

Vergaderjaar 2024–2025

36 450

Regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 mei 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de BBB en de PvdD. In deze nota ga ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in op de vragen in het verslag. In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in niet-cursieve tekst. De vragen zijn genummerd.

Inleiding

*De vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft de fractieleden van de **BBB** en **PvdD** aanleiding gegeven tot het stellen van een aantal vragen en opmerkingen.*

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De fractieleden van de BBB zijn zeer verheugd over de erkenning van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) en de uitbreiding van de mogelijkheden van het ATR. Regeldruk is een veelkoppig monster, al zou het doel van het ATR uiteraard moeten zijn om zichzelf overbodig te maken.

1

In de internetconsultatie geven verschillende organisaties aan graag mensen uit de praktijk toegevoegd te zien aan het ATR.¹ De leden van de BBB-fractie vinden dit ook van groot belang. Is dit in het wetsvoorstel voldoende geborgd? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

Antwoord

Het ATR is een adviescollege dat valt onder de Kaderwet adviescolleges. In artikel 12, eerste lid, van die wet is geregeld dat de leden van een adviescollege worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig

¹ SRA, 21 juli 2022; De Nederlandse GGZ, 18 augustus 2022, NBA, 16 augustus 2022, geraadpleegd op www.internetconsultatie.nl.

is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Verder heeft het ATR naast de expertise van de collegeleden ook medewerkers met verschillende achtergronden en expertisegebieden en kan zij eventueel ook externe partijen inschakelen als zij dit nodig vindt. De aanwezigheid van praktijkkennis binnen het ATR-college is hierdoor gewaarborgd, want dit college wordt steeds zo samengesteld dat er een goede mix is van verschillende expertises. Voorts zijn er verschillende instrumenten die de regering gebruikt bij het maken van nieuwe wetgeving waarin wordt voorzien in het betrekken van kennis uit de praktijk, zoals het Beleidskompas, de internetconsultatie en verschillende praktijktoetsen, zoals de MKB-toets, de Agrarische Praktijktoets en VWS-toets² én heeft het ATR doorgaans ook goed contact met het indienende departement om verduidelijkende vragen te stellen. Tot slot is in artikel 5, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel bepaald dat het ATR bij zijn advisering ook beoordeelt in hoeverre de inbreng van de doelgroep is verwerkt in het ontwerp of voorstel.

2

Het ATR toetst op substantiële regeldruk. De fractieleden van de BBB vragen of de definitie van substantiële regeldruk voldoende duidelijk is omschreven. Wordt er ook getoetst op «nationale koppen» bij Europese regels? Is er in de ogen van de regering bij een nationale kop altijd sprake van substantiële regeldruk? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

Antwoord

In het wetsvoorstel is bepaald dat bij het voorbereiden van wet- en regelgeving die naar verwachting substantiële regeldrukeffecten heeft het ATR wordt verzocht om ondersteuning bij het in kaart brengen en analyseren van de regeldrukeffecten (artikel 3, zesde lid). Voorts is in het derde lid van artikel 8 van het wetsvoorstel geregeld dat het ATR een aanvullende zienswijze geeft indien een wijziging van voorstel waarover het ATR eerder heeft geadviseerd naar zijn oordeel substantiële regeldrukeffecten heeft. In artikel 5, vierde lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat van substantiële regeldrukeffecten in ieder geval sprake is indien er substantiële wijzigingen zijn te verwachten in het bedrijfsproces, die tot extra inhoudelijke nalevingskosten zullen leiden, of indien er forse extra regeldrukkosten verwacht mogen worden. Het is van belang dat de Minister die het aangaat voldoende informatie verschafft op basis waarvan het ATR samen met die Minister kan beoordelen of sprake is van substantiële regeldrukeffecten. Hoe dit gebeurt is onderwerp van nog te maken werkafspraken tussen het adviescollege en de Ministers.

Bij de toetsing door het ATR van voorgenomen Europese regels ten behoeve van BNC-fiches is het nog niet mogelijk om te zien of er sprake is of zal zijn van nationale koppen. Dit is later aan de orde, op het moment dat de betreffende implementatieregelgeving aan het ATR ter advisering wordt neergelegd. In de bedrijfseffectentoets³ wordt nu het uitgangspunt gehanteerd dat Europese regelgeving die ruimte laat voor nationale beleidsruimte «lastenluw» moet worden geïmplementeerd, dat wil zeggen met zo min mogelijk lasten voor bedrijven. Lastenluwe implementatie betekent dat Nederland geen strengere eisen stelt dan strikt noodzakelijk

² Onderdeel van de bedrijfseffectentoets is de regeldrukkostentoets en de MKB-toets, inclusief de equivalenten «Agrarische Praktijktoets» en «VWS-toets», zie Kamerstukken II 2024/2025, 32 637, nr. 660.

³ Bedrijfseffectentoets (inclusief regeldrukeffecten), Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, geraadpleegd op <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/bedrijfseffectentoets-inclusief-regeldrukeffecten>.

op grond van de Europese wetgevingshandelingen en ook niet vooruitloopt op Europese regelgeving die nog in voorbereiding is. Bij lastenluwe implementatie gaat het ook om het maximaal gebruik maken van eventuele verlichtende vrijstellingsopties die een wetgevingshandeling biedt en het achterwege laten van implementatie van belastende onderdelen die facultatief zijn. Voorts is de motie Kisteman⁴ aangenomen waarin de regering wordt verzocht om de informatie uit de bedrijfseffectentoeets, zover alle gegevens beschikbaar zijn, op te nemen in de toelichting bij een wetsvoorstel en openbaar te maken bij de internetconsultatie zodat deze informatie, waaronder de regeldruk van (niet) lastenluwe implementatie, integraal onderdeel wordt van de advisering door het ATR. Het ATR besteedt in zijn advisering aandacht aan eventuele nationale koppen doordat het beziet of en in hoeverre er minder belastende alternatieven zijn (toetsvraag 2).

Er is bij een nationale kop of niet lastenluwe implementatie niet automatisch sprake van substantiële regeldruk, dit is afhankelijk van de omvang en de aard van de betreffende aanvullende verplichting. Desalniettemin is dit kabinet het er over eens dat nationale koppen in principe onwenselijk zijn, omdat de extra regeldruk die hieruit voortvloeit de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven ten opzichte van bedrijven uit andere EU-landen verzwakt.

3

Wanneer bij een wetsvoorstel van het advies van het ATR wordt afgeweken, kan de regering dan toezeggen dat dit met redenen omkleed, en indien nodig vergezeld van onafhankelijk advies, zal worden toege-licht? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Als er bij een wetsvoorstel van het ATR-advies wordt afwijken, omdat er bijvoorbeeld een politieke afspraak aan ten grondslag ligt, dan moet dit goed zichtbaar wordt gemaakt in de memorie van toelichting.⁵ Dit moet duidelijk gemotiveerd en transparant zijn, zodat de Staten-Generaal hier zijn controlerende functie naar behoren kan uitoefenen. Daarom moet in de toelichting bij het ontwerp van een wetsvoorstel, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling per adviespunt verantwoord worden op welke wijze rekening is gehouden met het advies.⁶ In de eerstvolgende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving zal verduidelijkt worden dat het verplicht is om duidelijk en transparant aandacht te besteden aan het advies van wettelijke adviseurs en wat daarmee is gebeurd en dat het voor de hand ligt dat per adviespunt te doen (aanwijzing 4.44). Nog een advies over regeldruk inwinnen ligt daarbij niet voor de hand, omdat de expertise voor regeldruk berust bij het ATR dat onafhankelijk adviseert. Overigens geldt hetzelfde voor de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State over ontwerpen voor wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur: ook daar moet de regering (in dat geval in een nader rapport) ingaan op de opmerkingen van de Afdeling advisering, waarbij gemotiveerd wordt hoe het advies is verwerkt, en uiteraard ook kan worden uitgelegd waarom bepaalde adviespunten niet zijn gevolgd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

4

⁴ Kamerstukken II 2024/2025, 36 450, nr. 38.

⁵ Kamerstukken II 2024/2025, 36 450, nr. 35.

⁶ Kamerstukken II 2024/ 2025, 36 450, nr. 6.

*De fractieleden van de PvdD vragen of de regering erkent dat regeldrukeffecten even sterk door beleidsregels als door wettelijke voorschriften kunnen worden veroorzaakt. Zo nee, op grond van welke onderzoeksresultaten is dat antwoord gebaseerd? Zo ja, waarom is in artikel 3, derde lid, de bevoegdheid van beide Kamers om advies te vragen beperkt tot wettelijke voorschriften?*⁷

Antwoord

De regering erkent dat regeldrukeffecten door beleidsregels kunnen worden veroorzaakt. In het kader van het Actieprogramma Minder Druk met Regels⁸ wordt daarom bij uitvoeringsorganisaties en toezichthouders onder de aandacht gebracht dat zij in beleidsregels geen aanvullende eisen mogen stellen bovenop (Europese) regels. Daarnaast kan de regering op grond van artikel 4 van het wetsvoorstel het ATR om advies vragen over knelpunten door regeldrukeffecten van beleidsregels van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. ATR kan advies uitbrengen naar aanleiding van signalen uit de samenleving (onderdeel a), op verzoek van de regering en ambtshalve (onderdeel b). Het wetsvoorstel voorziet inderdaad niet in een mogelijkheid voor de Staten-Generaal om advies te vragen over beleidsregels, omdat beleidsregels niet door hen worden behandeld in het parlementaire proces.

5

Als er een wettelijke plicht bestaat voor de regering om een algemene maatregel van bestuur ter beoordeling van de Tweede of Eerste Kamer voor te leggen, waarom komt dan aan de Tweede Kamer geen bevoegdheid toe om advies te vragen aan het ATR over de regeldrukeffecten van die algemene maatregel van bestuur?

Antwoord

De bewindspersoon die de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur leidt, moet advies aan het ATR vragen over de regeldrukeffecten van die algemene maatregel van bestuur (artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel). Indien een voorhangprocedure geldt, vindt ATR-advisering plaats voorafgaand aan het voorleggen van een ontwerp van die algemene maatregel van bestuur aan het parlement. De Eerste en Tweede Kamer beschikken bij de voorhangprocedure dus over het advies van het ATR en kunnen de bewindspersoon dan ook vragen stellen over de wijze waarop het advies van het ATR is verwerkt in het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur. Het past niet in de adviesstructuur dat het parlement nogmaals advies zou vragen, omdat dan een tweede toetsingsronde zou worden gecreëerd, terwijl het binnen het Nederlandse rechtsbestel aan de regering is om te beoordelen hoe met het advies over regeldrukeffecten van een algemene maatregel van bestuur is omgegaan. Dat is anders bij een wetsvoorstel, omdat de regering en het parlement tezamen als wetgevende macht over een wetsvoorstel beslissen.

6

Hoe stelt de regering het zich praktisch voor dat de Tweede Kamer advies kan vragen over regeldrukeffecten van een voorgesteld amendement?

Antwoord

Uitgangspunt is dat de Tweede Kamer advies vraagt (niet een individueel Kamerlid). Criterium is dus dat er een Kamermeerderheid moet zijn voor de adviesaanvraag (niet noodzakelijkerwijs voor het amendement). Vertrekpunt van de advisering door het ATR is dat de indiener van het amendement zelf de regeldrukgevolgen in beeld brengt of in beeld laat

⁷ Art. 3, lid 3, Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk.

⁸ Kamerstukken II 2024/2025, 32 637, nr. 660.

brenge (bijvoorbeeld via technische ondersteuning vanuit het ministerie), conform de huidige werkwijze bij de advisering over voorgenomen regelgeving. Het advies van het ATR zal onder meer zien op de vraag of dit adequaat is gebeurd en of wordt gekozen voor een werkbare en lastenluwe optie (conform toetskader).

Bovenstaande adviesaanvraag kan gebeuren voor of tijdens de wetsbehandeling. Het gaat dan om een formele adviesaanvraag. Die kan per mail worden gedaan door de voorzitter van de Tweede Kamer of door de voorzitter van de Vaste Kamercommissie (of namens hen door de Griffie). Het tijdspad zal in overleg tussen Kamer en College worden vastgesteld.

7

Hoe stelt de regering het zich praktisch voor dat de Eerste Kamer advies kan vragen over regeldrukeffecten van een wetsvoorstel of van amendementen? Dient een eerste verslag pas plaats te vinden nadat het advies van het ATR is verkregen?

Antwoord

Het advies van ATR en in voorkomend geval de aanvullende zienswijze maken deel uit van de Kamerstukken bij een wetgevingsdossier. Bij een initiatiefvoorstel of bij een regeringsvoorstel dat door amendering is gewijzigd, kan de situatie zich voordoen dat de Eerste Kamer behoefte heeft aan advisering over de regeldrukeffecten van dat initiatiefwetsvoorstel of dat regeringsvoorstel, indien de Tweede Kamer respectievelijk de regering geen advies over regeldrukeffecten daarvan heeft gevraagd. Indien de Eerste Kamer een advies over amendementen vraagt, kan zij hiertoe het wetsvoorstel zoals door de amendementen gewijzigd voorleggen. Ook kan de situatie zich voordoen dat de Eerste Kamer aanvullend advies wil over een regeringsvoorstel. Wanneer de Eerste Kamer gebruik wil maken van de bevoegdheid om advies aan ATR te vragen, kan zij zelf bepalen wanneer zij dat doet. Het ligt in de rede dat de Eerste Kamer dat doet bij de voorbereiding van de openbare behandeling. De Kamer kan dan schriftelijk verslag uitbrengen na ontvangst van het advies.

8

In artikel 3, vijfde lid, wordt gesproken over «een beleidsvisie».⁹ Is het bepaalde in dat lid van toepassing op elk schriftelijk stuk waarin beleid is verwoord? Hoe verhoudt zich dat met het bepaalde in artikel 1 waar uit de definitie van «ervaren regeldruk» blijkt dat het moet gaan om regeldruk die voortvloeit uit wet- en regelgeving? «Beleidsregelgeving» en «beleidsvisie» zijn toch verschillende begrippen? Kan de regering dat verduidelijken?

Antwoord

Beleidsregel en beleidsvisie zijn inderdaad verschillende begrippen. Op grond van artikel 3, vijfde lid, van het wetsvoorstel kunnen beleidsvisies voorafgaand aan besluitvorming voor formeel advies aan het ATR worden voorgelegd, omdat er dan nog ruimte bestaat om ze aan te passen naar een lastenluwere variant. Het gaat om beleidsstukken waarin aanpakken voor vraagstukken of plannen worden voorgesteld waar regelgevende maatregelen uit voort kunnen vloeien. Voorbeelden zijn: brieven en beleidsstukken bedoeld voor de Tweede Kamer, zoals «Programma versterken biodiversiteit», «Nationaal Waterplan», «brief Integrale benadering van transitie en maatschappelijke opgaven» en de «Beleidsnota drinkwater». Het gaat hier niet zozeer om brieven die ingaan op een enkele potentiële maatregel, maar veelal om uitgebreidere

⁹ Art. 3, lid 5, Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk.

pakketten en stelselherzieningen. Bij de advisering over beleidsvisies kan er dus nog geen sprake zijn van ervaren regeldruk.

9

De fractieleden van de PvdD vragen welke bepaling ziet op advisering over regeldrukeffecten van bestaande beleidsregels die door een Minister zijn vastgesteld. Als deze bepaling ontbreekt, is de regering dan bereid om daarin alsnog te voorzien door aanpassing van het wetsvoorstel?

Antwoord

Op grond van artikel 4 van het wetsvoorstel kan ATR adviseren over knelpunten door regeldrukeffecten van bestaande beleidsregels die door een Minister zijn opgesteld (onderdeel b). Daarbij moet ATR de organisatie die de beleidsregels heeft opgesteld betrekken. Het ATR kan op grond van dit artikel ook bij de evaluatie van bestaande beleidsregels adviseren over de juistheid en volledigheid van de gemaakte inschatting van regeldrukeffecten (onderdeel c).

10

Blijkens de definitie van «regeldrukeffecten» is beoogd om «de samenleving» te behoeden voor onaanvaardbare regeldrukeffecten.¹⁰ Op welke wijze is voorzien in een juridisch middel voor bedrijven, instellingen zonder winstoogmerk, burgers, vrijwilligers en beroepsbeoefenaren om onaanvaardbare regeldrukeffecten onder de aandacht van het ATR te brengen? Wordt aan hen het recht gegeven om van het ATR te verlangen dat het aandacht besteed aan hun klachten? Als dit middel ontbreekt, is de regering dan bereid om dat hiaat door aanpassing van het wetsvoorstel te dichten?

Antwoord

Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is er een gestandaardiseerde werkwijze aan de hand waarvan het ATR kan adviseren over signalen uit de samenleving over bestaande regelgeving. Het ATR ontwikkelt deze werkwijze in samenspraak met diverse (branche)organisaties.¹¹ Bedrijven, instellingen zonder winstoogmerk, burgers, vrijwilligers en beroepsbeoefenaren hebben naast deze nieuwe meldingsprocedure geen recht om van ATR te verlangen dat het aandacht besteedt aan hun klacht. Wel kunnen zij, als zij een klacht hebben een klachtenprocedure bij het betreffende bestuursorgaan dat de regeldruk heeft veroorzaakt doorlopen, en indien dit niet de gewenste uitkomst heeft, een klacht indienen bij de Nationale ombudsman.

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts

¹⁰ Kamerstukken I 2024/25, 36 450, A, p. 2.

¹¹ Kamerstukken II 2024/2025, 36 450, nr. 34.