



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 10 oktober 2023
WJZ / 37335070

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 februari 2023, nr. 2023000355, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 juni 2023, nr. W18.23.00028/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. In het navolgende ga ik op deze opmerkingen in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Het wetsvoorstel strekt tot instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Daarmee wordt een permanente wettelijke basis gegeven aan de achtereenvolgende tijdelijk ingestelde Adviescolleges die zich sinds 2000 met deze toetsing hebben beziggehouden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om de instelling van het voorgestelde vaste adviescollege dragend te motiveren in het licht van de Grondwet en het beleid inzake de instelling van vaste adviescolleges. Daarnaast moet dragend worden gemotiveerd hoe het college en diens adviezen passen in het wetgevingskwaliteitsbeleid. De rol en positie van het adviescollege kunnen niet los gezien worden van deze bredere context.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de reikwijdte van de toetsing en wat verstaan moet worden onder 'regeldruk'. Concretisering van dit centrale begrip is van belang omdat daarmee ook de aard en de reikwijdte van de toetsing worden bepaald. Ook moet de taakomschrijving om voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie te toetsen, aansluiten bij de afbakening in de toelichting.

Daarnaast is nadere motivering nodig ten aanzien van de vraag hoe de uitzondering voor implementatiewetgeving zonder beleidsruimte zich verhoudt tot de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en waarom het procesrecht in zijn geheel is uitgesloten van toetsing. De Afdeling adviseert tot slot om de 'overige bevoegdheden' nader te bezien nu blijkt dat hiervan in het verleden nauwelijks gebruik is gemaakt en niet te verwachten valt dat dit in de toekomst wezenlijk anders zal zijn.

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel stelt een adviescollege in dat tot taak heeft te toetsen of bij nieuwe wet- en regelgeving aandacht is besteed aan het minimaliseren van de lasten, de regeldrukkosten adequaat in beeld zijn gebracht en de motivering van de lasten helder is. Het huidige, tijdelijke ATR vervult al een dergelijke rol. De regering wenst deze rol nu op permanente wijze wettelijk te verankeren. Ter motivering wordt in de toelichting een evaluatierapport genoemd, waaruit blijkt dat betrokken partijen vinden dat het huidige ATR een belangrijke rol vervult in de verbetering van regelgeving en de



aandacht voor werkbaarheid en regeldruk.¹ Ook wordt verwezen naar een studie waarin is geconstateerd dat het merendeel van de adviespunten die het ATR aandraagt, is opgevolgd.²

Het wetsvoorstel is geen één-op-één omzetting van de regeling in het huidige instellingsbesluit van het ATR. De kerntaken van het college – toetsing op regeldrukeffecten van wetsvoorstellen, ontwerp algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen – worden uitgebreid met:

- toetsing van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie;
- advisering op verzoek van het parlement,³ en
- toetsing van de regeldrukeffecten van beleidsvisies.⁴

Andersom wordt de werklast van het college ingeperkt ten opzichte van de huidige situatie.⁵ Zo hoeven bijvoorbeeld niet ter toetsing te worden voorgelegd:

- regelgeving op het gebied van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht;
- nationale regels ter implementatie van Europese regelgeving die geen nationale beleidsruimte laat, en
- specifieke categorieën ministeriële regelingen die vanuit hun aard geen substantiële effecten op de regeldruk hebben.⁶

2. Constitutionele inbedding: positie binnen het adviesstelsel

De instelling van het ATR als permanent adviescollege markeert een fundamentele verandering. Het feit dat het huidige tijdelijke college onder dezelfde naam opereert doet daar niet aan af. Daarom ook wordt wetgeving in formele zin tot stand gebracht, waardoor de betrokkenheid van het parlement als medewetgever verzekerd is. Voor een zorgvuldige en weloverwogen besluitvorming is het van belang dat de regering uitgebreider dan zij nu doet, in de toelichting ingaat op de institutionele inbedding van het nieuwe adviescollege en de constitutionele uitgangspunten die in dat licht relevant zijn.

Uit artikel 79 van de Grondwet volgt dat vaste adviescolleges in zaken van wetgeving en bestuur bij of krachtens de wet worden ingesteld. Tijdelijke adviescolleges (zoals het huidige ATR) vallen niet onder deze grondwettelijke bepaling. Nu aldus met dit wetsvoorstel sprake is van een voornemen om te komen tot een ‘vast’ adviescollege in de zin van artikel 79 van de Grondwet is het van belang dat de regering de instelling daarvan zorgvuldig motiveert, zodat de wetgever, mede gelet op de Grondwet, weloverwogen daartoe kan beslissen.⁷

Van belang met het oog daarop is dat de op grond van de Grondwet in te stellen adviescolleges zijn ingericht en functioneren conform de Kaderwet adviescolleges.⁸ Deze kaderwet beoogt het adviesstelsel te ordenen en volgde op een grootschalige sanering van dit stelsel na geconstateerde ‘wildgroei’.⁹ De beoogde ordening en versobering van het stelsel is onder meer vormgegeven door het onderscheid tussen strategische en technisch-specialistische adviescolleges.¹⁰ Ook recent heeft de regering nogmaals benadrukt het aantal adviescolleges in het adviesstelsel te willen beperken en in dat kader het belang onderstreept van de motiveringsplicht voor de instelling van adviescolleges.¹¹

De Afdeling adviseert in het licht van de Grondwet en het beleid inzake de instelling van vaste adviescolleges de instelling van het voorgestelde vaste adviescollege dragend te motiveren.

Aan deze opmerking is gevolg gegeven door de memorie van toelichting te wijzigen en aan te vullen.

¹ Toelichting, paragraaf 2.1.

² Opvolging ATR-adviezen – Onderzoek naar de opvolging van ATR-adviezen door departementen in de periode 2017 t/m 2020, Sira Consulting, januari 2022, p. 12; en Evaluatie Adviescollege toetsing regeldruk, Berenschot, juli 2020, p. 19.

³ In het huidige Instellingsbesluit ATR is deze taak opgenomen in artikel 3 (overige bevoegdheden).

⁴ Respectievelijk geregeld in voorgesteld artikel 3, eerste lid onder c, vierde lid en vijfde lid.

⁵ Voorgesteld artikel 3, tweede lid.

⁶ Toelichting, paragraaf 2.3.

⁷ Zie ook artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges.

⁸ Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges), Stb. 1996, 378. Ongeveer 40 adviescolleges vallen onder de Kaderwet adviescolleges. Daarnaast zijn er nog circa 200 adviescolleges en -commissies die adviseren aan regering of Staten-Generaal. Dit laatste cijfer is een schatting omdat ‘het ontbreekt aan overzicht over het geheel van (advies)commissies dat buiten bereik van de Kaderwet valt’ (Evaluatie van de kaders voor zbo’s, agentschappen, adviescolleges en planbureaus, AEF, 2021, p. 34).

⁹ Wet van 3 juli 1996, houdende opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk, Stb. 1996, 377, ook bekend als de ‘woestijnwet’, voorzag in de opheffing van de vaste colleges van advies als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet.

¹⁰ Deze indeling is niet in de Kaderwet adviescolleges geregeld maar wordt wel genoemd in de toelichting en is nadien ook door de regering gehanteerd. Zie Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, (Memorie van toelichting bij de Kaderwet adviescolleges) paragraaf 5, onder artikel 5 en noot 12.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 31 490, nr. 323, Kabinetsreactie brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand, Bijlage, p. 11–12. Zie eerder in gelijklopende zin: Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, (Memorie van toelichting bij de Kaderwet adviescolleges) p.1. Zie voorts de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 5.6 ‘Motivering instelling adviescollege’.



In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is uiteengezet dat er sinds 2000 opeenvolgende tijdelijke adviescolleges voor de toetsing van regeldruk zijn ingesteld. Uit de meest recente evaluatie van ATR (door Bureau Berenschot¹²) bleek dat de externe toetsing zoals door ATR uitgevoerd een belangrijke rol vervult in de verbetering van regelgeving en de aandacht voor werkbaarheid en regeldruk. Door de toetsing door een onafhankelijk adviescollege wordt onafhankelijk inzicht geboden in de regeldrukkosten en de inzet die is gepleegd door het departement ter vermindering van onnodige regeldrukeffecten. De advisering door ATR biedt de wetgever in de praktijk handvatten om onnodige regeldruk te beperken of voorkomen. De conclusie is dan ook dat externe toetsing door een onafhankelijk adviescollege bij voorgenomen regelgeving toegevoegde waarde heeft.

In paragraaf 2.2 is verduidelijkt waarom instelling van een vast adviescollege voor de toetsing van regeldruk wordt voorgesteld. In die paragraaf is nader uiteengezet dat regeldruk niet een in de tijd beperkt vraagstuk is en dat dit vraagstuk niet binnen de maximale termijn van een tijdelijk adviescollege kan worden opgelost. De regering heeft daarom geconcludeerd dat het noodzakelijk is een vast adviescollege in te stellen voor de externe toetsing van de regeldrukeffecten van regelgeving. Daarbij is erop gewezen dat ook de Tweede Kamer in een breed gesteunde motie heeft gevraagd om instelling van een permanent adviescollege.¹³ Vervolgens is ingegaan op het kader voor de instelling van vaste adviescolleges, zoals dat is vastgelegd in artikel 79 van de Grondwet en in de Kaderwet adviescolleges. Aan artikel 79 van de Grondwet ligt ten grondslag de doelstelling dat adviescolleges van de regering met een lange of onbepaalde bestaansduur en met een meer dan eenmalige opdracht niet worden ingesteld dan na voorafgaande instemming van de Staten-Generaal. Daarom bepaalt dit grondwetsartikel dat vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet en dat de wet de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges regelt. Daarom is uitgangspunt van de Kaderwet adviescolleges dat een adviescollege bij wet wordt ingesteld (artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges).¹⁴ Sinds 2000 zijn opeenvolgende tijdelijke adviescolleges voor de toetsing van regeldruk ingesteld (zie voorgeschiedenis in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting). Nu de noodzaak van een adviescollege voor de toetsing van regeldruk onverminderd aanwezig is, concludeert de regering dat instelling van een vast adviescollege is aangewezen. Alleen voor de advisering over een in de tijd beperkt vraagstuk kan immers een tijdelijk adviescollege worden ingesteld (artikel 5, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges). De gedachte achter dit artikel is dat het niet de bedoeling is steeds nieuwe tijdelijke adviescolleges in te stellen voor hetzelfde vraagstuk. Dat zou er in de praktijk immers toe kunnen leiden dat feitelijk sprake is van een permanent adviescollege, zonder dat de Staten-Generaal daarbij zijn betrokken.

3. Wetgevingskwaliteitsbeleid

Het in te stellen adviescollege moet daarnaast worden gezien in de context van het algemene wetgevingsbeleid. Regeldruk is, in samenhang met de uitvoerbaarheid, één van de aspecten die in het wetgevingsproces aandacht verdienen. Zoals in de paragrafen hierna nader uiteengezet, worden bij de voorgestelde regeldruktoetsing door het ATR inhoudelijke aspecten betrokken die (ook) bij andere betrokkenen in het wetgevingsproces zijn ondergebracht. Het is tegen die achtergrond van belang dat de reikwijdte van de taken van het adviescollege in de wet duidelijk is omschreven. Niet alleen volgt uit het legaliteitsbeginsel dat overheidstaken en -bevoegdheden zo concreet mogelijk worden vastgelegd in de wet, maar dit is ook van belang om te voorkomen dat deze nodeloos overlappen met andere toetsen en adviezen in het wetgevingsproces.¹⁵

De regering besteedt in de toelichting nauwelijks aandacht aan de wijze waarop de toetsing aan regeldruk wordt ingebed in de beoordeling van de kwaliteit van wet- en regelgeving. Bedacht moet worden dat er uiteindelijk een integrale benadering en afweging moet plaatsvinden. In de eerste plaats is dat een verantwoordelijkheid van de minister die het aangaat. Daarnaast is er een coördinerende verantwoordelijkheid van de minister voor Rechtsbescherming om de wetgevingskwaliteit te waarborgen. Een nadere doordenking in de toelichting van de positie van het ATR en van diens adviezen in het wetgevingsproces is nodig om de verhouding tot het algemene wetgevingsbeleid duidelijk te krijgen. Gewaarborgd moet ook worden dat er geen overlappingen ontstaan in de beoordeling van de uitvoerbaarheid van regelgeving.

De Afdeling adviseert de instelling van het vaste adviescollege en diens taken in het licht van het algemene wetgevingsbeleid dragend te motiveren.

Aan de opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven door in paragraaf 4 van de memorie van

¹² <https://www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/evaluatie-atr-2017-2020/>.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XIII, nr. 20.

¹⁴ Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, p. 9.

¹⁵ Onder meer: uitvoerings- en handhavingstoetsen, doenvermogenstoets, advisering over privacyaspecten door de Autoriteit Persoonsgegevens, rijksbrede wetgevingstoetsing door het ministerie van Justitie en Veiligheid en interbestuurlijke toetsing door het ministerie van BZK. Zie: Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbr.nl).



toelichting aandacht te besteden aan de positie van het ATR binnen het algemene wetgevingsbeleid. Uitgangspunt is dat iedere bewindspersoon verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardig beleid en kwalitatief hoogwaardige wet- en regelgeving (gelet op artikel 44 van de Grondwet).

Daarnaast heeft de Minister voor Rechtsbescherming een algemene verantwoordelijkheid voor het rijksbrede wetgevingsbeleid en de wetgevingskwaliteit in algemene zin. Dit volgt uit de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Minister voor Rechtsbescherming geeft hieraan uitvoering met de rijksbrede wetgevingstoets en diverse wetgevingskwaliteitsinstrumenten zoals het Beleidskompas, de Staat van de wetgeving en internetconsultatie.

Deze verantwoordelijkheid is geen geïsoleerde stap in het wetgevingsproces. De consultatie en adviezen van burgers en betrokken organisaties, de advisering door de Afdeling en de rol van het bureau wetgeving van de Tweede Kamer zijn evenzeer belangrijke onderdelen van de bewaking van de kwaliteit van wetgeving. Bovendien vervullen de Tweede en Eerste Kamer hier een essentiële rol in vanuit hun wetgevende en controlerende functie.

Wat de rijksbrede wetgevingstoets betreft betekent dit concreet dat voorafgaand aan de besluitvorming door de ministerraad, voorstellen van wetten en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur (ontwerpbesluiten) door het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden getoetst op de rechtstatelijke en bestuurlijke kwaliteit (aanwijzing 7.4). Naar aanleiding van het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang heeft het kabinet aangekondigd de rijksbrede wetgevingstoetsing door het Ministerie van Justitie en Veiligheid te versterken.¹⁶ Op 25 juni 2021 heeft de Minister voor Rechtsbescherming dit uitgewerkt in een Kamerbrief over de versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving.¹⁷ Het nieuwe toetsingskader¹⁸ van het Ministerie van Justitie en Veiligheid – dat onlangs is vastgesteld – geeft hieraan uitvoering met als uitgangspunt een selectieve, proactieve en empathische wijze van toetsing. Dit betekent dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid met inachtneming van de politiek-bestuurlijke context en de eigen verantwoordelijkheid van departementen actiever, maar ook selectiever gaat meedenken om samen met de departementen de kwaliteit van wetgeving te verhogen. De rijksbrede wetgevingstoets richt zich met het nieuwe toetsingskader op een diepgaandere beoordeling van de voor toetsing geselecteerde dossiers.

Doel van de rijksbrede wetgevingstoets is bij te dragen aan goede, uitvoerbare regelgeving die voldoende rekening houdt met de doelgroepen die erdoor geraakt worden. In de voor de toetsing geselecteerde dossiers op basis van de uitgangspunten van het nieuwe toetsingskader let het Ministerie van Justitie en Veiligheid op de toepassing van de in de Aanwijzingen voor de regelgeving neergelegde eisen van goede wetgeving en de toepassing van het Beleidskompas. In de toetsing komen onder andere aspecten van doenvermogen, menselijke maat, gegevensverwerking en Europeesrechtelijke aspecten aan de orde.

Andere instanties spelen uiteraard ook een belangrijke rol voor de wetgevingskwaliteit in het traject voorafgaand aan de ministerraad. Zo worden er ook door andere andere ministeries toetsen uitgevoerd, zoals de bedrijfseffectentoets door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de constitutionele toets door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast voeren de beoogde toezichthouders en uitvoerders van voorgenomen regelgeving een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) uit. De UHT kan worden uitgevoerd door zowel een uitvoeringsinstantie of toezichthouder die onder verantwoordelijkheid van een ministerie valt (bijvoorbeeld de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit) als een zelfstandig bestuursorgaan (zoals de Autoriteit Consument en Markt).

Ten slotte zijn er externe, gespecialiseerde, adviesorganen die adviseren bij de voorbereiding van ontwerpregelgeving. Zij adviseren over specifieke onderdelen van de voorgenomen regelgeving waarvoor zij specifieke deskundigheid hebben. Te denken valt aan de Autoriteit Persoonsgegevens, de Raad voor de Rechtspraak en uiteraard ook het ATR. In de toelichting op de wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten wordt aandacht besteed aan deze adviezen.

Dat dergelijke instanties ook nut-en-noodzaakvragen behandelen of ingaan op het doenvermogen, is niet vreemd. Zij plaatsen dergelijke opmerkingen in de sleutel van het kernonderwerp waarvoor zij zijn ingesteld. Een opmerking van het ATR kan derhalve raken aan het doenvermogen en uitvoerbaarheid van regeldrukaspecten.

Diverse actoren spelen dus een belangrijke rol in het algemene wetgevingsbeleid voorafgaand aan behandeling van conceptregelingen in de ministerraad en dus voordat een conceptregeling voor advies wordt aangeboden aan de Afdeling.

Het ATR heeft al jaren een positie in het wetgevingskwaliteitsbeleid. De regeldruktoets maakt deel uit

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4.

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VI, nr. 115.

¹⁸ Op www.kcbr.nl staat de meest recente versie van het toetsingskader.



van de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 7.6). Regeldruk is in die zin onderdeel van het algemene wetgevingsbeleid. Van overlap met andere toetsen – zoals genoemd door de Afdeling – is geen sprake. In de wetgevingstoets is aandacht voor de aspecten van wetgevingskwaliteit, waaronder de wijze waarop het initiërende departement is omgegaan met het advies van het ATR alsook de vraag wanneer bij een conceptregeling met verwachte regeldruk, niet gevraagd is om een advies van het ATR. Een soortgelijke werkwijze geldt voor de toetsing van ontwerpregelgeving door andere advies- en toetsinstanties. In het licht van regeldruk betekent dit concreet dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid in de wetgevingstoets kritisch kijkt naar de verantwoording van de regeldruk in de toelichting bij ontwerpregelgeving. Daarbij wordt het belang van een goede onderbouwing van de regeldrukparagraaf benadrukt en zal erop worden aangedrongen dat gebruik wordt gemaakt van de juiste instrumenten, zoals de MKB-toets en het Handboek meting regeldrukeffecten.

4. Reikwijdte toetsing op regeldruk

Het wetsvoorstel geeft enkele begripsbepalingen die samen beogen te omschrijven wat moet worden verstaan onder regeldruk. De overkoepelende term ‘regeldrukeffecten’ is daarbij onderverdeeld in ‘regeldrukkosten’ en ‘ervaren regeldruk’. Deze begrippen zijn bepalend voor de reikwijdte van de toetsing door het in te stellen adviescollege.

De regeldrukeffecten zijn de ‘investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid moeten doen, respectievelijk verrichten om zich aan wet- en regelgeving te houden’.¹⁹ Regeldrukeffecten bestaan blijkens het wetsvoorstel uit regeldrukkosten en ervaren regeldruk. De ‘ervaren regeldruk’ wordt gedefinieerd als ‘regeldruk anders dan regeldrukkosten’. Daarmee is duidelijk wat ‘ervaren regeldruk’ niet is (geen kosten) maar blijft in het ongewisse wat er precies onder moet worden verstaan.

De toelichting geeft enige duiding van ‘ervaren regeldruk’: het gaat onder meer om de werkbaarheid, de proportionaliteit en het ‘ervaren nut’ van voorgestelde regels.²⁰ Verder meldt de toelichting dat regeldruk kan worden ervaren als ‘regelgeving die niet goed aansluit bij de praktijk, waardoor deze niet werkbaar of uitvoerbaar is’.²¹ Ook wordt in dit verband gewezen op de ‘menselijke maat’ zoals beschreven in het coalitieakkoord.²² Overigens wordt werkbaarheid voor burgers en bedrijven in de toelichting onderscheiden van het verwante begrip doenvermogen. Voor dit laatste is de rol van het ATR beperkt tot de toets óf een ‘doenvermogenstoets’ is uitgevoerd.²³

Indien naar inschatting van het ATR sprake is van ‘substantiële’ regeldrukeffecten, beoordeelt het college bovendien of het doel van de regeling duidelijk is en of aannemelijk is dat de voorgestelde regeling bijdraagt aan het behalen van dat doel.²⁴ Daarmee wordt ook de verwachte doeltreffendheid onderdeel van de toetsing op regeldruk. Uit de toelichting valt op te maken dat het niet de bedoeling is dat het college ook daadwerkelijk de inhoudelijke motivering voor een voorstel in verhouding tot het doel ervan toetst. Daarmee zou volgens de regering een ‘dubbeling’ optreden met de taken van de Afdeling advisering.

De Afdeling merkt op dat blijkens de toelichting tal van criteria onder ‘ervaren regeldruk’ kunnen (of moeten) worden geschaard. Van uitvoerbaarheid en werkbaarheid, tot doeltreffendheid en aansluiting bij de praktijk. Deels gaat het ook om subjectieve elementen zoals het ‘ervaren nut’. Daarbij is ook van belang dat de toelichting in het midden laat wat in dit verband onder ‘proportionaliteit’ van de regelgeving moet worden verstaan en hoe het ATR deze kan beoordelen zonder de inhoud van de doelomschrijving van het voorstel te toetsen. Een dermate brede opvatting van ‘ervaren regeldruk’ heeft tot gevolg dat de wettelijke taak op dit punt nog nauwelijks begrensd is, terwijl dit wel noodzakelijk is.

De Afdeling acht meer duidelijkheid en nadere concretisering vooral van belang omdat deze mede de reikwijdte bepalen van de taak van het college en van zijn rol en positie in (de betreffende fase van) het wetgevingsproces. Door de open formulering van ‘ervaren regeldruk’ in het wetsvoorstel wordt de reikwijdte van de taakopdracht van het ATR niet helder afgebakend. Daar komt bij dat het wetsvoorstel en de toelichting op onderdelen niet met elkaar overeenkomen (bijvoorbeeld ten aanzien van de definitie van ‘regeldruk’ en de reikwijdte van de toetsing van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie, zie hierna het volgende punt) en aldus vragen oproepen over wat het college precies moet toetsen, hoe breed en diep zij daarbij te werk mag gaan en wat andere partijen in het

¹⁹ Voorgesteld artikel 1.

²⁰ Artikelsgewijze toelichting, onder artikel 1.

²¹ Artikelsgewijze toelichting, onder artikel 5.

²² Toelichting, paragraaf 2.1.

²³ Toelichting, paragraaf 6.2.

²⁴ Voorgesteld artikel 5 tweede lid onder c.



wetgevingsproces van de toetsing mogen verwachten. Daarmee blijft ook onduidelijk hoe deze taakopdracht zich precies verhoudt met de andere toetsen en adviezen die in het wetgevingsproces worden verricht – zoals de toetsing op wetgevingskwaliteit door het ministerie van JenV, de onderbouwing in het kader artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 en de verplichte uitvoeringstoetsen – waarin criteria als werkbaarheid, effectiviteit en proportionaliteit ook aan de orde komen.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande ‘ervaren regeldruk’ als onderdeel van de te toetsen regeldrukeffecten te schrappen, tenzij in het wetsvoorstel concreet kan worden omschreven wat daaronder wordt verstaan en hoe toetsing daarop zich verhoudt tot de andere toetsen en adviezen in het wetgevingsproces.

De Afdeling merkt terecht op dat in het voorgelegde voorstel niet duidelijk was omschreven wat onder het begrip ‘ervaren regeldruk’ moet worden verstaan. Naar aanleiding van deze opmerking is de begripsomschrijving van ‘ervaren regeldruk’ in artikel 1 van het wetsvoorstel geconcretiseerd. Daarmee is de reikwijdte van de adviestaak van het adviescollege afgebakend.

In de begripsomschrijving is verduidelijkt dat het bij ervaren regeldruk niet gaat om kwantificeerbare regeldruk, maar om de regeldruk zoals die wordt beleefd door degenen voor wie de regelgeving gevolgen heeft. De ‘ervaren regeldruk’ bevat twee elementen. In de eerste plaats gaat het erom dat de regelgeving werkbaar is voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om regelgeving die bedrijven of beroepsbeoefenaren verplichtingen oplegt die tot gevolg heeft dat zij hun werkzaamheden of werkprocessen anders moeten inrichten. De regeldruk zoals die wordt ervaren zal onder meer afhankelijk zijn van de mate waarin de regelgeving aansluit bij reeds in de praktijk gehanteerde werkprocessen. In de tweede plaats gaat het bij ervaren regeldruk om de verwachting van de doelgroep van de regelgeving of die regelgeving het beoogde doel zal bereiken, in verhouding tot de verplichtingen en de baten of toegevoegde waarde, waaronder het ervaren nut, van die wet- en regelgeving. Het is mogelijk dat de regeldrukkosten relatief laag zijn, maar dat de doelgroep nieuwe verplichtingen in regelgeving ervaart als hoge regeldruk.

Met de begripsomschrijving van ervaren regeldruk is ook verduidelijkt dat de adviestaak van het voorgestelde college beperkt is tot regeldrukeffecten. Het adviescollege zal dus niet adviseren over proportionaliteit van regelgeving in het algemeen, maar alleen voor zover dat invloed heeft op de ervaren regeldruk en daarmee op de regeldrukeffecten van die regelgeving.

Dit is ook verduidelijkt in paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting. Verder is de artikelgewijze toelichting op artikel 1 in lijn gebracht met de gewijzigde begripsbepaling.

Verder is de verhouding van de toetsing door ATR tot andere toetsen en adviezen in het wetgevingsproces nader toegelicht in paragraaf 4 van de memorie van toelichting. De wijzigingen in deze paragraaf zijn hiervoor toegelicht, onder onderdeel 3 van het advies van de Afdeling.

5. Uitbreiding kerntaken: toetsing voorstellen Europese Commissie

Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt de taak van het adviescollege uitgebreid met het toetsen van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie (hierna: EC). Deze taakuitbreiding komt voort uit het gegeven dat veel regeldruk in Nederland zijn oorsprong heeft in Europese regels.²⁵ De gedachte daarbij is dat deze toetsing in een vroegtijdig stadium moet gebeuren, zodat het resultaat kan worden betrokken in de onderhandelingen in ‘Brussel’.²⁶

Het is van belang dat helderheid bestaat over wat het ATR gaat doen op dit vlak. Afgaande op de wettekst komen alle voorstellen voor regelgeving van de EC in aanmerking voor toetsing. Uit de toelichting²⁷ blijkt dat hieronder worden begrepen alle voorstellen voor bindende rechtshandelingen van de EC: verordeningen en richtlijnen (inclusief uitvoeringsverordeningen en -richtlijnen),²⁸ besluiten zonder vermelding van adressaten en besluiten met vermelding van adressaten, voor zover mede tot Nederland gericht.

In de toelichting wordt evenwel een werkwijze geschetst die ertoe leidt dat in de praktijk lang niet alle voorstellen voor regelgeving van de EC ter toetsing zullen worden voorgelegd aan het ATR.²⁹ Alleen die Commissievoorstellen worden ter toetsing voorgelegd die zijn voorzien van een BNC-fiche. Dan gaat het om substantieel minder voorstellen, aangezien niet over alle Commissievoorstellen een

²⁵ Toelichting, paragraaf 2.3.

²⁶ Zie ook: Tactisch en praktisch. Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid, IOB, 2021.

²⁷ Toelichting, II. Artikelen, artikel 3.

²⁸ Toelichting, paragraaf 2.3.

²⁹ Toelichting, paragraaf 2.3.



BNC-fiche wordt opgesteld.³⁰ In feite komt deze werkwijze neer op een beoordeling of de eventuele substantiële regeldrukeffecten in voldoende mate in het BNC-fiche in beeld zijn gebracht.

De Afdeling begrijpt dat de regering er in de toelichting voor kiest om alleen die EC-voorstellen voor toetsing voor te leggen die van belang worden geacht voor Nederland. Een dergelijke afbakening maakt de taak ook meer werkbaar. Het ligt daarmee in de rede ook de wettekst dienovereenkomstig aan te passen.

De Afdeling adviseert de reikwijdte van de taak om Commissievoorstellen te toetsen te beperken tot die voorstellen die worden voorzien van een BNC-fiche en de wettekst dienovereenkomstig aan te passen.

De Afdeling heeft er terecht op gewezen dat het wetsvoorstel beoogt dat de adviestaak van ATR over voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie moet worden ingeperkt tot die voorstellen die van belang zijn voor Nederland. Alleen voor die voorstellen wordt een zogenoemd BNC-fiche opgesteld, waarin een beoordeling van de regeldrukeffecten is opgenomen. Dit is verduidelijkt in artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel.

Anders dan de Afdeling veronderstelt, zullen overigens wel alle Commissievoorstellen voor regelgeving aan ATR worden toegestuurd. Dat volgt uit artikel 8, vierde lid, van het wetsvoorstel. De voorgestelde adviestaak van ATR is echter naar aanleiding van het advies van de Afdeling beperkt tot Commissievoorstellen waarvoor een BNC-fiche is opgesteld. De reden voor dit proces is dat het vanwege de korte termijnen voor de uitvoerbaarheid van deze adviestaak nodig is dat Commissievoorstellen direct aan ATR worden doorgestuurd, voordat de minister die het aangaat heeft vastgesteld of voor dat voorstel een BNC-fiche moet worden opgesteld. ATR kan dan al een eerste inschatting maken van de regeldrukeffecten, voordat de minister een beoordeling van die effecten in het BNC-fiche heeft opgenomen. In het verslag dat op grond van het voorgestelde artikel 10 over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk wordt gemaakt, zal onder meer aandacht worden besteed aan deze procedure.

Dit is ook verduidelijkt in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting en in de toelichting op artikel 8, vierde lid. In de toelichting op dat artikellid wordt nu verwezen naar de adviestaak op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel c.

6. Uitzonderingen op kerntaken

a. Toetsing implementatiewetgeving zonder nationale beleidsruimte

Is EU-wetgeving eenmaal aangenomen, dan kan het nodig zijn om deze om te zetten in nationale wetgeving. In beginsel worden dergelijke implementatievoorstellen ter toetsing voorgelegd, maar voorstellen ter implementatie van Europese regelgeving die geen 'nationale beleidsruimte' laat, worden daarvan uitgezonderd.³¹

De toelichting wijst in dit verband op artikel 1:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), waarin de wettelijke adviesverplichting bij besluiten wordt uitgezonderd indien het voorgenomen besluit uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad, het Europees Parlement en de Raad, of de Commissie. Deze bepaling ziet ook op ontwerpen voor algemene maatregelen van bestuur en wetsvoorstellen.³² De toelichting stelt dat desondanks een uitzonderingsbepaling wordt voorgesteld voor implementatiewetgeving zonder nationale beleidsruimte, omdat de uitzondering hier wordt gespecificeerd naar regelgeving en de uitzonderingen op deze plek worden opgesomd.³³

De Afdeling merkt op dat niet wordt toegelicht hoe beide bepalingen zich tot elkaar verhouden: is de uitzondering in het onderhavige voorstel bedoeld om, in afwijking van de Awb, een specifieke regeling voor het ATR te treffen? Als het voorstel niet als zodanig is bedoeld, is de vraag wat de toegevoegde waarde is van de voorgestelde uitzondering. Als die toegevoegde waarde er niet is, ligt het in de rede de voorgestelde uitzondering te schrappen.

Als het voorstel wel als afwijking van de Awb is bedoeld, is de vraag waarin het voorstel precies afwijkt van de uitzondering van artikel 1:7 Awb. De Afdeling wijst er daarbij op dat deze uitzondering niet is beperkt tot implementatie van EU-besluiten die geen nationale beleidsruimte laat, maar ook van

³⁰ Leidraad voor de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, 2022, p. 4: 'In de informatieafspraken met de Kamer is opgenomen dat BNC-fiches worden geschreven over alle nieuwe Commissievoorstellen, waarin door de Commissie nieuw beleid voor de Kamer wordt aangekondigd. In de praktijk is gebleken dat niet over alle voorstellen een fiche hoeft te worden opgesteld. Dit wordt per geval afgewogen door het verantwoordelijke departement.'

³¹ Voorgesteld artikel 3, tweede lid, onder c.

³² Ingevolge artikel 1:9 Awb.

³³ Artikelsgewijze toelichting, artikel 3.



toepassing is indien Nederland wel een zekere vrijheid heeft ten aanzien van de middelen die nodig zijn om het besluit uit te voeren maar de implementatieregeling niet buiten de kaders van het te implementeren besluit treedt.³⁴ Als wordt beoogd voor ATR in afwijking van artikel 1:7 Awb een specifieke uitzondering te maken, moet duidelijk zijn wat het voorstel precies verstaat onder implementatiewetgeving 'zonder nationale beleidsruimte'.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe de voorgestelde uitzondering zich verhoudt tot die van de uitzondering in artikel 1:7 Awb. Indien deze afwijkend bedoeld is, dient dit duidelijk uit de toelichting te blijken. Is dat niet het geval, dan adviseert de Afdeling deze uitzondering te schrappen.

Het klopt dat artikel 1:7, eerste lid, van de Awb al een uitzondering maakt op een wettelijke adviesverplichting, indien het voorgenomen besluit uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie. Artikel 2, tweede lid, onderdeel c, zoals dat aan de Afdeling was voorgelegd, is geschrapt, hoewel in de memorie van toelichting al was aangegeven dat dit onderdeel niet was bedoeld als uitzondering op artikel 1:7, eerste lid, van de Awb. Omdat het inzichtelijk is dat alle uitzonderingen op de adviesverplichting bij elkaar staan, is er in de memorie van toelichting op gewezen dat de uitzondering in artikel 1:7, eerste lid, van de Awb ook geldt voor de adviesverplichting van het adviescollege over voorgenomen regelgeving (paragraaf 3.2 en de toelichting op artikel 3, tweede lid).

b. Procesrecht

Het wetsvoorstel sluit regelgeving op het gebied van het procesrecht uit van toetsing door het ATR.³⁵ Dit betekent dat wetsvoorstellen op het terrein van het burgerlijk procesrecht, bestuursprocesrecht, en strafvordering niet aan het college worden voorgelegd, waar in de huidige praktijk alleen het straf(proces)recht is uitgezonderd van toetsing. Het ATR had in de consultatie bezwaar tegen deze bredere uitzondering voor het procesrecht. De regering motiveert deze door te stellen dat de eisen uit het procesrecht over informatie-uitwisseling met een rechter of wederpartij geen regeldrukkosten zijn.³⁶

Deze motivering is onvoldoende. Allereerst valt op dat de regering zich in de motivering op dit punt beperkt tot de regeldrukkosten, niet de regeldrukeffecten in brede zin. Bovendien zijn deze kosten nauw opgevat in termen van informatie-uitwisseling met de rechter of andere procespartijen. Niet uitgesloten kan worden dat andere aspecten van procesrechtelijke regelingen 'regeldrukkosten' opleveren, zoals griffierechten en verplichte procesvertegenwoordiging.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het voorgaande en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Conform de opmerking van de Afdeling is in de toelichting op artikel 3, tweede lid, onderdeel b, nader ingegaan op de reden om het procesrecht uit te zonderen van de toetsingstaak van het adviescollege. De uitzonderingen op het terrein van het burgerlijk procesrecht, bestuursprocesrecht en strafvordering, betreffen een codificatie van al bestaande afspraken met het ATR die nu expliciet in de instellingwet worden vastgelegd. De redenen zijn als volgt:

- Het procesrecht biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte rechtspleging, alsmede voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Waar in het procesrecht eisen worden gesteld aan de informatie-uitwisseling met de rechter of de wederpartij, hangen die direct samen met deze waarborgfunctie en worden de gevolgen van die eisen daarom niet als regeldrukeffecten aangemerkt.
- In het bestuursrechtprocesrecht geldt voorts dat het altijd de belanghebbende is die het initiatief neemt om bezwaar/beroep aan te tekenen tegen een besluit of om schadevergoeding/nadeelcompensatie te verzoeken. Het bestuursprocesrecht kent het bestuur geen rechtsingang toe tegen de burger.
- Wat betreft de griffierechten op het terrein van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht geldt dat dit financiële lasten zijn die het gevolg zijn van een verplichting om een geldbedrag over te maken aan de overheid of het bevoegd gezag. Deze kosten zijn niet direct gerelateerd aan een informatiebehoefte van de overheid of aan inhoudelijke verplichtingen. Van regeldrukkosten is dus geen sprake.

³⁴ Kamerstukken II 1991/92 22 690, nr. 3 (Memorie van toelichting bij de Algemene wet bestuursrecht), p. 4.

³⁵ Voorgesteld artikel 3, lid 2, onder b.

³⁶ Toelichting, paragraaf 6.2. De regering verwijst in dit verband naar het Handboek meting regeldrukkosten, een ambtelijke handleiding opgesteld door het Ministerie van EZK.



- Voor de wet- en regelgeving op het terrein van het strafrecht en strafvordering wordt opgemerkt dat kosten die aan burgers en bedrijven zelf te wijten zijn, omdat zij de wet overtreden, niet worden meegenomen bij de berekening van de regeldruk. Dit geldt uiteraard ook voor het bestuurlijke sanctierecht.
- Ten slotte wordt opgemerkt dat verplichte procesvertegenwoordiging (advocaat) niet kwalificeert als regeldruk. Deze maatregel is genomen in het kader van een eerlijke en efficiënte rechtspleging, om ervoor te zorgen dat de belangen van de beide partijen op de juiste wijze en met de gepaste deskundigheid worden behartigd.

7. Overige bevoegdheden

Het wetsvoorstel kent het ATR drie 'overige bevoegdheden' toe. Het college kan op eigen initiatief regeldrukeffecten van bestaande regels beoordelen.³⁷ Verder kan het op eigen initiatief adviseren over knelpunten voor de regeldruk in beleidsregels en overige regels ten behoeve van de handhaving en uitvoering.³⁸ Tot slot heeft het college de bevoegdheid de regeldrukeffecten van decentrale regelgeving te toetsen op verzoek van de betreffende decentrale overheid.³⁹ Deze bevoegdheden (ook 'neventaken' genoemd) mogen alleen worden ingezet als daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de kerntaken. Dit hangt vooral samen met de beperkte personele capaciteit van het college en de prioriteit die aan de kerntaken moet worden gegeven. Deze bevoegdheden zijn ook opgenomen in artikel 3 van het huidige instellingsbesluit,⁴⁰ naar aanleiding van moties in de Tweede Kamer.⁴¹

In de praktijk is gebleken dat het ATR van deze bevoegdheden niet of nauwelijks gebruik heeft gemaakt, juist vanwege gebrek aan capaciteit. Volgens de evaluatie heeft het ATR twee onderzoeken gedaan (of laten doen) naar de regeldruk van bestaande wetgeving, beide op verzoek van een ministerie. Op eigen initiatief heeft het ATR hier geen activiteiten in ontplooid. Voor de tweede bevoegdheid, toetsing van beleidsregels, heeft het ATR sinds 2017 'geen specifieke adviezen uitgebracht of onderzoeken verricht'. Van de derde bevoegdheid, toetsing decentrale regels, is volgens de evaluatie 'een enkele keer' gebruikgemaakt. Dit komt mede omdat het ATR hieraan geen ruchtbaarheid geeft vanwege het potentiële capaciteitsbeslag. Gemeenten blijken dan ook 'niet of nauwelijks' op de hoogte van deze mogelijkheid.⁴²

Het ATR verwacht de werkzaamheden te kunnen uitvoeren binnen het uitgebreide budget dat in het Coalitieakkoord voor de versterking van het ATR is gereserveerd: € 1,8 miljoen.⁴³ De verbreding van de taakopdracht betekent volgens het ATR dat het in het bijzonder meer adviesaanvragen zal krijgen over voorgenomen Europese regelgeving, en dat het verder aandacht zal besteden aan de complexiteit die ontstaat door de samenloop van wettelijke verplichtingen, wat onderdeel uitmaakt van de advisering over knelpunten door regeldrukeffecten van bestaande regelgeving,⁴⁴ één van de overige bevoegdheden.

In het licht van het voorgaande kan worden betwijfeld of het ATR een volwaardige invulling zal kunnen geven aan de overige bevoegdheden, gegeven de prioriteit die wordt gegeven aan de toetsing van nieuwe regels, en de voorgestelde uitbreiding van de kerntaken. De overige bevoegdheden vormen zo een sluitpost. Betwijfeld kan worden of het college onder de permanente wettelijke regeling wél toekomt aan deze bevoegdheden. Aldus dreigen deze bevoegdheden een 'dode letter' te blijven: op papier zijn ze ondergebracht bij een adviescollege maar in de praktijk wordt er geen invulling aan gegeven.

Achter deze capaciteitsdiscussie gaat ook een meer fundamenteel vraagstuk schuil, namelijk wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de goede kwaliteit van wet- en regelgeving. In paragraaf 3 van dit advies is hier op ingegaan.

Nu niet evident is dat het adviescollege een toegevoegde waarde zal hebben ten aanzien van de overige bevoegdheden, en de tijdelijke voorganger hier geen betekenisvolle invulling aan heeft kunnen geven, rijst de vraag of deze bevoegdheden niet beter kunnen worden geschrapt. Dit schept

³⁷ Voorgesteld artikel 4, onder a.

³⁸ Voorgesteld artikel 4, onder b.

³⁹ Voorgesteld artikel 4, onder c.

⁴⁰ Artikel 3 van het Instellingsbesluit ATR. Alleen de bevoegdheid 'op verzoek van één van beide kamers der Staten-Generaal die Kamer adviseren over regeldruk' is in dit wetsvoorstel niet meer een 'overige bevoegdheid', maar is in iets gewijzigde vorm aan de kerntaken toegevoegd: 'Beide Kamers der Staten-Generaal kunnen het adviescollege advies vragen over regeldrukeffecten in algemene zin'.

⁴¹ Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nrs. 404, 408, 409, 410, 411 en 412.

⁴² Evaluatie Adviescollege toetsing regeldruk, juli 2020, p.28.

⁴³ Uitvoeringstoets Instellingswet ATR, Adviescollege Toetsing Regeldruk, 26 augustus 2022, p. 7 van 8.

⁴⁴ Uitvoeringstoets ATR, p. 2: 'Belangrijk is ook dat het college de mogelijkheid krijgt om aandacht te vragen voor de complexiteit die voor bedrijven, burgers en professionals kan ontstaan door de samenloop van verplichtingen uit verschillende regelgeving en uit de praktijk van de handhaving en uitvoering.'



ook duidelijkheid dat de betrokken bestuursorganen primair zélf verantwoordelijk zijn voor kwalitatief goede regelgeving met zo min mogelijk regeldruk.⁴⁵

De Afdeling adviseert de voorgestelde overige bevoegdheden nader te bezien.

Anders dan de Afdeling, is de regering van oordeel dat de voorgestelde overige bevoegdheden wel toegevoegde waarde hebben. Het huidige ATR beschikt sinds het eerste instellingsbesluit over deze bevoegdheden. Het klopt dat ATR op beperkte schaal invulling heeft gegeven aan deze bevoegdheden. Desondanks heeft ATR wel een aantal keer van deze aanvullende bevoegdheden gebruik gemaakt. Recent heeft ATR diverse onderzoeken verricht naar bestaande wetgeving en naar werkprocessen bij de overheid. Zo zijn er onderzoeken uitgevoerd naar de uitwerking van Verordening (EU) 2018/848⁴⁶ (rapport binnenkort te publiceren), naar lessen van de corona-spoedwetgeving⁴⁷, de invulling van regeldruk bij BNC-fiches⁴⁸ en naar toepassing van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) bij voorgenomen regelgeving⁴⁹.

Ook heeft ATR adviezen uitgebracht die de VNG kan gebruiken voor modelverordeningen op grond van de Omgevingswet en die gemeenten kunnen gebruiken bij het opstellen van gemeentelijke omgevingsplannen⁵⁰.

Dat het huidige ATR slechts beperkt gebruik heeft gemaakt van de overige bevoegdheden, neemt het belang van deze bevoegdheden niet weg. In het Coalitieakkoord is voor het huidige ATR, en het voorgestelde nieuwe adviescollege, met ingang van 1 januari 2023 structureel € 1.8 miljoen extra budget toegewezen. Met dit budget kan ATR de personele capaciteit vergroten. De regering verwacht dat daardoor de 'overige bevoegdheden' beter ingevuld kunnen worden. Hiermee wordt verder uitvoering gegeven aan de politieke wens om aan het adviescollege deze overige bevoegdheden toe te kennen.

Overigens past bij de positie als onafhankelijk adviescollege ook dat het adviescollege zelf invulling kan geven aan de haar toegekende bevoegdheden, voor zover daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering van de kerntaken. Daarbij is de capaciteitsverdeling tussen de kerntaken en de overige taken geen vast gegeven, omdat de benodigde capaciteit voor de kerntaken fluctueert, afhankelijk van de hoeveelheid en complexiteit van ontwerpregelgeving die aan het adviescollege wordt voorgelegd.

In het wetsvoorstel zijn de overige bevoegdheden dan ook onverkort gehandhaafd. Wel is paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting aangevuld met een nadere toelichting.

De Afdeling advisering heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

8. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een aantal tekstuele verbeteringen aan te brengen.

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens.*

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld het programma '[Ont]Regel de Zorg', Kamerstukken II 2021/22, 29 515, nr. 480 en het Programma vermindering regeldruk ondernemers, Kamerstukken II 2021/22, 29 515, nr. 481.

⁴⁶ Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad (PbEU 2018, L 150).

⁴⁷ ATR jaarverslag 2022, https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2023/05/ATR_jaarverslag2022_WT_Web.pdf, pag. 17.

⁴⁸ <https://www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/bnc-fiche-quick-scan/>.

⁴⁹ <https://www.atr-regeldruk.nl/gevolgen-wetgeving-vooraf-onvoldoende-in-beeld/>.

⁵⁰ <https://www.atr-regeldruk.nl/advies-gemeente-zaanstad-apv-en-parkeerverordening/>.



Advies Raad van State

No. W18.23.00028/IV
's-Gravenhage 8 juni 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 februari 2023, no.2023000355, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Daarmee wordt een permanente wettelijke basis gegeven aan de achtereenvolgende tijdelijk ingestelde adviescolleges die zich sinds 2000 met deze toetsing hebben beziggehouden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om de instelling van het voorgestelde vaste adviescollege dragend te motiveren in het licht van de Grondwet en het beleid inzake de instelling van vaste adviescolleges. Daarnaast moet dragend worden gemotiveerd hoe het college en diens adviezen passen in het wetgevingskwaliteitsbeleid. De rol en positie van het adviescollege kunnen niet los gezien worden van deze bredere context.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de reikwijdte van de toetsing en wat verstaan moet worden onder 'regeldruk'. Concretisering van dit centrale begrip is van belang omdat daarmee ook de aard en de reikwijdte van de toetsing worden bepaald. Ook moet de taakomschrijving om voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie te toetsen, aansluiten bij de afbakening in de toelichting.

Daarnaast is nadere motivering nodig ten aanzien van de vraag hoe de uitzondering voor implementatiewetgeving zonder beleidsruimte zich verhoudt tot de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en waarom het procesrecht in zijn geheel is uitgesloten van toetsing. De Afdeling adviseert tot slot om de 'overige bevoegdheden' nader te bezien nu blijkt dat hiervan in het verleden nauwelijks gebruik is gemaakt en niet te verwachten valt dat dit in de toekomst wezenlijk anders zal zijn.

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel stelt een adviescollege in dat tot taak heeft te toetsen of bij nieuwe wet- en regelgeving aandacht is besteed aan het minimaliseren van de lasten, de regeldrukkosten adequaat in beeld zijn gebracht en de motivering van de lasten helder is. Het huidige, tijdelijke ATR vervult al een dergelijke rol. De regering wenst deze rol nu op permanente wijze wettelijk te verankeren. Ter motivering wordt in de toelichting een evaluatierapport genoemd, waaruit blijkt dat betrokken partijen vinden dat het huidige ATR een belangrijke rol vervult in de verbetering van regelgeving en de aandacht voor werkbaarheid en regeldruk.¹ Ook wordt verwezen naar een studie waarin is geconstateerd dat het merendeel van de adviespunten die het ATR aandraagt, is opgevolgd.²

Het wetsvoorstel is geen één-op-één omzetting van de regeling in het huidige instellingsbesluit van het ATR. De kerntaken van het college – toetsing op regeldrukeffecten van wetsvoorstellen, ontwerp algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen – worden uitgebreid met:

- toetsing van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie;
- advisering op verzoek van het parlement,³ en
- toetsing van de regeldrukeffecten van beleidsvisies.⁴

Andersom wordt de werklast van het college ingeperkt ten opzichte van de huidige situatie.⁵ Zo hoeven bijvoorbeeld niet ter toetsing te worden voorgelegd:

- regelgeving op het gebied van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht;

¹ Toelichting, paragraaf 2.1.

² Opvolging ATR-adviezen – Onderzoek naar de opvolging van ATR-adviezen door departementen in de periode 2017 t/m 2020, Sira Consulting, januari 2022, p. 12; en Evaluatie Adviescollege toetsing regeldruk, Berenschot, juli 2020, p. 19.

³ In het huidige Instellingsbesluit ATR is deze taak opgenomen in artikel 3 (overige bevoegdheden).

⁴ Respectievelijk geregeld in voorgesteld artikel 3, eerste lid onder c, vierde lid en vijfde lid.

⁵ Voorgesteld artikel 3, tweede lid.



- nationale regels ter implementatie van Europese regelgeving die geen nationale beleidsruimte laat, en
- specifieke categorieën ministeriële regelingen die vanuit hun aard geen substantiële effecten op de regeldruk hebben.⁶

2. Constitutionele inbedding: positie binnen het adviesstelsel

De instelling van het ATR als permanent adviescollege markeert een fundamentele verandering. Het feit dat het huidige tijdelijke college onder dezelfde naam opereert doet daar niet aan af. Daarom ook wordt wetgeving in formele zin tot stand gebracht, waardoor de betrokkenheid van het parlement als medewetgever verzekerd is. Voor een zorgvuldige en weloverwogen besluitvorming is het van belang dat de regering uitgebreider dan zij nu doet, in de toelichting ingaat op de institutionele inbedding van het nieuwe adviescollege en de constitutionele uitgangspunten die in dat licht relevant zijn.

Uit artikel 79 van de Grondwet volgt dat vaste adviescolleges in zaken van wetgeving en bestuur bij of krachtens de wet worden ingesteld. Tijdelijke adviescolleges (zoals het huidige ATR) vallen niet onder deze grondwettelijke bepaling. Nu aldus met dit wetsvoorstel sprake is van een voornemen om te komen tot een 'vast' adviescollege in de zin van artikel 79 van de Grondwet is het van belang dat de regering de instelling daarvan zorgvuldig motiveert, zodat de wetgever, mede gelet op de Grondwet, weloverwogen daartoe kan beslissen.⁷

Van belang met het oog daarop is dat de op grond van de Grondwet in te stellen adviescolleges zijn ingericht en functioneren conform de Kaderwet adviescolleges.⁸ Deze kaderwet beoogt het adviesstelsel te ordenen en volgde op een grootschalige sanering van dit stelsel na geconstateerde 'wildgroei'.⁹ De beoogde ordening en versobering van het stelsel is onder meer vormgegeven door het onderscheid tussen strategische en technisch-specialistische adviescolleges.¹⁰ Ook recent heeft de regering nogmaals benadrukt het aantal adviescolleges in het adviesstelsel te willen beperken en in dat kader het belang onderstreept van de motiveringsplicht voor de instelling van adviescolleges.¹¹

De Afdeling adviseert in het licht van de Grondwet en het beleid inzake de instelling van vaste adviescolleges de instelling van het voorgestelde vaste adviescollege dragend te motiveren.

3. Wetgevingskwaliteitsbeleid

Het in te stellen adviescollege moet daarnaast worden gezien in de context van het algemene wetgevingsbeleid. Regeldruk is, in samenhang met de uitvoerbaarheid, één van de aspecten die in het wetgevingsproces aandacht verdienen. Zoals in de paragrafen hierna nader uiteengezet, worden bij de voorgestelde regeldruktoetsing door het ATR inhoudelijke aspecten betrokken die (ook) bij andere betrokkenen in het wetgevingsproces zijn ondergebracht. Het is tegen die achtergrond van belang dat de reikwijdte van de taken van het adviescollege in de wet duidelijk is omschreven. Niet alleen volgt uit het legaliteitsbeginsel dat overheidstaken en -bevoegdheden zo concreet mogelijk worden vastgelegd in de wet, maar dit is ook van belang om te voorkomen dat deze nodeloos overlappen met andere toetsen en adviezen in het wetgevingsproces.¹²

De regering besteedt in de toelichting nauwelijks aandacht aan de wijze waarop de toetsing aan regeldruk wordt ingebed in de beoordeling van de kwaliteit van wet- en regelgeving. Bedacht moet worden dat er uiteindelijk een integrale benadering en afweging moet plaatsvinden. In de eerste plaats is dat een verantwoordelijkheid van de minister die het aangaat. Daarnaast is er een coördine-

⁶ Toelichting, paragraaf 2.3.

⁷ Zie ook artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges.

⁸ Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges), Stb. 1996, 378. Ongeveer 40 adviescolleges vallen onder de Kaderwet adviescolleges. Daarnaast zijn er nog circa 200 adviescolleges en -commissies die adviseren aan regering of Staten-Generaal. Dit laatste cijfer is een schatting omdat 'het ontbreekt aan overzicht over het geheel van (advies)commissies dat buiten bereik van de Kaderwet valt' (Evaluatie van de kaders voor zbo's, agentschappen, adviescolleges en planbureaus, AEF, 2021, p. 34).

⁹ Wet van 3 juli 1996, houdende opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk, Stb. 1996, 377, ook bekend als de 'woestijnwet', voorzag in de opheffing van de vaste colleges van advies als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet.

¹⁰ Deze indeling is niet in de Kaderwet adviescolleges geregeld maar wordt wel genoemd in de toelichting en is nadien ook door de regering gehanteerd. Zie Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, (Memorie van toelichting bij de Kaderwet adviescolleges) paragraaf 5, onder artikel 5 en noot 12.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 31 490, nr. 323, Kabinetsreactie brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand, Bijlage, p. 11-12. Zie eerder in gelijklopende zin: Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, (Memorie van toelichting bij de Kaderwet adviescolleges) p.1. Zie voorts de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 5.6 'Motivering instelling adviescollege'.

¹² Onder meer: uitvoerings- en handhavingstoetsen, doenvermogenstoets, advisering over privacyaspecten door de Autoriteit Persoonsgegevens, rijksbrede wetgevingstoetsing door het ministerie van Justitie en Veiligheid en interbestuurlijke toetsing door het ministerie van BZK. Zie: Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbr.nl).



rende verantwoordelijkheid van de minister voor Rechtsbescherming om de wetgevingskwaliteit te waarborgen. Een nadere doordenking in de toelichting van de positie van het ATR en van diens adviezen in het wetgevingsproces is nodig om de verhouding tot het algemene wetgevingsbeleid duidelijk te krijgen. Gewaarborgd moet ook worden dat er geen overlappingsen ontstaan in de beoordeling van de uitvoerbaarheid van regelgeving.

De Afdeling adviseert de instelling van het vaste adviescollege en diens taken in het licht van het algemene wetgevingsbeleid dragend te motiveren.

4. Reikwijdte toetsing op regeldruk

Het wetsvoorstel geeft enkele begripsbepalingen die samen beogen te omschrijven wat moet worden verstaan onder regeldruk. De overkoepelende term 'regeldrukeffecten' is daarbij onderverdeeld in 'regeldrukkosten' en 'ervaren regeldruk'. Deze begrippen zijn bepalend voor de reikwijdte van de toetsing door het in te stellen adviescollege.

De regeldrukeffecten zijn de 'investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaars in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid moeten doen, respectievelijk verrichten om zich aan wet- en regelgeving te houden'.¹³ Regeldrukeffecten bestaan blijkens het wetsvoorstel uit regeldrukkosten en ervaren regeldruk. De 'ervaren regeldruk' wordt gedefinieerd als 'regeldruk anders dan regeldrukkosten'. Daarmee is duidelijk wat 'ervaren regeldruk' niet is (geen kosten) maar blijft in het ongewisse wat er precies onder moet worden verstaan.

De toelichting geeft enige duiding van 'ervaren regeldruk': het gaat onder meer om de werkbaarheid, de proportionaliteit en het 'ervaren nut' van voorgestelde regels.¹⁴ Verder meldt de toelichting dat regeldruk kan worden ervaren als 'regelgeving die niet goed aansluit bij de praktijk, waardoor deze niet werkbaar of uitvoerbaar is'.¹⁵ Ook wordt in dit verband gewezen op de 'menselijke maat' zoals beschreven in het coalitieakkoord.¹⁶ Overigens wordt werkbaarheid voor burgers en bedrijven in de toelichting onderscheiden van het verwante begrip doenvermogen. Voor dit laatste is de rol van het ATR beperkt tot de toets óf een 'doenvermogenstoets' is uitgevoerd.¹⁷

Indien naar inschatting van het ATR sprake is van 'substantiële' regeldrukeffecten, beoordeelt het college bovendien of het doel van de regeling duidelijk is en of aannemelijk is dat de voorgestelde regeling bijdraagt aan het behalen van dat doel.¹⁸ Daarmee wordt ook de verwachte doeltreffendheid onderdeel van de toetsing op regeldruk. Uit de toelichting valt op te maken dat het niet de bedoeling is dat het college ook daadwerkelijk de inhoudelijke motivering voor een voorstel in verhouding tot het doel ervan toetst. Daarmee zou volgens de regering een 'dubbeling' optreden met de taken van de Afdeling advisering.

De Afdeling merkt op dat blijkens de toelichting tal van criteria onder 'ervaren regeldruk' kunnen (of moeten) worden geschaard. Van uitvoerbaarheid en werkbaarheid, tot doeltreffendheid en aansluiting bij de praktijk. Deels gaat het ook om subjectieve elementen zoals het 'ervaren nut'. Daarbij is ook van belang dat de toelichting in het midden laat wat in dit verband onder 'proportionaliteit' van de regelgeving moet worden verstaan en hoe het ATR deze kan beoordelen zonder de inhoud van de doelomschrijving van het voorstel te toetsen. Een dermate brede opvatting van 'ervaren regeldruk' heeft tot gevolg dat de wettelijke taak op dit punt nog nauwelijks begrensd is, terwijl dit wel noodzakelijk is.

De Afdeling acht meer duidelijkheid en nadere concretisering vooral van belang omdat deze mede de reikwijdte bepalen van de taak van het college en van zijn rol en positie in (de betreffende fase van) het wetgevingsproces. Door de open formulering van 'ervaren regeldruk' in het wetsvoorstel wordt de reikwijdte van de taakopdracht van het ATR niet helder afgebakend. Daar komt bij dat het wetsvoorstel en de toelichting op onderdelen niet met elkaar overeenkomen (bijvoorbeeld ten aanzien van de definitie van 'regeldruk' en de reikwijdte van de toetsing van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie, zie hierna het volgende punt) en aldus vragen oproepen over wat het college precies moet toetsen, hoe breed en diep zij daarbij te werk mag gaan en wat andere partijen in het wetgevingsproces van de toetsing mogen verwachten. Daarmee blijft ook onduidelijk hoe deze taakopdracht zich precies verhoudt met de andere toetsen en adviezen die in het wetgevingsproces worden verricht – zoals de toetsing op wetgevingskwaliteit door het ministerie van JenV, de onderbou-

¹³ Voorgesteld artikel 1.

¹⁴ Artikelsgewijze toelichting, onder artikel 1.

¹⁵ Artikelsgewijze toelichting, onder artikel 5.

¹⁶ Toelichting, paragraaf 2.1.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 6.2.

¹⁸ Voorgesteld artikel 5 tweede lid onder c.



wing in het kader artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 en de verplichte uitvoeringstoetsen – waarin criteria als werkbaarheid, effectiviteit en proportionaliteit ook aan de orde komen.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande ‘ervaren regeldruk’ als onderdeel van de te toetsen regeldrukeffecten te schrappen, tenzij in het wetsvoorstel concreet kan worden omschreven wat daaronder wordt verstaan en hoe toetsing daarop zich verhoudt tot de andere toetsen en adviezen in het wetgevingsproces.

5. Uitbreiding kerntaken: toetsing voorstellen Europese Commissie

Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt de taak van het adviescollege uitgebreid met het toetsen van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie (hierna: EC). Deze taakuitbreiding komt voort uit het gegeven dat veel regeldruk in Nederland zijn oorsprong heeft in Europese regels.¹⁹ De gedachte daarbij is dat deze toetsing in een vroegtijdig stadium moet gebeuren, zodat het resultaat kan worden betrokken in de onderhandelingen in ‘Brussel’.²⁰

Het is van belang dat helderheid bestaat over wat het ATR gaat doen op dit vlak. Afgaande op de wettekst komen alle voorstellen voor regelgeving van de EC in aanmerking voor toetsing. Uit de toelichting²¹ blijkt dat hieronder worden begrepen alle voorstellen voor bindende rechtshandelingen van de EC: verordeningen en richtlijnen (inclusief uitvoeringsverordeningen en -richtlijnen),²² besluiten zonder vermelding van adressaten en besluiten met vermelding van adressaten, voor zover mede tot Nederland gericht.

In de toelichting wordt evenwel een werkwijze geschetst die ertoe leidt dat in de praktijk lang niet alle voorstellen voor regelgeving van de EC ter toetsing zullen worden voorgelegd aan het ATR.²³ Alleen die Commissievoorstellen worden ter toetsing voorgelegd die zijn voorzien van een BNC-fiche. Dan gaat het om substantieel minder voorstellen, aangezien niet over alle Commissievoorstellen een BNC-fiche wordt opgesteld.²⁴ In feite komt deze werkwijze neer op een beoordeling of de eventuele substantiële regeldrukeffecten in voldoende mate in het BNC-fiche in beeld zijn gebracht.

De Afdeling begrijpt dat de regering er in de toelichting voor kiest om alleen die EC-voorstellen voor toetsing voor te leggen die van belang worden geacht voor Nederland. Een dergelijke afbakening maakt de taak ook meer werkbaar. Het ligt daarmee in de rede ook de wettekst dienovereenkomstig aan te passen.

De Afdeling adviseert de reikwijdte van de taak om Commissievoorstellen te toetsen te beperken tot die voorstellen die worden voorzien van een BNC-fiche en de wettekst dienovereenkomstig aan te passen.

6. Uitzonderingen op kerntaken

a. Toetsing implementatiewetgeving zonder nationale beleidsruimte

Is EU-wetgeving eenmaal aangenomen, dan kan het nodig zijn om deze om te zetten in nationale wetgeving. In beginsel worden dergelijke implementatievoorstellen ter toetsing voorgelegd, maar voorstellen ter implementatie van Europese regelgeving die geen ‘nationale beleidsruimte’ laat, worden daarvan uitgezonderd.²⁵

De toelichting wijst in dit verband op artikel 1:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), waarin de wettelijke adviesverplichting bij besluiten wordt uitgezonderd indien het voorgenomen besluit uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad, het Europees Parlement en de Raad, of de Commissie. Deze bepaling ziet ook op ontwerpen voor algemene maatregelen van bestuur en wetsvoorstellen.²⁶ De toelichting stelt dat desondanks een uitzonderingsbepaling wordt voorgesteld voor implementatiewetgeving zonder nationale beleidsruimte, omdat de uitzondering hier

¹⁹ Toelichting, paragraaf 2.3.

²⁰ Zie ook: Tactisch en praktisch. Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europebeleid, IOB, 2021.

²¹ Toelichting, II. Artikelen, artikel 3.

²² Toelichting, paragraaf 2.3.

²³ Toelichting, paragraaf 2.3.

²⁴ Leidraad voor de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, 2022, p. 4: ‘In de informatieafspraken met de Kamer is opgenomen dat BNC-fiches worden geschreven over alle nieuwe Commissievoorstellen, waarin door de Commissie nieuw beleid voor de Kamer wordt aangekondigd. In de praktijk is gebleken dat niet over alle voorstellen een fiche hoeft te worden opgesteld. Dit wordt per geval afgewogen door het verantwoordelijke departement.’

²⁵ Voorgesteld artikel 3, tweede lid, onder c.

²⁶ Ingevolge artikel 1:9 Awb.



wordt gespecificeerd naar regelgeving en de uitzonderingen op deze plek worden opgesomd.²⁷

De Afdeling merkt op dat niet wordt toegelicht hoe beide bepalingen zich tot elkaar verhouden: is de uitzondering in het onderhavige voorstel bedoeld om, in afwijking van de Awb, een specifieke regeling voor het ATR te treffen? Als het voorstel niet als zodanig is bedoeld, is de vraag wat de toegevoegde waarde is van de voorgestelde uitzondering. Als die toegevoegde waarde er niet is, ligt het in de rede de voorgestelde uitzondering te schrappen.

Als het voorstel wel als afwijking van de Awb is bedoeld, is de vraag waarin het voorstel precies afwijkt van de uitzondering van artikel 1:7 Awb. De Afdeling wijst er daarbij op dat deze uitzondering niet is beperkt tot implementatie van EU-besluiten die geen nationale beleidsruimte laat, maar ook van toepassing is indien Nederland wel een zekere vrijheid heeft ten aanzien van de middelen die nodig zijn om het besluit uit te voeren maar de implementatieregeling niet buiten de kaders van het te implementeren besluit treedt.²⁸ Als wordt beoogd voor ATR in afwijking van artikel 1:7 Awb een specifieke uitzondering te maken, moet duidelijk zijn wat het voorstel precies verstaat onder implementatiewetgeving 'zonder nationale beleidsruimte'.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe de voorgestelde uitzondering zich verhoudt tot die van de uitzondering in artikel 1:7 Awb. Indien deze afwijkend bedoeld is, dient dit duidelijk uit de toelichting te blijken. Is dat niet het geval, dan adviseert de Afdeling deze uitzondering te schrappen.

b. Procesrecht

Het wetsvoorstel sluit regelgeving op het gebied van het procesrecht uit van toetsing door het ATR.²⁹ Dit betekent dat wetsvoorstellen op het terrein van het burgerlijk procesrecht, bestuursprocesrecht, en strafvordering niet aan het college worden voorgelegd, waar in de huidige praktijk alleen het straf(proces)recht is uitgezonderd van toetsing. Het ATR had in de consultatie bezwaar tegen deze bredere uitzondering voor het procesrecht. De regering motiveert deze door te stellen dat de eisen uit het procesrecht over informatie-uitwisseling met een rechter of wederpartij geen regeldrukkosten zijn.³⁰

Deze motivering is onvoldoende. Allereerst valt op dat de regering zich in de motivering op dit punt beperkt tot de regeldrukkosten, niet de regeldrukeffecten in brede zin. Bovendien zijn deze kosten nauw opgevat in termen van informatie-uitwisseling met de rechter of andere procespartijen. Niet uitgesloten kan worden dat andere aspecten van procesrechtelijke regelingen 'regeldrukkosten' opleveren, zoals griffierechten en verplichte procesvertegenwoordiging.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het voorgaande en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

7. Overige bevoegdheden

Het wetsvoorstel kent het ATR drie 'overige bevoegdheden' toe. Het college kan op eigen initiatief regeldrukeffecten van bestaande regels beoordelen.³¹ Verder kan het op eigen initiatief adviseren over knelpunten voor de regeldruk in beleidsregels en overige regels ten behoeve van de handhaving en uitvoering.³² Tot slot heeft het college de bevoegdheid de regeldrukeffecten van decentrale regelgeving te toetsen op verzoek van de betreffende decentrale overheid.³³ Deze bevoegdheden (ook 'neventaken' genoemd) mogen alleen worden ingezet als daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de kerntaken. Dit hangt vooral samen met de beperkte personele capaciteit van het college en de prioriteit die aan de kerntaken moet worden gegeven. Deze bevoegdheden zijn ook opgenomen in artikel 3 van het huidige instellingsbesluit,³⁴ naar aanleiding van moties in de Tweede Kamer.³⁵

²⁷ Artikelsgewijze toelichting, artikel 3.

²⁸ Kamerstukken II 1991/92 22 690, nr. 3 (Memorie van toelichting bij de Algemene wet bestuursrecht), p. 4.

²⁹ Voorgesteld artikel 3, lid 2, onder b.

³⁰ Toelichting, paragraaf 6.2. De regering verwijst in dit verband naar het Handboek meting regeldrukkosten, een ambtelijke handleiding opgesteld door het Ministerie van EZK.

³¹ Voorgesteld artikel 4, onder a.

³² Voorgesteld artikel 4, onder b.

³³ Voorgesteld artikel 4, onder c.

³⁴ Artikel 3 van het Instellingsbesluit ATR. Alleen de bevoegdheid 'op verzoek van één van beide kamers der Staten-Generaal die Kamer adviseren over regeldruk' is in dit wetsvoorstel niet meer een 'overige bevoegdheid', maar is in iets gewijzigde vorm aan de kerntaken toegevoegd: 'Beide Kamers der Staten-Generaal kunnen het adviescollege advies vragen over regeldrukeffecten in algemene zin'.

³⁵ Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nrs. 404, 408, 409, 410, 411 en 412.



In de praktijk is gebleken dat het ATR van deze bevoegdheden niet of nauwelijks gebruik heeft gemaakt, juist vanwege gebrek aan capaciteit. Volgens de evaluatie heeft het ATR twee onderzoeken gedaan (of laten doen) naar de regeldruk van bestaande wetgeving, beide op verzoek van een ministerie. Op eigen initiatief heeft het ATR hier geen activiteiten in ontplooid. Voor de tweede bevoegdheid, toetsing van beleidsregels, heeft het ATR sinds 2017 'geen specifieke adviezen uitgebracht of onderzoeken verricht'. Van de derde bevoegdheid, toetsing decentrale regels, is volgens de evaluatie 'een enkele keer' gebruikgemaakt. Dit komt mede omdat het ATR hieraan geen ruchtbaarheid geeft vanwege het potentiële capaciteitsbeslag. Gemeenten blijken dan ook 'niet of nauwelijks' op de hoogte van deze mogelijkheid.³⁶

Het ATR verwacht de werkzaamheden te kunnen uitvoeren binnen het uitgebreide budget dat in het Coalitieakkoord voor de versterking van het ATR is gereserveerd: € 1,8 miljoen.³⁷ De verbreding van de taakopdracht betekent volgens het ATR dat het in het bijzonder meer adviesaanvragen zal krijgen over voorgenomen Europese regelgeving, en dat het verder aandacht zal besteden aan de complexiteit die ontstaat door de samenloop van wettelijke verplichtingen, wat onderdeel uitmaakt van de advisering over knelpunten door regeldrukeffecten van bestaande regelgeving,³⁸ één van de overige bevoegdheden.

In het licht van het voorgaande kan worden betwijfeld of het ATR een volwaardige invulling zal kunnen geven aan de overige bevoegdheden, gegeven de prioriteit die wordt gegeven aan de toetsing van nieuwe regels, en de voorgestelde uitbreiding van de kerntaken. De overige bevoegdheden vormen zo een sluitpost. Betwijfeld kan worden of het college onder de permanente wettelijke regeling wél toekomt aan deze bevoegdheden. Aldus dreigen deze bevoegdheden een 'dode letter' te blijven: op papier zijn ze ondergebracht bij een adviescollege maar in de praktijk wordt er geen invulling aan gegeven.

Achter deze capaciteitsdiscussie gaat ook een meer fundamenteel vraagstuk schuil, namelijk wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de goede kwaliteit van wet- en regelgeving. In paragraaf 3 van dit advies is hier op ingegaan.

Nu niet evident is dat het adviescollege een toegevoegde waarde zal hebben ten aanzien van de overige bevoegdheden, en de tijdelijke voorganger hier geen betekenisvolle invulling aan heeft kunnen geven, rijst de vraag of deze bevoegdheden niet beter kunnen worden geschrapt. Dit scheidt ook duidelijkheid dat de betrokken bestuursorganen primair zélf verantwoordelijk zijn voor kwalitatief goede regelgeving met zo min mogelijk regeldruk.³⁹

De Afdeling adviseert de voorgestelde overige bevoegdheden nader te bezien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

³⁶ Evaluatie Adviescollege toetsing regeldruk, juli 2020, p.28.

³⁷ Uitvoeringstoets Instellingswet ATR, Adviescollege Toetsing Regeldruk, 26 augustus 2022, p. 7 van 8.

³⁸ Uitvoeringstoets ATR, p. 2: 'Belangrijk is ook dat het college de mogelijkheid krijgt om aandacht te vragen voor de complexiteit die voor bedrijven, burgers en professionals kan ontstaan door de samenloop van verplichtingen uit verschillende regelgeving en uit de praktijk van de handhaving en uitvoering.'

³⁹ Zie bijvoorbeeld het programma '[Ont]Regel de Zorg', Kamerstukken II 2021/22, 29 515, nr. 480 en het Programma vermindering regeldruk ondernemers, Kamerstukken II 2021/22, 29 515, nr. 481.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om een onafhankelijk adviescollege in te stellen dat voorgenomen regelgeving toetst op de regeldrukeffecten en daarover adviseert en dat het in verband met artikel 79 van de Grondwet noodzakelijk is daartoe wettelijke bepalingen vast te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1 BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1 Begripsbepalingen

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
adviescollege: Adviescollege toetsing regeldruk, bedoeld in artikel 2;
ervaren regeldruk: regeldruk anders dan regeldrukkosten;
Onze Minister: Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat;
regeldrukeffecten: investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid, moeten doen respectievelijk verrichten om zich aan wet- en regelgeving te houden, bestaande uit regeldrukkosten en ervaren regeldruk;
regeldrukkosten: kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen, waaronder aan toezicht gerelateerde verplichtingen, op basis van wet- en regelgeving.

HOOFDSTUK 2 ADVIESCOLLEGE TOETSING REGELDRUK

Artikel 2 Instelling

Er is een Adviescollege toetsing regeldruk.

Artikel 3 Kerntaken

1. Het adviescollege adviseert Onze Minister die het aangaat over de regeldrukeffecten van:
 - a. een wetsvoorstel of ontwerp algemene maatregel van bestuur waarvan die minister de voorbereiding leidt;
 - b. een ontwerp ministeriële regeling;
 - c. een voorstel voor regelgeving van de Europese Commissie.
2. In afwijking van het eerste lid hoeven niet voor advies aan het adviescollege te worden voorgelegd:
 - a. wetsvoorstellen ter vaststelling van de rijksbegroting;
 - b. wetsvoorstellen, ontwerp algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het gebied van burgerlijk procesrecht, bestuursprocesrecht, strafrecht en strafvordering;
 - c. wetsvoorstellen, ontwerp algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die strekken tot implementatie van Europese regelgeving, indien die regelgeving geen nationale beleidsruimte behelst;
 - d. ministeriële regelingen die behoren tot bij regeling van Onze Minister, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, aangewezen categorieën, vanwege de beperkte regeldrukeffecten.
3. De Tweede Kamer der Staten-Generaal kan het adviescollege advies vragen over de regeldrukeffecten van initiatiefwetgeving en amendementen.
4. Beide Kamers der Staten-Generaal kunnen het adviescollege advies vragen over regeldrukeffecten in algemene zin.
5. Onze Minister die het aangaat kan het adviescollege advies vragen over de regeldrukeffecten van een ontwerp van een beleidsvisie.



6. Onze Minister die het aangaat kan bij het voorbereiden van wet- en regelgeving en bij het beoordelen van een voorstel voor regelgeving van de Europese Commissie het adviescollege verzoeken om ondersteuning bij het in kaart brengen en analyseren van mogelijke regeldrukeffecten.

Artikel 4 Overige bevoegdheden

Tenzij hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering van de kerntaken, genoemd in artikel 3, kan het adviescollege tevens:

- a. de regering adviseren over knelpunten door regeldrukeffecten van bestaande regelgeving naar aanleiding van signalen uit de samenleving;
- b. de regering adviseren over knelpunten door regeldrukeffecten van beleidsregels en overige regels ten behoeve van de handhaving en uitvoering, in samenspraak met de organisatie die deze regels heeft opgesteld;
- c. op verzoek van een gemeente, provincie of waterschap de desbetreffende organisatie adviseren over de regeldrukeffecten van hun regelgeving.

Artikel 5 Aard regeldruktoets

1. Bij de advisering, bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, en derde lid, beoordeelt het adviescollege of de hoogte van de verwachte regeldrukkosten van het ontwerp of voorstel inzichtelijk en correct is.
2. Bij de advisering, bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, beoordeelt het adviescollege tevens of:
 - a. onderbouwd is waarom niet is gekozen voor een alternatief dat beperktere regeldrukeffecten heeft;
 - b. het voorstel inzichtelijk maakt dat de voorgestelde verplichtingen die regeldruk opleveren in de praktijk voor de desbetreffende doelgroep werkbaar zijn; en
 - c. ingeval een voorstel of ontwerp substantiële regeldrukeffecten heeft, het doel van het ontwerp of voorstel duidelijk is en of aannemelijk is dat het ontwerp of voorstel bijdraagt aan het behalen van dit doel, voor zover deze beoordeling relevant is voor de regeldrukeffecten.
3. Bij de advisering, bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel c, beoordeelt het adviescollege of het voorstel substantiële regeldrukeffecten heeft en of de hoogte van de verwachte regeldrukkosten in Nederland voldoende inzichtelijk is in de beoordeling die Onze Minister die het aangaat van het voorstel heeft gegeven of een uitwerking vereist door die Minister.
4. Van substantiële regeldrukeffecten als bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, of het derde lid, is in ieder geval sprake indien:
 - a. er substantiële wijzigingen zijn te verwachten in het bedrijfsproces, die tot extra inhoudelijke nalevingskosten zullen leiden; of
 - b. er forse extra regeldrukkosten verwacht mogen worden.

Artikel 6 Samenstelling

Het adviescollege bestaat uit een voorzitter en ten minste twee en ten hoogste vier andere leden.

Artikel 7 Onafhankelijkheid

Indien blijkt dat een lid direct of indirect betrokken is bij een ontwerp of voorstel dat voor advies is voorgelegd, onthoudt dit lid zich van enige bemoeienis met de adviesaanvraag.

HOOFDSTUK 3 WERKWIJZE

Artikel 8 Voorleggen stukken

1. Voor het uitbrengen van een advies als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a of b, legt Onze Minister die het aangaat uitgewerkte concepten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, van de ontwerp algemene maatregel van bestuur en de nota van toelichting of van de ontwerp ministeriële regeling en de toelichting voor aan het adviescollege.
2. Een uitgewerkt concept bevat of gaat vergezeld van een kwantitatieve en kwalitatieve onderbouwing van de ingeschatte regeldrukeffecten van de voorgenomen regelgeving.
3. Indien na het uitbrengen van het advies maar voor de besluitvorming in de ministerraad de



voorgenomen regelgeving wordt gewijzigd in die zin dat er substantiële regeldrukeffecten zijn, stelt Onze Minister die het aangaat het adviescollege in staat een aanvullende zienswijze over de gewijzigde stukken te geven.

4. Voor het uitbrengen van een advies als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel c, legt Onze Minister die het aangaat het daar bedoelde voorstel en de beoordeling daarvan voor aan het adviescollege.

Artikel 9 Termijnen

Bij regeling van Onze Minister, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, worden termijnen gesteld:

- a. waarbinnen stukken met betrekking tot voorgenomen regelgeving aan het adviescollege voor advies worden voorgelegd;
- b. waarbinnen het adviescollege advies uitbrengt;
- c. waarbinnen het adviescollege een aanvullende zienswijze geeft.

HOOFDSTUK 4 SLOTBEPALINGEN

Artikel 10 Evaluatieverplichting

Onze Minister zendt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vier jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel 11 Inwerkingtreding

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 12 Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Om publieke belangen te kunnen waarborgen maakt de overheid vaak gebruik van regelgeving als instrument. Via regelgeving legt de overheid onder andere aan het bedrijfsleven en burgers verplichtingen op tot het verschaffen van informatie (informatieverplichtingen) en daarnaast verplichtingen tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen (inhoudelijke verplichtingen). Wanneer er aan deze verplichtingen kosten verbonden zijn kunnen deze kosten (regeldrukkosten genoemd) een negatieve invloed hebben op het rendement van ondernemingen en ondernemingsklimaat en het vertrouwen van burgers in de overheid.

Het is dan ook van belang dat de lasten die verbonden zijn aan het voldoen aan inhoudelijke en informatieverplichtingen worden beperkt tot het absoluut noodzakelijke. Het is aan de wetgever om de afweging te maken of de lasten van de voorgenomen regelgeving in verhouding staan tot de borging van de publieke belangen.

Naast invloed op ondernemingsklimaat en vertrouwen van de burger in de overheid kunnen de verplichtingen bij verminderde werkbaarheid aanleiding zijn voor irritatie en als belastend worden ervaren. Verminderde werkbaarheid kan bijvoorbeeld komen door onduidelijkheid, omslachtigheid van de verplichtingen of indien het doel van de verplichting niet duidelijk is.

Vanwege de impact van de verplichtingen op ondernemingen, beroepsbeoefenaren en burgers dient de wetgever een gedegen afweging te kunnen maken en is het van belang dat de effecten goed in kaart zijn gebracht.

Het wetsvoorstel stelt een adviescollege in dat onder meer toetst of bij nieuwe wet- en regelgeving aandacht is besteed aan het minimaliseren van de lasten die voorgenomen regelgeving met zich brengt, of de regeldrukkosten adequaat in beeld zijn gebracht en toetst of de onderbouwing voor de lasten helder is. Dit om een goede afweging door de wetgever mogelijk te maken. Deze toetsing vormt een belangrijk deel van de advisering aan de regering en de beide kamers der Staten-Generaal.

Het huidige, tijdelijke Adviescollege toetsing regeldruk vervult al een dergelijke rol. Het wordt wenselijk geacht dat een dergelijke functie meer permanent wordt voortgezet.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de aangenomen moties Klaver/Ploumen¹ en Graus cs² zoals ook aangekondigd in de brief over Versterking en opvolger Adviescollege toetsing regeldruk.³ Hiernaast sluit het aan bij de motie Van Haga⁴ over aandacht voor regeldruk afkomstig van de Europese Unie.

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Voorgeschiedenis

Regeldruk is bij voorgenomen regelgeving een bijeffect dat aandacht vergt doch niet altijd de hoogste prioriteit krijgt. Om de aandacht hiervoor te vergroten en verinnerlijken bij beleidsafdelingen zijn sinds 2000 de regeldrukeffecten van voorstellen voor wet- en regelgeving door opeenvolgende tijdelijke adviescolleges getoetst op aanwezigheid van onnodige regeldruk en werkbaarheid. Vanaf 2000 was dit het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL).

ACTAL was opgericht naar aanleiding van het advies van de Commissie Administratieve Lasten (Commissie Slechte). Deze commissie had als opdracht advies uit te brengen over de wijze waarop een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten zou kunnen worden gerealiseerd. In een reactie op de aanbevelingen van deze Commissie constateerde het toenmalige kabinet dat de toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving op administratieve lasten moest worden uitgebouwd en versterkt.⁵ Het werkterrein van ACTAL beperkte zich in het begin tot de gevolgen van voorgenomen regelgeving voor de administratieve lasten voor bedrijven. Hierbij werd alle voorgenomen regelge-

¹ Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 44.

² Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XIII, nr. 20.

³ Kamerstukken II 2021/22, 29 515, nr. 461.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 V, nr. 53.

⁵ Kamerstukken II, 1999/20, 24 036, nr. 138.



ving getoetst. Belangrijk hierbij was de aandacht voor de kwantitatieve effecten (rekenkundige benadering). In het regeldrukbeleid werden de administratieve lasten berekend en bijgehouden.

In 2006 werd het mandaat van ACTAL aangepast en verbreed naar alle regelgeving (ook bestaande) en naar meer doelgroepen (ook burgers en professionals in de zorg, het onderwijs, de sociale zekerheid en veiligheid). Omdat ACTAL hierbij tegen de grenzen van de capaciteit aanliep toetste het college regelgeving selectief. In een evaluatie van ACTAL concludeerde Berenschot in 2007 dat de doelstelling met betrekking tot verinnerlijking nog steeds niet was geoperationaliseerd én dat ministeries aanzienlijk minder aandacht zouden besteden aan administratieve lasten zonder een extern en onafhankelijk toetsingscollege. Deze conclusie leidde er in 2008 toe dat de instelling van ACTAL werd verlengd tot 2011.⁶

Op verzoek van de Tweede Kamer kondigde het toenmalige kabinet daarom aan met een voorstel te komen om ACTAL bij wet in te stellen en permanent te maken. Om hiervoor de benodigde tijd te hebben werd ACTAL eerst nog weer tijdelijk ingesteld tot 2015.⁷ Het college kreeg daarbij de officiële naam Adviescollege toetsing regeldruk (met de ongewijzigde verkorte naam ACTAL).

In 2012 heeft de toenmalige regering het wetsvoorstel tot instelling van een permanent adviescollege ter toetsing van de regeldruk voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. In haar advies constateerde de Afdeling advisering dat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel niet inzichtelijk maakt waarom een permanent adviescollege nodig is.⁸ De Afdeling wees daarbij op andere instrumenten ter bevordering van de aandacht voor regeldruk, zoals het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), de ambtelijke Commissie Effecttoetsing (CET) en het Meldpunt voorgenomen regelgeving. De CET heeft zichzelf in 2013 opgeheven, omdat het zichzelf onvoldoende effectief achtte. Het Meldpunt voorgenomen regelgeving is inmiddels ook opgehouden te bestaan. Daarmee rest alleen nog het IAK. Dit is in potentie een nuttig hulpmiddel voor departementen bij het bepalen van het juiste beleidsinstrument en de vormgeving daarvan.⁹ Het vervult daarmee een geheel andere rol dan externe en onafhankelijke toetsing en het is bovendien een zeer veelomvattend instrument waarbij vele aspecten, waaronder regeldruk, aan bod komen. Gebleken is¹⁰ dat het IAK slecht wordt gebruikt en documenten slecht zijn ingevuld. Begin 2020 publiceerde de OESO onderzoek naar het IAK.¹¹ De OESO wijst erop dat regeldruk als enige element goed wordt geborgd door het bestaan van een externe en onafhankelijke toetsing.

Naar het oordeel van het toenmalige kabinet bleef ook na het verstrijken van de termijn van ACTAL in 2017 behoefte aan externe regeldruktoetsing. In 2017 is daarom het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) ingesteld als tijdelijk adviescollege. De toetsing van de gevolgen voor regeldruk van alle voorgenomen wet- en regelgeving is als kerntaak aan ATR toegekend.

ATR kreeg een ander mandaat dan zijn voorganger ACTAL. ATR toetst in beginsel alle voorgenomen regelgeving (met uitzondering van een aantal categorieën ministeriële regelingen en wetsvoorstellen waar geen substantiële regeldruk uit voortvloeit, zoals regelgeving op het terrein van strafrecht en strafvordering en strikte implementatieregeling). Ook wordt er door ATR in een vroegere fase dan door ACTAL getoetst (ATR doet dit gelijktijdig met de consultatie, ACTAL deed dit vier weken voor behandeling in de ministerraad).

De advisering door ATR in een vroegere fase van het wetgevingsproces biedt ministeries in beginsel meer tijd en mogelijkheden om opvolging te geven aan de adviespunten.

Het regeldrukbeleid heeft intussen meer aandacht gekregen voor 'ervaren regeldruk', met iets minder aandacht voor kwantitatieve aspecten. ATR toetst op de volledigheid en juistheid van regeldrukberekeningen en beoordeelt of het voorstel aandacht besteedt aan het voorkomen van onnodige regeldruk (minder belastende alternatieven). Verder neemt het adviescollege ook 'werkbaarheid' mee in de beoordeling. De aandacht voor 'werkbaarheid' past ook in het streven van het kabinet om de menselijke maat terug te brengen, zoals verwoord in het Coalitieakkoord.

Wat de adviescolleges gemeen hebben is dat door externe toetsing aandacht wordt gevraagd voor (de transparantie ten aanzien van) regeldruk.

Gedachte was dat er door externe en onafhankelijke toetsing voldoende aandacht zou komen en

⁶ Besluit tot wijziging van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing administratieve lasten 2006 in verband met de verlenging van de instellingsduur, de uitbreiding van de bezetting en de uitbreiding van de taken van het college, Staatsblad 2008, 259, d.d. 10 juni 2008.

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 751.

⁸ Staatscourant 2014, nr. 135, d.d. 11 april 2012. Zie www.raadvanstate.nl/@62887/w15-11-0536-iv/.

⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 35570-VI-115, Brief minister voor Rechtsbescherming, 25 juni 2021, Versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving.

¹⁰ <https://www.atr-regeldruk.nl/gevolgen-wetgeving-vooraf-onvoldoende-in-beeld/>

¹¹ OECD (2020) Netherlands: Ex ante Regulatory Impact Assessment, Parijs 2020, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/RIA-Netherlands.pdf.



blijven bij de beleidsafdelingen van het Rijk voor de aspecten van regeldruk, administratieve lasten en werkbaarheid van voorgenomen regelgeving. De veronderstelling was derhalve dat sprake was van een tijdelijk probleem, dat aandacht voor beperking van regeldruk zou worden geïnternaliseerd bij de departementen en dat daarom een tijdelijk adviescollege voor de toetsing van regeldruk kon worden ingesteld. De destijds verwachte internalisering van de aandacht voor regeldruk heeft echter niet voldoende plaatsgevonden.

Zo heeft ATR in 2021, na meer dan 20 jaar van tijdelijke adviescolleges voor de toetsing van regeldruk, bij de dossiers met aanzienlijke regeldruk in ruim 80% van de gevallen een opmerking gemaakt over de kwaliteit van de berekening van de regeldrukeffecten. Ook heeft ATR aan bijna de helft van de dossiers met aanzienlijke regeldruk een negatieve beoordeling gegeven omdat er te grote tekortkomingen werden geconstateerd (bijvoorbeeld geen of slechte berekeningen van regeldruk, onduidelijk of er alternatieven waren gezien).¹²

Uit de meest recente evaluatie van ATR door Bureau Berenschot¹³ bleek dat de externe toetsing zoals door ATR uitgevoerd een belangrijke rol vervult in de verbetering van regelgeving en de aandacht voor werkbaarheid en regeldruk. Ook bleek uit een studie van Sira¹⁴ dat 67% van de ATR-adviespunten wordt opgevolgd (54% volledig en 13% gedeeltelijk)

Door de toetsing door een onafhankelijk adviescollege wordt onduidelijkheid en onnodige regeldruk transparant gemaakt. De advisering door ATR biedt de wetgever in de praktijk handvatten om onnodige regeldruk te beperken of voorkomen. De conclusie is dan ook dat externe toetsing bij voorgenomen regelgeving toegevoegde waarde heeft.

Het vorige ATR is ingesteld in 2017 en verlengd tot 1 december 2022. Verdere verlenging was niet mogelijk op grond van de Kaderwet adviescolleges. Omdat het onderhavige voorstel niet met ingang van 1 december 2022 tot wet zal zijn verheven en in werking zal treden, is ter overbrugging een instellingsbesluit voor een tijdelijk adviescollege met dezelfde taakopdracht als het eerdere ATR van kracht.¹⁵

2.2 Instelling adviescollege voor onbepaalde tijd, naam Adviescollege toetsing regeldruk

Het kabinet heeft overwogen of een nieuw tijdelijk college de taak ten aanzien van de aandacht voor regeldruk(gevolgen) afdoende zou kunnen vervullen. Gelet op het verleden is het de verwachting dat het probleem niet binnen de maximale tijdsspanne van een tijdelijk adviescollege (6 jaar)¹⁶ zal zijn opgelost. Ook in de Tweede Kamer is er de wens om te komen tot een permanent college, zoals bleek uit o.a. de motie Graus.¹⁷ Gegeven deze politieke wens en de voorgeschiedenis wordt voorgesteld een adviescollege in te stellen voor onbepaalde tijd. Op grond van de Kaderwet adviescolleges moeten adviescolleges die voor een onbepaalde tijd worden ingesteld bij wet worden ingesteld (artikel 4 Kaderwet adviescolleges).

Voorgesteld wordt dit nieuwe adviescollege ook Adviescollege toetsing regeldruk te noemen (hierna: adviescollege), omdat er weliswaar enige wijzigingen ten opzichte van het huidige ATR worden voorgesteld, maar de positie en werkzaamheden van het adviescollege in de basis overeenkomen met het huidige ATR. Hiernaast is de naam (en afkorting) inmiddels bekend bij de stakeholders; een nieuwe naam zou weer een periode van gewenning vergen.

Op grond van artikel 15 van de Kaderwet adviescolleges heeft een adviescollege een secretaris en kunnen andere medewerkers aan de secretaris worden toegevoegd. Gelet op zijn verantwoordelijkheid voorziet de Minister van EZK in de ambtelijke ondersteuning van het beoogde adviescollege. Om de continuïteit en de expertise te borgen wordt de ambtelijke ondersteuning van ATR ingezet voor het nieuwe adviescollege.

Op grond van de Archiefwet vindt de archivering van documentatie zoals adviesaanvragen en adviezen plaats op dezelfde wijze als het beheer van bescheiden van het ministerie van EZK.

De Afdeling advisering van de Raad van State besteedt bij de advisering over wetsvoorstellen en ontwerp algemene maatregelen van bestuur ook aandacht aan regeldruk. De Afdeling advisering wordt gehoord nadat besluitvorming door de regering heeft plaatsgevonden. De toetsing door het

¹² Kamerstukken II 2021/2022, 29515-463.

¹³ <https://www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/evaluatie-atr-2017-2020/>

¹⁴ Sira (2021) Opvolging ATR-adviezen, onderzoek naar de opvolging van ATR-adviezen door departementen in de periode 2017 t/m 2020.

¹⁵ Staatscourant 2023, 3251.

¹⁶ Op grond van artikel 5 van de Kaderwet adviescolleges kan een tijdelijk adviescollege worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar. Deze termijn kan eenmalig worden verlengd met ten hoogste twee jaar.

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XIII, nr. 20.



nieuwe adviescollege vindt in een eerder stadium van het proces plaats, zodat het advies kan worden meegenomen in de besluitvorming door de regering, of door de verantwoordelijke minister indien het een ministeriële regeling betreft. De Afdeling advisering van de Raad van State toetst geen ministeriële regelingen. Door de vroege fase van betrokkenheid, het meenemen van de ministeriële regelingen en de focus op regeldruk overlapt de taak van het adviescollege niet met de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State.

De toetsing door het nieuwe adviescollege voorafgaand aan de besluitvorming heeft tot doel de bewustwording bij departementen van de gevolgen voor regeldruk te vergroten en de afweging van beleidsalternatieven te vereenvoudigen. Verder wordt voorgesteld dat het adviescollege niet alleen de kwantitatieve maar ook de ervaren regeldruk beoordeelt. Dit laatste komt dan vooral tot uiting door aandacht aan de 'werkbaarheid' te schenken. Door deze combinatie van toetsen wordt beoogd zowel de regeldrukkosten als de ervaren regeldruk bij voorgenomen regelgeving tot een noodzakelijk minimum te beperken.

2.3 Kerntaken

Voorgesteld wordt de taken van het nieuwe adviescollege te focussen op de toetsing van de werkbaarheid en transparantie van de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving. De advisering door het nieuwe college heeft daarbij als doel om de wetgever in staat te stellen een goed onderbouwde afweging te maken inzake voorgenomen wetgeving, waarbij onnodige regeldruk wordt voorkomen. Bij ATR bleek dit goed te werken, zo bleek uit de evaluatie van Berenschot.¹⁸

Bij voorgenomen regelgeving gaat het om voorstellen voor zowel wetten, algemene maatregelen van bestuur als ministeriële regelingen. De doelgroepen waarover het adviescollege adviseert zijn bedrijven, burgers en professionals uit de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. Deze drie doelgroepen zijn zo gekozen dat de groepen die het meest kwetsbaar zijn voor regeldruk hierin vertegenwoordigd zijn.

Voorgesteld wordt dat in beginsel alle wetsvoorstellen, ontwerp algemene maatregelen van bestuur en ontwerp ministeriële regelingen ter toetsing aan het adviescollege moeten worden voorgelegd met uitzondering van voorgenomen wetsvoorstellen ter vaststelling van Rijksbegrotingen, wet- en regelgeving op het gebied van burgerlijk procesrecht, bestuursprocesrecht, strafrecht en strafverdering én voor implementatie van Europese regelgeving die geen ruimte bij implementatie laat voor nationale afwegings- en beleidsruimte. Ook wordt voorgesteld dat in een ministeriële regeling (artikel 3, tweede lid onderdeel d) een uitzondering kan worden gemaakt voor specifieke categorieën van ministeriële regelingen die vanuit hun aard geen substantiële effecten op de regeldruk hebben. In andere gevallen is het aan het adviescollege om te beoordelen of ministeriële regelingen beperkte regeldrukeffecten hebben.

In alle gevallen geldt (ook indien er geen verplichting voor voorleggen aan het nieuwe adviescollege geldt) dat onder meer op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving¹⁹ de voorgenomen regelgeving moet zijn voorzien van een zo compleet mogelijke analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve regeldrukeffecten.

Uit berekeningen inzake structurele regeldrukkosten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) over de periode 2018-juli 2021²⁰ bleek dat een (zeer) belangrijk deel van de nieuwe regeldrukkosten de afgelopen jaren direct of indirect het gevolg waren van Europese regelgeving. Zelden is er daarbij vooraf een goed beeld van de regeldrukkosten voor Nederland²¹. De door de Europese Commissie uitgevoerde 'impact assessments' die bij voorstellen voor regelgeving worden gevoegd, bevatten inschattingen van regeldruk voor de Europese Unie, zonder specificatie per lidstaat.

In veel gevallen wordt er nu door Nederland deelgenomen aan de besluitvorming over EU-voorstellen voor regelgeving zonder dat er een helder beeld is van de regeldrukkosten voor Nederland van de voorstellen. Juist vanwege de grote invloed op de Nederlandse regeldrukkosten van de afgelopen jaren is er de noodzaak hier meer aandacht aan te besteden. Net als bij nationale wetgeving is het doel om de regeldrukkosten van Europese voorstellen voor Nederland te beperken tot het noodzakelijke minimum. De motie Van Haga van november 2022²² verzoekt te onderzoeken hoe de regeldruk vanuit de Europese Unie teruggedrongen kan worden. Door aanneming van deze motie heeft de Tweede Kamer uitgesproken dat er meer aandacht voor de EU-regelgeving moet komen.

¹⁸ <https://www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/evaluatie-atr-2017-2020/>

¹⁹ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 7.5a.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 29 515, nr. 457.

²¹ Zie ook: <https://www.atr-regeldruk.nl/bnc-fiche-quick-scan/>

²² Kamerstukken II 2022/23, 36 200 V, nr. 53.



Op basis van de goede ervaringen met de nationale wetgeving om in een vroege fase extern te toetsen op de regeldrukeffecten, is ervoor gekozen om ook voor voorstellen voor EU-regelgeving een proces van externe toetsing in een vroege fase van de besluitvorming op te zetten. Hoewel de berekeningen in een vroege fase mogelijk geen exact beeld schetsen van de definitieve regeldrukkosten (er wordt veelal nog over de precieze verplichtingen onderhandeld), kunnen deze wel een indicatie geven. Het in een vroege fase inschatten van de (regeldruk)effecten van voorstellen voor regelgeving van de EU is nodig om dit mee te wegen bij de beoordeling van voorstellen door de wetgever en omdat het kan bijdragen aan de onderhandelingen met andere lidstaten teneinde een optimaal resultaat voor Nederland te bereiken. Regeldrukeffecten van Europese regelgeving op een enkel onderwerp kunnen substantieel zijn.

Hoewel de regeldruk in het licht van het doel van de regeling verantwoord kan zijn (en derhalve politiek akkoord kan krijgen), kan het gaan om grote bedragen.

Zo leidt de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong en de Regeling afnemers en monitoring Elektriciteitswet 1998 en Gaswet bijvoorbeeld naar verwachting tot structurele lasten van een tiental miljoen euro per jaar en leiden extra duurzaamheidseisen aan gebouwen tot structurele regeldrukkosten van vele tientallen miljoenen euro²³. Dit zijn uitschieters; meestal leveren voorstellen minder regeldruk op. De meeste andere voorstellen met regeldrukeffecten leiden tot regeldrukeffecten tot enkele miljoenen euro).

De omvang van de effecten van deze voorbeelden geeft de noodzaak aan om reeds in een zo vroeg mogelijke fase een zo goed mogelijk kwantitatief beeld te hebben van de effecten van voorstellen van Europese regelgeving. Dat maakt het mogelijk om bij de onderhandelingen en besluitvorming over voorstellen voor Europese regelgeving al rekening te houden met regeldrukeffecten en deze effecten zoveel mogelijk te beperken. Tijdig inzicht in de regeldrukeffecten maakt het daarnaast mogelijk om nationaal voorbereidingen te treffen voor de mitigatie en adaptatie van de verwachte effecten. Bij de implementatie is veelal de beleidsvrijheid beperkt om regeldrukeffecten te verminderen.

Bezien is hoe het nieuwe adviescollege in een vroege fase van besluitvorming betrokken kan worden, het best gebruik kan worden gemaakt van de expertise van het adviescollege en tegelijkertijd zo goed mogelijk kan worden aangesloten bij gangbare procedures in Nederland. Dit om in een zo vroeg mogelijke fase een goed beeld te hebben van de regeldrukeffecten.

Voorgesteld wordt om het nieuwe adviescollege in een vroege fase van de besluitvorming een rol te geven waarbij het adviescollege beoordeelt of het voorstel substantiële regeldrukeffecten heeft en of de hoogte van de verwachte regeldrukkosten in Nederland voldoende inzichtelijk is in de beoordeling die Onze Minister die het aangaat van het voorstel heeft gegeven of een uitwerking vereist door die Minister. Dat betekent dat EU-voorstellen voor regelgeving²⁴ bekend moeten zijn bij ATR, dat daarop een (openbaar) advies kan geven.

De beoordeling van een Europees voorstel voor regelgeving door een departement wordt opgenomen in zogenaamde BNC-fiches²⁵, waarin ook de verwachte regeldrukeffecten voor Nederland zijn vermeld. Voorgesteld wordt dat in een ministeriële regeling termijnen worden opgenomen waarbinnen het adviescollege adviseert. Het voornemen is om die termijnen zodanig vast te stellen dat de betrokkenheid van het adviescollege niet leidt tot vertraging van de BNC-fiches.

²³ https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2020/06/255.011_ATR_jaarverslag2019_web_NED.pdf

²⁴ Het gaat dan alleen om voorstellen voor verordeningen en richtlijnen, dus niet de witboeken, groenboeken en andere communicatie. Uitvoeringsrichtlijnen en – verordeningen vallen er wel weer onder.

²⁵ In een BNC-fiche (de afkorting staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) geeft de regering een eerste oordeel over een Commissievoorstel. Dit document wordt toegestuurd aan de Eerste en Tweede Kamer.

Schematisch kan het voorgestelde proces als volgt worden weergegeven:

Overzicht BNC-proces en taken ATR



Dit betekent praktisch dat het adviescollege het voorstel voor regelgeving van de Europese Commissie voor regelgeving én de beoordeling door de desbetreffende minister in het BNC-fiche ontvangt en op basis daarvan beoordeelt of het substantiële regeldrukeffecten verwacht en of die effecten in voldoende mate in het BNC-fiche in beeld zijn gebracht. Mocht dat laatste niet het geval zijn, dan adviseert het adviescollege tot een nadere uitwerking aan het departement dat eerstverantwoordelijk is voor het BNC-fiche. Afhankelijk van de nadere uitwerking qua termijnen kan het departement dan eventueel in het BNC-fiche reageren.

Wanneer het adviescollege adviseert tot nadere uitwerking van de regeldrukkosten voor Nederland, is het raadzaam spoedig aan te vangen met die uitwerking, zodat die berekening mee kan worden genomen bij de onderhandelingen over het EU-voorstel en in de Nederlandse besluitvorming.

In een aantal gevallen zal die uitwerking (indien er voor de nationale invulling veel mogelijkheden worden geboden en er nog geen zicht is op de mogelijke alternatieven) lastig zijn. Overigens kan het helpen als er van bandbreedtes gebruik kan worden gemaakt. In het geval dat er geen berekening mogelijk wordt geacht dient dit te worden gemotiveerd door het departement.

Bekeken is of er andere methoden zijn om te komen tot uitwerking van de regeldrukeffecten, ondersteuning in het besluitvormingsproces en (waar mogelijk) beperking van de regeldrukeffecten. Hierbij is bekeken of interne toetsing, externe toetsing of het huidige beleid de beste optie is. Gegeven de ervaring met nationale wetgeving is er voor gekozen om deze taak aan een extern adviescollege toe te kennen. Gebleken is (zie ook paragraaf 2.1) dat er onvoldoende internalisering van de aandacht voor regeldruk bij de departementen heeft plaatsgevonden. Dit uit zich in het feit dat de nationale regeldrukeffecten in de praktijk slechts zeer beperkt worden uitgewerkt (zie ook onderzoek van KPMG²⁶). Er wordt niet verwacht dat voortzetting van de huidige procedures of interne toetsing op dit moment zal leiden tot voldoende aandacht voor regeldruk.

De voorgestelde rol van ATR, de adviesruimte en het advies van het adviescollege is bij voorstellen voor Europese regelgeving beperkter dan bij de nationale wetgeving omdat er minder afwegingsruimte is. De Europese Commissie heeft bijvoorbeeld vaak al een keuze tussen alternatieven gemaakt en een andere keuze kan niet door Nederland alleen worden gemaakt. De invloed is daarmee weliswaar beperkter, dit laat onverlet dat de verwachting is dat juist door een beter inzicht in de mate waarin een voorstel Nederlandse doelgroepen raakt en welke regeldrukkosten dit met zich mee brengt er een beter resultaat voor Nederland behaald kan worden. Gegeven de vaak grote regeldrukeffecten van EU-voorstellen wordt de extra inspanning van afstemming met het adviescollege zinvol en efficiënt geacht. Departementen moeten nu al jaren de Nederlandse regeldrukeffecten als gevolg van voorstellen voor Europese regelgeving in kaart brengen. Nieuw in het wetsvoorstel is dat een extern onafhankelijk adviescollege die beschrijving beoordeelt en daarbij beziet of een nadere berekening vereist is.

²⁶ <https://www.atr-regeldruk.nl/bnc-fiche-quick-scan>



Naast advisering aan de regering, is in het voorstel opgenomen dat het adviescollege de Tweede Kamer op verzoek moet adviseren over initiatiefwetsvoorstellen en amendementen (artikel 3, derde lid). Dit sluit ook aan bij bevindingen zoals vermeld in het rapport van de Commissie Van der Staaij inzake zorgvuldigheid en de gevolgen voor de uitvoering en de positie van de burger²⁷. Daarnaast moet het adviescollege desgevraagd de kamers der Staten-Generaal adviseren over regeldrukeffecten (artikel 3, vierde lid). Zij kunnen bijvoorbeeld advies over de regeldruk vragen naar aanleiding van signalen en ontwikkelingen in het veld van regeldruk(-effecten).

Uit ervaringen van het ATR is vaak gebleken dat keuzes in dossiers moeilijk aangepast kunnen worden naar een lastenluchtere variant omdat in maatschappelijke akkoorden²⁸ of beleidsvisies waar de Kamer mee heeft ingestemd te weinig ruimte wordt geboden.

Dit is voor het kabinet aanleiding om de mogelijkheid te bieden ook zogenaamde beleidsvisies (documenten waarin nog verder te ontwikkelen nieuw of aangepast beleid wordt voorgesteld) voorafgaand aan besluitvorming voor te leggen voor formeel advies aan het adviescollege (artikel 3, vijfde lid). Het adviescollege kan dan een rol vervullen om een toets uit te voeren op (aspecten van) potentiële regeldruk, waarbij bijvoorbeeld ook werkbaarheid wordt meegenomen. Voorbeelden van dergelijke beleidsvisies zijn brieven en beleidsstukken bedoeld voor de Staten-Generaal, zoals 'Programma versterken biodiversiteit', 'Nationaal Waterplan', brief Integrale benadering van transitie en maatschappelijke opgaven' en de 'Beleidsnota drinkwater'. Kenmerk is dat het beleidsstukken zijn waarin aanpakken of plannen worden voorgesteld waar regelgevende maatregelen uit voort kunnen vloeien. Het gaat hier dan niet zozeer om brieven die ingaan op een enkele potentiële maatregel, maar veelal om uitgebreidere pakketten en stelselherzieningen.

Naast het verplicht voorleggen van voorgenomen regelgeving is het ook mogelijk voor een beleidsafdeling al in een zeer vroeg stadium (zonder formele adviesvraag) contact op te nemen met het adviescollege teneinde de 'hoofdpijnen' van voorgenomen regelgeving door te spreken (artikel 3, zesde lid). Ook het huidige ATR kan dergelijke ondersteuning bieden. Dan wordt het proces ook wel 'preconsultatie' genoemd. Hiermee zijn positieve ervaringen opgedaan.

De ondersteuning bij de voorbereiding van wet- en regelgeving kan zowel betrekking hebben op beleidsvisies, nationale regelgeving als stukken die dienen ter voorbereiding van EU-regelgeving. Het adviescollege kan ook ondersteunen bij de bepaling van de verwachte regeldrukkosten van voorgenomen EU-wetgeving, maar de verantwoordelijkheid voor het in kaart brengen blijft bij het penvoerend departement.

Het adviescollege kan bij deze ondersteuning tips en suggesties geven die kunnen worden verwerkt in het voorstel door het penvoerend departement waaraan wordt gewerkt (en dat wellicht later aan het adviescollege voorgelegd dient te worden) of kan worden meegenomen in de positie van Nederland bij overleggen van de Europese Unie.

Het voorstel voorziet ook in de mogelijkheid voor het adviescollege om na de toetsing bij ingrijpende wijzigingen in voorgenomen nationale regelgeving waarvan aanmerkelijke consequenties worden verwacht voor de regeldrukeffecten een aanvullende zienswijze te kunnen geven (artikel 8, derde lid). Hiermee wordt beoogd om, indien wordt gekozen voor een optie met ingrijpende effecten op de regeldruk (bijvoorbeeld naar aanleiding van reacties bij de consultatie van een voorstel), dit alsnog transparant wordt gemaakt en dit kan worden meegenomen in de besluitvorming. De aanvullende zienswijze biedt het adviescollege de mogelijkheid om de wetgever te adviseren over het gewijzigde voorstel.

2.4 Overige bevoegdheden

Naast de kerntaken wordt voorgesteld het adviescollege ook andere bevoegdheden toe te kennen die het adviescollege kan uitoefenen, voor zover deze geen afbreuk doen aan de uitvoering van de kerntaken.

Het voorstel bevat een mogelijkheid voor het adviescollege om de regering te adviseren over knelpunten in bestaande regelgeving naar aanleiding van signalen uit de samenleving (waaronder bedrijven), bijvoorbeeld over werkbaarheid (artikel 4, onderdeel a). Dit kan uit de regelgeving zelf voortkomen, uit de samenloop met wettelijke verplichtingen in andere regelgeving en uit de praktijk van de handhaving en uitvoering. Heeft het betrekking op zogenaamde beleidsregels, dan dient bij een advies ook de opsteller van deze regels te worden betrokken (artikel 4, onderdeel b).

Het adviescollege kan op verzoek van gemeenten, provincies en waterschappen deze overheden

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 992, nr. 1.

²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 29 515, nr. 448.



adviseren over de gevolgen voor de regeldrukeffecten voortkomend uit hun regelgeving (artikel 4, onderdeel c).

2.5 Aard regeldruktoets

Het wetsvoorstel regelt het toetsingskader dat het adviescollege hanteert bij de toetsing van voorstellen voor wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Voorstel is dat het nieuwe adviescollege de voorgenomen regelgeving en de toelichting daarbij toetst op de aanwezigheid van een juiste en heldere berekening van de resulterende regeldrukkosten (artikel 5, eerste lid, onderdeel a) zoals vermeld in de toelichting van de voorgenomen nationale regelgeving. Hiermee draagt het bij aan de informatie die de wetgever nodig heeft om een goed onderbouwde afweging te maken en om onnodige regeldrukkosten te voorkomen.

Voor de uitvoering van voorstellen voor nationale regelgeving wordt volgens het voorstel ook bezien of er geen minder belastende alternatieven voorhanden zijn. Indien niet voor het minst belastende alternatief wordt gekozen, dient inhoudelijk toegelicht te worden waarom niet (artikel 5, tweede lid, onderdeel b).

Het adviescollege zal bij de toetsing van voorgenomen nationale regelgeving die regeldruk opleveren op regeldrukeffecten niet alleen bezien of deze goed in kaart zijn gebracht. Naast de berekende regeldruk maakt ook de 'werkbaarheid' een belangrijk deel van de regeldruk uit. Met 'werkbaarheid' wordt dan vooral bedoeld op de aansluiting bij de wijze van opereren van burgers, professionals en bedrijven, maar ook dient het voorstel duidelijk te zijn, dienen omslachtige verplichtingen te worden vermeden, dient strijdigheid met verplichtingen uit hoofde van andere regelgeving te worden voorkomen en dient duidelijk te zijn waartoe de verplichting strekt. Een check of de doelgroep is betrokken (bijvoorbeeld via de zogenaamde MKB-toets), maakt deel uit van de beoordeling (artikel 5, tweede lid, onderdeel b). Bij de toetsing wordt bijvoorbeeld bezien óf er een MKB-toets is uitgevoerd, maar niet wordt beoordeeld hoe de toets is uitgevoerd.

Het voorstel voorziet in een rol van het adviescollege in de toetsing om te bezien of er niet alleen een beleidsdoel is opgenomen, maar ook of er een verwacht effect van de regelgeving is opgenomen en of aannemelijk is gemaakt dat de maatregel bijdraagt aan het beleidsdoel. Dit indien de maatregel gepaard gaat met substantiële regeldruk (artikel 5, derde lid).

Hierbij wordt aangesloten bij de verplichtingen die voortvloeien uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Aanwijzingen voor de regelgeving om meerwerk te vermijden²⁹. Bij regelgeving zonder helder doel, bijdragend aan de oplossing van een maatschappelijk probleem of bescherming van een publiek belang, of zonder aannemelijke verbinding tussen maatregel en doel wordt elke vorm van regeldruk niet proportioneel geacht. Het adviescollege toetst hierbij niet de inhoud van de omschrijving, maar slechts óf er omschrijvingen aanwezig zijn. Door deze toets kan door de minister(raad) al een beter oordeel over de regelgeving worden gegeven. Hiermee is de toets van het adviescollege anders dan van de Afdeling advisering van de Raad van State: de Afdeling toetst niet alleen later, maar beoordeelt ook de materiële argumentatie (dat doet het adviescollege niet).

In geval van toepassing van artikel 5, tweede lid, onderdeel c, en derde lid, is de aard van de regeldruktoets van het adviescollege afhankelijk van de vraag of de verwachte regeldrukeffecten substantieel zijn.

Of sprake is van substantiële regeldrukeffecten wordt hierbij ter beoordeling aan het adviescollege gelaten. In ieder geval is er in de volgende gevallen sprake van substantiële regeldrukeffecten (artikel 5, vierde lid):

- a. als er substantiële wijzigingen zijn te verwachten in het bedrijfsproces, die tot extra inhoudelijke nalevingskosten zullen leiden, óf
- b. als er forse extra regeldrukkosten verwacht mogen worden, waarbij zowel de structurele als eenmalige regeldrukkosten relevant zijn en ook gekeken wordt naar de totale kosten en de kosten per bedrijf (gerelateerd aan de totale omzet van dat bedrijf).

Regeldruk kan per bedrijf, professional of burger wellicht beperkt zijn, maar voor alle doelgroepen in Nederland tezamen substantieel zijn. Andersom kan het echter ook: de regeldrukeffecten voor Nederland kunnen beperkt zijn, maar voor bijvoorbeeld individuele MKB-bedrijven substantieel. Derhalve is dit sterk afhankelijk van de casus en is afgezien van een absolute drempel in deze gevallen.

Indien de regeldrukeffecten naar verwachting substantieel zijn en deze niet zijn uitgewerkt, kan het adviescollege adviseren tot nadere uitwerking van de regeldrukeffecten in regeldrukkosten. Als de regeldrukeffecten wel al in kaart zijn gebracht (meestal in een zogenaamd BNC-fiche), toetst het adviescollege het onderdeel regeldruk van het BNC-fiche. Bij deze toets beoordeelt het adviescollege

²⁹ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen 2.2 en 4.43.



of de (nadere) uitwerking van de hoogte van de regeldrukkosten een inzichtelijk beeld geeft. Hierbij dient bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met het onderscheid tussen eenmalige en structurele regeldrukkosten en een duidelijke weergave (bijvoorbeeld in tabellen). Bij een grote onzekerheid kan hier bijvoorbeeld met bandbreedtes worden gewerkt.

2.6 Werkwijze

De toetsing door het adviescollege vindt vroeg in het proces plaats, om de gelegenheid te geven aan het desbetreffende ministerie waar nodig nog bij te kunnen sturen.

Om echter een goede beoordeling door het college mogelijk te maken dienen voorstellen voor regelgeving voldoende uitgewerkt te zijn en voorzien te zijn van een voldoende toelichting (vervat in een memorie van toelichting, nota van toelichting of toelichting). Tevens moet hier een regeldrukparagraaf of alinea in zijn opgenomen voorzien van een kwalitatief en kwantitatief beeld met onderbouwing.

Bij Europese voorstellen voor regelgeving dient het Europese voorstel te worden toegezonden en de beoordeling (veelal vervat in het BNC-fiche) aan het adviescollege te worden voorgelegd, zodat het adviescollege zich een oordeel kan vormen.

2.7 Voorstel van punten voor nadere uitwerking in ministeriële regelingen

Alle hoofdelementen van de instelling van het adviescollege, zijn taken en bevoegdheden en de bij de advisering te hanteren werkwijze staan in het wetsvoorstel. Voor de nadere uitwerking van een aantal bepalingen voorziet het wetsvoorstel in delegatie naar de Minister van EZK. Gelet op het belang van het adviescollege voor alle ministeries wordt in de delegatiebepalingen bepaald dat de Minister van EZK een regeling op grond van dit wetsvoorstel alleen kan vaststellen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Voorgesteld wordt dat over de volgende onderwerpen nadere regels kunnen worden gesteld in een ministeriële regeling:

- aanwijzen van categorieën ministeriële regelingen die niet voor advies aan het adviescollege hoeven te worden voorgelegd omdat zij geen substantiële effecten op de regeldruk hebben (artikel 3, tweede lid onderdeel d);
- de termijnen voor het aanleveren van stukken aan het adviescollege, de termijnen waarbinnen het adviescollege advies uitbrengt en de termijn waarbinnen het adviescollege, in voorkomend geval, een aanvullende zienswijze kan geven.

Delegatie aan de Minister van EZK is in deze gevallen toegestaan, omdat het uitsluitend de uitwerking van details en voorschriften van administratieve aard betreft. Delegatie naar een ministeriële regeling biedt bovendien de nodige flexibiliteit voor het geval de categorieën ministeriële regelingen en de termijnen moeten worden aangepast aan gewijzigde behoeften in de praktijk. De verdeling over twee niveaus van regelgeving, een wet en één ministeriële regeling waarin een aantal technische en administratieve details worden uitgewerkt, maakt de regelgeving over het adviescollege inzichtelijk.

3. Gevolgen

Gebleken is dat externe toetsing bij voorgenomen regelgeving leidt tot meer aandacht en een betere weergave van regeldrukeffecten³⁰.

Deze externe toetsing dient aan te sluiten bij de lopende beleidsprocessen, teneinde onnodige vertraging en extra werk zo veel mogelijk te vermijden.

De voorgestelde verbreding van de taken van het nieuwe adviescollege ten opzichte van het ATR zal naar verwachting tot een zeer beperkte hoeveelheid extra werk op de departementen kunnen leiden. Achtergrond is dat veel van de vereisten al op grond van andere wetgeving of procedures verplicht zijn. De eventuele uitwerking van Nederlandse regeldrukgevolgen van voorgenomen EU-regelgeving betreft een al lang bestaande verplichting. Schatting is dat, afhankelijk van de voorstellen van de EU en de uitwerking, het jaarlijks zal gaan om een tiental dossiers.³¹

Het zal hier gaan om naar schatting beperkte inzet van mensen en middelen in verhouding tot de mogelijke regeldrukgevolgen.

Gebleken is dat juist in een vroege fase voorgenomen regelgeving het makkelijkst aangepast kan worden door een wetgever. Derhalve kan inzicht in de regeldrukeffecten in een vroege fase bijdragen aan een beter afwegingsproces, eventueel een aangepaste opstelling in de besluitvorming en minimale regeldrukeffecten.

³⁰ <https://www.atr-regeldruk.nl/publicaties/overige/evaluatie-atr-2017-2020/>

³¹ Tussen 2017 en 2021 waren er volgens KPMG (zie voetnoot 20) 521 fiches, waarvan 268 op basis van regelgevende voorstellen van de EU. Dit zijn er gemiddeld 67 per jaar, waarvan een deel geen of beperkte regeldrukeffecten heeft en een deel eenvoudig berekend kan worden.



Bij voorgenomen regelgeving met regeldrukeffecten voor het bedrijfsleven is afgelopen jaren bij de 'voorportalen' van de ministerraad (interdepartementale overleggen voorafgaand aan de ministerraad) door het Ministerie van EZK gezien of het indienend departement passend was omgegaan met de door ATR verstrekte adviespunten. Het is de intentie deze werkwijze voort te zetten bij het nieuwe adviescollege om de adviesfunctie te optimaliseren.

Uit de in paragraaf 2.1 vermeldde evaluatie van het ATR is gebleken dat de kwaliteit van de regelgeving verbetert door de advisering van het ATR. Met de instelling van het nieuwe adviescollege en de toekenning van ruimere bevoegdheden dan het huidige ATR wordt beoogd de kwaliteit van voorgenomen regelgeving en de transparantie ten aanzien van regeldrukeffecten verder te verhogen.

4. Financiële gevolgen

Door de intensivering van het werk en uitbreiding van werkzaamheden zal het aantal aan het adviescollege aangeboden dossiers groeien van 354 in 2018 tot geraamd ruim 700 in 2023. De ambtelijke ondersteuning van het nieuwe adviescollege wordt daarom uitgebreid van 11 fte in 2018 naar 17 fte in 2023. Hiernaast zal ook de arbeidsduurfactor van het nieuwe college gaan groeien van totaal 0,9 in 2018 naar maximaal 2,5 in 2024. Naast de extra werkzaamheden door de groeiende stroom dossiers is gebleken dat er geen ruimte is voor het relatiemanagement door het college zelf. Het college heeft met het huidige aantal fte's niet of nauwelijks tijd om zich maatschappelijk te oriënteren bij bijvoorbeeld brancheverenigingen en andere belangenorganisaties, waar dat voor de kwaliteit van de advisering wel noodzakelijk wordt geacht.

De uitbreiding van de huidige drie naar maximaal vijf leden vindt zijn oorsprong in de kwetsbaarheid voor afwezigheid door bijvoorbeeld ziekte. De uitbreiding moet borgen dat het adviescollege integere en afgewogen adviezen kan geven. Ter versterking van de functie van het adviescollege heeft het kabinet in het coalitieakkoord structureel extra geld ter beschikking gesteld, ter grootte van € 1,8 mln per jaar.

De uitbreiding in FTE's, tijd van het college en extra resulterende kosten zoals ICT, huisvesting en reiskosten zullen binnen het (extra) budget van EZK worden ingepast.

Regeldrukeffecten: deze wet heeft geen directe regeldrukgevolgen voor burgers, bedrijven en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid.

5. Evaluatie

De Kaderwet adviescolleges stelt evaluatie door het adviescollege verplicht, tenminste elke vier jaar (artikel 28, tweede lid). Het adviescollege kan de evaluatie uitbesteden aan externe partijen, zoals recent ook gebruikt bij het vorige ATR, maar hoeft dit niet. In aanvulling op deze verplichting voorziet het wetsvoorstel in evaluatie in opdracht van de Minister van EZK van de doeltreffendheid en de effecten van de instellingswet in de praktijk (artikel 10). Het voorstel is de evaluatie van de Instellingswet in tijd aan te laten sluiten bij de evaluatie conform de Kaderwet adviescolleges en eveneens uiterlijk elke vier jaar te evalueren.

In deze evaluatie kan, in aanvulling op de evaluatie op grond van de Kaderwet adviescolleges, worden meegenomen of de regeldrukeffecten van voorgenomen beleid en regelgeving binnen alle departementen stelselmatig en structureel juist en volledig in kaart worden gebracht en meegewogen. Op basis van deze evaluatie kan de vraag naar nut en noodzaak van het adviescollege aan de orde komen. Dit sluit aan bij de toelichting van de Kaderwet adviescolleges³², die het volgende vermeldt 'Op grond van het evaluatieverslag wordt, ook ten aanzien van de bij wet voor onbepaalde tijd ingestelde colleges, periodiek gezien of handhaving van het adviescollege wenselijk is. Niet alleen het handhaven van het college als zodanig kan daarbij aan de orde zijn, maar ook de omvang van het college en de omschrijving van de adviestaak in relatie tot de adviesbehoefte van de regering.' De verslagen van de beide evaluaties kunnen in de praktijk op hetzelfde moment aan de beide kamers der Staten-Generaal worden verzonden.

6. Advies en consultatie

6.1 Consultatiereacties

Op 19 juli 2021 is een conceptversie van dit wetsvoorstel op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd. Tot 16 augustus 2022 bestond voor een ieder de gelegenheid om op het conceptwetsvoorstel te reageren. Naar aanleiding van de (internet)consultatie zijn adviezen ontvangen van diverse organisaties en een aantal particulieren. In een aantal reacties wordt de richting van het wetsvoorstel en het permanent maken van ATR ondersteund. Hieronder volgt een korte samenvatting van de ontvangen

³² Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, p. 21 (artikel 27).



adviezen, weergegeven in volgorde van binnenkomst, gevolgd door een korte beschrijving van de wijze waarop in het wetsvoorstel al dan niet aan de adviezen tegemoet is gekomen.

De SRA, een netwerkorganisatie van zelfstandige accountantskantoren, vraagt aandacht voor het verder betrekken van de hele financiële keten – meer specifiek de belastingadviseurs en accountants werkzaam in de praktijk bij accountantskantoren – bij het minimaliseren en beheersen van regeldruk. Dit zal worden meegenomen in de Handreiking MKB-toets. Ten aanzien van ATR geldt dat dit onafhankelijk adviescollege zelf kan beslissen welke deskundigheid ze binnen de eigen organisatie heeft en eventueel van externe partijen inschakelt voor het opstellen van adviezen.

Een particulier heeft in zijn consultatiereactie terecht opgemerkt dat inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet mogelijk is voor de afloop van de termijn waarvoor het vorige adviescollege is ingesteld, te weten 1 december 2022, en dat verdere verlenging van de termijn niet mogelijk is. Voor de periode tussen de afloop van de instelling van het vorige adviescollege en de inwerkingtreding van het wetsvoorstel was voorzien in een nieuw instellingsbesluit. Bij dat besluit is voor een korte overbruggingsperiode een nieuw tijdelijk adviescollege voor de toetsing van regeldruk ingesteld. In dat tijdelijke instellingsbesluit is geregeld dat het mandaat van het tijdelijk ingestelde adviescollege eindigt op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nadat het tot wet is verheven, waarbij het permanente adviescollege wordt ingesteld. Dit is verduidelijkt in paragraaf 7 van deze memorie van toelichting en in de toelichting op artikel 11.

In een anonieme reactie wordt voorgesteld dat er standaard overleg is met partijen in de eerstelijns gezondheidszorg bij het ontwerpen van beleidsvisies. Daarnaast pleiten zij voor verplichte opvolging van ATR-adviezen, tenzij er zwaarwegende redenen zijn.

Het betrekken van partijen in de eerstelijns gezondheidszorg bij beleidsvisie-trajecten is al onderdeel van het algemene beleid binnen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om meer met de doelgroepen te overleggen. Hier ligt geen taak voor het adviescollege. Inzake de opvolging van adviezen van ATR geldt al dat er per adviespunt door departementen moet worden aangegeven hoe deze is verwerkt.

De Nederlandse GGZ dringt aan op voldoende representativiteit uit de praktijk in het adviescollege. Zij dringt er daarnaast op aan om niet alleen regeldrukkosten maar ook zorguren op te nemen en als uitgangspunt 'zinnig en radicaal simpel' te hanteren.

Inzake representativiteit geldt dat er al veel kennis inzake de zorgsector bij het secretariaat van ATR aanwezig is, die ook bij het nieuwe adviescollege aanwezig zal zijn. De 'zorguren' worden al meegenomen als onderdeel van de regeldrukkosten.

VNO / MKB Nederland dringt aan op een aantal zaken:

- niet alleen kijken óf maar ook hóe de MKB-toets is uitgevoerd en wat met resultaten ten aanzien van werkbaarheid is gedaan;
- het toetsen door het college van samenloop met bestaande wetgeving en nieuwe voorstellen;
- het standaard terugkoppelen aan het adviescollege door de departementen wat er met adviespunten is gedaan;
- het adviescollege laten toetsen op nationale koppen op EU-voorstellen.

Door het Ministerie van EZK als coördinerend departement wordt de uitvoering van de MKB-toets gevolgd en bezien hoe de adviezen worden verwerkt. Derhalve is er geen reden het adviescollege een extra taak te geven.

ATR kijkt al naar de verhouding van een voorgelegd voorstel tot bestaande wetgeving en eerder voorgelegde voorstellen.

Standaard wordt al vermeld wat met de adviespunten gedaan wordt. Dit wordt ook openbaar door de publicatie van de toelichting waarin die reactie is opgenomen. Een separate terugkoppeling hiervan aan het adviescollege ligt niet voor de hand, gezien ook het feit dat het gaat om een advies.

Impliciet wordt er al op nationale koppen gecontroleerd; daarnaast is het stand kabinetsbeleid om geen 'nationale koppen' te hanteren.

Een anonieme reactie ziet graag een uitbreiding van het taakveld naar zelfstandige bestuursorganen. De reactie stelt dat duidelijk moet worden teruggekoppeld door departementen wat met de adviespunten is gedaan. Voor zover met de eerste opmerking wordt bedoeld op regelgeving van zelfstandige bestuursorganen kan worden gemeld dat de taken van het nieuwe adviescollege ten opzichte van de bestaande van ATR niet worden uitgebreid tot buiten de centrale regelgeving van de rijksoverheid. Voor zover wordt bedoeld op regelgeving over zelfstandige bestuursorganen gaat het om centrale regelgeving van de rijksoverheid die nu al door het huidige ATR wordt getoetst en dit blijft zo voor het nieuwe adviescollege. Voor een antwoord op de vraag over de verwerking van de adviezen wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van de anonieme indiener en van VNO / MKB Nederland.

Adfiz, de branchevereniging van onafhankelijke financieel adviseurs, stelt vraagtekens bij het gebruik



van 'substantiële' regeldruk als norm. Het woord 'substantiële' zou onvoldoende de MKB-regeldruk tot uiting brengen. Er is echter juist voor deze bewoording gekozen om de regeldruk voor MKB'ers niet afhankelijk te maken van een absoluut getal of niveau.

Vanuit de NBA, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, is naar voren gebracht dat de term 'bedrijven' en 'professionals' beter door 'organisaties' kan worden vervangen. Er is indertijd juist voor de beperkte omschrijving gekozen om de doelgroepen waar regeldruk het meest gevoeld wordt naar voren te halen.

Ook wordt door de NBA gepleit om een bewaking van samenhang van toetsen bij het adviescollege te leggen. Deze bewaking wordt meegenomen in de herziening van het IAK.

6.2 Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets Adviescollege toetsing regeldruk

Op verzoek van het Ministerie van EZK is door het vorige ATR een Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (UHT) uitgevoerd over het wetsvoorstel.

Het college is van mening dat het wetsvoorstel werkbaar is in het licht van de inmiddels gegroeide praktijk, waarbij ATR in een vroege fase van het wetgevingsproces wordt betrokken en adviesaanvragen over het algemeen tijdig voor advies aan ATR worden voorgelegd. Ook stelt het College dat het wetsvoorstel voor het college uitvoerbaar is, in het bijzonder als rekening wordt gehouden met een aantal aandachtspunten die door haar zijn genoemd. Het wegnemen van deze punten heeft volgens ATR tot gevolg dat het college beter kan bijdragen aan de ambitie die het kabinet in het Coalitieakkoord heeft geformuleerd.

De punten die hier bedoeld zijn, betreffen een vijftal aanmerkingen:

- a) de beperking tot toetsen door het adviescollege op de *aanwezigheid* van een relatie tussen de in de voorgelegde regeling voorgestelde maatregel en het beleidsdoel, waar ATR ook de inhoudelijke relatie mee zou willen nemen;
- b) de beperking tot toetsen of bijvoorbeeld een MKB-toets of doenvermogenstoets is gedaan, maar niet hoe deze is uitgevoerd;
- c) de beperking van de toets tot regeldrukkosten van voorgenomen Europese regelgeving en niet ook werkbaarheid meenemen;
- d) de beperking van de toets op complexiteit tot vigerende regelgeving, in plaats van ook voorgenomen regelgeving;
- e) de uitbreiding van het aantal categorieën van regelingen dat niet wordt getoetst wordt als te breed beschouwd.

Reactie op de punten:

- a. Bij de totstandkoming van de wet en opties voor uitbreiding is uitdrukkelijk gekeken naar de taken van de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze beoordeelt al de inhoudelijke motivering tussen de in de voorgelegde regeling voorgestelde maatregel en het beleidsdoel. Derhalve zou er een dubbeling optreden indien in het wetsvoorstel ook een dergelijke rol voor het adviescollege zou worden opgenomen en is hiervan afgezien.
- b. Bij de beoordeling van voorgenomen regelgeving heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid een taak als het gaat om de bewaking van wetgevingskwaliteit. Deze beoordeelt bijvoorbeeld of de toetsen correct zijn uitgevoerd. In dit geval zou dubbeling optreden.
- c. ATR pleit voor het meenemen van werkbaarheid in de toets van Europese voorstellen. Dit is echter onderdeel van de taken van de Europese Commissie om voorafgaand aan de voorstellen voldoende doelgroepen te betrekken. Dit opnieuw laten doen door departementen levert dubbel werk op.
- d. ATR pleit voor de uitbreiding van haar werkterrein om ook bij voorgenomen regelgeving te komen tot adviezen inzake reductie van complexiteit. Omdat de afbakening van 'complexiteit' bij voorgenomen regelgeving buitengewoon moeilijk is, is de reductie moeilijk operationaliseerbaar. Daarom is dit niet opgenomen.
- e. Inzake de uitbreiding van de uitzonderingen op de toetsingsbevoegdheid van het adviescollege (categorieën regelingen die niet hoeven te worden voorgelegd, artikel 3, tweede lid) is opnieuw gekeken naar de opsomming. ATR heeft een wijziging voorgesteld om alleen wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering uit te zonderen. De formulering is ongewijzigd gelaten. Eisen die worden gesteld aan informatie-uitwisseling met een rechter of wederpartij of anderszins in het procesrecht vormen volgens het Handboek meting regeldrukkosten geen regeldrukkosten en behoeven dus ook geen regeldruktoets.

6.3 Advies Adviescollege toetsing regeldruk

Naast het verzoek om een UHT is het wetsvoorstel ook aan het Adviescollege toetsing regeldruk voorgelegd voor een regeldruktoets. Het college heeft het voorstel niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het voorstel voor de doelgroepen geen (directe) regeldrukgevolgen heeft.



7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het wetsvoorstel behoeft geen overgangsrecht. Dossiers die in behandeling zijn bij het huidige ATR op het moment van inwerkingtreding van de wet zullen door het nieuwe adviescollege worden overgenomen overeenkomstig de regels die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit is geregeld in het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing regeldruk. In dat besluit wordt een nieuw tijdelijk college voor de toetsing van regeldruk ingesteld. Het instellingsbesluit vervalt met ingang van 1 december 2024 of wanneer het wetsvoorstel Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk bij koninklijke boodschap is ingediend en, nadat het tot wet is verheven, in werking treedt. Omdat de adviestermijnen in dit wetsvoorstel dezelfde zijn als in het instellingsbesluit, behoeft hiervoor ook geen voorziening te worden getroffen.

Beoogd is de wet in werking te laten treden op een hij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Dat biedt flexibiliteit indien bepaalde artikelen of onderdelen bij nader inzien op een later tijdstip in werking zouden moeten treden omdat de voorbereiding van het adviescollege of de departementen nog een nadere termijn vergt.

II. Artikelen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Voor de begripsbepalingen van ervaren regeldruk, regeldrukeffecten en regeldrukkosten is aangesloten bij de definities van regeldrukeffecten die zijn opgenomen in het Handboek meting regeldrukkosten.³³ Dat is een ambtelijke handleiding die interdepartementaal wordt gebruikt bij de meting van regeldruk.

De begripsomschrijving van het begrip 'regeldrukeffecten' maakt duidelijk dat het adviescollege bij de advisering alleen de gevolgen beoordeelt die een voorstel heeft voor de regeldruk van de volgende doelgroepen:

- burgers;
- bedrijven;
- beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid.

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die deze doelgroepen moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de rijksoverheid te houden. Regeldrukeffecten is een overkoepelend begrip, dat bestaat uit regeldrukkosten en ervaren regeldruk.

Wat betreft de ervaren regeldruk kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de werkbaarheid, de proportionaliteit en ervaren nut van regelgeving, die effecten hebben op de ervaren regeldruk.

De regeldrukkosten bestaan uit alle investeringen en inspanningen die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen in regelgeving. Financiële lasten vallen niet onder dit begrip. De regeldrukkosten bestaan uit structurele en eenmalige kosten. Onderdeel van de eenmalige kosten zijn de kosten om kennis te nemen van de acties die een burger, bedrijf of beroepsbeoefenaar moet verrichten om aan regelgeving te voldoen.

Artikel 2 Instelling

Dit artikel stelt voor onbepaalde tijd een nieuw Adviescollege toetsing regeldruk in. Dit is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges, waarmee de externe en onafhankelijke regeldruktoetsing wordt geborgd. Artikel 10 voorziet in een vierjaarlijkse evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van dit wetsvoorstel in de praktijk. Bij die evaluatie kan ook nut en noodzaak van continuering van het adviescollege worden beoordeeld. Indien uit een evaluatie blijkt dat het adviescollege niet langer toegevoegde waarde heeft, zou kunnen worden besloten het adviescollege te beëindigen. Voor een verdere toelichting op de evaluatie wordt verwezen naar de toelichting op artikel 10 en naar paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 3 Kerntaken

Dit artikel bepaalt wat de kerntaken van het adviescollege zijn. Het adviescollege moet deze taken uitvoeren.

Op grond van het eerste lid worden alle voorstellen voor wet- en regelgeving aan het adviescollege voorgelegd voor een toets van de gevolgen van de regeldruk. Het betreft zowel voorstellen voor nationale regelgeving (onderdelen a en b) als voorstellen voor Europese regelgeving (onderdeel c). Dit betreft alle voorstellen voor bindende rechtshandelingen van de Europese Commissie: verordeningen, richtlijnen, besluiten zonder vermelding van adressaten en besluiten met vermelding van adressaten,

³³ https://www.kcbr.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.



voor zover mede tot Nederland gericht. De beoordeling van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie is een taak die het huidige ATR niet heeft. Het adviescollege beoordeelt uitsluitend de gevolgen van Europese voorstellen voor de regeldruk in Nederland. De Minister die het aangaat is in dit artikel de ontvanger van het advies. Zie paragraaf 2.3 van het algemeen deel voor een nadere toelichting.

In het tweede lid wordt op dat uitgangspunt een aantal uitzonderingen gemaakt. Voorgesteld wordt dat geen advies hoeft te worden gevraagd over voorgenomen regelgeving, waarvan op voorhand al vaststaat dat zij geen gevolg voor de regeldruk heeft of geen ruimte voor andere keuzes over die regeldruk bestaat. Daarbij gaat het om wetsvoorstellen die de rijksbegroting vaststellen, omdat deze niet leiden tot regeldruk voor de doelgroepen (onderdeel a). Verder geldt een uitzondering voor regelgeving op het gebied van procesrecht (onderdeel b). Het gaat daarbij zowel om burgerlijk procesrecht, bestuursprocesrecht, als strafvordering. Verder is regelgeving op het gebied van strafrecht uitgezonderd, omdat wordt uitgegaan van de fictie van 100% naleving. Kosten die aan burgers en bedrijven zelf te wijten zijn, omdat zij de wet overtreden, worden niet meegenomen bij de berekening van de regeldruk. Verder wordt een algemene uitzondering voorgesteld voor regelgeving die enkel strekt tot implementatie van Europese regelgeving die geen ruimte laat voor nationale beleidsruimte (onderdeel c). Daarbij kan ook worden gewezen op artikel 1:7, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Daaruit volgt al een uitzondering op een wettelijke adviesverplichting 'indien het voorgenomen besluit uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie'. Desondanks wordt ook in dit wetsvoorstel de uitzondering opgenomen, omdat deze uitzondering hier wordt gespecificeerd naar regelgeving en de uitzonderingen op deze plek worden opgesomd. Tenslotte kan bij ministeriële regeling een uitzondering worden gemaakt voor andere categorieën ministeriële regelingen die geen substantiële effecten op de regeldruk hebben (onderdeel d). Daarbij kan worden gedacht aan regelingen die zich beperken tot technische verbeteringen, de vaststelling of wijziging van tarieven, de vaststelling en wijziging van de openstellingsperiode en subsidieplafonds van subsidieregelingen, de verlenging van tijdelijke regelingen, organisatorische of bestuurlijke afspraken tussen overheden en de verankering van al afgesloten CAO's voor ambtenaren (met uitzondering van beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid). Voorstellen voor deze categorieën van regelingen hoeven in de huidige praktijk niet aan ATR te worden voorgelegd.

Alle andere voorstellen voor wet- en regelgeving moeten aan het adviescollege worden voorgelegd voor een regeldruktoets. Dat geldt ook voor spoedregelgeving.

Naast de in het eerste lid vermelde voorstellen voor wet- en regelgeving die aan het adviescollege moeten worden voorgelegd voor een toets, hebben ministers en de Staten-Generaal ook de bevoegdheid om advies aan het adviescollege te vragen over de regeldruk van een aantal andere voorstellen. Wanneer zij gebruik maken van die bevoegdheid, moet het adviescollege formeel advies uitbrengen. Die bevoegdheden zijn in het derde tot en met zesde lid opgenomen.

Het derde lid regelt dat de Tweede Kamer der Staten-Generaal initiatiefwetgeving en amendementen voor een advies over de regeldruk kan voorleggen aan het adviescollege.

Op grond van het vierde lid kunnen beide kamers der Staten-Generaal, afzonderlijk of tezamen, het adviescollege advies vragen over regeldruk.

Een minister kan desgewenst een ontwerp voor een beleidsvisie voorleggen voor een regeldruktoets (vijfde lid). Paragraaf 2.3 van het algemeen deel geeft een nadere toelichting op deze bevoegdheid.

Het zesde lid regelt dat in een vroeg stadium van de voorbereiding van wet- en regelgeving ondersteuning aan het adviescollege kan worden gevraagd bij het in kaart brengen en analyseren van mogelijke regeldrukeffecten. Dit is een taak die ATR nu ook heeft. Het kan hierbij ook gaan om ondersteuning bij de voorbereiding van beleidsvisies die tot wet- en regelgeving zullen leiden. Het betreft hier informeel, ambtelijk overleg. Het nieuwe adviescollege zal geen formeel advies uitbrengen na een verzoek om ondersteuning, anders dan het geval is bij de adviesaanvragen op grond van het eerste tot en met vierde lid. De ambtelijke adviezen kunnen worden meegenomen in de voorstellen voor wet- en regelgeving en voor beleidsvisies. Over die voorstellen moet dan wel nog formeel advies aan het adviescollege worden gevraagd.

Artikel 4 Overige bevoegdheden

Dit artikel kent het adviescollege een aantal aanvullende bevoegdheden toe. Het adviescollege kan deze bevoegdheden alleen uitoefenen indien hierdoor geen afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering van de kerntaken die in artikel 3 zijn vermeld. Het adviescollege kan op eigen initiatief adviseren over knelpunten voor de regeldruk in bestaande regelgeving (onderdeel a) wanneer signalen uit de samenleving daar aanleiding toe geven. Verder kan het adviescollege op eigen initiatief adviseren over knelpunten voor de regeldruk in beleidsregels en overige regels ten behoeve van de uitvoering en handhaving (onderdeel b). Het adviescollege moet een dergelijk advies uitbrengen in overleg met de betreffende toezichthouders, uitvoeringsorganisaties of inspectiediensten. Verder kan het adviescollege op verzoek gemeenten, provincies en waterschappen adviseren over de effecten op de regeldruk voortkomend uit hun regelgeving (onderdeel c).



Dit zijn bevoegdheden die het huidige ATR nu ook heeft.

Artikel 5 Aard regeldruktoets

Dit artikel bevat het toetsingskader voor het adviescollege voor voorstellen voor wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Uit artikel 5, eerste lid, volgt dat het accent van de toetsing door het adviescollege ligt op de gevolgen van voorgenomen regelgeving voor de regeldruk. Dit artikel geeft een nadere duiding van de toets die het adviescollege verricht. In de eerste plaats toetst het college of de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving inzichtelijk zijn gemaakt en goed zijn berekend (eerste lid, onderdeel a). Voorgesteld wordt dat het adviescollege die toets kan uitvoeren bij voorgenomen nationale regelgeving. De methodiek die departementen in de huidige praktijk gebruiken voor de berekening van de regeldruk is het Handboek meting regeldrukkosten.³⁴ Het gebruik van dit Handboek kan na de instelling van het nieuwe college worden gecontinueerd.

Ten aanzien van voorgenomen nationale regelgeving beoordeelt het college verder of is onderzocht en in de toelichting bij het voorstel is onderbouwd waarom niet is gekozen voor een alternatief dat lagere regeldruk tot gevolg heeft (tweede lid, onderdeel a). Dit betreft onder meer ook de nuloptie (niets doen).

Regeldruk bestaat niet alleen uit kosten die burgers, bedrijven en beroepsbeoefenaren moeten maken om aan regels te voldoen. Zij kunnen ook regeldruk ervaren indien regelgeving niet goed aansluit bij de praktijk, waardoor deze niet werkbaar of uitvoerbaar is. Voorgesteld wordt dat het adviescollege daarom ook beoordeelt of inzichtelijk is gemaakt dat voorgestelde regels werkbaar zijn voor burgers en bedrijven en voor beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid (tweede lid, onderdeel b). Bij de toetsing van werkbaarheid wordt door het adviescollege beoordeeld of en in hoeverre de voorgenomen regelgeving verplichtingen bevat die niet goed passen bij de situatie van de betreffende bedrijven, burgers of beroepsbeoefenaren.

Het tweede lid, onderdeel c, stelt een aanvullende toets voor bij een wetsvoorstel, ontwerp algemene maatregel van bestuur of ontwerp ministeriële regeling dat substantiële effecten op de regeldruk heeft. Het is aan het adviescollege om te bepalen of sprake is van substantiële gevolgen. Indien dat het geval is, toetst het adviescollege of het beoogde doel van het ontwerp duidelijk is en of aannemelijk is dat het voorstel bijdraagt aan het behalen van dat doel. Ook deze beoordeling zal het adviescollege volgens het voorstel uitsluitend verrichten, voor zover deze relevant is voor de regeldrukeffecten. Dit artikel borgt dat het adviescollege uitsluitend de gevolgen van voorstellen voor de regeldruk vroeg in het proces kan toetsen op een zodanige wijze dat het de wetgever in staat stelt om onnodige regeldruk te voorkomen of te beperken. Daarmee wordt zeker gesteld dat het nieuwe adviescollege een andere toets verricht dan de Afdeling advisering van de Raad van State later in het proces. Het derde lid gaat over de procedure bij Europese voorstellen voor regelgeving. Zie hiervoor de paragrafen 2.2 en 2.5 van het algemeen deel van deze toelichting. De Minister die het aangaat die een beoordeling van het Europese voorstel maakt en die, indien het adviescollege daartoe adviseert, een nadere uitwerking van de regeldrukkosten voor Nederland maakt, is de minister die beleidsverantwoordelijk is. Dat is tevens de Minister aan wie het adviescollege op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel c, het advies uitbrengt.

Het vierde lid bepaalt wanneer sprake is van substantiële regeldrukkosten. Dit lid is eveneens hiervoor al toegelicht, in paragraaf 2.5.

Artikel 6 Samenstelling

Het college bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden. Zij worden benoemd door de Koning voor ten hoogste vier jaar en kunnen twee maal worden herbenoemd (artikel 11 van de Kaderwet adviescolleges). De leden moeten deskundig zijn op het gebied van regeldruk en voldoende maatschappelijke kennis en ervaring hebben (artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges). Het college zal zo worden samengesteld dat er een goede mix is van verschillende expertises.

Artikel 7 Onafhankelijkheid

Een onafhankelijke oordeelsvorming door het adviescollege moet geborgd zijn. Artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges stelt eisen aan de deskundigheid en onafhankelijkheid van de leden van adviescolleges. In aanvulling op artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges wordt de onafhankelijkheid van de leden geëxpliciteerd. Wanneer blijkt dat een lid van het adviescollege zelf betrokken is bij een ontwerp of voorstel dat voor advies is voorgelegd, zal dat lid zich niet met de adviesaanvraag bemoeien. Daarbij kan het gaan om directe betrokkenheid, maar ook bij indirecte betrokkenheid, bijvoorbeeld omdat een gezinslid betrokken is.

³⁴ https://www.kcbr.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.



Artikel 8 Voorleggen stukken

Het eerste lid geeft aan welke stukken aan het adviescollege moeten worden voorgelegd voor een advies over voorgenomen regelgeving. Een goede beoordeling van de gevolgen voor de regeldruk is alleen mogelijk als aan het adviescollege uitgewerkte concepten voor regelgeving met een bijbehorende toelichting worden voorgelegd. Daarbij moeten de verwachte effecten op de regeldruk kwalitatief en kwantitatief zijn onderbouwd (tweede lid). Die onderbouwing van de regeldrukeffecten kan onderdeel uitmaken van de toelichting maar ook in een afzonderlijk document worden opgenomen.

Het derde lid regelt de mogelijkheid van een aanvullende zienswijze indien na het uitbrengen van het advies door het adviescollege in de voorgenomen regelgeving wijzigingen worden aangebracht die aanmerkelijke effecten op de regeldruk hebben. Deze bepaling betreft alleen wijzigingen in voorstellen voor nationale regelgeving: een wetsvoorstel, algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef, onderdeel a of b. Het vierde lid bepaalt welke stukken moeten worden voorgelegd ten behoeve van de advisering door het adviescollege over voorstellen van de Europese Commissie voor Europese regelgeving. De minister die het aangaat legt een voorstel voor Europese regelgeving voor aan het adviescollege. Dat gebeurt dus al voordat het kabinet zich een eigen oordeel over het Europese voorstel heeft gevormd. In de praktijk zal het de overigens de Minister van Buitenlandse Zaken zijn die een voorstel aan het adviescollege stuurt, tegelijkertijd met verzending van dat voorstel aan de betrokken ministers. Zo wordt geborgd dat het adviescollege het voorstel zo spoedig mogelijk ontvangt. Gelijktijdig met de beoordeling door het adviescollege maakt het kabinet een eigen beoordeling van de gevolgen van het Europese voorstel voor Nederland, die het aan de Eerste en Tweede Kamer zendt (BNC-fiche). Onderdeel van die beoordeling is een inschatting van de regeldruk die het voorstel voor Nederland meebrengt. Zie verder de paragrafen 2.3 en 2.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 9 Termijnen

Op grond van dit artikel worden bij ministeriële regeling termijnen gesteld waarbinnen stukken aan het adviescollege moeten worden voorgelegd (onderdeel a) en waarbinnen het adviescollege moet adviseren (onderdeel b) of een aanvullende zienswijze kan uitbrengen (onderdeel c).

Artikel 10 Evaluatieverplichting

De Kaderwet adviescolleges verplicht adviescolleges om ten minste elke vier jaar een evaluatie te doen waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling (artikel 28, tweede lid). De Minister van EZK kan ook vaker een evaluatie door het adviescollege vragen.

In aanvulling op die evaluatieverplichting wordt voorgesteld om de Minister van EZK elke vier jaar de doeltreffendheid en de effecten van dit wetsvoorstel in de praktijk te laten evalueren en een verslag daarvan aan de Eerste en Tweede Kamer te zenden. In deze evaluatie kan ook het nut en de noodzaak van continuering van het adviescollege worden beoordeeld. Daarvoor is van belang of de departementen de regeldrukeffecten van voorgenomen beleid en regelgeving structureel goed in kaart brengen en afwegen bij de keuze voor een instrument en dus of de departementen het regeldrukbeleid hebben verinnerlijkt. Dat kan blijken uit de adviezen van het adviescollege.

In de praktijk kan ervoor worden gekozen beide evaluaties tegelijkertijd plaats te laten vinden en de verslagen van de evaluaties op hetzelfde moment aan de beide Kamers der Staten-Generaal te zenden.

Artikel 11 Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Voor de periode tussen de afloop van het vorige adviescollege en de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nadat dit tot wet is verheven, is voorzien in een instellingsbesluit. In het Instellingsbesluit adviescollege toetsing regeldruk is voor een korte overbruggingsperiode een nieuw tijdelijk adviescollege voor de toetsing van regeldruk ingesteld. In dit tijdelijke instellingsbesluit is geregeld dat de instelling van het tijdelijk ingestelde adviescollege eindigt op het tijdstip van inwerking van dit wetsvoorstel, waarbij het adviescollege voor onbepaalde tijd wordt ingesteld.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,