Adviescollege
toetsing regeldruk

Werkprogramma 2020

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert sinds 1 juni 2017 het kabinet en (op verzoek) de Tweede en Eerste Kamer over de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving. ATR brengt zijn advies uit in een vroege fase van het wetgevingsproces.

Verder kan ATR bezien of bestaande regelgeving minder belastend kan worden gemaakt. ATR kan deze taak verrichten indien dit geen afbreuk doet aan het verrichten van de kerntaak. Het betreft regelgeving 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 2020 van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Dit werkprogramma schetst de activiteiten en werkzaamheden voor ATR in 2020. De kerntaak van het college is het adviseren over en toetsen van voorgenomen regelgeving. In de eerste twee jaar van zijn bestaan heeft het college werkafspraken met de ministeries gemaakt over hoe deze kerntaak zo goed mogelijk te vervullen. Deze werkafspraken zijn in de loop van 2019 aangescherpt met het oog op de proportionaliteit van de toetsing en op de hiervoor bij ATR beschikbare capaciteit. De verkorte procedure, waarbij het College beslist dat een voorstel ambtelijk kan worden behandeld, heeft zijn waarde bewezen.

Dit werkprogramma is opgesteld op het moment dat het college halverwege zijn termijn is. De bevindingen van de eerste twee jaar zijn vastgelegd in de voortgangsrapportage van augustus 2019. Het jaarverslag 2019 zal hierover meer in detail verslag doen. Het college constateert dat de werkstroom in de eerste twee jaar aanzienlijk is geweest. In twee jaar tijd heeft ATR bijna 800 adviesaanvragen behandeld. Deze werkstroom zal zich naar verwachting in 2020 voortzetten. Dit betekent dat 2020 vooral in het teken zal staan van de ex ante advisering over voorgenomen regelgeving. Maar net als in de voorafgaande jaren zal het college ook in 2020 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 wordt gebaseerd op het beeld van wat de belangrijkste maatschappelijke opgaven zijn. ATR is in 2019 al gestart met onderzoeken naar de regeldruk van het beleid ten aanzien van (1) klimaat en verduurzaming en (2) de spanning die bestaat tussen regeldruk en kwaliteit van zorg. Recent heeft het college in dit kader advies uitgebracht over de gespecifieerde toestemming die cliënten moeten geven voor het gebruik van hun persoonsgegevens. In 2020 zal ATR nog een beleidsdomein kiezen voor een derde adviestraject. Verder zal het college in 2020 de wettelijk verplichte evaluatie van zijn activiteiten laten verrichten. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met het ministerie van EZK als beleidsverantwoordelijk ministerie.



Inhoudsopgave

Kerntaak: advies en toets voorgenomen wetgeving 6

Advisering over bestaande wetgeving 7

Evaluatie van ATR 8

Verdere methodiekontwikkeling 9

Internationale samenwerking 10

Het toetsingskader 11

Organisatie 12

Advies en dictum 13



Kerntaak: advies en toets voorgenomen wetgeving

Voor het verrichten van zijn kerntaak heeft ATR in overleg met de ministeries een werkwijze ontwikkeld die recht doet aan het mandaat van ATR én aan de wens van ministeries om vaart te houden in het wetgevingsproces. Ministeries leggen hun ontwerpregelgeving ter toetsing aan ATR voor. Dit betreft in principe alle voorgenomen regelgeving, met uitzondering van nader gespecifieerde ministeriële regelingen. Het college besluit vervolgens of het een formeel advies wil geven over het ontvangen voorstel. Het college kan ook kiezen voor de verkorte procedure, waarbij het eventuele opmerkingen op ambtelijk niveau (veelal per email) aan het ministerie stuurt. Deze procedure heeft een maximale doorlooptijd van één kalenderweek.

Een blijvend aandachtspunt voor ministeries is de volledigheid en tijdigheid van hun adviesaanvragen. Niet alle ontwerpregelgeving wordt (op tijd) voor advies aan ATR voorgelegd. ATR gaat daarom in 2020 samen met ministeries bijeenkomsten organiseren om hen te informeren over de verplichting om advies te vragen en de daarbij te hanteren werkwijze. De expertise van ATR staat al ter beschikking van de ministeries in de vroege fase van het wetgevingsproces. Dit vergroot de mogelijkheid om adviespunten goed in de ontwerpregelgeving te verwerken.

Het college legt een zwaar accent op de vraag of nieuwe regelgeving werkbaar is voor bedrijven, burgers en professionals. Dit komt tot uiting in het toetskader dat het college hanteert bij het beoordelen van wetsvoorstellen op hun gevolgen voor de regeldruk. Zoals is aangegeven in de voortgangsrapportage van augustus 2019, is de aandacht voor de werkbaarheid van ontwerpregelgeving niet vanzelfsprekend. Niet in alle gevallen waarin dat opportuun is, wordt gebruik gemaakt van de MKB-toets. Hetzelfde geldt voor het equivalent daarvan voor burgers, de doenvermogentoets. Het college besteedt het komend jaar in zijn adviezen structureel aandacht aan de vraag of deze toetsen niet hadden moeten worden uitgevoerd bij de voorbereiding van de voorliggende ontwerpregelgeving.



Advisering over bestaande wetgeving

Het mandaat van ATR biedt de mogelijkheid om advies uit te brengen over hoe de regeldruk van bestaande wetgeving te verminderen. 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. De capaciteit van ATR vraagt daarbij om een gerichte aanpak.

De gerichte aanpak betekent dat ATR in 2020 ruimte wil creëren voor twee adviestrajecten die betrekking hebben op de regelgeving van het Rijk. Het eerste traject betreft de zorg. Het college bracht in het laatste kwartaal van 2019 een advies uit over de spanning tussen enerzijds de privacy van cliënten/patiënten en anderzijds de kwaliteit van de zorg. Met name de vereiste van gespecificeerde toestemming voor het gebruik van persoonsgegevens kan de kwaliteit van zorg bedreigen. In 2020 zal ATR vervolgonderzoek doen naar hoe een vermindering van de regeldruk in de zorg kan bijdragen aan de kwaliteit in deze sector. Het college zal in de loop van 2020 het onderwerp van dit vervolgonderzoek bepalen.

De gerichte inzet betekent verder dat de activiteiten van ATR met betrekking tot de regelgeving van medeoverheden zich in beginsel zal beperken tot deelname aan de Adviescommissie Gemeenterecht van de VNG. Een uitzondering op dit uitgangspunt kan worden gemaakt voor adviestrajecten die zeer relevant zijn voor grote groepen medeoverheden. Het is niet mogelijk voor ATR om provincies, gemeenten en waterschappen individueel bij te staan bij het verminderen of beperken van onnodige regeldruk.

Evaluatie van ATR

Het instellingsbesluit van ATR geeft aan dat ATR in zijn derde jaar zal worden geëvalueerd. Conform de Kaderwet Adviescolleges is ATR zelf verantwoordelijk voor deze evaluatie. Het college hecht er aan dat de evaluatie op onafhankelijke en transparante wijze plaatsvindt. EZK zal daarom nauw bij de evaluatie worden betrokken. Ook hebben EZK en ATR de volgende prestatie-indicatoren vastgesteld die in de evaluatie centraal zullen staan:

1. Volledigheid van de advisering
   Norm: meer dan 95% van de in aanmerking komende én aan ATR aangeboden regelgeving is door ATR behandeld
2. Tijdigheid van advisering
   Norm: meer dan 95% van de adviezen wordt tijdig uitgebracht
3. Proportionaliteit van de behandeling van adviesaanvragen
   Norm: meer dan 75% van de adviesaanvragen is proportioneel behandeld (conform de afspraken die het college daarover met de ministeries heeft gemaakt)
4. De ervaren kwaliteit van de werkwijze van ATR
   Norm: in meer dan 75% van de behandelde adviesaanvragen is de werkwijze van ATR inhoudelijk goed (geen feitelijke onjuistheden), procesmatig zorgvuldig en efficiënt
5. De bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van wetgevingsdossiers
   Dossiers met een zwakke ‘evidence base’ moeten worden bijgesteld óf niet voor politieke besluitvorming worden voorgelegd. Dit zal in beeld worden gebracht door te kijken naar wat er is gebeurd met adviezen van ATR die een dictum 3 of 4 hadden. Daarmee wordt een beeld verkregen van het functioneren van de ‘governance structuur’ voor het voorkómen en beperken van onnodige regeldruk.

De evaluatie is er op gericht om een oordeel te vormen of ATR zijn mandaat goed, effectief en efficiënt heeft uitgevoerd. Dat oordeel zal input vormen voor een besluit over de toekomst van ATR en de ex ante toetsing van regeldruk.

Verdere methodiekontwikkeling

De werkzaamheden van ATR hebben als doel om onnodige regeldruk te voorkomen of te verminderen. De werkbaarheid van regels speelt daarbij een belangrijke rol. Als regels niet (goed) werkbaar zijn, zullen ze niet (volledig) het beoogde effect hebben. De vraag is dan of de regels – en de regeldruk die ze genereren – wel passend en proportioneel zijn.

Nederland was één van de eerste landen met een gestructureerde aanpak van de regeldruk. Inmiddels hebben andere landen een inhaalslag gemaakt. De Regulatory Policy Outlook 2018 van de OECD laat zien dat Nederland door een aantal landen al voorbij is gestreefd. Deze landen brengen niet alleen de regeldrukkosten maar ook de baten van regelgeving in beeld. Een interessant voorbeeld in deze is de aanpak van de Europese Commissie en de rol die de Regulatory Scrutiny Board (RSB) daarbij vervult.

ATR wil in 2020 in nauwe samenwerking met EZK en andere betrokken ministeries verkennen wat Nederland op het terrein van effect-beoordelingen kan leren van de Europese Commissie en van de hierboven genoemde landen. Eén van de opties die zal worden bezien, is hoe de baten en de (regeldruk)kosten van ontwerpregelgeving op een structurele manier tegen elkaar kunnen worden afgezet. Daarbij vormt proportionaliteit een belangrijk principe: de tijd en moeite die het kost om de baten en kosten in beeld te krijgen, moet in verhouding staan tot de omvang ervan. Bezien zal worden of de verkenning aandacht kan besteden aan een criterium waarmee deze proportionaliteit kan worden bepaald.

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.

ATR gaat samen met IenW en LNV bezien hoe regeldruk voor drie dossiers in een vroeg stadium van het Europese wetgevingsproces aandacht kan krijgen. Dit gebeurt voor de Europese Verordening betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA), voor de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en voor de Europese Richtlijn voor Energieprestaties van Gebouwen (EPBD). Dit laatste onderzoek is al in 2019 gestart. Het wordt uitgevoerd in samenwerking met enkele Europese zusterorganisaties die ook deel uitmaken van de netwerkorganisatie RegWatchEurope (RWE). Binnen dit netwerk wisselen organisaties die een vergelijkbare taakopdracht hebben als ATR kennis en ervaring. De leden van RWE komen uit Duitsland, Noorwegen, Zweden, Finland, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk.
RWE overlegt 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 ontvangt 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 een aantal van deze verzoeken honoreren. Criterium daarvoor is of het bijdraagt aan versterking van de onafhankelijke toetsing in andere Europese lidstaten of aan de kennisontwikkeling van ATR zelf.

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 wordt bij het vervullen van zijn taakopdracht ondersteund door een team van professionals, bestaande uit 11 personen (11 fte). Deze professionals zijn elk verantwoordelijk voor de advisering van de ontwerpregelgeving van ten minste één ministerie. Verder heeft een aantal van hen ook specifieke expertise over beleidsdoorsnijdende zaken, zoals toezicht en ICT).

De verdeling van deze ministeries en de toedeling van andere werkzaamheden zijn het komend jaar als volgt:

drs. I.M.J. (Isabelle) de Bruïne	IenW, BZK, internationaal
mr. A.E.J.M. (Angelique) van Erp	JenV, Tweede Kamer
mr. M.J.P.M. (Marcel) Kieviet	SZW, VWS
A.A. (Ahmed) Moaty	Beleidsondersteuning
drs. J. (Marianne) Ringma	OCW, Medeoverheden, Toezicht
B. (Birgul) Samburkan	Management- en beleidsondersteuning
H. (Herman) Schippers	FIN, BZ, ICT
R.F.J. (Ruben) Spelier MSc.	IenW, BZK
drs. J.A.M.N. (Jos) Tonk	LNV
vacature	EZK
dr. R.W. (Rudy) van Zijp	Secretaris

ATR heeft een totale begroting van € 1,76 miljoen. Daarvan kan het € 245.000 vrij besteden voor onderzoek ten behoeve van adviestrajecten.

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.



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