

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
Mevrouw mr. drs. M.A.M. Adriaansens
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/bs/ATR2472/2023-U079

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 14 september 2023
Betreft Uitvoeringstoets Instellingswet ATR

Geachte mevrouw Adriaansens,

Op 1 september 2023 heeft u de *Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk* voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan het huidige Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Aanleiding voor deze toets zijn de wijzigingen die in het voorstel zijn aangebracht naar aanleiding van het advies van de Raad van State en de internetconsultatie over een eerdere versie van het wetsvoorstel.¹ Het wetsvoorstel regelt de instelling van een permanent adviescollege dat als kerntaak heeft het adviseren over de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving.²

Inhoud van het voorstel

Met het wetsvoorstel stelt het kabinet een permanent adviescollege in dat net als het huidige ATR als kerntaak heeft om voorgenomen regelgeving te toetsen op de gevolgen voor de regeldruk voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. De advisering betreft de regeldrukeffecten van voorgenomen wetsvoorstellen of algemene maatregelen van bestuur, ontwerp ministeriële regelingen die substantiële regeldrukeffecten hebben, en voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie waarover een BNC-fiche wordt opgesteld. Verder omvat de kerntaak (1) het op verzoek van de Tweede Kamer adviseren over de regeldrukeffecten van initiatiefwetgeving en amendementen van de Tweede Kamer, (2) het op verzoek van beide Kamers der Staten-Generaal adviseren over regeldrukeffecten in algemene zin, (3) het op verzoek van de betreffende minister adviseren over de regeldrukeffecten van ontwerp-beleidsvisies, en (4) het ondersteunen van de betreffende minister bij het in kaart brengen en analyseren van mogelijke regeldrukeffecten.

Verder krijgt het adviescollege de bevoegdheid om te adviseren over (1) de regeldrukeffecten van bestaande regelgeving naar aanleiding van signalen uit de samenleving, (2) de regeldrukeffecten van beleidsregels en overige regels ten behoeve van de handhaving en uitvoering (in samenspraak met de organisatie die deze regels heeft opgesteld), en

¹ De uitvoeringstoets over die versie heeft ATR aan u verzonden op 26 augustus 2022.

² Met dit wetsvoorstel geeft het kabinet invulling aan het voornemen in het Coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* om ATR te versterken. Het geeft ook opvolging aan de aangenomen moties Klaver/Ploumen (Kamerstukken II, 2021-2022, 28362, nr. 44) en Graus c.s. (Kamerstukken II 2021-2022, 35925 XIII, nr. 20). Het voornemen voor dit wetsvoorstel is aangekondigd in de brief over Versterking en opvolger Adviescollege toetsing regeldruk (Kamerstukken II 2021-2022, 29515, nr. 461).

(3) op verzoek van een gemeente, provincie of waterschap over de regeldrukeffecten van hun regelgeving.

Het college constateert dat met dit voorstel de huidige toetsing van voorgenomen regelgeving wordt voortgezet en uitgebreid.

Uitvoeringstoets

In deze uitvoeringstoets schetsen wij een beeld van de mate waarin ATR invulling en opvolging kan geven aan de taakopdracht zoals die is opgenomen in het wetsvoorstel. Wij richten ons daarbij op de inhoudelijke wijzigingen die zijn aangebracht in het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State en naar aanleiding van de inbreng uit de internetconsultatie. Verder bezien we de reactie van het kabinet op de aandachtspunten die wij in de eerste uitvoeringstoets hebben genoemd. Dit doen wij door de volgende vragen te adresseren:

- A. Welke organisaties zullen de ontwerpregelgeving uitvoeren?
- B. Is helder wat de opgedragen taak is?
- C. Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?
- D. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?

A. Welke organisaties zullen de ontwerpregelgeving uitvoeren?

De voorgelegde wet betreft het instellen van een permanent Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voornemen is dat het huidige tijdelijke adviescollege ATR wordt omgevormd tot een permanent college. Gelet op de expertise die voor de toetsing nodig is, is dit een keuze die ten goede komt aan de kwaliteit en continuïteit van de toetsing. Het college waardeert het vertrouwen dat het kabinet hiermee uitspreekt in het ATR.

B. Is helder wat de opgedragen taak is?

- *Zijn de uitvoerders voldoende en tijdig geïnformeerd over de aanleiding voor de taak, de aard en omvang van de taak en de handelingen, procedures, termijnen en doorlooptijden die in dat kader relevant zijn?*

Het college is periodiek geïnformeerd over de voornemens van het kabinet. Het voornemen is ook aan de orde geweest in de bestuurlijke overleggen die het college recent heeft gehad met de verantwoordelijke bewindspersonen van EZK en BZK. Zoals wij reeds meldde in de eerste uitvoeringstoets, neemt het kabinet met dit voorstel een belangrijk deel van de suggesties over die wij hebben gedaan in onze brief van 3 juni 2021 aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.³

In de uitvoeringstoets die wij op 26 augustus 2022 aan u hebben gestuurd, benoemen wij enkele punten die nadere aandacht verdienen. De nu voorliggende versie van het wetsvoorstel bevat een reactie op deze vijf aandachtspunten:

1. Aandacht voor verwachte mate van doelbereik: Kern van het wetsvoorstel is de voortzetting en uitbreiding van de toetsing van voorgenomen regelgeving. Het huidige ATR hanteert daarbij een toetskader dat bestaat uit vier vragen. Deze vragen zijn erop gericht om de wetgever die informatie te geven die nodig is om te kunnen beoordelen of de regeldruk van de voorgenomen regelgeving proportioneel is. Inzicht in de verwachte mate van regeldruk is daarvoor onontbeerlijk.

³ Zie www.atr-regeldruk.nl/versterken-aandacht-voor-gevolgen-wetgeving-in-nieuw-kabinet.

2. Aandacht voor kwaliteit onderbouwing werkbaarheid: Regelgeving is alleen effectief als de wettelijke verplichtingen in de praktijk werkbaar (naleefbaar) zijn. De praktijk leert dat het niet volstaat om alleen maar na te gaan óf een mkb-toets (voor ondernemers) of een doenvermogenstoets (voor burgers en professionals) is uitgevoerd. Om werkbaar te zijn in de dagelijkse praktijk moet de voorgenomen regelgeving recht doen aan de op- en aanmerkingen die uit die praktijk komen. De bevindingen uit de mkb-toets bieden het college belangrijke inzichten voor zijn toets van de werkbaarheid van voorgenomen regelgeving.
3. Werkbaarheid van voorgenomen Europese regelgeving: In de uitvoeringstoets die wij op 26 augustus 2022 aan u stuurden, deden wij de suggestie om het mogelijk te maken aandacht te vragen voor de werkbaarheid van het voorstel van de Europese Commissie. In uw reactie schrijft u dat het niet de bedoeling is dat de minister die het aangaat, opnieuw stakeholders raadpleegt. Dit moet immers door de Europese Commissie worden gedaan. Wij onderschrijven dit standpunt. Tegelijkertijd sluiten wij niet uit dat de Commissie dit in onvoldoende mate heeft gedaan. Het is dan vanuit regeldrukperspectief van belang dat Nederland bij de Commissie er op aandringt om de werkbaarheid van de voorgestelde maatregel alsnog dan wel beter te onderzoeken.
4. Complexiteit door samenloop verplichtingen in voorgenomen regelgeving: Het nieuwe college krijgt de bevoegdheid om de complexiteit en stapeling van bestaande regelgeving te onderzoeken. Dergelijk onderzoek valt buiten de scope van de toetsing van voorgenomen regelgeving. Het college hecht er echter aan om in voorkomende gevallen wel te wijzen op het risico van stapeling en complexiteit, vanuit de gedachte dat voorkomen beter is dan genezen.
5. Uitbreiding van het aantal uitzonderingen dat niet wordt getoetst: De toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel geeft aan dat wijzigingen in het burgerlijk procesrecht, het bestuursprocesrecht, strafrecht en strafvordering zijn vrijgesteld van een regeldruktoets. De reden hiervoor is dat eisen die worden gesteld aan informatie-uitwisseling in het procesrecht, volgens het Handboek meting regeldrukkosten geen regeldruktoets behoeven. Wij merken op dat met name wijzigingen in het burgerlijke procesrecht en bestuursprocesrecht tot ervaren regeldruk kunnen leiden.⁴ Het is een gemis als de vrijstelling van het procesrecht ertoe leidt dat dergelijke vormen van regeldruk buiten beeld blijven.

• **Is er voldoende draagvlak bij de uitvoerder? Is het werkbaar?**

Het college is van mening dat het wetsvoorstel werkbaar is in het licht van de inmiddels gegroeide praktijk. Het college constateert dat het voorliggende wetsvoorstel een aantal beperkingen aanbrengt in de taakopdracht van ATR. Het gevolg is een inperking van de reikwijdte van de regeldruktoets die ten koste kan gaan van de zeggingskracht van de adviezen van ATR voor de wetgever in een vroege fase van het wetgevingsproces.

⁴ De wijziging van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) naar aanleiding van het zgn. 'Varkens in Nood'-arrest kan ertoe leiden dat initiatiefnemers van projecten in de fysieke ruimte te maken krijgen met langere doorlooptijden en hogere plankosten (<https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-wet-algemene-bepalingen-bestuursrecht-naar-aanleiding-van-het-varkens-in-nood-arrest>).

- **Is er sprake van ketenregie op de uitvoering en wie voert die regie?**

De mate waarin het college in staat wordt gesteld om advies uit te brengen, hangt af van de mate waarin ministeries hun ontwerpregelgeving voor advies voorleggen aan het college. Daarbij constateert het college dat de coördinatie van het regeldrukbeleid voor bedrijven goed is vormgegeven. Deze coördinatie is belegd bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De samenwerking tussen EZK en ATR verloopt goed. Het college merkt op dat een soortgelijke 'governance' ontbreekt voor de regeldruk voor burgers en professionals. Dit brengt het risico met zich mee dat de regeldrukeffecten voor deze twee doelgroepen onvoldoende aandacht krijgen en de betreffende adviezen van ATR minder effectief zijn.

- **Worden er knelpunten voorzien? En welke oplossingsrichtingen?**

De vorige punten over zeggenschap en ketenregie kunnen een knelpunt vormen in de effectiviteit van het adviescollege. In de uitvoeringstoets van 26 augustus 2022 hebben wij aangegeven wat ATR zelf kan en zal doen om de effectiviteit van zijn adviezen te borgen. Verder hebben wij bij de vijf aandachtspunten aangegeven wat onze bedenkingen zijn.

- **Heeft de uitvoerder de ruimte om de taak zelf nader in te vullen en zo ja, hoe wordt voorzien dat daar invulling aan zal worden gegeven?**

Het college heeft in de afgelopen jaren voldoende ruimte gehad om zijn werkzaamheden goed uit te voeren. De Kaderwet adviescolleges biedt de minister mogelijkheden om te sturen. Het is volgens het college niet gebleken dat deze mogelijkheden tekort schieten. Het college is dan ook verheugd dat het nu voorliggende wetsvoorstel in lijn is gebracht met de Kaderwet adviescolleges. Dit vormt een goede waarborg voor de onafhankelijke positie van het college die nodig is voor het goed uitvoeren van de taakopdracht.

C. *Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?*

- **Is er voldoende capaciteit of vraagt de uitvoering verschuiving van prioriteiten of andere noodmaatregelen?**

Het Coalitieakkoord bevat een uitbreiding van het budget van ATR met € 1,8 miljoen. Deze uitbreiding is inmiddels opgenomen op de begroting van EZK. Met deze uitbreiding is er voldoende capaciteit om de taakopdracht goed uit te voeren zonder dat dit ten koste gaat van andere taken.

- **Is de informatievoorziening tussen ketenpartners toereikend en zo nee, welke aanpassingen zijn in welk stadium noodzakelijk?**

Zie het antwoord op de vraag over ketenregie.

- **Beschikt de organisatie over voldoende bevoegdheden?**

Zie het antwoord op de vraag over ketenregie.

- **Is de organisatie op het gebied van de ICT voldoende toegerust? Is voldoende helder wat de uitvoering van de automatisering vraagt en of dat in de mogelijkheden ligt?**

Bij de uitvoering kan gebruik worden gemaakt van de systemen die het huidige ATR al gebruikt. Eventuele uitbreidingen of aanpassingen van die systemen kunnen plaatsvinden binnen het beschikbare budget.

- **In hoeverre zijn de voor de uitvoering benodigde werkprocessen voorhanden?**

De werkprocessen van het adviescollege zijn voor wat betreft de advisering over voorgenomen nationale regelgeving in grote lijnen dezelfde als die van het huidige ATR. Voor wat betreft de werkprocessen met betrekking tot Europese voorstellen heeft ATR in de afgelopen tijd ervaring opgedaan en werkafspraken gemaakt met de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken en Klimaat.

De werkprocessen met betrekking tot de overige bevoegdheden zijn dezelfde als die van het huidige ATR.

- **Kijk ook naar de impact op personeel, communicatie en huisvesting**

De uitbreiding van taken van ATR leidt tot een uitbreiding van de personele capaciteit van het college en de ondersteunende staf, zoals beschreven in de MvT bij het wetsvoorstel. Dit kan binnen het beschikbare (extra) budget. Hetzelfde geldt voor de extra capaciteit die het college zal inzetten ten behoeve van communicatie over zijn bevindingen. Voor wat betreft de huisvesting zijn geen veranderingen voorzien.

D. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?

Voor de versterking van ATR is de begroting van EZK met € 1,8 miljoen verhoogd (conform Coalitieakkoord).

- **Waarop is de inschatting gebaseerd?**

De inschatting is gebaseerd op ervaringscijfers van het huidige ATR voor het behandelen van adviesaanvragen, op een analyse van het aantal te verwachten adviesaanvragen over voorstellen van de Europese Commissie waar een BNC-fiche voor wordt gemaakt, en op een berekening van de benodigde capaciteit voor versterking van de overige in de wet genoemde bevoegdheden.

- **Om welk type kosten gaat het? (directe/indirecte kosten?)**

De kosten betreffen de personeelskosten voor de eventuele uitbreiding van het college en voor die van het ondersteunende bureau. Verder omvatten ze de kosten van uitbreiding van het aantal werkplekken, communicatie en het op projectmatige basis inhuren van externe expertise.

- **Zijn het eenmalige of structurele kosten?**

Het betreft structurele kosten.

- **Ten laste van wie/welk budget komen de kosten? /Wie betaalt?**

Het budget van ATR staat op de begroting van het ministerie van EZK.

- **Welke zijn de financieringsvoorwaarden?**

Er zijn geen financieringsvoorwaarden.

- **Zijn de kosten proportioneel?**

De kosten staan in verhouding tot de kosten van het huidige ATR. De overhead van ATR valt binnen de bandbreedte van vergelijkbare publieke organisaties, zo komt uit benchmarkdata van Berenschot naar voren.⁵ In de evaluatie is ATR omschreven als een organisatie die met een kleine staf een forse productie draait.

Eindoordeel

In antwoord op uw verzoek van 1 september 2023 deelt het college u mede dat het *voorgedende* concept *Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk* voor het college uitvoerbaar is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,



M.A. van Hees
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris

⁵ <https://www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/evaluatie-atr-2017-2020>