



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Werkprogramma

2024

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer over de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving.

Bij het schrijven van dit Werkprogramma 2024 ligt een concept-Instellingswet ATR voor behandeling in de Tweede Kamer om ATR een permanente status te geven. Het wetsvoorstel geeft invulling aan de al langer bestaande behoefte in het parlement aan een structureel kwalitatief goede advisering over de kosten en de werkbaarheid van nieuwe regelgeving. Met het instellen van het permanente ATR wordt ook het mandaat van het college uitgebreid. In aanvulling op de huidige taken krijgt ATR in de toekomst ook de opdracht te adviseren over de regeldrukgevolgen van voorstellen van de Europese Commissie. Verder krijgt ATR meer mogelijkheden om te adviseren over hoe bestaande regelgeving beter werkbaar en minder belastend kan worden gemaakt. Het afgelopen jaar hebben wij onze organisatie voorbereid en ingericht op het vervullen van deze nieuwe taken die we in 2024 daadwerkelijk gaan uitvoeren.



Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| <i>Toetsing en advisering voorgenomen wetgeving</i> | 3 |
| <i>Advisering voorstellen EC in het kader van de BNC-procedure</i> | 5 |
| <i>Advisering (onderzoek) bestaande regelgeving</i> | 5 |
| <i>Internationale samenwerking</i> | 7 |
| <i>Bijlage 1: Het toetsingskader</i> | 9 |
| <i>Bijlage 2: Organisatie</i> | 10 |
| <i>Bijlage 3: Advies en dictum</i> | 11 |



Toetsing en advisering voorgenomen wetgeving

De belangrijkste taak van ATR is het toetsen van en adviseren over de regeldrukgevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving. Dat betekent dat ATR toetst of een voorstel goed duidelijk maakt welk maatschappelijk doel het dient en hoe dat doel moet worden verwezenlijkt. Verder beoordeelt ATR of er mogelijk andere manieren zijn die dat doel tegen lagere kosten kunnen verwezenlijken. Bij het derde element van de ATR-toets beoordelen we of burgers, bedrijven en professionals de wettelijke verplichtingen waaraan ze moeten (gaan) voldoen in de dagelijkse praktijk goed kunnen waarmaken. Deze vraag gaat dus over de werkbaarheid van de voorgelegde wet- en regelgeving. De laatste toetsvraag is of de regeldrukgevolgen goed in beeld zijn gebracht. Alleen dan kan de wetgever immers beoordelen of die regeldrukgevolgen proportioneel zijn.

Naast werkbaar moet de regeldruk van wetgeving proportioneel zijn. Die proportionaliteit betreft de verhouding tussen het doel van de wetgeving en de kosten die de wetgeving met zich meebrengt. Het Nederlandse ‘betere regelgeving’-beleid richt zich van oudsher sterk op die (regeldruk)kostenkant. Voor een goed oordeel over de proportionaliteit van wetgeving moeten de kosten worden afgezet tegen de mate waarin de wetgeving het beoogde doel verwezenlijkt. Het komt echter voor dat (de toelichtingen bij) de wetsvoorstellen die voor advies aan ATR worden voorgelegd, niet duidelijk maken of en in hoeverre het voorstel daadwerkelijk een bijdrage zal leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Een bijkomend gevolg hiervan is dat het dan niet goed mogelijk is om die wetgeving te zijner tijd goed te evalueren.

Een belangrijke bevinding in ons Jaarverslag 2022 en in onze Voortgangsrapportage 2023 was dat de kwaliteit van de onderbouwing van wet- en regelgeving steeds verder afneemt.¹ Deze afname blijkt uit het feit dat ATR minder vaak een positief advies geeft.² Ondanks het feit dat er een *Handboek meting regeldruk* is en de regeldruk al geruime tijd in beeld moet worden gebracht, komen we vaak onvolkomenheden tegen in de berekening van de regeldruk.³ Daarom zal ATR in 2024 instructiemateriaal maken en toelichting en bijscholing geven over hoe regeldrukkosten moeten worden berekend. Het materiaal en de instructies worden in eerste instantie gemaakt voor beleidsmedewerkers van ministeries, zodat zij goede berekeningen van de regeldrukkosten kunnen maken. Daarnaast kan het voor politici, belangengroepen en andere geïnteresseerden een inkijk geven in het nut van ATR en het werk dat wij doen.

¹ www.atr-regeldruk.nl/publicaties/jaarverslagen en www.atr-regeldruk.nl/voortgangsrapportages.

² 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.

³ www.atr-regeldruk.nl/wathoe/meten-is-weten.

Ook het parlement speelt een belangrijke rol bij het voorkomen van onnodige regeldruk. Op 3 oktober 2023 heeft het college deelgenomen aan een technische briefing op verzoek van de vaste Kamercommissie VWS in de Tweede Kamer. Doel van de briefing was om de Kamerleden te informeren over ontwikkelingen met betrekking tot de regeldruk in de zorg. Daarbij kwam naar voren dat met name verplichtingen ten aanzien van bedrijfsvoering en governance als onnodig belastend worden ervaren, vooral als daarbij gebruik moet worden gemaakt van gegevens die niet direct uit het primaire proces voortkomen. Met het aantreden van een nieuwe Tweede Kamer eind 2023 lijkt het zinvol om dergelijke briefings ook aan andere vaste Kamercommissies (vkc) te geven en ze daardoor te informeren over het belang van regeldruk in de besluitvorming over wet- en regelgeving. Het college zal aan de nieuwe Kamer het voorstel doen om de briefings periodiek te houden, bijvoorbeeld naar aanleiding van onze jaarverslagen en voortgangsrapportages.

Monitoring opvolging adviezen

ATR brengt jaarlijks tientallen adviezen uit over voorgenomen wet- en regelgeving. Het werk van ATR is afgerond nadat een advies is uitgebracht. ATR houdt niet structureel bij of en in hoeverre ministeries opvolging geven aan onze adviezen. Uit de externe evaluatie van ATR (over de periode 2017-2021) kwam de aanbeveling dat wel te doen.⁴ Mede daarom heeft ATR in 2021 extern onderzoek laten doen naar de opvolging van de ATR-adviezen door departementen in de periode 2017-2020.⁵ Uit dat onderzoek bleek dat ruim 60% van de ATR-adviespunten geheel of gedeeltelijk wordt opgevolgd. Verder bleek dat 23% van de adviespunten niet wordt opgevolgd met daarbij een inhoudelijke motivering. Bij 9% van de adviespunten was niet vast te stellen of deze zijn opgevolgd.

In het verlengde van de ATR-evaluatie en het externe onderzoek heeft het college besloten zelf gericht te gaan monitoren hoe departementen omgaan met ATR-adviezen en adviespunten. Voornaamste doel is om een beeld te krijgen van de effectiviteit van de advisering én om informatie te krijgen over hoe de toetsing van en advisering over voorgenomen wet- en regelgeving verder kan verbeteren. In 2023 zijn de voorbereidingen getroffen om deze monitoring te kunnen uitvoeren. Vanaf 2024 zal ATR gericht analyseren hoe departementen omgaan met ATR-adviespunten. ATR zal in toekomstige jaarverslagen en publicaties rapporteren over de uitkomsten uit de monitoring. Ook gaat het de uitkomsten van de monitoring gebruiken in het contact met departementen.

⁴ www.atr-regeldruk.nl/evaluatie-atr-2017-2020.

⁵ www.atr-regeldruk.nl/onderzoek-opvolging-adviezen-atr-over-voorgenomen-regelgeving.



Advisering voorstellen EC in het kader van de BNC-procedure

Veel wetgeving in Nederland heeft een internationale oorsprong (EU, VN, WTO, etc.). ATR krijgt in de toekomst een rol bij het beoordelen van voorgenomen Europese regelgeving. Zo gaat ATR 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.⁶

In 2023 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 vormen onderdeel van het BNC-fiche, zodat het parlement meteen ook kennis kan nemen van het advies én van de kabinetsreactie daarop. Vooralsnog wijzen de adviezen van ATR er steeds 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 krijgt met de Instellingswet de bevoegdheid 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. Op basis van de onderzoeksresultaten brengt ATR advies uit. Rond de jaarwisseling heeft ATR twee onderzoeken afgerond.

- Onderzoek naar de Nederlandse implementatie van de Europese verordening (EU 2018/848) voor het produceren, bereiden, opslaan en verkopen van biologische producten (“bio-etikettering”). Aanleiding van het onderzoek was dat ATR signalen heeft ontvangen van ondernemers over onnodige en knellende regels omtrent de verplichtingen die zijn gekoppeld aan de certificering van niet-voorverpakte biologische producten. De resultaten van het onderzoek en het advies van ATR om de regeldruk te verminderen zonder dat de doelen van de verordening uit zicht raken.

⁶ 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.

- Onderzoek naar factoren die voor stakeholders relevant zijn voor het beoordelen van de proportionaliteit van de regeldruk die voortvloeit uit verantwoordingseisen. Die factoren zijn geïdentificeerd in 10 casussen. ATR gebruikt het onderzoek om meer inzicht te krijgen in de factoren die van belang zijn voor ervaren regeldruk en voor de werkbaarheid van verplichtingen. Het onderzoek wordt gebruikt om de toetsvraag met betrekking tot werkbaarheid verder te ontwikkelen.

In 2024 heeft ATR het voornemen om enkele onderzoeken te starten. Deze onderzoeken zullen worden vastgesteld als meer duidelijkheid bestaat over het regeerakkoord van het nieuwe kabinet. Wel kunnen al belangrijke maatschappelijke vraagstukken worden geïdentificeerd, waarbij regeldruk een belangrijke rol speelt. Onderstaande lijst vormt een groslijst, waar ATR in overleg met het kabinet en relevante maatschappelijke partijen een selectie uit zal maken voor zijn onderzoek in 2024:

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 verkent op welke wijze het een rol kan spelen hierbij. 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. *Internationale vergelijking AVG.*

ATR zit in een netwerk met Europese zusterorganisaties genaamd RegWatchEurope. In dit verband is afgesproken onderzoek te doen naar de wijze waarop de AVG is geïmplementeerd in de verschillende landen, en de problemen die burgers en bedrijven in de dagelijkse praktijk ervaren met deze implementatie.

3. *De last van het werkgeverschap.*

Vanuit het bedrijfsleven komen signalen dat het werkgeverschap te belastend is en werkgevers zoeken naar alternatieve vormen van samenwerking, waaronder een netwerk van zzp'ers of werken met flexibele arbeidsovereenkomsten. Dit doet de vraag rijzen of regeldruk het werkgeverschap niet onnodig onaantrekkelijk maakt. Dit onderzoek richt zich op mogelijkheden om die regeldruk te verminderen.

4. *Belemmeringen in de arbeidsmarkt.*

De arbeidsmarkt werkt op dit moment niet goed. Het instrumentarium dat wordt gebruikt om in te grijpen op die markt, is zo ingewikkeld geworden dat een algemene heroriëntatie nodig is. Het volstaat niet meer om losse onderdelen, bijvoorbeeld het reïntegratieinstrumentarium, afzonderlijk aan te passen. Dit onderzoek verkent denkrichtingen en oplossingsrichtingen die de (ervaren) werkbaarheid en (ervaren) regeldruk van de arbeidsmarkt kunnen verbeteren. Uitgangspunt van het onderzoek is een burger die (meer) wil gaan werken en die knelpunten die hij/zij daarbij tegenkomt.

5. *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.

6. **Verduurzaming energievoorziening grote bedrijven.**
Grote bedrijven hebben verschillende vestigingen. Zij zien daarom voordelen om op concernniveau invulling te geven aan de verplichting om energie te besparen in plaats van de huidige energiebesparingsplicht die uitgaat van het treffen van maatregelen per afzonderlijke bedrijfslocatie. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft aangegeven de concernaanpak toe te staan, zolang de maatregel zichzelf binnen 10 jaar terug zou verdienen. Dit is een forse lastenverzwaring ten opzichte van de wettelijke terugverdientermijn van 5 jaar. Dit onderzoek wil inzichtelijk maken hoe groot die verzwaring is en in welke mate zij energiebesparende maatregelen in de weg staat.
7. **Niet leuker, wel makkelijker: verbreden grondslag door minder fiscale regelingen.**
Fiscale regelingen geven een gericht voordeel aan bepaalde specifieke doelgroepen. Dit maakt het belastingstelsel complexer. De regelingen kunnen bovendien gepaard gaan met hoge regeldrukkosten. Dit onderzoek brengt in kaart bij welke regelingen dat geldt.



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 Vice-President Šefčovič 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 neemt in 2024 het voorzitterschap van RWE over van Zweden. Naast de reguliere interne bijeenkomst zal ATR als voorzitter ook inhoudelijke workshops en evenementen organiseren. Het voornemen is om in ieder geval een workshop te houden over de wijze waarop verschillende Lidstaten de General Data Protection Regulation (GDPR; de Algemene Verordening Gegevensbescherming, AVG) hebben geïmplementeerd. Een eerste quick scan van de implementatie en praktische toepassing in de RWE-landen zal in de eerste helft van 2024 onder leiding van ATR plaatsvinden. Het inhoudelijke onderwerp voor een tweede bijeenkomst wordt nog in overleg met de andere RWE-leden vastgesteld.

Verder omvat het voorzitterschap van RWE het onderhouden van contacten met de Europese Commissie. ATR zal namens RWE na de Europese verkiezingen in juni 2024 het belang van een goede regeldrukaanpak onder de aandacht brengen van de Europese Commissie en het Europese Parlement.

Aanvullend op de reguliere activiteiten van RWE zal ATR een aantal specifieke zwaartepunten in zijn voorzitterschap aanbrengen.

Het eerste zwaartepunt is de implementatie en ex post evaluatie van Europese regelgeving. RWE is goed gepositioneerd om nationale ervaringen met betrekking tot implementatie en evaluatie uit te wisselen. Het zal dit in de komende tijd vaker doen. De bevindingen zullen met experts en stakeholders worden besproken, zodat de geleerde lessen kunnen worden gedeeld.

Een tweede zwaartepunt is dat meer inzicht wordt verkregen in de interventiemogelijkheden om tijdens Europese onderhandelingen over een voorstel van de Europese Commissie. Het gaat daarbij om interventies door Lidstaten en/of belanghebbenden die onnodige of disproportionele regeldruk helpen te voorkomen. Om zicht te krijgen op de mogelijkheden zal RWE in 2024 een werkbezoek brengen aan relevante *counterparts* in Brussel.

RWE heeft zich in het verleden met name gericht op algemene onderwerpen die het *Better Regulation*-beleid van de Europese Commissie betreffen. Het derde zwaartepunt is dat RWE zich sterker richt op beleidsinhoudelijke thema's. Deze thema's zullen in 2024 worden geselecteerd, waarbij vooral hun relatie met de grote maatschappelijke transitie van belang is.



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 omkleeden.
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 een secretariaat dat bestaat uit de volgende personen.

| | |
|--------------------|---------------------|
| Isabelle de Bruïne | Kim Schuurman |
| Hafida Chouaibi | Peter Sevat |
| Henk Griffioen | Ruben Spelier |
| Sjors Hegger | Wilma Speller-Boone |
| Joram Hobo | Lies Spence |
| Marcel Kieviet | Jos Tonk |
| Ahmed Moaty | Arvid van der Waart |
| Marianne Ringma | Rudy van Zijp |
| Birgul Samburkan | |

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



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 | Indienen (geen aanpassing nodig) | Criteria (aan alle criteria moet zijn voldaan): <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 | Indienen, nadat ... (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten licht worden aangepast) | Criteria om af te wijken van dictum 1 (één criterium volstaat): <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 | Niet indienen, tenzij... (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten op onderdelen aanzienlijk worden verbeterd) | Criteria om af te wijken van dictum 2 (één criterium volstaat): <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 | Niet indienen (wetsvoorstel kent fundamentele bezwaren en/of de onderbouwing schiet ernstig tekort c.q. ontbreekt) | Criteria om af te wijken van dictum 3 (één criterium volstaat): <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 EZK over adviezen met een negatief dictum, zodat EZK kan bewerkstelligen dat deze wetsvoorstellen niet voor besluitvorming in aanmerking komen c.q. niet worden vastgesteld.



Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag
T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl