

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Prof. dr. J.A. Bruijn
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

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

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

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

Onze referentie MvH/RvZ/cd/2021-U050

Uw referentie

Datum 3 juni 2021

Betreft Wetgeving en versterking Adviescollege toetsing regeldruk

Geachte Voorzitter,

Het nieuwe kabinet staat voor de opgave om de veerkracht van de Nederlandse economie en samenleving te vergroten en het herstel na de Coronapandemie te bevorderen. Deze opgave is niet eenvoudig. Verschillende parlementaire onderzoeken van het afgelopen jaar laten zien dat het in Nederland schort aan een integrale benadering van beleid, wetgeving en uitvoering. Dit is zorgelijk, want degelijke en uitvoerbare wetgeving is cruciaal voor het functioneren van de samenleving en het vertrouwen in de overheid.¹

Het demissionaire kabinet heeft in reactie op de onderzoeken verbeterplannen opgesteld. Het benoemt daarin het belang om bij de voorbereiding van nieuw beleid en regelgeving steeds goed te kijken naar de werking van regelgeving in de praktijk.² Wetgeving moet proportioneel, werkbaar en uitvoerbaar zijn. Zij moet een effectieve oplossing bieden voor het betreffende maatschappelijke vraagstuk, zonder onnodig hoge kosten voor de samenleving (*proportionaliteit*). Zij moet goed aansluiten bij hoe mensen hun leven en organisaties hun werkzaamheden hebben ingericht: de verplichtingen moeten 'doenbaar' zijn voor de mensen die ze moeten naleven (*werkbaarheid*). En zij moet ook uitvoerbaar zijn voor uitvoeringsorganisaties (*uitvoerbaarheid*). Bij de besluitvorming moet de wetgever goed zicht hebben op met name deze drie aspecten van wetgeving.

Op 29 april jl. heeft de Tweede Kamer de motie van de leden Klaver/Ploumen aangenomen.³ Met de motie spreekt de Kamer de wens uit om te investeren in een sterkere positie van uitvoeringsorganisaties. De motie noemt expliciet de Nationale Ombudsman, de Algemene Rekenkamer, de Autoriteit Persoonsgegevens en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Wij maken met deze brief graag van de gelegenheid gebruik om aan te geven hoe de versterking van ATR vorm kan krijgen. Dit kan naar onze mening langs drie lijnen:

- (1) de inhoud van de advisering,
- (2) de positionering en bevoegdheden van het college, en
- (3) de governance structuur waarbinnen het college zijn werk doet.

¹ Raad van State, 'Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit', 19 april 2021.

² Kamerbrief 'Kabinetsreactie rapport 'Ongekend onrecht', d.d. 15 januari 2021.

³ Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 44.

Hieronder werken wij deze drie onderdelen uit in concrete voorstellen. Wij baseren ons daarbij op onze ervaringen in de afgelopen jaren en op goede voorbeelden uit het buitenland.

1. Inhoud van advisering

Verbreden naar proportionaliteit en directe baten van wetgeving

ATR toetst of de regeldrukgevolgen van voorgenomen wetgeving goed in beeld zijn gebracht en of er mogelijk minder belastende alternatieven zijn. Het huidige mandaat van het college staat niet toe om ook de kwaliteit van de onderbouwing van andere gevolgen van voorgenomen wetgeving te beoordelen. Dit betekent dat in Nederland alleen de kwaliteit van de onderbouwing van de regeldrukkosten op onafhankelijke wijze wordt getoetst. Door deze eenzijdige nadruk op de kostenkant heeft de wetgever soms geen goed beeld van de proportionaliteit van de voorgestelde wetgeving. Noodzakelijk daarvoor is dat de baten van die wetgeving (de mate waarin het beoogde doel wordt bereikt) moeten worden afgezet tegen de kosten die burgers, bedrijven en professionals moeten maken om de wettelijke verplichtingen na te leven.⁴ Deze confrontatie geeft inzicht in de maatschappelijke meerwaarde van het voorstel, dat vervolgens kan worden gebruikt om het voorstel af te wegen tegen alternatieve maatregelen. Deze vergelijking biedt de wetgever informatie die nodig is voor goed afgewogen besluitvorming. In een nieuwe constellatie kan ATR voor belangrijke wetsvoorstellen toetsen of alle directe baten en directe kosten goed in beeld zijn gebracht en hoe de proportionaliteit van het betreffende voorstel zich verhoudt tot die van alternatieve maatregelen. Daarmee zou Nederland een belangrijke stap zetten in de richting van het systematischer in kaart brengen van alle gevolgen van wetgeving. Dat kan helpen om beter zicht te krijgen op de vraag of voorgenomen wetgeving wel proportioneel is.

Meer aandacht voor werkbaarheid

In ons Jaarverslag 2020 constateren wij dat de aandacht voor werkbaarheid bij de voorbereiding van wetgeving nog te wensen overlaat.⁵ Dit sluit aan bij de bevindingen van de parlementaire onderzoeken dat de menselijke maat regelmatig uit het oog is verloren. Ook maken deze onderzoeken duidelijk dat de gevolgen voor individuele burgers, bedrijven en professionals in de afgelopen jaren niet goed in beeld zijn gebracht. Dit bevestigt dat een meer structurele toetsing van de werkbaarheid van wetgeving noodzakelijk is. Die toetsing is mogelijk als bij elk wetsvoorstel door de betreffende ministeries expliciet wordt aangegeven hoe de verplichtingen uit het voorstel aansluiten bij de dagelijkse praktijk van burgers, bedrijven en professionals. Het kabinet beschikt hierbij over verschillende instrumenten, zoals de MKB-toets en de doenvermogenstoets. Deze instrumenten worden echter nog niet structureel toegepast. Onderdeel van de versterking van ATR kan zijn om in een vroege fase van het wetgevingsproces te toetsen of de instrumenten (op de juiste wijze) worden gebruikt. Dit past goed in de huidige werkwijze van het college.⁶

⁴ Bij de professionals gaat het om beroepsbeoefenaren in specifieke sectoren zoals de zorg (medisch personeel), het onderwijs (onderwijzend personeel) en de veiligheid (politie).

⁵ Zie www.atr-regeldruk.nl/atr-jaarverslag-2020/

⁶ De advisering van ATR vindt plaats in de consultatiefase van het wetgevingsproces. Bij de evaluatie van ATR gaven ministeries aan dat ze deze vroegtijdige advisering op prijs stellen, omdat ze dan nog de mogelijkheid hebben om veranderingen in hun voorstellen aan te brengen en adviespunten over te nemen. Zie www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/evaluatie-atr-2017-2020 , p. 26.

Voorkomen en verminderen van complexiteit

De Tijdelijke Commissie Uitvoering (TCU) constateert in haar rapport dat wetgeving vaak 'verkokerd' tot stand komt. Dit is ook de ervaring van ATR in de afgelopen jaren. Burgers en bedrijven vinden wetgeving vaak complex, omdat voor hen niet duidelijk is hoe rechten en verplichtingen uit de ene wet zich verhouden tot die uit een andere wet. Bovendien maakt de stapeling van verplichtingen naleving ingewikkeld. Bezien vanuit het perspectief van een specifiek wetsvoorstel zijn de verplichtingen vaak wel te rechtvaardigen, maar de samenloop ervan met al bestaande verplichtingen maakt dat het voor burgers en bedrijven 'niet meer te doen' is. In een nieuwe constellatie kan ATR toetsen of er voldoende aandacht voor die samenloop is geweest en of daardoor de toename van de complexiteit voor burgers, bedrijven en professionals wordt voorkomen (of verminderd). Deze toetsing zou in eerste instantie kunnen plaatsvinden op een aantal politiek bepaalde maatschappelijke terreinen (zoals bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening).⁷

2. Positionering en bevoegdheden

Versterken toetsing gevolgen Europese wetgeving voor Nederland

Veel van de wet- en regelgeving in Nederland heeft een Europese oorsprong.⁸ De komende jaren zal Europese regelgeving met het oog op o.a. de klimaatuitdagingen toenemen, juist ook om te voorkomen dat lidstaten elkaar beconcurreren en de klimaatdoelstellingen daardoor niet worden gehaald. Het is van belang dat deze Europese regelgeving goed aansluit op de Nederlandse context. Verschillende lidstaten hebben een werkwijze ontwikkeld die hen vroegtijdig inzicht geeft in de gevolgen van voorgenomen Europese wetgeving voor hun burgers en bedrijven. Zo voert Duitsland zelf nationale, integrale effectbeoordelingen uit op belangrijke Commissievoorstellen. Het gebruikt deze in de onderhandelingen in de Europese Raad. De Duitse zusterorganisatie van ATR, de Nationaler Normenkontrollrat (NKR), toetst de kwaliteit van de nationale effectbeoordelingen van ingrijpende Europese voorstellen.

Wij stellen vast dat Nederland niet een vergelijkbare procedure kent om de gevolgen van belangrijke Europese voorstellen voor de Nederlandse samenleving en economie integraal in beeld te brengen en te gebruiken voor de Nederlandse inzet in de EU-beleidsvorming. Gelet op het grote en toenemende belang van Europese wetgeving voor ons land lijkt een dergelijke procedure voor belangrijke Commissievoorstellen met substantiële gevolgen wel zinvol. ATR kan daaraan bijdragen door aan de hand van de effectbeoordelingen de proportionaliteit en werkbaarheid van die voorstellen te toetsen.

Transparantie opvolging adviezen

In de huidige situatie kunnen wetsvoorstellen waarvan het college de onderbouwing onvoldoende acht, toch hun weg vinden naar de Ministerraad en het parlement. De beslissing over het doorgeleiden van wetsvoorstellen is een politieke beslissing en dus niet aan het college. Het college is van mening dat het doorgeleiden van een wetsvoorstel met een negatief advies een goede onderbouwing behoeft. Dat kan met behulp van het beginsel 'pas toe of leg uit': een voorstel met een negatief advies wordt alleen dan

⁷ Zie bijvoorbeeld het SER-advies www.ser.nl/nl/Publicaties/jeugdzorg-beter-maken.

⁸ Volgens het kabinet heeft zo'n 50% van de regeldrukkosten in de Europese lidstaten een 'Brusselse' oorsprong. Andere schattingen lopen uiteen van 60% tot 90%. Zie Kamerstukken II 2020/21, 33 570 XIII, nr. 20.

doorgeleid of vastgesteld als goed inhoudelijk wordt onderbouwd op welke gronden van het negatieve advies wordt afgeweken. Dit brengt de Tweede en Eerste Kamer beter in positie en stelt hen in staat om te beoordelen of terecht is afgeweken van het advies.

Adviseren van beide kamers der Staten-Generaal

ATR geeft advies in een vroege fase van het wetgevingsproces. Uit overleg met de Tweede Kamer is gebleken dat de tijd tussen advisering en kamerbehandeling vaak lang is, met als risico dat de adviezen van ATR enigszins uit het zicht van de Tweede en Eerste Kamer geraken. Het is daarom van belang om in de nieuwe constellatie ATR een duidelijke rol te geven ten behoeve van de wetgevingsfunctie van beide kamers. Die rol kan bijvoorbeeld worden ingevuld met rapportages over trends en ontwikkelingen met betrekking tot de proportionaliteit en werkbaarheid van voorgenomen wetgeving en met adviezen over hoe die proportionaliteit en werkbaarheid te bevorderen. ATR kan verder leden van de Tweede Kamer terzijde blijven staan bij initiatiefwetgeving en mogelijk ook ingrijpende amendementen. Dit kan er toe bijdragen dat de onderwerpen proportionaliteit en werkbaarheid een plek krijgen in de bespreking in alle vaste Kamercommissies.

Permanent adviescollege

De positionering van ATR behoeft ook op een ander punt versterking. ATR (samen met zijn rechtsvoorganger Actal) is al meer dan 20 jaar een tijdelijk adviescollege volgens de Kaderwet adviescollege. Het mandaat van ATR loopt op 1 december 2022 af. Dit betekent dat het nieuwe kabinet een beslissing moet nemen over de wijze waarop de werkzaamheden van ATR worden voortgezet. Het college is van mening dat versterking van ATR alleen zinvol is, als het adviescollege permanent wordt gemaakt. Proportionaliteit en werkbaarheid (inclusief de menselijke maat) van wetgeving behoeven immers permanente aandacht. Een logische stap is daarom om het tijdelijke *Adviescollege toetsing regeldruk* (ATR) om te vormen in een permanent *Adviescollege toetsing regelgeving* (ook ATR). De positieve evaluatie van ATR geeft daar ook aanleiding toe.⁹

3. Governance rond 'betere regelgeving'

Het kabinet wil bij het opstellen van wet- en regelgeving beter gebruik maken van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).¹⁰ Het wil dit kader daartoe vereenvoudigen en logischer structureren. Dat neemt echter een belangrijk probleem met het IAK niet weg. Dit probleem betreft de governance. Bij de ontwikkeling en uitrol van het IAK is geprobeerd om ministeries te verleiden tot gebruikmaking van dit kader. Daarbij is voortgang geboekt, maar het blijkt dat verleiding alleen niet volstaat.¹¹ In een nieuwe constellatie zou duidelijk moeten zijn wie aanspreekbaar is op een adequaat gebruik van het IAK en op voldoende transparantie over dat gebruik.

Naast de governance structuur voor het IAK is het bewerkstelligen van proportionele en werkbare wetgeving van belang. Daarvoor is nodig dat proportionaliteit en werkbaarheid een vast onderdeel vormen van de beraadslagingen in het kabinet over nieuwe wetgeving. De gevolgen van die wetgeving voor burgers, bedrijven en professionals moeten daarbij

⁹ Zie www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/evaluatie-atr-2017-2020/

¹⁰ Kamerstukken II 2009/10, 31 731, nr. 6. Het IAK bevat alle kwaliteitseisen voor beleid en wetgeving. Het geldt in Nederland als 'impact assessment'-systeem, aan de hand waarvan de verwachte effecten van beleid en wetgeving in beeld moeten worden gebracht.

¹¹ Zie OECD (2020) *Ex Ante Regulatory Impact Assessment: Netherlands* (pdf), Parijs. ATR heeft in een recent onderzoek aangegeven hoe die herstructurering kan plaatsvinden. Zie www.atr-regeldruk.nl/gevolgen-wetgeving-vooraf-onvoldoende-in-beeld/

in de volle breedte aan bod kunnen komen. Een versterking van de governance structuur is hiervoor naar onze mening onontbeerlijk. De OESO heeft daar in 2020 concrete suggesties voor gedaan.¹² Zij wijst daarbij op de goede ervaringen die Nederland heeft met ministeriële commissies die bestaan uit de meest relevante bewindspersonen voor een bepaald vraagstuk. Er zijn veel manieren waarop de governance rond het 'betere regelgeving'-beleid vorm kan worden gegeven. Het college benadrukt dat het geen voorkeur heeft voor één bepaalde constellatie. Het is vooral belangrijk dat de governance aansluit bij de opdracht van ATR en effectief is in het bewerkstelligen van proportionele en werkbare wet- en regelgeving.

Ter afsluiting

De recente parlementaire onderzoeken laten het belang zien van proportionele, werkbare en uitvoerbare wetgeving. Met het aannemen van de motie Klaver/Ploumen spreekt de Kamer de wens uit om ATR te versterken. In deze brief hebben wij aangegeven langs welke lijnen dat kan. Wij zijn van mening dat een aldus versterkt ATR goed kan bijdragen aan het bevorderen van de proportionaliteit, de werkbaarheid en de uitvoerbaarheid van nieuwe wetgeving. Graag lichten wij dit nader toe in een gesprek.

Tot slot melden wij dat een brief met gelijke strekking is verzonden naar de informateur en naar de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Met vriendelijke groet,

w.g.

M.A. van Hees
Collegevoorzitter

E.J. Janse de Jonge
Collegelid

J.W.R. van Lunteren
Collegelid

¹² OECD (2020) Ex Ante Regulatory Impact Assessment: Netherlands (pdf), Parijs.