



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Aan de minister van Economische Zaken
De heer drs. D.S. Beljaarts
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/bs/2024-U113

Uw referentie

Datum
25 oktober 2024

Onderwerp
ATR werkprogramma 2025

Geachte heer Beljaarts,

Met deze brief bieden wij u het werkprogramma 2025 van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aan. In dit werkprogramma zetten wij uiteen welke werkzaamheden ATR in 2025 zal verrichten. Daarbij hebben wij het mandaat als uitgangspunt genomen dat van kracht zal zijn na inwerkingtreding van de Instellingswet ATR die momenteel voor behandeling in de Tweede Kamer ligt. Belangrijke nieuwe elementen in dit mandaat is ten eerste de advisering over de zogenaamd BNC-fiches en ten tweede de verplichting voor ministeries om ATR eerder in het wetgevingsproces te betrekken bij voorstellen met substantiële regeldrukeffecten.

Wij verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de wijze waarop wij in 2025 invulling willen geven aan de vernieuwde taakopdracht van ATR. Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid het werkprogramma met u te bespreken.

Hoogachtend,



M.A. van Hees
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris

Bijlage: ATR werkprogramma 2025

Werkprogramma 2025

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert sinds 1 juni 2017 het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer over de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving. Deze ex-ante toetsing vormt de kern van de werkzaamheden van ATR. Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om te adviseren over de regeldrukgevolgen van bestaande regelgeving en kan het op hun verzoek advies geven aan medeoverheden, de Staten-Generaal en uitvoerings- en toezichthoudende instanties.

Bij het schrijven van dit Werkprogramma 2025 ligt de Instellingswet ATR voor behandeling in de Tweede Kamer. Deze wet geeft ATR een permanente status. Daarmee geeft het invulling aan een al langer bestaande wens om de toetsing van voorgenomen regelgeving een structureel karakter te geven, zodat deze voor de toekomst gewaarborgd is. Bovendien breidt de Instellingswet het takenpakket van ATR uit. Het college krijgt de opdracht om ook een oordeel te geven over de mate waarin de regeldrukgevolgen van voorstellen van de Europese Commissie voor de specifiek Nederlandse situatie adequaat in beeld zijn gebracht in de zogenoemd BNC-fiches (zie hieronder). De Instellingswet ATR is op 16 oktober 2023 ingediend bij de Tweede Kamer. De behandeling wordt verwacht in december 2024. Met dit werkprogramma geeft het college aan op welke wijze het in 2025 de taakopdracht, zoals opgenomen in de Instellingswet, zal uitvoeren.

Belangrijk vertrekpunt van het werkprogramma is uiteraard het regeerprogramma van het kabinet Schoof. Het beperken van de regeldruk vormt een centraal thema in het regeerprogramma. Het moet meer mogelijkheden creëren voor woningbouw. Het beperken van de administratietijd moet in de zorg menskracht vrijspelen voor het verrichten van zorgtaken. Het kabinet wil bovendien de regeldruk voor agrarische en andere ondernemers verminderen, zodat zij meer mogelijkheden en ruimte hebben om te ondernemen en te innoveren. En ook in het onderwijs moet de regeldruk voor onderwijzend personeel en voor onderwijsinstellingen omlaag. Een belangrijke en concrete doelstelling van het kabinet is om geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid te zetten en om bestaande nationale koppen waar nodig en mogelijk te heroverwegen en te schrappen. Er komt ook een reductieprogramma regeldruk dat zich richt op het aanpakken van regeldrukkosten en het verbeteren van de werkbaarheid van wet- en regelgeving. In dit werkprogramma schetsen wij hoe ATR aan deze kabinetsdoelstellingen wil bijdragen. Dat gebeurt door middel van het adviseren over de regeldrukgevolgen van voorgenomen regelgeving. In onze toetsen zullen wij bijzondere aandacht geven aan eventuele nationale koppen. Verder willen wij – in samenwerking met de verantwoordelijke ministeries – de regeldruk op enkele belangrijke beleidsterreinen helpen terugdringen. Het voornemen is verder om samen met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) te bezien hoe het (vooral mkb-)ondernemers gemakkelijker kan worden gemaakt om van de diensten van RVO gebruik te maken. Daarmee krijgt ook de regeldruk aandacht die het gevolg is van beleidsregels.

Advisering over voorgenomen wetgeving

De belangrijkste taak van ATR is het adviseren over de regeldrukgevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving. Dat zal ook het geval zijn in de nieuwe constellatie met het uitgebreide takenpakket zoals dat is opgenomen in de Instellingswet ATR. Bij die advisering hanteert ATR een toetskader dat vier elementen bevat. Het eerste element is de vraag of een voorstel duidelijk maakt welk maatschappelijk probleem het moet oplossen en hoe dit doel zal worden verwezenlijkt. Ten tweede beziet ATR of er mogelijk andere manieren zijn die dat doel tegen

lagere kosten kunnen verwezenlijken. Het derde element in de regeldruktoets is of burgers, bedrijven en professionals de wettelijke verplichtingen waaraan ze moeten (gaan) voldoen, in de dagelijkse praktijk goed kunnen naleven. Dit oordeel over de werkbaarheid van die verplichtingen voor de drie doelgroepen omvat onder meer de vraag of aan belangrijke randvoorwaarden is voldaan. Zo heeft ATR recent in enkele adviezen gewezen op het feit dat het verduurzaming van de energievoorziening alleen zal werken als er voldoende netcapaciteit aanwezig is. Het vierde en laatste element van de regeldruktoets is of de regeldrukgevolgen in beeld zijn gebracht conform de Rijksbrede methodiek die daarvoor is ontwikkeld.¹ Alleen dan kan de wetgever immers beoordelen of de regeldrukgevolgen proportioneel zijn.

Een belangrijke bevinding in ons jaarverslag 2023 was dat de kwaliteit van de onderbouwing van wet- en regelgeving afneemt.² Deze afname blijkt uit het feit dat ATR minder vaak een positief advies geeft.³ In 2023 gaf ATR voor het eerst in zijn bestaan meer negatieve dan positieve adviezen. Daarom heeft ATR in 2024 instructiemateriaal ontwikkeld, waarmee het ministeries zal informeren hoe zij vanuit regeldrukoptiek goed onderbouwde ontwerpregelgeving kunnen opstellen. Dit materiaal omvat onder meer drie animaties, een infographic en een presentatie die kan worden gegeven op en aan ministeries. Het materiaal is in eerste instantie gemaakt voor beleidsmedewerkers van ministeries, maar zal ook worden gebruikt om bewindspersonen, Kamerleden (en Kamercommissies), belangengroepen en andere betrokkenen inzicht te geven in het belang van het voorkomen van onnodige regeldruk en hoe dit het beste te doen.

Monitoring opvolging adviezen

ATR brengt jaarlijks ruim honderd adviezen uit over voorgenomen wet- en regelgeving. Het werk van ATR is afgerond nadat een advies is uitgebracht. ATR houdt bij of en in hoeverre ministeries opvolging geven aan onze adviezen. In het jaarverslag 2024 zullen wij voor het eerst rapporteren over de mate waarin ministeries dit doen. Voornaamste doel hiervan is om een beeld te krijgen van de effectiviteit van onze advisering én om informatie te krijgen over hoe de toetsing van en advisering over voorgenomen wet- en regelgeving verder kan verbeteren. ATR zal de uitkomsten van de monitoring gebruiken in periodieke gesprekken met de ministeries over de kwaliteit van onze adviezen en over hoe de opvolging ervan te verbeteren en aldus onnodige regeldruk te voorkomen.

Advisering voorstellen Europese Commissie in het kader van de BNC-procedure

Veel wetgeving in Nederland heeft een internationale oorsprong (EU, VN, WTO, et cetera). ATR krijgt met de Instellingswet ATR een rol bij het beoordelen van voorgenomen Europese regelgeving. ATR gaat beoordelen of een voorstel van de Europese Commissie naar verwachting substantiële regeldrukgevolgen heeft en of die gevolgen voor specifiek Nederland goed in beeld zijn gebracht. Het advies van ATR en de kabinetsreactie daarop worden opgenomen in het betreffende BNC-fiche.⁴

In 2024 heeft ATR al proefgedraaid met advisering over Commissievoorstellen. De eerste ervaringen zijn positief, in de zin dat ATR erin slaagt tijdig advies uit te brengen. De adviezen

¹ www.atr-regeldruk.nl/wathoe/meten-is-weten.

² www.atr-regeldruk.nl/publicaties/jaarverslagen en www.atr-regeldruk.nl/voortgangsrapportages.

³ ATR geeft elk formeel advies een dictum. Dat dient als samenvattend oordeel over het voorliggende voorstel. Voor een overzicht van de dicta, zie bijlage 3 bij dit Werkprogramma.

⁴ BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. De fiches zijn bedoeld om het parlement te informeren over de voorstellen en over het kabinetsstandpunt. Ze moeten binnen een periode van 6 weken na publicatie van het Commissievoorstel worden opgesteld en naar het parlement worden gestuurd.

vormen onderdeel van het BNC-fiche, zodat het parlement meteen ook kennis kan nemen van het advies én van de kabinetsreactie daarop. Vooralnog wijzen de adviezen van ATR er op dat de regeldrukgevolgen niet goed in beeld zijn gebracht voor de specifiek Nederlandse situatie. Dat betekent dat het kabinet ze niet kan meewegen in zijn standpuntbepaling en dat ze ook geen rol kunnen spelen in de onderhandelingen in de Raad van Ministers van de EU.

Advisering (onderzoek) bestaande regelgeving

ATR behoudt met de Instellingswet de bevoegdheid 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. ATR heeft het voornemen om in 2025 betrokken te zijn bij de volgende onderzoeken dan wel die onderzoeken zelf te doen:

1. *Administratieve lasten in het primair en voortgezet onderwijs*. De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft in juli 2023 een onderzoek aangekondigd naar administratieve lasten in het basisonderwijs. ATR overlegt met de Rekenkamer over de rol die het college hierbij kan vervullen. Invalshoek van ATR is dat subsidies een groter deel van de bekostiging van het basisonderwijs (en het voortgezet onderwijs) zijn gaan uitmaken, wat tot extra administratieve lasten leidt.
2. *Knelpunten op de arbeidsmarkt*. De arbeidsmarkt in Nederland is bijzonder krap: in veel sectoren bestaat een tekort aan personeel. Het kabinet wil deze krapte onder meer bestrijden door het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Het kabinet wil dit verwezenlijken door het hervormen van het stelsel van inkomensondersteuning en het vereenvoudigen van het verlofstelsel. Beide moeten ertoe leiden dat (meer) werken (meer) loont. ATR zal in overleg met het kabinet bezien welke rol het kan vervullen om de betreffende regelgeving minder knellend te maken.
3. *Maatschappelijk verantwoord ondernemen (CSRD en CSDDD)*: Onderdeel van duurzaam ondernemen is dat bedrijven hun leveranciers en afnemers aansporen om de 'sustainable development goals' (SDG) na te streven. De Europese Commissie stelt wetgeving op waarmee bedrijven daartoe worden verplicht. ATR zal in internationaal verband (in RegWatchEurope) vergelijkend onderzoek doen naar hoe deze verplichtingen zo min mogelijk regeldruk met zich meebrengen. Daarbij richt de aandacht zich op hoe kleine bedrijven die zijn vrijgesteld van rapportage- en onderzoekverplichtingen, niet toch via het zogenoemd 'trickle-down effect' kunnen worden verplicht om te rapporteren en onderzoek te doen.
4. *Kwaliteit en verantwoording in de zorg*. Er is een spanning tussen enerzijds de verantwoording in de zorg en anderzijds de wijze waarop zorginstellingen (schriftelijk) moeten bewijzen dat zij de juiste kwaliteit zorg leveren. Kern van het onderzoek is in hoeverre de verantwoordingslasten (met name met betrekking tot bedrijfsvoering en governance) daadwerkelijk bijdragen aan het in beeld brengen van de kwaliteit van de zorg. Hieraan gekoppeld is de vraag of de regeldruk die voortvloeit uit de rapportage- en registratieverplichtingen kan worden beperkt zodat de administratietijd van zorgverleners wordt beperkt en de regeldruk voor zorginstellingen afneemt.
5. *Vereenvoudigen instrumentarium voor verduurzaming*. In de loop der jaren zijn veel beleidsinstrumenten ontwikkeld die moeten bijdragen aan de verduurzaming van de samenleving. Bij het schrijven van dit werkprogramma zijn ATR en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in gesprek om te bezien hoe (een deel van) het instrumentarium voor de verduurzaming eenvoudiger kan worden ingericht.

Internationale samenwerking

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 Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken, Duitsland, 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 Vice-President en met de Regulatory Scrutiny Board (RSB) van de Europese Commissie. Dit overleg heeft tot doel om de Europese en Nederlandse regeldrukaanpak verder te versterken door het uitwisselen van kennis en ervaring. De RSB organiseert daartoe 'scrutiniser events' waaraan partijen deelnemen die zich bezig houden met gevolgenbeoordeling van voorgenomen wetgeving.

ATR is in 2024 voorzitter van RWE. Het heeft in die hoedanigheid inhoudelijke workshops en evenementen georganiseerd over onder andere de Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG; General Data Protection Regulation (GDPR)) en methoden om zogenoemd cumulatieve kosten in beeld te brengen. Het voornemen is om de expertise die over cumulatieve kosten is opgebouwd, in 2025 samen met de Europese Commissie te verspreiden over een breder publiek. Daartoe wordt gezien of RWE samen met de Commissie een evenement kan organiseren waarin de stapeling van regeldruk en de cumulatieve regeldrukgevolgen daarvan nader worden uitgediept.

Bijlage 1

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).

Bijlage 2

Organisatie

Het college van ATR bestaat uit Marijke van Hees, Eric Janse de Jonge en Hayke Veldman. Het wordt bij het vervullen van zijn taakopdracht ondersteund door secretaris Rudy van Zijp en een secretariaat dat bestaat uit de volgende personen:

Raffi van den Berg	Marlies Belgraaf
Isabelle de Bruïne	Jan Essink
Henk Griffioen	Sjors Hegger
Joram Hobo	Marcel Kieviet
Ahmed Moaty	Birgul Samburkan
Peter Sevat	Ruben Spelier
Lies Spence	Jos Tonk
Arvid van der Waart	

ATR heeft een totale begroting van € 3,15 miljoen. Dit omvat € 2,25 miljoen aan personeelsbudget en € 0,9 miljoen aan materieel budget (inclusief ICT en huisvesting). ATR kan € 300.000,- van het materiële budget vrij besteden voor onderzoek ten behoeve van advies-trajecten.

Bijlage 3

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> <ul style="list-style-type: none">• 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> <ul style="list-style-type: none">• 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> <ul style="list-style-type: none">• 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> <ul style="list-style-type: none">• 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 EZ over adviezen met een negatief dictum, zodat EZ kan bewerkstelligen dat deze wetsvoorstellen niet voor besluitvorming in aanmerking komen c.q. niet worden vastgesteld.