



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

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

Aan de minister voor Rechtsbescherming  
De heer drs. S. Dekker  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

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

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/RS/HS/bs/2020-U162  
**Uw referentie**

Datum 11 december 2020  
Betreft Het IAK bij voorgenomen wet- en regelgeving

Geachte heer Dekker,

Het kabinet bracht in 2018 de Programmabrief *Merkbaar betere regelgeving en dienstverlening 2018-2021* uit. De brief stelt dat een beter regelgevingsbeleid begint bij de afweging of wet- en regelgeving het meest effectieve instrument is om publieke belangen te borgen. Soms kunnen andere instrumenten minstens zo effectief zijn.<sup>1</sup> Deze afweging kan worden gemaakt met behulp van het Integraal Afwegingskader (IAK). Het IAK helpt ministeries maatschappelijke problemen helder te definiëren, te overwegen of overheidsingrijpen noodzakelijk is en af te wegen welk instrument het meest effectief is. Het doet dit aan de hand van zeven vragen.<sup>2</sup> Het kader is sinds 2011 een essentieel instrument bij de bevordering van wetgevingskwaliteit in Nederland. Een goed gebruik ervan draagt bij aan de uitvoerbaarheid van regelgeving, het vroegtijdig benutten van onder andere het burger- en ondernemersperspectief en het beperken van de (ervaren) lasten voor burgers, bedrijven, professionals en de overheid zelf.

ATR heeft bij zijn reguliere werkzaamheden in de periode 2017-2020 vastgesteld dat het verplichte IAK-document niet altijd de IAK-vragen adequaat beantwoordt. De voorstellen voor wetgeving voldoen bovendien lang niet altijd aan de kwaliteitseisen. Dit was voor het college aanleiding om de beschikbaarheid en kwaliteit van het IAK-document nader te onderzoeken. Het onderzoek betreft de IAK-documenten bij 434 internetconsultaties in 2018 en 2019. De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn:

- Bij een kwart (ruim 25%) van de onderzochte dossiers ontbreekt het IAK-document.
- Bij de internetconsultaties mét een IAK-document (bijna 75%) geeft:
  - 65% van de IAK-documenten geen of matig inzicht in eventuele alternatieven, en
  - 77% van de IAK-documenten geen of matig inzicht in de gevolgen van het voorstel.
- De toelichting bij voorgenomen regelgeving geeft een beter beeld van de gevolgen, maar in 60% van de onderzochte dossiers volstaat dat beeld nog steeds niet.

<sup>1</sup> Programmabrief *'Merkbaar betere regelgeving en dienstverlening 2018-2021'* (d.d. 15 juni 2018), p. 3.

<sup>2</sup> De vragen van het IAK zijn: 1. *Wat is de aanleiding?*, 2. *Wie zijn betrokken?*, 3. *Wat is het probleem?*, 4. *Wat is het doel?*, 5. *Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?*, 6. *Wat is het beste instrument?* en 7. *Wat zijn de gevolgen?*

Het college heeft ook de oorzaken van deze bevindingen onderzocht. Ministeries onderschrijven het belang van het IAK en de beantwoording van de IAK-vragen. Zij vinden dat de verplichte kwaliteitseisen van het IAK al vanaf de start van de ontwikkeling van beleid en regelgeving zouden moeten worden toegepast. Maar al deze eisen tezamen maken het kader overcompleteet en lastig uitvoerbaar voor beleidsmakers. Het college constateert dat er geen effectief mechanisme is dat de kwaliteit van de beantwoording van de IAK-vragen en de opvolging van de IAK-eisen borgt.<sup>3</sup> De ambitie van het kabinet met betrekking tot de kwaliteit van wetgeving staat daardoor onder druk.

Naar aanleiding van het onderzoek en de conclusies adviseert ATR:

1. Herstructureer de IAK-vragen en de bijbehorende instructie, zodat deze:
  - a. intuïtiever zijn voor (beleids)medewerkers om toe te passen; en
  - b. informatiever zijn voor partijen die kennisnemen van voorgenomen beleid en regelgeving en/of daarover moeten besluiten; en
  - c. een integrale afweging bij voorgenomen beleid en regelgeving bevorderen.
2. Vereenvoudig het gebruik van het IAK, zodat het werkbaar en uitvoerbaar is voor beleidsmakers om beleid en regelgeving te ontwikkelen dat aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet, zonder inhoudelijke kwaliteitscriteria te schrappen.
3. Versterk de ijkmomenten in de voorbereiding van beleid en regelgeving om te waarborgen dat IAK-eisen worden opgevolgd en om daarmee de kwaliteit van beleid en regelgeving te bevorderen.

De drie bovenstaande advieslijnen hebben vooral effect als er voldoende ruimte is om verschillende beleidsopties te bezien en tegen elkaar af te wegen. Politieke en maatschappelijke akkoorden beperken die ruimte nogal eens. Ze bevatten bepalingen die vastleggen op welke wijze, vaak instrumenteel, een beleidsdoel moet worden bereikt. Het college onderkent dat de bepalingen nodig kunnen zijn voor het bereiken van een compromis. Het gevolg is echter dat het middel doel dreigt te worden. Het komt de kwaliteit van wetgeving ten goede als de akkoorden ruimte geven aan het doordenken van alternatieve maatregelen waarmee het beleidsdoel beter kan worden bereikt.<sup>4</sup>

Onderstaand advies werkt de genoemde adviespunten nader uit. Het college wil met het advies bijdragen aan het plan van aanpak voor de doorontwikkeling van het IAK, dat naar verwachting begin 2021 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Het achterliggende onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd. Het college is uiteraard graag bereid tot een nadere toelichting van zijn bevindingen.

---

<sup>3</sup> Zie ook [OESO \(2020\) Regulatory impact assessment in the Netherlands](#).

<sup>4</sup> ATR (Jaarverslag 2018) geeft aan dat de slechte onderbouwing van wetsvoorstellen het gevolg kan zijn van instrumentele bepalingen in akkoorden. Eerder signaleerde de Raad van State in het Jaarverslag 2018 dat het primaat van de wetgever lijkt te verschuiven naar dat van het bestuur (en zijn akkoorden met maatschappelijke partijen).

Het advies en het onderzoeksrapport zijn ook gestuurd naar minister Hoekstra (Financiën), staatssecretaris Keijzer (Economische Zaken en Klimaat), het Overleg van Secretarissen-Generaal (SG-Overleg) en in afschrift naar de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Vice-President van de Raad van State.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris

Bijlages:

1. Onderzoeksrapport
2. Bijlagenrapport

## Advies IAK(-document) bij voorgenomen regelgeving

De bevindingen uit het onderzoek van ATR naar de kwaliteit van de beantwoording van de IAK-vragen geven aanleiding om langs drie sporen verbeteringen door te voeren. Het eerste spoor betreft het instrument IAK zelf. Dit moet op orde zijn, wil het zin hebben om het gebruik ervan te bevorderen en te verbeteren. De verbeteringen in het IAK moeten ertoe leiden dat er een logischer verband ontstaat tussen de (losse) eisen en IAK-vragen. In dit advies doen wij daarvoor een voorstel. Het voorstel herformuleert enkele IAK-vragen en plaatst ze in een logischer volgorde. Zo brengt het meer evenwicht tussen de probleemanalyse enerzijds en de afwegingen van mogelijke maatregelen op basis van de verwachte effecten en (neven)gevolgen anderzijds.

De inhoudelijke herformulering en herstructurering is een belangrijke maar geen voldoende voorwaarde voor een betere beantwoording van de IAK-vragen. Ook het gebruiksgemak van het IAK kan worden verbeterd. Het gaat er daarbij met name om het instrument eenvoudiger te maken, bijvoorbeeld door dubbellingen tussen en overlap van kwaliteitseisen weg te nemen.

Het derde spoor heeft betrekking op het gebruik van het IAK-document in het beleids- en wetgevingsproces. Niet op elk moment in dit proces is dezelfde informatie nodig. En niet op elk moment heeft het IAK-document dezelfde functie. Daarom is het voorstel om het IAK-document op een proportionele manier te gaan gebruiken, die past bij het doel waarvoor en de fase waarin het wordt gebruikt. Daarbij is wel van belang dat goed wordt gekeken of het document voldoet aan de eisen die dit doel en die fase aan het IAK-document stellen. Het advies identificeert daartoe een aantal *ijkmomenten*.

### 1. Herstructureer de IAK-vragen en de bijbehorende instructie

De huidige IAK-vragen zijn in 2010-2011 ontwikkeld en vastgesteld. Daarbij is een indeling gekozen in drie fasen.<sup>5</sup> Fase 1 betreft de *probleemanalyse*. Daarin zijn IAK-vraag 1 t/m 5 opgenomen. Deze vragen betreffen (1) de (veelal politieke) aanleiding van het beleids- of wetgevingsvoorstel, (2) de partijen die door het voorstel worden geraakt, alsmede de partijen die bij de ontwikkeling van het voorstel zijn betrokken en de wijze waarop (en de reden waarom) zij zijn betrokken, (3) het maatschappelijke probleem dat het voorstel moet oplossen, (4) de wijze waarop dit probleem wordt opgelost, en (5) de 'rechtvaardiging' voor overheidsinterventie. Fase 2 bestaat uit de *instrumentkeuze*. Deze fase omvat de IAK-vraag 6 (*Wat is de beste oplossing?*). Fase 3 bevat de *gevolgenbeoordeling*, via beantwoording van vraag 7.

In de afgelopen jaren heeft het IAK diverse aanvullingen gekregen. Een recent voorbeeld is de Doenvermogenstoets.<sup>6</sup> Deze aanvullingen zijn ondergebracht bij de 7 bestaande IAK-vragen. Ze hebben niet geresulteerd in aanpassing van de inhoud, volgorde of formulering van de huidige IAK-vragen. Het onderzoek van ATR naar het IAK(-document) laat zien dat er reden is om kritisch te kijken naar de indeling en formulering van de IAK-vragen:

---

<sup>5</sup> Tweede Kamerbrief van 14 april 2011 inzake het 'Kabinetplan aanpak administratieve lasten'. *Kamerstukken II 2010/11, 29515, nr. 330*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-330.html>.

<sup>6</sup> De Doenvermogenstoets moet duidelijk maken of een voorstel uitgaat van realistische veronderstellingen ten aanzien van de mentale belastbaarheid van burgers. De toets is ingevoerd naar aanleiding van het WRR-rapport *Weten is nog geen doen*. Zie [www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen](http://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen).

- De volgorde van de IAK-vragen blijkt voor beleidsmedewerkers niet intuïtief (logisch) te zijn. Zo komt het bij IAK-vraag 1 (*Wat is de aanleiding?*) regelmatig voor dat het maatschappelijk probleem wordt beschreven en niet de politiek-bestuurlijke aanleiding. Het maatschappelijk probleem komt echter pas bij IAK-vraag 3 aan de orde. Het lijkt logischer om het IAK te beginnen met het probleem, omdat dit uiteindelijk de inhoudelijke reden is waarom het voorstel wordt gedaan.
- De IAK-vragen worden ook niet conform de bijbehorende instructie beantwoord. De beantwoording is regelmatig slechts het antwoord op de hoofdvraag. Andere aspecten die alleen in de instructie zijn vermeld, worden veelal niet toegelicht. Zo wordt bij IAK-vraag 2 (*Wie zijn betrokken?*) veelal alleen een opsomming gegeven van actoren. Daarbij is niet duidelijk welke actoren (a) worden geraakt door het voorstel en welke (b) 'slechts' zijn betrokken bij de totstandkoming ervan. Ook IAK-vraag 7 (*Wat zijn de gevolgen?*) wordt niet conform de instructie beantwoord. Het gevolg is dat de antwoorden niet of slechts matig inzicht verschaffen aan diegenen die kennismaken van het IAK-document of die moeten beslissen over het voorstel.
- Een belangrijke vraag in het IAK is vraag 5 (*Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?*). De formulering van deze vraag is ongelukkig, want zij kan de indruk wekken dat de keuze voor overheidsinterventie al is gemaakt. IAK-vraag 6 vraagt vervolgens naar 'de beste oplossing'. Hoewel de instructie aangeeft dat alternatieven zo mogelijk beschouwd moeten worden, is de praktijk dat bij IAK-vraag 6 alleen wordt geschetst waarom de gekozen oplossing de beste is, zonder daarbij alternatieven te beschouwen. Er is dan vaak sprake van een doelredenering.
- Bij het al dan niet integraal kunnen afwegen van voorstellen speelt ook de (onevenwichtige) verdeling van de IAK-vragen een rol. Vijf van de zeven IAK-vragen hebben betrekking op de probleemanalyse, slechts één vraag op de instrument-keuze en één vraag op de gevolgenbeoordeling.
- De huidige indeling van de IAK-vragen betekent dat de 'beoordeling van gevolgen' plaatsvindt *nadat* de keuze voor een bepaald instrument is gemaakt. Deze volgorde leidt ertoe dat bij de instrumentkeuze de te verwachten gevolgen niet of slechts beperkt worden betrokken. Dit miskent het belang om bij een te kiezen instrument rekening te houden met de gevolgen voor de samenleving, belangrijke maatschappelijke thema's, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de maatregel en de gevolgen voor de overheidsbegroting. Om die reden ligt het voor de hand na de probleemanalyse eerst een inventarisatie van mogelijke maatregelen uit te voeren, waarna de gevolgen van de 'opties' in beeld worden gebracht. Op basis van deze informatie is het mogelijk om onderbouwd te besluiten over de (definitieve) maatregelen om het maatschappelijk probleem aan te pakken. Een hernieuwde indeling maakt een integrale afweging bij voorgenomen beleid en regelgeving mogelijk.

### **Adviespunt 1.**

**Het college adviseert de IAK-vragen en de instructie te herstructureren zodat:**

- a. deze intuïtiever zijn voor beleidsmedewerkers om toe te passen; en**
- b. de antwoorden informatiever zijn voor partijen die kennismaken van voorgenomen beleid of regelgeving en/of daarover moeten besluiten; en**
- c. een integrale afweging bij beleid en regelgeving mogelijk wordt.**

Het college geeft in overweging om bij de opvolging van adviespunt 1 gebruik te maken van onderstaand voorstel voor de herstructurering van de IAK-vragen. In bijlage 1 bij dit advies zijn de nieuwe IAK-vragen voorzien van instructie. Bij het verder uitwerken van die instructie is het belangrijk dat dit gebeurt deze vanuit het perspectief van hen die in de praktijk met het IAK moeten werken (zie adviespunt 4.3).

Huidige 7 IAK-vragen		Voorstel 7 IAK-vragen (nieuw)	
IAK-vraag	Fase	IAK-vraag	Fase
1. Wat is de aanleiding?	1. Probleem-analyse	1. Wat is het probleem en wat zijn de oorzaken daarvan?	1. Probleem-analyse
2. Wie zijn betrokken?		2. Wat is het doel?	
3. Wat is het probleem?		3. Welke maatregelen zijn mogelijk om het doel te bereiken?	2. Inventarisatie maatregelen
4. Wat is het doel?		4. Wat zijn de gevolgen voor belanghebbenden en maatschappelijke thema's?	3. Gevolgen-beoordeling
5. Wat rechtvaardigt overheids-interventie?		5. Wat zijn de gevolgen voor de uitvoering, de handhaving en de begroting?	
6. Wat is het beste instrument?	2. Instrument-keuze	6. Welke maatregel wordt voorgesteld en waarom?	4. Keuze maatregel(en) (Integrale afweging)
7. Wat zijn de gevolgen?	3. Gevolgen-beoordeling	7. Wie zijn wanneer en waarom betrokken?	1 2 3 4

Bovenstaand voorstel plaatst de vragen in een volgorde die naar verwachting beter aansluit bij de denkwereld en het handelingsperspectief van een beleidsmaker die een maatschappelijk probleem wil oplossen (en niet alleen een voorstel wil opstellen naar aanleiding van bijvoorbeeld een Kamerbrief).<sup>7</sup> En ook voor hen die in de consultatiefase kennis willen nemen van een voorstel, vormen het probleem en het beoogde beleidsdoel 'intuïtief' de eerste vragen die beantwoord moeten worden. De nieuwe opzet van de 7 vragen is daardoor 'intuïtiever' voor zowel degene die het IAK-document opstelt, als degene die er bijvoorbeeld in de consultatie op wil reageren.

Het voorstel voor herstructurering van de IAK-vragen heeft nog enkele andere voordelen:

- Een belangrijke bevinding uit het onderzoek is dat vaak geen duidelijke (en neutrale) afweging wordt gemaakt tussen verschillende beleidsinstrumenten. Tegelijkertijd wordt inzicht in die afweging wel met het IAK beoogd. Daarom is het voorstel om een nieuwe IAK-vraag 3 (*Welke maatregelen zijn mogelijk om het doel te bereiken?*) te gaan gebruiken. Deze vraag 'dwingt' om te doordenken en in beeld te brengen welke *mogelijke* maatregelen bestaan voor de aanpak van het probleem c.q. het realiseren van het doel.
- De gevolgenbeoordeling komt in het huidige IAK slechts aan de orde in slotvraag 7. Voorstel is om deze vraag te splitsen in twee vragen. Het gaat hierbij om de

<sup>7</sup> Het college onderkent uiteraard dat de politieke en maatschappelijke context (bijvoorbeeld in de vorm van een toezegging richting parlement of een maatschappelijke akkoord) belangrijk is voor de politieke besluitvorming. Vermelding van die context past echter goed in de afweging welke maatregel de beste is (zie de nieuwe IAK-vraag 6), omdat de context een belangrijke randvoorwaarde is voor het voorgestelde beleid of de voorgestelde wetgeving.

vraag naar gevolgen voor belanghebbenden en maatschappelijke thema's enerzijds, en de vraag naar de gevolgen voor de uitvoering, handhaving en de begroting anderzijds. De nieuwe vragen 4 en 5 drukken explicieter uit dat deze aspecten relevant zijn in de gevolgen-beoordeling.

- Na de inventarisatie van mogelijke (realistische) beleidsopties, en de analyse van de gevolgen daarvan, gaat de nieuwe IAK-vraag 6 in op welke van de opties het meest geschikt is voor het onderhavige probleem. De vraag luidt "*Welke maatregel wordt voorgesteld en waarom?*" Deze formulering moet ertoe bijdragen dat niet slechts de keuze voor wetgeving als meest geschikte instrument wordt gerechtvaardigd, maar een degelijke inhoudelijke onderbouwing wordt gegeven.
- De nieuwe opzet maakt het mogelijk om de beoordeling van *doeltreffendheid* en *doelmatigheid* van maatregelen (conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet) op te nemen in het IAK. Bij de nieuwe IAK-vragen 3, 4 en 5 kunnen deze aspecten aan de orde komen. Bij de beantwoording van de nieuwe IAK-vraag 6 kan dan een integrale afweging van de keuze worden gemaakt waarbij doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en 'doenbaarheid' aan de orde komen. Dit kan in de nieuwe instructies expliciet tot uitdrukking komen. De vervlechting van de eisen uit de Comptabiliteitswet met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid in het IAK maken dat deze eisen integraal onderdeel worden van een goede voorbereiding van beleid en regelgeving.
- De huidige vraag 5 (*Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?*) komt als zelfstandige vraag te vervallen. De vraag welk publiek belang in het geding is, kan onderdeel vormen van vraag 1 (*Wat is het probleem en wat zijn de oorzaken?*). De vraag waarom overheidsinterventie gelegitimeerd is, kan aan de orde komen bij de analyse van mogelijke maatregelen (vraag 3) en de keuze voor een bepaalde maatregel (vraag 6).
- Desgewenst kan worden afgesloten met een nieuwe slotvraag 7, waarmee wordt nagegaan welke actoren op welk moment en met welk doel zijn betrokken bij de totstandkoming van het voorstel. Dit draagt bij aan het doordenken van de betrokkenheid van de juiste stakeholders (op het juiste moment in het proces). De partijen die worden geraakt door het voorstel, komen in de nieuwe opzet in beeld bij onder andere de vragen 1 (probleem en oorzaken), 2 (doel) en 4 (gevolgen belanghebbenden). ATR stelt deze splitsing van de huidige IAK-vraag 2 voor omdat uit het onderzoek bleek dat het bij de huidige vraag 2 ("wie zijn betrokken?") vaak niet duidelijk is of het gaat om actoren die worden geraakt door het voorstel, of om actoren die bij de voorbereiding van het voorstel zijn betrokken (of dat beide van toepassing zijn). Deze verschillende vormen van betrokkenheid komen in de nieuwe opzet apart aan bod.

De herstructurering heeft verder als voordeel dat het IAK beter kan aansluiten op onderdelen uit de beleidsanalytischetoets van de Afdeling advisering van de Raad van State (bestaande uit *probleembeschrijving*, *probleemaanpak* en *uitvoering*).

## 2. Vereenvoudig het gebruik van het IAK

Het onderzoek naar de kwaliteit van de IAK-documenten bij voorgenomen regelgeving maakt duidelijk dat de gestelde kwaliteitseisen niet goed worden opgevolgd. In de tweede fase van het onderzoek is onderzocht welke verklaringen hiervoor bestaan. Een van de belangrijkste redenen was de complexiteit van het IAK en de last die beleidsmedewerkers ervaren bij het werken met dit instrument. Het IAK is namelijk overcompleteet. Het is niet goed werkbaar voor beleidsmedewerkers die een voorstel voorbereiden, zeker niet als dit onder tijdsdruk gebeurt. Deze conclusie betekent niet dat er twijfel bestaat over de meerwaarde of het belang van het IAK. Uit de interviews volgt dat het inhoudelijk belang en de meerwaarde van het IAK breed wordt onderschreven. Om deze redenen is belangrijk en noodzakelijk om het gebruiksgemak van het IAK voor beleidsmedewerkers te vergroten.

### **Adviespunt 2**

**Het college adviseert het gebruik van het IAK te vereenvoudigen, zodat het werkbaar en uitvoerbaar is voor beleidsmedewerkers om beleid en regelgeving te ontwikkelen dat aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet, zonder inhoudelijke kwaliteitscriteria te schrappen.**

Het college geeft in overweging om hierbij onderstaande aanbevelingen te betrekken.

#### *2.1 Stroomlijn IAK-eisen*

Het college constateert dat de geldende IAK-eisen op onderwerpen en onderdelen overlap vertonen en daardoor soms "dubbel" zijn. Dit komt ook doordat kwaliteitseisen in vele bronnen gestapeld zijn uitgewerkt. Ook komt het voor dat informatie over kwaliteitseisen tegenstrijdig is of ontbreekt. Ter illustratie bij deze dubbele, ontbrekende en tegenstrijdige informatie is in het onderzoeksrapport (onder andere §5.3) ingegaan op eisen aan de analyse van regeldrukeffecten bij voorgenomen regelgeving. Om tot een beter werkbaar en uitvoerbaar IAK te komen, is vereenvoudiging in de IAK-eisen mogelijk door:

- a. overlap in eisen te schrappen en stapeling van informatie te beperken;
- b. tegenstrijdige informatie te schrappen c.q. op te lossen; en
- c. relevante ontbrekende informatie gericht aan te vullen.

#### **2.1 Stroomlijn de IAK-eisen zodat deze op inhoud eenduidig, wederzijds exclusief en gezamenlijk compleet zijn.**

#### *2.2 Verduidelijk de IAK-eisen*

Het geheel aan IAK-eisen is zeer omvangrijk. Het is moeilijk om een goed overzicht te hebben van alle eisen die in het IAK zijn opgenomen. De eisen worden ook niet op een gebruiksvriendelijke en logische manier ontsloten. Een deel van de vereenvoudiging van het IAK kan daarom worden bereikt door een duidelijker weergave van a. welke eisen *inhoudelijk* van toepassing zijn, b. *hoe* medewerkers daaraan kunnen/moeten voldoen, en c. *op welk moment* zij aan die eisen moet voldoen. Deze drie aspecten lopen momenteel door elkaar, mede door het grote aantal afzonderlijke toelichtingen.



## **2.2 Verduidelijk de IAK-eisen, zodat voor beleidsmedewerkers duidelijk en eenvoudig toepasbaar is:**

- a. wat zij moeten uitwerken in onder andere. de toelichting/onderbouwing (inhoud),**
- b. hoe zij dat moeten doen (proces/methode), en**
- c. wanneer zij dat moeten doen (moment).**

Bij de opvolging van aanbeveling 2.1 en 2.2 is van belang dat duidelijk wordt gemaakt welke eisen bij *alle beleid en regelgeving* verplicht zijn en welke eisen slechts van toepassing zijn bij *bepaald typen beleid of regelgeving*. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden naar juridische typen regelgeving (wet, AMvB, regeling), aangezien bepaalde vereisten wel gelden voor bijvoorbeeld een wet of een AMvB, maar niet voor een ministeriële regeling. Ook naar de aard van de verplichte kwaliteitseisen kan onderscheid worden gemaakt. Er zijn bepaalde verplichte kwaliteitseisen (zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving) die integraal verplicht zijn voor alle typen regelgeving. Andere verplichte kwaliteitseisen zijn alleen van toepassing bij voorstellen met een specifieke inhoud (of met specifieke gevolgen). Bij dit laatste kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de verplichte kwaliteitseisen: *MKB-toets*, de *Privacy Impact Assessment*, *Aanwijzingen voor subsidieverstrekking* en *Effecten op ontwikkelingslanden*. Idealiter moet bij alle verplichte kwaliteitseisen duidelijk en overzichtelijk zijn *bij welk type voorstel* deze wel en niet verplicht zijn en op welke wijze de opvolging ervan in de toelichting moet worden verantwoord. In het huidige IAK is dit niet altijd het geval. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer een MKBA verplicht is (uit te voeren conform de Algemene Leidraad MKBA).

### *2.3 Deel goede voorbeelden*

Het is voor beleidsmedewerkers moeilijk om alle eisen te kennen en goed toe te passen. Zij zijn vaak al geholpen met een gerichte toelichting en verwijzing naar de specifieke bronnen waarin de eisen zijn gesteld. In de dagelijkse praktijk van ATR blijken veel beleidsmedewerkers dergelijke hulp op prijs te stellen. Ook goede voorbeelden kunnen het begrip van de eisen vergroten en (daarmee) het goed toepassen van de eisen bevorderen. Goede voorbeelden zeggen vaak zelfs meer dan een handleiding, juist ook vanwege hun praktische toepasbaarheid. Het lijkt dan ook zinvol om het IAK te verrijken met goede voorbeelden van verschillende typen beleid en regelgeving. Daarbij kan worden gedacht aan voorbeelden van wetsvoorstellen, AMvB's en regelingen, maar ook aan thematische typen, zoals 'subsidieregelingen', 'implementatieregelgeving' of 'verzamelregelgeving'.

## **2.3 Ontsluit goede voorbeelden van beleid en regelgeving. Zorg daarbij voor voorbeelden van verschillend type beleid en regelgeving.**

### *2.4 Veranker IAK in ontwikkeling en opleiding (tijdens het werk) van medewerkers*

Volgens ATR is het vereenvoudigen van het gebruik van het IAK door beleidsmedewerkers ook mogelijk door het IAK nadrukkelijker te verankeren in ontwikkeling en scholing van medewerkers. Het voorbereiden en doordenken van voorgenomen beleid en regelgeving is één van de kerntaken van een beleidsmedewerker. Het IAK, de kwaliteitseisen en de 7 IAK-vragen vervullen daarbij een centrale rol. Om die reden zou het volgens ATR vanzelfsprekend moeten zijn dat het IAK (een verplicht) onderdeel is van de (continue) ontwikkeling en scholing van beleidsmedewerkers. Door het IAK daarin een

duidelijke rol te geven, zal ook het gebruik en het praktisch toepassen van het IAK 'eenvoudiger' worden.

## **2.4 Bevorder dat het gebruik van het IAK een vast en verplicht onderdeel wordt van de ontwikkeling en (bij)scholing van beleidsmedewerkers.**

### *2.5 Verken een gebruiksvriendelijke 'IAK-functionaliteit'*

Vanuit het perspectief van beleidsmedewerkers kunnen de voorgenoemde punten (stroomlijnen, verduidelijken, voorbeelden en ondersteuning, opleiding) bijdragen aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de IAK-eisen. ATR wijst aanvullend op nog een vijfde mogelijkheid. Deze mogelijkheid kent een andere benadering dan de vorige vier. Die richten zich op het verbeteren van de (her)kenbaarheid van de eisen, waarna het eenvoudiger kan zijn om deze toe te passen. Het is volgens ATR ook mogelijk om direct aan te grijpen in het praktische toepassing van de eisen. Een optie is om een functionaliteit te ontwikkelen waarmee de beleidsmedewerker gericht krijgt voorgelegd aan welke eisen de onderbouwing van beleid of wetgeving moet voldoen en hoe/wanneer hij daaraan moet voldoen. Deze functionaliteit kan ervoor zorgen dat eisen die niet van toepassing zijn, niet 'in beeld komen'. Een gebruiksvriendelijke IAK-functionaliteit kan de medewerker door de eisen leiden door gebruik te maken van bijvoorbeeld beslismomen, 'checklists' of stroomschema's. De ideaaltypische gebruiksfunctie bij het IAK 'begeleidt' een beleidsmedewerker in de verschillende stadia van het proces door de geldende eisen en de wijze waarop daaraan voldaan kan/moet worden. Indien een dergelijke functionaliteit wordt ontwikkeld, is het essentieel dat dit gebeurt vanuit het gebruikersperspectief en met nauwe betrokkenheid van beleidsmedewerkers.

## **2.5 Verken met beleidsmedewerkers die het IAK toepassen, de mogelijkheden voor een gebruiksvriendelijke functionaliteit die hen ondersteunt bij het correct toepassen van de IAK-eisen bij voorgenomen beleid of regelgeving.**

## **3. Versterk de ijkmomenten bij nieuw beleid en regelgeving**

Beleid en regelgeving komt in het ideaalplaatje via een gestroomlijnd proces tot stand, waarbij aan alle inhoudelijke en procesmatige kwaliteitscriteria wordt voldaan. De praktijk is weerbarstig: het totstandkomingsproces voldoet lang niet altijd aan het ideaalmodel. Politieke druk, implementatiedeadlines en andere redenen zorgen er voor dat beleid en regelgeving in (zeer) korte tijd tot stand moeten worden gebracht, waarbij niet altijd alle kwaliteitscriteria worden opgevolgd. De vereisten van het IAK vormen dan evenzovele hoepels waar de beleidsmedewerker door moet springen om het voorstel 'erdoor' te krijgen. Dit soms rommelige karakter van het beleids- en wetgevingsproces is onvermijdbaar. Het maakt het nodig om toepassing van het IAK niet onnodig belastend te laten zijn (voor de beleidsmedewerker en het ministerie in kwestie). Bij het bepalen hoe het IAK op een proportionele manier kan worden gebruikt, is het nuttig om onderscheid te maken naar drie fasen in het beleids- en wetgevingsproces: (1) de interne fase binnen een ministerie, (2) de externe consultatiefase, en (3) de fase van politiek-bestuurlijke besluitvorming. De mate waarin en wijze waarop alle vragen van het IAK moeten zijn beantwoord, verschilt per fase. Dit betekent ook dat elke fase een eigen *ijkmoment* moet hebben, waarop wordt bepaald of de onderbouwing en beantwoording van de IAK-vragen aan de voor die fase relevante vereisten voldoet.

### *1. Interne fase*

De interne fase is die waarin een ministerie zelf tot een afweging moet komen of actie noodzakelijk, nuttig en gewenst is. Dit is ook de fase waarin het ministerie een eerste idee moet vormen welk beleidsinstrument het meest geschikt is. Dit betekent dat in deze fase primair de 'afdeling beleid' aan zet is. De 'afdeling wetgeving' komt pas in beeld als wordt gekozen voor wetgeving als instrument. De beantwoording van de IAK-vragen (op sommige ministeries verwerkt in een startnotitie) moet in deze fase de besluitvorming binnen het departement faciliteren. Bij de voorbereiding van deze besluitvorming is van belang dat alternatieve maatregelen verkend kunnen worden die eveneens het beleidsdoel realiseren. Daarvoor is noodzakelijk dat (politieke) ruimte wordt geboden om deze alternatieven te verkennen.

In deze interne fase is het ook noodzakelijk om na te gaan welke kwaliteitseisen relevant zijn, gegeven de inhoud van de beoogde maatregelen, om een reductie van de complexiteit van de IAK-eisen zo vroeg mogelijk te realiseren.

### *2. Externe consultatiefase*

De tweede fase betreft de externe (internet)consultatie over voorgenomen beleid en regelgeving. Het IAK-document is in deze fase onder andere een inhoudelijk communicatiemiddel richting de samenleving, dat een samenvatting biedt van het hoe en waarom van een (wets)voorstel, welke afwegingen daarbij zijn gemaakt en wat de gevolgen zijn. Gelet op de functie en het doel is het van belang dat een externe beoordeling plaatsvindt of het IAK-document voldoet aan de instructies en gestelde criteria, zodat het de beoogde informatiefunctie voor externen goed kan vervullen. Op basis van het ATR-onderzoek is duidelijk geworden dat het IAK-document in de fase van (internet)consultatie de externe informatiefunctie op dit moment niet goed vervult.

### *3. Politiek-bestuurlijke besluitvorming*

De derde fase is het moment van besluitvorming over het voorstel. Op dat moment moet alle informatie beschikbaar zijn. Bij wetsvoorstellen en AMvB's gaat het hierbij om de fase van ambtelijk voorportaal, onderraad en Ministerraad. Bij ministeriële regelingen gaat het om besluitvorming door de verantwoordelijke bewindspersoon. In deze fase is van belang te beoordelen of het voorstel gereed is voor onderbouwde politiek-bestuurlijke besluitvorming. Dit betekent dat het moet voldoen aan alle (verplicht) voorgeschreven kwaliteitscriteria.

### **Adviespunt 3**

**Het college adviseert de ijkmomenten in de voorbereiding van beleid en regelgeving te versterken en zo te waarborgen dat IAK-eisen op een proportionele wijze worden opgevolgd.**

#### *3.1 Maatwerk en proportionaliteit per ijkmoment (aansluitend bij het doel van het moment)*

Op dit moment wordt geen ruimte geboden om de IAK-eisen proportioneel toe te passen. Dit is opmerkelijk gelet op de sterk verschillende functies van de momenten in de voorbereidingsfase van beleid en regelgeving. Deze verschillende functies stellen volgens ATR andere eisen aan het gebruik, de exactheid en de toegankelijkheid van de informatie in de beantwoording van de IAK-vragen (in het IAK-document). De toepassing van de IAK-eisen en de beantwoording van de IAK-vragen zouden hier meer op kunnen aansluiten. Dat heeft als voordeel dat:

- maatwerk en proportionaliteit mogelijk zijn in onder andere de exactheid en de omvang van de informatie in de eerste (interne) fase,<sup>8</sup>
- de wijze waarop de informatie wordt gepresenteerd in de tweede fase (externe consultatie) beter kan aansluiten op de doelgroep die kennisneemt van het voorgenomen beleid of de voorgenomen regelgeving, en
- in de derde fase alle relevante informatie in compacte vorm gepresenteerd kan worden zodat onderbouwde besluitvorming mogelijk is.

### **3.1 Bevorder maatwerk en proportionaliteit bij de toepassing van IAK-eisen (en bij de beantwoording van de IAK-vragen) die aansluit op het ijk-moment in de ontwikkelfase van voorgenomen beleid en regelgeving.**

#### *3.2 Bevorder transparantie over opvolging van IAK-eisen*

Doordat het IAK 'overcompleet' is, is niet altijd duidelijk of en zo ja in welke mate bij voorgenomen beleid en regelgeving is voldaan aan de geldende kwaliteitscriteria. Niet alleen moeten de verschillende toetsen uit het IAK worden uitgevoerd, er moet ook verslag van de bevindingen worden gedaan. Deze transparantie draagt bij aan onderbouwde besluitvorming en biedt betrokkenen de gelegenheid kennis te nemen van de mate waarin en de wijze waarop de kwaliteitseisen zijn toegepast. Dit (positieve) effect was de afgelopen jaren ook zichtbaar bij het openbaar en transparant maken van de uitvoerings- en effecttoetsen (inclusief verplichte toezending aan de Tweede Kamer). Een goed voorbeeld van transparantie over de opvolging van kwaliteitseisen is ook zichtbaar bij de kwaliteitseisen inzake vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijnen bij nieuwe regelgeving. Het uitgangspunt is dat nieuwe wet- en regelgeving van kracht wordt rekening houdend met de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijnen. Indien de wetgever bij voorgenomen regelgeving hiervan wenst af te wijken, vermeldt hij dit (expliciet) in de toelichting bij de regelgeving ('pas toe of leg uit').

Het college onderstreept dat ook bij de transparantie over de opvolging van kwaliteitseisen proportionaliteit van belang is. Bij sommige kwaliteitseisen (zoals opvolging van de Aanwijzingen voor de regelgeving en specifieke eisen daarbinnen) ligt het voor de hand het "pas-toe-of-leg-uit-principe" te hanteren. Bij andere (bijvoorbeeld thematische) kwaliteitseisen ligt het meer voor de hand dat pas-toe-of-leg-uit aan de orde is als de inhoud van het voorstel raakt aan waar de thematische kwaliteitseisen op zien. Zo ligt het voor de hand dat de kwaliteitscriteria inzake subsidie-bepalingen alleen worden toegepast op voorstellen voor subsidieregulering; vanuit het oogpunt van proportionaliteit kunnen ze buiten beschouwing worden gelaten voor andere voorstellen voor wetgeving.

### **3.2 Bevorder (lastenluwe) transparantie over de mate waarin en de wijze waarop IAK-eisen zijn opgevolgd bij voorgenomen beleid en regelgeving.**

---

<sup>8</sup> Bij regeldruk bijvoorbeeld is het in de interne fase van belang dat een *eerste indicatie* bestaat van de omvang van de regeldruk. Die kan luiden in termen van de omvang van de doelgroep (Q) en de regeldruk per verplichting per burger/bedrijf (P). In fase 2 en fase 3 moeten de regeldrukgevolgen wel conform de Rijksbrede methodiek in beeld zijn gebracht.

## 4. Slotoverwegingen

Bovenstaande adviespunten vereenvoudigen het IAK en het gebruiksgemak ervan, zonder verlies van inhoud. Aanvullend geeft het college nog het volgende in overweging:

### *4.1 Beoordeel nieuwe kwaliteitscriteria op werkbaarheid en uitvoerbaarheid*

Een doel van het IAK in 2010-2011 was het harmoniseren en vereenvoudigen van kwaliteitscriteria en het verminderen van het aantal kwaliteitseisen. Sindsdien is echter het aantal (verplichte) kwaliteitseisen toegenomen. Bij het toevoegen van nieuwe eisen lijkt niet altijd duidelijk wat dit betekent voor degene die er mee moet werken. Ook komt het voor dat nieuwe kwaliteitseisen overlap vertonen met bestaande eisen. Dit komt de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de IAK-vragen en de opvolging van de kwaliteitseisen evenmin ten goede. Bij het al dan niet toevoegen van nieuwe kwaliteitscriteria in de toekomst in het IAK kan hiermee (nadrukkelijker) rekening worden gehouden.

**4.1 Het college adviseert om bij de vernieuwing van het IAK in 2021 ook aandacht te besteden aan de vraag hoe in de toekomst besloten wordt over of en hoe eventuele nieuwe kwaliteitscriteria worden opgenomen in het IAK. Daarbij is van belang de samenhang met al bestaande criteria en eisen te betrekken.**

### *4.2 Bevorder kwaliteitsborging bij regelgeving uit maatschappelijke of politieke afspraken*

Opvolging van de kwaliteitscriteria bij nieuw beleid en regelgeving wringt onder andere bij de uitvoering en uitwerking van politieke afspraken in regelgeving. Dit is met name aan de orde bij 'middelafspraken' (waarbij precies is vastgelegd op welke wijze en met welk beleidsinstrument een bepaald doel moet worden verwezenlijkt) in maatschappelijke of politieke akkoorden. Ook bij moties en amendementen is sprake van een beperktere toepassing van de kwaliteitscriteria die gelden bij voorgenomen regelgeving.

**4.2 Het college adviseert om bij het vernieuwd IAK in 2021 aandacht te besteden aan de wijze waarop kwaliteitseisen aan regelgeving (beter) geborgd kunnen worden bij regelgeving die voortkomt uit maatschappelijke of politieke afspraken.**

### *4.3 Betrek beleidsmedewerkers bij het volledige proces van IAK-verbetering*

Het geheel van IAK-eisen is overcompleet en lastig uitvoerbaar voor beleidsmedewerkers. De hiervoor uitgewerkte advieslijnen en aanbevelingen hebben tot doel het IAK te vereenvoudigen, het gebruiksgemak te vergroten en de toepassing te bevorderen. Een essentiële vereiste daarbij is of het vernieuwde IAK (beter) werkbaar is voor hen die het IAK in de praktijk moeten toepassen. Het ligt dan ook in de rede om beleidsmedewerkers te betrekken bij de doorontwikkeling van het IAK. Alleen als hun perspectief uit de praktijk voldoende wordt meegenomen, kan het IAK werkbaar en uitvoerbaar worden.

**4.3 Het college adviseert om beleidsmedewerkers in het gehele proces van verbetering van het IAK in 2021 te betrekken en hen te vragen om ambassadeur te worden van het vernieuwde IAK.**

## Bijlage 1: Voorstel 7 IAK-vragen met instructie

Op basis van het onderzoek stelt ATR vernieuwde IAK-vragen voor met bijbehorende instructie-vragen. Het vernieuwde IAK en de IAK-vragen moeten worden getest in de uitvoeringspraktijk. ATR adviseert om de instructievragen in het beantwoordings-format op te nemen. Dit komt de opvolging bij de beantwoording van de vragen ten goede.

### Vraag 1. Wat is het probleem en wat zijn de oorzaken?

- Wat zijn aard, omvang en oorzaken van het probleem dat moet worden opgelost?
- Welk publiek belang is aan de orde?
- Welke actoren hebben een rol bij het probleem?

### Vraag 2. Wat is het doel?

- Welk beleidsdoel wordt of welke beleidsdoelen worden nagestreefd? (Formuleer doelen waar mogelijk SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden)
- Welke actoren zijn betrokken bij het doel?

### Vraag 3. Welke maatregelen zijn mogelijk om het doel te bereiken?

- Wat gebeurt er als de nuloptie wordt toegepast?
- Met welke maatregelen kan het doel worden gerealiseerd / het probleem worden opgelost?
- In hoeverre zijn de mogelijke maatregelen doeltreffend?
- Bij eventuele overheidsinterventie; wat is de grondslag en wat legitimeert een *overheids*-interventie?

### Vraag 4. Wat zijn de gevolgen voor belanghebbenden en maatschappelijke thema's?

- Wat zijn de (neven)gevolgen voor burgers, bedrijven en professionals (of andere belanghebbenden)? (*denk aan o.a. regeldrukeffecten, financiële lasten, markteffecten, ...*)
- Zijn de maatregelen werkbaar/doenbaar en aanvaardbaar voor belanghebbenden?
- Wat zijn de concrete (neven)gevolgen voor economie, sociale inclusie, innovatie, klimaat/milieu, Sustainable Development Goals (o.a. gendergelijkheid en effect op ontwikkelingslanden), (...) ?

### Vraag 5. Wat zijn de gevolgen voor de uitvoering, de handhaving en de begroting?

- Wat zijn de gevolgen voor (mede)overheden, uitvoeringsorganisaties en handhaving?
- Zijn de maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar door uitvoeringsinstanties?
- Wat zijn de budgettaire gevolgen (voor welke overheidspartijen) van het voorstel?

### Vraag 6. Welke maatregel wordt voorgesteld en waarom?

- Welke maatregel wordt, na een integrale afweging van de mogelijkheden en gevolgen, voorgesteld?
- Welke overwegingen inzake doeltreffendheid, doelmatigheid<sup>9</sup>, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, en werkbaarheid/'doenbaarheid' zijn bepalend voor deze keuze?

### Vraag 7. Wie zijn wanneer en waarom betrokken?

- Welke burgers, bedrijven en professionals (of andere belanghebbenden) zijn betrokken tijdens de voorbereiding van het voorstel?
- Op welke wijze en waarom zijn deze partijen betrokken bij de totstandkoming van het voorstel?

<sup>9</sup> Met de nieuwe IAK-vragen (4 en 5) kan ook de doelmatigheid van de maatregelen worden beoordeeld (en betrokken in de integrale afweging bij IAK-vraag 6). Doelmatigheid kan op drie verschillende niveaus worden gezien: op het niveau van de uitvoering, op het niveau van doelrealisatie (of de output) en op het niveau van de maatschappelijke effecten. Zie ook de (*tijdelijke*) *Schrijfwijzer toelichting art. 3.1 van de Comptabiliteitswet*.