



Adviescollege  
toetsing regeldruk

# JAARVERSLAG

# 2020

Adviescollege  
toetsing regeldruk

## **Beeld 2020:**

Onvoldoende aandacht voor  
werkbaarheid van wetgeving



# Beeld 2020: Onvoldoende aandacht voor werkbaarheid van wetgeving

Het afgelopen jaar was een veelbewogen jaar. Het meest ingrijpende was natuurlijk de uitbraak van de Corona-pandemie. Deze test de weerstand en het incasservermogen van de Nederlandse samenleving. Het kabinet probeert met diverse maatregelen de maatschappelijke en economische schade zo veel mogelijk te beperken, onder meer met steunpakketten van historische omvang. De maatregelen vergen een solide wettelijke basis. Het opstellen van de wetgeving doorloopt zo veel mogelijk de normale wetgevingsprocedures, zij het met een sterk verkorte doorlooptijd. Dit betekent dat ATR binnen een paar dagen adviseert over veel van de opgestelde spoedwetgeving. We konden het kabinet in twee gevallen ook een minder belastend en beter werkbaar alternatief aanreiken.

## **Advisering Corona-gerelateerde regelgeving**

ATR heeft in 2020 76 adviesaanvragen ontvangen die betrekking hadden op de coronapandemie.<sup>1</sup> ATR heeft in 16 gevallen een formeel advies uitgebracht. De andere 60 aanvragen zijn ambtelijk afgehandeld, omdat ze weinig gevolgen voor de regeldruk hadden. In twee gevallen heeft ATR negatief geadviseerd.<sup>2</sup> Bij de *Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo)* was niet duidelijk hoe zelfstandigen moesten aantonen financieel geraakt te zijn door Covid-19. En bij de *Tijdelijke wet informatieverstrekking RIVM in verband met COVID-19* was niet duidelijk hoe op basis van gegevens van telecombedrijven kan worden bepaald dat groepen burgers zich 'mengen' en daarmee het risico op verspreiding van het virus vergroten. In dit laatste geval kan de mate van doelbereik niet worden vastgesteld en daarmee ook niet de noodzaak en proportionaliteit van de opgelegde maatregel en de regeldruk.

<sup>1</sup> Dat wil zeggen dat in 2020 één op de acht ontvangen adviesaanvragen Corona-gerelateerd was.

<sup>2</sup> [www.atr-regeldruk.nl/tijdelijke-overbruggingsregeling-zelfstandig-ondernemers-tozo](http://www.atr-regeldruk.nl/tijdelijke-overbruggingsregeling-zelfstandig-ondernemers-tozo) en [www.atr-regeldruk.nl/tijdelijke-wet-informatieverstrekking-rivm-i-v-m-covid-19](http://www.atr-regeldruk.nl/tijdelijke-wet-informatieverstrekking-rivm-i-v-m-covid-19).

*Naar aanleiding van het advies is in de toelichting nader uiteengezet dat de gegevens geen inzicht zullen geven over verplaatsingen binnen een gemeente, maar dat de tellingen van aanwezige mobiele telefoons, gecombineerd met informatie over de mate van besmetting in een bepaalde gemeente, het RIVM voldoende voorspellende informatie geven over de kans dat die besmetting zich verspreidt naar andere gemeenten, en welke.*

*In januari en februari 2021 heeft ATR 24 Corona-gerelateerde adviesaanvragen ontvangen. Ook het merendeel van deze aanvragen is ambtelijk afgehandeld. Bij de **Subsidieregeling Coronabanen in de Zorg** heeft het ministerie ons advies overgenomen om een andere subsidievoorwaarde te hanteren. Het oorspronkelijke voorstel bepaalde dat mensen met een Coronabaan ten minste 20 uur per week moeten werken. Nu volstaat een arbeidscontract van ten minste 20 uur. Dit maakt de banen interessanter voor potentiële werknemers, waardoor het voor zorginstellingen gemakkelijker wordt om hen te vinden en in dienst te nemen. Het toezicht hoeft zich alleen maar te richten op de contracten en niet op de feitelijke inzet.*

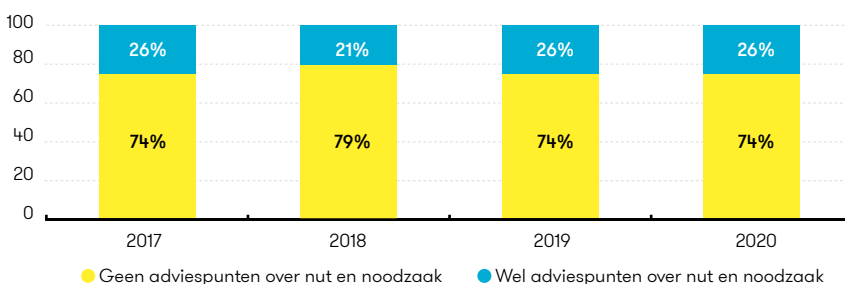
Verder besteedde de Tweede Kamer in 2020 veel aandacht aan de gebrekkige kwaliteit van de uitvoering van wetgeving. De Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties onderzocht de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij. Bij het Kameronderzoek naar de kinderopvangtoeslag werd pijnlijk duidelijk welke gevolgen dat verlies kan hebben. Vanuit regeldrukperspectief is daarbij met name de complexiteit van wetgeving van belang. Die complexiteit geldt in het bijzonder voor regelingen die inkomensafhankelijk zijn. Deze regelingen zijn onderling sterk verweven. De precieze uitwerking van veranderingen in deze regelingen zijn daardoor moeilijk te achterhalen voor degenen die er gebruik van (moeten) maken. Een vergissing is dan zo gemaakt.<sup>3</sup> Het streven om iedereen precies te geven waar hij/zij recht op heeft, kan leiden tot regelgeving die dermate ingewikkeld is dat het uiteindelijke doel buiten beeld raakt. Dit lijkt ook het geval bij de afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen. Die kent inmiddels termijnen die niet passen bij het leven van de mensen die de schade hebben geleden. Complexiteit en effectiviteit van wetgeving staan dan op gespannen voet met elkaar. Het is daarom dat ATR in december 2019 heeft geadviseerd om één organisatie de bevoegdheden te geven om gebouw eigenaren effectief te begeleiden en om met een ‘doenvermogenstoets’ te achterhalen of die eigenaren de gevraagde acties kunnen en zullen ondernemen ter versterking en verduurzaming van hun woning.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Actal, de rechtsvoorganger van ATR, wees er in 2014 al op dat het voor mensen moeilijk is om te bepalen waar ze recht op hebben en om te controleren of ze dat ook krijgen. Dat bleek zelfs voor professionals bijna niet te doen. Zie Actal (2014) Regeldruk door Inkomens koppelingen en Inkomensdrempels, n.a.v. het Onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger, Deloitte in opdracht van Actal, juni 2014. Het advies en onderzoek zijn te vinden op de website van ATR ([www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)).

<sup>4</sup> Zie [www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-versterking-groningen](http://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-versterking-groningen).

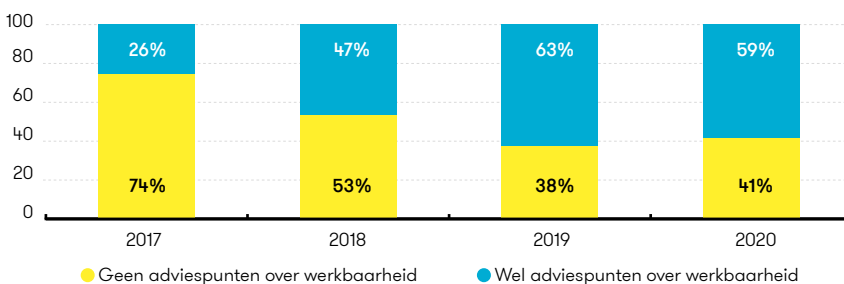
De ervaringen van ATR in 2020 bevestigen dat de kwaliteit van de wetgeving omhoog moet. Het begint met de vraag of duidelijk is waarom wetgeving nodig is en welk maatschappelijk effect zij beoogt. Tussen juni 2017 en januari 2021 plaatsten wij in een kwart van onze adviezen kritische kanttekeningen bij de onderbouwing van nut en/of noodzaak van de aan ons voorgelegde wetgeving.

**Figuur 1** Onderbouwing nut en noodzaak (toetsvraag 1)



De aandacht voor de werkbaarheid laat in een te groot aantal gevallen te wensen over (zie figuur 2). In 6 van de 10 formele adviezen hadden wij gerede twijfel of bedrijven, burgers en/of professionals in de praktijk wel de wettelijke verplichtingen kunnen naleven. Belangrijke oorzaak voor deze twijfel was dat de verplichtingen niet goed aansluiten bij de manier waarop bedrijven en instellingen hun processen hebben ingericht en burgers hun leven hebben georganiseerd.

**Figuur 2** Aandacht voor de werkbaarheid



Bij het maken van wetgeving moeten beleidsmakers en wetgevingsjuristen gebruik maken van het Integraal Afwegingskader (IAK). Het IAK bevat alle relevante vragen die moeten worden beantwoord, voordat de nieuwe wetgeving kan worden opgesteld.

Het bevat ook de ‘tools’ waarmee die antwoorden kunnen worden verkregen. ATR heeft het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de beantwoording van de vragen (zie kader).<sup>5</sup> De conclusie is dat de vragen van het IAK niet goed aansluiten bij de intuïtie van beleidsmedewerkers. In ons advies doen wij een concreet voorstel voor een andere ordening en formulering van die vragen, waarmee dit euvel wordt verholpen. Verder concluderen wij in navolging van de OESO dat adequaat toezicht op (het gebruik van) het IAK ontbreekt. De insteek van het kabinet is dat ministeries moeten worden verleid tot het gebruik van het afwegingskader. Maar niemand ziet er op toe of zij dat ook doen. De verantwoordelijkheid daarvoor is niet belegd, met als gevolg dat de kwaliteit nogal eens te wensen overlaat.

### **Transparantie en integraliteit bij consultatie**

*In 2020 hebben wij onderzocht hoe de zeven vragen worden beantwoord die samen de kern van het Integraal Afwegingskader vormen. Dit kader helpt beleidsmakers bij het kiezen van het meest geschikte beleidsinstrument. De zeven vragen zijn: (1) Wat is de aanleiding? (2) Wie zijn betrokken? (3) Wat is het probleem? (4) Wat is het doel? (5) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? (6) Wat is het beste instrument? (7) Wat zijn de gevolgen?*

*Bij elke internetconsultatie moet een IAK-document zitten met de antwoorden op deze vragen. Bij ruim een kwart van de consultaties ontbreekt dit document. Van de documenten die er wel zijn, besteedt 65% onvoldoende aandacht aan eventueel minder belastende alternatieven en geeft 77% onvoldoende inzicht in de maatschappelijke gevolgen van het voorstel. Burgers en bedrijven weten dan niet wat het voorstel voor hen betekent.*

*Ministeries onderschrijven het belang van het IAK en een goede beantwoording van de vragen. Zij vinden dat het IAK al bij de start van het beleidsproces moet worden toegepast. Maar ze vinden ook dat alle eisen uit het IAK tezamen het kader overcompleteet en lastig uitvoerbaar maken. Opmerkelijk is dat er geen effectief mechanisme is dat er voor zorgt dat de IAK-vragen goed worden beantwoord en dat de IAK-eisen goed worden nageleefd. Dit zet de ambitie van het kabinet met betrekking tot de kwaliteit van wetgeving onder druk. Ons advies over het IAK bevat concrete suggesties om daar wat aan te doen. Het bevat een andere indeling van de vragen, waardoor gebruik van het IAK intuïtiever wordt. Bovendien bevordert die andere indeling een meer integrale afweging bij voorgenomen beleid en regelgeving. Verder moet er in het IAK worden gesnoeid: het kader bevat nu te veel eisen en toetsen die elkaar overlappen. Ten slotte kan het toezicht op het IAK robuuster worden door twee ijkmomenten te introduceren: één bij de (internet)consultatie en één voorafgaand aan politiek-bestuurlijke besluitvorming.*

<sup>5</sup> Zie [www.atr-regeldruk.nl/gevolgen-wetgeving-vooraf-onvoldoende-in-beeld](http://www.atr-regeldruk.nl/gevolgen-wetgeving-vooraf-onvoldoende-in-beeld).

### **ATR steeds vaker vroeg betrokken**

ATR adviseert ministeries over hoe zij de kwaliteit van regelgeving kunnen verbeteren door regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals te voorkomen dan wel te beperken. We geven dit advies uiterlijk in de consultatiefase van het wetgevingsproces, en liefst nog eerder. Ministeries hebben dan nog voldoende gelegenheid om de adviezen ter harte te nemen en zo regeldruk te laten meewegen bij de uiteindelijke vormgeving van hun beleidsinstrumentarium. De ministeries onderkennen dit ook. Ze hebben sinds de oprichting van ATR in 2017 steeds vaker ontwerpregelgeving in de pre-consultatiefase aan ATR voorgelegd. In 2017 ging het om gemiddeld 4 dossiers per maand, in 2018 om 7½ dossiers, in 2019 om meer dan 9 per maand en in 2020 om ruim 11 per maand. ATR kan zo ministeries vroegtijdig wijzen op mogelijke verbeteringen in de ontwerpregelgeving en de onderbouwing daarvan.

### **Proportionele toetsing door de verkorte procedure**

In 2020 hebben we 608 adviesaanvragen gekregen, waarvan we er 561 hebben behandeld; de overige 47 liepen nog door in 2021. Dit betekent dat we in 2020 bijna 30% meer adviesaanvragen hebben ontvangen dan in 2019 (608 versus 469) en dat het aantal behandelde adviesaanvragen bijna 32% groter was dan het jaar er voor (561 versus 426). Het grote aantal Corona-gerelateerde aanvragen heeft daar zeker aan bijgedragen maar ook zonder Corona is het aantal aanvragen flink gestegen.

#### **ATR kent twee manieren om adviesaanvragen te behandelen:**

De eerste is door middel van een formeel advies. Dit heeft de vorm van een brief aan de betrokken bewindspersoon, waarin ATR aangeeft op welke punten de onderbouwing van het voorliggende wetsvoorstel verbetering behoeft. ATR hanteert daarbij een vast toetsingskader (zie Bijlage 2). In 2020 zijn 131 formele adviezen aan bewindspersonen uitgebracht.

De tweede manier is via de zgn. verkorte procedure. Bij deze procedure wordt de adviesaanvraag ambtelijk afgehandeld, nadat het college daar akkoord voor heeft gegeven. Het betreft met name adviesaanvragen over ministeriële regelingen die geen grote gevolgen hebben voor de regeldruk. In 2020 zijn 429 adviesaanvragen ambtelijk afgehandeld. De verkorte procedure zorgt er voor dat we onze capaciteit efficiënt benutten en de forse stroom adviesaanvragen tijdig kunnen behandelen. In de evaluatie van ATR die in 2020 heeft plaatsgevonden, bleek dat we 97% van onze formele adviezen uitbrengen binnen de maximale adviestermijn van vier weken. Voor 2020 was dat percentage vergelijkbaar. Daarmee voldoet ATR ook in 2020 aan de gestelde norm van 95%.

De verkorte procedure maakt het mogelijk om adviesaanvragen op een passende wijze te behandelen. Wetgevingsdossiers met weinig gevolgen voor de regeldruk worden zo binnen een paar werkdagen behandeld. Ministeries krijgen dan snel uitsluitsel over de bevindingen van ATR. Zij waarderen deze proportionaliteit zeer. In 2020 heeft ATR 76% van de ontvangen adviesaanvragen via de verkorte procedure behandeld. In 2019 was dat 67% en in 2018 62%.

## Evaluatie van ATR

Conform de Kaderwet adviescolleges is ATR in 2020 geëvalueerd. De evaluatie is uitgevoerd door Berenschot.<sup>6</sup>

### De kerntaak: advisering over voorgenomen wetgeving

De evaluatie van de wijze waarop ATR zijn kerntaak heeft vervuld, richtte zich op drie hoofdvragen:

#### 1. Welke bijdrage levert ATR aan betere wetgeving en een betere onderbouwing van die wetgeving?

Het kabinet en het college hebben vier kwantitatieve prestatie-indicatoren afgesproken. ATR moet meer dan 95% van de adviesaanvragen behandelen. Dit moet het in meer dan 95% van de gevallen doen binnen de wettelijke adviestermijn. Het moet dit op een proportionele wijze doen: in meer dan 75% van de gevallen moet ATR adviesaanvragen behandelen conform de daarover gemaakte werkafspraken. En in meer dan 75% van de behandelde adviesaanvragen is de werkwijze van ATR inhoudelijk goed (geen feitelijke onjuistheden), procesmatig zorgvuldig en efficiënt. Al deze normen zijn volgens het evaluatieonderzoek aantoonbaar en ruim gehaald. Het vijfde criterium is het bevorderen van de kwaliteit van de onderbouwing van de voorgestelde wetgeving. Dit is een kwalitatief criterium, omdat uiteindelijk de wetgever deze kwaliteit bepaalt. ATR heeft daar niet de bevoegdheden voor. De onderzoekers van Berenschot komen tot het oordeel dat er een brede consensus onder stakeholders bestaat dat zonder ATR de kwaliteit van wetgevingsdossiers lager zou zijn wat betreft het aspect regeldruk. Zij tekenen daarbij aan dat het moeilijk is om precies te achterhalen wat ministeries met de adviezen van ATR hebben gedaan. De aanbeveling van Berenschot is dat ministeries expliciet rapporteren over wat ze met de verschillende adviespunten uit een ATR-advies hebben gedaan.

#### 2. Hoe is de werkwijze van ATR ondersteunend (aan het werk van ministeries)?

Een belangrijk onderdeel van de werkwijze is de mogelijkheid voor ministeries om al in een heel vroege fase van het wetgevingsproces de hulp van ATR in te roepen. Ze kunnen dan gebruik maken van de inzichten van ATR, voordat er compromissen zijn gesloten en besluiten zijn genomen. Volgens de onderzoekers van Berenschot helpt deze vroege advisering ministeries. Zij sluit bovendien goed aan bij het wetgevingsproces. Ministeries hebben in de periode 2017 – 2020 steeds vaker ATR in de pre-consultatiefase weten te vinden. In 2018 ging het om gemiddeld 7½ dossiers per maand, in 2020 om ruim 11 dossiers per maand. De onderzoekers van Berenschot vinden deze vroegtijdige betrokkenheid van ATR zo belangrijk dat ze adviseren om de mogelijkheid hiervan nog meer onder de aandacht van beleidsmakers te brengen.

<sup>6</sup> Zie [www.atr-regeldruk.nl/evaluatie-atr-2017-2020](http://www.atr-regeldruk.nl/evaluatie-atr-2017-2020).



### 3. Hoe kijken de belangrijkste stakeholders aan tegen de wijze waarop ATR zijn mandaat heeft uitgevoerd?

In de evaluatie zijn interviews gehouden met ministeries en belanghebbenden in de samenleving en de politiek. Deze stakeholders hebben veel waardering voor het werk van ATR. Het feit dat ATR zijn werk in een vroege fase van het wetgevingsproces doet, maakt echter dat zijn adviezen tijdens de parlementaire behandeling niet heel zichtbaar zijn. Berenschot merkt op dat de doorwerking van de adviezen kan worden bevorderd door daar bij de parlementaire behandeling meer aandacht aan te besteden.

#### De overige bevoegdheden

De evaluatie laat zien dat ATR weinig capaciteit had om te adviseren over bestaande wetgeving. De adviezen van ATR worden door diverse maatschappelijke belanghebbenden overwegend positief gewaardeerd. Ze hebben volgens het evaluatieonderzoek aantoonbaar impact gehad. Dit geldt bijvoorbeeld voor het advies over de Basisregistratie personen (BRP). Voor de adviezen die ATR in dit verband in 2020 heeft uitgebracht, is het nog te vroeg om te bepalen wat er mee is gebeurd.

#### Toetsingscriteria en dictum

ATR kent een dictum toe aan zijn adviezen.<sup>7</sup> Dit dictum geeft aan of de betreffende regelgeving vanuit regeldrukperspectief gezien geschikt is voor besluitvorming. Bij een positief dictum achten wij de onderbouwing van het voorstel voldoende voor goed afgewogen besluitvorming. In het eerste half jaar van ATR had 64% van onze formele adviezen zo'n positief dictum (dictum 1 of 2). In 2018 nam dit toe tot 78%. In 2019 was het weer gedaald naar 67%. In 2020 is het weer gestegen tot 75%. Over de gehele periode gezien komt het percentage adviezen met een positief dictum op 75%. Wat daarbij opmerkelijk is, is dat het aandeel adviezen waarin ATR helemaal geen opmerkingen had, is gedaald van 27% in 2017 tot slechts 10% in 2020.<sup>8</sup>

**Tabel 1** Aandeel adviezen naar dictum, als percentage van het totaal per jaar/periode<sup>9</sup>

	2017 (2 <sup>e</sup> helft)	2018	2019	2020	Totale periode
1. Indienen	27%	18%	16%	10%	15%
2. Indienen nadat	37%	60%	51%	65%	60%
3. Niet indienen tenzij	34%	21%	26%	19%	21%
4. Niet indienen	2%	2%	6%	5%	4%

<sup>7</sup> Voor een uitgebreidere beschrijving van de dicta en de criteria die ATR daarvoor gebruikt, zie Bijlage 2.

<sup>8</sup> Voor een uitgebreide toelichting op de adviezen en hun dicta in de afgelopen jaren, zie Bijlage 1.

<sup>9</sup> De percentages kunnen optellen tot meer of minder dan 100 vanwege afrondingsverschillen.

## Initieel beeld regeldruk

Voorgenomen regelgeving moet vergezeld gaan van een berekening van de regeldrukkosten. Tabel 2 geeft weer wat het resultaat is van die berekeningen voor die dossiers die ministeries in 2020 voor advies aan ATR hebben voorgelegd. De uitkomst is vergelijkbaar met die van 2019. Toen nam de structurele regeldruk per saldo toe met 657,7 miljoen euro. In 2020 was die toename 635,7 miljoen euro. De incidentele toename was 1.060 miljoen (tegen 997,6 miljoen euro in 2019).

**Tabel 2** Door ministeries berekende verandering van regeldruk in 2020 (in miljoen euro)

Doelgroep	Structureel		Incidenteel <sup>10</sup>
	toename	afname	toename
Bedrijven	€ 569,3	€ 6,6	€ 628,8
Burgers	€ 95,6	€ 16,1	€ 406,9
Professionals	€ 2,3	€ 8,8	€ 24,3
<b>Totaal</b>	<b>€ 667,2</b>	<b>€ 31,5</b>	<b>€ 1.060,0</b>

Bron: Cijfers zijn afkomstig uit adviesaanvragen ministeries en geven orde van grootte aan. Het totaalcijfer kan afrondingsverschillen bevatten.<sup>11</sup>

### Grootste toename regeldruk

De grootste toename van de regeldruk kwam door de *Verzamelwijziging Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)*. De toename treft zowel bedrijven als burgers. De wijziging van het besluit bevat maatregelen om nieuwbouwwoningen en publieke gebouwen beter toegankelijk te maken. Verder scherpt het de milieuprestatie-eis voor nieuwe woningen aan en stelt het hogere eisen aan de veiligheid bij bouw- en slooprojecten en aan de brandveiligheid van gebouwen. De regeldruk voor bedrijven neemt hierdoor toe met 186,8 miljoen euro per jaar en met bijna 211 miljoen euro eenmalig. Voor burgers is de structurele toename 88,6 miljoen euro en de incidentele 345,3 miljoen euro.

<sup>10</sup> De incidentele regeldruk is altijd een toename, omdat zij bestaat uit eenmalige kosten die gemaakt moeten worden om kennis te nemen van de wetwijzigingen en om de dagelijkse praktijk geschikt te maken voor naleving van de (nieuwe of gewijzigde) wettelijke verplichtingen.

<sup>11</sup> De regeldrukgevolgen kunnen afwijken van deze cijfers door aanpassingen in de berekeningen van die gevolgen of in de ontwerpregelgeving zelf.

### Grootste daling regeldruk

*Het dossier met de grootste daling van de regeldruk was het Wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs.<sup>12</sup> De daling voor instellingen en professionals in het onderwijs bedroeg 5 miljoen euro structureel. De belangrijkste veranderingen zijn dat alle scholen in het basisonderwijs, speciaal-basisonderwijs en speciaal onderwijs hetzelfde bedrag per leerling krijgen. De bestaande onderdelen in de basisbekostiging worden samengevoegd. Het verschil tussen onderbouw en bovenbouw verdwijnt in de bekostiging. En de bekostiging van de personeelslasten gaat synchroon lopen met de jaarlijkse loonbijstelling.*

De bovenstaande cijfers geven een initieel beeld van de ontwikkeling van de regeldrukkosten op macroniveau. Wij hechten er aan om op te merken dat onze analyse geen pleidooi is voor een kwantitatieve reductiedoelstelling. De uitdaging voor het Nederlandse regeldrukbeleid is om een beter gefundeerd oordeel mogelijk te maken over de proportionaliteit en maatschappelijke meerwaarde van wetgeving. Recent heeft de OESO in dit verband aanbevelingen gedaan over het IAK als Nederlands ‘impact assessment’-systeem.<sup>13</sup> Daarbij onderstreept zij het belang van externe en onafhankelijke toetsing voor het goed functioneren van zo’n systeem. Zij wijst in dit verband op de externe en onafhankelijke toetsing door ATR op het gebied van regeldruk. Maar het is niet duidelijk wie voor een goed gebruik van het IAK in Nederland verantwoordelijk is. Bovendien is ATR nog steeds een tijdelijk adviescollege. Het mandaat is recent verlengd met 1½ jaar tot 1 december 2022. Deze periode willen wij gebruiken om te laten zien hoe proportionaliteit en werkbaarheid centraal kunnen komen te staan in het toetsen van voorgenomen wetgeving. Daarbij willen wij ook met het nieuwe kabinet verkennen welke rol ATR in de toekomst kan krijgen bij het verbeteren van de kwaliteit van wetgeving.

<sup>12</sup> Zie [www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-vereenvoudiging-bekostiging-primair-onderwijs](http://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-vereenvoudiging-bekostiging-primair-onderwijs). Overigens leek de daling nog groter bij het Besluit Tijdelijke Wet Groningen, te weten ruim 12,9 miljoen euro. Naar aanleiding van het advies van ATR heeft het ministerie van EZK aangegeven dat dit bedrag moet worden verlaagd tot zo’n 3 miljoen euro. Deze verlaging was echter per abuis niet opgenomen in de toelichting bij het voorstel dat naar de Tweede Kamer is gestuurd. Het ministerie heeft toegezegd deze omissie met een brief aan de Tweede Kamer te herstellen. Deze brief wordt naar verwachting eind maart 2021 verzonden. De correctie is nodig, omdat de oorspronkelijke berekening ten onrechte aannam dat fysieke inspecties van woningen (van gemiddeld 5 uur) konden komen te vervallen. Ook de tijdsbesparing van het niet meer hoeven indienen van een WOZ-beschikking was te hoog ingeschat. Hier wreekt zich overigens dat de verantwoordelijkheid voor de regeldruk voor burgers niet eenduidig is belegd binnen het kabinet. Daardoor vindt geen controle plaats of adviezen van ATR over ontwerp-regelgeving met gevolgen voor burgers correct worden overgenomen.

<sup>13</sup> OESO, Regulatory Policy Outlook 2018, blz. 216-217. De OESO constateert dat sinds 2015 het IAK is uitgebreid met vormen van baten, maar dat de nadruk van de Nederlandse aanpak nog sterk ligt op de kostenkant.

# Advisering over bestaande regelgeving

Bij motie heeft de Tweede Kamer enkele taken aan het instellingsbesluit van ATR toegevoegd.<sup>14</sup> 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. Naast het hierboven al genoemde onderzoek naar het IAK(-document) hebben we in 2020 ook een onderzoek uitgevoerd naar hoe de baten van beleid beter in beeld kunnen worden gebracht. Dit onderzoek betrof de Nederlandse implementatie van de Europese Energy Performance of Buildings Directive (EPBD, de richtlijn Energieprestaties Gebouwen).

## **Implementatie van de Richtlijn Energieprestaties Gebouwen: proportionaliteit buiten beeld**

Het onderzoek is gedaan samen met enkele zusterorganisaties in het netwerk RegWatchEurope (RWE). Het gaat hier om de organisaties uit Duitsland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Verder is ook Portugal in het onderzoek betrokken. Het onderzoek is uitgevoerd door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) in opdracht van ATR.

Belangrijkste doel van het onderzoek was om na te gaan hoe de proportionaliteit van wetgeving goed in beeld kan worden gebracht. Het onderzoek richtte zich op de Nederlandse implementatie van de Richtlijn Energieprestaties Gebouwen (EPBD) in vergelijking met de implementatie in enkele andere Europese landen. Om goed zicht op de proportionaliteit te krijgen moeten zowel de kosten als de baten in beeld worden gebracht. De kosten bestaan voor een belangrijk deel uit regeldrukkosten, i.c. de kosten van het naleven van wettelijke verplichtingen. De baten luiden vooral in termen van energiebesparing en vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Het onderzoek liet zien dat het absoluut meerwaarde heeft om regeldruk en mate van doelbereik in samenhang te bekijken. Een eenzijdige focus op kosten kan ertoe leiden dat niet wordt gekozen voor alternatieven met een groter maatschappelijk effect, omdat deze alternatieven duurder zijn. Andere belangrijke uitkomsten uit het onderzoek zijn:

1. Een label op basis van een huisbezoek door een energiedeskundige blijkt weinig toegevoegde waarde te hebben voor de investeringen in energiebesparende maatregelen vergeleken met het vereenvoudigde en digitaal verkrijgbare label dat tot 1 januari 2021 in Nederland werd gebruikt. Per 1 januari 2021 is alleen nog het nieuwe label verkrijgbaar waarvoor een energiedeskundige het betreffende gebouw moet bezoeken. Dit nieuwe label is ten minste 150 euro duurder dan het digitale label. Hierdoor zijn huiseigenaren meer dan 30 miljoen euro extra kwijt aan het energielabel. Voor alle woningen in Nederland kost dat in totaal 720 miljoen euro.

Gelet op het prijsverschil tussen beide soorten labels, is het afschaffen van het digitale label niet proportioneel.<sup>15</sup>

2. Nederland heeft in 2015 de eisen met betrekking tot de energieprestaties van gebouwen (EPC) aangescherpt. Deze aanscherping was strenger dan op grond van EPBD 2010 nodig was. In andere landen, bijvoorbeeld Duitsland, heeft deze “goldplating” niet plaatsgevonden. De extra kosten die het gevolg zijn van deze aanscherping, bedragen structureel een half miljard euro. De kosten per vermeden ton CO<sub>2</sub>-uitstoot komen daarmee op 1.000 euro. Dat is hoog vergeleken met andere manieren om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen. Het was waarschijnlijk efficiënter geweest als de 2,5 miljard euro was besteed aan energiebesparende maatregelen in bijvoorbeeld de bestaande woningvoorraad.

Bovenstaande bevindingen geven aan dat Nederland voor een niet-kostenoptimale implementatie van de Europese richtlijn heeft gekozen. De beslissingen daarover lijken genomen te zijn zonder goed beeld van de maatschappelijke baten en lasten.

### **Ervaringen in het sociaal domein: een te optimistische wetgever?**

In het voorgaande hebben wij al aangegeven dat de wetgever weinig aandacht besteedt aan de werkbaarheid van wetgeving. Dit kan inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van onze ervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein en het zorgdomein. Met ingang van 1 januari 2015 zijn diverse taken in dit domein overgeheveld naar gemeenten. Achterliggende gedachte daarbij was dat de gemeente beter in staat is om maatwerk te leveren voor mensen die op enigerlei wijze hulp, zorg of ondersteuning nodig hebben. Gemeenten zijn aan de slag gegaan met hun nieuwe taken. Dit hebben ze gedaan in een sterk veranderende context, met diverse majeure wetswijzigingen in het sociaal domein.<sup>16</sup> ATR en zijn rechtsvoorganger Actal hebben over deze wetten geadviseerd. Een analyse van deze adviezen, de uiteindelijke wetten, de (uitvoerings)praktijk en de nadien voorgenomen aanpassings- en reparatiewetgeving levert de volgende bevindingen op:

1. Het is vaak niet duidelijk wat de desbetreffende wetten precies moeten bewerkstelligen. Daardoor is ook moeilijk vast te stellen of de wettelijke verplichtingen wel passend en proportioneel zijn. Bovendien kan bij de evaluatie niet goed worden vastgesteld wanneer de doelstellingen zijn verwezenlijkt.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> De richtlijn verplicht dat energielabels moeten zijn gebaseerd op kWh/m<sup>2</sup> als meeteenheid. Het onderzoek van EIB stelt vast dat dit niet betekent dat een digitaal verkrijgbaar label niet meer is toegestaan. Het afschaffen daarvan is geen Europese verplichting maar een nationale ‘kop’ die tot extra regeldruk leidt.

<sup>16</sup> Voorbeelden zijn de introductie van een quotumheffing en diverse aanscherpingen van de inburgeringsplicht.

<sup>17</sup> Voorbeelden zijn de wijziging van de Participatiewet in het kader van het Breed Offensief en de vereenvoudiging van het Besluit Loonkostensubsidie (LKS).

2. De wetten scheppen niet altijd de juiste condities om effectief te zijn. Het keukentafelgesprek met de mensen die hulp nodig hebben, moest samen met het uitgangspunt van *één gezin en één plan* leiden tot een betere aanpak van de multiproblematiek. Mensen zouden niet iedere keer dezelfde informatie hoeven te verstrekken en hetzelfde verhaal hoeven te vertellen. Daarvoor is het nodig om informatie in één dossier te verwerken en te (her)gebruiken. De wet bood daar geen juridische basis voor, met als gevolg dat uitvoerders – mede uit angst voor boetes en negatieve media-aandacht – niet deden wat de wet hoopte te bewerkstelligen. Ruim vijf jaar later moet het wetsvoorstel *Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein* deze omissie herstellen.
3. De wetgever kiest vaak niet voor het minst belastende alternatief. Dit speelt vooral als de wet uitvoering geeft aan een regeer- of sociaal akkoord (zie ons Jaarverslag 2019). Zo koos de *Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten* (2015) voor een complex stelsel waarbij werkgevers de verloonde uren van mensen met een beperking moeten registreren. Vijf jaar later kiest het kabinet met het wetsvoorstel *Vereenvoudiging Wet banenafpraak* (2020) voor een opslag op de premie (zonder een urenregistratie), conform het advies van Actal uit 2013. Een ander voorbeeld is de in 2015 ingevoerde dubbele ziekmelding door bedrijven bij UWV en gemeenten voor zieke werknemers met een loonkostensubsidie (LKS). Met de wijziging van de *Participatiewet en Ziektewet* (Breed offensief, mei 2019) verdwijnt deze onnodige dubbele ziekmelding.
4. De wetgever is vaak te optimistisch over de gevolgen voor de regeldruk. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de nieuwe *Jeugdwet* en de wijziging van de *Wmo2015*. Het toenmalige kabinet berekende een structurele daling van de regeldruk van € 15,5 miljoen, ondanks eerdere waarschuwingen. De voortdurende klachten vanuit de Wmo-zorg en de jeugdzorg maken duidelijk dat het optimisme niet gerechtvaardigd was. De wetsvoorstellen die alsnog de reductie moeten bewerkstelligen, moeten nog bij de Tweede Kamer worden ingediend.<sup>18</sup>
5. De wetgever is ook te optimistisch over de werkbaarheid van wetgeving. De *Jeugdwet*, *Wmo2015* en *Participatiewet* moesten in 2016 volledig geïmplementeerd zijn. Dit bleek niet realistisch.<sup>19</sup> De implementatie vergde namelijk aanpassingen in werkprocessen, logistieke en administratieve processen, ict-systemen en in de kennis en vaardigheden van medewerkers. Ook de hierboven genoemde registratie van verloonde uren bleek voor bedrijven moeilijker dan van tevoren werd gedacht. Dit onderstreept het belang van een consequente uitvoering van MKB-toetsen, die meer inzicht kunnen geven in wat de wetswijzigingen betekenen voor de bedrijfsvoering en logistieke processen van bedrijven.

<sup>18</sup> Het betreft het wetsvoorstel ter verbetering van de beschikbaarheid van de zorg voor jeugdigen en de aanpak meervoudige problematiek sociaal domein.

<sup>19</sup> Zie in dit verband de adviezen van Actal over de *Jeugdwet* ([www.atr-regeldruk.nl/meer-bureaucratie-door-nieuwe-jeugdwet](http://www.atr-regeldruk.nl/meer-bureaucratie-door-nieuwe-jeugdwet)) en de *Participatiewet* ([www.atr-regeldruk.nl/participatiewet-is-mogelijk-met-minder-regeldruk-voor-werkgevers-en-werknemers](http://www.atr-regeldruk.nl/participatiewet-is-mogelijk-met-minder-regeldruk-voor-werkgevers-en-werknemers)).

6. Ten slotte overschat de wetgever ook het doenvermogen van burgers en professionals.<sup>20</sup> Zo blijven wetswijzigingen in het sociaal domein vaak beperkt tot institutionele veranderingen. Ze gaan over wie de uitvoering moet verzorgen, hoe uitvoerders (in de keten) invulling moeten geven aan de nieuwe taken, en hoe zij daar verantwoording over moeten afleggen. De wijzigingen doen dan niets aan de complexiteit van het instrumentarium waar de burger mee moet werken. Dit instrumentarium bestaat uit bijvoorbeeld het persoonsgebonden budget (pgb), verschillende re-integratie-instrumenten en de diverse toeslagen en vergoedingen. Het is juist de complexiteit van dit instrumentarium dat tot problemen leidt. Het is namelijk zelfs voor professionals heel ingewikkeld om te bepalen wie in welk geval waar recht op heeft.<sup>21</sup> Zeker mensen in een situatie met multiproblematiek haken dan af. Ons recente advies over het wetsvoorstel **Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen** brengt dit opnieuw onder de aandacht.<sup>22</sup>

Samengevat blijkt de wetgever in veel gevallen vaag over de doelen die hij nastreeft. Hij is te optimistisch over wat bedrijven, burgers en professionals aankunnen. En belangrijke omissies, waar in consultaties en toetsing voorafgaand aan invoering al op is gewezen, worden pas na 5 jaar weggenomen (door een nieuw kabinet). Het gevolg is dat degenen die met de wetgeving te maken krijgen, hun interne werkprocessen meerdere keren moeten aanpassen en dus meer regeldruk ondervinden dan nodig zou zijn geweest. Het kan zelfs hun vertrouwen in (de kwaliteit van) de wetgever ondermijnen. Een dossier waarvoor ATR waarschuwt dat die beoogde vereenvoudiging niet wordt gehaald, is de Omgevingswet. De waarschuwing betreft vooral (maar niet alleen) het functioneren van de integrale digitale infrastructuur (DSO) als noodzakelijke voorwaarde voor het succes van deze wet.

<sup>20</sup> De WRR onderscheidt naast het denkvermogen van mensen ook hun doenvermogen. Dit bestaat uit de niet-cognitieve vermogens van mensen om plannen te maken, deze uit te voeren en de uitvoering ook goed vol te houden, ondanks verleidingen en tegenslag. Zie WRR (2017) *Weten is nog geen doen*, Den Haag.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld de Actal-onderzoeken *Hoe de regeldruk te verlagen bij de aanvraag van sociale voorzieningen* (2016) ([www.atr-regeldruk.nl/lastenluwe-toegang-tot-sociaal-domein-heeft-meer-tijd-nodig](http://www.atr-regeldruk.nl/lastenluwe-toegang-tot-sociaal-domein-heeft-meer-tijd-nodig)) en *Regeldruk door Inkomenskoppelingen en Inkomensdrempels* (2014) ([www.actal.nl/maak-inkomensondersteuning-eenvoudiger](http://www.actal.nl/maak-inkomensondersteuning-eenvoudiger)).

<sup>22</sup> Zie [www.atr-regeldruk.nl/wet-verbetering-beschikbaarheid-zorg-voor-jeugdigen](http://www.atr-regeldruk.nl/wet-verbetering-beschikbaarheid-zorg-voor-jeugdigen).

# Advisering aan medeoverheden

ATR kan niet alleen adviseren over nationale regelgeving maar ook over regelgeving van regionale en lokale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten). Belangrijke randvoorwaarde hiervoor is dat deze adviezen volgens ons mandaat geen afbreuk mogen doen aan het uitvoeren van de kerntaak. Deze randvoorwaarde heeft ertoe geleid dat wij onze inzet voor medeoverheden beperken tot deelname aan de VNG Adviescommissie Gemeenterecht en het zogeheten Kloosterhoeveberaad. In beide gremia wijzen wij op mogelijkheden om bijvoorbeeld concept-modelverordeningen minder belastend te maken. Dat betekent dat alle gemeenten die zo'n modelverordening gebruiken, impliciet gebruik maken van de inzichten van ATR. Verder heeft ATR met een brief aan de VNG aandacht gevraagd voor (de regeldruk van) de decentrale implementatie van de Omgevingswet.<sup>23</sup>

# Advisering op verzoek van de Staten-Generaal

Ministeries worden geacht de adviezen van ATR door te geleiden naar beide Kamers der Staten-Generaal. Meestal zijn onze adviezen dan al openbaar. Dit geldt met name voor adviezen die wij al in de consultatiefase hebben uitgebracht. Als ze echter nog niet openbaar zijn (bijvoorbeeld omdat er geen openbare consultatie heeft plaatsgevonden), worden de adviezen openbaar als het ministerie de betreffende ontwerpregelgeving aan de Kamer zendt. ATR stuurt ook zelf zijn adviezen naar de Tweede Kamer. De meerderheid van de vaste Kamercommissies heeft aangegeven prijs te stellen op deze toezending. Kamerleden kunnen uiteraard ook vragen aan ATR stellen over of naar aanleiding van onze adviezen. Daarbij past wel de opmerking dat hier weinig gebruik van wordt gemaakt. Een aandachtspunt voor ons is om Kamerleden beter te informeren over de mogelijkheden in deze en over het feit dat regeldruk niet alleen van belang is voor de Vaste Kamercommissie EZK maar voor alle Kamercommissies waarin wetgeving wordt behandeld die gevolgen heeft voor bedrijven, burgers en professionals.

---

<sup>23</sup> Zie [www.atr-regeldruk.nl/decentrale-implementatie-omgevingswet](http://www.atr-regeldruk.nl/decentrale-implementatie-omgevingswet).



Leden van de Tweede Kamer kunnen ook zelf wetsvoorstellen maken. Zij kunnen aan ATR advies vragen over de regeldrukgevolgen van dergelijke initiatiefwetgeving. Dit gebeurt gemiddeld twee keer per jaar. Soms gaat het alleen om informatieve vragen. In andere gevallen vraagt het betreffende Kamerlid ook een formeel advies. In 2020 hebben wij twee keer een formeel advies uitgebracht over initiatiefwetgeving.<sup>24</sup>

Verder kunnen de leden van de Eerste en Tweede Kamer meer in algemene zin vragen voorleggen aan ATR. Die vragen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de werkwijze van ATR, op het gebruik van het Integraal Afwegingskader (IAK), of op de toekomst van het regeldrukbeleid in Nederland.

## Internationaal

ATR is lid van de netwerkorganisatie RegWatchEurope (RWE).<sup>25</sup> 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. De RSB heeft bijvoorbeeld zitting gehad in de begeleidingscommissie van het onderzoek naar het IAK. Verder onderhoudt RWE contacten met de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze denktank adviseert zijn lidstaten over onder andere het ‘betere regelgeving’-beleid. Het doet dit door middel van landenstudies en het verspreiden van goede voorbeelden.

<sup>24</sup> Het betrof de Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet i.v.m. het verplicht stellen van een vertrouwenspersoon en de Wet invoering minimum uurloon. Voor de adviezen van ATR, zie [www.atr-regeldruk.nl/voorstel-tot-wijziging-van-de-arbeidsomstandighedenwet-in-verband-met-het-verplicht-stellen-van-een-vertrouwenspersoon](http://www.atr-regeldruk.nl/voorstel-tot-wijziging-van-de-arbeidsomstandighedenwet-in-verband-met-het-verplicht-stellen-van-een-vertrouwenspersoon) resp. [www.atr-regeldruk.nl/wet-invoering-minimumuurloon](http://www.atr-regeldruk.nl/wet-invoering-minimumuurloon).

<sup>25</sup> Zie [www.regwatcheurope.eu](http://www.regwatcheurope.eu).

# Bijlage 1

## *Feiten en cijfers over advisering voorgenomen wetgeving*

In 2020 hebben wij 608 adviesaanvragen ontvangen. Volgens het mandaat moet ATR daar binnen vier weken advies over uitbrengen. 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 zo snel mogelijk – 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 toetsingskader.

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.

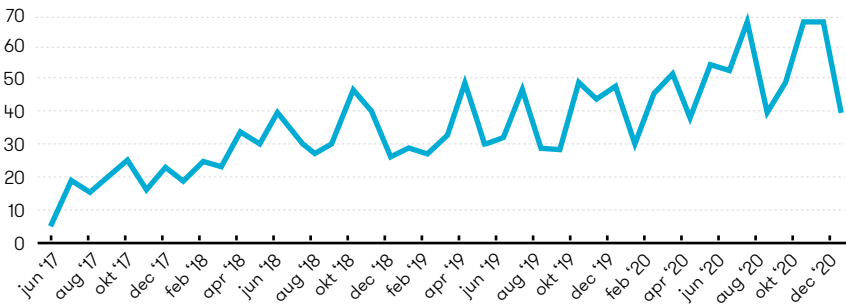
Wij benadrukken hierbij dat ATR geen oordeel uitspreekt over de politieke wenselijkheid van het beleid of de voorgestelde maatregel. De toetsing moet helpen de kwaliteit van regelgeving te verbeteren en richt zich op de kwaliteit van de onderbouwing van (de regeldrukgevolgen van) het voorstel. Het dictum drukt uit of en in hoeverre het voorgelegde dossier al geschikt is voor (politieke) besluitvorming.

Een jaarverslag richt zich in eerste instantie op wat er in het betreffende jaar is gedaan en gebeurd. In dit jaarverslag presenteren wij echter onze bevindingen vanaf het begin van de instelling van ATR. Dit biedt de mogelijkheid om ontwikkelingen op langere termijn te zien.

## 1 Ontvangen adviesaanvragen

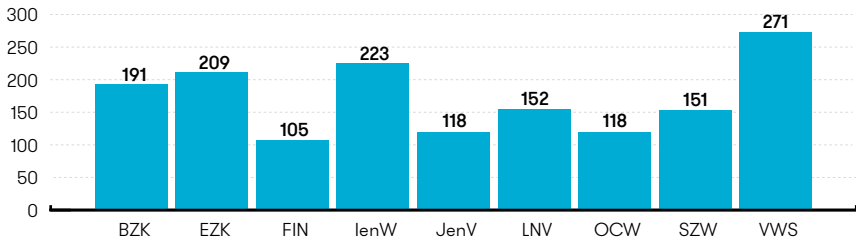
ATR heeft in de periode 1 juni 2017 tot en met 31 december 2020 1548 adviesaanvragen ontvangen. Hiervan kwamen er 1543 van ministeries en 5 vanuit de Tweede Kamer. Figuur 1.1 geeft de ontwikkeling in de tijd aan van het aantal dossiers dat aan ATR voor advies is voorgelegd. Duidelijk is dat het aantal adviesaanvragen tot en met oktober 2018 gestaag toenam. Daarna stabiliseerde het aantal zich op zo'n 35-40 per maand, met overigens grote fluctuaties rond dit gemiddelde. Vanaf februari 2020 is een stijging te zien, zij het dat de ontwikkeling grote fluctuaties vertoont. Deze stijging past bij de bevinding dat ATR in 2020.

**Figuur 1.1** Ontvangen adviesaanvragen per maand



Niet alle ministeries brengen even veel voorstellen voor nieuwe regelgeving voort. Figuur 1.2 laat zien dat ATR de meeste dossiers heeft ontvangen van VWS, gevolgd door IenW, EZK 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.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> 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 van de adviesaanvragen betreft alleen de dossiers die aan ATR zijn voorgelegd. Verder zijn de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie buiten beschouwing gelaten, omdat zij weinig regelgeving voortbrengen met verplichtingen voor Nederlandse ingezetenen.

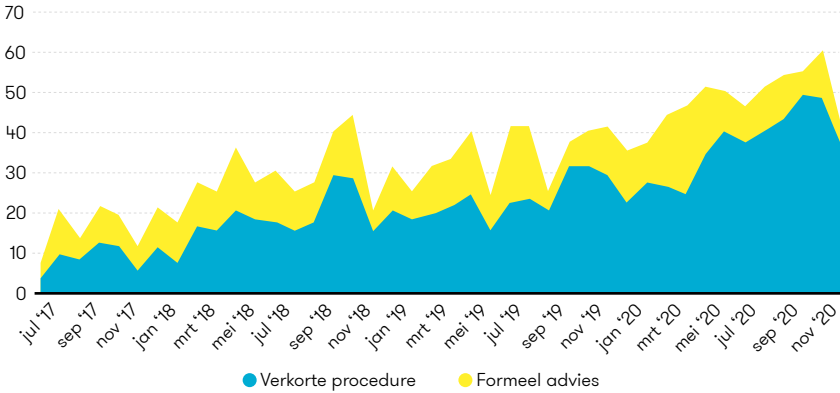
**Figuur 1.2** Ontvangen adviesaanvragen per ministerie, 2017-2020

Niet alle voorgenomen wetten en AMvB's hoeven voor advies aan ATR te worden gestuurd. Zo vallen bepaalde beleidsgebieden buiten de regeldrukaanpak. Dit geldt bijvoorbeeld voor het strafrecht. Het komt echter ook voor dat ontwerpregelgeving ten onrechte niet voor advies aan ATR wordt voorgelegd.

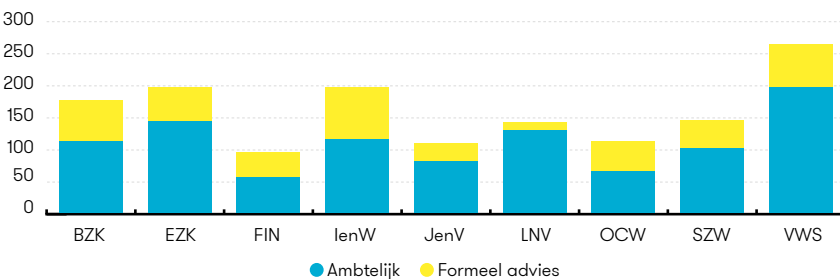
Dit komt doordat dossierhouders soms niet op de hoogte zijn welk soort wetgeving aan ATR moet worden gestuurd. ATR houdt niet structureel bij hoe vaak dit voorkomt, maar registreert wel als het onder onze aandacht komt als ontwerpregelgeving ten onrechte niet aan ons is voorgelegd.

## 2 Formele advisering en ambtelijke afhandeling

Van de 1543 adviesaanvragen die ATR tot en met 31 december 2020 had ontvangen, had het er op die datum 1461 behandeld. De overige 82 waren nog in behandeling. ATR heeft verschillende manieren voor het behandelen van adviesaanvragen. De eerste manier is het formele advies. ATR heeft in zijn bestaan 452 formele adviezen uitgebracht. Dat is 31% van de totale adviesaanvragen. Een formeel advies wordt verzonden naar de verantwoordelijke bewindspersoon (of in het geval van initiatiefwetgeving aan de Tweede Kamer). Een tweede manier om adviesaanvragen te behandelen is de zgn. verkorte procedure. Het college besluit dan om geen formeel advies uit te brengen maar om een adviesaanvraag ambtelijk af te handelen. Dat is in de afgelopen jaren in 992 gevallen (68%) gebeurd. In de resterende gevallen (minder dan 1%) achtte het college een formeel advies of ambtelijke afhandeling niet opportuun maar had het wel nog aandachtspunten voor de betreffende bewindspersoon, bijvoorbeeld over het gevolgde en verdere wetgevingstraject. Dit gebeurde met een brief.

**Figuur 1.3** Formele advisering en verkorte procedure, cumulatief per maand

Figuur 1.3 geeft het totaal aantal behandelde adviesaanvragen in de tijd, uitgesplitst naar wijze van behandeling. Figuur 1.4 geeft weer hoe die adviesaanvragen zijn verdeeld over de ministeries. De figuur maakt duidelijk dat adviesaanvragen van JenV en LNV relatief veel via de verkorte procedure zijn behandeld. Dit betekent dat deze ministeries relatief vaak ministeriële regelingen aan ATR hebben voorgelegd die naar verwachting van ATR geen substantiële gevolgen voor de regeldruk hadden. Overigens geldt hierbij wel dat de gevolgen voor de regeldruk in beeld moeten worden gebracht en dat deze worden bijgesteld op basis van de opmerkingen van (ambtelijk) ATR.

**Figuur 1.4** Formeel advies en verkorte procedure, 2017-2020, per ministerie

### 3 Kwaliteit van de dossiers: adviezen en hun dictum

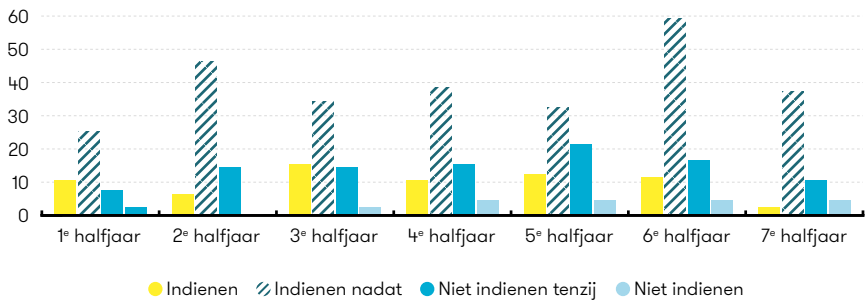
Wij voorzien onze adviezen van een dictum. Dit is een samenvatting van ons oordeel over (de kwaliteit van) de onderbouwing van de voorgelegde ontwerpregelgeving. Het drukt uit of het dossier vanuit regeldrukperspectief voldoende voldragen is voor besluitvorming.<sup>27</sup> Wij houden bij het toekennen van een dictum rekening met de ernst van de tekortkomingen.

Tabel 1.1 geeft weer hoe vaak wij de verschillende dicta in de periode juni 2017 tot en met december 2020 hebben toegekend (zie de kolom Totaal). De tabel laat zien dat het aandeel positieve adviezen fluctueert in de tijd. In 2017 was het 64%, in 2018 78%, in 2019 67% en in 2020 75%. Figuur 1.5 geeft aan hoe de verschillende dicta zich in de tijd (per half jaar) hebben ontwikkeld.

**Tabel 1.1** Aandeel adviezen naar dictum, als percentage van het totaal per jaar/periode<sup>28</sup>

	2017 (2 <sup>e</sup> helft)	2018	2019	2020	Totale periode
1. Indienen	27%	18%	16%	10%	15%
2. Indienen nadat	37%	60%	51%	65%	60%
3. Niet indienen tenzij	34%	21%	26%	19%	21%
4. Niet indienen	2%	2%	6%	5%	4%

**Figuur 1.5** Ontwikkeling dicta, per 6 maanden, absolute aantallen

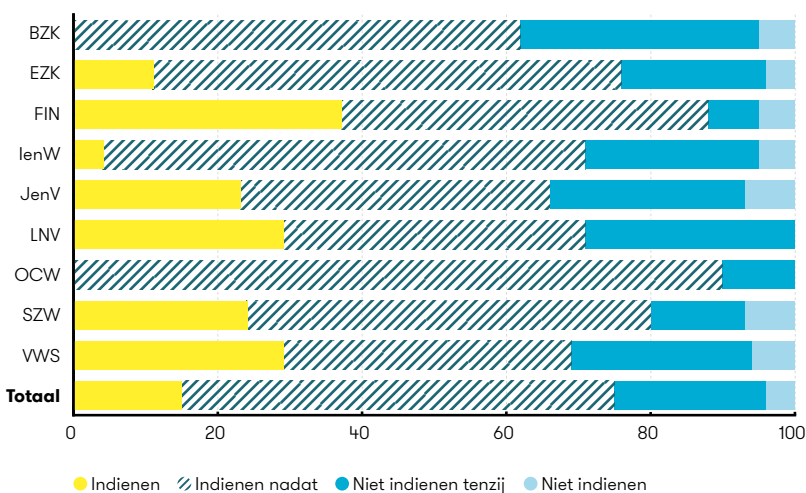


<sup>27</sup> De criteria die het college hanteert bij het vaststellen van een dictum, staan in Bijlage 2 bij dit jaarverslag.

<sup>28</sup> De percentages tellen mogelijk niet op tot 100 vanwege afrondingsverschillen.

Niet alle ministeries krijgen in dezelfde mate een positief of negatief advies. Figuur 1.6 laat zien hoeveel adviezen met welk dictum de ministeries hebben gekregen (als % van hun totaal). De ministeries EZK, FIN, OCW en SZW krijgen vaker dan gemiddeld een positief advies. Bij de andere ministeries springen vooral BZK (62%) en JenV (66%) in het oog.

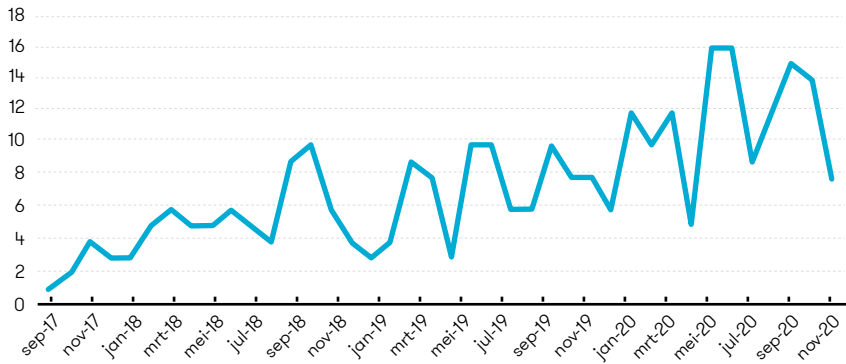
**Figuur 1.6** Verdeling dicta per ministerie, stand per 1-1-2021



#### 4 Betrokkenheid in pre-consultatiefase

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

Figuur 1.7 geeft aan hoe vaak ATR in de pre-consultatiefase is benaderd met een dossier. De figuur laat zien dat ook in 2020 ministeries ATR steeds meer hebben weten te vinden in deze vroege fase van het wetgevingsproces.

**Figuur 1.7** Aantal verzoeken in pre-consultatiefase, per maand

## 5 Doorlooptijd advisering

Volgens zijn mandaat heeft ATR in beginsel vier weken (28 kalenderdagen) om een ingediend dossier te behandelen. Hiervan kan worden afgeweken als de sluitingsdatum van de consultatiefase op een latere datum valt of als het voorgelegde dossier dermate complex is dat ATR meer tijd nodig heeft. In het eerste geval geldt de sluitingsdatum van de consultatiefase, in het tweede geval kan ATR de adviestertermijn met nog eens vier weken verlengen. Van deze laatste mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt. Gemiddeld blijft ATR (ruim) binnen de voorgeschreven adviestertermijn. Over de gehele periode van zijn bestaan heeft ATR ruim 97% van de behandelde adviesaanvragen binnen de maximale adviestertermijn afgehandeld.

## 6 Slot

De evaluatie van ATR in 2020 liet zien dat de samenwerking tussen ministeries en adviescollege goed verloopt. Ministeries benaderen ATR steeds vaker in de pre-consultatiefase. De werkafspraken tussen het college en de ministeries zijn ook goed uitgekristalliseerd. Dat wil overigens niet zeggen dat altijd alles goed gaat. Nog steeds komt het voor dat dossiers ten onrechte niet aan ATR worden voorgelegd. Het college blijft hier aandacht voor vragen bij de ministeries. Verder moet worden opgemerkt dat niet alle regeldruk even veel aandacht krijgt van het kabinet. Het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor het tegengaan van onnodige regeldruk voor bedrijven. Concreet betekent dit dat het ministerie intervenueert, bijvoorbeeld op basis van een negatief advies van ATR. Een soortgelijk mechanisme bestaat niet voor de regeldruk voor burgers en professionals. De verantwoordelijkheid voor de regeldruk voor burgers en professionals is binnen het kabinet niet eenduidig belegd. Een volgend kabinet kan deze weeffout in de governance van de regeldrukaanpak herstellen.



# Bijlage 2

## 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 (stand 1-2-2021).

De heer R.F.J. (Ruben) Spelier MSc.	<i>BZK, lenW, signalen bestaande regeldruk</i>
De heer mr. M.J.P.M. (Marcel) Kieviet	<i>SZW, VWS</i>
De heer drs. S.J.A. (Sjors) Hegger	<i>EZK</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 W.J.C. (Wilma) Speller-Boone	<i>JenV, BZK</i>
Mevrouw drs. I.M.J. (Isabelle) de Bruïne	<i>lenW, BZK, internationale aangelegenheden</i>
De heer A.A. (Ahmed) Moaty	<i>Beleidsondersteuning</i>
Mevrouw B. (Birgul) Samburkan	<i>Management- en beleidsondersteuning</i>
Mevrouw C. (Caroline) Doornbos	<i>Managementondersteuning</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

Dictum	Advies	Criteria
1	<b>Indienen</b> (geen aanpassing nodig)	Criteria (aan <u>alle</u> criteria moet zijn voldaan): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het voorstel bevat regeldruk.</li> <li>• Regelgeving is het meest geëigende instrument.</li> <li>• Er is onderzoek gedaan naar het minst belastende alternatief, zowel qua beleid, uitvoering als toezicht.</li> <li>• Er is voor het minst belastende alternatief gekozen <i>of</i> de keuze voor een ander werkbaar alternatief is afdoende toegelicht.</li> <li>• De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief goed in beeld gebracht.</li> </ul>
2	<b>Indienen, nadat ...</b> (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten licht worden aangepast)	Criteria om af te wijken van dictum 1 (één volstaat): <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet helemaal goed in beeld gebracht.</li> <li>• Er zijn één of meer kleinere tekortkomingen die moeten worden gerepareerd ten behoeve van de werkbaarheid.</li> </ul>
3	<b>Niet indienen, tenzij ...</b> (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten op onderdelen aanzienlijk worden verbeterd)	Criteria om af te wijken van dictum 2 (één volstaat): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is <i>wél</i> 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• Er zijn belangrijke aandachtspunten voor de werkbaarheid.</li> </ul>
4	<b>Niet indienen</b> (wetsvoorstel kent fundamentele bezwaren en/of de onderbouwing schiet ernstig tekort c.q. ontbreekt)	Criteria om af te wijken van dictum 3 (één volstaat): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is geen structureel probleem.</li> <li>• Regelgeving is niet het meest geëigende instrument.</li> <li>• 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.</li> <li>• De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet of nauwelijks (op handelingenniveau) in beeld gebracht.</li> </ul>





## **Colofon**

*Tekst en redactie*  
ATR, Den Haag

## **Concept en realisatie**

Things To Make And Do, Den Haag

## **Fotografie**

Fotobureau Sicco van Grieken, Zoetermeer

ATR  
Rijnstraat 50 (Hoftoren)  
2515 XP Den Haag  
Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**T** (070) 310 86 66

**E** [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
**I** [www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

© 2021 ATR, Den Haag