



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Jaarverslag 2023



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
1. Beeld 2023 Regeldruk in de schijnwerper, praktijk is weerbarstig	5
2. Advisering Voorgenomen wet- en regelgeving	7
3. Advisering Bestaande wetgeving	15
4. Advisering Aan de Staten-Generaal	17
5. Drie keer Europa	19
Bijlagen	22



Voorwoord


Regeldruk staat in de maatschappelijke schijnwerpers. Bedrijven geven aan dat de complexiteit en stapeling van regelgeving het ondernemen in hoge mate bemoeilijkt. Vrijwilligersorganisaties vinden het steeds lastiger om evenementen te organiseren. Professionals in de zorg en het onderwijs ondervinden een hoge werkdruk, vooral omdat ze met veel registraties en administratieve verplichtingen te maken hebben. De maatschappelijke roep om minder regeldruk staat echter in schril contrast met de aandacht voor regeldruk bij de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving. Onze bevindingen in 2023 laten zien dat in het afgelopen jaar de kwaliteit van nieuwe wet- en regelgeving vanuit regeldrukperspectief verder is verslechterd. Daarmee zet de trend van eerdere jaren zich door.

De dalende kwaliteit baart ons zorgen. Wetgeving moet tegenwoordig snel tot stand komen of worden gewijzigd. Drie jaar geleden deed de Raad van State diverse aanbevelingen om meer ruimte voor reflectie en tegendruk te creëren. In 2022 waren vanuit regeldrukperspectief gezien die reflectie en tegendruk nog niet merkbaar. Dat geldt helaas ook voor 2023. Wij constateren dat ATR in het afgelopen jaar niet eerder zo vaak een negatief advies gaf over de kwaliteit van de onderbouwing van voorgenomen regelgeving. Voor het eerst is het aantal negatieve adviezen groter dan het aantal positieve adviezen. De onderbouwing van de regelgeving waarover wij een formeel advies hebben uitgebracht, was in bijna 60% van de gevallen onvoldoende voor de wetgever om tot goed afgewogen besluitvorming te komen.

Bovenstaande ontwikkeling bevestigt de toenemende zorgen over de rechtszekerheid voor burgers en het vestigingsklimaat voor bedrijven. Het beeld dringt zich op van een vergaande juridisering van de samenleving, waarbij de wetgever met maatwerk ruimte wil geven voor elke denkbare uitzondering. Deze mate van detail in wetgeving –

en de toename in wettelijke verplichtingen die dit veroorzaakt – werkt ontmoedigend. Bovendien komen die regels vaak bovenop bestaande regelgeving, een stapeling die de complexiteit van het totaal aan regelgeving steeds verder vergroot. Zij gaat ten koste van het enthousiasme waarmee professionals in bijvoorbeeld het onderwijs en de gezondheidszorg zich inzetten voor de publieke zaak. En het leidt ertoe dat veel ondernemers wel willen ondernemen maar geen werkgever willen zijn.

Vanuit regeldrukperspectief gezien staat een nieuw kabinet voor een moeilijke opgave. Het moet een antwoord vinden op complexe maatschappelijke uitdagingen, zonder dat dit leidt tot gedetailleerde wetgeving met veel regeldruk. Een belangrijke stap kan een regeerakkoord op hoofdlijnen zijn, met ruimte voor beleidsopties die geen onnodige regeldruk veroorzaken. Verder moet er volgens ons ook iets gebeuren in het besluitvormingsproces over nieuwe regelgeving. Als daarin geen effectieve waarborgen worden aangebracht om onnodige regeldruk tegen te gaan, zal regeldruk niet de aandacht krijgen waar in de samenleving om wordt gevraagd.



Voor het eerst is het aantal negatieve adviezen groter dan het aantal positieve adviezen.

Voorwoord

Beeld 2023

Voorgenomen wetgeving

Bestaande wetgeving

Advies Staten-Generaal

Drie keer Europa

Bijlagen



● Voorwoord

● Beeld 2023

● Voorgenomen wetgeving

● Bestaande wetgeving

● Advies Staten-Generaal

● Drie keer Europa

● Bijlagen

Wij nodigen u uit om dit jaarverslag te lezen en uw inzichten met ons te delen. Wij hopen dat de bevindingen in dit jaarverslag ervoor zorgen dat regeldruk meer aandacht krijgt in het wetgevingsproces en daarmee onnodige regeldruk wordt voorkomen.



Eric Janse de Jonge
Collegelid

Marijke van Hees
Voorzitter

Hayke Veldman
Collegelid



1. Beeld 2023

REGELDruk IN DE SCHIJNWERPER, PRAKTIJK IS WEERBARSTIG

Burgers, bedrijven en professionals zijn veel tijd en geld kwijt om te voldoen aan wettelijke verplichtingen. Zo laat de Nationale Peiling Ondernemersklimaat 2024 zien dat meer dan de helft van de ondernemers (56%) zich zorgen maakt om de toenemende regeldruk.¹ Het aantal signalen in publieke sectoren als onderwijs en zorg over de hoeveelheid tijd die administratieve verplichtingen kosten, blijft onverminderd groot. Terwijl het juist vanwege de personeelsschaarste in deze sectoren van belang is om mensen productiever te laten zijn. Het is daarom niet vreemd dat er zowel politiek als maatschappelijk veel aandacht is voor regeldruk. De wens om er wat aan te doen, vormt mede de aanleiding om in 2024 ATR als permanent adviescollege in te stellen. Gelet op het feit dat veel regelgeving in Nederland een “Brusselse” oorsprong kent, is het voornemen logisch om daarbij meer aandacht te besteden aan de regeldrukgevolgen van Europese wetgeving.

De praktijk is weerbarstig. Ondanks alle aandacht in het parlement en de samenleving voor regeldruk, neemt deze nog steeds toe. Uitgaande van de berekeningen die ministeries zelf maken, was die toename in 2023 voor bedrijven structureel € 275,4 miljoen en voor burgers structureel € 43,1 miljoen. Dit betekent dat de stijgende trend uit voorgaande jaren niet is gekeerd maar onverminderd doorzet.

De maatschappelijke aandacht voor regeldruk vertaalt zich opmerkelijk genoeg niet in meer aandacht voor de onderbouwing van de regeldrukgevolgen van voorgenomen regelgeving. De kwaliteit van die onderbouwing is in 2023 verder afgenomen. Dit blijkt uit de formele adviezen die wij het afgelopen jaar hebben uitgebracht. Die formele adviezen betreffen voorgenomen regelgeving waarvan de regeldrukgevolgen substantieel zijn. ATR brengt ruim 100 formele adviezen per jaar uit. In zo'n 40% van de gevallen was de onderbouwing vanuit regeldrukperspectief voldoende, in de zin dat zij de wetgever in staat stelt tot goed afgewogen besluitvorming. Anders gezegd: in bijna 60% van de gevallen was de onderbouwing niet voldoende. Dit percentage is nog nooit zo hoog geweest sinds de instelling van ATR in 2017. Hoewel regeldruk maatschappelijk en politiek dus in de schijnwerper staat, schiet de onderbouwing van wet- en regelgeving in de praktijk te vaak tekort. Geen boodschap waar we als ATR blij mee zijn. Wel een aanmoediging voor alle betrokkenen en in het bijzonder regering en parlement om daar wat aan te doen.

Zo'n 60% van de formele adviezen constateert dat de onderbouwing onvoldoende was.

- Voorwoord
- **Beeld 2023**
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen



Aan het woord...

“Uit de Nationale Peiling Ondernemingsklimaat 2024 van VNO-NCW en MKB-Nederland blijkt dat ondernemers zich het meest zorgen maken over de verstikkende regeldruk in ons land. Dat moet anders. De adviezen van de ATR laten duidelijk zien dat steeds meer nieuwe regels praktisch niet uitvoerbaar zijn. Het is zaak de komende jaren scherpe keuzes te maken om de regeldruk drastisch te verminderen.”



Ingrid Thijssen,
Voorzitter VNO-NCW

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen



2. Advisering

VOORGENOMEN WET- EN REGELGEVING

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste bevindingen over 2023. Dit doen we door deze te plaatsen in een meerjarige context. Dit maakt het mogelijk om trends te identificeren en ontwikkelingen te analyseren. Ook geeft dit hoofdstuk inzicht in de bredere context waarin ons werk plaatsvindt.

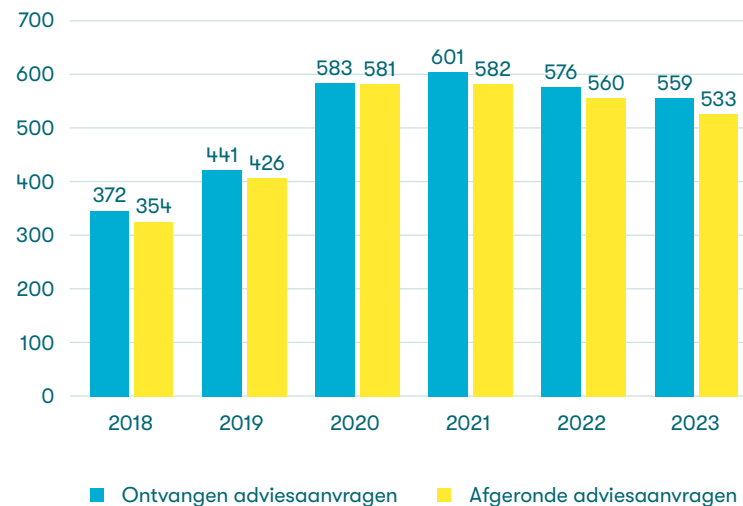
1.1 Ontvangen en afgeronde adviesaanvragen

Het aantal adviesaanvragen dat ATR in 2023 heeft ontvangen, is iets lager dan de aantallen die wij in de vorige drie jaar kregen toegezonden. Hetzelfde geldt voor het aantal dat wij in 2023 hebben afgerond (zie figuur 1).²

1.2 Wijze van afronding adviesaanvragen

Conform het instellingsbesluit van ATR moeten wij uiterlijk in de fase van de (internet)consultatie of een daarmee vergelijkbare fase adviseren. We hebben vier weken voor het uitbrengen van een advies, tenzij de (internet)consultatie langer loopt. Deze advisering in een vroege fase van het wetgevingsproces biedt ministeries de mogelijkheid om aan de slag te gaan met onze aanbevelingen en suggesties. De advisering door ATR kan op twee manieren plaatsvinden: met een formeel advies (in de vorm van een brief met aanbevelingen en een conclusie) of via een verkorte procedure. Het formele advies wordt besproken en vastgesteld tijdens de wekelijkse vergadering van het college. Bij de verkorte procedure selecteert het college een adviesaanvraag niet voor een formeel advies. Het geeft dan het secretariaat van ATR de bevoegdheid om de adviesaanvraag op ambtelijk niveau af te ronden.

Figuur 1 – Ontvangen en afgeronde adviesaanvragen, 2018-2023



- Voorwoord
- Beeld 2023
- **Voorgenomen wetgeving**
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen



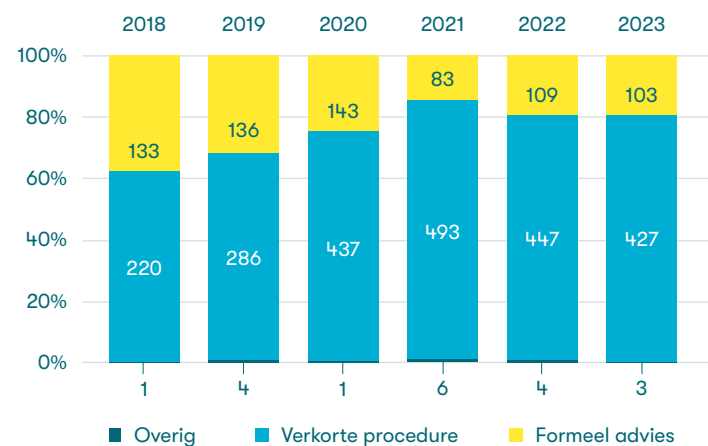
- Voorwoord
- Beeld 2023
- **Voorgenomen wetgeving**
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen

Ministeries kunnen ATR ook benaderen in de fase vóór de (internet) consultatie. De contacten vinden dan uitsluitend plaats op ambtelijk niveau. Het biedt de ministeries de mogelijkheid om gebruik te maken van de kennis en expertise binnen ATR. De medewerkers van ATR denken dan mee over het berekenen en beschrijven van de regel-drukgevolgen. Verder kijken zij naar de onderbouwing in meer algemene zin. Zonder een deugdelijke onderbouwing van onder meer nut en noodzaak, kan de wetgever namelijk niet goed beslissen over het voorstel. Deze samenwerking vindt plaats onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat uiteindelijk het college onafhankelijk over de regelgeving advies uitbrengt. Op deze manier kan ATR ministeries helpen in een vroeg stadium van het wetgevingsproces, terwijl de onafhankelijkheid van het college geborgd blijft. Een belangrijke ontwikkeling met betrekking tot deze vorm van dienstverlening door ATR is dat het

kabinet in het conceptwetsvoorstel voor een permanent ATR heeft opgenomen dat wij ook – op verzoek – kunnen meedenken over conceptbeleidsvisies.³ Het belang hiervan mag niet worden onderschat, want het biedt de mogelijkheid om naar beleidsvoornemens te kijken nog vóórdat de keuze voor het wetgevingsinstrument (en de daaruit voortvloeiende regeldruk) is gemaakt.

De meeste adviesaanvragen zijn behandeld via de verkorte procedure. Dit geldt vooral voor adviesaanvragen over voorgenomen wet- en regelgeving met een beperkte impact op de regeldruk. In 2023 ging het daarbij om zo'n 80% van de adviesaanvragen. Dit percentage is gelijk aan dat in 2022. Figuur 2 bevat een overzicht van de wijze waarop de aanvragen in de periode 2018 – 2023 zijn afgerond.⁴

Figuur 2 – Wijze van afronding ATR-toetsing, 2018-2023



- Voorwoord
- Beeld 2023
- **Voorgenomen wetgeving**
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen

2.3 Formele advisering

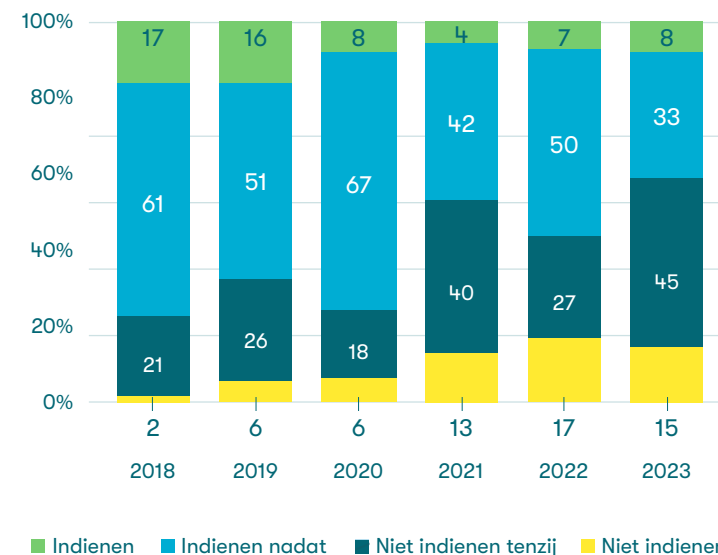
ATR beoordeelt elke adviesaanvraag aan de hand van een vast toetskader dat bestaat uit vier toetsvragen. De eerste vraag betreft de noodzaak en het nut van een voorstel, waarbij het college kijkt of het voorstel is gericht op een duidelijk omschreven maatschappelijk probleem en ook daadwerkelijk bijdraagt aan het oplossen daarvan. Het college velt daarbij uitdrukkelijk géén oordeel over het beoogde maatschappelijke doel van de voorgestelde maatregel. Dit oordeel is voorbehouden aan de politiek. Wel kijkt het naar de kwaliteit van de onderbouwing van het doel en naar de samenhang met het gekozen instrument. De tweede toetsvraag richt zich op mogelijk minder belastende alternatieven. Als hetzelfde maatschappelijke doel bereikt kan worden met minder regeldrukkosten, dan is het voorstel onnodig belastend. Ten derde kijken wij naar de werkbaarheid van een voorstel. Dit is met name van belang omdat de effectiviteit van het voorstel in gevaar kan komen als de wettelijke verplichtingen niet goed uitvoerbaar zijn voor degenen die de verplichtingen moeten naleven. Tot slot moet de omvang van de regeldrukkosten goed in kaart zijn gebracht. Een goed beeld van de omvang van deze kosten is immers essentieel voor de wetgever om te bepalen of de regeldrukgevolgen in verhouding staan tot het (realiseren van het) doel van het voorstel. Een uitgebreide toelichting bij het toetskader staat in bijlage 2.

Op basis van de beoordeling van de vier onderdelen van het toetskader, krijgt het advies een dictum. Het dictum is een samenvattend oordeel. Wij hanteren vier dicta. Bij dictum 1 hebben we geen opmerkingen en is het oordeel: indienen (of vaststellen). Een advies met dictum 2 bevat enkele adviespunten waarvan we verwachten dat het niet moeilijk zal zijn om daar opvolging aan te geven. Een advies met dictum 3 bevat daarentegen zwaarwegende adviespunten die moeten worden weggenomen voordat goed onderbouwde besluitvorming (door de wetgever) mogelijk is. In een advies met dictum 4 zijn de opmerkingen van dien aard dat wij adviseren het voorstel niet in te dienen of vast te stellen. De wijze waarop het college het

dictum bepaalt, staat vermeld in bijlage 3. De conclusie van het college over een dictum is geen invuloefening; de weging van de adviezen wordt beïnvloed door de context van de regelgeving en het vraagstuk waarop het betrekking heeft.

Figuur 3 bevat een overzicht van de dicta van de formele adviezen. De figuur geeft de verdeling over de vier verschillende dicta in de periode 2018-2023. Wat opvalt, is dat in 2023 vooral het aandeel adviezen met dictum 3 is toegenomen. Het is in de afgelopen jaren nog nooit zo hoog geweest. Aangezien ook het aandeel adviezen met dictum 4 relatief hoog is gebleven, leidt dit tot een situatie waarin bijna 60% van de formele adviezen een negatief dictum had.⁵

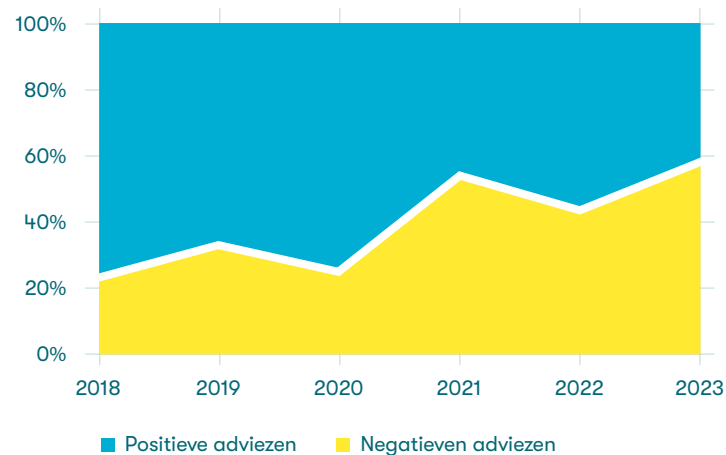
Figuur 3 - Verdeling dicta formele adviezen (als percentage van totaal), 2018-2023



- Voorwoord
- Beeld 2023
- **Voorgenomen wetgeving**
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen

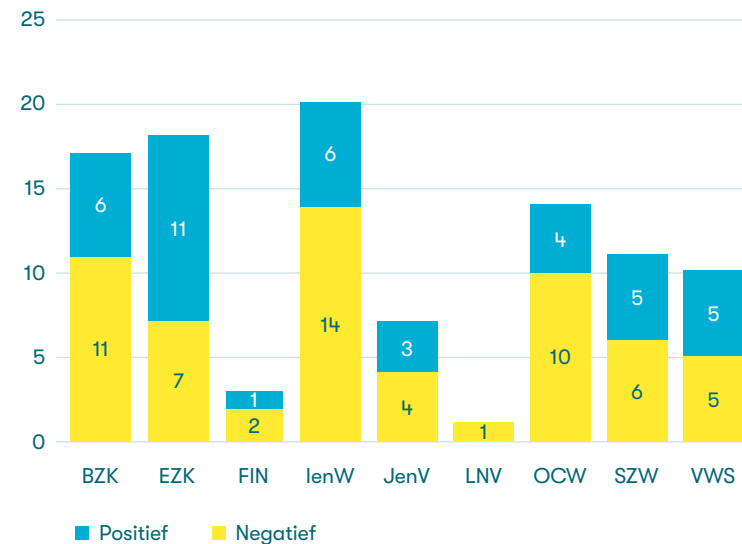
Figuur 4 geeft een vereenvoudigd beeld van figuur 3 door de positieve dicta (1 en 2) bij elkaar op te tellen en af te zetten tegen de negatieve dicta (3 en 4). De figuur laat een stijgende trend van negatieve adviezen zien.

Figuur 4 – Toenemend aandeel negatieve adviezen, 2018 – 2023



De vraag is vervolgens bij welke ministeries de negatieve adviezen vooral terecht zijn gekomen. Figuur 5 geeft weer dat bijna alle ministeries meer negatieve dan positieve adviezen hebben gekregen. De enige positieve uitzondering is EZK.

Figuur 5 – Positieve en negatieve adviezen per ministerie (absolute aantallen), 2023



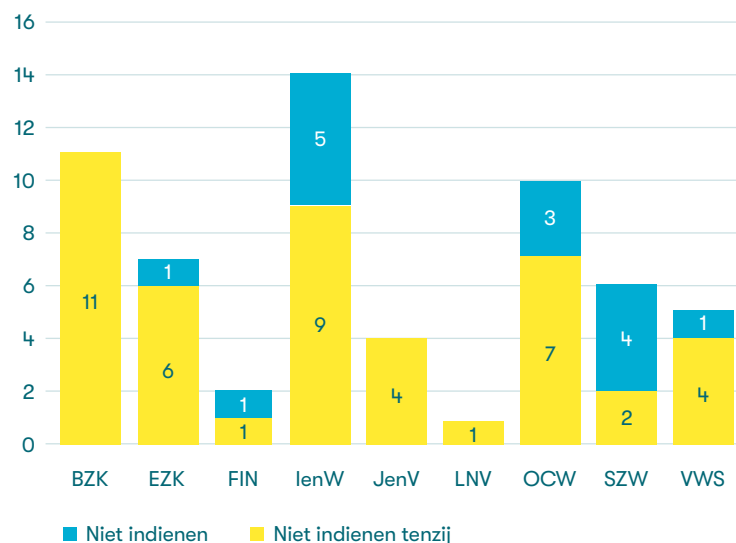
- Voorwoord
- Beeld 2023
- **Voorgenomen wetgeving**
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen

Figuur 6 splitst de negatieve adviezen uit naar adviezen met dictum 3 en adviezen met dictum 4. Daarbij valt op dat SZW meer adviezen met dictum 4 dan met dictum 3 kreeg.

Het kabinet moet in de toelichting bij voorgenomen wet- en regelgeving reageren op het advies van ATR. Het duurt meestal enige tijd voordat de reactie van het kabinet bekend wordt, bijvoorbeeld omdat het ministerie enige tijd nodig heeft om de reactie van de internetconsultatiefase te verwerken. Van een aantal adviesaanvragen waarover wij in 2023 hebben geadviseerd, is de reactie al bekend. ATR adviseerde over de *Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden voor prioriteitsscholen 2023* met dictum 4, omdat incidentele bekostiging geen juist middel is voor een structureel probleem. Met financiering via de lumpsum of via een prestatiebekostiging

(anders dan een subsidie) kan eenzelfde maatschappelijk effect worden bereikt, zonder de regeldruk die met een adviesaanvraag is gemoeid. In zijn reactie antwoordt het kabinet dat de subsidie-regeling een opstap is naar ‘meer structurele’ wijze van financiering. Het kabinet heeft de ambitie om zo snel mogelijk te komen met een structureel instrument. Bij het voorstel *Wijziging Kentekenreglement i.v.m. de registratie en kentekening van de bijzondere bromfietsen* is naar aanleiding van het advies met dictum 4 een uitgebreide toelichting opgenomen hoe is omgegaan met het advies. Onderdeel daarvan is dat de doelomschrijving en probleemanalyse zijn uitgebreid en verduidelijkt, en dat de alternatieven die ATR heeft benoemd, gewogen worden in de toelichting. Het advies van ATR heeft echter niet geleid tot aanpassingen in de verplichtingen zelf.

Figuur 6 – Aantal adviezen met dictum 3 en 4 per ministerie, 2023



- Voorwoord
- Beeld 2023
- **Voorgenomen wetgeving**
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen

2.4 Omvang regeldrukkosten

Ministeries brengen de regeldrukkosten van wet- en regelgeving in kaart. Zij beschrijven de handelingen die burgers, bedrijven en professionals moeten verrichten en de kosten die daarmee gepaard gaan. ATR kijkt vervolgens of dit volgens de Rijksbrede methode is gebeurd, zoals beschreven in het *Handboek meting regeldrukkosten*. De methode vermenigvuldigt de handelingen die partijen moeten verrichten (hoeveelheid) met de kosten hiervoor (prijs). Tabel 1 geeft een overzicht van de cijfers voor 2023, zoals berekend door de ministeries zelf. Belangrijke opmerking hierbij is dat onze jaarverslagen een beeld geven van de omvang van de nieuwe regeldruk op het moment dat wet- en regelgeving bij ATR voor advies voorliggen. De uiteindelijke regeldrukgevolgen kunnen hiervan afwijken, bijvoorbeeld omdat ministeries (op advies van ATR) berekeningen aanvullen of minder belastende alternatieven omarmen.

Tabel 1 – Door ministeries berekende verandering van regeldruk in 2023 (in miljoen euro)

Doelgroep	Structureel		Incidenteel	
	Toename	Afname	Toename	Afname
Bedrijven	€ 315,3	€ 39,9	€ 440,1	
Burgers	€ 64,3	€ 21,3	€ 77,4	€ 1,4
Professionals	€ 29,3	€ 48,5	€ 12,9	
Totaal	€ 409,0	€ 109,6	€ 530,4	€ 1,4

Bron: Cijfers zijn afkomstig uit de adviesaanvragen van de ministeries. Ze geven een orde van grootte aan. Ook kunnen ze afrondingsverschillen bevatten.

Tabel 1 laat zien dat de voorgenomen regelgeving die in 2023 voor advies aan ATR is voorgelegd, de regeldruk naar verwachting wederom zal doen toenemen. Voor bedrijven komt de structurele toename per saldo uit op € 275,4 miljoen euro. Het dossier met de grootste impact op deze toename is het *Verzamelbesluit bouwwerken leefomgeving 2024*, waarmee wijzingen worden doorgevoerd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).⁶ De regeldruktoename hiervan bedraagt € 101,7 miljoen. In het Bbl staan regels over de veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van gebouwen. Verder bevat het Bbl regels over het gebruik van gebouwen en bouw- en sloopwerkzaamheden. Deze wijziging zorgt er onder meer voor dat CO₂-meters verplicht worden in klaslokalen in het funderend onderwijs en dat de drempelisen worden aangepast in het kader van de toegankelijkheid van gebouwen. Kanttekening is dat de regeldrukberekening bij dit voorstel niet compleet was.

ATR ontvangt ook adviesaanvragen die mogelijk leiden tot een daling van de regeldruk. De grootste structurele afname volgt naar verwachting uit de *Wet digitale algemene vergadering privaatrechtelijke rechtspersonen*.⁷ Deze wet maakt het mogelijk voor privaatrechtelijke rechtspersonen, waaronder VvE's en BV's, om een volledig digitale algemene vergadering te houden. Deze wijziging gaat gepaard met een structurele besparing van de regeldruk van € 34,8 miljoen.

De regeldruk voor burgers neemt in 2023 per saldo structureel toe met € 43,1 miljoen. De grootste stijging volgt uit de *Wet internationalisering in balans*.⁸ De structurele regeldrukkosten uit dit voorstel bedragen € 57,1 miljoen. Deze kosten volgen uit de nalevingskosten voor masterstudenten om buiten het curriculum tijd te besteden aan de Nederlandse taalvaardigheid.



- Voorwoord
- Beeld 2023
- **Voorgenomen wetgeving**
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen

Bij professionals is, in tegenstelling tot de cijfers bij bedrijven en burgers, een daling van de structurele regeldruk zichtbaar. Deze daling is becijferd op € 19,2 miljoen. De grootste daling volgt uit de *Wijziging van het Besluit elektronische gegevensuitwisseling in de zorg in verband met het uitwisselen van cliëntgegevens tussen instellingen die medisch specialistische zorg verlenen*.⁹ Door meer gegevens uit te wisselen is het mogelijk om structureel € 48,3 miljoen te besparen voor professionals.

2.5 Tijdigheid advisering

Eén van de prestatie-indicatoren die het kabinet en ATR hebben afgesproken, betreft de tijdigheid van adviseren. Een advies wordt beschouwd als tijdig uitgebracht, als het voor de uiterste adviesdatum is verzonden. Die uiterste adviesdatum bedraagt ten minste vier weken, tenzij (1) de consultatiefase langer duurt, (2) het college heeft aangegeven gebruik te willen maken van de mogelijkheid tot verlenging met nog eens vier weken, en/of met het ministerie andere afspraken over de datum zijn gemaakt. De afspraak met het kabinet is dat ATR ten minste 95% van de adviesaanvragen tijdig afrondt. In voorgaande jaren lag het percentage tijdige afronding op ongeveer 98%. In 2023 was het net iets meer dan 95%, dus binnen de norm.



Aan het woord...

Anne Betting, Beleidsmedewerker Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Wet handhaving sociale zekerheid)

V: Kende je ATR al? Hoe kwam je op ons pad?

Een collega had al contact met een vast ATR-aanspreekpunt voor onze directie. Ook de wetgevingsjurist op het ministerie wist dat we ATR moesten betrekken voor we in internetconsultatie zouden gaan met ons voorstel. Daardoor waren we er gelukkig op tijd bij.

V: Hoe was dat contact?

Heel prettig, het is fijn om hulp te krijgen bij het maken van een regeldrukparagraaf. Want zo eenvoudig is dat toch niet. Het heeft dan een meerwaarde dat er dat iemand meekijkt die daar verstand van heeft.

V: Hoe ziet de hulp van ATR er dan uit?

Voor ons wetsvoorstel was het inschatten van de regeldrukgevolgen niet eenvoudig. Doordat ATR veel vragen stelde, werd de regeldrukparagraaf scherper. We werden door ATR uitgedaagd om de effecten zo goed mogelijk in te schatten.

V: Heeft het zin?

Het blijven wel echt schattingen. Soms heb je bepaalde cijfers niet, bijvoorbeeld omdat iets niet wordt bijgehouden. De vragen helpen wel om zicht te krijgen op wat je als ministerie wel of niet weet. Dit kan ook reden zijn om bepaalde cijfers in de toekomst wel bij te gaan houden. Om zo de effecten in de toekomst toch beter in kaart te kunnen brengen.

V: Wat mis je nog?

Helemaal bij het begin van het maken van een wetsvoorstel al in gesprek gaan. Dan weet je veel eerder waar je aan moet denken bij het in kaart brengen van de regeldrukeffecten. Dan kom je ook minder in de knel, ook qua tijd. Samen zitten met een adviseur van de ATR en het hele voorstel doornemen, zodat de adviseur ook direct al gerichte vragen kan stellen. Dan kun je wellicht ook tijdig meer cijfers en gegevens verzamelen.

V: Voldoende aandacht voor regeldruk in Nederland?

Die regeldrukparagraaf dwingt je echt goed na te denken over wat het voorstel voor mensen betekent. Niet bij elk voorstel is de regeldruk in eerste instantie heel evident, terwijl elk voorstel uiteindelijk wel effect heeft op mensen. Daarom is het heel goed om er wel bij stil te staan.



- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen



3. Advisering

BESTAANDE WETGEVING

ATR heeft de bevoegdheid om te adviseren over bestaande wet- en regelgeving. Wij geven invulling aan deze bevoegdheid door onderzoek uit te voeren naar thema's die vanuit regeldrukperspectief de aandacht verdienen. Dat gebeurt onder meer naar aanleiding van signalen uit het bedrijfsleven. Wij zullen in de toekomst meer aandacht geven aan de evaluatie van regeldruk bij bestaande regelgeving. In 2023 is aan twee onderzoeken gewerkt, die begin 2024 zijn afgerond.

Het eerste onderzoek, uitgevoerd door Panteia, gaat over de certificeringsplicht 'biologische' producten. Deze certificering volgt uit EU-wetgeving. Aanleiding voor het onderzoek waren signalen van ondernemers over knellende regels. De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek zijn dat de regels disproportioneel kunnen uitpakken. Dit geldt primair voor kleine verkooppunten die zowel biologische als niet-biologische producten verkopen. Zij moeten veel maatregelen nemen om 'vermenging' te voorkomen en aan de controles te voldoen. Ondernemers overwegen daardoor te stoppen met de verkoop van biologische producten. Een ander effect is dat de strikte regels meer verpakkingsafval in de hand werken. Om vermenging te voorkomen krijgen ondernemers een prikkel om biologische producten alleen nog voorverpakt aan te bieden. De strenge regels vinden, zoals eerder aangegeven, hun oorsprong in Europese wetgeving. De regeldrukeffecten van deze wetgeving zijn niet goed en niet tijdig in kaart gebracht. Het zou goed zijn als die kosten alsnog in beeld worden gebracht en als in de toekomst ondernemers beter worden betrokken voordat regelgeving definitief wordt. Tot slot geeft ATR de aanbeveling om Europese regelgeving alsnog aan te passen, zodat het tot minder nalevingskosten leidt. Het advies aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is in januari 2024 verstuurd.

Het tweede onderzoek, uitgevoerd door Sira Consulting, betreft een verkennend onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de beoordeling van de proportionaliteit van verantwoordingseisen. Het onderzoek benoemt 12 factoren, die geïdentificeerd zijn uit 10 casussen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de duidelijkheid van het beleidsdoel, de aansluiting van de informatieverplichtingen op de bedrijfsvoering en de hoogte van de administratieve lasten. Deze factoren komen niet als een verrassing. Zij sluiten aan bij de ervaringen die ATR opdoet bij de advisering over voorgenomen en bestaande wet- en regelgeving. Wij gebruiken het onderzoek om meer inzicht te krijgen in de factoren die van belang zijn voor ervaren regeldruk en voor de werkbaarheid van verplichtingen. Het onderzoek wordt gebruikt om analyses van de werkbaarheid van voorgenomen regelgeving (toetsvraag 3) meer diepgang te geven.

De regeldrukeffecten van deze wetgeving zijn niet goed en niet tijdig in kaart gebracht.

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- **Bestaande wetgeving**
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen



Aan het woord...

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen



Pieter Tent,
EkoPlaza Utrecht

“Voor ondernemers is het een doorn in het oog om constant zaken te moeten controleren die allang bij de toezichthouder bekend zijn. Ik ben blij dat ATR onze signalen serieus heeft genomen en deze heeft onderzocht”.

4. Advisering

AAN DE STATEN-GENERAAL

De adviezen van ATR zijn gericht aan bewindspersonen van het kabinet. Bewindspersonen geven vervolgens in de toelichting aan hoe zij omgaan met onze adviezen. Op deze manier kunnen de Tweede en Eerste Kamer kennismaken van de wijze waarop het kabinet omgaat om onze adviezen. Dit is van belang, want Kamerleden kunnen dan ook onze toetsing over regeldruk meewegen bij de besluitvorming over wetgeving. Nadat wij ons advies hebben uitgebracht, stopt onze formele adviesrol. Het is aan het kabinet om te bepalen of en op welke wijze het opvolging geeft aan onze adviezen. Om een beter beeld te krijgen wat er met onze adviezen gebeurt, zijn we gestart met de monitoring van de opvolging van onze adviezen. Met deze inzichten kijken we in eerste instantie kritisch naar hoe onze eigen adviezen nog scherper kunnen. Verder kunnen we gericht rapporteren wat er gebeurt met onze adviezen. Een eerste analyse van de bevindingen van de monitoring wordt naar verwachting opgenomen in het jaarverslag over 2024.

Verder kunnen de Tweede en Eerste Kamer een toelichting op onze werkwijze en adviezen krijgen door middel van een technische briefing. Wij hebben dit op 3 oktober 2023 gedaan voor de vaste Kamercommissie VWS in de Tweede Kamer. Om de Kamer goed te informeren over ons beeld van de regeldruk in de zorg, hebben we een rapportage opgesteld.¹⁰ Kern van de rapportage is dat met name verplichtingen ten aanzien van bedrijfsvoering en governance als onnodig belastend worden ervaren, vooral ook als daarbij gebruik moet worden gemaakt van gegevens die niet direct uit het primaire proces voortkomen. Wij hebben het voornemen om in 2024 meer van dergelijke briefings aan te bieden. Het ligt in de rede om dat te doen in vaste Kamercommissies van departementen die bovengemiddeld veel negatieve adviezen ontvangen.

Tot slot kunnen leden van de Tweede Kamer ook zelf wetsvoorstellen indienen. ATR kan daar op verzoek van de initiatiefnemer advies over uitbrengen. In 2023 hebben wij eenmaal geadviseerd over een initiatiefvoorstel. Het betreft de initiatiefwet van het Kamerlid Hijink van de SP om het verplicht en vrijwillig eigen risico af te schaffen.¹¹



- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- **Advies Staten-Generaal**
- Drie keer Europa
- Bijlagen



Aan het woord...

Prosper Snoep, Beleidsmedewerker Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (*Wijziging Regeling bodemkwaliteit*)

V: Hoe worden de adviezen van ATR ontvangen op het ministerie?

Meestal goed, soms is het even schrikken als het een stevig advies is. Toch is een stevig advies krijgen niet erg. Het is vooral belangrijk dat het grondig is en dat je er iets mee kunt. We zijn echt onder de indruk van de kwaliteit en grondigheid van de ATR-adviezen. En vooral de bruikbaarheid.

V: Wat is het effect van die adviezen?

We werken veel met normdocumenten. Die worden gemaakt door een beperkt aantal partijen. Je hebt niet altijd scherp of er voldoende rekening wordt gehouden met de gevolgen in de praktijk. Daar helpen de ATR-adviezen goed bij. Bijvoorbeeld het effect voor MKB-ondernemers goed in beeld te krijgen.

V: Wat zou nog beter of anders kunnen?

Veel van de regelgeving wordt niet door ministeries gemaakt. Maar bijvoorbeeld door instituten die normdocumenten maken. Het is wel zaak voor ATR dat ze ook die route van mogelijke regeldruk goed in de gaten houdt.



- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen

5. Drie keer Europa

Een belangrijke bron van regeldruk voor Nederland is Europese regelgeving. Opvallend genoeg zijn die regels in veel gevallen welkom. Zo is het voor het internationaal opererende bedrijfsleven minder belastend om met één Europees wettelijk kader te werken dan in een omgeving waarin alle Lidstaten hun eigen wettelijke regimes, normen en eisen hebben. Kanttekening daarbij is wel dat het voor Nederlandse bedrijven en burgers over het algemeen het minst belastend is als de Europese regelgeving nauw aansluit bij de nationale wettelijke kaders. Beleidsmatig is het van belang om die aansluiting in een zo vroeg mogelijk stadium van het Europese wetgevingsproces te bewerkstelligen.

ATR heeft als adviescollege op drie verschillende manieren te maken met 'Europa'. De eerste manier is als wij de wetgeving toetsen waarmee Europese regelgeving in nationale wetgeving wordt geïncorporeerd, de zgn. implementatiewetgeving. De tweede manier betreft een taakuitbreiding voor ATR die is opgenomen in de Instellingswet ATR die momenteel voor behandeling in de Tweede Kamer ligt. Deze taakuitbreiding komt er op neer dat ATR moet beoordelen of voldoende zicht bestaat op wat wetsvoorstellen van de Europese Commissie betekenen voor de regeldruk in Nederland. De derde manier waarop wij met Europa te maken hebben, is dat ATR onderdeel uitmaakt van een Europees netwerk van soortgelijke organisaties. Dit netwerk bemoeit zich onder meer om het 'better regulation'-beleid van de Europese Commissie verder te verbeteren.

5.1 Implementatiewetgeving

ATR adviseert over Europese wetgeving als deze moet worden omgezet in nationale wetgeving. Bij de beoordeling van deze zogeheten implementatiewetgeving is een belangrijk aandachtspunt of de implementatie niet onnodig belastend is. Belangrijkste factor daarbij is om extra nationale verplichtingen, bovenop Europese verplichtingen te voorkomen. Wanneer het kabinet toch kiest voor zulke 'nationale koppen', dan moet het die keuze inhoudelijk toelichten. Er moet

immers een goede reden zijn, waarom Nederland strengere normen en verplichtingen oplegt dan op basis van Europese regelgeving noodzakelijk is. Een voorstel waar dit waar dit speelde was de *Wijziging Wet vrachtwagenheffing in verband met de implementatie van de herziene Eurovignetrichtlijn*.¹² De Eurovignetrichtlijn laat lidstaten vrij of zij een vrachtwagenheffing willen invoeren. Het kabinet kiest ervoor om de vrachtwagenheffing per 2026 in te voeren. In de juridische voorbereidingen ging het ministerie in eerste instantie uit van een heffing naar gebruik van de weg. Die grondslag werd echter uitgebreid met de mate van uitstoot van broeikasgassen en geluidhinder. Dit gaat verder dan wat de Europese Eurovignetrichtlijn voorschrijft. Wij adviseerden om meer aandacht te besteden aan de onderbouwing van deze keuze.

5.2 Commissievoorstellen

In 2023 zijn de voorbereidingen op de toekomstige rol van ATR bij de advisering over voorstellen van de Europese Commissie doorgezet. In de Instellingswet ATR die voor behandeling in de Tweede Kamer ligt, is opgenomen dat wij moeten adviseren of de zogeheten BNC-fiches voldoende inzicht geven in die regeldrukgevolgen voor Nederland.¹³ De advisering door ATR wordt naar verwachting onderdeel van de BNC-procedure waarin het kabinet binnen zes weken de Kamer moet informeren over voorstellen van de Europese Commissie, de verwachte gevolgen daarvan en het standpunt van het kabinet ten aanzien van die voorstellen. In samenwerking met EZK is een pilot opgezet waarbinnen geoefend wordt met de ATR-betrokkenheid bij de BNC. In de concrete casus van de pilot wordt steeds de hele procedure gevolgd zoals die er naar verwachting in de toekomst uit zal zien, behalve dat het kabinet nog niet verplicht is om het ATR-advies uiteindelijk in het fiche op te nemen. We trekken uit de ervaringen tot nu toe de conclusie dat er nog veel moet gebeuren voordat het parlement goed inzicht krijgt in welke regeldrukgevolgen voorstellen van de Europese Commissie hebben voor Nederland. Bovendien ligt het in de rede om het Europese uitgangspunt van 'Think small first' te overwegen om standaard de vraag te beantwoorden of

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- **Drie keer Europa**
- Bijlagen



- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- **Drie keer Europa**
- Bijlagen

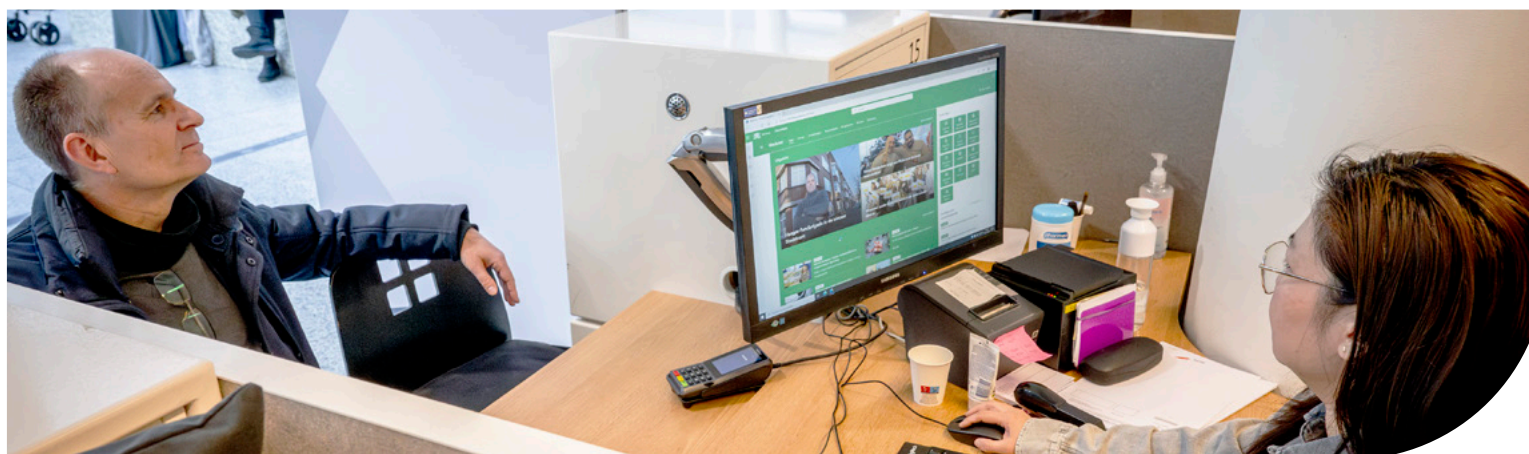
micro- en kleinbedrijven een vrijstelling of verlicht regime kan worden gegeven.¹⁴ Onze betrokkenheid bij de BNC zal hopelijk een impuls geven aan het beter in beeld brengen van de regeldrukgevolgen voor Nederland én het zoeken naar minder belastende alternatieven.

5.3 Internationale samenwerking

ATR is lid van de netwerkorganisatie RegWatchEurope (RWE). RWE bestaat uit 8 organisaties die binnen Europa een vergelijkbare rol vervullen als ATR. Zij adviseren op onafhankelijke wijze over de gevolgen van ontwerp-regelgeving. De meeste leden zijn afkomstig uit lidstaten van de Europese Unie, te weten Denemarken, Duitsland, Finland, Nederland, Tsjechië en Zweden. Verder bevat het netwerk een lidstaat uit de Europese Economische Ruimte (Noorwegen), en uit het land met een geheel eigen band met de EU (het Verenigd Koninkrijk). De doelstellingen van RWE zijn: (1) versterken van de expertise van de leden door het uitwisselen van kennis en het delen van goede voorbeelden; (2) helpen versterken van de ‘betere regelgeving’-aanpak op Europees niveau, onder andere door het uitbrengen van ongevraagde adviezen aan de Europese Commissie;

en (3) informeren van andere Europese lidstaten over de toegevoegde waarde van onafhankelijke toetsing van voorgenomen wetgeving (door middel van bilaterale contacten, op nationale bijeenkomsten of via internationale organisaties).

Veel van de Nederlandse regelgeving heeft een Europese oorsprong. Nederland heeft er dan ook baat bij dat het Europese beleid in deze goed wordt vormgegeven en dat er een goede samenwerking is tussen nationale en Europese instanties. RWE gaat daartoe met name het gesprek aan met de Europese Commissie en met de Regulatory Scrutiny Board (RSB), de toetsingsinstantie van de Europese Commissie. Verder heeft het contact met het European Parliament Research Service (EPRS) en wisselt het kennis en ervaring uit met de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). In 2023 heeft ATR namens RWE bijdragen geleverd aan de jaarconferentie van de RSB en in een vergadering van de Raadswerkgroep die zich met ‘betere regelgeving’ bezighoudt. In 2024 is ATR voorzitter van RWE en zal het in die hoedanigheid verschillende, inhoudelijke bijeenkomsten organiseren.



Aan het woord...

“Net als ATR kunnen bedrijven zelf ook regeldruk voorkomen door een toetsbaar gezamenlijk sectordoel af te spreken in plaats van individuele bedrijven in detail te laten rapporteren. Zo voorkomen we extra regeldruk. Een mooi voorbeeld is de inzameling en recycling van afgedankte kleding en textiel dat de sector actief zelf heeft opgepakt.”



Jan Meerman,
Vicevoorzitter MKB-Nederland,
Directeur INretail

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen



Bijlage 1

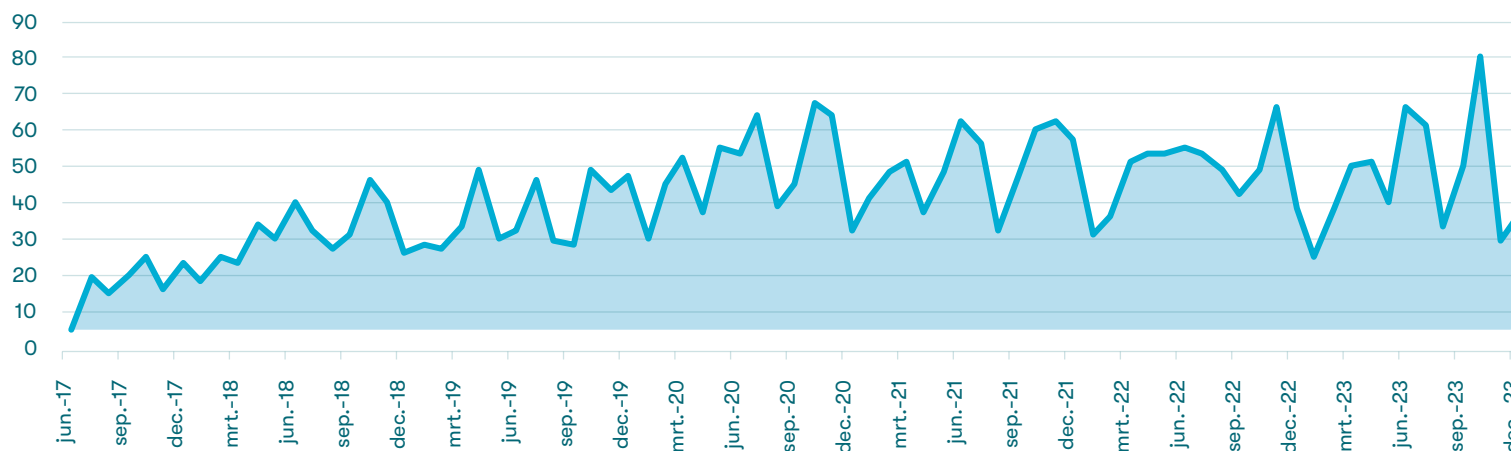
FEITEN EN CIJFERS OVER ADVISERING VOORGENOMEN WET- EN REGELGEVING, 2017 - 2023

Deze bijlage geeft aan de hand van feiten en cijfers meer in detail weer wat ATR sinds zijn begin (in 2017) tot en met 31 december 2023 heeft gedaan. De bijlage sluit aan bij het hoofdstuk over voorgenomen wet- en regelgeving.

1. Ontvangen adviesaanvragen

ATR heeft in de periode 1 juni 2017 tot en met 31 december 2023 3255 adviesaanvragen ontvangen. Hiervan kwamen 10 adviesaanvragen van de Tweede Kamer, de rest kwam van de ministeries. Figuur 1.1 geeft de ontwikkeling in de tijd aan van het aantal dossiers dat aan ATR voor advies is voorgelegd. Het aantal voorgelegde adviesaanvragen per maand is gestaag opgelopen sinds 2017. Het aantal fluctueerde wel stevig.

Figuur 1.1 – Ontvangen adviesaanvragen per maand, 2017 - 2023



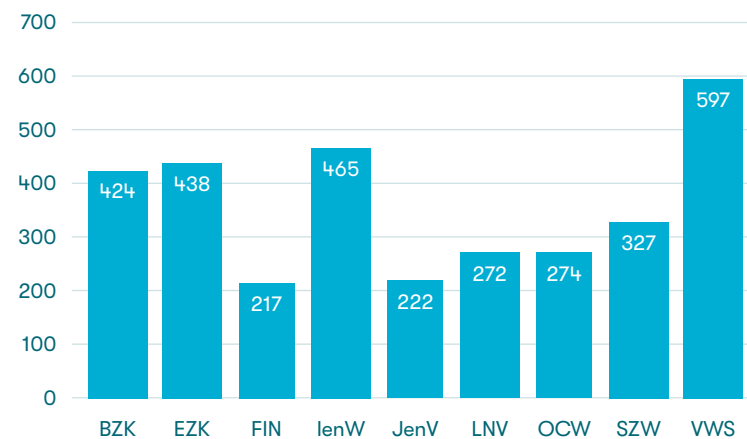
- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**



- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**

Figuur 1.2 geeft een overzicht van het aantal adviesaanvragen per ministerie. Daarbij valt primair op dat VWS met 597 adviesaanvragen hofleverancier van ATR is. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de Covid-wetgeving die voor advies is toegestuurd. Daarna volgen IenW met 465 adviesaanvragen, EZK met 438 adviesaanvragen en BZK met 424 adviesaanvragen. Departementen met minder adviesaanvragen zijn JenV, FIN en BuZa met respectievelijk 222, 217 en 9 adviesaanvragen.

Figuur 1.2 – Ontvangen adviesaanvragen per ministerie, 2017 – 2023



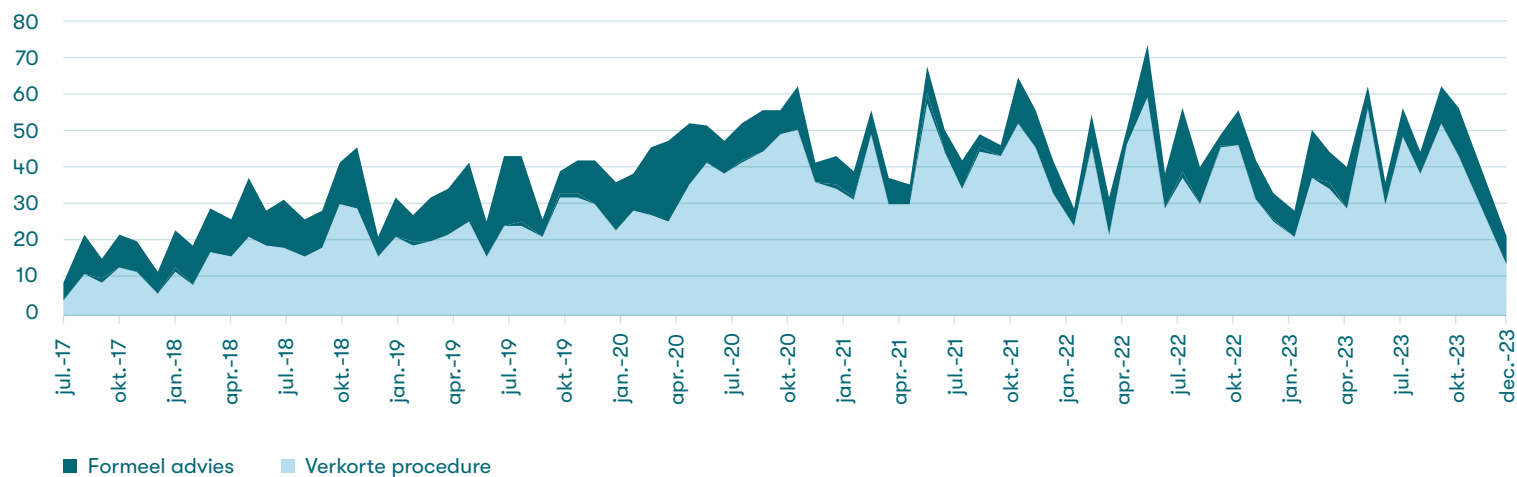
NB. BZ is vanwege het geringe aantal adviesaanvragen niet meegenomen in bovenstaande figuur.

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**

2. Formele advisering en verkorte procedure

Figuur 2.1 schetst het totaal aantal afgeronde adviesaanvragen in de tijd. In totaal gaat het om 3136 dossiers gedurende de periode 2017 – 2023. Zo'n 24% is afgerond met een formeel advies (751), 75% is behandeld met de verkorte procedure (2365). Minder dan één procent is afgedaan met een brief zonder formeel advies. Het college wil hier enkele opmerkingen of aandachtspunten meegeven, maar het voorstel is niet van dien aard dat een formeel advies opportuun is.

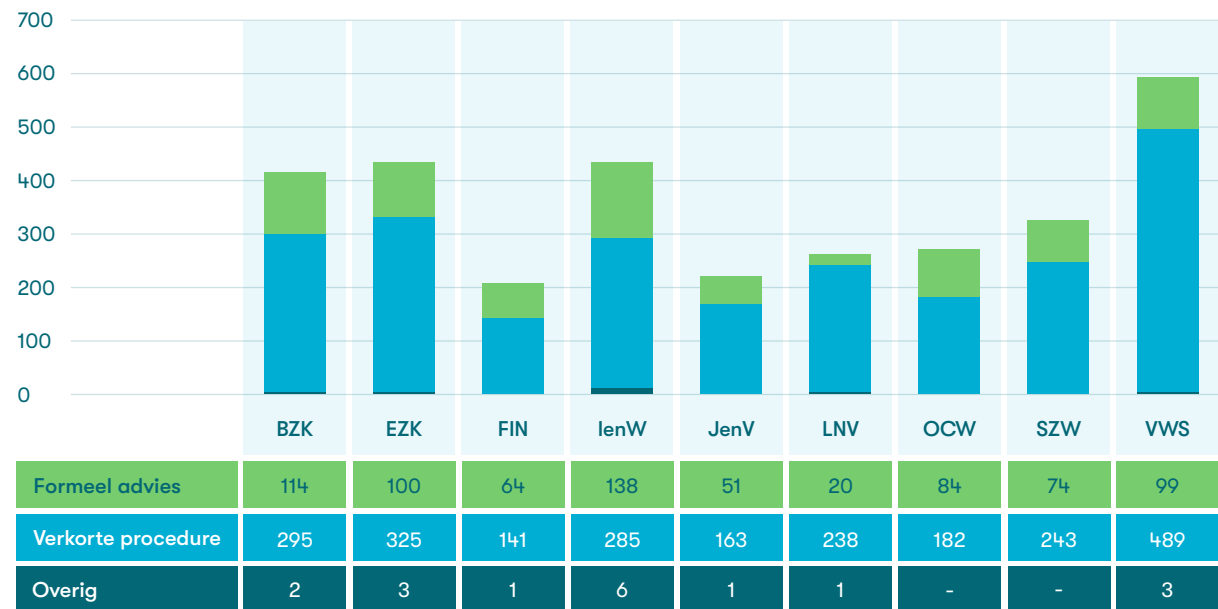
Figuur 2.1 – Wijze van afronding ATR-toetsing, 2017 – 2023



- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**

Figuur 2.2 geeft een beeld hoe de adviesaanvragen van de individuele ministeries zijn behandeld. Regelgeving van LNV wordt veelal via de verkorte procedure behandeld. Reden hiervoor is dat deze meestal de vorm van een ministeriële regeling heeft, waarover wij – conform ons mandaat – alleen adviseren als de regeldrukgevolgen substantieel zijn.

Figuur 2.2 – Wijze van afronding ATR-toetsing, 2017 – 2023



NB. BZ is vanwege het geringe aantal adviesaanvragen niet meegenomen in bovenstaande figuur.

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**

3. Kwaliteit van adviesaanvragen: adviezen en dictum

De formele adviezen sluiten af met een overkoepelend oordeel over kwaliteit van de adviesaanvragen. Met dit dictum geeft het college een oordeel of het dossier rijp is voor verdere besluitvorming of niet. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de verhouding van de verschillende dicta gedurende de jaren. Opvallend is dat het aantal negatieve dicta verslechterd is. 2023 is zelfs het eerste jaar dat meer negatieve dicta zijn uitgebracht, dan positieve dicta.

Tabel 3.1 – Aandeel adviezen ministeries naar dictum (als % van het totaal per jaar)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Indienen	20%	17%	16%	8%	5%	7%	8%
Indienen nadat	59%	61%	51%	67%	42%	50%	33%
Niet indienen tenzij	16%	21%	26%	18%	40%	27%	45%
Niet indienen	5%	2%	6%	6%	13%	17%	15%



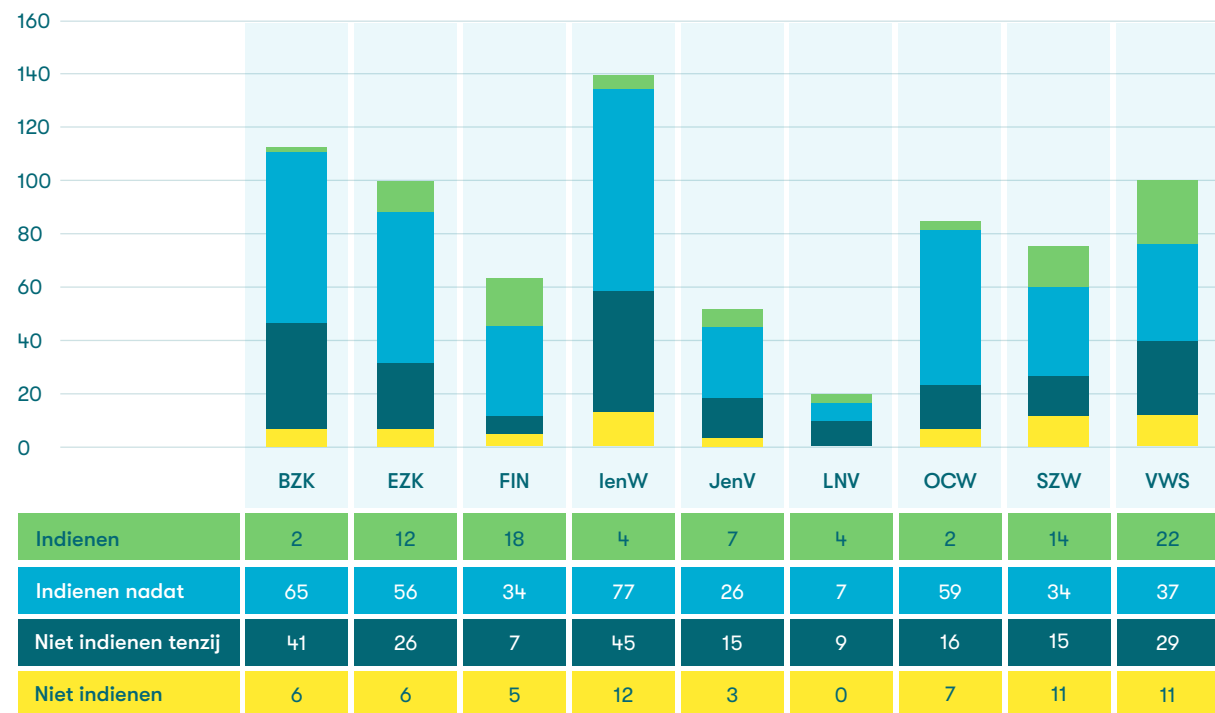
2023 is het eerste jaar dat meer negatieve dicta zijn uitgebracht, dan positieve dicta.



- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**

Niet alle ministeries krijgen in dezelfde mate een positief of negatief advies. Figuur 3.1 laat zien hoeveel adviezen met welk dictum de ministeries hebben gekregen. Tussen de ministeries zijn verschillen zichtbaar.

Figuur 3.1 – Verdeling dicta per ministerie, 2017 -2023



NB. BZ is vanwege het geringe aantal adviesaanvragen niet meegenomen in bovenstaande figuur.

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**

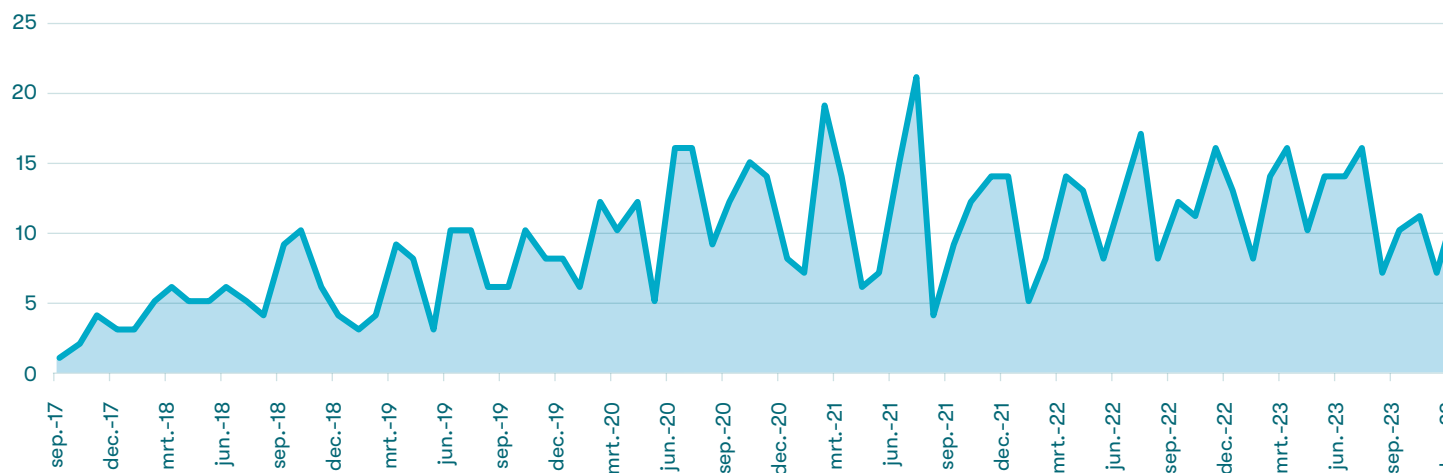
4. Betrokkenheid in pre-consultaties

Ministeries kunnen in de pre-consultatiefase contact opnemen met ATR. In deze fase bieden we op ambtelijk niveau hulp. We denken mee over mogelijke minder belastende alternatieven en de regeldruk-analyse. In 2023 kreeg ATR 139 verzoeken om mee te denken in de pre-consultatiefase.

5. Doorlooptijd advisering

ATR heeft conform het mandaat vier weken om een advies uit te brengen. Hiervan kan worden afgeweken als de (internet)consultatie langer duurt of de adviesaanvraag dusdanig complex is, dat we meer tijd nodig hebben. Over de gehele periode (2017 – 2023) is de gemiddelde doorlooptijd net geen 11 dagen. Het percentage tijdig adviseren lag in deze periode op 97,5%.

Figuur 4.1 – Aantal verzoeken in de pre-consultatie, 2017 – 2023



Bijlage 2

TOETSINGSKADER

Het college vindt het belangrijk dat het 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 gaat het om de mate waarin en de wijze waarop bij het opstellen van de ontwerpregelgeving rekening is gehouden met hoe deze past bij de praktijk van de doelgroepen en hoe die doelgroepen de regelgeving 'op de werkvloer' ervaren.

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 en de kosten berekend zijn.

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**



Bijlage 3

ADVIES EN DICTUM

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**

Dictum	Advies	Criteria
1	<i>Indienen</i> (geen aanpassing nodig)	Criteria (aan <u>alle</u> criteria moet zijn voldaan): <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 werkbaar 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)	Criteria om af te wijken van dictum 1 (één volstaat): <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 ten behoeve van de werkbaarheid.
3	<i>Niet indienen, tenzij ...</i> (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten op onderdelen aanzienlijk worden verbeterd)	Criteria om af te wijken van dictum 2 (één volstaat): <ul style="list-style-type: none">• Er is wél onderzoek gedaan naar werkbare, 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 niet zijn meegenomen.• Er zijn belangrijke aandachtspunten voor de werkbaarheid.
4	<i>Niet indienen</i> (wetsvoorstel en/of onderbouwing kennen ernstige fundamentele tekortkomingen die niet naar verwachting niet kunnen worden weggelaten)	Criteria om af te wijken van dictum 3 (één volstaat): <ul style="list-style-type: none">• Er is geen structureel probleem geïdentificeerd.• Regelgeving is niet het meest geëigende instrument.• Er is geen onderzoek gedaan naar werkbare, minder belastende alternatieven in beleid, uitvoering en toezicht, waardoor er grote vraagtekens zijn t.a.v. de werkbaarheid.• De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet of nauwelijks (op handlingsniveau) in beeld gebracht.



Bijlage 4

ADVIEZEN MET DICTUM 4 IN 2023

In 2023 heeft ATR 15 adviezen met dictum 4 uitgebracht. Onderstaand is per advies een korte samenvatting opgenomen.

EZK

Wijziging van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (RNES) i.v.m. de wijziging van de subsidiemodule Advies en ondersteuning verduurzamingsmaatregelen mkb

Het kabinet verlengt de *Subsidieregeling Verduurzaming MKB (SVM)* om mkb-ondernemers te ondersteunen bij verduurzaming, maar ATR adviseert de regeling niet vast te stellen. Het advies benadrukt dat de noodzaak van de regeling niet duidelijk is, mkb-ondernemers tonen weinig behoefte voor de SVM, en de regeldruk is niet proportioneel. Hoewel het college het belang van ondersteuning bij verduurzaming erkent, ontbreekt dus een goede onderbouwing van de subsidieregeling.

OCW

Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden voor prioriteitscholen 2023 & Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden voor scholen 2023

ATR heeft twee subsidieregelingen ontvangen voor verbetering van basisvaardigheden in het funderend onderwijs. Deze regelingen, genaamd *Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden voor scholen 2023* en *Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden*

voor *prioriteitsscholen 2023*, zijn bedoeld voor taal, rekenen/wiskunde, digitale geletterdheid en burgerschap. Nut en noodzaak van de regelingen zijn onvoldoende onderbouwd vanwege onduidelijkheden over hun relatie tot het ‘Masterplan basisvaardigheden’. Verder is het gekozen instrument, een tijdelijke subsidieregeling, ongeschikt om een structureel probleem op te lossen.

OCW

Onderwijswetten i.v.m. strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs

Het wetsvoorstel verplicht schoolbesturen in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) om ten minste eenmaal in de vier jaar het strategisch personeelsbeleid vast te stellen. De gedachte is dat dit bijdraagt aan een betere kwaliteit van onderwijs, meer tevreden personeel en betere resultaten van leerlingen. Scholen en schoolbesturen werken hier echter al aan. Het voorstel maakt niet duidelijk wat de meerwaarde van een verplichting is ten opzichte van de huidige aanpak.

VWS

Tabaks- en rookwarenwet i.v.m. de invoering van een registratiesysteem voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**



- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**

Het wetsvoorstel introduceert een registratiesysteem voor verkooppunten van tabaksproducten, gericht op het toezicht op naleving van regelgeving en het monitoren van verkooppunten. Het systeem is vanaf 2024 van toepassing op circa 4400 specifieke verkooppunten. De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom en op welke wijze de registratieplicht en het systeem de handhaving en monitoring ten goede komen. Bovendien is er een minder belastend alternatief voorhanden: de registraties van Locatus en het CBS.

SZW

Besluit toezicht gelijke kansen bij werving en selectie

Het Wetsvoorstel toezicht *gelijke kansen bij werving en selectie* bevat de verplichting voor werkgevers en intermediairs om te beschikken over een werkwijze ter voorkoming van discriminatie bij werving en selectie. ATR adviseert tegen vaststelling, omdat het besluit extra eisen stelt bovenop de al concrete eisen in de wet, die volgens ATR al voldoende zijn. ATR stelt voor eerst een praktijkproef uit te voeren en wijst op een eenvoudig alternatief: afzien van nadere regels om extra regeldruk te voorkomen.

SZW

Arbeidsomstandighedenwet i.v.m. invoering meldplicht bij de toezichthouder m.b.t. arbeidsongevallen en vergewisplichten uitleners

Het wetsvoorstel onderbouwt dat er maatregelen nodig zijn om het relatief hoge aantal arbeidsongevallen onder ter beschikking gestelde werknemers te verminderen. De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom de uitbreiding van de meldingsplicht voor inleners en

uitleners en de introductie van de vergewisplichten voor de uitlener de knelpunten zullen wegnemen. Het college constateert bovendien dat er in ieder geval één minder belastend alternatief is dat bestaat uit striktere handhaving van de huidige wettelijke normen en meldplicht voor inleners, gecombineerd met een daarvoor voldoende geëquipeerde publieke toezichthouder en een laagdrempelige rechtsbescherming voor werknemers.

SZW

Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden

Het kabinet wil schijnzelfstandigheid op de arbeidsmarkt een halt toeroepen. Het wetsvoorstel dat dat moet regelen levert daar echter geen bijdrage aan. De gedachte van het wetsvoorstel is dat de beoordeling van arbeidsrelaties voor werkgevers en zelfstandigen duidelijker en eenvoudiger moet worden. In plaats van één open norm ('in dienst werken') zouden dat er in de toekomst drie worden. Aan het werken met open normen is inherent dat zij in de rechtspraak in individuele gevallen een nadere invulling krijgen. Open normen bieden daarom aan betrokkenen weinig duidelijkheid. De nieuwe aanvullende criteria zullen niet tot meer duidelijkheid leiden. Van een door het ministerie ingeschatte daling van structurele regeldruk zal dan ook geen sprake zijn.

SZW

Wetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers



- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**

Het bieden van de mogelijkheid na het eerste ziektejaar de re-integratie van zieke werknemers in het eigen bedrijf te beëindigen, stuit op een aantal praktische bezwaren. Zo is er een tekort aan keuringsartsen bij het UWV. Bovendien is voortijdige beëindiging doorgaans niet in het belang van de werknemer. Redenen om te twijfelen aan de effectiviteit van het wetsvoorstel. Het voorstel zou ook duidelijker in moeten gaan op de proportionaliteit van de extra regeldruk die met het voorstel gepaard gaat. Er zijn minder belastende alternatieven voor de voorgestelde maatregel. Eén ervan is een beperking van de loondoorbetalingsplicht bij ziekte tot bijvoorbeeld maximaal één jaar. Dit alternatief biedt niet alleen eerder, maar ook meer duidelijkheid. En het leidt waarschijnlijk tot een grotere mate van wendbaarheid van de werkgever.

lenW

Vuurwerkbesluit i.v.m. implementatie van de Benelux-beschikking betreffende de invoering van een pyro-pass en enkele andere wijzigingen

Kopers en verkopers van bepaald type professioneel vuurwerk dienen in de toekomst te beschikken over een zogeheten pyro-pass. De pyro-pass is bedoeld voor handelaren in professioneel vuurwerk van de zwaarste klasse. De pyro-pass kan bijdragen aan het gericht nagaan of een kopende partij voldoet aan de vereisten. Het voorstel maakt niet duidelijk wat de omvang is van de handel in (illegaal) vuurwerk in de Benelux en wat de oorzaken zijn van illegale vuurwerkhandel. Daardoor kan niet goed worden beoordeeld of de voorgenomen pyro-pass effectief kan zijn.

lenW

Regels en wijziging Regeling overige pyrotechnische artikelen i.v.m. implementatie Benelux-beschikking i.v.m. het tegengaan van oneigenlijke aanwending van pyrotechnische artikelen (Regeling pyro-pass)

Zwaar vuurwerk wordt soms oneigenlijk geclassificeerd als relatief minder gevaarlijk (klasse P1). Deze categorie pyrotechnische artikelen zijn niet voor vermaak bedoeld, maar bijvoorbeeld voor trainingsdoel-einden. Bij onjuist gebruik van P1-artikelen kunnen veiligheidsrisico's ontstaan. Het ministerie regelt met dit voorstel de implementatie van een Benelux-beschikking om oneigenlijke classificatie als P1 tegen te gaan. De aard en omvang van dit probleem zijn echter niet duidelijk. Bovendien bevat het voorstel onnodige indieningsvereisten en is niet duidelijk of bedrijven zijn geconsulteerd bij de totstandkoming van het voorstel.

lenW

Wijziging Kentekenreglement i.v.m. de registratie en kentekening van de bijzondere bromfietsen

Nieuwe bijzondere bromfietsen moeten vanaf 2024 voorzien zijn van een kenteken. Bijzondere bromfietsen zijn bijvoorbeeld elektrische steps, Segways en de BSO-bus (opvolger van de Stint). Deze verplichting volgt uit een voorgestelde wijziging van het Kentekenreglement. In het voorstel ontbreekt een onderbouwing van de doelen en een gerichte probleemanalyse. Bovendien is niet duidelijk welke alternatieven overwogen zijn. Daarbij kan worden gedacht aan verbetering van overheidscommunicatie over welke bijzondere



- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**

bromfietsen wel en niet op de openbare weg mogen. Ook het beter benutten van het al verplichte verzekeringsplaatje voor bijzondere bromfietsen kan mogelijk minder belastend zijn.

IenW
Implementatiewet REDIII

Bij de implementatie van de zogeheten Europese Richtlijn REDIII verandert het kabinet de systematiek voor het verder reduceren van CO2-uitstoot. De verandering heeft naar verwachting aanzienlijke gevolgen voor de betreffende bedrijven. Het wetsvoorstel maakt echter niet duidelijk wat de noodzaak en meerwaarde van de verandering van systematiek is. Bovendien ontbreekt een beeld van de regeldrukgevolgen van het voorstel.

IenW
Wijziging Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen m.b.t. het beheer van afgedankte elektrische of elektronische apparatuur (afgifteplicht AEEA)

Het voorstel stelt een afgifteplicht in voor afgedankte elektronische en elektrische apparaten (AEEA) voor bedrijven. ATR constateert dat onduidelijk is wat de oorzaken zijn van de onjuiste verwerking van afgedankte elektronica. Mede daardoor blijft onduidelijk in hoeverre de maatregel bijdraagt aan het tegengaan van onjuiste verwerking van AEEA.

FIN

Nadere wetwijzigingen n.a.v. amendementen eerste schijven in wetsvoorstel Belastingplan 2024

De wijziging betreft het opknippen van de eerste schijf in de energiebelastingtarieven voor elektriciteit en gas. Met de aanpassingen wordt het fiscale stelsel ingewikkelder, terwijl de effectiviteit niet duidelijk is. Daarnaast bestaat een alternatief dat niet overwogen is: de huidige degressiviteit in de energiebelasting te verminderen en de opbrengsten daarvan te gebruiken voor een verlaging van de huidige eerste schijven, eventueel in combinatie met het verhogen van belastingvermindering voor kleinverbruikers. Met dit alternatief kunnen kleinverbruikers ook tegemoet worden gekomen, terwijl het tegelijkertijd meer bijdraagt aan de klimaatopgave (door grote energieverbruikers zwaarder te belasten) en het stelsel niet complexer maakt.



Bijlage 5

SAMENSTELLING COLLEGE EN SECRETARIAAT

Het Adviescollege toetsing regeldruk bestaat uit Marijke van Hees (voorzitter), Eric Janse de Jonge en Hayke Veldman. Het college wordt ondersteund door secretaris Rudy van Zijp. Het ondersteunende bureau bestond in 2023 uit de volgende medewerkers:

Ahmed Moaty	Kim Schuurman
Arvid van der Waart	Lies Spence
Birgul Samburkan	Marianne Ringma
Hafida Chouaibi	Marcel Kieviet
Henk Griffioen	Peter Sevat
Isabelle de Bruïne	Ruben Spelier
Joram Hobo	Sjors Hegger
Jos Tonk	Wilma Speller-Boone

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- **Bijlagen**



Eindnoten

- Voorwoord
- Beeld 2023
- Voorgenomen wetgeving
- Bestaande wetgeving
- Advies Staten-Generaal
- Drie keer Europa
- Bijlagen

- 1 Zie [Driekwart ondernemers ziet ondernemingsklimaat verder verslechteren | MKB-Nederland](#).
- 2 Het aantal afgeronde adviesaanvragen is kleiner dan het aantal ontvangen adviesaanvragen. Dit komt doordat in de voorfase al contact met ATR plaatsvindt en de afronding daarvan op een later moment plaats zal vinden. Verder wordt het verschil verklaard doordat ministeries ingediende voorstellen terugtrekken.
- 3 Kamerstukken II, 2023-2024 , 36 450, nrs. 1-3.
- 4 ATR heeft in de eerste jaren van zijn bestaan relatief veel formele adviezen uitgebracht. Dit deed in 2023 de vraag rijzen of wij adviesaanvragen op een andere manier zijn gaan behandelen. Uit de analyse in onze Voortgangsrapportage 2023 bleek dat dit niet het geval is (zie <https://www.atr-regeldruk.nl/voortgangsrapportages/>).
- 5 Bijlage 4 bevat een korte samenvatting per dictum 4 advies
- 6 Zie [Betere onderbouwing herziening bouwvoorschriften 2024 nodig - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).
- 7 Zie [Wet digitale algemene vergadering privaatrechtelijke rechtspersonen - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).
- 8 Zie [Wetsvoorstel internationalisering in balans onvoldoende uitgewerkt - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).
- 9 Zie [Wijziging van het Besluit elektronische gegevensuitwisseling in de zorg in verband met het uitwisselen van cliëntgegevens tussen instellingen die medisch specialistische zorg verlenen - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).
- 10 Zie [Analyse ontwikkelingen in de regeldruk in de zorg - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).
- 11 Zie [Initiatiefwet wijziging van de Zorgverzekeringswet en enkele andere wetten in verband met het afschaffen van het verplicht en het vrijwillig eigen risico \(Initiatiefwet van het kamerlid Hijink van de SP\) - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).
- 12 Zie [Nieuwe vrachtwagenheffing bevat nationale kop op Europese regelgeving - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).
- 13 BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. Met de BNC-fiches informeert het kabinet het parlement (meestal binnen 6 weken na publicatie van het voorstel) over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. De fiches bevatten niet alleen een beschrijving van het voorstel en het Nederlandse standpunt, maar moeten in de toekomst ook de gevolgen voor de regeldruk in Nederland schetsen.
- 14 Daarmee zou de motie-Grinwis een bredere werking kunnen krijgen dan alleen nationale wetgeving. Kamerstukken 2023-2024, 32 637, nr. 605.





Adviescollege —
toetsing regeldruk

Colofon

Tekst en redactie

ATR, Den Haag

Fotografie

Robin Utrecht

Concept en realisatie

VormVijf, Den Haag

ATR

Rijnstraat 50 (Hoftoren),
2515 XP Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66

E info@atr-regeldruk.nl

I www.atr-regeldruk.nl

© 2024 ATR, Den Haag

