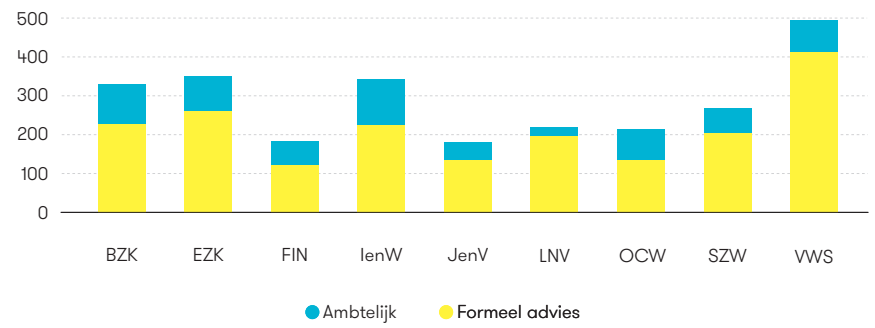
Figuur 1.3 Formele advisering en verkorte procedure, 2017-2022



NB. De behandelde adviesaanvragen van Buitenlandse Zaken (2) en de Tweede Kamer (6) zijn hier buiten beschouwing gelaten. Dat geldt ook voor de aanvragen die op een andere wijze zijn behandeld (17).

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. Overigens geldt hierbij wel dat de gevolgen voor de regeldruk in beeld moeten worden gebracht en dat deze worden bijgesteld op basis van de opmerkingen van (ambtelijk) ATR.

Figuur 1.4 Formele advisering en verkorte procedure, 2017-2022



NB. De behandelde adviesaanvragen van Buitenlandse Zaken (2) en de Tweede Kamer (6) zijn hier buiten beschouwing gelaten. Dat geldt ook voor de aanvragen die op een andere wijze zijn behandeld (17).

Kwaliteit van de dossiers: adviezen en hun dictum

Wij voorzien onze adviezen van een dictum. Dit drukt uit of het dossier vanuit regeldrukperspectief voldoende voldragen is voor besluitvorming.[18] 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 2022 hebben toegekend (zie de kolom Totaal). De tabel laat zien dat het aandeel positieve adviezen (dictum 1 en 2) over de gehele periode zo'n 68% was. Net iets minder dan éénderde van de adviezen krijgt een negatief dictum. De betreffende ontwerpregelgeving is vanuit regeldrukperspectief bezien dan onvoldoende onderbouwd voor goed afgewogen besluitvorming. Het aandeel dicta fluctueert overigens in de tijd. Wat voor 2022 opvalt, is het relatief grote aandeel adviezen met dictum 4. Dit aandeel is verdubbeld ten opzichte van het recordjaar 2021. Het tweede opvallende verschijnsel in 2022 is dat de aandelen positieve en negatieve adviezen ongeveer gelijk blijven, maar de verschuiving vooral binnen de negatieve adviezen heeft plaatsgevonden: de daling van het percentage adviezen met dictum 3 is ongeveer even groot als de stijging van het percentage adviezen met dictum 4. Over de gehele linie zijn de 'scores' in 2022 dan ook slechter dan gemiddeld over de gehele periode 2017-2022: de percentage adviezen met dictum 1 en 2 liggen lager dan het gemiddelde over de gehele periode en die voor dictum 3 en 4 hoger.

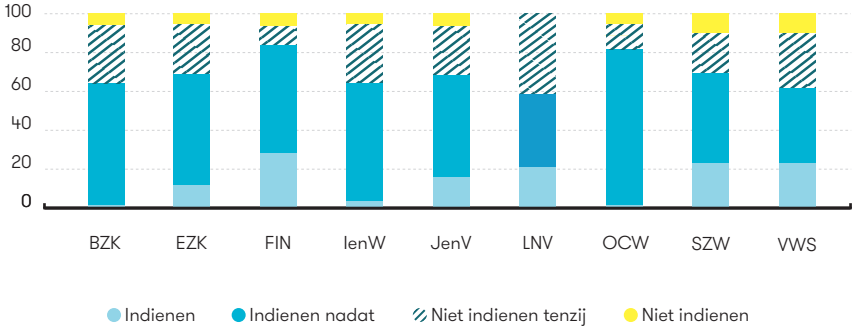
[18] De criteria die het college hanteert bij het vaststellen van een dictum, staan in bijlage 3 bij dit jaarverslag.

Tabel 1.1 Aandeel adviezen ministeries naar dictum (% van het totaal per jaar)[19]

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
1. Indienen	27%	18%	16%	10%	6%	7%	12%
2. Indienen nadat	37%	60%	51%	65%	46%	50%	56%
3. Niet indienen tenzij	34%	21%	26%	19%	40%	27%	25%
4. Niet indienen	2%	2%	6%	5%	8%	17%	7%

Niet alle ministeries krijgen in dezelfde mate een positief of negatief advies. Figuur 1.5 laat zien hoeveel adviezen met welk dictum de ministeries hebben gekregen (als % van hun totaal). De dossiers van FIN (83%), OCW (81%) en EZK (69%) krijgen vaker dan gemiddeld (68%) een positief advies. Voor JenV en SZW is het percentage gelijk aan dit gemiddelde. En de dossiers van BZK (64%), IenW (64%), VWS (61%) en LNV (58%) krijgen minder vaak dan gemiddeld een positief dictum.

Figuur 1.5 Verdeling dicta per ministerie, stand 1-1-2023 (absolute aantallen in kolommen)



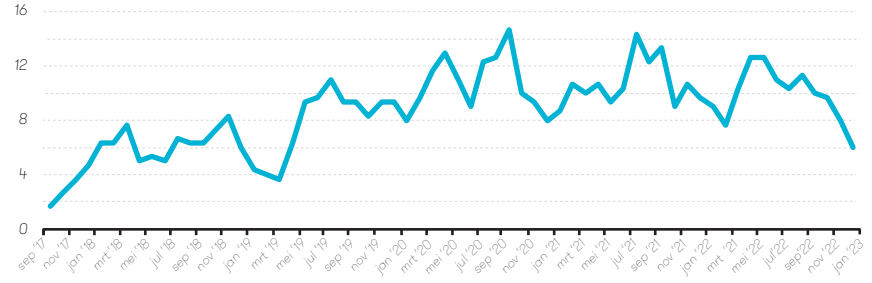
Betrokkenheid in pre-consultatiefase

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. ATR kreeg in 2022 gemiddeld ruim 9 verzoeken per maand om betrokken te zijn bij dossiers in de pre-consultatiefase. Dit is een daling ten opzichte van 2021 (11). In een enkel geval, zoals bij het project Instellingsaccreditatie Hoger Onderwijs van OCW, wordt ATR betrokken bij belangrijke beleidsnotities. Dit biedt de mogelijkheid voor grote beleidsveranderingen, bijvoorbeeld bij de inrichting van een nieuw stelsel,

[19] De percentages tellen mogelijk niet op tot 100 vanwege afrondingsverschillen.

al vroeg aandacht te besteden aan de proportionaliteit, werkbaarheid en regeldrukgevolgen van de verplichtingen die uit dat stelsel voortvloeien. De betrokkenheid in deze fase is alleen op ambtelijk niveau, zodat het college ruimte blijft houden om vanuit een onafhankelijke positie te adviseren. Dit wordt vooraf ook duidelijk kenbaar gemaakt richting het betreffende ministerie.

Figuur 1.6 Aantal verzoeken in pre-consultatiefase, 3-maands voortschrijdend gemiddelde, 2017-2022



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 valt 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 in de afgelopen jaren geen gebruik gemaakt. Gemiddeld blijft ATR (ruim) binnen de voorgeschreven adviestermijn. Over de gehele periode 2017-2021 heeft ATR bijna 98% van de behandelde adviesaanvragen binnen de maximale adviestermijn afgehandeld. In de gevallen waarin dat niet lukt, informeren wij tijdig de ministeries die het betreft.

Slot

De ervaringen in 2022 laten ten slotte zien dat de werkrelatie tussen ministeries en ATR onverminderd goed zijn. Advisering in een vroege fase van het wetgevingsproces heeft duidelijk meerwaarde. Ministeries kunnen in deze fase meer aan hun voorstellen veranderen dan als er al compromissen zijn gesloten. Het is interessant om te bezien in welke mate ministeries opvolging geven aan de adviespunten van ATR en of dit bijvoorbeeld verschilt naar type wetsvoorstel. In navolging van de evaluatie van ATR in 2020 zullen wij in 2023 een systematiek ontwerpen waarmee we die opvolging kunnen monitoren. Dit moet het vanaf 2024 mogelijk maken om structureel zicht te krijgen op de mate waarin onze adviezen daadwerkelijk leiden tot veranderingen in voorgenomen regelgeving.

Bijlage 2

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.

Bijlage 3

Advies en dictum

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 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 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 en/of onderbouwing kennen ernstige fundamentele tekortkomingen die niet naar verwachting niet kunnen worden weggenomen)*	Criteria om af te wijken van dictum 3 (één 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.

Bijlage 4

Adviezen met dictum 4 in 2022

VWS - Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders
Dit wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een bredere pakket om zorg- en jeugdhulpaanbieders aan te zetten tot een integere bedrijfsvoering. Het college merkte op dat niet duidelijk is wat precies het probleem is, waar de problemen c.q. de risico's zich (hoofdzakelijk) voordoen en in welke mate dat het geval is. Ook is niet duidelijk bij welke categorie of groep zorgaanbieders dan wel jeugdhulpaanbieders welk probleem speelt. Het wetsvoorstel noemt vijf doelen die zodanig algemeen zijn geformuleerd, dat een goede evaluatie niet goed mogelijk zal zijn. Het college wijst er in zijn advies ook op dat problemen met betrekking tot de integere bedrijfsvoering mogelijk ook weggenomen kunnen worden met meer capaciteit voor toezicht en handhaving.

BZK - Experimentbesluit BRP
Het besluit regelt twee experimenten om fouten in de Basisregistratie Personen (BRP) te beperken. Het voorstel maakt echter niet duidelijk hoe groot de fouten momenteel zijn, hoe vaak ze voorkomen en welke gevolgen ze hebben. Bovendien verplicht het besluit ook gemeenten om mee te doen met de experimenten die zelf al maatregelen hebben genomen.

FIN - Wijzigingswet verwijzingsportaal bankgegevens
De toelichting bij het voorstel formuleert vijf doelen waaraan het portaal moet bijdragen. Voor geen van deze vijf doelen is duidelijk in welke mate het voorstel daaraan moet bijdragen.

EZK - Wijziging van het Besluit Tijdelijke wet Groningen i.v.m. de afstemming tussen de uitvoering van de versterking en de vergoeding van schade
Deze wijziging moet de samenwerking verbeteren tussen de Nationaal Coördinator Groningen (NCG; ingesteld voor de versterking van gebouwen) en het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG; ingesteld voor de afhandeling van schade die is ontstaan door de aardbevingen). Mensen weten vaak niet of ze in een traject voor versterking of voor schadeafhandeling zitten (of beide). De coördinator moet bewerkstelligen dat mensen maar met één organisatie te maken krijgen.
Het college adviseerde om duidelijk te maken wat precies het coördinatieprobleem is en waarom de coördinator geen doorzettingsmacht krijgt. Naar aanleiding van het advies is de toelichting aangepast. Het ministerie heeft daarbij aangegeven het samenvoegen van NCG en IMG geen optie te vinden omdat dit een wijziging zou inhouden van een net aangenomen wet.

EZK - Subsidieregeling i.v.m. de introductie van een subsidiemodule gericht op het verder professionaliseren van de aanbestedingspraktijk
Het doel van de subsidieregeling is om de aanbestedingspraktijk verder te professionaliseren. De noodzaak hiervoor wordt duidelijk toegelicht. Maar niet duidelijk is in welke mate de subsidieregeling de praktijk moet verbeteren. Een duidelijke doelstelling ontbreekt. Bovendien is de omvang van de subsidieregeling gering vergeleken met de omvang van de aanbestedingspraktijk (20 gehonoreerde aanvragen voor een bedrag tussen de 10.000 en 25.000 euro). De vraag is hoeveel impact zo'n kleine subsidieregeling kan maken op de aanbestedingspraktijk.
Het college deed daarom in zijn advies de suggestie om de subsidieregeling toe te spitsen op een bepaald deel van de aanbestedingsproblemen.

BZK - Wet hervorming van de huurtoeslag
In het coalitieakkoord 2021-2025 is de ambitie benoemd om op termijn toeslagen af te schaffen. Het kabinet wil het stelsel voor ondersteuning van mensen met een laag inkomen eenvoudiger maken. Als eerste bevat het coalitieakkoord maatregelen om de huurtoeslag te hervormen. Met dit wetsvoorstel wordt bepaald dat de huurtoeslag wordt gebaseerd op vaste, genormeerde huurbedragen. Verder vervallen de huidige maximum-huurgrenzen en de bijtelling van servicekosten. De eigen bijdrage gaat met € 4 omhoog. Het college merkt in zijn advies op dat het voorstel niet duidelijk maakt in welke mate het aantal terugvorderingen en nabetalingen moet dalen door de invoering van de genormeerde huren. Ook is niet duidelijk of het gebruiken van genormeerde huren het voor huurders wel gemakkelijker maakt: de normhuur is namelijk een abstract begrip dat geen relatie heeft met de feitelijke situatie van huurders. Verder constateert het college dat huurders die op dit moment huurtoeslag ontvangen en een feitelijke huur betalen die hoger is dan de genormeerde huur, minder huurtoeslag gaan ontvangen. Niet duidelijk is wat dit betekent voor de betaalbaarheid van hun huurlasten. Het voorstel zal verder ook een prijsopdrijvend effect in de vrije huursector kunnen hebben, omdat de huurtoeslag toegankelijk wordt voor mensen met een laag inkomen in die sector.
Ten slotte wijst het advies op het risico dat de relatieve korte invoeringstermijn van vijf jaar het risico met zich meebrengt dat er onvoldoende betaalbare huurwoningen beschikbaar zijn.

SZW - Besluit experiment pensioenregeling zelfstandigen
Zelfstandigen maken beperkt gebruik van de mogelijkheden om te sparen voor het pensioen. Het voorstel maakt goed inzichtelijk wat hiervan de redenen zijn. Het creëert een grondslag in de Pensioenwet om te experimenteren met deelname van zelfstandigen aan tweede pijler pensioenen. Het voorstel maakt echter niet duidelijk hoe de experimenteermogelijkheid aangrijpt op de redenen voor zelfstandigen om beperkt te sparen voor hun pensioen. Een duidelijke en evalueerbare doelstelling ontbreekt bovendien.

SZW - Nota van wijziging Wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie
De nota van wijziging voegt aan het wetsvoorstel twee verplichtingen voor intermediairs op de arbeidsmarkt toe: (1) een verplichte procedure voor de behandeling van discriminerende verzoeken van opdrachtgevers en (2) een meldplicht bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Daarbij gaat de nota er van uit dat bewustwording een belangrijke bijdrage levert aan het tegengaan van discriminatie. Het college merkt hierbij op dat het voorstel daar geen aanwijzingen voor bevat. Daardoor schiet de onderbouwing van de nota van wijziging tekort, overigens net zoals die van het wetsvoorstel zelf.

FIN - Wet hersteloperatie toeslagen
De Belastingdienst/Toeslagen heeft bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag veel toeslaggerechtigden vooringenomen behandeld of ten onrechte opzet of grove schuld verweten. Verder heeft de uitleg van het alles-of-niets-karakter van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen en de rechtspraak toeslaggerechtigden in grote financiële problemen gebracht. De terugvordering en invordering waren daarbij te rigide. Het kabinet wil alle getroffen toeslaggerechtigden compenseren en ondersteunen. Niet alle maatregelen van de hersteloperatie hebben al een wettelijke basis. Met dit wetsvoorstel wil het kabinet die basis creëren en de versnippering van de regelgeving tegengaan. Het college merkt op dat dit op zich een helder doel is maar dat niet duidelijk is wat dit concreet voor de gedupeerden zal betekenen. Niet duidelijk is of het ook de hersteloperatie zal versnellen of verbeteren.

VWS - Wetsvoorstel taken zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein
Het wetsvoorstel beoogt om de beschikbaarheid van jeugdzorg te verbeteren. Het kiest daarbij een institutionele benadering: welke organisatie spelen welke rol en hoe kunnen zij beter samenwerken. Het college identificeert belangrijke tekortkomingen. Zo legt het voorstel geen relatie met aanpalende beleidsdomeinen (onderwijs, welzijn, sport) en besteedt het geen aandacht aan preventie.
Deze tekortkomingen zijn vooral een belangrijk deel het gevolg dat het kind niet centraal staat in de voorgestelde maatregelen. Niet duidelijk is hoe maatregelen als de verplichte samenwerking tussen gemeenten, het oprichten van Jeugdregio's, verplichte gemeenschappelijke regelingen, afzonderlijke bedrijfsvoeringorganisaties en gezamenlijke inkoop, governance-maatregelen, en versterking (uitbreiding) van intern en extern toezicht uiteindelijk leiden tot betere en beter beschikbare zorg.
De maatregelen lijken vooral het zorgveld ingewikkelder te maken. Daarbij is de effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen niet duidelijk en is ook niet duidelijk hoe de maatregelen zich tot elkaar verhouden.

SZW - Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten
Het wetsvoorstel introduceert in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) een wettelijk verplicht gesteld certificeringstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Het college constateert dat niet duidelijk is wat het wetsvoorstel precies beoogt en op basis van welke criteria het goed kan worden geëvalueerd. Verder is de vraag waarom een certificeringsstelsel eigenlijk nodig is. Er lijkt geen onduidelijkheid te bestaan over de geldende wettelijke normen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Handhaving van deze normen zou goed mogelijk moeten zijn zonder een dergelijk stelsel. De normen behoeven mogelijk aanvulling met betrekking tot huisvesting, maar ook hier lijkt goed toezicht en handhaving een minder belastend alternatief te zijn dan het certificeringsstelsel.

OCW - Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden
Volgens het voorstel verlaten te veel leerlingen het funderend onderwijs zonder goede beheersing van de basisvaardigheden (taal, rekenen/wiskunde, digitale geletterdheid en burgerschap). Het doel van de subsidieregeling is om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. Het voorstel maakte echter niet duidelijk in welke mate de subsidieregeling tot een betere beheersing van de basisvaardigheden moet leiden. Bovendien was niet duidelijk of en zo ja hoe ervaringen op basis van de subsidieregeling worden opgenomen in het Masterplan basisvaardigheden dat nog in ontwikkeling is. Verder was niet duidelijk waarom wordt gekozen voor een subsidieregeling: basisvaardigheden zijn een onderdeel van de kernactiviteiten van scholen. De vraag rijst dan ook waarom niet wordt gekozen voor financiering vanuit de (eventueel hogere) structurele bekostiging van het onderwijs. Scholen hoeven geen subsidieaanvraag voor deze middelen te doen. Dat scheelt tijd en administratieve lasten.

VWS - Wijziging van de Regeling zorgverzekering (Rzv) in verband met de modernisering van het geneesmiddelenvergoedingssysteem (GVS)
De modernisering moet concreet leiden tot een structurele besparing van € 140 miljoen. De keerzijde van dit doel is dat apothekers, voorschrijvers (artsen en medisch specialisten), zorgverzekeraars en burgers te maken krijgen met eenmalige regeldrukkosten, omdat zij zich aan de modernisering moeten aanpassen.
Volgens de toelichting bij het voorstel zijn de regeldrukgevolgen voor deze groepen proportioneel ten opzichte van de structurele besparing. Niet duidelijk is welke soorten kosten daarbij in ogenschouw zijn genomen. Scenarioberekeningen komen uit op een eenmalige regeldruk voor de genoemde groepen van zo'n € 6 miljoen tot € 72 miljoen. Daarbij zijn de extra kosten voor zorgverzekeraar (tussen € 21 miljoen en € 41 miljoen) voor zorgverzekeraars en de eenmalige medicijnbijdrage voor burgers niet meegenomen. De extra kosten voor huisartsen, medisch specialisten en apothekers kunnen oplopen tot ruim € 74 miljoen, als de bereidheid om de prijzen aan te passen beperkt is. Verder lijkt er geen rekening te zijn gehouden met

de tweejaarlijkse herrekening. Die herrekening betekent dat de genoemde kosten eerder structureel dan eenmalig zijn. Het totaal aan regeldruk en extra kosten voor professionals, zorgverzekeraars en burgers is zeer substantieel. De besparing van € 170 miljoen is tegelijkertijd in belangrijke mate afhankelijk van gedragseffecten van alle betrokkenen en dus nogal onzeker. Het college concludeerde daarom dat de proportionaliteit van het voorstel niet is onderbouwd.

VWS - Wetsvoorstel en besluit passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp
De toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan dat de beschikbaarheid van Wmo-voorzieningen in gevaar komt door de aanzuigende werking die de introductie van een abonnementstarief heeft gehad. Het voorstel wil de beschikbaarheid veilig stellen en laat daartoe de eigen bijdrage voor de voorziening huishoudelijke hulp stijgen van 185% van het sociaal minimum. Gelet op het feit dat er ook een aanzuigende werking voor de andere voorzieningen is geweest, rijst de vraag waarom dit alleen voor de voorziening huishoudelijke hulp gebeurt. En de vraag is hoe de maatregel met betrekking tot de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp kan bewerkstelligen dat de beschikbaarheid voor andere voorziening wordt veilig gesteld. Verder ontbreekt bij het voorstel een concrete doelstelling, zodat niet goed kan worden bepaald wanneer de maatregel succesvol is.

IenW - Regeling erkenning opleidingsinstellingen en assessments vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht
Het voorstel heeft tot doel de nationale trainingseisen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht gelijk te trekken met de aangepaste internationale trainingseisen bij dit onderwerp. Het legde daarvoor een verplichting op aan bedrijven die werken in de keten van gevaarlijke stoffen via de lucht (erkenninghouders) om per 1 juli 2023 een bedrijfshandboek (DGOM, Dangerous Goods Operations Manual) te hebben. Deze verplichting bestond al voor een deel van deze bedrijven. De verbreding van de verplichting naar andere bedrijven werd echter niet goed onderbouwd. Inmiddels heeft het ministerie laten weten de voorgestelde DGOM-verplichting zal te schrappen mede n.a.v. het ATR-advies. De informatie die in het DGOM zou moeten komen, is al beschikbaar op grond van de aanvraag van de bedrijven om gevaarlijke stoffen door de lucht te mogen vervoeren (erkenningaanvraag).

OCW - Wetsvoorstel terugdringen verzuim
Het wetsvoorstel heeft als doel dat zoveel mogelijk kinderen “zo veel mogelijk” aanwezig zijn op school en daar onderwijs volgen. Het bevat daartoe onder meer maatregelen die zijn gericht op het beter in beeld brengen van het verzuim. Scholen en instellingen moeten alle soorten verzuim registeren en ook verzuimbeleid opstellen. De samenwerkingsverbanden krijgen een wettelijke taak ten aanzien van het terugdringen van verzuim. ATR constateerde dat het voorstel geen concrete doelstellingen met betrekking tot de reductie van het verzuim bevat, zodat niet duidelijk is wanneer de maatregel succesvol is. Verder richt het voorstel zich op de aanwezigheid op school en kijkt het niet naar andere mogelijkheden binnen het onderwijs om ouders en jongeren te ondersteunen, zoals de mogelijkheid om af te wijken van de fysieke onderwijstijd, bijvoorbeeld door middel van afstandsonderwijs. Ook is niet duidelijk of het voorstel wel werkbaar is voor scholen, want die hebben mogelijk niet de menskracht die nodig is om aan de nieuwe registratieverplichtingen te voldoen.

OCW - Subsidieregeling PHC Van Gogh Programma
Het voorstel verandert de taakverdeling tussen Nuffic en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) met betrekking tot deze subsidieregeling. Het maakt echter niet duidelijk wat met deze verandering wordt beoogd. Ook verplicht de regeling tot het indienen van aanvragen voor reis- en verblijfkosten. De vergoedingen van deze kosten zijn relatief gering. Het college adviseerde daarom om deze kosten integraal onderdeel te laten zijn van het beursbedrag.

OCW - Subsidieregeling reiskosten Culturele Verdragen
Deze regeling subsidieert de reiskosten van degenen die een beurs hebben gekregen in het kader van Culturele verdragen met andere landen. Het college heeft aangegeven dat een aparte subsidieregeling onnodig belastend is. De vergoeding van de reiskosten kan namelijk integraal deel uitmaken van een (navenant hogere) beurs, zodat degenen die een beurs hebben niet apart een vergoeding voor hun reiskosten hoeven aan te vragen.

Bijlage 5



In 2022 bestond het college uit Marijke van Hees (voorzitter, 2e van rechts op de foto), Eric Janse de Jonge (op de foto links) en Hayke Veldman (op de foto 2e van links). Het college wordt ondersteund door secretaris Rudy van Zijp (op de foto rechts) en onderstaande medewerkers:

Ahmed Moaty	*Beleidsondersteuning*
Birgul Samburkan	*Management- en beleidsondersteuning*
Henk Griffioen	*EZK, ICT, internationale aangelegenheden*
Herman Schippers	*FIN, BZ, ICT*
Isabelle de Bruïne	*IenW, BZK, VWS, internationale aangelegenheden*
Jos Tonk	*LNV, medezeggenschap*
Marcel Kieviet	*SZW, VWS, Defensie*
Marianne Ringma	*OCW, Medeoverheden*
Ruben Spelier	*BZK, IenW, monitoring, signalen bestaande regeldruk*
Sjors Hegger	*EZK, SZW*
Wilma Speller-Boone	*JenV, BZK*

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

© 2023 ATR, Den Haag