



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Voortgangsrapportage september 2020

Overzicht van de uitvoering van de advisering over voorgenomen
regelgeving in de periode juni 2017 tot en met juni 2020

Den Haag, september 2020

Inhoud

1. Ontvangen dossiers	3
2. Formele advisering en ambtelijke afhandeling	4
3. Kwaliteit van de dossiers: adviezen en hun dictum	6
4. Doorlooptijd advisering.....	10
5. Betrokkenheid preconsultatiefase	10
6. Slot	11

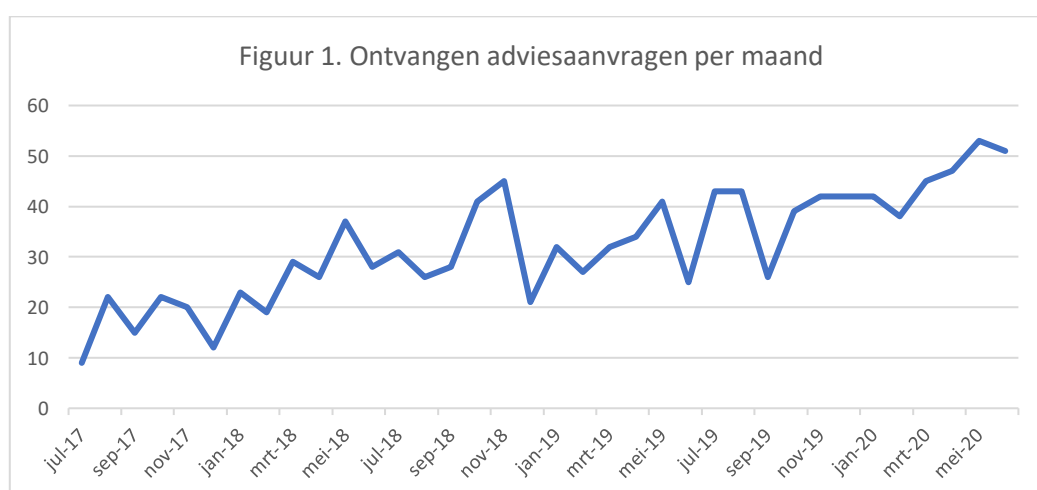
Voortgangsrapportage september 2020

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) is op 1 juni 2017 van start gegaan met de toetsing van alle formele wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) die gevolgen voor regeldruk hebben. Verder adviseert ATR over ministeriële regelingen indien deze substantiële gevolgen voor de regeldruk hebben.

ATR doet twee keer per jaar verslag van zijn activiteiten. Naast het Jaarverslag komt het halverwege het jaar uit met een voortgangsrapportage. Deze rapportage schetst de ontwikkelingen met betrekking tot de kerntaak van het college, de toetsing van voorgenomen regelgeving van het Rijk. De nu voorliggende rapportage schetst de bevindingen van ATR in de periode 1 juni 2017 tot en met 30 juni 2020. De rapportage doet dit zo veel mogelijk in kwantitatieve zin, door aan te geven hoeveel dossiers ATR voor advies heeft ontvangen, hoeveel dossiers ATR heeft behandeld (en op welke wijze) en wat de bevindingen daarbij waren. De rapportage geeft bovendien aan of ATR zijn werkzaamheden tijdig heeft verricht, aangezien ook dit één van de prestatie-indicatoren is die met het kabinet zijn afgesproken. Verder geeft de rapportage inzicht in de mate waarin ministeries ATR hebben betrokken in de zgn. preconsultatiefase, de fase voorafgaand aan de (internet)consultatie.

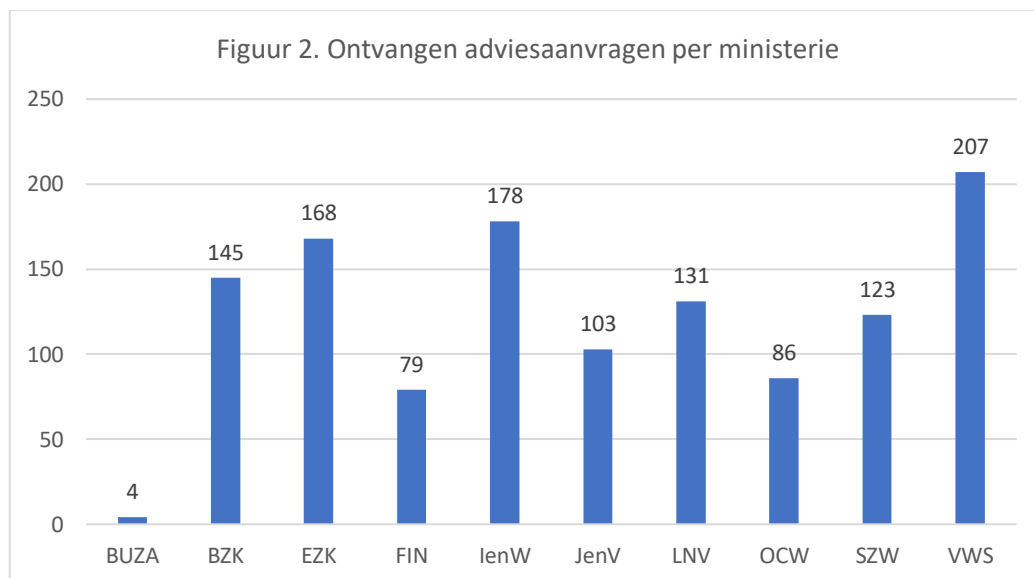
1. Ontvangen dossiers

ATR heeft in de onderzochte periode 1226 voorstellen voor wetgeving (hierna: dossiers) ontvangen: 1224 van de ministeries en 2 van leden van de Tweede Kamer. Figuur 1 geeft de ontwikkeling van deze dossiers in de tijd. Na een sterke initiële stijging in de periode juni 2017 tot en met juni 2018 is het aantal in de rest van 2018 en in 2019 enigszins gestabiliseerd. Gemiddeld ontving ATR in 2019 ruim 39 dossiers per maand (in 2018 was dit ruim 31). In de eerste helft van 2020 is dit verder gestegen naar gemiddeld 46 dossiers met maand, met in de maanden mei en juni zelfs meer dan 50 dossiers per maand.



Niet alle ministeries brengen even veel voorstellen voor nieuwe regelgeving voort. Figuur 2 laat zien dat ATR de meeste dossiers heeft ontvangen van VWS, gevolgd door

IenW, EZK en BZK.¹ Buitenlandse Zaken heeft zoals gebruikelijk weinig wetgeving die gevolgen voor de regeldruk (van ingezetenen) heeft en Defensie had geen dossiers met regeldrukgevolgen voor ingezetenen.



2. Formele advisering en ambtelijke afhandeling

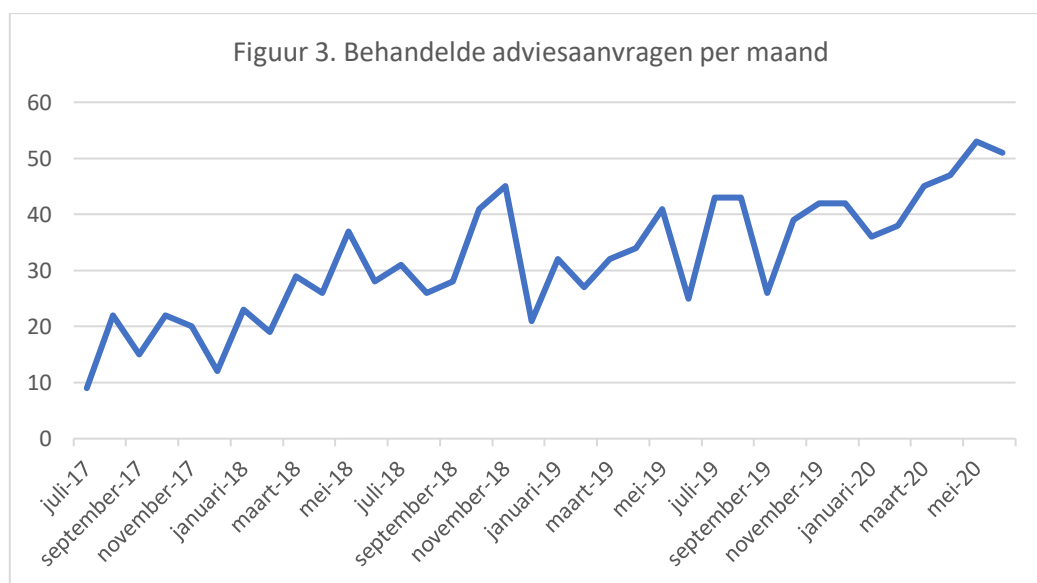
ATR heeft tussen 1 juni 2017 en 30 juni 2020 1150 van de 1226 ontvangen adviesaanvragen behandeld. De overige 76 dossiers betreffen (1) dossiers die wel zijn ingediend maar vervolgens zijn ingetrokken, en (2) dossiers die nog in behandeling zijn bij ATR (in de preconsultatiefase óf als onderhanden werk in de adviesfase).

De formele behandeling van adviesaanvragen kent verschillende vormen. De belangrijkste is het formele advies. Dit advies wordt verzonden naar de verantwoordelijke bewindspersoon (of in het geval van initiatiefwetgeving aan de Tweede Kamer). ATR heeft in 401 van de 1150 adviesaanvragen (35%) een dergelijk formeel advies uitgebracht. Conform het mandaat van ATR betreft het hier voorstellen van wetten en AMvB's met gevolgen voor de regeldruk, én voorstellen van ministeriële regelingen die naar verwachting *substantiële* gevolgen voor de regeldruk hebben.

De tweede vorm is de zgn. verkorte procedure door 'ambtelijke afhandeling'. Dit is een snellere procedure, waarmee het college aan de ambtelijke staf van ATR het mandaat geeft om de dossiers op ambtelijk niveau af te handelen. Dit gebeurt voor die dossiers die óf geen gevolgen voor de regeldruk hebben (in geval van formele wetten en AMvB's) óf geen substantiële gevolgen voor de regeldruk hebben (in geval van ministeriële regelingen). De ambtelijke afhandeling geschiedt binnen een week nadat ATR het dossier voor advies heeft ontvangen. Het college heeft in 738 gevallen (64%) gekozen voor de verkorte procedure.

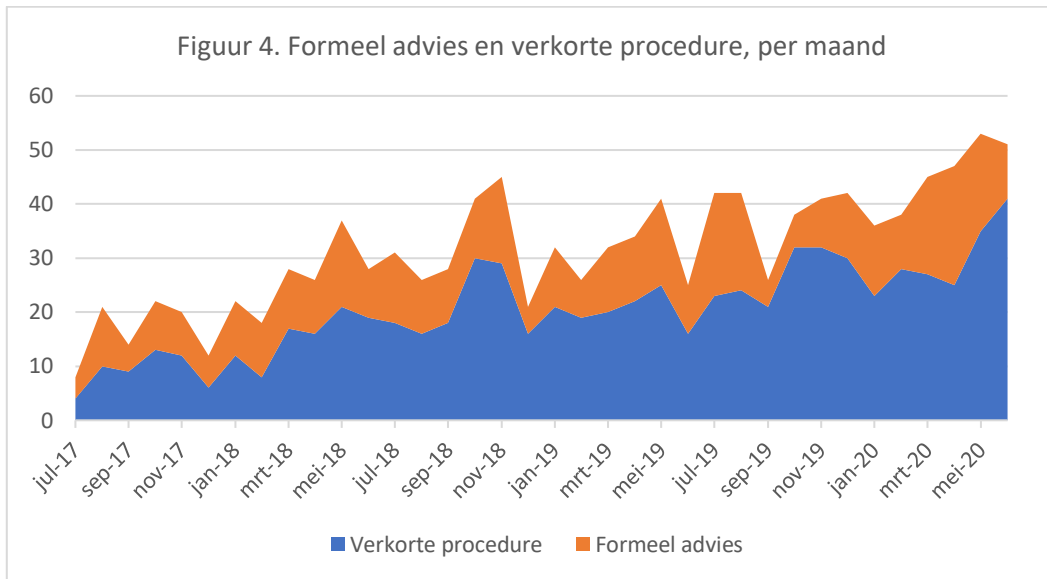
¹ Dit overzicht is niet geheel volledig. ATR heeft indicaties dat – zeker in de aanloopperiode – dossiers ten onrechte niet zijn voorgelegd aan ATR. Het is echter niet bekend om hoeveel dossiers het gaat. De analyse betreft alleen de dossiers die aan ATR zijn voorgelegd. Het aantal ontvangen adviesaanvragen telt in figuur 1 op tot 1224 i.p.v. 1226, omdat de adviesaanvragen vanuit de Tweede Kamer niet in de figuur zijn opgenomen.

De derde vorm van behandeling van dossiers is door middel van een brief. Het gaat daarbij om dossiers waarvoor het college een formeel advies of ambtelijke afhandeling niet opportuun acht maar wel nog aandachtspunten of overwegingen aan de betreffende bewindspersoon wil meegeven, bijvoorbeeld over het gevolgde en verdere wetgevingstraject. Dit is sinds het begin van ATR slechts negen keer gebeurd (1%). Er zijn verder nog twee dossiers die informeel zijn afgedaan. Het ene dossier had strikt genomen niet voor advies aan ATR hoeven te worden voorgelegd, omdat het één-op-één implementatie van Europese wetgeving betrof (zonder nationale beleidsvrijheid). Het andere dossier betrof wetgeving waarvan de gevolgen al in een ander advies aan de orde waren geweest.

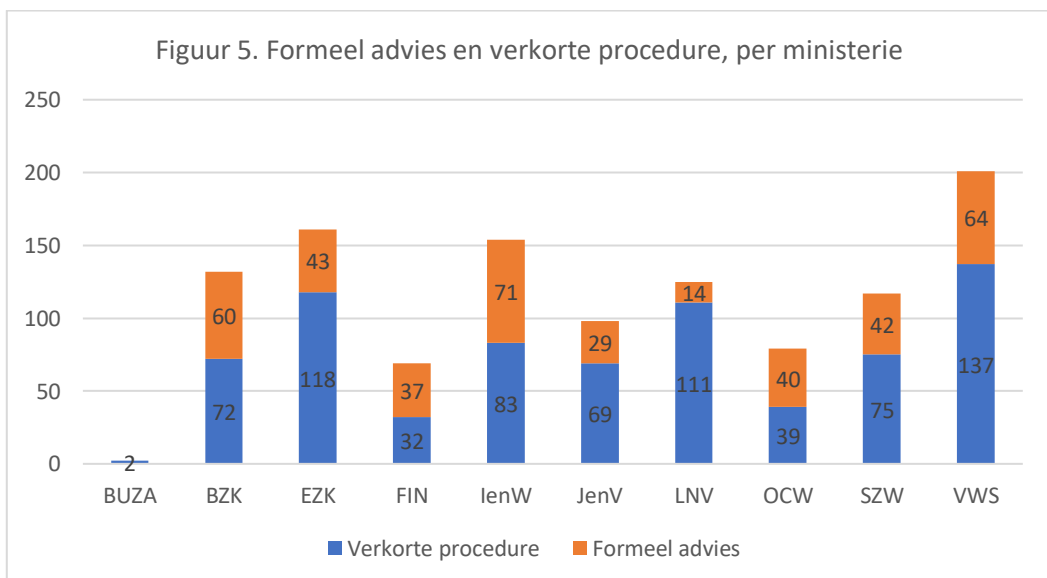


Figuur 3 laat zien dat de behandeling van dossiers tot dusverre eenzelfde ontwikkeling laat zien als die van de ontvangen dossiers: een geleidelijke toename in de tijd, met stabilisatie (en fluctuatie) sinds de zomer van 2018 en een verdere stijging in 2020. Het werken met de verkorte procedure van ambtelijke afhandeling heeft er voor gezorgd dat er geen 'stuwmeer' van nog te behandelen dossiers is ontstaan.

Figuur 4 geeft de ontwikkeling van het aantal uitgebrachte adviezen en ambtelijk behandelde adviesaanvragen in de tijd. Vooral deze laatste fluctueren sterk in de tijd.



Het aantal door ATR behandelde dossiers verschilt per ministerie. Dit is logisch, omdat ook het aantal ontvangen dossiers per ministerie varieert (zie Figuur 2). Ook nu is VWS de koploper, gevolgd door EZK, IenW en BZK. Figuur 5 laat ook zien dat niet alle ministeries in dezelfde mate formele adviezen krijgen. De ministeries VWS, EZK en JenV en vooral LNV hebben relatief veel dossiers ingediend die via de verkorte procedure konden worden afgedaan. Dit betekent dat de wetgeving van deze ministeries relatief vaak uit kleine ministeriële regelingen bestaat.



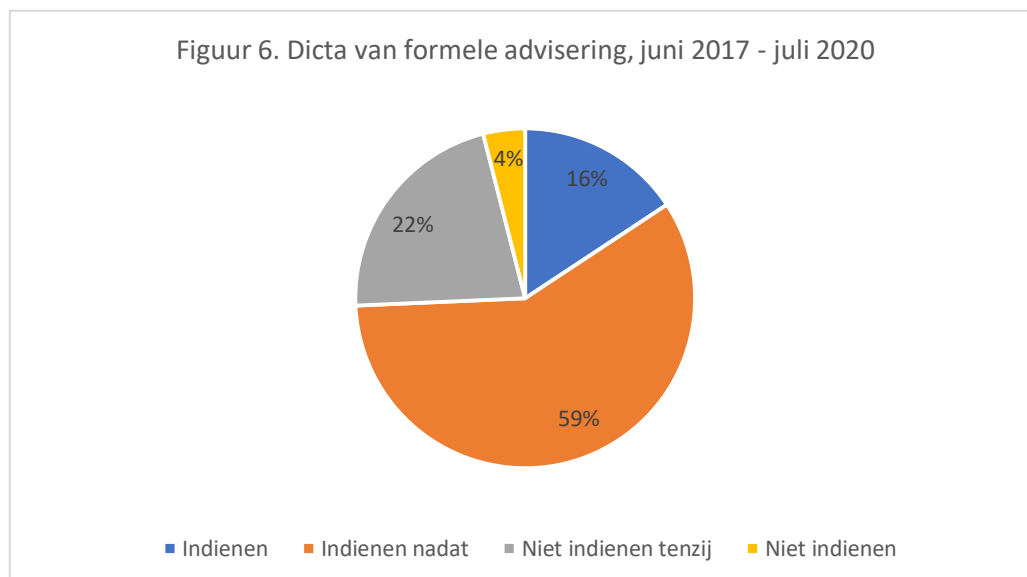
3. Kwaliteit van de dossiers: adviezen en hun dictum

ATR geeft aan zijn formele adviezen een dictum mee. Dit dictum drukt uit of het dossier vanuit regeldrukperspectief voldoende voldragen is voor besluitvorming. Onderstaand kader geeft de criteria voor de vier dicta die ATR hanteert. Daarbij past de kanttekening dat een adviespunt over bijvoorbeeld de onderbouwing van nut en

noodzaak niet automatisch leidt tot het dictum "Niet indienen". Het college houdt bij het toekennen van een dictum altijd rekening met de ernst van eventuele tekortkomingen. Een belangrijke afweging die telkens wordt gemaakt, is of het dictum proportioneel is ten opzichte van het voorliggende voorstel.

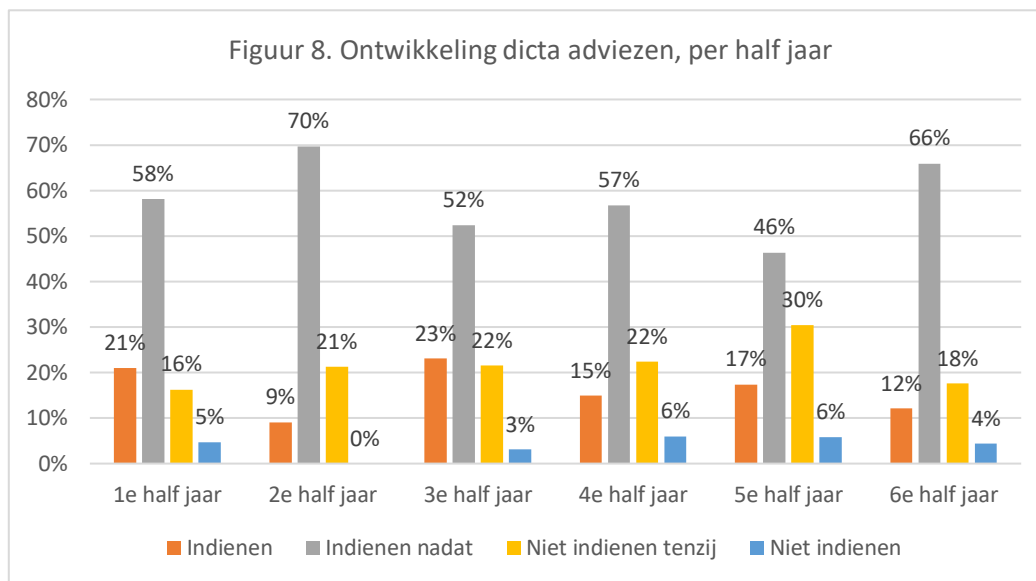
Criteria voor de dicta van ATR		
<i>Dictum</i>	<i>Advies</i>	<i>Criteria</i>
1	<i>Indienen</i> (geen aanpassing nodig)	<p><i>Criteria (aan alle criteria moet zijn voldaan):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Het voorstel bevat regeldruk. Regelgeving is het meest geëigende instrument. Er is onderzoek gedaan naar het minst belastende alternatief, zowel qua beleid, uitvoering als toezicht. Er is voor het minst belastende alternatief gekozen óf de keuze voor een ander alternatief is afdoende toegelicht. De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief goed in beeld gebracht.
2	<i>Indienen, nadat ...</i> (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten licht worden aangepast)	<p><i>Criteria om af te wijken van dictum 1 (één criterium volstaat):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet helemaal goed in beeld gebracht: er zijn één of meer kleinere tekortkomingen die moeten worden gerepareerd.
3	<i>Niet indienen, tenzij ...</i> (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten op onderdelen aanzienlijk worden verbeterd)	<p><i>Criteria om af te wijken van dictum 2 (één criterium volstaat):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Er is wél onderzoek gedaan naar minder belastende alternatieven in beleid, uitvoering en toezicht, maar er is niet gekozen voor het minst belastende alternatief, zonder dat dat afdoende is toegelicht. De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet goed in beeld gebracht: de berekeningen vertonen substantiële tekortkomingen, in de zin dat belangrijke doelgroepen of groepen van handelingen zijn niet meegenomen.
4	<i>Niet indienen</i> (wetsvoorstel kent fundamentele bezwaren en/of de onderbouwing schiet ernstig tekort c.q. ontbreekt)	<p><i>Criteria om af te wijken van dictum 3 (één criterium volstaat):</i></p> <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 (op handelingenniveau) in beeld gebracht.

Figuur 6 geeft aan hoe vaak ATR een advies met positief of negatief dictum heeft gegeven. 74% van de adviezen had dictum 1 of dictum 2.² Van de resterende 26% had 22%-punt dictum 3 en de overige 4%-punt dictum 4.



² De percentages in figuur 6 tellen op tot meer dan 100% vanwege afrondingsverschillen. Het percentage adviezen met dictum 1 is 15,7% en dat voor dictum 2 58,6%, samen 74,3%.

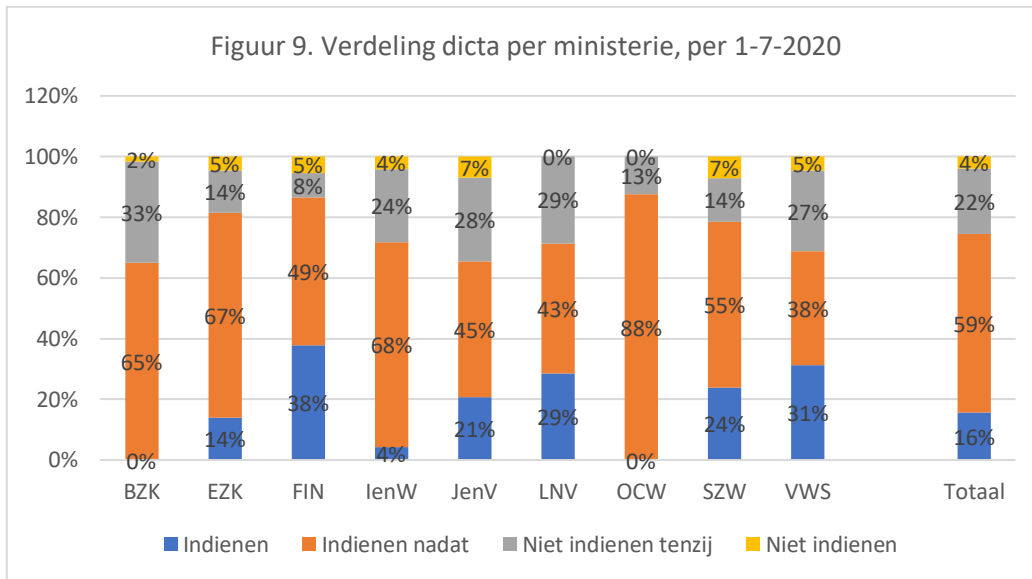
Het Jaarverslag 2019 van ATR vermeldt dat de kwaliteit van de beleidsonderbouwing van 2018 op 2019 is verslechterd. In 2018 was zo'n 77% van de adviezen van ATR positief, in 2019 was dit slechts 67%, oftewel een verslechtering van 10%-punten.³ In de eerste helft van 2020 lijkt deze ontwikkeling zich te hebben gekeerd. Van de 91 dossiers waarover ATR in deze periode een formeel advies heeft uitgebracht, kreeg 78% een positief advies en 22% een negatief advies. Dit cijferbeeld lijkt op dat van heel 2018. Het herstel komt met name door een forse toename van het aantal adviezen met dictum 2 en een navenante daling van het aantal adviezen met dictum 3. Het percentage dossiers waar ATR geen adviespunten over had (dictum 1), is in 2020 gedaald naar 12%.



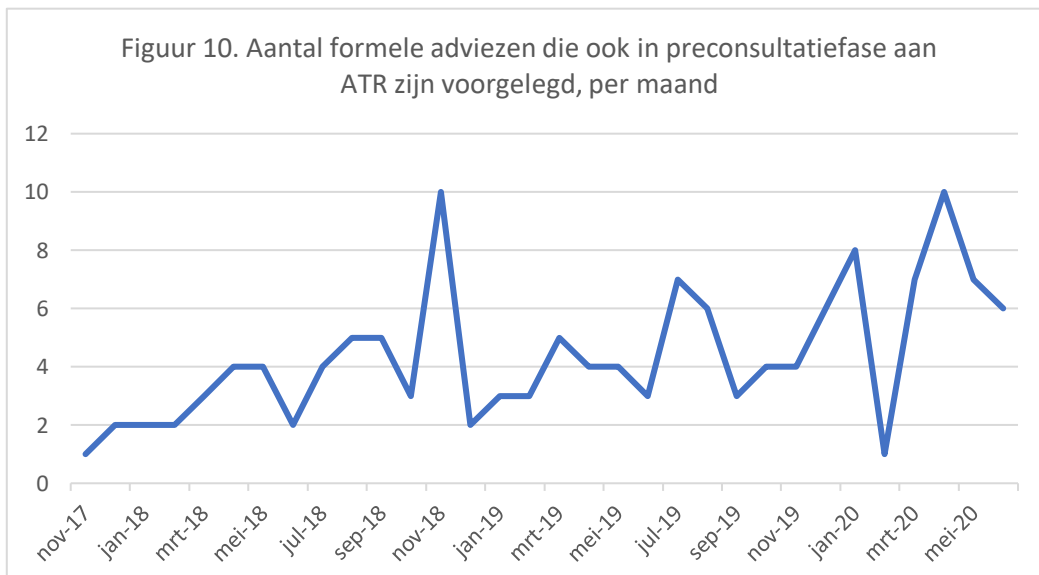
Figuur 9 geeft het beeld per ministerie (meetmoment 1-7-2020):

- EZK, FIN, OCW en SZW krijgen vaker dan gemiddeld een positief advies (dictum 1 + dictum 2). FIN valt in positieve zin op met een dictum 1 in 38% van de gevallen.
- BZK, IenW, JenV, LNV en VWS krijgen vaker dan gemiddeld een negatief advies (dictum 3 + dictum 4). BZK en JenV vallen met 35% in negatieve zin op.
- JenV en SZW krijgen met elk 7% het vaakst een advies met dictum 4, gevolgd door EZK, FIN en VWS met elk 5%.

³ De percentages voor 2018 en 2019 zijn goed vergelijkbaar, omdat ATR in beide jaren ongeveer evenveel formele adviezen heeft uitgebracht: 131 in 2018 en 136 in 2019.

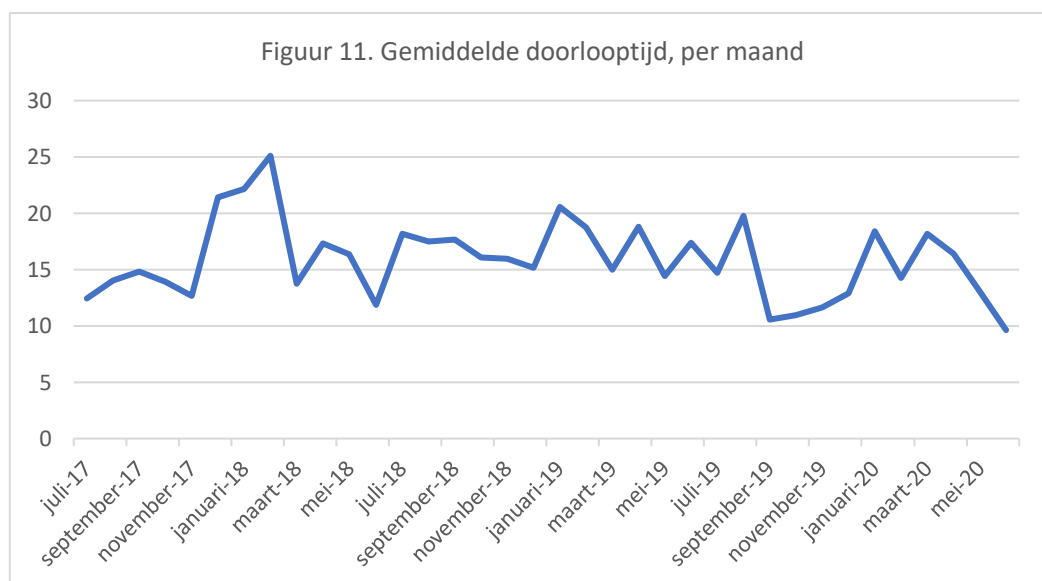


Figuur 10 geeft het aantal dossiers waarover ATR in een bepaalde maand heeft geadviseerd en die ook al in de preconsultatiefase aan het college waren voorgelegd. In 2018 zijn 46 van de 131 adviezen (35%) ook al in deze vroege fase aan ATR voorgelegd. Dat komt neer op gemiddeld 3,8 per maand. In 2019 waren dat er 52 van de 136 (38%), oftewel gemiddeld 4,3 per maand. En in de eerste helft van 2020 waren het er 39 van de 91 (43%), oftewel gemiddeld 6,5 per maand. Bij het percentage voor 2020 past overigens nog de kanttekening dat ATR in deze periode ook veel spoedwetgeving heeft behandeld die beoogde de gevolgen van de Covid19-pandemie te beperken. Het spoedeisende karakter van deze wetgeving impliceert dat er geen tijd was om deze aan ATR voor te leggen in een preconsultatiefase.



4. Doorlooptijd advisering

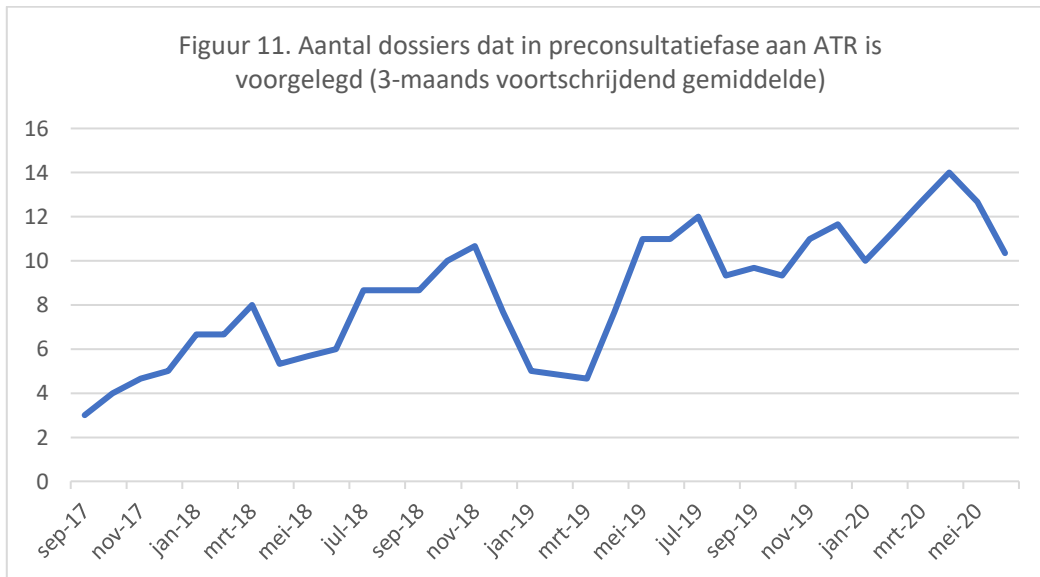
Volgens zijn mandaat heeft ATR in beginsel vier weken (28 kalenderdagen) de tijd om een ingediend dossier te behandelen. De adviestermijn is langer als (1) de consultatiefase op een latere datum sluit, (2) ATR met het betreffende ministerie andere afspraken heeft gemaakt, of (3) het voorgelegde dossier dermate complex is dat ATR meer tijd nodig heeft, in welk geval een verlenging met nog eens 4 weken mogelijk is. Figuur 11 geeft de gemiddelde doorlooptijd van dossiers. Deze varieert tussen de 10 en 25 kalenderdagen.



De gemiddelde doorlooptijd maakt echter niet duidelijk of ATR in individuele gevallen niet de adviestermijn overschrijdt. Daarvoor moet per adviesaanvraag worden bekeken of het advies tijdig is uitgebracht. Die analyse leert dat ATR in 1116 van de 1150 gevallen (ruim 97%) tijdig heeft geadviseerd. In de resterende 34 gevallen is het advies verzonden na verstrijken van de adviestermijn. Het percentage adviezen buiten de adviestermijn lag in de eerste helft van 2020 iets hoger dan in de daaraan voorafgaande 2½ jaar, te weten 3,4% versus 3,0%. Met de tijdige behandeling van 96,6% van de adviesaanvragen voldoet ATR nog steeds ruimschoots aan de norm van 95% die met het kabinet is afgesproken.

5. Betrokkenheid preconsultatiefase

Een belangrijke vernieuwing bij het instellen van ATR was de mogelijkheid voor ministeries om in een zeer vroege fase (de zgn. preconsultatiefase) bijstand en advies te vragen aan het College, zonder dat er al sprake was van formele toetsing. Het spreekt vanzelf dat deze vernieuwing enige tijd nodig heeft gehad om tot wasdom te komen. Dit blijkt ook uit de relatief gestage toename van het aantal dossiers dat maandelijks aan ATR werd voorgelegd in de preconsultatiefase. In de winter van 2018-2019 kwam hierin een terugval. Het aantal nam daarna weer toe tot gemiddeld zo'n 9-12 dossiers per maand. Deze stijging heeft zich voortgezet in begin 2020.



6. Slot

Drie jaar na de oprichting van ATR is de conclusie dat de samenwerking tussen ministeries en adviescollege goed verloopt. ATR wordt in toenemende mate in een vroege fase van het wetgevingsproces betrokken. De werkafspraken tussen ministeries en adviescollege werken goed, zo blijkt ook uit de recente evaluatie. ATR adviseert binnen de daarvoor gestelde adviestermijn. De bevindingen wijzen er verder op dat ministeries ATR steeds beter weten te vinden. Het aantal dossiers waarbij ATR in de preconsultatiefase wordt betrokken, neemt toe.

Het uiteindelijke doel van de advisering en toetsing door ATR is dat ministeries structureel aandacht besteden aan de regeldrukgevolgen van ontwerpregelgeving. Het Jaarverslag 2019 stelde vast dat de kwaliteit van de beleidsonderbouwing vanuit het perspectief van regeldruk in 2019 minder goed was dan in 2018. De conclusie van de voorliggende voortgangsrapportage is dat ministeries er in de eerste helft van 2020 in zijn geslaagd om deze negatieve tendens om te draaien: in 2019 had 67% van de formele adviezen een positief dictum, in de eerste helft van 2020 was dat 78%, vergelijkbaar met de 77% in 2018. Kanttekening daarbij is wel dat het percentage formele adviezen waarin ATR geen opmerkingen had (adviezen met dictum 1), verder is gedaald naar 12%. Dit geeft aan dat de onderbouwing van voorgenomen wetgeving vanuit het perspectief van regeldruk nog steeds niet op niveau is. De uitdaging voor ministeries is om het percentage adviezen met dictum 1 in de komende maanden substantieel te verhogen. Zij kunnen daartoe ATR in een vroege fase (vóór de internetconsultatie) betrekken.