

Beeld 2018: Eerste ervaringen met vroege advisering positief

Werkbaarheid centraal

Dit jaarverslag beschrijft de werkzaamheden van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) in 2018. Bij ons aantreden als college in juni 2017 hebben wij de keuze gemaakt om veel aandacht te besteden aan de werkbaarheid van regels. Werkbare regels hebben twee kenmerken: ze passen bij het probleem dat ze moeten oplossen. En ze passen bij de alledaagse praktijk van de mensen of organisaties die ze moeten naleven. Als regels niet goed werkbaar zijn, is de kans groot dat het beleidsdoel waarvoor ze zijn opgesteld, niet wordt gehaald.

“Het mkb kan vaak niet uit de voeten met regels. Vooraf toetsen van regels vergroot hun effectiviteit en beperkt de administratieve lasten.”

Leendert-Jan Visser

algemeen directeur MKB-Nederland

Bij onze advisering merken we dat aandacht voor werkbaarheid niet vanzelfsprekend is. Het vergt een soort ‘omdenken’: de wetgever moet bij het opstellen van de regels rekening houden met het perspectief van degene die de regels moet naleven. Dit lukt alleen als een goed beeld bestaat van hoe de doelgroep zijn leven of werk heeft georganiseerd (en vaak ook geautomatiseerd). Het is zorgelijk te moeten constateren dat in 2018 de aandacht voor werkbaarheid in bijna de helft (45%) van de aan ons voorgelegde regelgeving onvoldoende was. Dit blijkt soms ook in de (social) media: de protesten in de medische wereld tegen de verplichting om het BIG-nummer te vermelden in wachtruimtes en op declaraties spreken in dit verband voor zich. Werken vanuit het perspectief van de doelgroep opent nog een andere dimensie. De doelgroep heeft namelijk met meerdere wetgevingsdomeinen te maken.

Een ondernemer combineert meerdere rollen: belastingbetaler, werkgever, investeerder. Dat betekent dat hij moet voldoen aan regels in verschillende wetgevingsdomeinen. De praktijk leert dat daar waar die domeinen elkaar raken, de kans bestaat dat begrippen en werkprocessen niet goed op elkaar aansluiten. Een pregnant voorbeeld betreft het btw-nummer voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Dit is gebaseerd op hun burgerservicenummer (BSN). Waar het privacybeleid van de overheid pleit voor uiterste terughoudendheid bij het openbaar maken van het BSN, bepaalde de fiscale regelgeving dat zzp'ers dit nummer op hun website moesten zetten. Deze onverenigbaarheid tussen de privacy- en fiscale regels is inmiddels gelukkig weggenomen.

“Organisatoren van evenementen ervaren in toenemende mate last van complexe, administratieve procedures en onduidelijke of zelfs soms overbodige veiligheidseisen. Onwerkbare vergunningsvoorwaarden leiden af van datgene wat vrijwilligers graag doen; het organiseren van waardevolle activiteiten zelf.”

Pieter Verhoeve

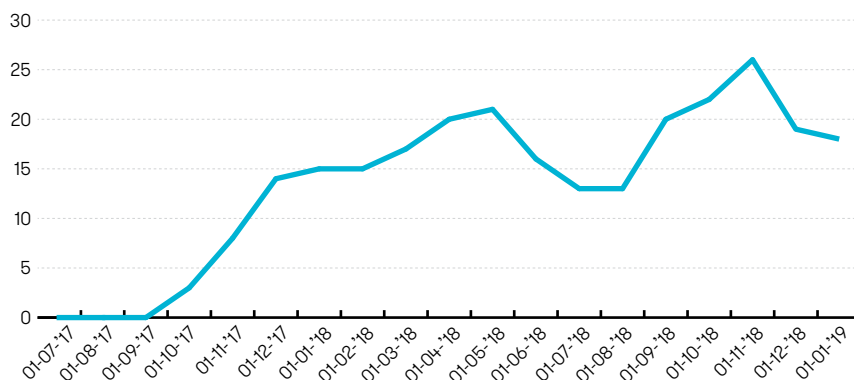
Burgemeester Oudewater, voorzitter Koninklijke Bond van Oranjeverenigingen

Vroege betrokkenheid werkt

ATR adviseert ministeries over hoe zij de kwaliteit van regelgeving kunnen verbeteren door onnodige regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals te voorkomen dan wel te beperken. We geven dit advies het liefst zo vroeg mogelijk in het beleids- en wetgevingsproces. Ministeries hebben dan nog voldoende gelegenheid om onze adviezen ter harte te nemen en zo regeldruk te laten meewegen bij de uiteindelijke vormgeving van hun beleidsinstrumentarium.

Ministeries hebben in 2018 geleidelijk aan steeds meer ontwerpregelgeving in de pre-consultatiefase aan ATR voorgelegd. Figuur 1 laat zien dat na een aanloopfase in 2017 het gemiddeld aantal vroeg voorgelegde dossiers varieert tussen de 15 en 25 per maand.

Figuur 1 Aanvragen met ook een voorfase (3-maands voortschrijdend gemiddelde, % totaal)



De advisering in de vroege fase van het wetgevingsproces is vertrouwelijk van aard. De ontwerpregelgeving is dan immers nog niet openbaar. Het contact tussen ATR en de ministeries is in deze fase ook vertrouwelijk. Het is daarom moeilijk om een volledig beeld te geven van waar onze bijdrage in die pre-consultatiefase toe leidt. Eén voorbeeld illustreert wel waar dat contact toe kan leiden. Dat betreft de Plantgezondheidswet. Deze wet heeft geen directe gevolgen voor de regeldruk. Die komen pas bij de uitwerking in lagere regelgeving (AMvB, ministeriële regeling). De wet verankert de aanpak, de lagere regelgeving belegt deze met concrete maatregelen. Pas bij die maatregelen wordt duidelijk waar de aanpak toe leidt. Het probleem vanuit regeldrukperspectief bezien is dat het te laat is om op die lagere regelgeving nog aanpassingen aan te brengen in de aanpak, want de wet is er dan al. ATR heeft daarom geadviseerd om reeds bij de wet de regeldrukgevolgen in beeld te brengen. Dat kan met behulp van scenario's en bandbreedtes. LNV heeft deze suggestie overgenomen, waardoor het mogelijk werd om de gevolgen voor de regeldruk mee te nemen in de besluitvorming over de wet.

“Belangrijk element van de Omgevingswet is dat we belangen vooraf wegen. Ook regeldruk. Het helpt daarbij als ATR heel vroeg is betrokken.”

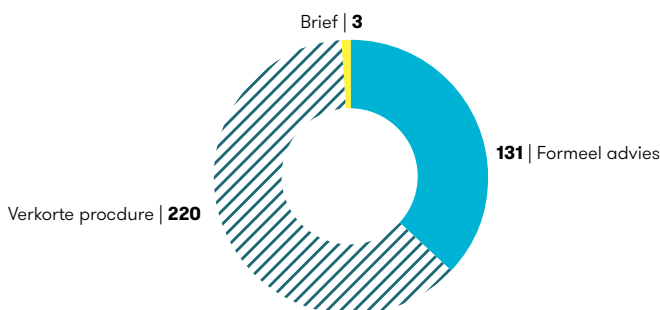
Rosemarie Bastianen

directeur Eenvoudig Beter (BZK)

Proportionele toetsing

In 2018 heeft ATR 390 adviesaanvragen gekregen, waarvan er in datzelfde jaar 354 zijn behandeld. De rest loopt nog door in 2019.

Figuur 2 Wijze van behandelen adviesaanvragen



We proberen de adviesaanvragen op een passende wijze te behandelen. Dat betekent dat we niet in alle gevallen een formeel advies uitbrengen. Dat hebben we in 131 van de 354 gevallen (37%) gedaan. Bij een formeel advies geven we in een brief aan de verantwoordelijke bewindspersoon aan wat de aandachts- en verbeterpunten zijn. In 3 van de 354 gevallen hebben we een andersoortige brief geschreven. Deze brieven bevatten de boodschap dat wij geen advies uitbrengen. De redenen daarvoor waren dat het voorstel niet tijdig aan ons was voorgelegd of dat er geen sprake was van regeldruk.

In de resterende 220 gevallen hebben we de zgn. verkorte procedure gevolgd. Daarbij handelt ATR de aanvragen op ambtelijk niveau af. We doen dit vooral voor ministeriële regelingen die geen grote gevolgen voor de regeldruk hebben. De verkorte procedure stelt ons in staat efficiënt te werken. We kunnen onze capaciteit daardoor aan de (vanuit regeldrukperspectief gezien) belangrijkere dossiers besteden. De procedure stelt ons ook in staat om tijdig te adviseren: 98% van onze formele adviezen brengen we uit binnen de maximale adviestermijn van vier weken. De verkorte procedure maakt het mogelijk dat onze adviesprocedure proportioneel blijft: wetgevingsdossiers met weinig gevolgen voor de regeldruk kunnen zo binnen een paar werkdagen worden behandeld. Ministeries krijgen dan snel uitsluitsel over de bevindingen van ATR. Zij waarderen deze proportionaliteit zeer.

“De goede en snelle interactie met ATR betekent dat er geen problemen in de planning voor regelgeving ontstaan.”

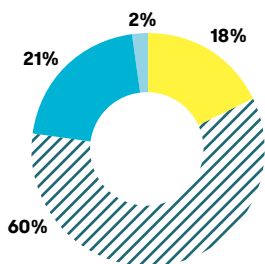
Een dossierhouder van een adviesaanvraag

Toetsingscriteria en dictum

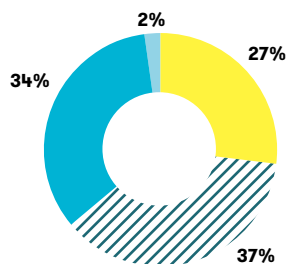
Centraal in onze advisering staat de vraag wat burgers, bedrijven en/of professionals moeten doen om de verplichtingen in de voorgenomen wetgeving na te leven. ATR kijkt daarbij of die verplichtingen proportioneel en niet onnodig belastend zijn. Verder bekijken we of de verplichtingen werkbaar zijn. Ten slotte beoordelen we ook of de gevolgen voor de regeldruk kwalitatief en kwantitatief goed in beeld zijn gebracht: bevat de toelichting een goed beeld van alle handelingen die mensen moeten doen om de verplichtingen na te komen.

Als ATR een advies uitbrengt, dan kennen we daar bij wijze van samenvatting een dictum aan toe. Dit dictum varieert van “Indienen” tot “Niet indienen”, met twee tussenvarianten. Dit dictum geeft aan of de betreffende regelgeving vanuit regeldrukperspectief gezien geschikt is voor besluitvorming. Als dat geval is, dan luidt het dictum dat het voorstel kan worden ingediend bij de ministerraad.¹ In 18% van onze adviezen vonden wij dit onomstotelijk het geval. Dat betekent dat wij in minder dan één op de vijf gevallen (18%) helemaal geen opmerkingen bij de ontwerpregelgeving hadden. In de overige 82% hadden we die opmerkingen wel. In 60% van onze adviezen was het oordeel dat het voorstel geschikt is voor besluitvorming, mits een aantal wijzigingen werd aangebracht (“Indienen nadat”). In 21% van de adviezen waren de voorgestelde wijzigingen substantieel, zodat het dictum luidde “Niet indienen tenzij”. In de resterende 2% was de onderbouwing van de voorgenomen regelgeving dermate zwak dat wij adviseerden om deze helemaal niet in te dienen. Het ministerie van EZK monitort sinds het najaar van 2018 de wijze waarop ministeries omgaan met de adviezen van ATR. Het eerste beeld is dat de ministeries een belangrijk deel van die adviezen opvolgen.

Figuur 3 Verdeling adviezen naar dictum 2018



Figuur 4 Verdeling adviezen naar dictum 2017



● Indienen ▨ Indienen nadat ● Niet indienen tenzij ● Niet indienen

¹ Dit indienen heeft alleen betrekking op ontwerpregelgeving waarover besluitvorming moet plaatsvinden in de ministerraad. Als de betrokken bewindspersoon zelf de ontwerpregelgeving kan vaststellen, spreekt het dictum over “Vaststellen” (of “Niet vaststellen”).

Wij hebben in 2018 minder adviezen gegeven met dictum 1 dan in 2017. Dat betekent dat er in 2018 minder adviesaanvragen bij ATR zijn ingediend waar wij helemaal geen opmerkingen bij hadden dan in het jaar ervoor. Daar staat tegenover dat de aard van de opmerkingen iets minder ernstig lijkt te zijn geworden: in 2018 kreeg 78% dictum 1 of 2, in 2017 was dat slechts 64%. De uitdaging voor ministeries is om deze daling in 2019 door te zetten én om het percentage adviezen met dictum 1 weer te laten stijgen.

Initieel beeld regeldruk

Voorgenomen regelgeving moet vergezeld gaan van een berekening van de potentiële regeldrukgevolgen, zodat deze gevolgen onderdeel kunnen zijn van de politieke besluitvorming. Tabel 1 geeft weer wat het netto-resultaat is van die berekeningen voor die dossiers die ministeries voor advies aan ATR hebben voorgelegd. Het betreft een “initieel beeld”: het geeft weer wat de regeldrukgevolgen van de betreffende ontwerpregelgeving volgens de eigen berekeningen van de ministeries zullen zijn.

Het initiële beeld van de structurele regeldrukontwikkeling is dat deze in 2018 per saldo licht is afgenomen. Dit is het gevolg van de daling van de regeldruk voor burgers. Dit komt met name door de wijziging van de *Wet elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen*. Dit voorstel bepaalt dat alle algemene bekendmakingen van de overheid voor burgers en bedrijven digitaal toegankelijk worden. Mensen hoeven dan niet meer verschillende websites en huis-aan-huisbladen te raadplegen. Het ministerie van BZK heeft berekend dat dit leidt tot een afname van de regeldruk met € 151 miljoen.² De incidentele regeldruk is met ongeveer een kwart miljard euro toegenomen. Het betreft hier met name aanpassingskosten die de doelgroepen moeten maken om aan de nieuwe of gewijzigde verplichtingen te voldoen.

Tabel 1 Door ministeries berekende toename (+) of afname (-) van de regeldruk

Doelgroep	Structureel	Incidenteel
Bedrijven	€ 71.967.907	€ 210.918.575
Burgers	€ -170.146.780	€ 1.171.100
Professionals	€ 52.424.727	€ 42.412.305
Totaal	€ -45.754.146	€ 254.501.980

Bron: Cijfers zijn afkomstig uit adviesaanvragen ministeries en geven orde van grootte aan

² Kanttekening bij dit overzicht is dat het alleen de regeldrukgevolgen bevat van voorgenomen regelgeving (zoals door ministeries zelf in beeld gebracht). Het overzicht bevat niet het resultaat van de inspanningen van het kabinet om de regeldruk van bestaande regelgeving te laten afnemen.

Wij benadrukken dat de uiteindelijke regeldrukkosten zullen afwijken van dit initiële beeld. De uiteindelijke gevolgen kunnen echter pas worden bepaald op basis van de vastgestelde (en gepubliceerde) regelgeving. Verschillen tussen beide ontstaan als ministeries op advies van ATR kiezen voor een minder belastend alternatief, de werkbaarheid van een voorstel vergroten, en/of de berekening van de regeldrukkosten aanpassen/aanvullen. Wij hechten er aan hier op te merken dat onze analyse van de regeldrukgevolgen geen opmaat vormt voor een pleidooi van een kwantitatieve reductiedoelstelling. Een dergelijke doelstelling houdt namelijk geen rekening met de baten van regelgeving. De uitdaging voor het Nederlandse beleid is om ook die baten op een systematische manier in beeld te brengen. Alleen dan kan de maatschappelijke meerwaarde van regelgeving worden bepaald en is een oordeel mogelijk over de proportionaliteit van de regeldrukkosten die met die regelgeving gepaard gaan. Met een dergelijke uitbreiding beweegt de Nederlandse aanpak richting een volwaardig ‘impact assessment’-systeem, zoals ook wordt geadviseerd door de OESO en wordt gehanteerd door bijvoorbeeld de Europese Commissie.³ Wij zullen in 2019 samen met het ministerie van EZK de mogelijkheden van de verbreding van de Nederlandse methodiek onderzoeken.

Terugkerende verbeterpunten

In onze advisering komen we regelmatig dezelfde aandachts- en verbeterpunten tegen. Hieronder beschrijven we de punten die het afgelopen jaar opvielen. Opmerkelijk genoeg gaat het in veel gevallen om punten die eigenlijk geen probleem zouden moeten zijn, omdat ze al zijn opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze aanwijzingen hebben een verplicht karakter: de wetgever moet ze volgen. Dit gebeurt lang niet altijd.

De keuze voor regelgeving

De wetgever moet bij de keuze voor regelgeving als beleidsinstrument aannemelijk maken dat die regelgeving een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat er mee moet worden opgelost. Daarvoor is vereist dat voldoende zekerheid bestaat dat (1) de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van dat probleem, (2) er geen minder bezwarende alternatieven zijn, en (3) de kosten en lasten daarvan gerechtvaardigd worden door de ernst van het probleem. Deze criteria voor het gebruik van regelgeving worden weerspiegeld in de vier toetsvragen van ATR. Vooral de eerste twee vragen zijn daarbij relevant. Als nut en noodzaak van een voorstel niet kunnen worden aangetoond en/of als niet wordt gekozen voor het minst belastende alternatief (zonder dat dit goed wordt beargumenteerd), dan geven wij een advies met dictum

³ OESO, Regulatory Policy Outlook 2018, blz. 216-217. De OESO constateert dat sinds 2015 het Integraal Afwegingskader (IAK) is uitgebreid met vormen van baten, maar de nadruk van de Nederlandse ‘betere regelgeving’-aanpak ligt nog sterk op de kostenkant.

3 of 4. De onderbouwing van een dergelijk voorstel is dan dus (nog) niet adequaat. De wetgever heeft dan (nog) niet inzichtelijk gemaakt of het voorstel wel beantwoordt aan de criteria die Aanwijzing 2.2 van de regelgeving stelt. In 2018 was dit het geval voor bijna een kwart (23%) van de formele adviezen van ATR.

De kenbaarheid van regelgeving

Burgers worden geacht de wet te kennen. Dat is niet gemakkelijk, want wetgeving is vaak ingewikkeld. Dat geldt vooral voor die wetgeving die normen van niet-publiek-rechtelijke aard bevat. Het gaat dan bijvoorbeeld om de normen die het Nederlandse Normalisatie-instituut NEN opstelt. De wetgever gebruikt deze normen om aan te sluiten bij “het zelfregulerend vermogen in de maatschappij”: door de normen te gebruiken weet hij dat hij eisen stelt die aansluiten bij wat in de samenleving als gangbaar en wenselijk wordt beschouwd. Die verwijzing moet in beginsel niet-dwingend zijn: de norm wordt dan als mogelijke invulling van de wettelijke eis gepresenteerd, maar het mag ook op een andere manier. Dit is dwingend vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (3.47, lid 2).

Als afwijking van de norm niet wenselijk is, kan de wet- en regelgeving dwingend naar die norm verwijzen. Een ondernemer voor wie de norm relevant is, moet die norm dan wel kunnen kennen. De norm moet dan óf expliciet in de wet zijn opgenomen, óf kosteloos ter beschikking staan. Verwijzing naar die norm moet op statische wijze gebeuren, wat betekent dat er naar die normen wordt verwezen zoals zij op een gegeven tijdstip luiden. Omvat de verwijzing ook latere wijzigingen, dan moeten deze wijzigingen ook worden gemeld in de Staatscourant. Dit moet voorkomen dat niet de wetgever maar private partijen de inhoud van een wet wijzigen (door normen te veranderen).

In 2018 kwam ATR verschillende dossiers tegen waarin normdocumenten niet goed toegankelijk waren. Dat betekent dat burgers en bedrijven die documenten niet tot zich konden nemen en dus in wezen de wet niet konden kennen.

Voorbeelden van dossiers met niet-toegankelijke normdocumenten:

- *Wijziging van de Regeling vermindering verhuurderheffing 2014 (advies ATR d.d. 16-11-2018)*
- *Invoeringsbesluit Omgevingswet (advies ATR d.d. 21-12-2018)*

De minimale invoeringstermijn van regelgeving

Wetswijzigingen mogen niet op elke willekeurige datum in werking treden. De regering heeft in 2009 vaste verandermomenten (VVM) vastgesteld. Die vaste verandermomenten maken het voor burgers en bedrijven inzichtelijker wanneer nieuwe regelgeving in werking treedt. Bovendien krijgen zij ten minste twee maanden om zich op die nieuwe regelgeving voor te bereiden. De wetgever mag van de vaste verandermomenten en van de minimum-invoeringstermijn afwijken, als daar gegronde redenen voor zijn (en de wetgever deze in de toelichting bij de ontwerpregelgeving vermeldt). Ook de afwijkingsgronden vormen onderdeel van de VVM-systematiek. De systematiek is vastgelegd in Aanwijzing 4.17 van de regelgeving.

De ervaring uit 2018 leert dat ministeries zich niet altijd aan de VVM-systematiek houden. Dit gold bijvoorbeeld voor twee voorstellen tot wijziging van de tarieven van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Daarin werd niet duidelijk waarom werd afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van twee maanden (advies ATR d.d. 8-1-2018 en advies ATR 21-11-2018). Hetzelfde gold voor de regelgeving ter implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket (advies ATR d.d. 12-11-2018) en de Regeling Tachografen (advies ATR d.d. 1-11-2018).

Eenmalig aanleveren en meervoudig gebruiken van gegevens

Een belangrijk aspect van de kwaliteit van wetgeving is consistentie in definities en begripsbepalingen. Het werkt immers zeer verwarrend (lees: het is moeilijk werkbaar) als verschillende wetten en regels voor hetzelfde begrip verschillende definities hanteren. Het uitgangspunt is dan ook dat definities in voorgenomen regelgeving moeten aansluiten bij de definities zoals die zijn opgesteld ten behoeve van de zgn. basisregistraties. Dit staat in Aanwijzing 5.31 voor de regelgeving. Die aanwijzing bepaalt bovendien dat de overheid het uitgangspunt ‘eenmalig aanleveren, meervoudig gebruik’ moet hanteren met betrekking tot gegevens van bedrijven en burgers. Dat wil zeggen dat als de overheid bepaalde gegevens al heeft, zij deze niet nogmaals mag opvragen bij betrokkene.

In 2018 bleken niet alle voorstellen die aan ATR zijn voorgelegd, te voldoen aan het criterium ‘eenmalig aanleveren, meervoudig gebruik’. Voorbeelden van dergelijke voorstellen zijn:

- *Wijziging Kieswet (advies ATR d.d. 26-1-2018)*
- *Wetsvoorstel screening ambtenaren van politie en politie-externen (advies ATR d.d. 13-2-2018)*
- *Regeling vermindering verhuurderheffing (advies ATR d.d. 16-11-2018)*

Conclusie

De eerste ervaringen met advisering in een vroege fase van het wetgevingsproces zijn positief. Ministeries blijken ontvankelijker voor de adviezen. En in veel gevallen is sprake van een duidelijk verbeterde werkrelatie. Wij hebben in 2018 ook meer adviezen met dictum 1 of 2 kunnen geven dan in 2017.

Uiteraard zijn er ook punten die aandacht en verbetering behoeven. Het eerste punt is dat er in 2018 relatief minder dossiers waren die het predicaat 'helemaal goed' verdienden. Het aantal adviesaanvragen waarover wij geen enkele opmerking hadden, daalde met één derde van 27% in 2017 naar 18% in 2018.

Een tweede punt betreft de berekeningen die de ministeries hebben gemaakt van de regeldrukgevolgen van hun voorgenomen regelgeving. Die berekeningen duiden op een lichte afname van de regeldrukkosten. Deze daling geldt alleen voor burgers, niet voor het bedrijfsleven en professionals. De daadwerkelijke ontwikkeling van de regeldruk kan overigens pas worden gemeten na vaststelling (en publicatie) van de betreffende regelgeving.

Het derde aandachtspunt heeft betrekking op de Aanwijzingen voor de regelgeving. Die aanwijzingen zijn er voor bedoeld dat regels effectief, efficiënt en proportioneel zijn. Het is opmerkelijk dat ministeries de Aanwijzingen niet altijd opvolgen, ondanks het verplichte karakter ervan. Dit betekent dat ze belangrijke manieren onbenut laten om de regeldruk te beperken.

Het laatste aandachtspunt gaat over werkbaarheid. In het begin van dit jaarverslag hebben we aangegeven dat we in 2018 veel aandacht hebben besteed aan de vraag of de voorgestelde regels wel werkbaar zijn. Dat bleek ook nodig: in bijna de helft van onze formele adviezen (45%) was niet duidelijk of de voorgestelde regels wel aansluiten bij de alledaagse praktijk van burgers, bedrijven en professionals. Dat is zorgelijk, want juist een gebrek aan aansluiting leidt bij deze doelgroepen tot irritatie en ervaren regeldruk. We zullen daarom ook in 2019 veel aandacht in onze adviezen besteden aan de vraag of regels passend zijn en of ze voldoende zijn toegesneden op de praktijk van alledag.

Advisering over bestaande regelgeving

Bij motie heeft de Tweede Kamer enkele taken aan het instellingsbesluit van ATR toegevoegd.⁴ Deze taken betreffen de regeldruk die het gevolg is van bestaande regelgeving. ATR kan deze taken oppakken, mits dat onze advisering over voorgenomen wetgeving niet in de weg staat.

1 Advisering over bestaande wetgeving van het Rijk

In 2018 hebben wij op verzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal onderzoek gedaan naar de regeldruk in de zgn. klus- en deeleconomie.⁵ Het vermoeden van de Kamer was dat voor dit deel van de economie minder regels gelden. De vraag was dan ook welke regels geschrapt kunnen worden. Ons onderzoek resulteerde in een aantal concrete mogelijkheden om de regeldruk voor de traditionele economie te verlagen. Verder zagen we drie verschillen in de regelgeving tussen de traditionele economie en de klus- en deeleconomie.

1. De nieuwe verdienmodellen in de klus- en deeleconomie werken wezenlijk anders dan die in de traditionele economie. Via platformen in de klus- en deeleconomie kunnen burgers hun diensten en producten aanbieden. Het feit dat dit via een digitaal platform gebeurt, biedt betere mogelijkheden om bijvoorbeeld het oordeel van consumenten een belangrijkere rol te laten spelen voor het toezicht en het borgen van publieke belangen.
2. Het onderzoek heeft een aantal wettelijke verplichtingen gezien. Het vond dat er voor 7 van de 24 onderzochte verplichtingen verschillen bestonden tussen de traditionele en de klus- en deeleconomie. Het betreft verschillen in goed vergelijkbare situaties. Het gaat dan bijvoorbeeld om de meldingsplicht milieu-beheer voedselbereiding, de exploitatievergunning horeca, de verplichte sluitingstijden, en de verplichte risico-inventarisatie en -evaluatie die volgens de Arbowet moet worden opgesteld. Aanbieders in de klus- en deeleconomie hoeven niet aan deze verplichtingen te voldoen, aanbieders in de traditionele economie wel, ook als de risico's zeer beperkt zijn.

⁴ Kamerstukken, vergaderjaar 2016-2017, 29 515, nrs. 404, 408, 409, 410, 411 en 412.

⁵ Het verzoek is gedaan tijdens een dertigledendebat op 5-10-2017.

3. Het derde verschil wordt veroorzaakt door de keuze voor het aangrijpingspunt van de verplichting. Dat is datgene waar de verplichting voor geldt. Als een verplichting geldt voor een locatie, een inrichting of een object, is die vaak wel van toepassing op de traditionele economie, maar minder in de onderzochte delen van de klus- en deeleconomie. Als de verplichting geldt voor producten, diensten of activiteiten, maakt het niet uit welk verdienmodel wordt gehanteerd.

Verder zagen wij nog twee andere oorzaken voor verschillen tussen de traditionele en de klus- en deeleconomie. De eerste oorzaak heeft betrekking op verplichtingen voor de werkgever. De platforms in de klus- en deeleconomie zijn vaak geen werkgever en hebben dus ook niet de daarbij behorende verplichtingen. De tweede oorzaak betreft de verplichtingen voor het verkrijgen van toestemming voor het verwerken van persoonsgegevens. Dat gaat gemakkelijker online, zoals in het geval van de klus- en deeleconomie. Partijen in de traditionele economie hebben die online mogelijkheid niet (of veel minder). Een belangrijk kenmerk van beide verschillen is dat ze niet zo maar kunnen worden weggenomen zonder publieke belangen aan te tasten. Die belangen zouden dan op een andere manier moeten worden geborgd. De verschillen behoeven dan ook een bredere politieke kaderstelling.

“Knellende regelgeving is een groot probleem voor ondernemers. Het is belangrijk dat ATR die regeldruk effectief helpt bestrijden.”

Hans Biesheuvel

co-founder ONL voor ondernemers

Een tweede advies over bestaande regelgeving betrof de Berichtenbox. ATR kreeg het signaal dat ongeveer 2 miljoen burgers de berichten in hun Berichtenbox niet inzien en zich niet bewust zijn van de consequenties hiervan. Die consequenties kunnen zijn dat ze onnodig een boete krijgen. In ons advies aan de staatssecretaris van BZK hebben wij aangegeven dat de inrichting en werking van de Berichtenbox van MijnOverheid.nl op vijf onderdelen kan worden verbeterd:

1. Geef overheidsinstanties de mogelijkheid om na te gaan of burgers berichten in de Berichtenbox hebben ingezien. Eventueel kunnen de betreffende burgers dan via een ander communicatiekanaal aanvullend worden geïnformeerd over de inhoud van de berichten in de Berichtenbox, en het belang van het uitvoeren van de verplichte handelingen beschreven in de berichten.
2. Geef burgers de mogelijkheid om berichten vanuit de Berichtenbox gemakkelijker of automatisch door te sturen naar een eigen emailadres.
3. Maak notificaties over berichten in de Berichtenbox informatiever, bijvoorbeeld door aan te geven waar een bericht over gaat. Aanvullend adviseerden wij dat

het ook mogelijk zou moeten zijn om notificaties via andere kanalen te ontvangen, bijvoorbeeld via een app. De app is inmiddels operationeel.

4. Biedt burgers de mogelijkheid om via de Berichtenbox te reageren naar de afzender van het bericht.
5. Verbeter het onderdeel “Lopende Zaken”, zodat burgers op deze overzichtspagina een compleet beeld krijgen van hun lopende zaken (en verplichtingen) met de overheid. Op dit moment gebruikt slechts een deel van de overheidsorganisaties dit onderdeel van de Berichtenbox om burgers te informeren. Hierdoor kan bij burgers onterecht het beeld ontstaan dat zij geen lopende verplichtingen hebben bij de overheid.

Bovenstaande verbeterpunten lijken voort te vloeien uit een discrepantie tussen hoe de overheid Berichtenbox ziet (als een alternatief voor een postbus) en de manier waarop burgers ermee willen werken (als een mailbox). Deze discrepantie geeft wederom het belang aan om een goed beeld te hebben op een beleidsinstrument vanuit het perspectief van de eindgebruiker.

Verder zijn wij in 2018 begonnen met een onderzoek in het kader van de Beleidsdoorlichting Basisregistratie Personen (BRP). Deze beleidsdoorlichting wordt door het ministerie van BZK gedaan. Dit ministerie heeft ATR gevraagd om het regeldrukdeel van de beleidsdoorlichting voor zijn rekening te nemen. Wij zullen daartoe niet alleen onderzoeken of en in welke mate de BRP gevolgen heeft gehad voor de regeldruk, maar ook of de registratie een betere kwaliteit van de dienstverlening van de overheid mogelijk heeft gemaakt. Verder gaan wij in het onderzoek op zoek naar mogelijkheden om (het gebruik van) de BRP verder te verbeteren.

2 Advisering aan medeoverheden

De rechtsvoorganger van ATR, Actal, had sinds november 2014 de bevoegdheid om advies uit te brengen aan (samenwerkende) gemeenten en aan de VNG. Actal functioneerde daarmee als expertisecentrum voor gemeenten. ATR heeft als rechtsoptvolger van Actal een ruimer mandaat gekregen en kan naast gemeenten ook op verzoek van provincies en waterschappen advies uitbrengen over de gevolgen voor de regeldruk voortkomend uit hun regelgeving. Wij honoreren die verzoeken overigens alleen als wij mogelijkheden zien om ons advies ook voor andere partijen toegankelijk te maken. Dat betekent dus dat als wij een gemeente adviseren over bijvoorbeeld zijn algemene plaatselijke verordening (APV), wij naar wegen zoeken om dat advies ook voor andere gemeenten een nuttige rol te laten spelen. Zo hebben wij in 2018 advies uitgebracht over de APV van Zaanstad en de aanpassingen die daarin met het oog op het nieuwe omgevingsrecht worden aangebracht. Wij overleggen momenteel met Zaanstad en de VNG hoe dit advies het beste ook bij andere gemeenten onder de aandacht kan worden gebracht. ATR geeft ook nog op een andere manier invulling aan zijn rol als expertisecentrum

voor medeoverheden. Wij participeren in de VNG Adviescommissie Gemeenterecht en in het zgn. Kloosterhoeveberaad. In beide gremia wijzen wij op mogelijkheden om bijvoorbeeld concept-verordeningen minder belastend te maken. Dat betekent dat alle gemeenten die zo'n modelverordening gebruiken, impliciet gebruik maken van de inzichten van ATR.

3 Advisering over beleidsregels

Regeldruk in de zorg is een terugkerend onderwerp in de (social) media. Het college heeft in 2018 besloten om samen met het ministerie van VWS te verkennen hoe die regeldruk kan worden bestreden. Deze verkenning kan leiden tot vier projecten waarmee wij gezamenlijk de regeldruk merkbaar willen verminderen. Deze projecten worden in 2019 gestart. Het is de bedoeling dat dit gebeurt vanuit het perspectief van de zorgprofessional en de patiënt. Dat betekent dat de aanpak niet alleen de regelgeving van het ministerie betreft maar zeker ook die van uitvoeringsorganisaties en toezichthoudende instanties. Deze organisaties en instanties stellen beleidsregels op waarmee zij aangeven hoe zij hun taken zullen verrichten. Formeel gezien kunnen deze regels geen algemeen verbindende voorschriften bevatten: ze binden immers alleen het betreffende bestuursorgaan. Wij hebben echter recent nieuwe indicaties gekregen dat beleidsregels wel algemeen verbindende voorschriften bevatten.⁶ Het gaat dan om uitvoeringsvoorschriften op een website of in een circulaire, waarmee het betreffende bestuursorgaan aangeeft wat de indieningsvereisten voor het verkrijgen van goedkeuring zijn. De uitkomsten van het onderzoek naar regeldruk in de zorg zullen wij in het Jaarverslag 2019 presenteren.

4 Advisering op verzoek van de Staten-Generaal

In 2018 heeft ATR op verschillende manieren informatie verschaft aan beide kamers der Staten-Generaal. Zo hebben wij op 19-6-2018 deelgenomen aan een deskundigen-bijeenkomst over uitvoerbaarheidstoetsing in de Eerste Kamer. Daarin heeft onze voorzitter de Kamerleden geïnformeerd over de werkwijze van het college en over de aandacht die het geeft aan de werkbaarheid van wetgeving. Waar de andere uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheid-toetsen worden verricht vanuit het perspectief van de uitvoeringsorganisaties en de toezichthoudende instanties, zetten wij juist het perspectief van de betreffende doelgroep (burgers, bedrijven en/of professionals) centraal.

⁶ Voor eerdere indicaties, zie het onderzoeksrapport (<https://www.siraconsulting.nl/2017/04/forse-regeldruk-als-gevolg-beleidsregels/>) en het daarop gebaseerde advies van Actal (<http://www.actal.nl/beleidsregels-veroorzaken-onzichtbare-maar-zeer-voelbare-regeldruk/>).

Verder hebben wij gesproken met de Griffie van de Tweede Kamer over het toezenden van de adviezen van ATR. Ministeries hebben een actieve inlichtingplicht: als ze een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer sturen, moet dat vergezeld gaan van de adviezen die de adviescolleges over dat voorstel hebben uitgebracht. Dit gebeurt niet altijd. Om de Kamer toch over de adviezen van ATR te laten beschikken, heeft het college afspraken gemaakt met de Griffie van de Tweede Kamer over het toezenden van zijn adviezen aan de vaste-Kamercommissies. Inmiddels hebben negen commissies aangegeven prijs te stellen op toezending.

5 Internationaal

ATR is lid van de netwerorganisatie RegWatchEurope (RWE).⁷ RWE bestaat uit organisaties die een vergelijkbare rol vervullen als ATR. Zij adviseren op onafhankelijke wijze over de gevolgen van ontwerpregelgeving. De doelstelling van RWE is:

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

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

RWE onderhoudt ook contacten met de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze internationale denktank adviseert zijn lidstaten over o.a. het ‘betere regelgeving’-beleid. Het doet dit door middel van landenstudies en het verspreiden van goede voorbeelden. RWE heeft in 2018 bijgedragen aan de overzichtsstudies van de Regulatory Policy Committee van de OESO.⁸

⁷ Zie www.regwatcheurope.eu.

⁸ Deze bijdragen zijn neergeslagen in twee publicaties: de OECD Regulatory Policy Outlook 2018 en de publicatie Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight Bodies and the European Union Regulatory Scrutiny Board.

Feiten en cijfers over advisering voorgenomen wetgeving

In 2018 hebben wij bijna 400 adviesaanvragen ontvangen. ATR brengt daar binnen vier weken advies over uit. Dat kan met een formeel advies. Een andere mogelijkheid is dat we de verkorte procedure hanteren. Volgens die procedure brengt het college geen formeel advies uit maar mandateert het zijn secretariaat om een adviesaanvraag ambtelijk af te handelen. Deze verkorte procedure hanteren we bij voorstellen voor wetten en AMvB's die geen gevolgen hebben voor de regeldruk, en voor ministeriële regelingen die geen aanzienlijke regeldrukgevolgen hebben. We hebben de procedure in het leven geroepen, omdat het in deze gevallen mogelijk is om ministeries snel – vaak al binnen 2-3 werkdagen – te berichten of ze een advies van ons krijgen. Deze korte doorlooptijd stelt hen in staat om het wetgevingsproces snel te vervolgen. Vanuit de ministeries horen wij dat deze werkwijze zeer op prijs wordt gesteld. Zij vormt in onze ogen één van de redenen voor de goede werkrelaties die ATR het afgelopen jaar met de ministeries heeft opgebouwd.

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

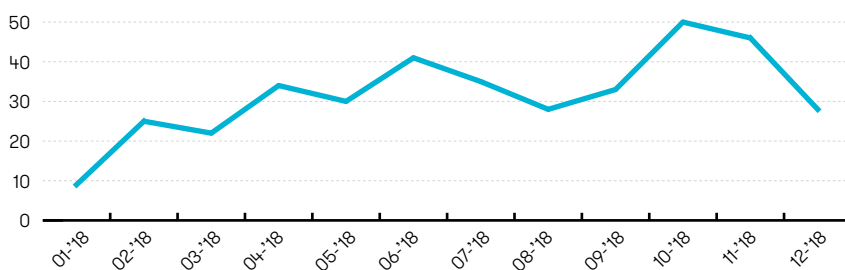
1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk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

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

1 Ontvangen adviesaanvragen

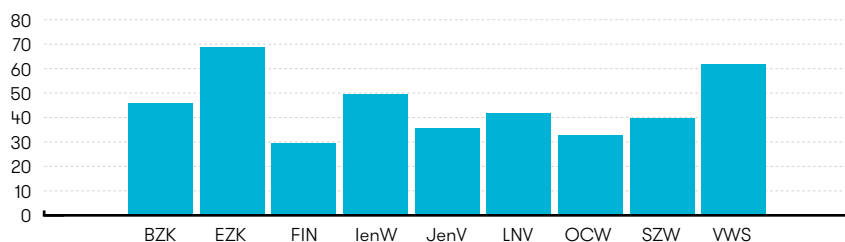
ATR heeft in 2018 390 adviesaanvragen ontvangen (waarvan 1 van de Tweede Kamer). Figuur 5 geeft de ontwikkeling in de tijd aan van het aantal dossiers dat aan ATR voor advies is voorgelegd. Duidelijk is dat het aantal voorgelegde dossiers in het eerste half jaar gestaag toenam. De stijging zette zich in de tweede helft door, zij het dat de aanvragen per maand in deze periode een grotere fluctuatie vertoonden. De daling in de maanden juli-augustus en december weerspiegelt de invloed van vakantieperioden.

Figuur 5 Aantal ontvangen adviesaanvragen per maand



Gemiddeld ontving ATR zo'n 32 dossiers per maand. In de tweede helft van 2017 was dat 20. Het huidige kabinet lijkt in 2018 'op stoom' te zijn gekomen, met een toename van het aantal door ATR te toetsen voorstellen als gevolg. Niet alle ministeries brengen even veel voorstellen voor nieuwe regelgeving voort. Figuur 6 laat zien dat ATR de meeste dossiers heeft ontvangen van EZK, gevolgd door VWS, IenW en BZK. FIN heeft het kleinste aantal adviesaanvragen ingediend, waarbij overigens de kanttekening past dat een groot dossier als het Belastingplan slechts als één aanvraag geldt.⁹

Figuur 6 Aantal ontvangen adviesaanvragen per ministerie



⁹ ATR heeft indicaties dat – zeker in de aanloopperiode – dossiers ten onrechte niet zijn voorgelegd aan ATR. Het is echter niet bekend om hoeveel dossiers het gaat. De analyse betreft alleen de dossiers die aan ATR zijn voorgelegd.

Niet alle voorgenomen wetten en AMvB's zijn in 2018 ter toetsing naar ATR gestuurd. In de eerste negen maanden van 2018 zijn er 337 wetten en AMvB's in het Staatsblad gepubliceerd. Hiervan zijn er 57 wel en 180 niet aan ATR voorgelegd. Voor een deel van die 180 was dat ook niet nodig. In 65 gevallen betrof het voorgenomen wetgeving waarvan de consultatie voor het instellen van ATR heeft plaatsgevonden. In 52 ging het om begrotingsstaten die louter financiële informatie bevatten. En in 84 gevallen ging het om publicaties waarmee alleen een tijdstip (bijvoorbeeld van inwerkingtreding) werd vastgesteld. Van de resterende 79 gevallen hadden er 36 ook een geldige reden waarom ze niet ter toetsing aan ATR zijn gestuurd. Van de 43 andere publicaties is niet duidelijk waarom ze niet zijn toegestuurd.

Tabel 2 Publicaties Staatsblad (januari tot en met september 2018)

Totaal aantal publicaties	337
waarvan :	
Voorgelegd aan ATR	57
Consultatie vóór 1-6-2017	65
Begrotingsstaat	52
Vaststelling tijdstip	84
Geldige reden (bijv. strafrechtelijk)	36
Niet voorgelegd, reden onbekend	43

2 Formele advisering en ambtelijke afhandeling

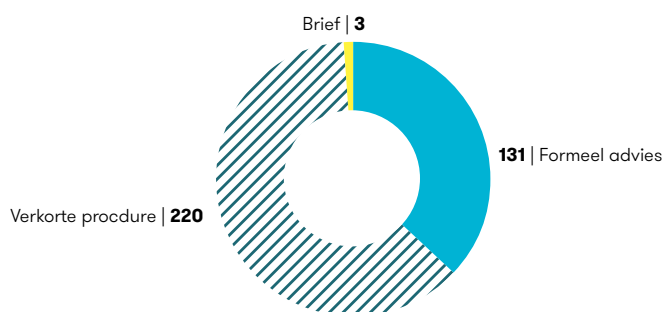
ATR heeft 354 van de 390 ontvangen adviesaanvragen behandeld. De overige 36 aanvragen zijn nog in behandeling en lopen dus door in 2019. Voor de behandeling van de adviesaanvragen hebben wij twee procedures. De eerste is die van het formele advies. Dit is de standaardprocedure, waarbij wij aan de hand van ons toetskader beoordelen of de onderbouwing van de (regeldruk)gevolgen van het voorstel voldoende is voor zorgvuldige besluitvorming.

De tweede procedure is de verkorte procedure, waarbij het college besluit dat de adviesaanvraag ambtelijk kan worden afgehandeld door het secretariaat van ATR. Er komt dan dus geen formeel advies. De verkorte procedure heeft als voordeel dat ministeries al binnen enkele dagen weten waar ze aan toe zijn. Bovendien stelt het ATR in staat om zijn capaciteit gericht en efficiënt in te zetten op wetten, AMvB's en grotere ministeriële regelingen.

Figuur 7 laat zien dat ATR in 131 gevallen (37%) een formeel advies heeft uitgebracht. In 220 gevallen (62%) hebben wij gekozen voor de verkorte procedure.

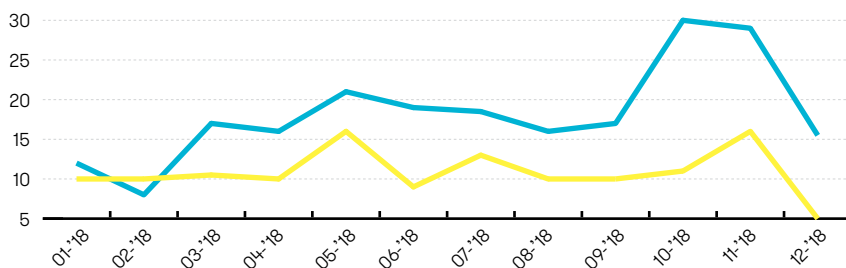
In de resterende 3 gevallen (1%) is noch een formeel advies uitgebracht noch de verkorte procedure gehanteerd. In één geval hebben wij de verantwoordelijke bewindspersoon per brief erop geattendeerd dat de ontwerpregelgeving niet ter toetsing aan ATR was voorgelegd.¹⁰ In de andere gevallen was er geen sprake van regeldruk en hebben we afgezien van advies. Per brief hebben wij de betrokken bewindspersonen hierover geïnformeerd.

Figuur 7 Wijze van behandelen adviesaanvragen



De wijze van afhandeling van deze adviesaanvragen verschilt in de tijd (zie Figuur 8). Vooral in het laatste kwartaal van 2018 is het aantal ambtelijk afgehandelde adviesaanvragen gestegen ten opzichte van het aantal formele adviezen. In deze periode zijn relatief veel voorstellen aan ATR voorgelegd die niet veel gevolgen voor de regeldruk hadden.

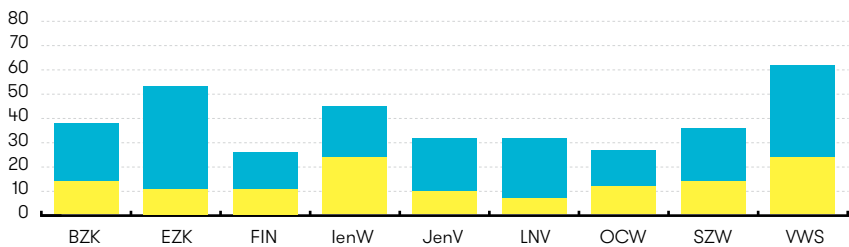
Figuur 8 Wijze van behandeling adviesaanvragen, per maand



¹⁰ Dit betrof de Aanpassingswet algemene verordening gegevensbescherming.

Figuur 9 laat per ministerie zien hoe vaak ATR een formeel advies heeft gegeven en hoe vaak de verkorte procedure van ambtelijke afhandeling is gebruikt.

Figuur 9 Aantal behandelde adviesaanvragen per ministerie



3 Kwaliteit van de dossiers: adviezen en hun dictum

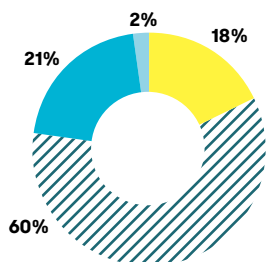
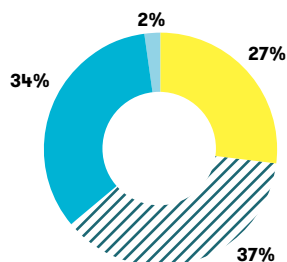
Aan onze adviezen koppelen wij bij wijze van kernachtige samenvatting een dictum. Dit dictum drukt uit of het dossier vanuit regeldrukperspectief voldoende voldragen is voor besluitvorming.¹¹ Wij houden bij het toekennen van een dictum rekening met de ernst van de tekortkomingen.

Figuur 10 geeft weer hoe vaak wij de verschillende dicta in de afgelopen 12 maanden hebben toegekend. In 18% van de gevallen vonden wij dat het voorstel kon worden ingediend. In 60% van de gevallen vonden wij dat indienen alleen aan de orde was als er wijzigingen werden aangebracht. In 21% waren de benodigde wijzigingen zeer substantieel. En in 2% van de gevallen was de onderbouwing dermate zwak dat wij adviseerden om de ontwerpregelgeving niet in te dienen c.q. vast te stellen.¹² In slechts 18% van de door ons afgehandelde adviesaanvragen hadden wij geen opmerkingen.

Vergeleken met 2017 hebben wij in 2018 minder vaak een advies met dictum 1 gegeven (zie figuur 11). Dat betekent dat wij minder vaak helemaal geen opmerkingen bij een voorstel hadden. Daar staat tegenover dat wij in 2018 vaker een dictum 2 gaven en minder vaak een dictum 3. In totaal is het percentage ‘positieve’ adviezen (dictum 1 en 2) toegenomen van 64% naar 78%. Het aandeel adviezen met dictum 4 is gelijk gebleven (2%).

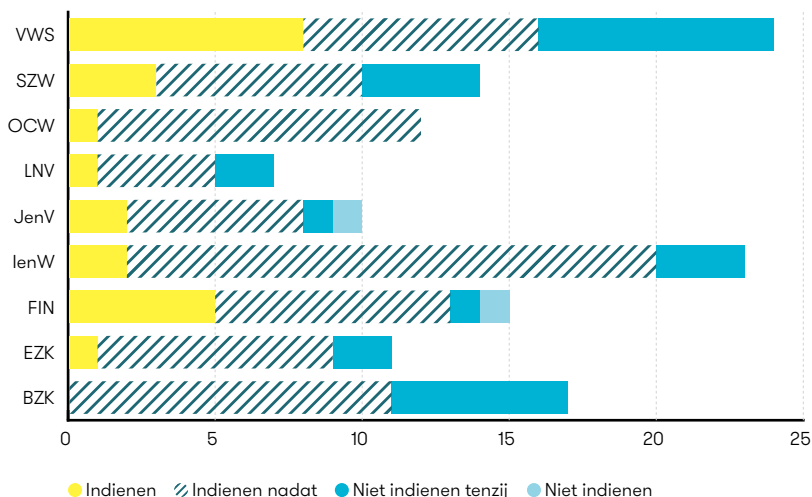
¹¹ De criteria die het college hanteert bij het vaststellen van een dictum, staan in een bijlage bij dit jaarverslag.

¹² De percentages tellen op tot meer dan 100 vanwege afrondingsverschillen.

Figuur 10 Verdeling adviezen naar dictum 2018**Figuur 11** Verdeling adviezen naar dictum 2017

● Indienen ▨ Indienen nadat ● Niet indienen tenzij ● Niet indienen

Niet alle ministeries krijgen in dezelfde mate een positief of negatief advies. Figuur 12 laat zien hoeveel adviezen met welk dictum de ministeries hebben gekregen. Hierbij past de kanttekening dat de aantallen adviesaanvragen voor sommige ministeries nog niet heel groot zijn. Na 2019 moet een betrouwbaar beeld kunnen worden opgesteld van de relatieve prestaties van ministeries.

Figuur 12 Dicta per ministerie

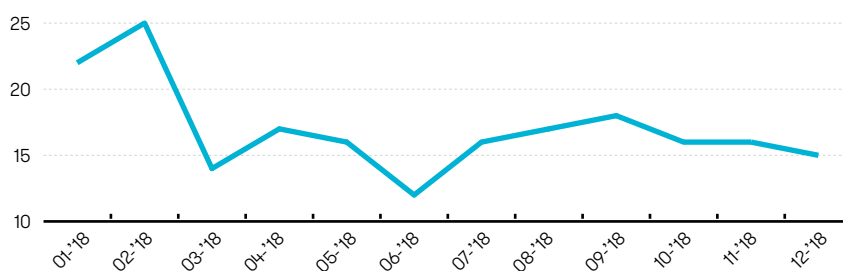
● Indienen ▨ Indienen nadat ● Niet indienen tenzij ● Niet indienen

4 Doorlooptijd advisering

Volgens zijn mandaat heeft ATR in beginsel vier weken (28 kalenderdagen) om een ingediend dossier te behandelen. Deze adviestertermijn is langer als de consultatiefase op een latere datum sluit, als ATR met het betreffende ministerie andere afspraken heeft gemaakt, of als het voorgelegde dossier dermate complex is dat ATR meer tijd nodig heeft. In het laatste geval is een verlenging met nog eens 4 weken mogelijk.

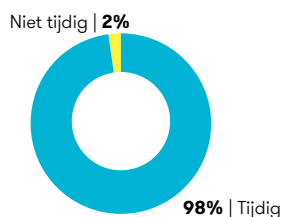
Figuur 13 geeft de gemiddelde doorlooptijd van adviesaanvragen 2018. Deze varieert tussen 11 en 25 kalenderdagen. Gemiddeld zijn wij in 2018 (ruim) binnen de voorgeschreven adviestertermijn gebleven.

Figuur 13 Gemiddelde doorlooptijd behandeling adviesaanvragen, in kalenderdagen



De gemiddelde doorlooptijd maakt niet duidelijk of ATR in individuele gevallen niet toch de maximale adviestertermijn heeft overschreden. Figuur 14 laat zien dat wij in 2018 347 van de 354 adviesaanvragen (98%) binnen de gestelde adviestertermijn hebben afgehandeld. In de 7 overige gevallen viel ons advies daarbuiten. Bij 5 van deze gevallen was sprake van een overschrijding van de adviestertermijn met 1 of 2 werkdagen. In deze 5 gevallen lukte het net niet om de bevindingen van het college tijdig te verwerken in het formele advies. In de overige 2 gevallen was de overschrijding van de adviestertermijn het gevolg van het feit dat de dossierhouder van het betreffende ministerie enige tijd niet bereikbaar was.

Figuur 14 Tijdigheid behandeling adviesaanvragen, % totaal

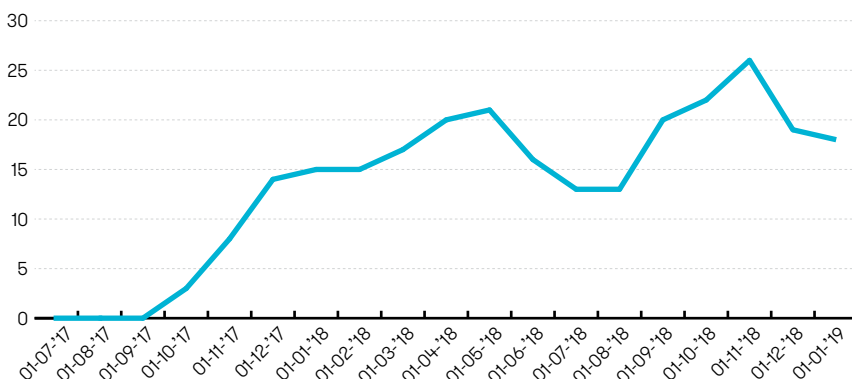


5 Betrokkenheid in pre-consultatiefase

Ministeries hebben de mogelijkheid om ATR te raadplegen nog voordat de internet-consultatie begint. In deze pre-consultatiefase (of voorfase) bieden wij onze hulp aan, bijvoorbeeld door mee te denken over minder belastende alternatieven of over hoe de werkbaarheid van een voorstel te vergroten. Ook doen wij suggesties om de berekeningen van de regeldrukkosten te verbeteren.

Figuur 15 geeft aan dat ministeries in de loop der tijd meer gebruik zijn gaan maken van de mogelijkheid om al in de pre-consultatiefase een beroep te doen op onze expertise.¹³ Inmiddels wordt één op de vijf adviesaanvragen ook al in de voorfase aan ATR voorgelegd.

Figuur 15 Aanvragen met ook een voorfase (3-maands voortschrijdend gemiddelde, % totaal)



De suggesties die ATR in de pre-consultatiefase doet, worden vaak overgenomen. Een mooi voorbeeld hiervan is de Plantgezondheidswet. Dit is een kaderwet die niet zelf directe gevolgen voor de regeldruk heeft. Die volgen pas bij de uitwerking in lagere regelgeving. Maar dan ligt de wet er al en is het te laat om nog iets wezenlijks aan de aanpak te veranderen. LNV heeft de suggestie van ATR overgenomen en de regeldrukgevolgen van de wet toch in kaart gebracht, daarbij gebruik makend van bandbreedtes waarbinnen de uiteindelijke effecten zullen blijven. Hierdoor werd het mogelijk om ook de regeldrukgevolgen mee te nemen in de besluitvorming over deze wet.

¹³ Er is gekozen voor het 3-maandelijks voortschrijdend gemiddelde om zicht te krijgen op de trendmatige ontwikkeling.

6 Opvolging adviezen ATR

Uiteindelijk moet onze advisering leiden tot kwalitatief betere regelgeving. De vraag is dan ook waartoe de hierboven beschreven werkzaamheden van ATR hebben geleid. Hebben de adviezen van ATR invloed? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden, want er bestaat geen systematisch overzicht van wat de ministeries met onze adviezen doen. Wij zijn met het ministerie van EZK overeengekomen dat dit ministerie bijhoudt hoe ministeries met onze adviezen omgaan. Een eerste beeld is dat er brede waardering bij de ministeries is voor de wijze waarop ATR over voorgenomen wetgeving adviseert, zeker ook vanwege de input die we leveren in een vroege fase van het wetgevingsproces. In haar brief aan de Tweede Kamer meldt de Staatssecretaris EZK dat wij daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan haar regeldrukbeleid.¹⁴

De bijdrage van ATR kan worden geadstrueerd met behulp van een aantal voorbeelden.

- In ons advies over het Besluit Registratie Implantaten constateerden wij dat het voorstel naar verwachting niet goed werkbaar was, omdat er geen informatie-standaarden en -protocollen zijn die de noodzakelijke gegevensuitwisseling tussen patiëntregistraties (dossiers) en het implantatenregister mogelijk maken. Die standaarden en protocollen moeten tijdig vastgesteld zijn om door de zorgaanbieders en de houder van het register geïmplementeerd te kunnen worden. Het ministerie heeft deze aanbeveling ter harte genomen.
- Een ander voorbeeld is de Wijziging Registratiebesluit BIG. Daarover adviseerden wij om het BIG-nummer niet op recepten op te nemen. Het bezoek aan de zorgverlener heeft dan immers al plaatsgevonden, dus vermelding van dat nummer is niet meer nodig voor de identificatie van die zorgverlener. Dit adviespunt is overgenomen. Dit geldt helaas niet voor andere adviespunten, zodat lang niet alle irritatie en ongemak wordt voorkomen.
- Een derde voorbeeld betreft het Wetsvoorstel verkorten risicoperiode WGA. In ons advies merkten wij op dat nut en noodzaak onvoldoende waren onderbouwd. Het verantwoordelijke ministerie heeft het wetsvoorstel niet ingediend.
- Een laatste voorbeeld maakt duidelijk dat er soms wat tijd overheen gaat, voordat duidelijk is wat met een advies van ATR gebeurt. In juli 2017 brachten wij een advies uit over de Aanscherping van de definitie van geneesmiddelen in de Wet op de omzetbelasting. Dit advies bevat een adviespunt over de geneesmiddeleninformatiebank. Deze informatiebank bevat alle als geneesmiddel geregistreerde producten. Zij is bedoeld voor deskundigen. Maar ook andere belanghebbenden, zoals financiële medewerkers, moeten de informatiebank raadplegen, bijvoorbeeld om te kunnen bepalen welk btw-tarief zij voor een product moeten hanteren. Het bleek dat de informatiebank voor deze andere belanghebbenden niet goed toegankelijk (en dus werkbaar) was. Na advies van en overleg met ATR is de toegankelijkheid van de informatiebank in augustus 2018 sterk verbeterd.

¹⁴ Kamerbrief Staatssecretaris EZK d.d. 22 februari 2019.

Bijlage

Organisatie

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



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

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

Het Toetsingskader

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

1. ***Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het aangewezen instrument?***

ATR kijkt bij de toetsing naar de onderbouwing van het beleidsdoel van het voorstel en of inzichtelijk is gemaakt waarom wetgeving het meest geëigende instrument is.

2. ***Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?***

De toelichting bij een voorstel moet een analyse bevatten van eventueel minder belastende alternatieven. Mocht niet worden gekozen voor het minst belastende alternatief, dan adviseert ATR dit met goede redenen te omkleden.

3. ***Is de uitvoeringswijze werkbaar voor hen die de wetgeving moeten naleven?***

Bij de werkbaarheid gaat het om de mate waarin en de wijze waarop bij het opstellen van de ontwerpregelgeving rekening is gehouden met hoe deze past bij de praktijk van de doelgroepen en hoe die doelgroepen de regelgeving ‘op de werkvloer’ ervaren.

4. ***Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?***

Het kwalitatief en kwantitatief goed in beeld brengen van de regeldruk gebeurt aan de hand van de Rijksbrede systematiek. Dit moet duidelijk maken of alle handelingen die nodig zijn om de wettelijke verplichtingen na te leven, wel goed in beeld zijn.

Advies en dictum

Criteria voor de dicta van ATR

Dictum	Advies	Criteria
1	Indienen (geen aanpassing nodig)	Criteria (aan <u>alle</u> 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 <u>of</u> de keuze voor een ander werkbaar alternatief is afdoende toegelicht. • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief goed in beeld gebracht.
2	Indienen, nadat ... (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten licht worden aangepast)	Criteria om af te wijken van dictum 1 (één criterium volstaat): • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet helemaal goed in beeld gebracht: er zijn één of meer kleinere tekortkomingen die moeten worden gerepareerd ten behoeve van ook de werkbaarheid.
3	Niet indienen, tenzij ... (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten op onderdelen aanzienlijk worden verbeterd)	Criteria om af te wijken van dictum 2 (één criterium volstaat): • Er is <u>wél</u> 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 en er belangrijke aandachtspunten zijn voor de werkbaarheid.
4	Niet indienen (wetsvoorstel kent fundamentele bezwaren en/of de onderbouwing schiet ernstig tekort c.q. ontbreekt)	Criteria om af te wijken van dictum 3 (één criterium volstaat): • Er is geen structureel probleem. • Regelgeving is niet het meest geëigende instrument. • Er is geen onderzoek gedaan naar werkbare, minder belastende alternatieven in beleid, uitvoering en toezicht, waardoor er grote vraagtekens zijn t.a.v. de werkbaarheid. • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet of nauwelijks (op handelingenniveau) in beeld gebracht.