

Werkprogramma 2022

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert sinds 1 juni 2017 het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer over de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving. Het mandaat van ATR is het afgelopen jaar verlengd van 1 juni 2021 naar 1 december 2022. Voor u ligt het werkprogramma 2022 van ATR. Bij het schrijven van dit werkprogramma was nog geen formele beslissing genomen over de toekomst van (de kwaliteit van) de onderbouwing van voorgenomen wetgeving. De Tweede Kamer sprak eind april 2021 de wens uit dat ATR moet worden versterkt. Dit moet ertoe bijdragen dat proportionaliteit en werkbaarheid van wetgeving meer en blijvend aandacht krijgen in een zo vroeg mogelijke fase van het wetgevingsproces. Daarbij moet de continuïteit van de advisering door ATR worden geborgd. In de tweede helft van 2021 zal worden onderzocht hoe dit inhoudelijk en juridisch het beste kan. De bevindingen uit dit onderzoek moeten in 2022 worden geïmplementeerd. Daarmee wordt 2022 een belangrijk overgangsjaar. Het College wil 2022 benutten om samen met de ministeries een werkwijze te ontwikkelen waarin proportionaliteit en werkbaarheid van wetgeving centraal staan. Die werkwijze moet passen bij wat andere partijen doen om de kwaliteit van wetgeving te vergroten. Tegelijkertijd zal de advisering over voorgenomen wetgeving conform de bestaande taakopdracht in deze periode uiteraard gewoon doorgaan.

Kerntaak: advies en toets voorgenomen wetgeving

De kerntaak van ATR is het toetsen van de kwaliteit van de onderbouwing van voorgenomen wetgeving. Dat betekent dat ATR toetst of het voorstel goed duidelijk maakt welk maatschappelijk doel het dient en hoe dat doel moet worden verwezenlijkt. Verder beoordeelt ATR of er geen andere manieren zijn die dat doel tegen lagere kosten verwezenlijken. Het derde element van de toets door ATR is de werkbaarheid van het voorliggende voorstel: zijn de wettelijke verplichtingen uit het voorstel goed na te leven door de doelgroepen (i.c. burgers, bedrijven en professionals)? De laatste toetsvraag is of de gevolgen goed in beeld zijn gebracht. Alleen dan kan de wetgever goed beoordelen of het voorstel proportioneel is en in de besluitvorming alle gevolgen van het voorstel meewegen.

Het College heeft sinds zijn aantreden in 2017 veel nadruk gelegd op de werkbaarheid. Daarbij bleek dat de onderbouwing van de werkbaarheid in zo'n 60% van de dossiers die voor advies aan ATR werden voorgelegd, tekort schoot.¹ Deze bevinding bevestigt de uitkomst van bijvoorbeeld het Parlementaire Onderzoek Kinderopvang (POK) en de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU). Zij benadrukt het belang dat er bij de totstandkoming van beleid en wetgeving meer oog moet zijn voor wat wettelijke verplichtingen in de praktijk betekenen voor de mensen en organisaties die deze verplichtingen moeten naleven. Het kabinet heeft inmiddels diverse maatregelen genomen om 'de menselijke maat' terug te brengen in wetgeving en uitvoering. ATR zal in 2022 veel aandacht blijven geven aan de vraag of wettelijke verplichtingen in de praktijk wel werkbaar zijn voor mensen en bedrijven.

Naast werkbaar moet wetgeving ook proportioneel zijn. Die proportionaliteit betreft de verhouding tussen het doel van de wetgeving en de kosten die de wetgeving met zich meebrengt. Het Nederlandse 'betere regelgeving'-beleid richt zich van oudsher sterk op de (regeldruk)kostenkant. Voor een goed oordeel over de proportionaliteit van wetgeving moeten de kosten worden afgezet tegen de baten van wetgeving. Het komt echter voor dat (de

¹ ATR Jaarverslag 2020 (www.atr-regeldruk.nl/publicaties/jaarverslagen).

toelichtingen bij) de wetsvoorstellen die voor advies aan ATR worden voorgelegd, niet duidelijk maken of en in hoeverre het voorstel daadwerkelijk een bijdrage zal leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Een bijkomend gevolg hiervan is dat het dan niet goed mogelijk is om die wetgeving te zijner tijd goed te evalueren. In onze brief aan de informateur pleiten wij er daarom voor om proportionaliteit – naast werkbaarheid – een centrale plaats te geven in de ex-ante advisering over voorgenomen wetgeving.²

Bovenstaande ontwikkelingen bieden het momentum voor een doorontwikkeling van het Nederlandse beleid met betrekking tot het verbeteren van de kwaliteit van wetgeving. Het momentum is er om beleid en wetgeving beter te onderbouwen en om meer aandacht te besteden aan de vraag of mensen en bedrijven de wettelijke verplichtingen redelijkerwijs wel kunnen en zullen nakomen. ATR wil in 2022 met de ministeries verkennen hoe de aandacht voor de proportionaliteit en de werkbaarheid van wetgeving in een zo vroeg mogelijke fase van het wetgevingsproces kan worden geborgd. Wij willen het komend jaar met de ministeries verkennen op welke wijze de advisering van ATR daarbij behulpzaam kan zijn. Het voornemen is om voor een aantal nader te selecteren dossiers te bezien welke aanpassingen daartoe moeten worden aangebracht in het toetskader dat ATR momenteel hanteert.

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. In 2022 zal het College de ruimte die het heeft voor zijn overige bevoegdheden, gebruiken om zijn toetskader verder te ontwikkelen, zodat proportionaliteit en werkbaarheid daar een prominente plaats in krijgen. Gelet op het feit dat veel nationale regelgeving een Europese oorsprong heeft, zal specifiek worden gekeken naar de ervaringen van de Europese Commissie en in Duitsland en Denemarken. Onze Duitse zusterorganisatie, de Nationaler Normenkontrollrat (NKR), toetst de nationale 'impact assessments' die van de Europese voorstellen worden gemaakt. De uitwisseling van kennis en ervaring met Duitsland en Denemarken zal plaatsvinden binnen het samenwerkingsverband RegWatchEurope (RWE). Hierin werkt ATR samen met soortgelijke organisaties in zeven andere Europese landen.

ATR is in 2021 drie onderzoeken naar bestaande wetgeving gestart:

- Het eerste onderzoek beziet mogelijke lessen die kunnen worden getrokken uit de wijze waarop Covid-wetgeving tot stand is gekomen. Het onderzoek kijkt naar de afwegingen die daarbij zijn gemaakt, bijvoorbeeld tussen de snelheid waarmee de wetgeving tot stand moest komen, en de mate waarin de wetgever een hoger risico op fraude accepteert. Mogelijk leidt dit tot nieuwe inzichten hoe kwalitatief goede wetgeving met minder regeldruk tot stand komt. Het onderzoek neemt daarbij ook de ervaringen in enkele andere Europese landen mee (via RegWatchEurope). Het wordt naar verwachting begin 2022 afgerond.
- Het tweede onderzoek vloeit voort uit een bevinding van de evaluatie van ATR die in 2020 heeft plaatsgevonden. Die bevinding luidde dat niet goed duidelijk is in welke mate ministeries de adviespunten van ATR opvolgen. De toelichtingen bij de voorgenomen wetgeving geven hier vaak niet expliciet inzicht in. ATR onderzoekt daarom in welke mate de adviespunten uit de formele adviezen die het in de periode 2017 tot en met 2020 heeft

² www.atr-regeldruk.nl/versterken-aandacht-voor-gevolgen-wetgeving-in-nieuw-kabinet.

uitgebracht, daadwerkelijk zijn opgevolgd. De uitkomsten van het onderzoek worden begin 2022 verwacht.

- Het derde onderzoek van ATR richt zich op de controletaak van accountants. Aanleiding vormt het wetsvoorstel Toekomst accountancysector waarover ATR in september 2021 heeft geadviseerd. De maatregelen in dat voorstel richten zich vooral op de accountancysector zelf. Het voorstel besteedt geen aandacht aan mogelijk dieperliggende oorzaken van de onvoldoende kwaliteit van de accountancycontroles. Die oorzaken kunnen zijn dat in de loop der tijd de omvang en de complexiteit van de controletaak zodanig is toegenomen, dat deze niet meer uitvoerbaar (doenbaar) is.

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 wetgeving in Nederland heeft een internationale oorsprong (EU, VN, WTO, etc.). ATR heeft ten aanzien van deze wetgeving een beperkte taak: het richt zich alleen op de regeldruk die het gevolg is van nationale beleidsruimte heeft bij het implementeren van deze wetgeving. De regeldruk die het gevolg is van Europees beleid, valt buiten de scope van onze advisering.

ATR is lid van de netwerkorganisatie RegWatchEurope (RWE). Deze organisatie bestaat uit organisaties die een vergelijkbare taakopdracht hebben als ATR. De leden van RWE komen uit Duitsland, Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. Zij wisselen kennis en ervaring uit. Daartoe organiseren zij enkele malen per jaar (digitale) conferenties en workshops. Verder overlegt RWE 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 ‘scrutiniser events’ waaraan partijen kunnen deelnemen die zich bezig houden met gevolgenbeoordeling van voorgenomen wetgeving.

ATR ontvangt elk jaar 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 beperkt aantal van deze verzoeken honoreren. Criterium daarvoor is of het bijdraagt aan versterking van de onafhankelijke toetsing in andere Europese landen 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:

Isabelle de Bruïne	IenW, BZK, internationaal
Wilma Speller-Boone	JenV, BZK
Marcel Kieviet	SZW, VWS
Ahmed Moaty	Beleidsondersteuning
Marianne Ringma	OCW, Medeoverheden, Toezicht
Birgul Samburkan	Management- en beleidsondersteuning
Herman Schippers	FIN, BZ, ICT
Ruben Spelier MSc.	BZK, IenW
Jos Tonk	LNV
Sjors Hegger	EZK
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	<i>Indienen</i> (geen aanpassing nodig)	<i>Criteria (aan <u>alle</u> criteria moet zijn voldaan):</i> ☐ 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	<i>Indienen, nadat ...</i> (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten licht worden aangepast)	<i>Criteria om af te wijken van dictum 1 (één criterium volstaat):</i> ☐ De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet helemaal goed in beeld gebracht: er zijn kleine tekortkomingen die moeten worden gerepareerd.
3	<i>Niet indienen, tenzij ...</i> (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten op onderdelen aanzienlijk worden verbeterd)	<i>Criteria om af te wijken van dictum 2 (één criterium volstaat):</i> ☐ 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	<i>Niet indienen</i> (wetsvoorstel kent fundamentele bezwaren en/of de onderbouwing schiet ernstig tekort c.q. ontbreekt)	<i>Criteria om af te wijken van dictum 3 (één criterium volstaat):</i> ☐ 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.