



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

## **Rapportage n.a.v. het ATR-onderzoek naar het IAK(-document) bij voorgenomen wet- en regelgeving**

**Versie: 1.0**  
**Den Haag, december 2020**

**Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)**

Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag  
Telefoon: 070 310 86 66

E-mail: [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
Website: [www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

## Managementsamenvatting

In 2011 besloot het toenmalig kabinet het Integraal Afwegingskader (IAK) te gaan toepassen bij alle nieuwe voorstellen voor beleid en regelgeving die aan het parlement worden voorgelegd. Het IAK werd aangekondigd als een werkwijze voor het *"integraal beoordelen en verantwoorden van de kwaliteitsaspecten van beleid en regelgeving om de kwaliteit van beleid en wetgeving te verbeteren"*. Het IAK is volgens de regering "de Nederlandse invulling van een impact assessment".<sup>1</sup> 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> 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. Bij regelgeving die wordt geconsulteerd, is een separaat document met beantwoording van de 7 IAK-vragen verplicht.

ATR heeft bij zijn advieswerkzaamheden in de periode 2017-2020 vastgesteld dat het IAK-document niet altijd de IAK-vragen adequaat beantwoordt. De voorstellen voor wetgeving voldoen bovendien lang niet altijd aan de gestelde 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 consultaties in de jaren 2018 en 2019.

### De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn:

- **Bij een kwart (25%) van de onderzochte dossiers ontbreekt het verplichte IAK-document.**
- **Bij de internetconsultaties mét een IAK-document (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.**

ATR heeft de oorzaken van deze bevindingen nader onderzocht. Daaruit blijkt dat ministeries het belang van het IAK en de beantwoording van de IAK-vragen wel onderschrijven. Zij vinden dat de verplichte kwaliteitseisen van het IAK al vanaf de start van de ontwikkeling van beleid zouden moeten worden toegepast. De volgende aspecten zijn bepalend voor het feit dat de beantwoording van de 7 IAK-vragen (in het IAK-document) veelal niet voldoet aan de eisen en instructies:

- a. Het IAK, met alle bijbehorende (verplichte) kwaliteitseisen, is overcompleet, niet gemakkelijk toegankelijk en niet op alle aspecten duidelijk. Ministeries ervaren het

---

<sup>1</sup> Tweede Kamerbrief van 14 april 2011 inzake het 'Kabinetsplan aanpak administratieve lasten'. *Kamerstukken II 2010/11, 29515, nr. 330.* [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-330.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-330.html). Zie ook de Tweede Kamerbrief van 3 april 2020 inzake 'Verbetering verantwoording en begroting'. *Kamerstukken II 2019/20, 31865, nr. 168.* [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31865-168.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31865-168.html)

<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?*

voldoen aan alle IAK-eisen bij voorgenomen wet- en regelgeving daardoor als een forse last en lastige opgave.

- b. De 7 IAK-vragen zijn kort gesteld, maar om die goed en conform de instructies te kunnen beantwoorden is veel kennis en informatie nodig.
- c. De opvolging van de instructies is mede-afhankelijk van vorm van de voorfase van wetgeving binnen het ministerie, van de 'cultuur' binnen een departement (ten aanzien van wetgeving als beleidsinstrument) en de mate waarin het IAK-document extern wordt 'beoordeeld'.
- d. Het IAK en het IAK-formulier kunnen verschillende doelen en de functies dienen. Deze doelen zijn niet expliciet benoemd en zijn voor betrokkenen bij ministeries vaak niet duidelijk. Het IAK-document wordt door ambtenaren regelmatig gezien en beleefd als een 'interne verplichting', terwijl het IAK-document bij internet-consultatie primair een externe functie heeft, namelijk het informeren van externe betrokkenen over waar het voorstel over gaat.
- e. Ervaren (tijds)druk bij ministeries om regelgeving voortvarend op te stellen en te publiceren.

Bovendien is er geen eenduidig en effectief mechanisme dat zorg draagt voor de kwaliteit van de beantwoording van de IAK-vragen en de opvolging van de IAK-eisen. Daarmee schiet de borging van de inhoudelijke kwaliteit van het IAK-document tekort.<sup>3</sup> Het gevolg is dat de ambitie van het kabinet met betrekking tot de kwaliteit van wetgeving onder druk staat.

---

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

# Inhoudsopgave

	<b>Pagina:</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>2</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>3</b>
<b>1. Introductie</b>	<b>4</b>
<b>2. Het IAK(-document) bij voorgenomen wet- en regelgeving</b>	<b>5</b>
2.1 Het Integraal Afwegingskader (IAK)	
2.2 Verplicht IAK-document bij internetconsultatie over regelgeving	
2.3 Doel(en) van het IAK-document bij internetconsultatie	
2.4 Instructie bij beantwoording 7 IAK-vragen in het IAK-document	
<b>3. Onderzoeksvraag en onderzoeksaanpak</b>	<b>7</b>
3.1 Onderzoeksvraag	
3.2 Onderzoeksscope	
3.3 Onderzoeksaanpak	
3.4 Uitgangspunten	
<b>4. Toepassing IAK(-document) bij voorgenomen wet- en regelgeving</b>	<b>13</b>
4.1 Aanwezigheid IAK-document bij voorgenomen wet- en regelgeving	
4.2 Kwaliteit IAK-document bij voorgenomen wet- en regelgeving	
4.2.1 Geeft het IAK-document inzicht in wat het voorstel regelt?	
4.2.2 Geeft het IAK-document voldoende inzicht om de inhoud van het voorstel en de effecten daarvan te kunnen beoordelen?	
4.3 Kwaliteit beantwoording (specifieke) IAK-vragen	
4.3.1 Kwaliteit beantwoording 7 IAK-vragen	
4.3.2 IAK-vraag 1, 3, 4 en 5 (Aanleiding, probleem, doel en interventie)	
4.3.3 IAK-vraag 2. Wie zijn betrokken?	
4.3.4 IAK-vraag 6. Wat is het beste instrument?	
4.3.5 IAK-vraag 7. Wat zijn de gevolgen?	
4.4 Beantwoording IAK-vragen in de toelichting bij voorgenomen regelgeving	
<b>5. Werking IAK bij voorgenomen wet- en regelgeving</b>	<b>23</b>
5.1 Inhoudelijk belang IAK bij voorbereiding beleid en wetgeving	
5.2 Verschillende functies in verschillende fases, verschillend gecommuniceerd	
5.3 Opvolging IAK-eisen onder druk	
<b>6. Conclusies</b>	<b>30</b>
<b>Overzicht Bijlagenrapport</b>	<b>32</b>

## 1. Introductie

In 2011 besloot het toenmalig kabinet het Integraal Afwegingskader (IAK) te gaan toepassen bij alle nieuwe voorstellen voor beleid en regelgeving die aan het parlement worden voorgelegd. Deze beslissing is genomen nadat in 2010 (22) proefprojecten met het IAK waren uitgevoerd met positieve ervaringen. Het IAK werd destijds aangekondigd als een werkwijze voor het *"integraal beoordelen en verantwoorden van de kwaliteitsaspecten van beleid en regelgeving om de kwaliteit van beleid en wetgeving te verbeteren"*. Het IAK is geïnspireerd op de Regulatory Impact Assessment zoals deze in enkele Europese landen wordt toegepast. Het IAK is volgens de Nederlandse regering *"de Nederlandse invulling van een impact assessment"*.<sup>4</sup> Doel van het IAK is onder andere om bij te dragen aan een *"efficiënter, effectiever en transparanter ambtelijk en politiek besluitvormingsproces"*. Dit bevordert volgens de regering ook dat alleen regelgeving tot stand komt die echt nodig en proportioneel is, met zo min mogelijk regeldruk.<sup>5</sup>

Toepassing van het IAK is volgens de meeste betrokken partijen met name van meerwaarde in een vroegtijdig stadium van het beleids- of wetgevingsproces. In de internetconsultatie over voorgenomen regelgeving (afkomstig van de regering) dient verplicht een separaat document te zijn opgenomen met daarin de beantwoording van de 7 IAK-vragen. Het IAK-document bij de internet-consultatie heeft volgens het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (KCWJ) primair tot doel inzicht te bieden waar het voorstel over gaat aan de deelnemer van de internetconsultatie.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toetst voorgenomen wet- en regelgeving gedurende de fase van (internet)consultatie. Primair beoordeelt zij daarbij de kwaliteit van de voorgenomen bepalingen en de toelichting bij het voorstel. Het belangrijkste document daarbij is het voorstel zelf met de toelichting. Waar mogelijk betreft ATR bij de toetsing ook het IAK-document. Het document biedt in de regel een weergave van wat het voorstel behelst en wat daarvan de gevolgen zijn.

Aanleiding voor ATR om een onderzoek te starten naar de kwaliteit van het IAK-document bij voorgenomen wet- en regelgeving in de consultatiefase is drieledig:

1. De bevindingen van ATR bij de toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving in de periode juni 2017 t/m juni 2020. Bij de internetconsultatie dient ook het document met antwoord op de 7 IAK-vragen als separaat document te zijn opgenomen. ATR constateerde bij meerdere dossiers dat het IAK-document niet (of zeer summier uitgewerkt) bij internetconsultatie was opgenomen.
2. Begin 2020 bracht de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een kritisch rapport uit over de kwaliteit van de Nederlandse situatie van het Impact Assessment (waar volgens het kabinet het IAK de Nederlandse invulling van is).<sup>6</sup> Deze studie was beperkt empirisch (dossierniveau) van aard. Het onderhavig onderzoek vormt op dit punt een bijdrage, doordat op dossierniveau onderzoek is verricht naar de toepassing van het IAK(-document).

---

<sup>4</sup> Tweede Kamerbrief van 14 april 2011 inzake het 'Kabinetsplan aanpak administratieve lasten'. *Kamerstukken II 2010/11, 29515, nr. 330*. ([zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-330.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-330.html)). Ook in 2020 heeft het kabinet aangegeven dat het IAK de Nederlandse invulling is van het Impact Assessment in de Tweede Kamerbrief van 3 april 2020 inzake 'Verbetering verantwoording en begroting'. *Kamerstukken II 2019/20, 31865, nr. 168* ([zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31865-168.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31865-168.html)).

<sup>5</sup> Tweede Kamerbrief van 14 april 2011 inzake het 'Kabinetsplan aanpak administratieve lasten'.

<sup>6</sup> OESO (2020) *Regulatory Impact Assessment in the Netherlands*.

3. Het IAK en de internetconsultatie vormen een steeds belangrijker onderdeel in het systeem van wetgevingskwaliteit in Nederland. In de afgelopen jaren zijn deze instrumenten ook uitgebreid en prominenter gepositioneerd. Zo heeft het kabinet in 2017 besloten in beginsel bij alle voorgenomen wet- en regelgeving internetconsultatie toe te passen. Dit onder andere vanwege het belang van transparantie en vroegtijdige consultatie van stakeholders. Specifieke kwaliteitseisen worden veelal ook verwerkt in het IAK en/of de internetconsultatie, zoals bijvoorbeeld de eisen bij voorgenomen regelgeving ten aanzien van 'doenbaarheid'. Hiervoor is de 'Doenvermogenstoets' ontwikkeld. De verplichting om in de voorbereiding van beleid en regelgeving rekening te houden met het doenvermogen van de betrokken doelgroep(en) is in het IAK opgenomen als nieuwe verplichte kwaliteitseis: *Doenvermogen*.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Tweede Kamerbrief van 29 juni 2018 waarin wordt ingegaan op de ingezette acties uit de kabinetsreactie op het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen'. Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. 113. [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-VI-113.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-VI-113.html)

## 2. Het IAK(-document) bij voorgenomen wet- en regelgeving

### 2.1 Het Integraal Afwegingskader (IAK)

Het IAK wordt in de voorbereidende fase van beleid en wet- en regelgeving toegepast. Het IAK maakt het volgens de regering "beter mogelijk om vooraf alle relevante informatie over de effecten van beleid en wetgeving voor de verschillende partijen integraal af te wegen en achteraf de gemaakte keuzes helder toe te lichten aan alle betrokkenen". Dit dient mede te zorgen voor:

- beleid en wetgeving met minder regeldruk voor burgers, bedrijven en instellingen;
- meer transparantie in het beleid- en wetgevingsproces, en
- een betere afstemming tussen beleid, wetgeving en uitvoering.<sup>8</sup>

Zoals in de Introductie opgemerkt, moet het IAK fungeren als de Nederlandse vorm van een impact assessment. In het IAK zijn aan de hand van zeven centrale vragen alle verplichte kwaliteitsaspecten opgenomen die bij een voorstel een rol kunnen spelen. Bij de generieke introductie van het IAK in 2011 gaf het kabinet aan dat *"de antwoorden op de IAK vragen zo herkenbaar en inzichtelijk mogelijk moeten zijn aangegeven in een voorstel."* Dit vanwege *"het belang voor het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces, maar zeker ook voor een transparante en integrale verantwoording van genomen besluiten."*<sup>9</sup> Elk voorstel voor beleid of regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement moet zodende een adequaat antwoord bevatten op de 7 IAK-vragen:

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?
7. Wat zijn de gevolgen?

De introductie van het IAK is in 2010-2011 aangegrepen om het grote aantal interdepartementale kwaliteitseisen, toetsen en hulpmiddelen (110) door te lichten en te reduceren. Het IAK was bij de start onder andere bedoeld om de inzet van kwaliteitsinstrumenten te "harmoniseren en waar nodig te vereenvoudigen". In de afgelopen 10 jaar is het IAK verder uitgewerkt en ingebed in de voorbereidingsfase van nieuw beleid en nieuwe wetgeving. Veel ministeries hebben de vragen uit het IAK verwerkt in de startnotitie die wordt opgesteld in de voorbereiding van regelgeving. Het IAK wordt Rijksbreed ontsloten. Daarbij vervult het KCWJ een belangrijke rol, door middel van voorlichting over en praktische hulpmaterialen bij het IAK.<sup>10</sup> In het IAK zijn momenteel 21 verplichte kwaliteitseisen bijeen gebracht.<sup>11</sup> Hierbij gaat het onder andere om de verplichte kwaliteitseisen "Aanwijzingen voor de regelgeving", "Algemene Leidraad Maatschappelijke Kosten-baten Analyse (MKBA)", "Doenvermogen" en "Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid".

---

<sup>8</sup> Tweede Kamerbrief van 11 december 2009 inzake 'Integraal wetgevingsbeleid'. *Kamerstukken II 2009/10, 31731, nr. 6.* [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31731-6.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31731-6.html)

<sup>9</sup> Tweede Kamerbrief van 14 april 2011 inzake het 'Kabinetsplan aanpak administratieve lasten'.

*Kamerstukken II 2010/11, 29515, nr. 330.* [zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-330.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-330.html)

<sup>10</sup> [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving). Ook de eerder in het leven geroepen website [www.naarhetika.nl](http://www.naarhetika.nl) verwijst inmiddels door naar de eerste genoemde webpagina van het KCWJ.

<sup>11</sup> [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen)

## 2.2 Verplicht IAK-document bij internetconsultatie over regelgeving

Sinds 1 januari 2014 is bij internetconsultatie beantwoording van de 7 IAK-vragen verplicht via een separaat document. Het format voor dit document is Rijksbreed voorgeschreven en beschikbaar via het KCWJ. De verplichting om de 7 IAK-vragen te beantwoorden in een (separaat) document en apart te publiceren bij de internetconsultatie is opgenomen en toegelicht in diverse bronnen:

1. Het Draaiboek voor de regelgeving, i.h.b. bepaling nr. 16 Internetconsultatie<sup>12</sup>
2. De Rijksbrede handleiding Internetconsultatie (versie 2015 en 2019)<sup>13</sup>
3. De Tweede Kamerbrief van 12 september 2013 over 'Modernisering van de overheid'.<sup>14</sup>

De verantwoordelijkheid voor de beantwoording van de IAK-vragen en het ontsluiten van het document ligt bij departementen. Het is daarbij toegestaan dat vragen in het IAK-document beknopt worden beantwoord en eventueel verwijzen naar specifieke passages in de toelichting van de regeling.

## 2.3 Doel(en) van het IAK-document bij internetconsultatie

Het IAK-document bij internetconsultatie lijkt primair bedoeld om externen (deelnemers aan de internetconsultatie) te informeren over de inhoud van het voorstel. Uit verschillende bronnen over het IAK en internetconsultatie kunnen echter verschillende doelen van het IAK-document worden afgeleid. Hoewel deze drie doelen enige overlap vertonen, is de focus en betekenis verschillend:

1. *Inzicht bieden aan deelnemers van (internet)consultatie waarover het voorstel gaat.* Het KCWJ benoemt dit als hét doel van het IAK-document bij internetconsultatie.<sup>15</sup> Daarmee sluit het IAK-document ook aan bij de meer algemene doelstelling van internetconsultatie over voorgenomen wet- en regelgeving. Consultatie maakt het mogelijk dat "burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kennis kunnen nemen van wetsvoorstellen en hierover hun ideeën kenbaar kunnen maken. Het doel is de transparantie van het wetgevingsproces te verbeteren en bij te dragen aan de kwaliteit van wetgeving."<sup>16</sup>

2. *Inzicht verschaffen aan doelgroepen in de afwegingen die bij de voorbereiding van wetgeving worden gemaakt en van de verwachte effecten daarvan.*

Dit doel van het IAK-document bij internetconsultatie over voorgenomen regelgeving volgt uit onder andere het 'Handboek Meting regeldrukkosten' en de 'Handleiding Regeldruk-verantwoording en verwante wetgevingskwaliteitsinstrumenten'. Het handboek en de handleiding hebben als doel beleidsmedewerkers wegwijs te maken in de instrumenten en het proces voor de regeldrukverantwoording en gerelateerde wetgevingskwaliteits-instrumenten bij voorgenomen wet- en regelgeving.<sup>17</sup>

3. *Consultatiedeelnemers in staat stellen adequaat te kunnen reageren op ontwerpregelgeving.*

---

<sup>12</sup> Webpagina 'Nr. 16. (Internetconsultatie) Draaiboek voor de regelgeving' op de website van het KCWJ: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-n-94>

<sup>13</sup> Dit betreft een intern Rijksoverheid-document (voor beleidsmedewerkers beschikbaar via het KCWJ).

<sup>14</sup> Tweede Kamer brief van 12 september 2013 inzake 'Modernisering van de overheid'. *Kamerstukken II 2012/13, 29362, nr. 224* ([zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-224.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-224.html)).

<sup>15</sup> Webpagina over het 'Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving' op de website van het KCWJ: [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving)

<sup>16</sup> [www.overheid.nl/help/internetconsultatie](http://www.overheid.nl/help/internetconsultatie)

<sup>17</sup> Webpagina '7.2 Gevolgen voor bedrijven' op de website van het KCWJ: [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/72-gevolgen-voor](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/72-gevolgen-voor)



Dit derde doel volgt onder andere uit de Kamerbrief van september 2013 over de modernisering van de overheid. Volgens deze brief passen de internetconsultatie en het IAK-document daarbij ook in de bredere context van een open en transparante overheid. Daarbij hoort het vroegtijdig consulteren van betrokkenen bij wet- en regelgeving en het "actief publiceren van informatie en het duidelijk maken waarom een bepaalde keuze is gemaakt."<sup>18</sup>

#### **2.4 Instructie bij beantwoording 7 IAK-vragen in het IAK-document**

Voor de beantwoording van de IAK-vragen in het verplichte IAK-document is een Rijksbrede instructie opgesteld welke van toepassing is sinds 1 januari 2017. In dit format is bij iedere IAK-vraag een invulinstructie vermeld, bestaande uit sub-vragen en specifieke instructies toegespitst op de betreffende IAK-vraag. Deze instructie ten behoeve van de internetconsultatie is gelijk aan de instructie bij de IAK-vragen in het aanbiedingsformulier dat moet worden opgesteld bij de aanbidding van een voorstel voor onder andere ambtelijke voorportalen en de onderraden.<sup>19</sup> ATR heeft in het onderzoek de Rijksbrede instructie bij het IAK-document als uitgangspunt genomen. In paragraaf 3.3 (en bijlage 6) wordt de werkwijze van het onderzoek nader toegelicht, inclusief de wijze waarop de instructie is betrokken ter beoordeling van de kwaliteit van de IAK-documenten.

---

<sup>18</sup> Tweede Kamer brief van 12 september 2013 inzake 'Modernisering van de overheid'. *Kamerstukken II 2012/13, 29362, nr. 224* ([zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-224.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-224.html)).

<sup>19</sup> Bijlage 1 van het bijlagenrapport bevat het format van het IAK-document en de instructie bij de 7 IAK-vragen.

### 3. Onderzoeksvraag en onderzoeksaanpak

#### 3.1 Onderzoeksvraag

ATR wil met het onderzoek naar het IAK(-document) bijdragen aan de kwaliteitsontwikkeling en -verbetering van (de instrumenten bij) voorgenomen wet- en regelgeving, door middel van:

- a. een analyse over de opvolging van kwaliteitseisen en procesafspraken ten aanzien van het IAK(-document) in de context van internetconsultatie in 2018 en 2019, en op basis hiervan:
- b. aanbevelingen om de kwaliteit van (toepassing van het) IAK(-document) te verbeteren.

Begin 2021 zal het kabinet een plan van aanpak met de Tweede Kamer delen gericht op verbetering van het IAK. Het plan van aanpak heeft tot doel "het IAK te vereenvoudigen, gebruiksvriendelijker te maken en het gebruik ervan te bevorderen".<sup>20</sup> Dit plan van aanpak volgt ook op het OESO-rapport van begin 2020 en op de bevinding dat de omvang van het IAK en de beperkte aansluiting op de beleidsvorming in de praktijk niet leiden tot een goed gebruik.

Met dit onderzoek wil ATR een concrete bijdrage leveren aan onderdelen van het plan van aanpak. Om deze reden heeft ATR gedurende het onderzoek ook de ministeries (in het bijzonder van JenV en EZK) geïnformeerd over de ontwikkeling van het onderzoek en de voorlopige bevindingen daarbij.

In het verlengde van dit onderzoeksdoel luidt de centrale onderzoeksvraag bij dit onderzoek:

- A. Is het IAK-document toegepast bij de internetconsultatie bij voorgenomen wet- en regelgeving, en**
- B. Voldoet de beantwoording van de IAK-vragen daarbij aan de inhoudelijke kwaliteitseisen en procesafspraken die hieraan zijn gesteld?**
- C. Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken ter bevordering van de kwaliteit van het IAK(-document) en internetconsultatie?**

#### 3.2 Onderzoeksscope

ATR heeft in het onderzoek in totaal 434 IAK-documenten bij voorgenomen wet- en regelgeving geanalyseerd en beoordeeld. De 434 dossiers betreffen voorstellen, die werden geconsulteerd via de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), met een startdatum van de consultatie in de periode van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2019. De voorstellen waren afkomstig van het kabinet. Initiatiefwetgeving (van Tweede Kamerleden) is buiten beschouwing gelaten. Bovendien betrof het voorgenomen wet- en regelgeving. Beleidsnota's of beleidsinitiatieven zijn buiten de scope van het onderzoek gelaten.

Het onderzoek is aldus gericht op voorgenomen wet- en regelgeving, omdat hierop de kwaliteitseisen van toepassing zijn uit onder andere het IAK.

---

<sup>20</sup> Tweede Kamerbrief van 3 april 2020 inzake 'Verbetering verantwoording en begroting'. *Kamerstukken II 2019/20, 31865, nr. 168.*  
([www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z06163&did=2020D12931](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z06163&did=2020D12931))

De 434 dossiers die volgden uit de onderzoekscope waren als volgt verdeeld over de ministeries:

Ministerie	dossiers	Ministerie	dossiers
Algemene Zaken (AZ)	4	Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	60
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	54	Justitie en Veiligheid (JenV)	69
Buitenlandse Zaken	1	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	20
Defensie (DEF)	0	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	37
Economische Zaken en Klimaat (EZK)	55	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	48
Financiën (FIN)	54	Volksgesondheid, Welzijn en Sport (VWS)	32

### 3.3 Onderzoeksaanpak<sup>21</sup>

ATR heeft het onderzoek uitgevoerd tussen juli en november 2020. Het onderzoek bestond uit twee fases.

#### **Fase 1: Documentstudie: Beoordeling IAK-documenten (juli - oktober)**

In fase 1 is een documentenstudie uitgevoerd. Voornaamste onderdeel van die documentenstudie betrof de beoordeling van 434 voorstellen die via internetconsultatie zijn geconsulteerd, en in het bijzonder de 325 IAK-documenten die daarbij zijn opgenomen. Bij de overige 109 consultaties was geen IAK-document gevoegd. De beantwoording van de 7 IAK-vragen in de 325 IAK-documenten zijn beoordeeld aan de hand van een normenkader dat is afgestemd op de inhoud van de (Rijksbrede) instructie ten behoeve van de beantwoording van de 7 IAK-vragen. De IAK-documenten zijn in eerste instantie door twee adviseurs (separaat) beoordeeld. Hierna heeft afstemming plaatsgevonden tussen de adviseurs over deze beoordelingen. Bij een klein aantal dossiers heeft dit geleid tot beperkte bijstelling van de beoordelingen.

Naar aanleiding van fase 1 heeft ATR een separaat verdiepend (extern) onderzoek laten uitvoeren. Dit verdiepend onderzoek had tot doel vast te stellen hoe de kwaliteit van het IAK-document (in de beantwoording van IAK-vraag 7) zich verhoudt tot de kwaliteit van de toelichting bij voorgenomen regelgeving.<sup>22</sup>

#### **Fase 2: Interviews en verdiepend onderzoek (oktober - november)**

In fase 2 zijn interviewgesprekken gevoerd met ministeries, in het bijzonder met directeuren wetgeving en juridische zaken. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met beleidsmedewerkers en -adviseurs van verschillende ministeries (in het bijzonder van beleidsdirecties). Ook is gesproken met de werkgroep van IAK-coördinatoren/-betrokkenen en met de interdepartementale werkgroep van internetconsultatie-coördinatoren.

<sup>21</sup> Een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksaanpak en de onderzoeksverantwoording is opgenomen als bijlage 6 in het bijlagenrapport bij dit onderzoek.

<sup>22</sup> Dit verdiepend onderzoek is onafhankelijk en extern uitgevoerd door onderzoeksbureau Panteia. De resultaten van dit onderzoek zijn deels in deze rapportage beschreven in paragraaf 4.4 Een volledige beschrijving van de resultaten is opgenomen in de notitie 'Vergelijking beschreven gevolgen voor bedrijven, burgers, overheid en milieu in de toelichting voorgenomen regelgeving met het antwoord op IAK-vraag 7 over die gevolgen'. Deze notitie is opgenomen in de bijlage bij dit rapport.

Het onderzoek is uitgevoerd door adviseurs van het ATR-secretariaat, bijgestaan door een extern adviseur. ATR heeft bij het onderzoek gebruik gemaakt van een klankbordgroep met experts.<sup>23</sup>

### 3.4 Uitgangspunten

Bij het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten toegepast bij de beoordeling van de IAK-documenten bij voorgenomen wet- en regelgeving:

1. De kwaliteit van de antwoorden op de 7 IAK-vragen in het IAK-document zijn beoordeeld aan de hand van *de eisen en instructies die de Rijksoverheid stelt aan het IAK-document*.<sup>24</sup> Bijlage 1 bij dit rapport bevat de instructies bij het IAK-document die ATR heeft benut ter beoordeling van de kwaliteit van de IAK-antwoorden in het IAK-document.<sup>25</sup>
2. Bij de beoordeling van de IAK-documenten is nagegaan of de antwoorden op de 7 IAK-vragen "*inzicht bieden in*" de betreffende IAK-vraag. Dit perspectief is gekozen om aan te sluiten bij het doel dat het IAK-document deelnemers aan de internetconsultatie inzicht dient te bieden over waar het voorstel over gaat. Met dit uitgangspunt beoogde ATR de antwoorden inhoudelijk te beoordelen, en niet slechts om 'formeel' na te gaan of alle instructiepunten zijn opgevolgd.
3. Bij de beoordeling van antwoorden op specifieke IAK-vragen is informatie die bij eerdere IAK-vragen in het IAK-document is gegeven, betrokken bij de beoordeling van de kwaliteit van een IAK-antwoord. Als bijvoorbeeld informatie bij IAK-vraag 1 ook van belang was voor de beantwoording van IAK-vraag 3, is bij de beoordeling van de kwaliteit van het antwoord op IAK-vraag 3 de informatie bij IAK-vraag 1 meegewogen. Met name bij de IAK-vragen 3, 4 en 5 constateerde ATR al in de voorbereidende fase dat relevante informatie voor die drie vragen regelmatig wordt gegeven bij eerdere IAK-vragen, onder andere bij IAK-vraag 1.

---

<sup>23</sup> Bijlage 2 en 3 bevat een overzicht van gesproken organisaties, evenals de samenstelling van de klankbordgroep.

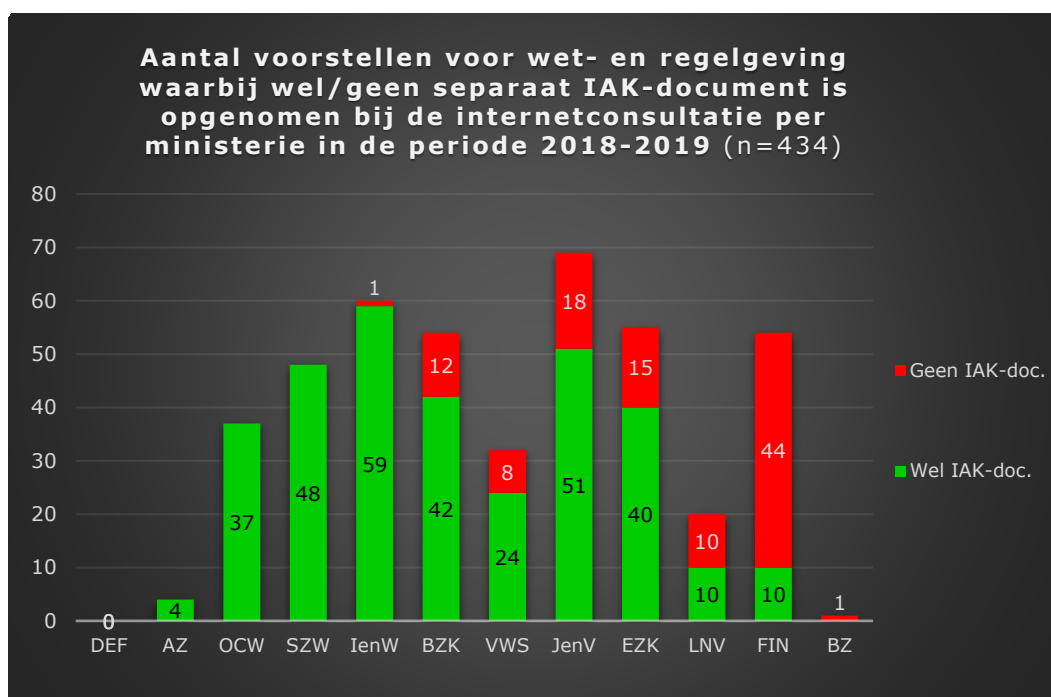
<sup>24</sup> Bijlage 1 bij deze rapportage bevat het format ter beantwoording van de 7 IAK-vragen t.b.v. de internetconsultatie, bij dit Rijksbreed vastgestelde format zijn ook de instructies per IAK-vraag opgenomen.

<sup>25</sup> In bijlage 6, de onderzoeksaanpak, wordt nader ingegaan op het normenkader dat is gebruikt voor de beoordeling.

## 4. Toepassing IAK(-document) bij voorgenomen wet- en regelgeving

### 4.1 Aanwezigheid IAK-document bij voorgenomen wet- en regelgeving

Ministeries zijn verplicht een separaat document op te nemen bij internetconsultatie over voorgenomen regelgeving met daarin een antwoord op de 7 IAK-vragen. In de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2019 zijn in totaal 434 voorstellen van ministeries geconsulteerd via internetconsultatie. Bij 75% van deze voorstellen was een separaat IAK-document opgenomen. Bij 25% van de voorstellen via internetconsultatie ontbrak dit document. In onderstaand figuur is de verdeling van voorstellen met en zonder IAK-document opgenomen, uitgesplitst naar ministeries.



In totaal waren er 109 van de 434 dossiers zonder een separaat IAK-document. Hierbij valt op dat 44 van de 109 dossiers afkomstig zijn van het ministerie van Financiën. ATR heeft een beknopte analyse gemaakt van deze 109 dossiers om na te gaan waarom deze geconsulteerde dossiers geen IAK-document bevatten. Daarbij is gekeken naar vier aspecten.

#### a. Aanleiding van het dossier.

Van de 109 dossiers zonder IAK-document komen er slechts 6 direct voort uit het regeerakkoord.<sup>26</sup> Er is derhalve geen verband geconstateerd tussen het ontbreken van het IAK-document en het regeerakkoord. Wel valt op dat van de 109 dossiers zonder IAK-document er 26 een EU-implementatie dossier betreffen. Dit betreft zo'n 24% van het totaal aantal dossiers zonder IAK-document. Kijkend naar het totaal aantal implementatiedossiers (circa 45) in het totaal aantal dossiers op internetconsultatie (434), dan valt op dat een relatief groot deel van de implementatiedossiers geen IAK-

<sup>26</sup> Dossiers met een ander politiek akkoord dan het regeerakkoord werden in deze groep niet aangetroffen.

document bevat. Implementatie-regelgeving bevat dus vaker (dan regelgeving zonder 'Europese oorsprong') bij internetconsultatie geen IAK-document.

#### *b. Inhoud van het dossier.*

Bekeken is de vraag of de dossiers op internetconsultatie zonder een IAK-document een financiële inhoud hebben. Dit naar aanleiding van de constatering dat de meeste dossiers zonder IAK-document afkomstig zijn van het ministerie van Financiën (44 van de 109). Uit de analyse blijkt dat 20 van de 109 dossiers (18%) een financiële inhoud hebben, waarvan 18 dossiers afkomstig zijn van het ministerie van Financiën. De overige twee komen van het ministerie van BZK. Daarnaast betreffen 10 dossiers van het ministerie van Financiën het onderwerp 'financieel toezicht'. Van de 44 dossiers zonder IAK-document en afkomstig van het ministerie van Financiën, zijn er dus 28 met een specifieke financiële inhoud of gaan over financieel toezicht.

In de interviewgesprekken met ministeries zijn nog twee andere aspecten aangevoerd voor het ontbreken van IAK-documenten bij internetconsultaties over voorgenomen wet- en regelgeving:

#### *c. Tijdsdruk en prioriteit*

Wet- en regelgeving wordt regelmatig onder hoge tijdsdruk tot stand gebracht. Bijvoorbeeld omdat de verantwoordelijk bewindspersoon of partij een bepaalde inwerkingtredingsdatum wil halen. Hierdoor is de tijd voor de voorbereidingsfase van wetgeving soms erg kort. Enkele ministeries hebben aangegeven dat het hierdoor regelmatig voorkomt dat er onvoldoende tijd/ruimte (en prioriteit) bestaat om een passend IAK-document op te stellen voor de internetconsultatie.

#### *d. Onbekendheid met de verplichting*

Enkele ministeries geven aan dat het ontbreken van een IAK-document ook voor kan komen door onbekendheid met de verplichting een separaat document te moeten publiceren met een antwoord op de 7 IAK-vragen. Deze onbekendheid kan volgens betrokkenen voorkomen bij nieuwe medewerkers als zij nog niet bekend zijn met alle (procedure)eisen bij voorgenomen regelgeving.

Concluderend:

- Het ontbreken van het verplichte IAK-document bij internetconsultatie over voorgenomen wet- en regelgeving komt vooral voor bij voorstellen die implementatieregelgeving betreffen.
- Er is geen eenduidige verklaring voor het ontbreken van een separaat IAK-document bij internetconsultatie. De ministeries zelf noemen tijdsdruk en onbekendheid met de verplichting een separaat document te moeten publiceren als voornaamste reden.

## **4.2 Kwaliteit IAK-document bij voorgenomen wet- en regelgeving**

### **4.2.1 Geeft het IAK-document inzicht in wat het voorstel regelt?**

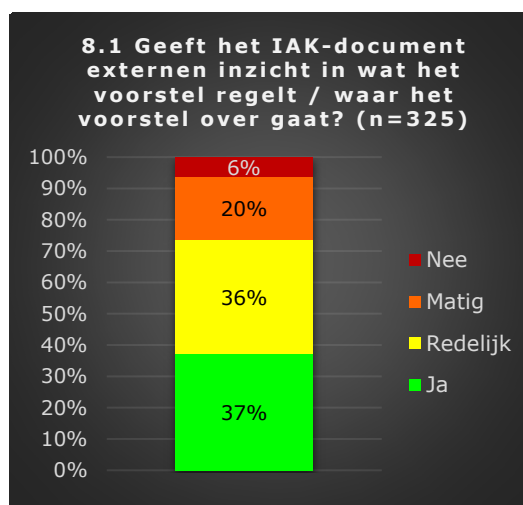
Eén van de doelen van het IAK-document bij voorgenomen regelgeving betreft het inzicht bieden aan deelnemers van internet-consultatie waar het voorstel over gaat. De 7 IAK-vragen bevatten niet een expliciete vraag "Wat regelt het voorstel?". Indien de 7 vragen echter inhoudelijk goed zijn beantwoord, krijgt de deelnemer goed inzicht in hetgeen het voorstel omvat.

ATR heeft de 325 IAK-documenten uit 2018-2019 beoordeeld op de vraag of het IAK-document inzicht biedt aan de deelnemers van de internetconsultatie over wat het betreffende voorstel regelt.

De hiernaast weergegeven grafiek geeft de uitkomst van de beoordeling van de IAK-documenten bij deze vraag.

Ongeveer een kwart van de IAK-documenten (26%) geeft geen of slechts matig inzicht in waar het voorstel over gaat.

Er zijn drie redenen waarom IAK-documenten geen of slechts matig inzicht bieden in wat een voorstel regelt:



*1. Antwoorden op IAK-vragen zijn niet of niet inhoudelijk gegeven.*

Bij een aantal IAK-documenten komt het voor dat één of meerdere IAK-vragen in zijn geheel niet zijn beantwoord, zijn samengevoegd of slechts zijn 'beantwoord' met een verwijzing naar een externe bron (bijvoorbeeld de memorie van toelichting of een extern rapport). Hierdoor kan uit de tekst van het IAK-document niet goed worden opgemaakt wat het voorstel regelt.<sup>27</sup>

*2. IAK-vragen worden op een voor externe lezers niet-toegankelijk manier beantwoord.*

Hoe partijen zijn betrokkenen, wat het probleem is dat wordt aangepakt, welk beleidsdoel wordt nagestreefd, welk specifieke publieke belang daarmee is gediend, wat de reden is voor een overheidsinterventie of wat het beste instrument daarvoor is, worden dan onduidelijk omschreven of geven geen antwoord op de vraag. De lezer krijgt daardoor geen of slecht beperkt inzicht in waar het voorstel over gaat.

*3. Antwoorden op IAK-vragen zijn (te) technisch of juridisch geformuleerd.*

Bij meerdere IAK-documenten constateert ATR dat sprake is van (vak)technisch taalgebruik en/of juridische toelichtingen bij de IAK-vragen. Hierdoor wordt voor de consultatiedeelnemer niet altijd inhoudelijk duidelijk wat het voorstel regelt. De IAK-antwoorden maken dan bijvoorbeeld wel (juridisch) duidelijk welke huidige regelgeving wordt gewijzigd, maar niet wat de nieuwe situatie praktisch wordt en daarmee wat het voorstel zelf regelt.

Aanvullend op bovenstaande merkt ATR op dat de vraag "Wat regelt het voorstel?" ontbreekt. In de regel maakt een IAK-document duidelijk wat het voorstel omvat als de 7 IAK-vragen inhoudelijk goed worden beantwoord. Dit is echter niet altijd het geval. Bijvoorbeeld als één of meerdere van de IAK-vragen 4, 6 of 7 (resp. *Wat is het doel?*, *Wat is het beste instrument?* en *Wat zijn de gevolgen?*) niet goed zijn beantwoord, wordt niet altijd duidelijk wat het voorstel regelt. Deze tekortkoming zou ondervangen kunnen worden, als bovenaan het IAK-document wordt vermeld "Wat het voorstel regelt".

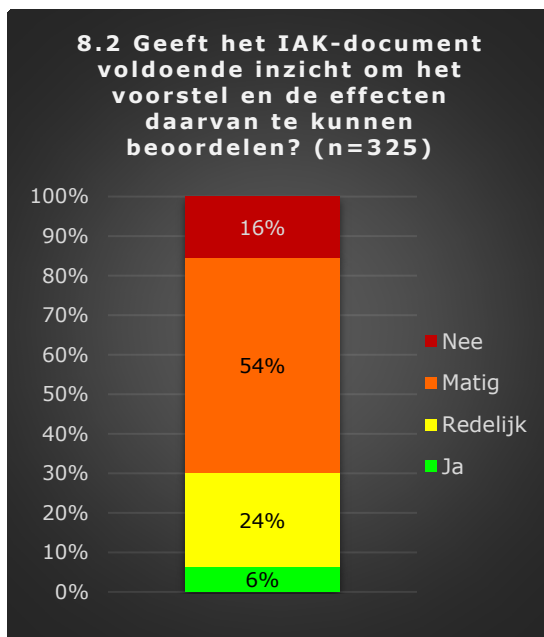
<sup>27</sup> ATR constateert dat er enkele IAK-documenten bij voorgenomen wet- en regelgeving zijn die slechts bestaan uit herhaalde (algemene) verwijzingen naar memories of nota's van toelichting. Hierdoor bevat het IAK-document geen inhoudelijke beantwoording van de 7 IAK-vragen.

#### 4.2.2 Geeft het IAK-document voldoende inzicht om de inhoud van het voorstel en de effecten daarvan te kunnen beoordelen?

Beantwoording van de 7 IAK-vragen bij voorgenomen regelgeving moet de inhoud van het voorstel en de effecten daarvan duidelijk maken. Hierdoor kunnen consultatiedeelnemers zicht krijgen op de inhoud van het voorstel én op de te verwachten effecten daarvan. Om deze reden heeft ATR de 325 IAK-documenten ook beoordeeld op deze aspecten.

De grafiek hiernaast geeft de bevindingen. Circa 70 procent van de IAK-documenten geeft matig tot slecht inzicht in de inhoud van het voorstel en de gevolgen daarvan. Belangrijk bij dit onderwerp is IAK-vraag 7 (*Wat zijn de gevolgen?*). ATR constateert dat deze IAK-vraag in een meerderheid van de IAK-documenten onvoldoende wordt beantwoord (zie ook § 4.3.5).

Uit de analyse volgt dat de volgende drie redenen regelmatig de oorzaak zijn waardoor de inhoud van een voorstel en de effecten daarvan niet (goed) kunnen worden beoordeeld aan de hand van het IAK-document:



##### 1. IAK-vragen (in het bijzonder IAK-vraag 7) worden niet inhoudelijk beantwoord

Er is bij deze IAK-documenten sprake van:

- een verwijzing naar een externe bron, of
- een vermelding van het feit dat de gevolgen separaat aan de consultatie in beeld worden gebracht.

In beide situaties geldt dat het voor de consultatie-deelnemer die het IAK-document doorneemt niet mogelijk is de inhoud en de effecten van het voorstel goed te beoordelen op basis van alleen de antwoorden op de IAK-vragen.

##### 2. De gevolgen zijn globaal en kwalitatief beschreven, een kwantitatieve duiding ontbreekt

Veel IAK-documenten bevatten een globale (kwalitatieve) beschrijving van de gevolgen. Een kwantitatieve duiding van de gevolgen ontbreekt daarbij. Hierdoor wordt op basis van het IAK-document niet duidelijk wat de impact is van een voorstel. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet alleen om de regeldrukgevolgen. Het ontbreken van een kwantitatieve duiding gaat ook over het feit dat een IAK-document (vaak) niet duidelijk maakt hoe groot de doelgroep is van burgers of ondernemers die geraakt wordt door het voorstel, of wat bij benadering de financiële gevolgen voor de maatschappij en/of overheid zijn.



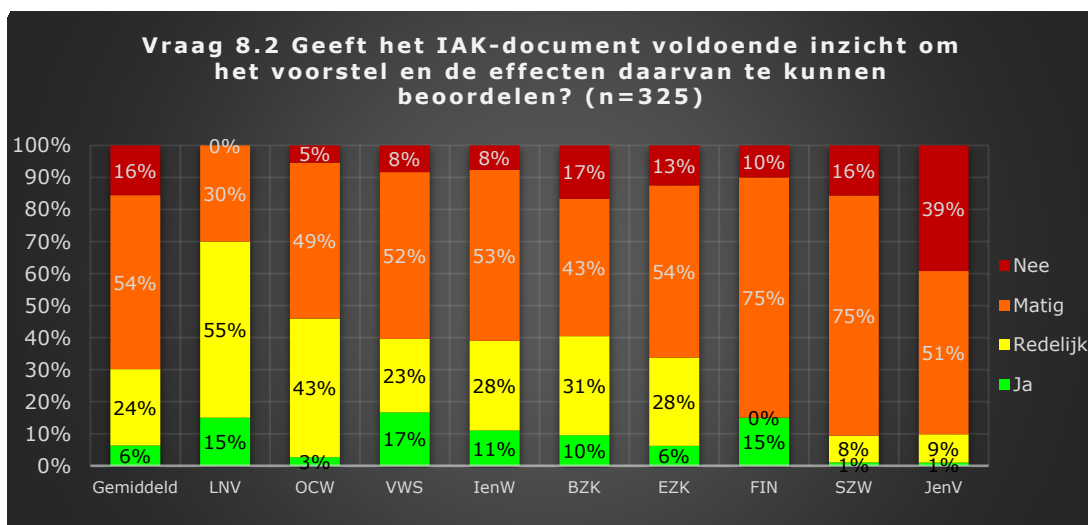
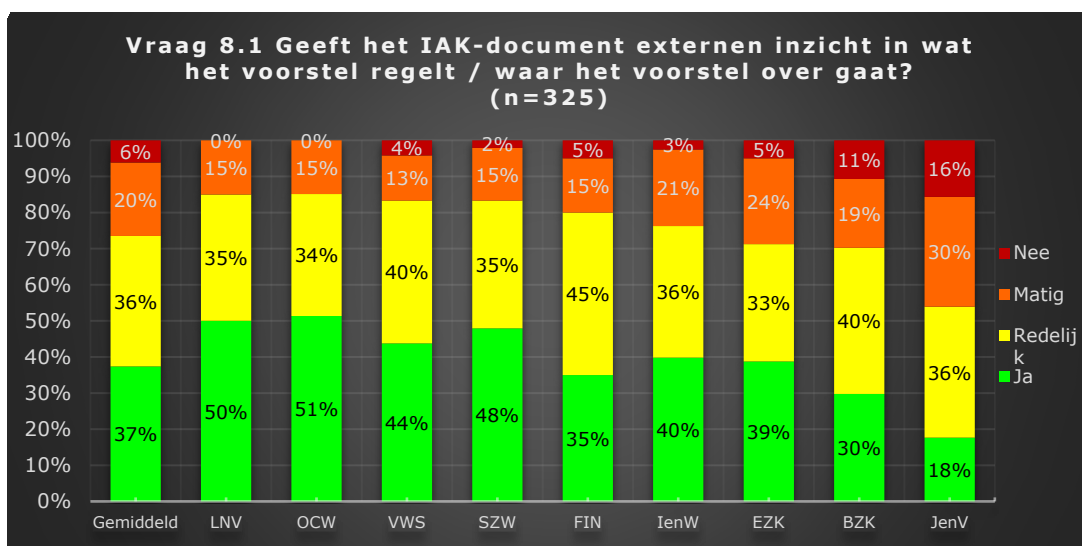
### 3. Slechts een deel van de gevolgen is beschreven

In meerdere IAK-documenten is weliswaar een gevolg-beschrijving opgenomen, maar worden niet alle gevolgen beschreven. Er is in die IAK-documenten bijvoorbeeld wel aandacht voor de regeldrukgevolgen, maar niet of in mindere mate voor de financiële gevolgen, of voor de uitvoeringsconsequenties voor de overheid of voor neveneffecten voor doelgroepen die niet worden beoogd, maar wel worden geraakt door het voorstel.

Uit de interviewgesprekken in het onderzoek volgt dat ministeries IAK-vraag 7 (Wat zijn de gevolgen?) als het meest omvangrijk ervaren en daardoor het soms ook lastig vinden om aan alle vereisten bij deze vraag te voldoen. Daarbij speelt ook mee dat ambtenaren soms een grote overlap ('dubbeling') ervaren tussen het IAK-document en de toelichting bij de regelgeving. Paragraaf 5.3 gaat hier nader op in.

#### 4.2.3 Kwaliteit IAK-document bij voorgenomen wet- en regelgeving per ministerie

Uit het onderzoek volgt dat de kwaliteit van de IAK-documenten verschilt tussen ministeries. In onderstaande figuren is de beoordeling van de hiervoor behandelde generieke vragen (8.1 en 8.2) uitgesplitst naar ministeries.

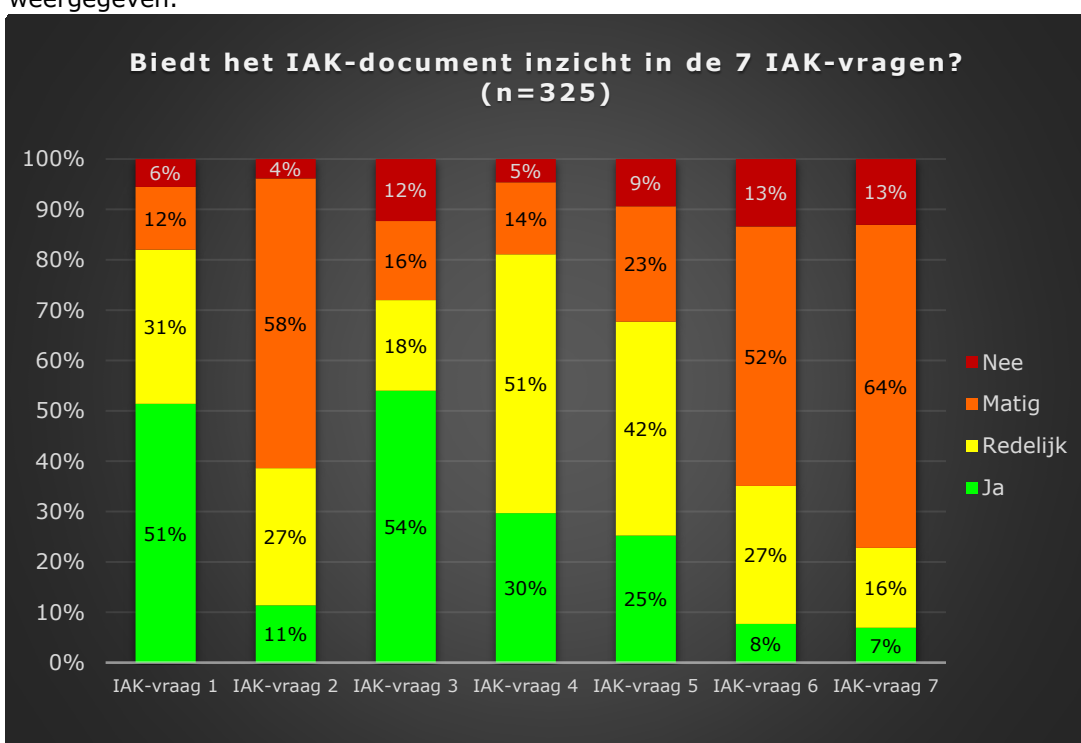


De figuren laten zien dat gemiddeld genomen ministeries in bijna driekwart van de gevallen redelijk tot goed inzicht geven in waar een voorstel over gaat. Maar in nog geen éénderde van de dossier zijn de gevolgen van het voorstel redelijk tot goed in beeld gebracht. De kwalificatie goed geldt slechts voor zo'n 1 op de 20 dossiers.

### 4.3 Kwaliteit beantwoording (specifieke) IAK-vragen

#### 4.3.1 Kwaliteit beantwoording 7 IAK-vragen

ATR heeft van 325 IAK-documenten beoordeeld of de antwoorden op de 7 IAK-vragen een goed inzicht geven in wat er met de beantwoording van die vragen wordt beoogd. In onderstaand figuur is de uitkomst van de beoordeling van deze 7 IAK-vragen weergegeven.



De beoordeling laat het volgende beeld zien:

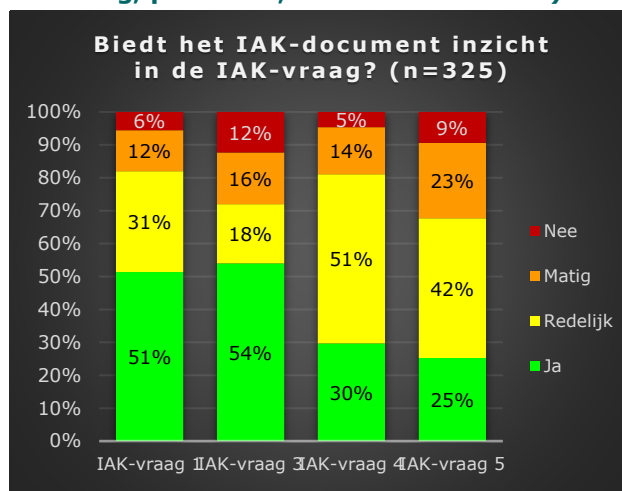
- Bijna driekwart van de IAK-documenten geeft (redelijk) inzicht in IAK-vraag 1, 3 en 4 (resp. *Wat is de aanleiding?*, *Wat is het probleem?* en *Wat is het doel?*).
- Slechts 35 tot 40 procent van de IAK-documenten geeft redelijk tot goed inzicht in IAK-vraag 2 (*Wie zijn betrokken?*) en IAK-vraag 6 (*Wat is het beste instrument?*).
- Nog geen kwart (23%) van de IAK-documenten geeft redelijk tot goed inzicht in IAK-vraag 7 (*Wat zijn de gevolgen?*).

In de IAK-waaijer uit 2017 is ter toelichting op de 7 IAK-vragen een indeling gemaakt in drie fasen: Fase 1 betreft de *probleemanalyse*. Hierbij behoren volgens de waaijer IAK-vraag 1 t/m 5. Fase 2 betreft de *instrumentkeuze*. Hierbij behoort volgens de waaijer IAK-vraag 6. En fase 3 betreft de *gevolgenbeoordeling*. Hierbij behoort volgens de waaijer IAK-vraag 7. Uit de bovenstaande beoordeling volgt dat de IAK-vragen bij de probleemanalyse (met uitzondering van IAK-vraag 2) relatief goed worden beantwoord. De IAK-vragen behorende bij de instrumentkeuze (6) en de gevolgenbeoordeling (7) worden relatief minder goed beantwoord. Om deze bevindingen nader te duiden gaan de volgende paragrafen in op de beoordeling. Paragraaf 4.3.2 gaat kort in op IAK-vraag 1, 3 en 4, gevolgd door separate paragrafen over de IAK-vragen 2, 5, 6 en 7.

#### 4.3.2 IAK-vraag 1, 3, 4 en 5 (Aanleiding, probleem, doel en interventie).

De vier IAK-vragen die relatief het beste zijn beantwoord hebben betrekking op achtereenvolgens de aanleiding (vraag 1), het probleem (vraag 2), het doel (vraag 4) en de reden voor overheidsinterventie (vraag 5).

Uit de beoordeling van deze IAK-antwoorden zijn volgens ATR enkele rode draden af te leiden. Deze kunnen van belang zijn voor de ontwikkeling van het IAK.



IAK-vraag 1 betreft de vraag naar de aanleiding voor het voorstel. De instructie bij deze vraag maakt duidelijk dat hierbij de concrete aanleiding moet worden benoemd. Voorbeelden zijn het regeerakkoord, een besluit van een bewindspersoon of een onderzoeksrapport. Ook geeft de instructie aan dat de vindplaats van de bron dient te worden genoemd waaruit de aanleiding blijkt.

ATR valt op dat veel van de IAK-documenten die minder goed inzicht bieden bij vraag 1, geen aanleiding beschrijven, maar al bij IAK-vraag 1 ingaan op het maatschappelijke probleem. Verder ontbreekt vaak een bron waaruit de aanleiding blijkt.

IAK-vraag 3 betreft de vraag naar het probleem dat moet worden opgelost. De instructie bij deze vraag maakt duidelijk dat hierbij een weergave van belang is van de situatie die negatief wordt gewaardeerd en vatbaar is voor verbeteringen.

De IAK-documenten die geen of slechts matig inzicht bieden in IAK-vraag 3:

- Bevatten geen inhoudelijk antwoord op de vraag, maar bijvoorbeeld slechts een verwijzing, of
  - Bevatten slechts een technische, juridische of zeer globale probleembeschrijving.
- Dit betrof een minderheid van de IAK-documenten.

IAK-vraag 4 betreft de vraag naar het doel dat wordt nagestreefd met het voorstel. De instructie geeft aan dat de beleidsdoelen dienen te worden beschreven en dat deze waar mogelijk SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd moeten worden. De meeste van de IAK-documenten die geen of slechts matig inzicht bieden in IAK-vraag 4, bevatten slechts een globale beschrijving van de beleidsdoelen, zonder nadere specificatie. Ook komt het voor dat bij IAK-vraag 4 geen inhoudelijk, maar procesmatig antwoord wordt gegeven. Bijvoorbeeld bij implementatie van Europese regelgeving komt het voor dat bij IAK-vraag 4 als antwoord wordt gegeven "implementatie van Europese regelgeving", daarbij werd in enkele IAK-documenten niet nader ingegaan op het inhoudelijk beleidsdoel.

IAK-vraag 5 betreft de vraag naar de rechtvaardiging voor overheidsinterventie. De instructie bij de vraag maakt duidelijk dat het antwoord inzicht dient te bieden in: a. het publiek belang dat in het geding is, b. waarom ingrijpen door de Rijksoverheid noodzakelijk is, en c. wat er gebeurd bij niets doen/ongewijzigd beleid (nuloptie). De IAK-documenten die geen of slechts matig inzicht bieden in IAK-vraag 5, besteden geen

aandacht aan de nuloptie (wat gebeurt er bij ongewijzigd beleid), en/of gaan niet in op waarom ingrijpen door de overheid noodzakelijk is.

#### 4.3.3 IAK-vraag 2. Wie zijn betrokken?

IAK-vraag 2 betreft de vraag naar de betrokken partijen bij het voorstel. De instructie voor de beantwoording van IAK-vraag 2 maakt duidelijk dat in ieder geval drie aspecten van belang zijn bij deze IAK-vraag. Het antwoord op IAK-vraag 2 dient namelijk aan te geven:

1. *Welke groepen, organisaties, instanties, personen etc. geraakt worden door het voorstel,*
2. *hoe deze betrokken zijn bij de totstandkoming van het voorstel (bijv. afstemming, consultatie, advisering) en.*
3. *waarom men betrokken is (bv. kennis van het probleem, betrokken bij uitvoering of handhaving, vertegenwoordiger doelgroep).*

Uit de beoordeling van ATR volgt dat ruim 60 procent van de IAK-documenten geen of slechts matig inzicht geeft in 'wie zijn betrokken' bij een voorstel.

ATR valt op dat de beantwoording van IAK-vraag 2 in het IAK-document vaak bestaat uit een beknopte opsomming ('rijtje') van actoren. Deze opsomming bevat in veel IAK-documenten geen nadere toelichting bij de genoemde actoren. Hierdoor is niet duidelijk of het bij de genoemde actoren in het IAK-document gaat om partijen die worden geraakt door het voorstel, of dat het partijen zijn die actief zijn geconsulteerd over het voorstel (of dat beide punten van toepassing zijn).

Uit de analyse volgt dat de beantwoording van IAK-vraag 2 in meer dan 60% van de IAK-documenten onvolledig is.

Op basis van het documentenonderzoek en de interviewgesprekken kan worden geconcludeerd dat ministeries IAK-vraag 2 letterlijk (en smal) opvatten en geen aandacht besteden aan de subvragen/aspecten uit de instructie.

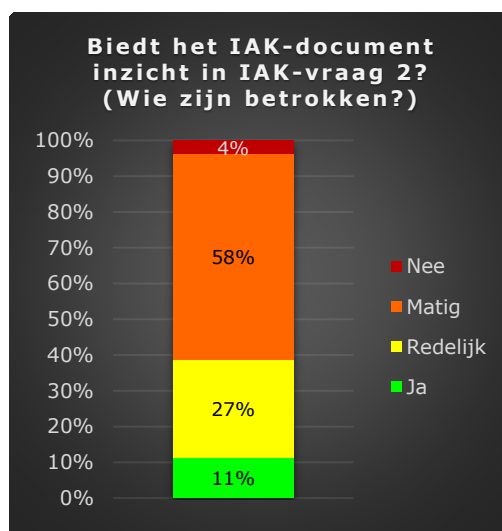
Hierdoor is het antwoord op IAK-vraag 2 vaak slechts een beknopt antwoord op de vraag "welke actoren zijn betrokken bij de totstandkoming van het voorstel?". Het gevolg is dat twee relevante aspecten worden gemist:

- a. Welke partijen geraakt worden door het voorstel.
- b. Waarom bepaalde partijen zijn geconsulteerd over het voorstel.

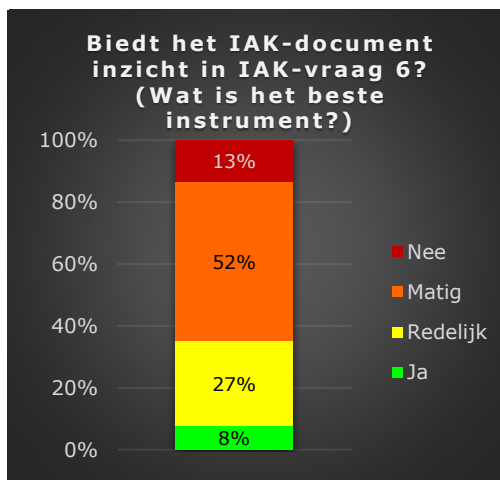
#### 4.3.4 IAK-vraag 6. Wat is het beste instrument?

IAK-vraag 6 betreft de vraag naar het beste instrument om het maatschappelijk probleem op te lossen dan wel het maatschappelijk doel te realiseren. De instructie voor de beantwoording van deze IAK-vraag t.b.v. het IAK-document bevat drie elementen:

1. een toelichting met welk(e) beleidsinstrument(en) het beoogde doel kan worden gerealiseerd;
2. waarom het gekozen instrument – alles afgewogen – de voorkeur geniet;
3. welke overwegingen zijn betrokken bij de keuze voor het beleidsinstrument omtrent effectiviteit, doelmatigheid, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.



Bijna tweederde (65%) van de IAK-documenten geeft geen of slechts matig inzicht in 'wat het beste instrument is'. De antwoorden op IAK-vraag 6 bestaan vaak alleen uit een beknopte toelichting op het gekozen beleidsinstrument, gevolgd door één of enkele argumenten waarom voor dat instrument wordt gekozen. Ze geven ook geen inzicht in of en zo ja welke andere instrumenten zijn overwogen. Ook geven de IAK-documenten nauwelijks inzicht in de afwegingen inzake effectiviteit, doelmatigheid, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.



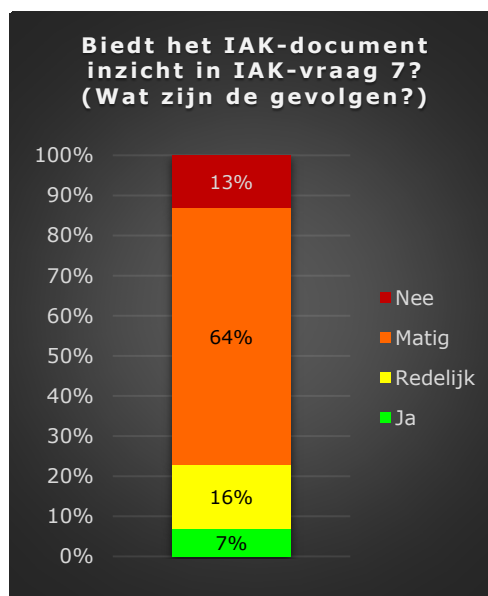
Net als IAK-vraag 2 wordt IAK-vraag 6 beperkt opgevat. Er is vaak geen aandacht voor de specifieke aspecten die volgen uit de instructie. Illustratief is het aantal keer dat het antwoord luidt: "wetgeving" (zonder toelichting of onderbouwing).

#### 4.3.5 IAK-vraag 7. Wat zijn de gevolgen?

IAK-vraag 7 betreft de de gevolgen van een voorstel. Volgens de instructie moet het antwoord op deze vraag aandacht besteden aan een aantal aspecten. Zo moet het antwoord een beschrijving bevatten van de (neven)gevolgen van het voorstel voor onder andere burgers, bedrijven, overheid en milieu.<sup>28</sup> Deze gevolgen moeten zo veel mogelijk worden gekwantificeerd.

Ruim driekwart (77%) van de IAK-documenten geeft geen of slechts matig inzicht in de gevolgen van het voorstel. De beschrijving is veelal slechts globaal en kwalitatief. Het ontbreekt in een meerderheid van de documenten aan:

- een kwantitatieve duiding van de gevolgen, bijvoorbeeld van hoeveel burgers of bedrijven worden geraakt en/of welke kosten verschillende partijen mogen verwachten;
- een volledige duiding van de gevolgen, niet alleen van het oorspronkelijke voorstel maar ook van alle wijzigingen. Ook ontbreken de gevolgen voor een deel van de partijen die door het voorstel worden geraakt.



<sup>28</sup> De instructie bij IAK-vraag 7 luidt: *Beschrijf hier de (neven)gevolgen van het voorstel voor burgers, bedrijven, overheid en milieu. Denk bij gevolgen voor burgers en bedrijven bijv. aan administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten en bij bedrijven ook aan markteffecten en concurrentiepositie. Denk bij gevolgen voor de overheid bijv. aan budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting, gevolgen voor de ICT van het Rijk, medeoverheden, zelfstandige bestuursorganen met een publieke taak etc., gevolgen voor bezwaar en beroep, toezicht, rechtspraak rechtsbijstand etc.. Gevolgen moeten zo veel mogelijk worden gekwantificeerd (bijv. om hoeveel burgers gaat het, wat zijn de verwachte kosten etc.).*

In de gesprekken met de ministeries bleek dat beantwoording van IAK-vraag 7 als lastig wordt ervaren. De ministeries geven hiervoor de volgende verklaringen:

- a. het grote aantal toetsen en eisen bij IAK-vraag 7;
- b. onduidelijkheid over hoe exact opvolging kan of moet worden gegeven aan de eisen;
- c. tijdsdruk, waardoor gevolgen niet goed in beeld kunnen worden gebracht, en
- d. ervaren disproportionaliteit van de eisen en toetsen.

Paragraaf 5.3 gaat nader in op deze aspecten.

#### **4.4 Beantwoording IAK-vragen in de toelichting bij voorgenomen wet- en regelgeving**

In fase 1 van het onderzoek is de toepassing en de kwaliteit van het IAK-document bij consultatie over voorgenomen regelgeving onderzocht. Daaruit volgt dat de procesafspraken en instructies ten behoeve van de beantwoording van de IAK-vragen wisselend worden opgevolgd. De internetconsultatie en het IAK-document zijn onderdelen van de voorbereidende fase van wetgeving. In de interview-gesprekken in fase 2 van het onderzoek is door ministeries opgemerkt dat de 7 IAK-vragen in ieder geval in de toelichting bij regelgeving moeten zijn uitgewerkt. Het IAK-document bij internet-consultatie kan daarvan wel een samenvatting of afgeleide zijn voor wat betreft de beantwoording van de 7 IAK-vragen. Hierdoor ontstaat de vraag of de kwaliteit van de beantwoording van de 7 vragen in het IAK-document een indicatie vormt voor de kwaliteit van de beantwoording van de 7 IAK-vragen in de toelichting bij regelgeving. Om deze reden heeft ATR een aanvullend extern en onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren. Onderzoeksbureau Panteia heeft een steekproef van 82 dossiers (25%) getrokken uit de 325 dossiers met een IAK-document die ATR in fase 1 heeft onderzocht. Voor deze steekproef is het volgende onderzocht:

- De kwaliteit van de beschrijving van de gevolgen van een voorstel in de toelichting bij de regelgeving (kwaliteit van beantwoording van IAK-vraag 7).
- Hoe de kwaliteit van beantwoording van IAK-vraag 7 in het IAK-document zich verhoudt tot de kwaliteit van de beantwoording van deze vraag in de toelichting bij het betreffende voorstel.

De twee centrale conclusies uit dit verdiepende onderzoek zijn:

1. De kwaliteit van de gevolgbeschrijving in de toelichting bij het voorstel is in bijna de helft (48%) van de dossiers beter dan de die in het IAK-document).<sup>29</sup>
2. In ruim de helft (60%) van de voorstellen geeft de toelichting bij de regelgeving geen of slechts matig inzicht in de gevolgen van het voorstel.

---

<sup>29</sup> In circa 40% van de dossiers is de kwaliteit van de gevolgbeschrijving in de toelichting bij de regelgeving ongeveer gelijk aan die van de gevolgbeschrijving in het IAK-document. In circa 12% van de voorstellen is de gevolgbeschrijving in het IAK-document beter dan in de toelichting bij de regelgeving.

## 5. Werking IAK bij voorgenomen wet- en regelgeving

In fase 2 van het onderzoek zijn interviews gehouden met ministeries. Doel van deze fase was om hypothesen te toetsen en daarmee verklaringen te vinden voor de bevindingen uit fase 1. De gesprekken leiden tot bevindingen langs drie lijnen.

### 5.1 Inhoudelijk belang IAK bij voorbereiding beleid en wetgeving

Nagenoeg alle betrokkenen bij ministeries onderschrijven het inhoudelijk belang van het IAK en de 7 IAK-vragen bij de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving. Veel betrokkenen geven aan dat het IAK en de IAK-vragen aanleiding geven tot het kritisch overwegen en overdenken van nut en noodzaak van overheidsinterventie (onder andere beleid en wet- en regelgeving). In die zin heeft het IAK volgens betrokkenen een positieve en gedeeltelijk "disciplinerende werking". Ministeries benadrukken daarbij ook het belang van de *vroegtijdige inzet* van het IAK en de IAK-vragen. Om de meerwaarde ervan maximaal te benutten, is het zaak dat de vragen vanaf de start van het wetgevingsproces (of het proces om te komen tot beleid) worden benut. Bij veel ministeries hebben de 7 IAK-vragen dan ook een plek gekregen in de startnotitie. Deze startnotitie vormt bij meerdere ministeries één van de eerste documenten die wordt opgesteld bij de voorbereiding / ontwikkeling van nieuw beleid of nieuwe wetgeving. In die vroege fase is er volgens betrokkenen ruimte om kritisch te toetsen of wetgeving noodzakelijk en nuttig is, of dat het maatschappelijk probleem op andere wijze kan of dient te worden aangepakt. Het gesprek over welke beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om het maatschappelijk probleem aan te pakken, kan in deze vroege fase nog relatief open – en meestal met voldoende tijd – worden gevoerd. Uitzondering op dit laatste vormen de maatregelen die specifiek zijn vastgelegd in een (politiek) akkoord, zoals het regeerakkoord, of een specifieke politieke wens betreffen van een bewindspersoon of de Tweede Kamer. Als een dergelijk akkoord of ambitie een maatregel instrumenteel bepaalt, is er volgens ministeries weinig tot geen ruimte meer om tot andere keuzes te komen. Het IAK brengt daarin niet of nauwelijks verandering.

Enkele ministeries hebben initiatieven ontwikkeld om het IAK en de IAK-vragen verder te verankeren in de departementale voorbereidingsfase van wet- en regelgeving. Zo is het ministerie van OCW recent gestart met een (interdisciplinair) startgesprek met zoveel mogelijk relevante stakeholders, nog voordat een startnotitie wordt opgesteld. In dat gesprek worden de kernelementen uit het IAK en de 7 IAK-vragen ook aan de orde gesteld.

Ministeries hebben in het onderzoek ook aangegeven dat de 7 IAK-vragen niet slechts op één moment in het wetgevingsproces van belang zijn, maar in het gehele voorbereidingsproces. Dit proces loopt vanaf de startnotitie (of het startgesprek) tot de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Vroege aandacht voor een goede beantwoording van de vragen kan leiden tot een goed IAK-document bij internet-consultatie. Het kan ook de basis vormen voor de beantwoording van de IAK-vragen op bijvoorbeeld het aanbiedingsformulier ten behoeve van de behandeling in een ambtelijk voorportaal en een onderraad. En het kan een bouwsteen vormen van "een goed voorbereid stuk ten behoeve van de beleidsanalytische en juridische toetsing van voorgenomen regelgeving door de Raad van State."<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving)



Concluderend:

- Ministeries onderschrijven het inhoudelijk belang van het IAK en de 7 IAK-vragen ten behoeve van de voorbereiding van wet- en regelgeving en een kwalitatieve onderbouwing daarbij.
- Het IAK en de beantwoording van de 7 IAK-vragen speelt een rol in de gehele voorbereidingsfase van wet- en regelgeving. Losse momenten daarbinnen (bijvoorbeeld de fase van internetconsultatie) dienen gezien te worden in de context van deze gehele voorbereidingsfase.

## 5.2 Verschillende functies, in verschillende fases, verschillend gecommuniceerd

In paragraaf 2.3 is toegelicht dat uit verschillende bronnen verschillende doelen van het IAK-document bij internetconsultatie kunnen worden afgeleid. Het IAK-document bij internetconsultatie staat echter niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van de voorbereidingsketen van wetgeving. Om deze reden is het van belang de beantwoording van de 7 IAK-vragen in bredere context te beoordelen. Deze context is medebepalend voor hoe het IAK(-document) wordt gebruikt en de 7 IAK-vragen bij voorgenomen regelgeving worden beantwoord.

Het beantwoorden van de 7 IAK-vragen in verschillende stadia van het wetgevingsproces heeft een verschillende functie. De website van het KCWJ is daar duidelijk over: elk van de vijf fases in de voorbereiding van wet- en regelgeving heeft een eigen doel. In de gesprekken gaven de ministeries aan dat de IAK-vragen in de eerste fase(s) vooral dienen als interne 'kritische toetsvragen' en later in het traject vooral ter verantwoording over gemaakte keuzes.

*Doel van toepassing van het IAK per (beleids)fase volgens de website van het KCWJ<sup>31</sup>*

**Fase 1:** De start van een beleidstraject of voornemen tot regelgeving

Doel: krijgen van inzicht over de reikwijdte van de opdracht t.b.v. het maken van een startnotitie.

**Fase 2:** Het schrijven van de toelichting bij beleid en regelgeving

Doel: Goede verantwoording van (voorlopige) inzichten en resultaten.

**Fase 3:** Voorafgaand aan het proces van internetconsultatie

Doel: Inzicht bieden aan deelnemer van consultatie waar het stuk over gaat.

**Fase 4:** De aanbieding van stukken aan ambtelijke voorportalen van de ministerraad

Doel: Transparant en inzichtelijk maken van alle relevante afwegingen in het voorstel.

**Fase 5:** Advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State

Doel: Voorleggen van een goed voorbereid stuk ten behoeve van de beleids-analytische- en juridische toetsing van voorgenomen regelgeving door de Afdeling advisering van de Raad van State. Dit toetsingskader lijkt sterk op de in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving te maken afwegingen.

Gelet op het voorgaande is het opvallend dat de formulering van de IAK-vragen en de bijbehorende instructie uniform is. De instructie maakt geen onderscheid naar fase van

<sup>31</sup> <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>



het wetgevingsproces. Het meest duidelijk is dit bij de vergelijking tussen de internetconsultatie en de daarop volgende fase waarbij het voorstel naar ambtelijk voorportaal en onderraad wordt gezonden. De instructie is voor beide fases hetzelfde, ook al is het doel van de fases wezenlijk anders.

Een complicatie bij het voorgaande is dat niet op alle plaatsen eenduidig wordt gecommuniceerd over de betekenis, het gebruik en de verplichte toepassing van het IAK en de IAK-vragen. Zo wordt op veel webpagina's over het IAK het belang benadrukt van het IAK vanaf de start van het wetgevingsproces. De IAK-vragen dienen daarbij zo vroeg mogelijk in het voorbereidingsproces van wetgeving aan de orde te komen. Op de website van het KCWJ staat echter ook vermeld dat: *"iedere rijksambtenaar het IAK voor beleid en regelgeving tegen komt als hij stukken naar een ambtelijk voorportaal stuurt met het aanbiedingsformulier hiervoor. Dit formulier bevat de 7 IAK-vragen van vraag 1 over de aanleiding tot vraag 7 over de effecten van het voorstel."*<sup>32</sup> Hoewel na deze passage staat vermeld dat de vragen ook eerder benut kunnen worden, kan zij ook voor onduidelijkheid leiden. De toepassing van de IAK-vragen in de startnotitie én de verplichte beantwoording van de vragen in het IAK-document bij internetconsultatie worden immers niet genoemd. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat de vragen pas hoeven te worden beantwoord aan het eind van de voorbereidende fase van wetgeving (voorportaal).

Ook over de beantwoording van de IAK-vragen in het IAK-document bij internetconsultatie bestaat onduidelijkheid. In sommige stukken staat dat het antwoord op de IAK-vragen in het IAK-document mag verwijzen naar specifieke passages in de toelichting van de regeling of dergelijke passages mag overnemen.<sup>33</sup> Met name de verwijzing naar de toelichting verhoudt zich slecht tot het doel om deelnemers aan de internetconsultatie gericht te informeren over de inhoud van het voorstel. Als alleen verwijzingen zijn opgenomen naar de toelichting is het IAK-document niet zelfstandig leesbaar en moet de consultatiedeelnemer alsnog een deel van de toelichting bij de regelgeving doornemen

Concluderend:

- De 7 IAK-vragen vervullen een verschillende functie en rol in de verschillende stadia van voorbereiding van wet- en regelgeving.
- De uitwerking van en instructies bij de 7 IAK-vragen differentiëren niet naar de verschillende stadia van voorbereiding van wet- en regelgeving.
- De instructies over de toepassing van de 7 IAK-vragen zijn niet gelijk. Verschillende bronnen (en verschillende stadia) van voorbereiding van wet- en regelgeving kennen eigen instructies.

### 5.3 Opgvolging IAK-eisen onder druk

Ministeries ervaren het voldoen aan het IAK en aan alle bijbehorende "eisen en toetsen" als een forse opgave en soms als een zware (uitvoerings)last. Hierbij plaatsen zij ook vraagtekens bij de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van deze eisen voor beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen. De ervaren last vormt volgens hen ook één van de verklaringen voor de wisselende kwaliteit van de antwoorden op de IAK-vragen

---

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Tweede Kamer brief van 12 september 2013 inzake 'Modernisering van de overheid'. *Kamerstukken II 2012/13, 29362, nr. 224* ([zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-224.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-224.html)) resp. [www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-n-94](http://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-n-94).

bij internetconsultatie. In het bijzonder IAK-vraag 7 (Wat zijn de gevolgen?) ervaren ministeries als zeer omvangrijk en lastig. Hierdoor bestaat volgens meerdere betrokkenen het risico dat niet aan alle vereisten voldaan kan worden, hetgeen van invloed kan zijn op de kwaliteit van (onderbouwing van) wet- en regelgeving. Uit het verdiepend onderzoek dat ATR heeft laten uitvoeren naar de beantwoording van IAK-vraag 7 in de toelichting bij regelgeving, volgt dat in circa 60 procent van de (onderzochte) voorstellen geen of matig inzicht wordt geboden in de gevolgen.

Ter verklaring van de ervaren last bij onder andere de beantwoording van IAK-vraag 7 vallen de volgende vijf zaken op:

#### 1. *Omvang van het aantal en de uitwerking van de gestelde eisen (overcompleteet)*

Betrokkenen noemen vooral het *aantal eisen en toetsen* dat bij IAK-vraag 7 is voorgeschreven en het feit dat recent nog eens een aantal thematische eisen is toegevoegd. Bij dit laatste worden vooral de Doenvermogenstoets, de MKB-toets en de "Gendertoets"<sup>34</sup> als voorbeelden genoemd. Ministeries ervaren "een stapeling van toets op toets". Deze toetsen overlappen elkaar ook deels, wat leidt tot een overcompleteet IAK. Ministeries onderkennen het inhoudelijke belang van de verschillende (thematische) eisen, maar het voldoen aan de optelsom van deze verplichting blijkt lastig.<sup>35</sup>

#### **Toepassen van 21 verschillende kwaliteitseisen bij de 7 vragen van het IAK<sup>36</sup>**

In het IAK zijn op het moment van schrijven 21 verplichte kwaliteitseisen van toepassing bij de 7 IAK-vragen. Daarbij is geen wederzijdse exclusiviteit betracht. Als een kwaliteitseis op één van de 7 vragen van toepassing is, wil dat niet zeggen dat die eis niet eveneens in een andere IAK-vraag als kwaliteitseis geldt. Gemiddeld zijn de eisen op bijna 2,5 vragen van toepassing. De Bedrijfseffectentoets inclusief de regeldruktoets en de Doenvermogenstoets komen vaak terug: bij 5 van de 7 vragen. Ook is het aantal kwaliteitseisen per IAK-vraag niet beperkt. Op IAK-vraag 7 zijn vrijwel alle kwaliteitseisen (19 van de 21) van toepassing. De eisen zijn onderling ook niet wederzijds exclusief. Als de regeldruk in kaart is gebracht bij de Regeldruktoets, moet dat ook gebeuren bij de BET en de MKB-toets. De kwaliteitsborging verschilt per eis en de toetsingsinstanties zijn onderling niet wederzijds exclusief. Als de in kaart gebrachte regeldruk akkoord is bevonden door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), houdt dat niet in dat niet eveneens een akkoord moet worden gehaald bij BZK of EZK. Tenslotte is het IAK niet wederzijds exclusief met kwaliteitseisen buiten het IAK, zoals de eisen aan de internetconsultatie, voor de besluitvorming in de onderraad en ministerraad, de aanwijzingen voor de regelgeving en de Comptabiliteitswet.

<sup>34</sup> Bij de 'Gendertoets' gaat het om de verplichte kwaliteitseis 'Effecten op gendergelijkheid'. Deze eis is bedoeld om de aard en omvang van de gevolgen van voorgenomen beleid en regelgeving voor de gendergelijkheid in Nederland in kaart te brengen. Bron: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/effecten-op-gendergelijkheid>

<sup>35</sup> Voor wat betreft het in beeld brengen van de gevolgen voor regeldruk, zie de Jaarverslagen ATR 2017, 2018, 2019. Deze bevindingen geldt echter ook voor andere gevolgen van voorgenomen wetgeving. Zie bijvoorbeeld de Tweede Kamerbrief van 29 oktober 2020 inzake 'Emancipatiebeleid' met een reactie op motie Özütok e.a. over toepassing van de kwaliteitseis gender in het integraal afwegingskader. *Kamerstukken 2020/21, 30420, nr. 352* ([www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z20010&did=2020D42981](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z20010&did=2020D42981)) en [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z22066&did=2020D47003](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z22066&did=2020D47003).

<sup>36</sup> Zie het Bijlagenrapport bij dit advies voor de 21 verplichte kwaliteitseisen.

## 2. Onduidelijkheden over gestelde eisen

Naast de forse kwaliteitseisen (aantal en inhoud) merken veel ministeries op dat niet altijd duidelijk is hoe bepaalde eisen zich tot elkaar verhouden of hoe correct invulling gegeven kan worden aan deze eisen. Dit heeft ook te maken met het feit dat de verhouding tussen het IAK, de aanwijzingen voor de regelgeving en de Schrijfwijzer voor de memorie van toelichting niet altijd duidelijk is. Zo komen de gevolgen voor de regeldruk voor in de aanwijzingen voor de regelgeving (onder andere aanwijzing 2.10), in de Bedrijfseffectentoets, in het Handboek Meting Regeldrukkosten en in de (niet verplichte) Schrijfwijzer voor de memorie van toelichting. Voor beleidsmedewerkers is niet altijd duidelijk hoe deze documenten en vereisten zich tot elkaar verhouden en hoe op efficiënte wijze voldaan kan worden aan de verplichte kwaliteitseisen.

Belangrijk detail hierbij is dat eisen en bronnen voor beleidsmedewerkers duidelijk en consistent moeten zijn. Uit het *Handboek Meting Regeldrukkosten* volgt bijvoorbeeld dat financiële lasten expliciet geen onderdeel zijn van de regeldruk(kosten). De Schrijfwijzer voor de memorie van toelichting geeft daarentegen aan dat regeldruk ook een onderdeel is van de financiële gevolgen.<sup>37</sup> Dergelijke inconsistenties of onduidelijkheden dragen niet bij aan de werkbaarheid van verplichte kwaliteitseisen en het daaraan (efficiënt en effectief) kunnen voldoen door beleidsmedewerkers.

Onderstaand kader bevat – bij wijze van illustratie van aspect 1 en 2 – een overzicht van de geldende eisen ten aanzien van de beschrijving van regeldrukeffecten bij voorgenomen regelgeving. Het kader toont de veelheid en omvang van de geldende bepalingen (op één onderwerp) en voor een deel de praktische belemmeringen voor (beleids)medewerkers bij het voldoen aan kwaliteitscriteria. Een uitgebreide toelichting is opgenomen in bijlage 4 bij dit rapport.

### **1. Gestapelde informatie**

Als een beleidsmedewerker bij regelgeving een analyse wil opstellen van de regeldruk-effecten, en nagaat welke procedurevoorschriften en kwaliteitsaspecten daarbij van toepassing zijn, kan deze uitkomen bij de volgende 7 bronnen waarin vereisten met betrekking tot de regeldrukeffecten zijn opgenomen:

1. Aanwijzingen voor de regelgeving,
2. Handboek meting regeldrukkosten,
3. Bedrijfseffectentoets (BET),
4. Handleiding Regeldrukverantwoording en verwante wetgevingskwaliteitsinstrumenten,
5. Processchema Regeldrukverantwoording en verwante wetgevingskwaliteitsinstrumenten,
6. Handreiking MKB-toets,
7. De Schrijfwijzer voor de memorie van toelichting.

Daarbij komt nog de volgende complexiteit:

### **2. Ontbrekende informatie**

Het KCWJ is één van de informatiebronnen over het IAK en de verplichte kwaliteitseisen. Op onderdelen is de informatie niet compleet of ontbreekt informatie. Ten aanzien van regeldruk geldt daarbij als voorbeeld de ontbrekende informatie over de wijze waarop de gevolgen voor burgers (inclusief) regeldruk in beeld kunnen worden gebracht. De KCWJ-webpagina over IAK-

---

<sup>37</sup> In de Schrijfwijzer voor de memorie van toelichting staat bij de verplichte paragraaf "Financiële gevolgen": *Om welke soort van financiële effecten gaat het? Denk bijvoorbeeld aan regeldruk, uitvoeringskosten (...).*

vraag 7 bevat sinds een half jaar geen inhoudelijke informatie over dit punt.<sup>38</sup> Deze webpagina bevat slechts de melding dat de pagina momenteel worden geactualiseerd door het Ministerie van BZK en dat bij vragen contact kan worden opgenomen met [iak@kcwj.nl](mailto:iak@kcwj.nl). Dit geldt ook voor de informatie over het ministerie van BZK als "relevante toetsingsinstantie" v.w.b. administratieve lasten voor burgers en professionals.

### **3. Tegenstrijdige informatie**

Belangrijk is dat informatie over kwaliteitseisen, definities en de wijze van opvolging van eisen eenduidig en consistent is. Zoals in de hoofdtekst al is aangegeven, bevatten het Handboek Meting Regeldrukkosten en de Schrijfwijzer voor de memorie van toelichting tegenstrijdige informatie over of regeldrukkosten onderdeel uitmaken van de financiële kosten. Dergelijke tegenstrijdigheden dragen niet bij aan de werkbaarheid van verplichte kwaliteitseisen voor beleidsmedewerkers.

### **4. Onduidelijke en onsamenhangende informatie**

Als een beleidsmedewerker het KCWJ raadpleegt over IAK-vraag 7 treft hij aan: "*Beleid, en wet- en regelgeving vertonen, naast beoogde gevolgen, vaak ook neveneffecten voor verschillende betrokkenen. Door deze ex ante (vooraf) goed in kaart te brengen, kun je een afgewogen beslissing nemen inzake voorgenomen regelgeving. De maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) kan hierbij een nuttig hulpmiddel zijn.*"<sup>39</sup>

De volgende aspecten maken de MKBA (verwijzing) op deze plaats onduidelijk:

- a. Op de webpagina over IAK-vraag 7 worden óók de "relevante verplichte kwaliteitseisen" genoemd. De MKBA staat daar echter niet bij. De startinformatie benoemt als eerste instrument de MKBA, maar dit lijkt hier geen "relevante verplichte kwaliteitseis" te zijn.
- b. Als de medewerker doorklikt, komt deze op de MKBA-webpagina. Op deze pagina staat de MKBA wél vermeldt als "relevante verplichte kwaliteitseis". Ook in het overzicht van verplichte kwaliteitseisen is de MKBA opgenomen bij o.a. IAK-vraag 7. Onduidelijk is daarom of de MKBA als verplichte kwaliteitseis geldt bij de analyse van gevolgen.
- c. De webpagina's bevatten geen informatie hoe de MKBA (en kostensoorten daarbinnen) zich verhouden tot andere instrumenten om o.a. kosten van wetgeving te analyseren, zoals de Bedrijfseffectentoets en het StandaardKostenModel (SKM).

### **5. Dubbel te beschrijven/verantwoorden informatie**

De uitwerking van te verwachten regeldrukeffecten dient op meerdere plaatsen en momenten, vaak in verschillende formats, uitgewerkt te worden. Dit kan zorgen voor dubbele/ervaren lasten bij medewerkers. De regeldrukgevolgen moeten op de volgende plaatsen worden vermeld:

- a. Startnotitie,
- b. (memorie of nota van) toelichting bij de regelgeving,
- c. Verplicht separaat IAK-document bij internetconsultatie,
- d. Formulier voorportaal (a) / Gevolgen regeldruk sectie B,
- e. Formulier voorportaal (b) / Beantwoording IAK-vragen.

In de verschillende bronnen lopen drie aspecten van en eisen aan voorgenomen wet- en regelgeving door elkaar:

1. Inhoudelijke bepalingen: Het gaat daarbij om 'wat' in de toelichting bij regelgeving moet worden uitgewerkt.

<sup>38</sup> [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/71-gevolgen-voor](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/71-gevolgen-voor)

<sup>39</sup> [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen)

2. Procesbepalingen: Het gaat daarbij om 'hoe' aan vereisten voldaan moet worden. Bijvoorbeeld hoe een regeldrukanalyse of een MKB-toets moet worden uitgewerkt of uitgevoerd.
3. Momenten: Het gaat daarbij om 'wanneer' aan bepaalde eisen moet zijn voldaan of wanneer bepaalde toetsen moeten worden uitgevoerd.

### 3. Tijdsdruk

Wet- en regelgeving komt regelmatig onder grote politiek druk, en daarmee vaak tijdsdruk, tot stand. Deze tijdsdruk maakt volgens ministeries dat het opvolgen van alle kwaliteitseisen en doorlopen van alle toets-procedures lastig wordt. Het is daardoor niet bij alle voorgenomen wet- en regelgeving mogelijk conform de verplichtingen en voorschriften regelgeving tot stand te brengen.

### 4. Proportionaliteit

De bovengenoemde drie aspecten maken samen dat ministeries regelmatig de vraag naar proportionaliteit van de eisen stellen. Moeten voor een zeer beknopte ministeriële regeling dezelfde kwaliteitseisen en procedurevoorschriften gelden als voor een uitgebreid wetsvoorstel? Staat het moeten voldoen aan alle kwaliteitseisen in alle gevallen in verhouding tot de toegevoegde waarde die het oplevert? En is de uitvoering van alle afzonderlijk ingevoerde toetsen werkbaar en uitvoerbaar voor beleidsmakers? Hoewel de kwaliteitseisen op onderdelen ruimte bieden voor maatwerk en voor uitzonderingen van bepaalde verplichtingen (bijvoorbeeld de MKB-toets), bestaat hierover bij ministeries de nodige onduidelijkheid.<sup>40</sup>

### 5. Toepassing IAK(eisen) bij oplossingen uit akkoorden of (politieke) toezeggingen.

Uit de interviews met juridische en beleidsmedewerkers blijkt dat het niet altijd makkelijk is om de antwoorden op de IAK-vragen te geven. Dat treedt bijvoorbeeld op als niet wordt besloten wát, maar hóe iets moet worden geregeld, en als daarbij een instrumentele oplossing wordt vastgelegd zonder duidelijke doelbeschrijving en onderbouwing van nut en noodzaak. Zulke instrumentele besluiten worden soms genomen in een (regeer)akkoord, of vastgelegd in een toezegging van een bewindspersoon aan de Tweede Kamer. De ervaring van ambtenaren is dat in die situaties niet of nauwelijks ruimte meer bestaat voor het inhoudelijk afwegen van alternatieve beleidsinstrumenten. Bij dergelijke afspraken is de toepassing van het IAK lastig, omdat niet alle bevindingen volledig/inhoudelijk kunnen worden opgevolgd.

Concluderend:

- Ministeries ervaren het voldoen aan alle IAK-eisen bij voorgenomen wet- en regelgeving (i.h.b. bij IAK-vraag 7) als een forse last en lastige opgave. Als gevolg hiervan staat de opvolging van de IAK-eisen, en daarmee de kwaliteit van (onderbouwing van) wet- en regelgeving, onder druk.

---

<sup>40</sup> Maatvoering in deze kwaliteitseisen kan de proportionaliteit ten goede komen. Maar maatwerk en uitzonderingscategorieën kunnen tot nieuwe onduidelijkheden leiden, als niet duidelijk is wanneer dit maatwerk voor welke categorieën aan de orde is.

## 6. Conclusies

Naar aanleiding van het onderzoek en de uitgevoerde analyses komt ATR tot de volgende conclusies ten aanzien van het IAK(-document) en de beantwoording van IAK-vragen bij voorgenomen regelgeving:

### 1. Ministeries onderschrijven het inhoudelijk belang en het nut van het IAK en de IAK-vragen.

Zij zijn van oordeel dat de IAK-eisen vanaf de start van ontwikkeling van nieuwe regelgeving moeten worden toegepast. Het beantwoorden van de IAK-vragen dwingt tot het kritisch overwegen en overdenken van nut en noodzaak van overheidsinterventie. Daarin heeft het IAK een positieve en deels "disciplinerende werking".

### 2. De 7 vragen in het IAK-document bij consultatie over voorgenomen regelgeving worden met sterk wisselende kwaliteit beantwoord:

- a. Een kwart (25%) van de voorgenomen regelgeving die wordt geconsulteerd via internet-consultatie, bevat geen separaat IAK-document met antwoorden op de 7 IAK-vragen. Dit is relatief vaak het geval bij implementatieregelgeving en bij voorstellen van het ministerie van Financiën. Bij internetconsultaties waar geen apart IAK-document beschikbaar is, wordt niet toegelicht of gemotiveerd waarom het document ontbreekt.
- b. Waar bij internetconsultaties wél een IAK-document beschikbaar is gesteld (75%), geeft dat document:
  - in 26% van de gevallen matig tot geen inzicht in de inhoud van het betreffende voorstel,<sup>41</sup>
  - in 61% van de gevallen geen of matig inzicht in welke doelgroepen worden geraakt door of zijn betrokken bij de totstandkoming van het voorstel.
  - in 65% van de gevallen geen of matig inzicht in de alternatieve maatregelen die zijn afgewogen en de afwegingen waarop de keuze voor een specifieke maatregel of wijziging is gestoeld, en
  - in 77% van de gevallen geen of matig inzicht in de te verwachten gevolgen van het voorstel.
- c. De toelichting bij voorgenomen regelgeving geeft in ongeveer de helft van de onderzochte dossiers een beter inzicht in de gevolgen van het voorstel (IAK-vraag 7) dan het IAK-document. Dit inzicht is in ruim de helft van de gevallen (60) echter nog steeds matig tot slecht.

### 3. De opvolging van het IAK-eisen, met alle verplichte kwaliteitseisen en bepalingen, staat onder druk. Dit geldt daardoor ook voor de kwaliteit van onderbouwing van voorgenomen beleid en regelgeving.

### 4. Het onderzoek komt tot de slotsom dat er meerdere redenen zijn waarom de beantwoording van de 7 IAK-vragen (in het IAK-document) niet aan de eisen en instructies voldoet. De belangrijkste oorzaken zijn:

- a. Het IAK, met alle bijbehorende (verplichte) kwaliteitseisen, is overcompleet, niet gemakkelijk toegankelijk en niet op alle aspecten duidelijk. Ministeries

---

<sup>41</sup> Dat maakt dat bijna de helft (44%) van de internetconsultaties het IAK document geen of matig inzicht biedt in wat het voorstel regelt. Bij 25%-punt komt dat door het ontbreken van het IAK document zelf en bij de resterende procentpunten komt dat door de onvolkomen beantwoording van de betreffende IAK-vragen.

ervaren het voldoen aan alle IAK-eisen bij voorgenomen wet- en regelgeving daardoor als een forse last en lastige opgave.

- b. De 7 IAK-vragen zijn kort gesteld, maar om ze goed en conform de instructies te kunnen beantwoorden is veel kennis en informatie nodig. Die kennis is nauwelijks in één persoon te verenigen. Bovendien is de informatie niet altijd direct en binnen het departement beschikbaar, maar moet deze worden verzameld met de medewerking van verschillende partijen en disciplines.
- c. De opvolging van de instructies is mede-afhankelijk van de wijze waarop het ministerie de voorfase van het wetgevingsproces heeft georganiseerd, van de 'cultuur' binnen een departement (ten aanzien van wetgeving als beleidsinstrument) en van de mate waarin het IAK-document als een verplichting wordt gezien die van buitenaf is opgelegd.
- d. Het IAK en het IAK-formulier kunnen verschillende doelen en de functies dienen. Deze doelen zijn niet expliciet benoemd en voor betrokkenen bij ministeries vaak niet duidelijk. Het IAK-document wordt door ambtenaren regelmatig gezien en beleefd als een verplichting die vooral interne doelen dient. Het IAK-document heeft bij internetconsultatie echter primair een externe functie, namelijk het informeren van externe betrokkenen over waar het voorstel over gaat.
- e. Ervaren (tijds)druk belemmert ministeries om de gevolgen van voorgenomen wetgeving goed in beeld te brengen.

## **Overzicht Bijlagenrapport**

### **Bijlage:**

- 1. Format IAK-document bij internetconsultatie over voorgenomen wet- en regelgeving, inclusief instructie beantwoording 7 IAK-vragen.**
- 2. Overzicht organisaties (interviewgesprekken onderzoeksfase 2)**
- 3. Samenstelling externe klankbordgroep**
- 4. Illustratie bij overcomplete en onduidelijke IAK-eisen**
- 5. Overzicht verplichte kwaliteitseisen in relatie tot 7 IAK-vragen**
- 6. Onderzoeksaanpak en onderzoeksverantwoording**
- 7. Notitie n.a.v. het verdiepend onderzoek naar de beschrijving van de gevolgen in het IAK-document en de toelichting bij de regelgeving**
- 8. Goede voorbeelden van IAK-documenten en -antwoorden**
- 9. Voorbeelden IAK-documenten en die geen of matig inzicht bieden**