



Adviescollege
toetsing regeldruk

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

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer F.M. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

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

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/HS/bs/2022-U136

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 21 december 2022

Betreft Doorontwikkeling Integraal Afwegingskader naar Beleidskompas

Geachte heer Weerwind,

Op 20 oktober 2022 kondigde u aan het Integraal afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving in 2023 te vervangen door het Beleidskompas. Het Beleidskompas biedt overheidsmedewerkers een structuur bij de voorbereiding van beleid en regelgeving en om de daarbij behorende kwaliteitsnormen goed toe te passen. Het college onderschrijft uw opvatting dat een gedegen beleidsvoorbereiding hard nodig is om de uitdagingen waar ons land voor staat het hoofd te bieden. Dit vraagt in de beleidsvoorbereiding om een goede analyse van de maatschappelijke problemen en een integrale afweging tussen verschillende beleidsopties. De doorontwikkeling richting het Beleidskompas kan bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van regelgeving en beleid in Nederland. Het college ondersteunt de opzet en de eerste uitwerking van het Beleidskompas. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) onderschrijft daarbij het belang van:

- a) de herziening van de *centrale vragen* in het Beleidskompas¹,
- b) de focus op *integrale afweging van alternatieven* bij beleidsvoorbereiding, en
- c) de betere aansluiting van het instrument op de *beleidscyclus*.

De voorgenomen aanpassingen sluiten ook aan op het ATR-onderzoek en -advies uit 2020 naar het IAK(formulier) bij voorgenomen regelgeving. Uit dat onderzoek bleek dat de IAK-verplichtingen en kwaliteitsnormen veelal niet goed worden nageleefd. Bijvoorbeeld omdat de toelichting geen of matig inzicht geeft in overwogen alternatieven en omdat een analyse van de (regeldruk)effecten in veel gevallen ontbreekt. Naar aanleiding van het onderzoek adviseerde het college om 1) het IAK-instrumentarium beter toepasbaar te maken voor overheidsmedewerkers en informatiever voor externe partijen die reageren op regelgeving, 2) het IAK te vereenvoudigen, en 3) eenduidige ijkmomenten te introduceren om de naleving van de kwaliteitseisen te waarborgen.

Het belang en de urgentie om een verbeterslag te maken ten aanzien van de kwaliteit van beleid en wetgeving en is de afgelopen jaren duidelijk geworden. Bepaalde maatschappelijke problemen zijn veroorzaakt of verergerd doordat die kwaliteit onvoldoende

¹ Deze herziene vragen zijn in lijn met hetgeen ATR hierover adviseerde in 2020 na onderzoek over het IAK: www.atr-regeldruk.nl/gevolgen-wetgeving-vooraf-onvoldoende-in-beeld/

was c.q. de bestaande kwaliteitsnormen onvoldoende zijn opgevolgd. Zeer pijnlijk werd dit duidelijk in de Toeslagenaffaire. Ook het dit jaar verschenen onderzoek naar hardvochtige effecten van overheidshandelen voor burgers binnen de sociale zekerheid² toont aan dat wetgeving:

- op onderdelen en soms structureel te complex is;
- te weinig rekening houdt met het doenvermogen van burgers, en
- te weinig oog heeft voor samenloop en stapeling van regelgeving voor burgers.

Dit alles heeft plaatsgevonden, ondanks het bestaan van harde kwaliteitseisen in bijvoorbeeld de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Deze eisen dienen een waarborg te vormen voor werkbare en uitvoerbare regelgeving en beleid. In de praktijk blijkt deze waarborg niet altijd te bestaan.

Het voorgaande onderstreept het belang en de urgentie van de herziening van het IAK en de ontwikkeling van het Beleidskompas. De mate waarin het voorgestelde Beleidskompas daadwerkelijk zal bijdragen aan een hogere kwaliteit van beleid en regelgeving (en daarmee de effectieve aanpak van maatschappelijke problemen), is van veel factoren afhankelijk. ATR signaleert als belangrijkste risico voor het niet realiseren van dit doel, dat overheidsmedewerkers het Beleidskompas, ondanks de goede verbeterstroom, toch niet volledig of niet correct gaan toepassen. De ontwikkelstroom naar het Beleidskompas leiden weliswaar in de goede richting, maar het ontbreekt aan een waarborg die maakt dat overheidsmedewerkers in de toekomst het Beleidskompas daadwerkelijk zullen kennen, kunnen en toepassen. Zonder een dergelijke waarborg blijven er risico's bestaan voor de kwaliteit van beleid en regelgeving en daarmee ook voor de mate waarin de overheid erin slaagt om maatschappelijke problemen effectief en eerlijk op te lossen.

Het risico op het niet volledig of niet correct toepassen van het Beleidskompas en de bijbehorende kwaliteitseisen heeft volgens het college te maken met de volgende drie aspecten van het Beleidskompas:

- 1) Inhoud en gebruiksgemak van de kwaliteitseisen en -toetsen: Als de verbetering van het IAK naar het Beleidskompas niet gepaard gaat met een vereenvoudiging van de kwaliteitseisen en -toetsen, blijft de toepassing voor medewerkers te complex.³
- 2) De governance die toeziet op de naleving: Onzeker is of de beoogde (interne) aanpassingen voldoende impact hebben om correcte en volledige naleving te waarborgen. Het is niet duidelijk of en in hoeverre het niet naleven van de kwaliteitseisen consequenties heeft voor het voorgestelde beleid en de voorgestelde regelgeving.
- 3) De scholing van overheidsmedewerkers: Het Beleidskompas wordt verweven in bestaande opleidingsactiviteiten en er worden vrijwillige modules/e-learnings ontwikkeld. Het vrijwillige karakter brengt het risico met zich mee dat het bereik en de impact naar verwachting beperkt zijn, zeker ook gelet op het ontbreken van een goede governance rond het Beleidskompas.

² www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/07/eindrapport-hardvochtige-effecten

³ ATR neemt dit ook waar bij het toepassen van de regeldruktoets. Daarom heeft ATR een 'startkaart' opgesteld voor het beleidskompas die inzicht geeft in de essentie van de regeldruktoets, en daarnaast een 'toetskaart' die inzicht geeft in de wijze waarop ATR adviseert.

Gelet op het voorgaande geeft ATR de volgende punten in overweging bij de (door)ontwikkeling van het Beleidskompas:

1. De kwaliteitseisen in en het kunnen toepassen van het Beleidskompas verder vereenvoudigen, zodat het uitvoerbaar wordt voor overheidsmedewerkers.

Bijvoorbeeld door een 'startkaart' uit te werken per kwaliteitseis die beschrijft welke procesmatige stappen bij en inhoudelijke aspecten van de betreffende eis essentieel zijn. Die beschrijving kan ook concreet maken hoe de kwaliteitsnormen correct en proportioneel kunnen worden toegepast.

2. De governance ten aanzien van het gebruik van het Beleidskompas versterken.

Dit kan door in de interne toezichtstructuur – die nu wordt ingesteld voor het Beleidskompas – een extern perspectief toe te voegen. Dit is mogelijk door bijvoorbeeld één of enkele externe deelnemers toe te voegen in de departementale governance structuren en in de interdepartementale stuurgroep. Verder moet duidelijk zijn dat het niet adequaat naleven van de kwaliteitsnormen gevolgen heeft voor het vervolg van het voorgestelde beleid en voor de verdere behandeling van de betreffende regelgeving.

3. De scholing van overheidsmedewerkers in de toepassing van kwaliteitseisen bij beleid en regelgeving meer structureel regelen en intensiveren.

Dit kan in de vorm van een verplichte opleidingsmodule over de toepassing van het Beleidskompas en alle kwaliteitsnormen daarbinnen. De doelgroep van deze module zijn alle medewerkers die starten bij de Rijksoverheid op een beleidsmatige functie. Hierbij kan inspiratie worden geput uit de opleidingstrajecten van het economentraïneeship BOFEB, de Academie voor Wetgeving en de opleidingsmodule over het Beleidskompas voor trainees in het kader van het vernieuwde opleidingsprogramma binnen het Rijkstraineeship.

Het college ziet met belangstelling uit naar de verdere uitwerking en ontwikkeling van het Beleidskompas in 2023. De stap van IAK naar Beleidskompas is positief en kan de kwaliteit van beleid en regelgeving merkbaar ten goede komen. Met het oog op de kwaliteit van wet- en regelgeving en de taak van ATR bij de toetsing daarvan, gaat het college graag met u in gesprek over de voorgenoemde punten. Dit mede gezien de aandachtspunten die ATR constateert bij voorgenomen wet- en regelgeving inzake alternatievenafweging, werkbaarheid en (regeldruk)effectenanalyse.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris