Adviescollege
toetsing regeldruk

Werkprogramma 2019

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert het kabinet en de Eerste en Tweede Kamer over de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving. ATR brengt zijn advies uit in een vroege fase van het wetgevingsproces.

Verder bekijkt ATR of bestaande regelgeving minder belastend kan worden gemaakt. Die regelgeving komt van de nationale overheid, van medeoverheden en van instanties die zijn belast met uitvoering en toezicht. ATR kiest zijn adviesonderwerpen na overleg met de betreffende ministeries en andere overheidsinstanties en met belangrijke maatschappelijke stakeholders.

Voor u ligt het werkprogramma 2019 van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Dit werkprogramma schetst de activiteiten en werkzaamheden voor ATR in 2019. Het merendeel van die werkzaamheden betreft het adviseren over en toetsen van voorgenomen regelgeving. In 2017 en 2018 heeft het college werkafspraken met de ministeries gemaakt over hoe deze kerntaak zo goed mogelijk te vervullen. Deze werkafspraken zijn in de loop van 2018 nagevolgd en aangescherpt. De afspraken bepalen dat ministeries al hun ontwerpregelgeving ter toetsing aan ATR voorleggen in een zo vroeg mogelijke fase van het wetgevingsproces. Het college beslist vervolgens over welke voorstellen het een formeel advies wil uitbrengen en welke voorstellen ambtelijk kunnen worden behandeld.

De uitdaging is om in 2019 de werkafspraken vvolledig en juist na te leven. Dit jaar wordt in die zin het eerste jaar waarin de nieuwe samenwerking tussen ministeries en ATR volgroeid moet blijken te zijn. Het college zal in 2019 periodiek verslag doen van zijn bevindingen bij de toetsing van voorgenomen regelgeving. Daarbij zal het ook aandacht besteden aan hoe de samenwerking met de ministeries verloopt. Ook zal de periodieke verslaglegging in beeld brengen of ATR zijn adviezen uitbrengt binnen de daarvoor in het Instellingsbesluit gestelde termijnen.
Het college wil in 2019 nadere invulling geven aan de overige taken die tot zijn mandaat behoren. Dat betreft de advisering over de regeldruk die het gevolg is van bestaande regelgeving. Die regelgeving kan van de nationale overheid zijn, maar ook van gemeenten en provincies. Verder omvat het de regelgeving die afkomstig is van organisaties die zijn belast met uitvoering en toezicht.

De keuze van de adviesonderwerpen zal o.a. worden gebaseerd op de signalen die ATR ontvangt van maatschappelijke organisaties en van individuele burgers, bedrijven en professionals. ATR heeft in 2018 reeds de banden met diverse maatschappelijke organisaties verstevigd. Daar zal het in 2019 mee verder gaan, zodat de organisaties bekend zijn met de expertise die ATR heeft, en de mogelijkheden die ATR biedt om te adviseren over onnodig belastende regelgeving.



Contents

- Kerntaak: advies en toets voorgenomen wetgeving 6
- Advisering over bestaande wetgeving 8
- Het toetsingskader 10
- Organisatie 11
- Advies en dictum 12
- Internationale samenwerking 13



Kerntaak: advies en toets voorgenomen wetgeving

In het eerste jaar van zijn bestaan heeft ATR een werkwijze ontwikkeld die recht doet aan zijn mandaat én bovendien aansluit bij de wens van ministeries om vaart te houden in het wetgevingsproces. De werkwijze houdt in dat ministeries hun ontwerpregelgeving ter toetsing aan ATR zenden. Dit betreft in principe alle voorgenomen regelgeving. Het college besluit vervolgens op basis van het ontvangen voorstel of het daar een formeel advies over wil uitbrengen. De andere optie is die van een verkorte procedure. Als het college besluit tot deze procedure, geeft ATR geen formeel advies aan de betreffende bewindspersoon, maar stuurt het op ambtelijk niveau (veelal per e-mail) eventuele opmerkingen aan het ministerie. Deze verkorte procedure heeft een maximale doorlooptijd van één kalenderweek, zodat het wetgevingsproces geen vertraging ondervindt.

Een aandachtspunt voor 2019 is de volledigheid en tijdigheid van de adviesaanvragen door ministeries. Een aanzienlijk deel van de voorgenomen regelgeving wordt nog niet ter toetsing aan ATR voorgelegd. Bovendien worden voorstellen niet altijd tijdig voorgelegd. Het verdient de voorkeur dat het college reeds vóór de (internet)consultatiefase kan beoordelen of een voorstel “advieswaardig” is, en dat het zijn advies ook vóór die fase uitbrengt. Maatschappelijke partijen kunnen dan tijdens de consultatiefase ook reageren op de verwachte gevolgen voor de regeldruk. Het college wil in 2019 graag samen met de ministeries bewerkstelligen dat de dossiers tijdig worden toegezonden, zodat het college zijn advies al vóór de consultatiefase kan uitbrengen.

Sinds zijn aantreden heeft het college een zwaar accent gelegd op de vraag of nieuwe regelgeving werkbaar is voor bedrijven, burgers en professionals. Dit accent komt tot uiting in de derde toetsvraag die het college hanteert bij het beoordelen van wetsvoorstellen op hun gevolgen voor de regeldruk. De aandacht voor werkbaarheid sluit aan bij het streven van het kabinet om beter oog te hebben voor o.a. het midden- en vooral kleinbedrijf dat de regelgeving moet naleven. In 2019 moet duidelijk worden

of en zo ja welke rol ATR zal spelen bij de zgn. MKB-toets. Deze toets moet ertoe bijdragen dat het standpunt van kleine ondernemingen beter wordt gehoord bij het vorm geven van regelgeving.

Naast de ex ante toetsing van voorgenomen wetgeving kan ATR op verzoek van de Tweede Kamer ook adviseren over amendementen en initiatiefwetsvoorstellen.

Verder wil het college in 2019 ook recht doen aan het feit dat veel regelgeving in Nederland een Europese oorsprong heeft. Het college heeft in overleg met de ministeries twee dossiers geselecteerd waarop vroege aandacht voor regeldruk gewenst is. Het betreft de herziening van de Europese Verordening betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA) en de hervorming van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). ATR zal op deze dossiers de verantwoordelijke ministeries (IenW respectievelijk LNV) met advies terzijde staan. ATR heeft in 2019 nog ruimte voor een derde 'Brussels' dossier. Dit dossier zal nog worden geselecteerd in nauwe samenspraak met de ministeries.

Advisering over bestaande wetgeving

Naast de kerntaak kan het college ook adviseren over hoe bestaande wetgeving minder belastend kan worden gemaakt. Het kan daarbij gaan om regelgeving van de Rijksoverheid, van medeoverheden (gemeenten, provincies, waterschappen) en van organisaties en instanties die belast zijn met uitvoering, toezicht en inspectie.

Het kabinet heeft op 15 juni 2018 zijn Programmabrief gepresenteerd, waarin het uiteen zet hoe het bestaande regeldruk merkbaar wil verminderen. Het kabinet is voornemens om daartoe een commissie in te stellen die wordt belast met het wegnemen van onnodige wettelijke verplichtingen in en het verbeteren van de werkbaarheid van nationale wet- en regelgeving. In de komende periode zal worden bezien op welke wijze ATR kan bijdragen aan het werk van deze commissie. Mogelijkheden in dit verband zijn dat ATR bouwstenen aandraagt ten behoeve van de commissie en/of dat ATR vanuit zijn onafhankelijke positie de door de commissie uitgevoerde analyses valideert. Het college zal in ieder geval in 2019 een advies uitbrengen over de regeldruk in het domein arbeidsmarkt en sociale zekerheid.

Het kabinet zet in de Programmabrief verder uiteen dat het de maatwerkaanpak zal voortzetten. De Programmabrief bevat bovendien een bijlage waarin de plannen van de ministeries staan om de regeldruk in hun wetgevingsdomein te verlichten. Het college constateert dat het kabinet daarbij geen kwantitatieve reductiedoelstelling meer hanteert. Het kabinet beoogt een merkbare vermindering van de regeldruk. Dit past goed bij de grotere aandacht voor de regeldruk die bedrijven, burgers en professionals ervaren. Het kabinet doet tegelijkertijd geen afstand van de kwantitatieve benadering. Het berekenen van de regeldruk op het niveau van de handelingen die mensen moeten verrichten om aan de regelgeving te voldoen, is namelijk een belangrijk hulpmiddel bij het opsporen en identificeren van onnodige c.q. onnodig belastende verplichtingen.

Onderdeel van de taakopdracht van ATR is het op verzoek adviseren van medeoverheden. In 2018 heeft ATR de gemeente Zaanstad een advies gestuurd over de algemene plaatselijke verordening (APV) en de parkeerverordening. Doel van het advies was om de bepalingen uit deze verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, op te nemen in één gemeentelijke omgevingsverordening. Zaanstad is één van de eerste gemeenten die met het oog op de transitie naar het nieuwe omgevingsrecht zijn bestaande regelgeving doorlicht op onnodig belastende verplichtingen. De adviezen van ATR over de Zaanse APV en parkeerverordening zijn ook naar de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gezonden, opdat zij als input kunnen dienen voor de relevante model-omgevingsverordeningen van de VNG die gemeenten kunnen gebruiken bij de implementatie van de Omgevingswet. Gemeenten kunnen de VNG-modellen en ATR-adviezen benutten bij de voorbereiding van hun (verplichte) gemeentelijke omgevingsplan. Dit past in het streven van ATR om zijn adviezen over gemeentelijke regelgeving een veel bredere werking te laten hebben dan alleen de gemeente die het direct betreft. ATR zal samen met de VNG bezien hoe de relevante modelverordeningen vorm krijgen en hoe de ATR-adviezen daarbij betrokken worden. ATR blijft daartoe participeren in de Commissie Gemeenterecht van de VNG.

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).

Organisatie

Het college van ATR bestaat uit Marijke van Hees, Eric Janse de Jonge en Remco van Lunteren. Het ondersteunende bureau bestaat uit 11 personen (11 fte).

ATR heeft een totale begroting van € 1,76 miljoen. Daarvan is € 1,13 miljoen bestemd voor het personeelsbudget en € 0,40 miljoen voor de materiële uitgaven. De resterende € 0,23 miljoen vormt de vrije ruimte die ATR heeft voor het uitvoeren van eigen onderzoek.

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)*: • 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)*: • 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)*: • 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)*: • 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.

Internationale samenwerking

Veel van de voor Nederland relevante wetgeving heeft een internationale oorsprong (EU, VN, WTO, etc.). ATR heeft ten aanzien van deze wetgeving een beperkte taak: het richt zich vooral op de speelruimte die Nederland zelf heeft om deze wetgeving te implementeren en om te zetten naar nationale wetgeving. Wel zal ATR in 2019 ministeries terzijde staan bij het bewerkstelligen hoe de regeldrukgevolgen van Europese regelgeving goed in beeld kunnen worden gebracht én kunnen worden beperkt.

ATR maakt deel uit van de netwerkorganisatie RegWatchEurope). Binnen dit netwerk wisselt het kennis en ervaring uit met de zusterorganisaties uit Duitsland, Noorwegen, Zweden, Finland, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. Bovendien overlegt RWE periodiek met de Regulatory Scrutiny Board (RSB) van de Europese Commissie. Dit overleg heeft tot doel om het Europese systeem gericht op betere regelgeving verder te versterken. De dialoog met RSB over de kwaliteit van wet- en regelgeving maakt duidelijk dat deze kwaliteit is gebaat bij een nauwe samenwerking met ministeries in een vroege fase van het wetgevingsproces. ATR zal in 2019 bezien of en in hoeverre het Europese systeem van 'impact assessments' waardevolle lessen biedt om de kwaliteit van Nederlandse regelgeving te verbeteren. Daarbij gaat het o.a. om de vraag welke elementen uit de zgn. 'tool kit' van de Europese Commissie voor het Nederlandse systeem van betere regelgeving toegevoegde waarde hebben.

Verder ontvangt ATR elk jaar diverse verzoeken om informatie over de ervaringen in Nederland met onafhankelijke toetsing. Die verzoeken komen van internationale organisaties, zoals de OESO, en van nationale overheden. Net als voorgaande jaren zal ATR deze verzoeken honoreren, als dit bijdraagt aan versterking van de onafhankelijke toetsing in andere Europese lidstaten.

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