

Voortgangsrapportage 2019

Overzicht van de uitvoering van de advisering over voorgenomen
regelgeving in de periode juni 2017 – juli 2019

Den Haag, augustus 2019

Inhoud

1. Ontvangen dossiers	3
2. Formele advisering en ambtelijke afhandeling	4
3. Kwaliteit van de dossiers: adviezen en hun dictum	6
4. Doorlooptijd advisering	10
5. Betrokkenheid preconsultatiefase	11
6. Slot	12

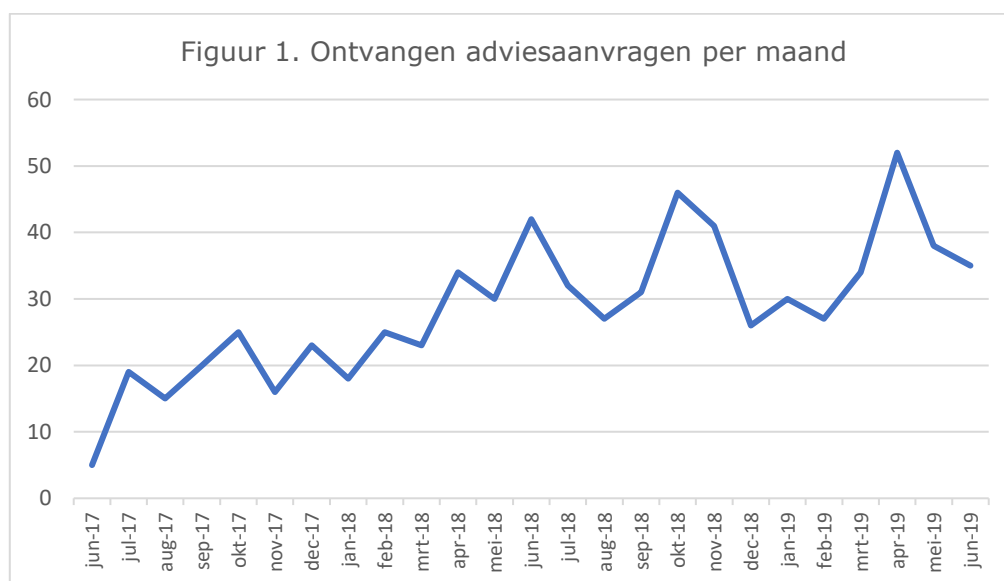
Voortgangsrapportage 2019

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) is op 1 juni 2017 van start gegaan met de toetsing van alle formele wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) die gevolgen voor regeldruk hebben. Verder adviseert ATR over ministeriële regelingen indien deze substantiële gevolgen voor de regeldruk hebben.

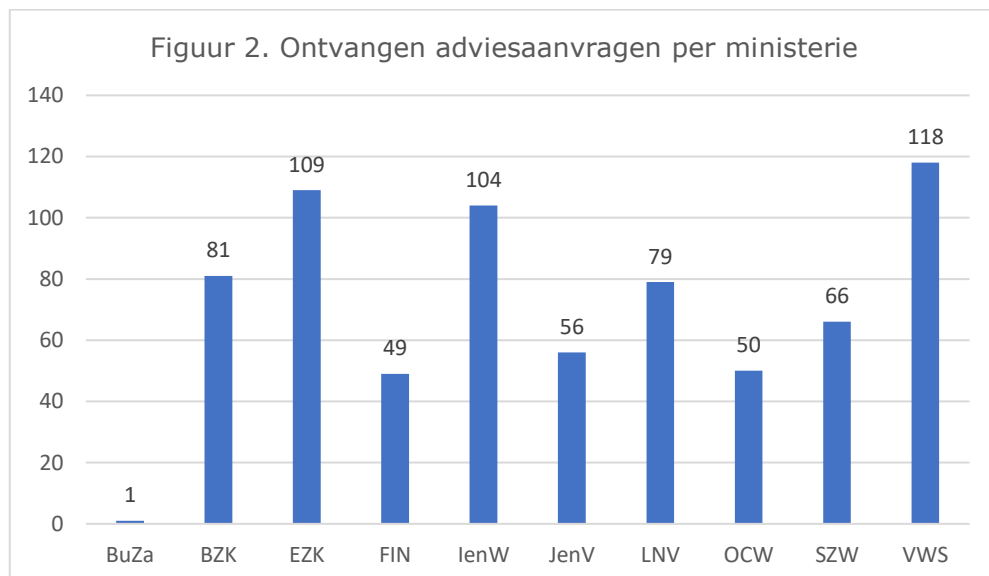
ATR doet twee keer per jaar verslag van zijn activiteiten. Naast het Jaarverslag (vóór 1 april) komt het in juli uit met een voortgangsrapportage, waarin het college de ontwikkelingen schetst met betrekking tot zijn kerntaak, de toetsing van voorgenomen regelgeving van het Rijk. De nu voorliggende rapportage schetst de bevindingen van ATR gedurende de eerste twee jaar van zijn bestaan, de periode 1 juni 2017 tot en met 3 juni 2019. De rapportage doet dit zo veel mogelijk in kwantitatieve zin, door aan te geven hoeveel dossiers ATR voor advies heeft ontvangen, hoeveel dossiers ATR heeft behandeld (en op welke wijze) en wat de bevindingen daarbij waren. De rapportage geeft bovendien aan of ATR zijn werkzaamheden tijdig heeft verricht. Verder geeft zij inzicht in de mate waarin ministeries ATR hebben betrokken in de fase voorafgaand aan de (internetconsultatie (de zgn. preconsultatiefase).

1. Ontvangen dossiers

ATR heeft in de eerste 2 jaar van zijn bestaan 714 dossiers ontvangen. Figuur 1 geeft de ontwikkeling aan van het aantal dossiers dat aan ATR voor advies is voorgelegd. In het eerste jaar (juni 2017 – juni 2018) groeide het aantal ontvangen adviesaanvragen gestaag. De ontwikkeling in het tweede jaar (juni 2018 – juni 2019) is gestabiliseerd, met dien verstande dat het aantal adviesaanvragen dat maandelijks binnen komt, sterk kan fluctueren. Gemiddeld zijn het er in dit tweede jaar zo'n 35 per maand, met een uitschieter in april 2019 van 52.



Niet alle ministeries brengen even veel voorstellen voor nieuwe regelgeving voort. Figuur 2 laat zien dat ATR de meeste dossiers heeft ontvangen van VWS, gevolgd door EZK en IenW.¹



Zoals hierboven is aangegeven, heeft ATR in de afgelopen twee jaar 714 dossiers ontvangen. Figuur 2 vermeldt 713 aanvragen. De ontbrekende aanvraag was niet afkomstig van een ministerie maar betrof een initiatief van de Tweede Kamer.

2. Formele advisering en ambtelijke afhandeling

ATR heeft 645 van de 714 ontvangen dossiers formeel behandeld. Die formele behandeling kent verschillende vormen. De belangrijkste is het formele advies. Dit advies wordt verzonden naar de verantwoordelijke bewindspersoon (of in het geval van initiatiefwetgeving aan de Tweede Kamer). ATR heeft in 241 gevallen (37%) een dergelijk formeel advies uitgebracht. Conform het mandaat van ATR betreft het hier voorstellen van wetten en AMvB's met gevolgen voor de regeldruk, én voorstellen van ministeriële regelingen die *substantiële* gevolgen voor de regeldruk hebben.

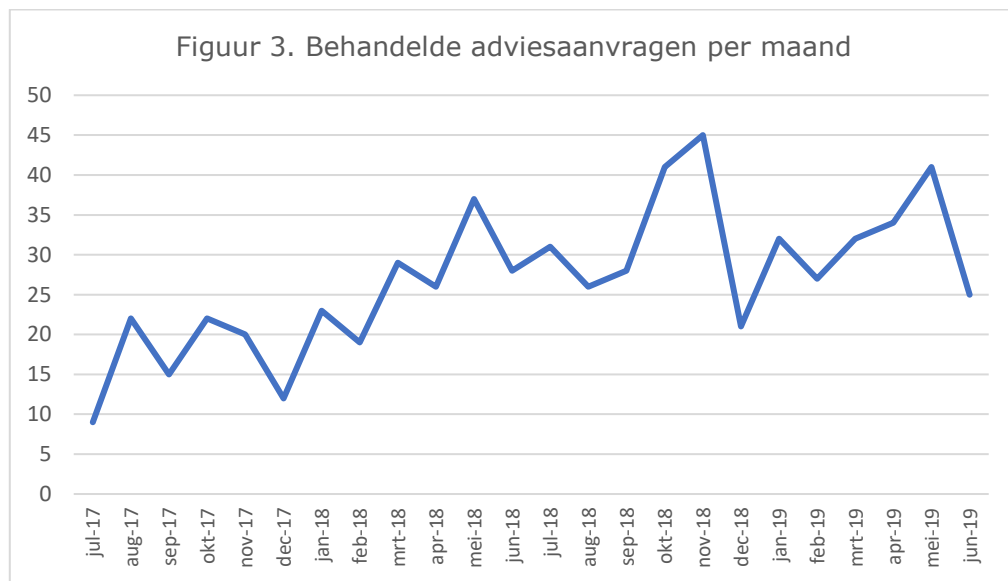
De tweede vorm is de zgn. verkorte procedure door 'ambtelijke afhandeling'. Dit is een snellere procedure, waarmee het college aan de ambtelijke staf van ATR het mandaat geeft om de dossiers op ambtelijk niveau af te handelen. Dit gebeurt voor die dossiers die óf geen gevolgen voor de regeldruk hebben (in geval van formele wetten en AMvB's) óf geen substantiële gevolgen voor de regeldruk hebben (in geval van ministeriële regelingen). De ambtelijke afhandeling geschiedt binnen een week nadat ATR het dossier voor advies heeft ontvangen. Het college heeft in 398 gevallen (62%) gekozen voor de verkorte procedure.

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

¹ Dit overzicht is niet geheel volledig. 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.

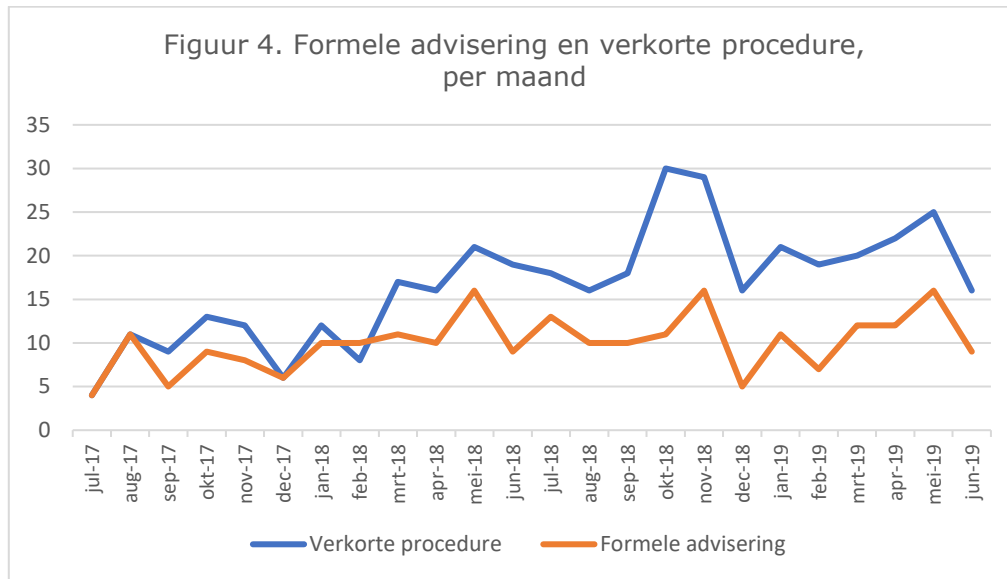
niet opportuun acht maar wel nog aandachtspunten of overwegingen aan de betreffende bewindspersoon wil meegeven, bijvoorbeeld over het verdere wetgevingstraject. Dit is in de afgelopen 2 jaar slechts zes keer gebeurd (1%).

De 69 adviesaanvragen die (nog) niet door ATR zijn behandeld, betreffen (1) dossiers die wel zijn ingediend maar vervolgens zijn ingetrokken, en (2) dossiers die nog in behandeling zijn bij ATR. De wijze van behandeling van deze laatste categorie dossiers moet nog door het college worden bepaald.

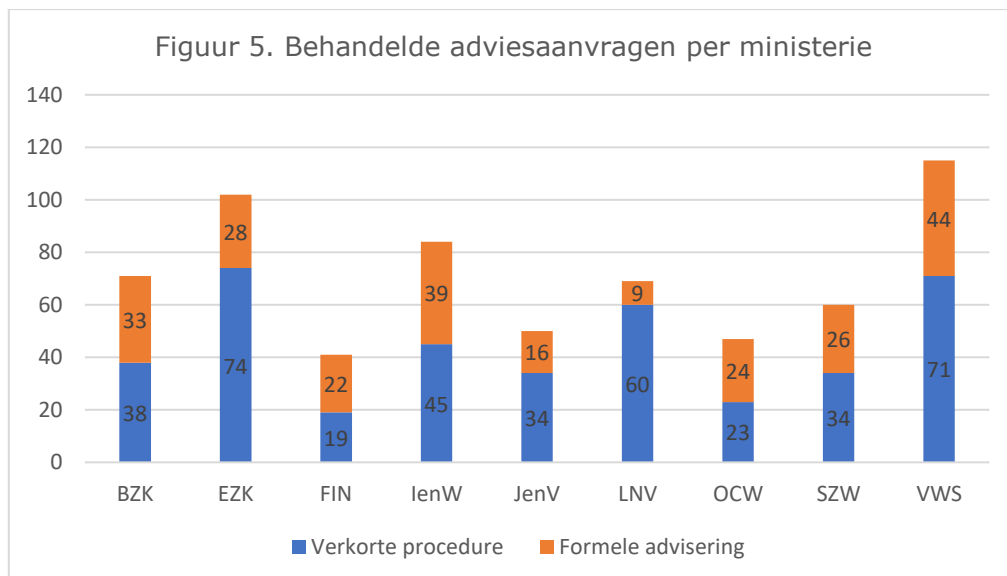


Figuur 3 laat zien dat de behandeling van dossiers tot dusverre eenzelfde ontwikkeling laat zien als die van de ontvangen dossiers: een geleidelijke toename in de tijd. Mede door het instellen van de verkorte procedure van ambtelijke afhandeling is er geen 'stuwmeer' van nog te behandelen dossiers ontstaan. De verkorte procedure staat een efficiënte behandeling toe van dossiers waarover volgens het mandaat van ATR geen formeel advies hoeft te worden uitgebracht.

Figuur 4 geeft de ontwikkeling van het aantal uitgebrachte adviezen en ambtelijk afgehandelde dossiers in de tijd. Vooral het aantal ambtelijk afgehandelde dossiers fluctueert in de tijd.



Het aantal door ATR behandelde dossiers verschilt per ministerie. Dit is logisch, omdat ook het aantal ontvangen dossiers per ministerie varieert (zie Figuur 2). Ook nu is VWS de koploper, gevolgd door EZK en IenW. Figuur 5 laat ook zien dat niet alle ministeries in dezelfde mate formele adviezen krijgen. De ministeries VWS, EZK en vooral LNV hebben relatief veel dossiers ingediend die via de verkorte procedure konden worden afgedaan. Dit betekent dat de wetgeving van deze ministeries relatief vaak uit kleine ministeriële regelingen bestaat.



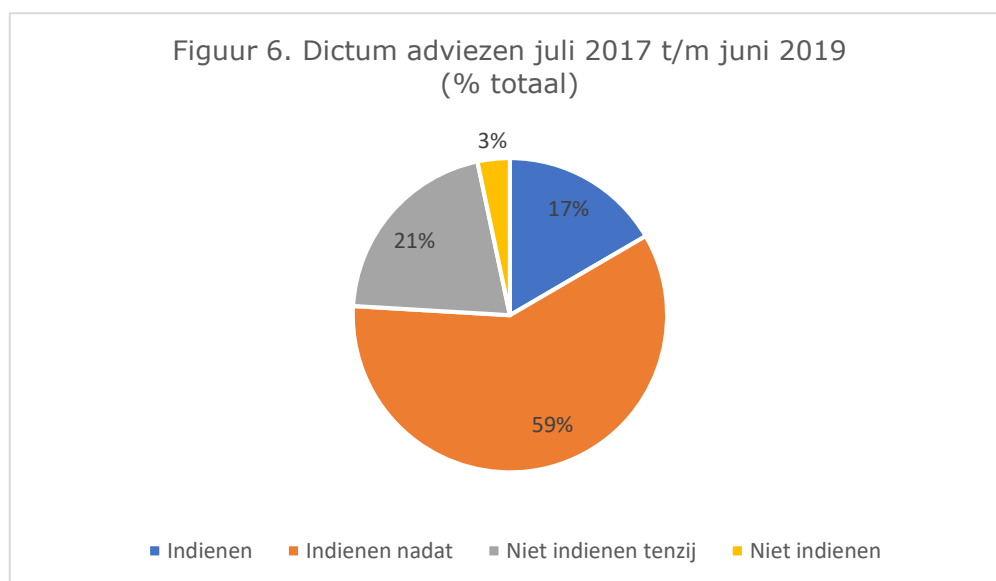
3. Kwaliteit van de dossiers: adviezen en hun dictum

ATR geeft aan zijn formele adviezen een dictum mee. Dit dictum drukt uit of het dossier vanuit regeldrukperspectief voldoende voldragen is voor besluitvorming. Onderstaand kader geeft de criteria voor de vier dicta die ATR hanteert. Daarbij past de kanttekeningen dat een adviespunt over bijvoorbeeld de onderbouwing van nut en

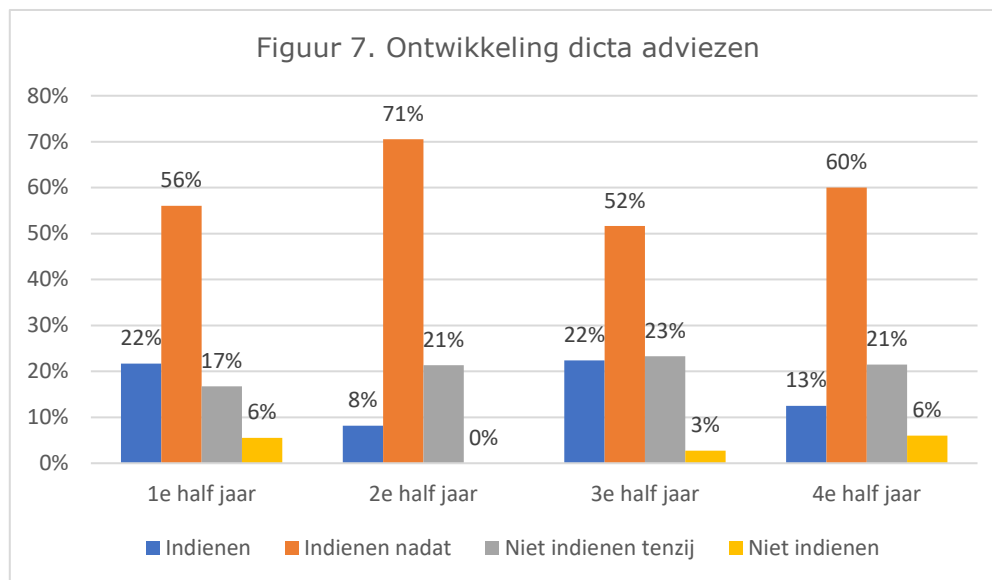
noodzaak niet automatisch leidt tot het dictum "Niet indienen". Het college houdt bij het toekennen van een dictum altijd rekening met de ernst van eventuele tekortkomingen. Een belangrijke afweging die telkens wordt gemaakt, is of het dictum proportioneel is ten opzichte van het voorliggende voorstel.

Criteria voor de dicta van ATR		
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. • 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 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 één of meer kleinere 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 (op handelingenniveau) in beeld gebracht.

Figuur 6 geeft weer hoeveel keer het college de verschillende dicta in de afgelopen 12 maanden heeft toegekend aan de formele adviezen. 76% van de adviezen van ATR zijn (gematigd) positief, de overige 24% zijn (gematigd) negatief. Het college zag in 17% van de gevallen geen reden voor het maken van opmerkingen. In de overige 84% waren er vanuit regeldrukperspectief gezien verbeteringen in de onderbouwing mogelijk.



Nu ATR twee jaar bezig is met advisering en toetsing van de regeldruk, rijst de vraag of de kwaliteit van de wetgeving vanuit regeldrukperspectief verbetert. Een indicator daarvoor is de ontwikkeling van de dicta in de loop der tijd. Achterliggende gedachte daarbij is dat als de kwaliteit van de (onderbouwing van) de wetgeving beter wordt, de dicta positiever zullen worden. Figuur 7 geeft de ontwikkeling van de dicta in de tijd, waarbij de afgelopen 2 jaar zijn opgedeeld in vier perioden van een half jaar.



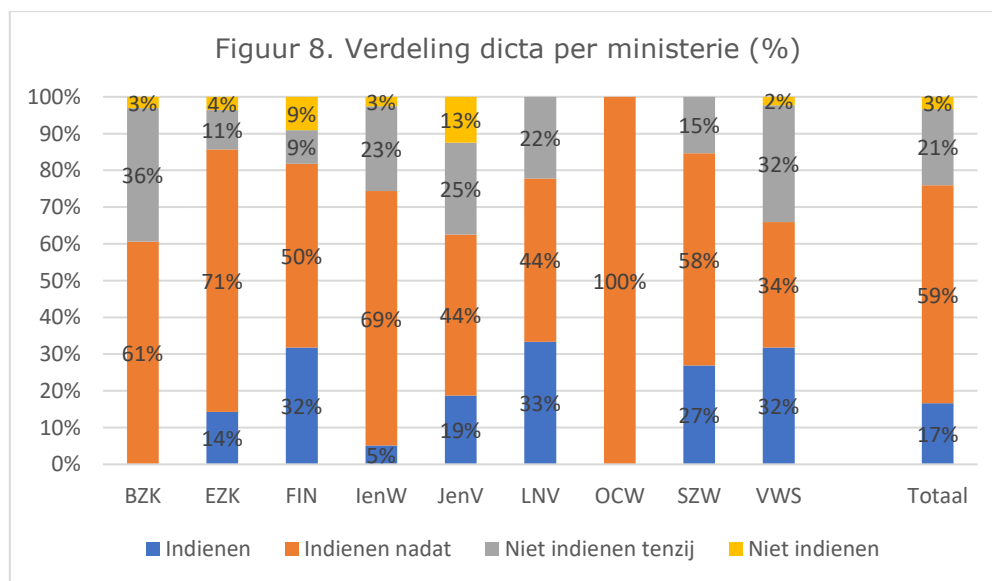
Er is geen duidelijke trend in de ontwikkeling van de dicta die ATR aan zijn adviezen koppelt. De meeste percentages fluctueren aanzienlijk. Als echter de positieve adviezen (dictum 1 en dictum 2) worden afgezet tegen de negatieve (dictum 3 en dictum 4), dan is er echter wel een ontwikkeling zichtbaar. In het eerste jaar van ATR gaf het college in ruim 78% van de gevallen een positief dictum. In het tweede jaar van ATR is dit percentage met 5%-punten gedaald. Dit betekent dat de onderbouwing van de voor advies aan ATR voorgelegde wetgeving in de loop der tijd eerder is verslechterd dan verbeterd.

Een mogelijke verklaring voor bovenstaande bevinding is dat in de afgelopen maanden maatregelen aan ATR zijn voorgelegd die een direct uitvloeisel zijn van een maatschappelijk akkoord. Zo zijn het afgelopen jaar diverse voorstellen ingediend die moeten bewerkstelligen dat er een generatie ontstaat die niet rookt. Deze maatregelen vloeien voort uit het Nationaal Preventieakkoord. De kern van de maatregelen bestaat er uit dat jongeren zo min mogelijk met roken en rookwaren in aanraking moeten komen. Een rookverbod voor minderjarigen, in analogie met het alcoholverbod, zal naar verwachting echter effectiever en in ieder geval minder belastend zijn. Dit verbod vormt echter geen onderdeel van het akkoord en wordt daarom niet als beleidsalternatief overwogen. Het feit dat er een maatschappelijk akkoord is tussen belangrijke stakeholders, lijkt de gevoelde noodzaak van een goede 'evidence base' uit te hollen.²

² Zie ook Raad van State, Jaarverslag 2018, blz. 12. Verder komt het ook voor dat gedragscodes worden omgezet in regelgeving. Formeel gezien nemen dan de regeldrukkosten toe, maar materieel verandert er weinig voor de partijen die de code hebben afgesloten. Zie bijvoorbeeld de franchisecode of de Gedragscode Transparantie Mobiel Datagebruik.

Een andere verklaring is dat mogelijk meer voorstellen die aan ATR zijn voorgelegd, een belangrijke ideologische component hebben en daardoor ook vaak meer een symbolische waarde. Een voorbeeld hiervan is de *Regeling garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare energiebronnen en HR-WKK-elektriciteit in verband met de toevoeging van certificaten van oorsprong*. Deze regeling volgde op het amendement van de leden Dik-Faber en Jetten op de Wet Voortgangsenergie-transitie. Het amendement bewerkstelligde het opzetten van een nationaal systeem van 'full disclosure'.³ De genoemde regeling geeft vorm aan dat systeem. Het systeem moet de vraag naar groene energie stimuleren door energieleveranciers inzicht te laten geven in hun bronnen van grijze energie. De onderbouwing van het voorstel maakt echter niet duidelijk waarom consumenten meer groene energie zullen vragen als ze beter inzicht hebben in de herkomst van grijze energie. Het ontbreken van een goede onderbouwing van (de effectiviteit van) het voorstel, gekoppeld aan een structurele toename van de regeldruk met € 10 miljoen, leidde tot een advies met dictum 3 ("Niet vaststellen tenzij").

Het College geeft alleen dictum 1 ("Indienen") als het helemaal geen opmerkingen bij het voorliggende voorstel heeft. Figuur 7 laat zien dat dit in het eerste half jaar het geval was voor 22% van de formele adviezen. Dat percentage daalde vervolgens naar 8%, nam weer toe naar 22% en daalde vervolgens weer naar 13% in het laatste half jaar. Dit betekent dat er niet een eenduidige toe- of afname zit in het percentage adviezen zonder verbeterpunten.⁴



³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 627 nr. 43.

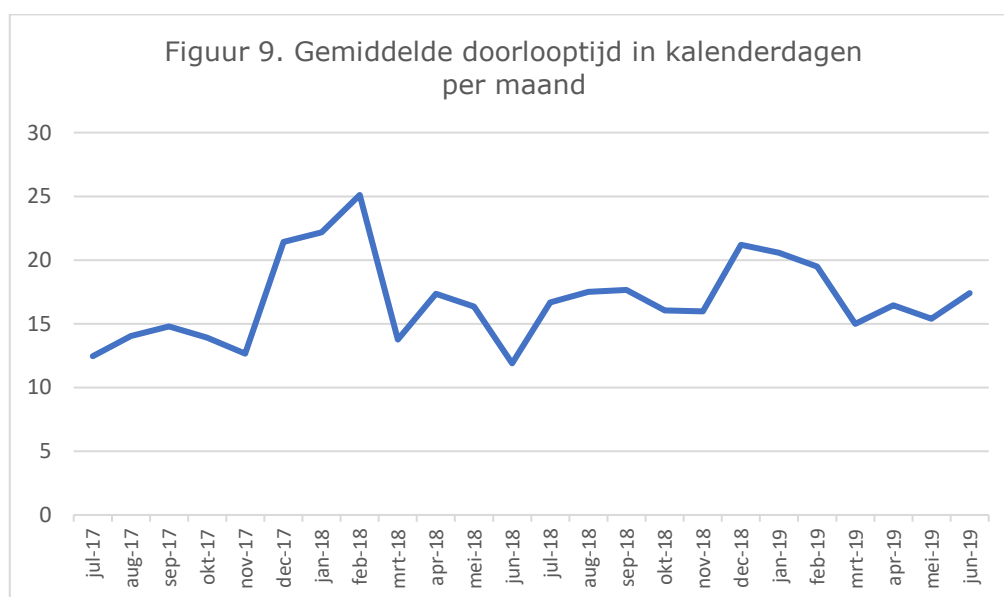
⁴ Bij het vaststellen van dit percentage wordt alleen gekeken naar de formele adviezen, niet naar de adviesaanvragen die via de verkorte procedure worden behandeld. Daardoor wordt voorkomen dat de toename van het aantal ambtelijk afgehandelde adviesaanvragen invloed heeft op het percentage adviezen zonder verbeterpunten. Belangrijk daarbij is om op te merken dat het criterium voor behandeling via de verkorte procedure in de loop der tijd niet is gewijzigd. Het College brengt altijd advies uit over voorstellen voor wetten en AMvB's die gevolgen hebben voor de regeldruk, én over ministeriële regelingen die *substantiële* gevolgen hebben voor de regeldruk. Voor de overige aanvragen volgt het College de verkorte procedure.

Niet alle ministeries krijgen in dezelfde mate positieve en negatieve adviezen. Figuur 8 laat zien wat de dicta voor de formele adviezen waren per ministerie. De figuur leert het volgende:

- Gemiddeld krijgen ministeries in driekwart van de gevallen een positief advies.
- EZK, FIN, LNV, OCW en SZW krijgen vaker dan gemiddeld een positief advies. OCW heeft in de eerste 2 jaar zelfs alleen maar adviezen met dictum 2 gehad.
- BZK, JenV, VWS en IenW krijgen vaker dan gemiddeld een negatief advies.
- JenV en FIN krijgen het vaakst een advies met dictum 4 (Niet indienen). In het geval van JenV gebeurt dit zelfs in meer dan 10% van de gevallen.
- In de afgelopen 2 jaar had ATR in slechts 17% van de uitgebrachte adviezen helemaal geen adviespunten.

4. Doorlooptijd advisering

Volgens zijn mandaat heeft ATR in beginsel vier weken (28 kalenderdagen) de tijd om een ingediend dossier te behandelen. Deze adviestertermijn is langer als (1) de consultatiefase op een latere datum sluit, (2) ATR met het betreffende ministerie andere afspraken heeft gemaakt, of (3) 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 9 geeft de gemiddelde doorlooptijd van dossiers. Deze doorlooptijd varieert tussen de 12 en 25 kalenderdagen. Gemiddeld blijft ATR dus binnen de voorgeschreven adviestertermijn.

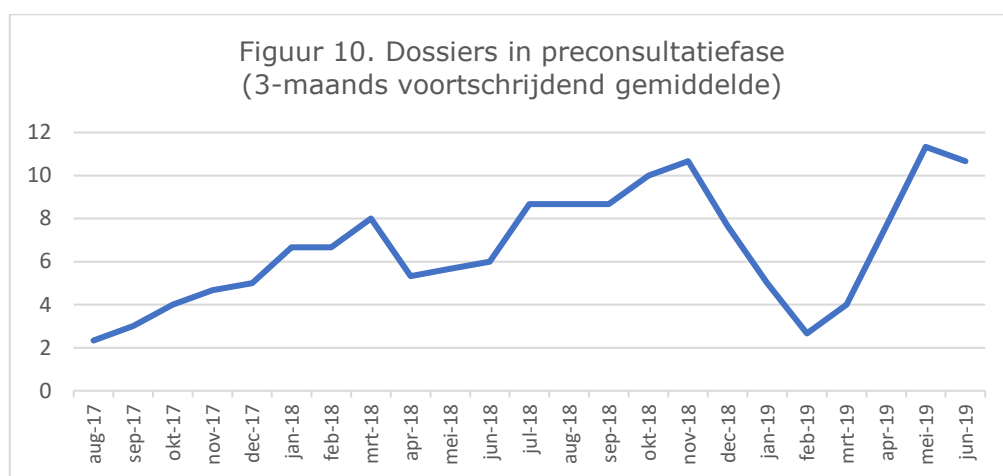


De gemiddelde doorlooptijd maakt niet duidelijk of ATR in individuele gevallen niet de adviestertermijn overschrijdt. Daarvoor moet per adviesaanvraag worden bekeken of het advies tijdig is uitgebracht. Die analyse leert dat ATR in 695 gevallen (97%) tijdig heeft geadviseerd. In de resterende 19 gevallen is het advies verzonden na verstrijken van de adviestertermijn. Die overschrijding bedroeg in 13 gevallen meer dan één kalenderdag.

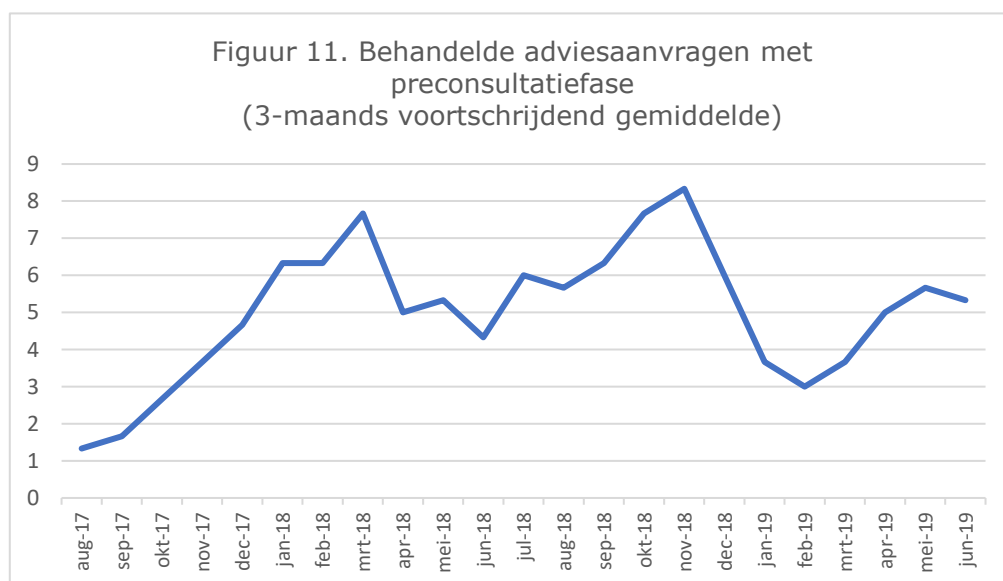
5. Betrokkenheid preconsultatiefase

Een belangrijke vernieuwing bij het instellen van ATR was de mogelijkheid voor ministeries om in een zeer vroege fase (de zgn. preconsultatiefase) bijstand en advies te vragen aan het College, zonder dat er al sprake was van formele toetsing. Het College heeft in de afgelopen twee jaar ingezet om ministeries van deze mogelijkheid gebruik te laten maken.

Figuur 10 geeft weer hoe vaak ATR in de afgelopen twee jaar is benaderd voor bijstand en advies in de preconsultatieperiode. De eerste anderhalf jaar groeit het aantal dossiers dat in de preconsultatiefase aan ATR werd gestuurd. Daarna volgt een terugval in het eerste kwartaal van 2019 en een herstel in het tweede kwartaal.



Een andere manier om de betrokkenheid van ATR in de preconsultatiefase in beeld te brengen is door te kijken naar het aantal adviesaanvragen dat ATR heeft behandeld waarbij het ook in de preconsultatiefase betrokken is geweest. Figuur 11 laat in deze geen eenduidig beeld zien.



6. Slot

Twee jaar na de oprichting van ATR is de conclusie dat de samenwerking tussen ministeries en adviescollege goed verloopt. Dit komt doordat ATR in een vroege fase van het wetgevingsproces wordt betrokken, én doordat nu alle voorgenomen regelgeving aan ATR moet worden voorgelegd. Er is geen onduidelijkheid meer over wat wel en wat niet ter toetsing moet worden aangeboden. Het helpt bovendien dat ATR tijdig blijkt te kunnen adviseren.

De bevindingen wijzen er op dat ministeries ATR steeds beter weten te vinden. Het aantal dossiers dat wordt voorgelegd, neemt toe. En hetzelfde geldt voor het aantal dossiers waarbij ATR in de preconsultatiefase wordt betrokken. Ministeries en college hebben bovendien afspraken gemaakt om de advisering van ATR proportioneel te laten zijn. Concreet betekent dit dat sommige soorten ministeriële regelingen niet meer voor advies aan ATR hoeven te worden voorgelegd, bijvoorbeeld omdat ze invulling geven aan Europese wetgeving én nationale beleidsruimte ontbreekt.

Het uiteindelijke doel van de advisering en toetsing door ATR is dat ministeries structureel aandacht besteden aan de regeldrukgevolgen van ontwerpregelgeving. Dit is van belang om deze gevolgen goed af te kunnen wegen tegen andere effecten en belangen. Bovendien is het nodig om mensen en organisaties die de regelgeving moeten naleven, niet onnodig te belasten. Publieke belangen kunnen dan op een efficiënte wijze worden geborgd. De vraag is of de advisering en toetsing door ATR ook daadwerkelijk leidt tot efficiëntere regelgeving. Antwoord op deze vraag vergt inzicht in (1) de mate waarin ministeries in de loop der tijd structureel beter aandacht besteden aan de regeldrukgevolgen van hun ontwerpregelgeving, en (2) de mate waarin adviezen van ATR zijn overgenomen en hebben bijgedragen aan het voorkomen van onnodige regeldruk.

Voor wat betreft de aandacht die ministeries aan regeldruk besteden, is het beeld niet eenduidig positief. Het percentage positieve adviezen (dictum 1 en 2) was in het eerste jaar van het bestaan van ATR (2017-2018) namelijk 5%-punten hoger dan in het tweede (2018-2019). De vraag voor het derde jaar zal zijn of deze negatieve trend zich verder doorzet.

Voor wat betreft het inzicht in de adviespunten die worden overgenomen, geldt dat ATR dit inzicht op dit moment ontbeert. Het zal daarom nader onderzoek starten, waarin het de regeldrukgevolgen van gepubliceerde regelgeving vergelijkt met die van de ontwerpregelgeving die voor advies is voorgelegd aan ATR. Deze uitkomsten hiervan worden gerelateerd aan de adviespunten die ATR destijds heeft ingebracht. Verder houdt het ministerie van EZK bij hoe in de ambtelijke voorportalen en ministeriële onderraden is omgegaan met adviespunten van ATR. Ook dit moet bijdragen aan het inzicht in de maatschappelijke impact van de adviezen.