
JAAAR VERSLAG 2017

ATR

ADVIESCOLLEGE TOETSING REGELDRUK

voorwoord

Voor u ligt het eerste jaarverslag van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het mandaat van ATR is per 1 juni 2017 in werking getreden. Wij brengen met dit stuk verslag uit over de laatste 7 maanden van 2017. De omvorming van Actal naar ATR betekent een nieuw college, een sterk veranderd mandaat en vooral ook een nieuwe rol richting ministeries. In deze eerste 7 maanden heeft ATR prioriteit gegeven aan de vormgeving en uitvoering van onze kerntaak: advisering en toetsing van voorgenomen regelgeving.

ATR heeft als kerntaak om bij *alle* voorgenomen regelgeving onze regering te adviseren over de gevolgen voor de regeldruk. De advisering vindt vroeg in het wetgevingsproces plaats. Dit betekent dat ATR aan de departementen advies uitbrengt over alle regelgeving bij voorkeur vóór of tijdens de (internet-) consultatie dan wel in een vergelijkbare fase in het wetgevingsproces. De eerste maanden na 1 juni 2017 hebben in het teken gestaan van het vormgeven en organiseren van deze nieuwe werkwijze. Wij hebben met de departementen werkafspraken gemaakt over onder andere het tijdig aanleveren van alle regelgeving. Zeker in de eerste maanden was dit voor alle partijen wettelijk.

ATR heeft in 2017 132 adviesaanvragen ontvangen en afgehandeld. Dit levert ons een brede blik op wat er tijdens de ontwikkeling van voorgenomen regelgeving speelt. In veel gevallen betekent dit dat wij samen met ministeries nadenken

over het in kaart brengen van regeldruk. In diverse gevallen leverde dat ook intensieve gesprekken op over de werkbaarheid van de regelgeving. Deze overwegingen helpen bij de vormgeving van de definitieve versie van de regelgeving. ATR ziet dat door deze werkwijze er meer aandacht voor de regeldrukgevolgen komt en daarmee ook voor de kwaliteit en het beoogde resultaat van de regelgeving. Wij zien goede mogelijkheden om in samenwerking met departementen verder te werken aan de verbetering van de kwaliteit van regelgeving.

Wij zien dat departementen in de toelichting bij de regelgeving in de consultatiefase steeds vaker een regeldrukparagraaf opnemen. Wij ervaren ook dat departementen waarmee wij samenwerken in toenemende mate bij nieuwe regelgeving al ruim vóór de consultatiefase met ons in gesprek willen gaan. Daarbij toont men zich veelal bereid om onze opmerkingen in die fase te verwerken in de voorgenomen wetgeving.

Het blijft voor departementen spannend om ATR in de keuken van het wetgevingsproces mee te laten kijken. Dit kunnen wij uiteraard invoelen. Een constructief-kritische blik van buitenaf houdt de partijen scherp en draagt bij aan betere regelgeving waar burgers, bedrijven en professionals goed mee kunnen werken. Wij werken er graag aan mee om deze adviesrelatie met departementen verder te professionaliseren en daarmee betekenisvol bij te dragen aan goede regelgeving.

kerntaak van ATR is het adviseren over voorgenomen regelgeving

Advies en toetsing voorgenomen regelgeving

ATR adviseert over alle voorgenomen regelgeving die gevolgen heeft voor de regeldruk. Het gaat daarbij om wetten, algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen. Deze advisering vindt vroeg in het wetgevingsproces plaats, voor of tijdens de (internet) consultatie. Hierdoor kunnen ministeries al vroeg in het wetgevingsproces gebruik maken van de kennis en expertise van ATR. Bovendien kunnen partijen in de samenleving al vroeg kennis nemen van (en reageren op) de voorgenomen wetgeving en de effecten die zij beoogt.

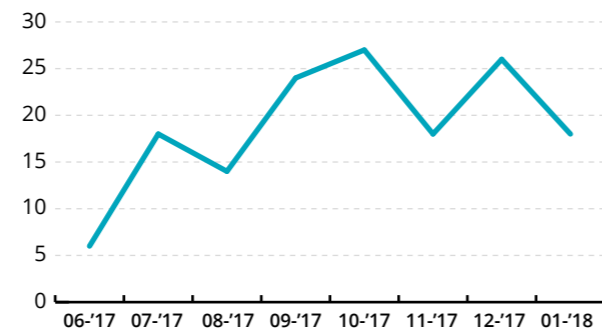
Ministeries leggen daartoe in beginsel alle ontwerpregelgeving bij voorkeur voorafgaand of anders uiterlijk gedurende de consultatiefase ter toetsing voor aan ATR. ATR kijkt bij de toetsing naar de regeldrukgevolgen voor burgers, bedrijven en professionals in de zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. ATR biedt hulp, ondersteuning en advies in deze vroege fase van het wetgevingsproces. ATR heeft over de werkwijze met alle betrokken ministeries werkafspraken gemaakt. Het onderstaande beschrijft wat de belangrijkste bevindingen uit de eerste 7 maanden van ATR zijn.

01 Ontvangen dossiers

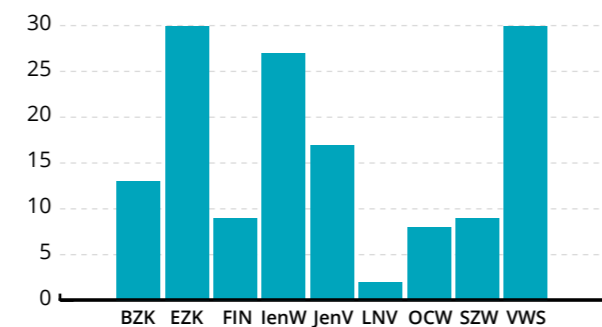
De omvorming van Actal naar ATR en de ontwikkelingen rond de toetsing van voorgenomen wetgeving wordt weerspiegeld in de ontwikkeling van het aantal dossiers dat aan ATR is voorgelegd. Figuur 1 schetst deze ontwikkeling. Duidelijk is dat na een aanlooperperiode van drie maanden (juni – augustus 2017) het aantal voorgelegde dossiers is gestegen naar zo'n 20-25 per maand. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich in de komende maanden voortzet als de wetgeving van het kabinet Rutte-III verder op gang komt.

Nadere beschouwing leert dat vooral de ministeries van VWS, EZK en IenW (incl. voorganger IenM) veel dossiers aan ATR hebben voorgelegd, gevolgd door het ministerie van JenV (incl. voorganger VenJ) en BZK.

FIGUUR 1 • Aantal voorgelegde dossiers



FIGUUR 2 • Ontvangen dossiers per ministerie

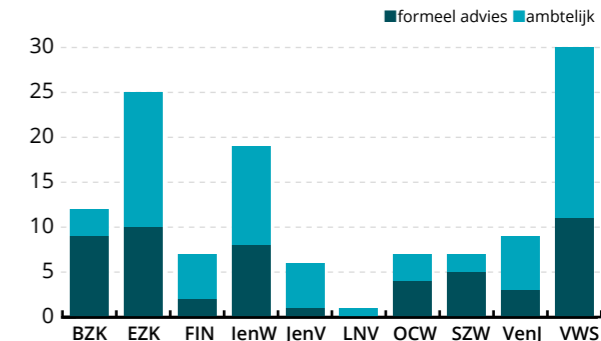


02 Advisering en ambtelijke afhandeling

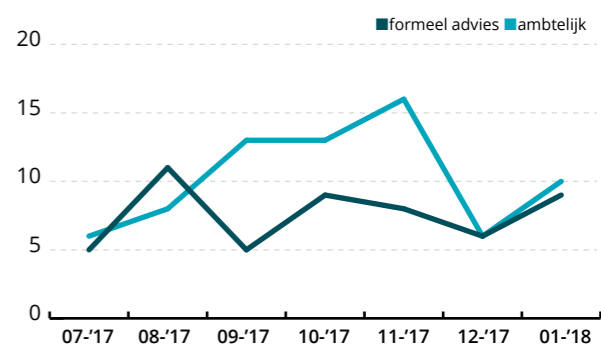
ATR heeft niet over alle voorgelegde dossiers geadviseerd. Bijna 60% van de dossiers wordt ambtelijk afgedaan. Het gaat dan om dossiers die geen of slechts geringe gevolgen voor de regeldruk hebben (zie figuur 3).

Figuur 4 geeft de ontwikkeling van het aantal uitgebrachte adviezen en ambtelijk afgehandelde dossiers in de tijd. Opmerking daarbij is dat december altijd een geringer aantal werkdagen telt, zodat er minder werktijd is om adviezen op te stellen en uit te brengen.

FIGUUR 3 • Afgehandelde dossiers per ministerie



FIGUUR 4 • Ontvangen dossiers per maand

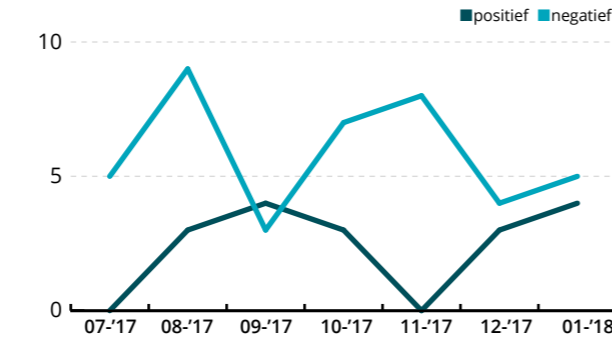


03 Kwaliteit van de dossiers: adviezen en hun dictum

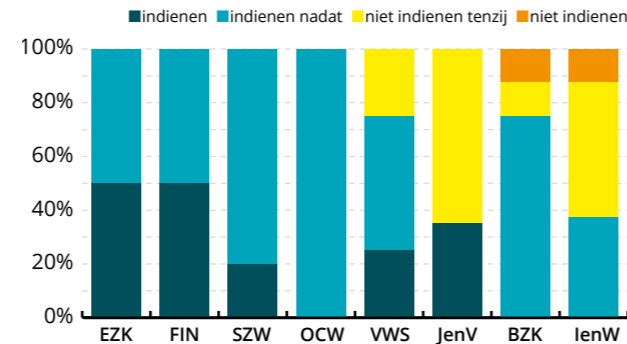
ATR geeft aan zijn formele adviezen een dictum mee. Dit dictum geeft aan in hoeverre het dossier vanuit regel drukperspectief voldoende kwaliteit heeft voor besluitvorming. Figuur 5 geeft de ontwikkeling van de positieve en negatieve adviezen in de tijd. De tijdspanne sinds het begin van ATR is nog te kort om eenduidige conclusies te trekken uit dit verloop.

Niet alle ministeries krijgen in dezelfde mate positieve en negatieve adviezen. Figuur 6 laat zien wat de dicta voor de formele adviezen waren per ministerie. Hiervoor geldt dat het beeld voorzichtig moet worden geïnterpreteerd, omdat alleen is gekeken naar de dossiers die zijn voorgelegd, en omdat het beeld nog een relatief korte (begin) periode en een beperkt aantal dossiers betreft.

FIGUUR 5 • Ontwikkeling positieve en negatieve adviezen



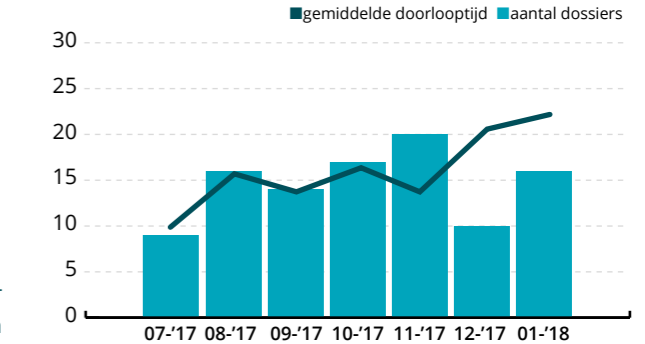
FIGUUR 6 • Dicta per ministerie



04 Doorlooptijd advisering

Volgens zijn mandaat heeft ATR in beginsel vier weken (28 kalenderdagen) de tijd om een advies uit te brengen, of langer als de gestelde consultatieperiode op een later tijdstip eindigt. Figuur 7 geeft de gemiddelde doorlooptijd van dossiers in de periode juli 2017 tot en met januari 2018. Deze doorlooptijd is weergegeven door de doorgetrokken lijn. De lijn is afgezet tegen de linker-as. De kolommen geven het aantal dossiers dat in de betreffende maand is afgehandeld (ambtelijk of met een advies). Het aantal dossiers is afgezet tegen de rechter-as. De gemiddelde doorlooptijd varieert tussen de 10 en 22 kalenderdagen. Daarmee blijft ATR gemiddeld genomen ruim binnen de adviestermin van 28 kalenderdagen. De doorlooptijd stijgt echter in de maanden december en januari. Een verklaring hiervoor is vermoedelijk de Kerstvakantie, waarvoor in de figuur niet is gecorrigeerd. Het zal in de komende periode duidelijk moeten worden of de stijging nog een andere, meer structurele oorzaak heeft.

FIGUUR 7 • Gemiddelde doorlooptijd en aantal dossiers



Overige bevoegdheid: Adviseren op verzoek één van beide Kamers der Staten Generaal

Op 5 oktober 2017 hield de Tweede Kamer een debat over het rapport van het Rathenau Instituut genaamd "Eerlijk delen; Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie". Tijdens dit debat is door de minister van EZ uitgesproken dat regels die zijn bedacht voor de "oude economie", soms niet meer nodig zijn door de komst van nieuwe verdienmodellen. De Tweede Kamer heeft vervolgens ATR verzocht om een onderzoek te doen welke regels geschrapt kunnen worden als gevolg van de opkomst van nieuwe verdienmodellen. Op 27 november 2018 is dit verzoek door de minister van EZK bij ATR ingediend. In afstemming met de minister van EZK en de Tweede Kamer zal ATR voor de zomer 2018 advies uitbrengen.

Internationaal: RegWatchEurope (RWE)

RegWatchEurope is het samenwerkingsverband met de Europese zusterorganisaties van ATR. Dit verband stelt de deelnemende organisaties in staat om hun Europese activiteiten te combineren en aldus op een efficiëntere wijze te werken. De vier andere organisaties zijn:

- de "Nationaler Normenkontrollrat" (NKR – Duitsland)
- de "Swedish Better Regulation Council" (Regelradet – Zweden)
- de "Regulatory Policy Committee" (RPC – Verenigd Koninkrijk)
- de "Regulatory Impact Assessment Board" (Komise RIA – Tsjechië)

Op 22 november 2017 heeft het college in RWE verband, overleg gehad met Euro commissaris Timmermans. De heer Timmermans is onder meer verantwoordelijk voor "Better regulation". Het betere regelgeving beleid van de EU zal worden herzien. Hiertoe zal een review worden opgestart. Er is afgesproken dat ATR in RWE verband hiertoe input zal geven.

Overige bevoegdheid: Adviseren op verzoek van decentrale overheden

De rechtsvoorganger van ATR, Actal, had sinds november 2014 de bevoegdheid om gevraagd advies uit te brengen aan (samenwerkende) gemeenten en aan de VNG. Actal functioneerde daarmee als expertisecentrum voor gemeenten.

ATR heeft als rechtsopvolger van Actal een ruimer mandaat gekregen en kan naast gemeenten ook op verzoek van provincies en waterschappen advies uitbrengen over de gevolgen voor de regeldruk voortkomend uit hun regelgeving. ATR honoreert deze verzoeken overigens tenzij dit afbreuk doet aan de uitvoering van de kerntaken van ATR.

ATR heeft, ook op verzoek van de VNG, als rechtsopvolger van Actal zijn lidmaatschap van de VNG adviescommissie Gemeenterecht voortgezet. Deze commissie adviseert de VNG over:

- Actuele ontwikkelingen op het gebied van regelgeving;
- De ontwikkeling van handreikingen;
- Wetgevingsvoorstellen en modelverordeningen.

Deze commissie vervult een verbindende platformfunctie tussen gemeenten, Rijk en kenniscentra.



Organisatie

ATR heeft drie collegeleden: mevrouw drs. M.A (Marijke) van Hees (voorzitter), de heer dr. E.J. (Eric) Janse de Jonge en de heer drs. J.W.R. (Remco) van Lunteren. Het college wordt ondersteund door een secretaris, de heer dr. R.W. (Rudy) van Zijp, en onderstaande medewerkers.

De heer R.F.J. Spelier MSc.

BZK en IenW en signalen

De heer drs. J.A.M.N. Tonk

LNV en medeoverheden

De heer mr. M.J.P.M. Kieviet

SZW en VWS

Mevrouw drs. M.R. Fabbricotti

JenV en medeoverheden

Mevrouw drs. P. Officier

EZK en internationale aangelegenheden

De heer A.A. Moaty

Beleidsondersteuning

De heer H. Schippers

FIN en BZ en ICT

Mevrouw L.E. van Amersvoort

Secretaresse

Mevrouw drs. J. Ringma

OCW en Toezicht

Mevrouw B. Samburkan

Secretaresse

Vier vragen

Het college vindt het belangrijk dat van tevoren transparant is op welke wijze het zijn taakopdracht uitvoert.

ATR stelt bij iedere voorgenomen regelgeving de volgende vier vragen:

01 Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het aangewezen instrument?

ATR kijkt bij de toetsing naar de onderbouwing van het beleidsdoel van het voorstel en of inzichtelijk is gemaakt waarom wetgeving het meest geëigende instrument is.

02 Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

De toelichting bij een voorstel moet een analyse bevatten van eventueel minder belastende alternatieven. Mocht niet worden gekozen voor het minst belastende alternatief, dan adviseert ATR dit met goede redenen te omkleden.

03 Is de uitvoeringswijze werkbaar voor hen die de wetgeving moeten naleven?

Bij de werkbaarheid en uitvoerbaarheid gaat het om de mate waarin en de wijze waarop bij het opstellen van de ontwerpregelgeving rekening is gehouden met hoe deze ‘op de werkvloer’ wordt ervaren. In 2018 wordt mogelijk de MKB-toets bij deze vraag opgenomen.

04 Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Het kwalitatief en kwantitatief goed in beeld brengen van de regeldruk gebeurt aan de hand van de Rijksbrede systematiek. Dit moet duidelijk maken of alle handelingen die nodig zijn om de wettelijke verplichtingen na te leven, wel goed in beeld zijn.

Advies en dictum

ATR voorziet elk advies van een dictum. Daarmee geeft het college aan of de vragen uit het toetsingskader adequaat zijn beantwoord. Het dictum geeft aan of het wetgevingsdossier voor besluitvorming geschikt is. Een positief dictum geeft aan dat de onderbouwing van het betreffende wetsvoorstel vanuit regeldrukperspectief adequaat is (en mogelijk op kleine punten verbetering behoeft). Een negatief dictum betekent dat de onderbouwing niet voldoende is. De beslissing hoe om te gaan met een dergelijk voorstel is een politieke beslissing. ATR informeert EZK over adviezen met een negatief dictum, zodat EZK kan bewerkstelligen dat deze wetsvoorstellen niet voor besluitvorming in aanmerking komen c.q. niet worden vastgesteld. Naast de ex ante toetsing van voorgenomen wetgeving kan ATR op verzoek van de Tweede Kamer ook adviseren over amendementen en initiatiefwetsvoorstellen.

| Advies | Criteria |
|---|--|
| Indienen <i>(geen aanpassing nodig)</i> | Criteria (aan alle criteria moet zijn voldaan): <ul style="list-style-type: none">Het voorstel bevat regeldruk.Wetgeving is het meest geëigende instrument.Er is onderzoek gedaan naar het minst belastende alternatief, zowel qua beleid, uitvoering als toezicht.Er is voor het minst belastende alternatief gekozen óf de keuze voor een ander alternatief is afdoende toegelicht.De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief goed in beeld gebracht. |
| Indienen, nadat ... <i>(wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten licht worden aangepast)</i> | Criteria om af te wijken van dictum 1 (één criterium volstaat): <ul style="list-style-type: none">De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet helemaal goed in beeld gebracht: er zijn één of meer kleinere tekortkomingen die moeten worden gerepareerd. |
| Niet indienen, tenzij ... <i>(wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten op onderdelen aanzienlijk worden verbeterd)</i> | Criteria om af te wijken van dictum 2 (één criterium volstaat): <ul style="list-style-type: none">Er is wél onderzoek gedaan naar minder belastende alternatieven in beleid, uitvoering en toezicht, maar er is niet gekozen voor het minst belastende alternatief, zonder dat dat afdoende is toegelicht.De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet goed in beeld gebracht: de berekeningen vertonen substantiële tekortkomingen, in de zin dat belangrijke doelgroepen of groepen van handelingen zijn niet meegenomen. |
| Niet indienen <i>(wetsvoorstel kent fundamentele bezwaren en/of de onderbouwing schiet ernstig tekort c.q. ontbreekt)</i> | Criteria om af te wijken van dictum 3 (één criterium volstaat): <ul style="list-style-type: none">Er is geen structureel probleem.Regelgeving is niet het meest geëigende instrument.Er is geen onderzoek gedaan naar minder belastende alternatieven in beleid, uitvoering en toezicht.De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet of nauwelijks in beeld gebracht. |

Tekst en redactie

ATR • Den Haag

Concept en realisatie

Things To Make And Do • Den Haag

Fotografie

Fotobureau Sicco van Grieken • Zoetermeer

ATR

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

☎ (070) 310 86 66

✉ info@atr-regeldruk.nl
🌐 www.atr-regeldruk.nl

@atr-regeldruk_info

© 2018 ATR, Den Haag
