



Evaluatie Adviescollege toetsing regeldruk

Eindrapport

63069 – Vertrouwelijk
9 juli 2020

Berenschot

Evaluatie Adviescollege toetsing regeldruk

Bram Berkhout
Dirk-Jan Schoneveld
Il Shik Sloover
Esther Peeters

9 juli 2020

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Doel van de evaluatie	4
1.3 Onderzoeksmodel	5
1.4 Onderzoeksvragen	5
1.5 Onderzoeksaanpak	6
1.6 Leeswijzer	8
2. Over ATR	9
2.1 Historie	9
2.2 Taken en bevoegdheden	10
2.3 Advisering door ATR	10
2.4 Internationale activiteiten van ATR	13
3. Publieke waarde	14
3.1 Prestatie-indicatoren	14
3.2 Impact van pre-consultatie	16
3.3 Kwaliteit van de dossiers	17
3.4 Overgenomen adviespunten	19
3.5 Overige bevoegdheden (neventaken)	21
4. Bestuur en organisatie	22
4.1 Ministerie van EZK	22
4.2 College en secretariaat	23
4.3 Bedrijfsvoering	23
4.4 Verantwoording en sturing	23
5. Legitimiteit	24
5.1 Landelijke politiek en Raad van State	24
5.2 Departementen	26
5.3 Overheden en VNG	28
5.4 Samenleving	28
6. Conclusies en aanbevelingen	30
6.1 Conclusies	30
6.2 Aanbevelingen	32
Bijlage 1. Evaluatiekader	34
Bijlage 2. Overige bevoegdheden	36
Bijlage 3. Toelichting steekproeftrekking onderzochte adviezen	38
Bijlage 4. Samenstelling klankbordgroep	40

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds 2000 vindt er een externe toetsing van de regeldrukeffecten van voorstellen van wet- en regelgeving plaats. Deze toetsing heeft tot doel de effectbeoordeling van regeldruk bij de departementen te versterken en zo bij te dragen aan het beperken van onnodige regeldruk uit nieuwe wet- en regelgeving.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert het kabinet en de Eerste en Tweede Kamer over de regeldrukeffecten van wet- en regelgeving. De kernopdracht is de toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving op regeldrukeffecten. Voorgenomen regelgeving moet vergezeld gaan van een berekening van de potentiële regeldruk-gevolgen, zodat deze gevolgen onderdeel kunnen zijn van de politieke besluitvorming.

ATR is de rechtsopvolger van Actal dat per 1 juni 2017 ophield te bestaan. De omvorming van Actal naar ATR betekende een nieuw college, een veranderd mandaat en vooral ook een nieuwe rol richting ministeries.

ATR is een tijdelijk adviescollege. Conform de bepalingen in de Kaderwet adviescolleges over tijdelijke adviescolleges loopt de termijn van ATR tot 1 juni 2021.

Volgens de Kaderwet adviescolleges moet een adviescollege ten minste één keer per vier jaar worden geëvalueerd op verzoek van de verantwoordelijke minister. Dit rapport bevat de bevindingen van de uitgevoerde evaluatie.

De evaluatie richt zich op de periode van 1 juni 2017 tot en met 30 juni 2020. Voor de in dit rapport opgenomen prestatiegegevens van ATR geldt dat deze betrekking hebben op de periode tot en met 31 december 2019.

1.2 Doel van de evaluatie

De evaluatie richt zich op alle kerntaken en overige bevoegdheden van ATR. Ofwel, het betreft alle taken uit artikel 2 (kerntaken) én artikel 3 (overige bevoegdheden) van het Instellingsbesluit.¹

Kerntaak

Het adviescollege adviseert de regering over de gevolgen voor de regeldruk van wetsvoorstellen, ontwerp algemene maatregelen van bestuur, en ontwerp ministeriële regelingen indien de gevolgen van die regelingen naar verwachting omvangrijk zijn.

Het adviescollege kan op verzoek de Tweede Kamer der Staten-Generaal adviseren over de gevolgen van initiatiefwetgeving en amendementen voor de regeldruk.

Het adviescollege kan op verzoek de minister die het aangaat bij het voorbereiden van wet- en regelgeving ondersteunen bij het in kaart brengen en analyseren van mogelijke regeldrukgevolgen.

Overige bevoegdheden

Tenzij hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering van de kerntaken kan het adviescollege tevens:

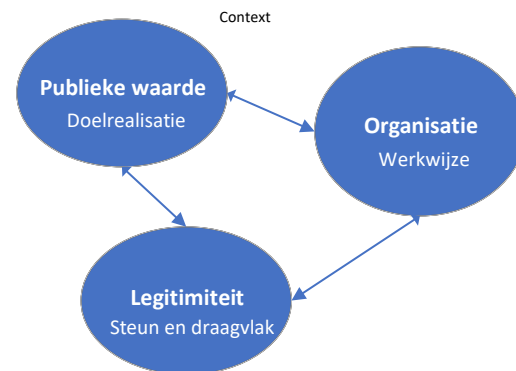
- op verzoek van gemeenten, provincies en waterschappen deze overheden adviseren over de gevolgen voor de regeldruk voortkomend uit hun regelgeving
- op verzoek van één van beide kamers der Staten-Generaal die Kamer adviseren over regeldruk

¹ <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/stcrt-2017-29814.html>

- naar aanleiding van signalen uit het bedrijfsleven of de samenleving de regering adviseren over knelpunten in bestaande regelgeving
- de regering adviseren over knelpunten in beleidsregels en overige regels ten behoeve van de handhaving en uitvoering, in samenspraak met de organisatie die deze regels heeft opgesteld.

1.3 Onderzoeksmodel

Prof. dr. Mark Moore (1995, Creating Public Value) geeft inzicht in hoe overheidsorganisaties na zouden kunnen denken over de creatie van maatschappelijke oplossingen en resultaten: publieke waarde. Moore plaatst de 'publieke waarde' in een driehoeksverhouding samen met de domeinen 'legitimiteit' en 'organisatie'. Zijn stelling is dat drie domeinen een rol spelen in het bereiken van gewenste uitkomsten en dat die drie domeinen met elkaar in balans moeten zijn.



De kern van het analysemodel is dat je als publieke organisatie één centrale doelstelling hebt: het realiseren van publieke waarde. Voor ATR is dit een bijdrage leveren aan betere regelgeving door middel van een betere onderbouwing van beleid, met name vanuit het perspectief van de regeldruk voor de drie doelgroepen die in het mandaat van ATR zijn genoemd (burgers, bedrijven en professionals).

De mate waarin doelrealisatie, ofwel het realiseren van publieke waarde, mogelijk is hangt echter af van de steun en het draagvlak vanuit de omgeving (legitimiteit) en de werkwijze (organisatie). Die legitimiteit is uitermate belangrijk voor ATR, omdat het adviescollege opereert in een complexe en dynamische omgeving met verschillende stakeholders met soms verschillende zienswijzen.

Het gaat bij publieke waarde, legitimiteit en organisatie aldus om elkaar beïnvloedende domeinen die met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht voor een optimale uitkomst. Ze moeten in balans zijn met elkaar. Zo moet een organisatie voldoende steun en draagvlak hebben vanuit de omgeving en ook voldoende operationele capaciteit hebben om de ambities te kunnen waarmaken.

1.4 Onderzoeksvragen

Het Public Value Model biedt de evaluatiestructuur op basis waarvan de hoofdvragen voor de evaluatie zijn geformuleerd.

- Publieke waarde: Welke bijdrage levert ATR aan een betere regelgeving en een betere onderbouwing van beleid?
- Organisatie: Hoe is de werkwijze van ATR daar ondersteunend aan?
- Legitimiteit: Hoe kijkt de omgeving aan tegen de wijze waarop ATR zijn mandaat heeft uitgevoerd?

Hiernavolgend zijn de hoofdvragen met subvragen geordend binnen het Public Value Model. De subvragen operationaliseren de hoofdvragen.

Publieke waarde

- *1. Welke bijdrage levert ATR aan betere regelgeving en een betere onderbouwing van beleid?*
- 1a. Heeft ATR geadviseerd over alle in aanmerking komende én aangeboden ontwerpregelgeving?
- 1b. Wat voor soort adviezen heeft ATR uitgebracht?
- 1c. Wat is gebeurd met ATR-adviezen die een negatief eindoordeel hadden?
- 1d. Hoe vaak hebben ministeries ATR ingezet in de vroege fase van het wetgevingsproces?

Organisatie

- *2. Hoe is de werkwijze van ATR ondersteunend aan haar mandaat?*
- 2a. Heeft ATR de ontvangen adviesaanvragen op een proportionele wijze behandeld?
- 2b. Heeft ATR binnen de in het mandaat genoemde adviestermijnen geadviseerd?²
- 2c. Is de werkwijze van ATR effectief en efficiënt?

Legitimiteit

- *3. Hoe kijkt de omgeving aan tegen de wijze waarop ATR zijn mandaat heeft uitgevoerd?*
- 3a. Hoe kijken politiek/samenleving aan tegen de wijze waarop ATR zijn mandaat heeft uitgevoerd?
- 3b. Hoe beoordelen belanghebbenden de bruikbaarheid van de adviezen?

We zijn tot beantwoording van de drie hoofdvragen gekomen door middel van de beantwoording van de subvragen.

1.5 Onderzoeksaanpak

Onze onderzoeksaanpak bestond uit de volgende drie fasen: opstartfase, intern onderzoek en extern onderzoek. Hieronder lichten we elke fase toe.

Opstartfase

In de eerste onderzoeksfase hebben we onze onderzoeksaanpak uit ons onderzoeksvoorstel verder ingevuld. Hierbij hebben we afstemming gehad met ATR en de klankbordgroep. Concreet hebben we in de opstartfase het te hanteren evaluatiekader vastgesteld en een lijst van te interviewen personen en te bestuderen documenten opgesteld. In de opstartfase hebben we ook een steekproef getrokken van adviestrajecten die we in de evaluatie nader hebben bestudeerd (zie bij uitwerking volgende stappen).

Als instrument voor het borgen van de onafhankelijkheid van de evaluator en de navolgbaarheid van bevindingen, hebben wij ervoor gekozen om nog voor de start van het feitelijke veldwerk voor de evaluatie een evaluatiekader op te stellen. Ons initiële onderzoeksvoorstel bevatte al een aanzet tot zo'n evaluatiekader, in de opstartfase hebben we het kader afgemaakt en dus afgestemd met ATR en de klankbordgroep. Door de keuze voor een evaluatiekader hadden we al vooraf inzicht in wat we nodig hadden om de onderzoeksvragen te beantwoorden en achteraf in de wijze waarop de oordelen tot stand zijn gekomen. Het definitieve evaluatiekader is in de bijlage opgenomen. Tijdens de opstartfase hebben er kennismakingsgesprekken plaatsgevonden met de secretaris en het college van ATR, alsook een werksessie met medewerkers van ATR en een startoverleg met de klankbordgroep.

² Dat wil zeggen uiterlijk voor het verstrijken van de consultatietermijn.

Intern onderzoek

Documentstudie en analyse cijfermateriaal. We hebben beschikbare documentatie en cijfermateriaal bestudeerd. De documentatie en het cijfermateriaal is door ART aangeleverd. Bij het cijfermateriaal ging het onder andere om cijfers over ontvangen adviesaanvragen, behandelde adviesadviesaanvragen, onderverdeling naar behandelvormen en voor wat betreft de afgegeven formele adviezen de onderverdeling naar de zwaarte van het advies (dictum).

Dossierstudie. We hebben dossierstudie verricht naar een steekproef van 22 door ATR afgegeven formele adviezen rondom nieuwe wet- en regelgeving. Daarnaast hebben we één adviestraject van ATR voor lokale overheden in de dossierstudie meegenomen, alsook een door ATR uitgevoerd adviestraject met betrekking tot bestaande wet- en regelgeving. De dossierstudie bestond enerzijds uit het bestuderen van bij ATR beschikbare interne documentatie over deze adviestrajecten en anderzijds uit het bestuderen van openbare documenten in relatie tot deze trajecten. Bij bestudeerde interne stukken gaat het om het ontwerp van de regelgeving waarop advies is gevraagd, de adviesaanvraag, correspondentie, advies et cetera.³ Voor wat betreft openbare stukken ging het bij wetgevingstrajecten dan bijvoorbeeld om memories van toelichting bij een definitief wetsvoorstel. Per onderzocht adviestraject hebben we in de dossierstudie aan de hand van een met ATR afgestemde factsheet de tijdlijn in beeld proberen te brengen en wat er inhoudelijk en procesmatig is gebeurd met de door ATR afgegeven adviespunten. Dit laatste was vooral relevant voor adviezen die ATR van een dictum 3 en 4 had voorzien.

Gesprekken met ATR medewerkers. Na afronding van de hiervoor besproken werkzaamheden, hebben we per onderzocht adviestraject de medewerker van het secretariaat telefonisch geïnterviewd die vanuit ATR hierbij betrokken was. Deze interviews hadden tot doel onduidelijkheden uit het dossieronderzoek weg te nemen, alsook ontbrekende informatie te verzamelen.

Gesprek college. In de tweede fase van het onderzoek hebben we ook een groepsinterview gehouden met het college. We zijn in dit interview ingegaan op alle evaluatievragen.

Extern onderzoek

De fase van extern onderzoek was bedoeld om aan de hand van (groeps)interviews een beeld te krijgen van hoe belanghebbenden aankijken tegen de wijze waarop ATR zijn mandaat heeft uitgevoerd en de bruikbaarheid van adviezen. Hieronder specificeren we welke (groeps)interviews hebben plaatsgevonden.

Dossierhouders (10 telefonische interviews). Voor tien van de twaalf door ons onderzochte adviestrajecten met een dictum 3 en 4 heeft er telefonisch interview plaatsgevonden met de dossierhouder vanuit het bij deze adviezen betrokken ministeries. Bij de andere twee adviestrajecten met zo'n dictum kon dit gesprek niet plaatsvinden. Bij een adviestraject vond het betrokken ministerie dat niet opportuun omdat de betrokken wetgeving nog niet aan de Tweede Kamer was aangeboden. Bij het andere adviestraject had de betrokken dossierhouder het te druk om aan ons onderzoek mee te doen. In de interviews met de dossierhouders zijn allereerst onze beelden uit het dossieronderzoek terug gelegd en besproken, daarnaast is de respondenten naar algemene beelden gevraagd over de werkwijze en advies.

Regeldrukcoördinatoren van ministeries (2 groepsgesprekken). De ministeries werken intern met zogenaamde regeldrukcoördinatoren en deze functionarissen coördineren ook de samenwerking met ATR rondom nieuwe wet en regelgeving. Om de regeldrukcoördinatoren in ons onderzoek te betrekken, hebben we ze voor twee online groepsgesprekken uitgenodigd.

³ Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van een kopie van bescheiden in de interne projectmappen van ATR.

De reden om twee groepsgesprekken te houden lag in de wens om de gespreksgroepen niet te groot te laten zijn. Regeldrukcoördinatoren van negen van de twaalf departementen hebben aan de groepsgesprekken deelgenomen, alleen Defensie, Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken waren niet vertegenwoordigd. Deze departementen hebben in de evaluatieperiode niet of nauwelijks advies moeten vragen bij ATR. In de groepsgesprekken met de regeldrukcoördinatoren is voor wat betreft de ATR-advisering gesproken over thema's als behandelvorm, proportionaliteit, de effecten van advisering in de pre-consultatiefase en de bruikbaarheid/effecten van de ATR-adviezen. We hebben onze respondenten ook gevraagd naar eventuele verbeterpunten voor ATR.

Ministerie van EZK (1 interview): omdat dit ministerie belast is met de uitvoering van het Instellingsbesluit van ATR, hebben we binnen het departement apart de coördinerend ambtenaar geïnterviewd.

Politiek en samenleving (7 interviews): We hebben ook interviews gehouden met zeven stakeholders vanuit politiek en samenleving. Per stakeholder spraken we telkens met één vertegenwoordiger. Met hen hebben we besproken hoe aankijken tegen de wijze waarop ATR zijn mandaat heeft uitgevoerd. De volgende zes stakeholders zijn geïnterviewd:

- Een Kenniscoördinator van de Tweede Kamer
- Een Tweede Kamerlid (van een coalitiepartij)
- Een ambtelijk secretaris van een oppositiepartij in de Tweede Kamer
- MKB-Nederland
- Ondernemend Nederland
- Metaalunie
- Raad van State.

Het doel was om meer individuele Kamerleden te interviewen. Dit is ondanks intensieve benadering helaas niet gelukt omdat men hiervoor geen tijd vrij kon of wilde maken.

Overheden en signaalgevers (4 interviews): Tot slot hebben we interviews gehouden met (mede)overheden en signaalgevers. Ook bij hen zijn we nagegaan hoe ze aankijken tegen de wijze waarop ATR zijn mandaat heeft uitgevoerd en/of voor hen adviezen heeft verzorgd. Er is gesproken met vier personen.

- Adviescommissie gemeenterecht VNG
- Directie Beleid, VNG
- Gemeente Zaanstad
- Ministerie van BZK.

Klankbordgroep

Om de onafhankelijkheid van de uitvoering van de evaluatie te borgen, heeft ATR een klankbordgroep ingesteld. Gedurende de looptijd van het onderzoek hebben wij als onderzoekers drie overlegmomenten gehad met de klankbordgroep: een startoverleg, een voortgangsoverleg en een bespreking van het concept eindrapport. In bijlage 4 staat de samenstelling van de klankbordgroep.

1.6 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken en vier bijlagen.

In hoofdstuk 2 gaan we in op de historie, taken en bevoegdheden van ATR, om vervolgens in hoofdstuk 3 uit te werken welke publieke waarde ATR in de evaluatieperiode heeft gerealiseerd. Hoofdstuk 4 bevat onze onderzoeksbevindingen met betrekking tot de aansturing en de organisatie van het adviescollege.

In hoofdstuk 5 beschrijven we hoe de 'buitenwereld' naar ATR kijkt. Onze conclusies en aanbevelingen staan tot slot in hoofdstuk 6.

2. Over ATR

2.1 Historie⁴

Eén van de factoren bij de beoordeling van nieuwe wet- en regelgeving is de impact op de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals uit de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. Sinds 2000 vindt er een externe toetsing van de regeldrukeffecten van voorstellen van wet- en regelgeving plaats. Deze toetsing heeft tot doel de effectbeoordeling van regeldruk bij de departementen te versterken en zo bij te dragen aan het beperken van onnodige regeldruk uit nieuwe wet- en regelgeving. Voor de uitvoering van deze toets is in 2000 het tijdelijke Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) ingesteld. De instellingstermijn van dit college is in de loop van de jaren verschillende malen verlengd. In 2011 is het college opnieuw ingesteld voor deze taak. Het takenpakket van Actal is daarbij uitgebreid met de strategische advisering over de aanpak van bestaande regelgeving als ook een signaalfunctie voor door bedrijven, burgers en professionals ervaren concrete knelpunten vanuit de regeldruk. De opdracht van het college bij de voorgenomen wet- en regelgeving is toen beperkt tot het toetsen van voorstellen waarvan grote regeldrukeffecten werden verwacht.

Ontwikkelingen werktein

Actal is 2000 opgericht als een onafhankelijk en tijdelijk adviescollege. Het werktein bestond aanvankelijk uit het adviseren over de gevolgen van voorgenomen regelgeving op de administratieve lasten voor bedrijven. Het kabinet heeft dit werktein driemaal uitgebreid. De eerste uitbreiding betrof de regeldrukgevolgen van bestaande regelgeving op de administratieve lasten voor bedrijven. De tweede uitbreiding zag toe op de gevolgen van voorgenomen en bestaande regelgeving op de administratieve lasten voor burgers. Medio 2008 is het Instellingsbesluit van Actal voor de derde keer aangepast. Het bestaan van Actal werd verlengd tot 1 juni 2011 en het takenpakket van Actal werd uitgebreid. De strategische adviesfunctie van Actal werd versterkt en omvatte het gehele terrein van regeldruk, waaronder de administratieve lasten van professionals en instellingen. Actal kon voorts de medeoverheden adviseren over regeldruk.

Bron: <https://www.atr-regeldruk.nl/over-atr/taken-en-bevoegdheden/>

Naar het oordeel van het kabinet bleef ook na het verstrijken van de termijn van Actal behoefte aan externe regeldruktoetsing. Voor de uitvoering van deze regeldruktoetsing is gekozen voor het inrichten van een nieuw adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) is op 1 juni 2017 van start gegaan.

Bij het instellen van het nieuwe college heeft het kabinet gekozen toetsing van nieuwe wet- en regelgeving aan te merken als kerntaak. Daarbij vindt de regeldruktoetsing eerder in het wetgevingsproces plaats. Bij voorstellen van wetten en regelingen die in (internet)consultatie worden gebracht vindt het zwaartepunt van de toetsing plaats ten tijde van de consultatie, terwijl dit voorheen ook op een ander moment kon plaatsvinden.

Een andere belangrijke wijziging in het nieuwe mandaat betreft het ex ante toetsen van *alle* wetsvoorstellen, AMvB's en - in overleg met het departement – ministeriële regelingen met aanzienlijke regeldrukgevolgen. Dit is een verandering ten opzichte van de afgelopen jaren, waarin Actal uitsluitend een selectie van wetsvoorstellen met grote gevolgen voor de regeldruk toetste.

⁴ <https://zoek.officiëlebeelden.nl/stcr-2017-29814.html>

Ten aanzien van de strategische advisering constateerde de minister van EZK in 2017 dat dit niet heeft geleid tot een aanmerkelijke wijziging van beleid door departementen.⁵ De strategische advisering over regeldruk uit bestaande wet- en regelgeving zal derhalve in de toekomst dichterbij de doelgroepen worden georganiseerd in plaats van bij de opvolger (ATR dus). Nadere invulling daarvan werd destijds overgelaten aan het volgende kabinet.

2.2 Taken en bevoegdheden

ATR heeft als kerntaak om regering en parlement te adviseren over de regeldrukgevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving, te weten wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.⁶ ATR heeft maximaal drie gelegenheden om invloed uit te oefenen.

In het allereerste stadium, bij het begin van een nieuwe wet of regel, kan ATR erbij worden betrokken. Het kan dan met het ministerie in gesprek gaan, maar dit is optioneel. Het college kan op verzoek de minister die het aangaat bij het voorbereiden van wet- en regelgeving ondersteunen bij het in kaart brengen en analyseren van mogelijke regeldrukgevolgen. Dit betreft de zogenaamde pre-consultatie als bedoeld in artikel 2 lid 4 van het Instellingsbesluit. ATR koerst erop preadvies te geven voordat de internetconsultatie begint.

Als het wetsvoorstel vervolgens klaar is en rijp voor internetconsultatie⁷ moet het departement dit aan ATR voorleggen met een uitgewerkte analyse van de regeldrukeffecten. Alle wetten, AMvB's en ministeriële regelingen moeten aan ATR worden voorgelegd. ATR maakt zelf afweging of ze erover adviseert, zo is de gedachte. Indien ATR tot een advies overgaat, dan ontvangt het betreffende departement dit advies.

Vervolgens komt er nog een derde gelegenheid. De minister is verplicht om ATR op de hoogte te stellen van de inhoudelijke wijziging van het dossier na de internetconsultatie. Als het dossier namelijk na de internetconsultatie inhoudelijk is gewijzigd en dit gevolgen heeft voor de regeldruk, kan ATR opnieuw een zienswijze uitbrengen (artikel 5 lid 3 van het Instellingsbesluit).⁸

In artikel 3 wordt een aantal additionele bevoegdheden beschreven die het college kan uitoefenen mits hierdoor geen afbreuk wordt gedaan aan de kerntaak van het college, de toetsing van voorgenomen regelgeving. Het zijn bevoegdheden, naar aanleiding van zes moties uit de Tweede Kamer, om te adviseren over bestaande wetgeving van de nationale overheid, over beleidsregels en overige regels van instanties die zijn belast met uitvoering en handhaving, en (op hun verzoek) over de regelgeving van medeoverheden (provincies, gemeenten, waterschappen).

2.3 Advisering door ATR

2.3.1 Werkafspraken met departementen

Met de departementen zijn werkafspraken gemaakt met het doel om de advisering en toetsing goed te laten verlopen. Om onnodige werkzaamheden te vermijden zijn onder meer afspraken gemaakt voor de wijze van afhandeling van en prioritering in de dossiers die aan ATR dienen te worden voorgelegd. De werkafspraken omvatten het volgende:

⁵ <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-29515-413.html>

⁶ Beleidsregels blijven buiten beeld. Uit onderzoek van Actal uit 2017 kwam naar voren dat beleidsreels heel vaak tot aanvullende verplichtingen voor bedrijven en burgers leiden en zorgen voor aanzienlijke extra regeldruk. Bron: <https://www.actal.nl/beleidsregels-veroorzaken-onzichtbare-maar-zeer-voelbare-regeldruk/>

⁷ Dit is de fase waarin het beleidsverantwoordelijke ministerie de ontwerpregelgeving voorlegt voor reactie aan belanghebbenden en het algemene publiek (zie ook: <https://www.internetconsultatie.nl/>).

⁸ Dit is tijdens de onderzochte periode nog niet voorgekomen.

Wetten, AMvb's

Alle voorgenomen wetten en ontwerp-AMvb's worden naar ATR voor toetsing gestuurd overeenkomstig het Instellingsbesluit, met uitzondering van wetten en AMvb's waarvoor een bijzondere uitzondering geldt (dit geldt op dit moment alleen voor regelgeving op het gebied van het strafrecht en de strafvordering) en implementatieregelgeving.

Ministeriële regelingen

In het Instellingsbesluit staat dat het adviescollege adviseert over de gevolgen voor de regeldruk van ontwerp ministeriële regelingen, na overleg met de minister die het aangaat, indien die gevolgen naar verwachting omvangrijk zijn. In de praktijk riep dat vragen op of nu alle ministeriële regelingen aan ATR moesten worden voorgelegd. Dit is verhelderd in de brief van de staatssecretaris van EZK van mei 2019.⁹ Daarin staat dat de hoofdregel is dat alle ministeriële regelingen aan ATR worden voorgelegd. Dit betekent dat ATR vervolgens beoordeelt of de regeldruk gevolgen omvangrijk zijn. Indien ATR van oordeel is dat die gevolgen omvangrijk zijn, kan het (na overleg met het betreffende ministerie) besluiten om over de regeling te adviseren.

Uitgezonderd van voorafgaande toetsing door ATR zijn regelingen die naar hun aard geen of slechts zeer beperkte regeldrukgevolgen zullen hebben. Het gaat dan om:

- Regelingen die technische verbeteringen bevatten van geconstateerde fouten.
- Regelingen betreffende de vaststelling of wijziging van tarieven.
- Regelingen die zich beperken tot de vaststelling en wijziging van openstellingsperiodes en subsidieplafonds voor subsidiemodules.
- Regelingen die strekken tot verlenging van tijdelijke regelingen.
- Regelingen die alleen betrekking hebben op (organisatorische of bestuurlijke) afspraken tussen overheden, zonder dat daar regeldrukgevolgen uit volgen voor burgers, bedrijven of professionals.
- Regelingen die alleen zien op bepalingen voor (rijks)ambtenaren (niet zijnde professionals werkzaam bij/voor o.a. de politie, (jeugd)zorg, onderwijs, opsporing et cetera).

Implementatieregelgeving

Artikel 1:7, eerste lid, Awb en aanwijzing 9.16, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepalen dat adviesverplichtingen niet gelden voor één-op-één implementatie van Europese regelgeving. Maar de beide toelichtingen kennen een uitzondering, namelijk wanneer een zorgvuldige voorbereiding (in de Awb verankerd in artikel 3:2) dat vereist. En dat is het geval indien de EU-regeling nationale beleidsruimte laat.

Spoedeisende regelingen

Eén categorie hoeft voor verdere behandeling niet te wachten op het advies. Dit betreft de spoedeisende regelingen. Die moeten echter wel aan ATR worden gestuurd.

Het gaat hier dan om regelingen die naar hun aard zodanig spoedeisend zijn dat wachten op toetsing door ATR niet mogelijk is. Te denken valt aan crisis- en noodregelgeving, zoals recentelijk door de corona-crisis.

2.3.2 Formele advisering en ambtelijke afhandeling

Ministeries zijn verantwoordelijk voor het indienen van adviesaanvragen (brengplicht). ATR heeft tussen 1 juni 2017 en 31 december 2019 in totaal 965 adviesaanvragen van de ministeries ontvangen.

⁹ Brief van de Staatssecretaris van EZK aan ATR over de bestendinging van nader afspraken over de invulling van het mandaat over ministeriële regelingen (16 mei 2019).

ATR kent twee hoofdmanieren om adviesaanvragen te behandelen.

- De eerste is door middel van een formeel advies. Dit heeft de vorm van een brief aan de betrokken bewindspersoon, waarin ATR aangeeft op welke punten de onderbouwing van het voorliggende wetsvoorstel verbetering behoeft. Het advies wordt gepubliceerd en is openbaar.
- De tweede manier om adviesaanvragen te behandelen is via de zgn. verkorte procedure. Bij deze procedure wordt de adviesaanvraag ambtelijk afgehandeld, nadat het college daar akkoord voor heeft gegeven. Bij ambtelijke afhandeling is er geen sprake van een advies, maar van aandachtspunten.¹⁰ De ambtelijke afhandeling is niet openbaar.

Een andere vorm van behandeling van dossiers is door middel van een brief. Het gaat daarbij om dossiers waarvoor het college een formeel advies of ambtelijke afhandeling niet opportuun acht maar wel nog aandachtspunten of overwegingen aan de betreffende bewindspersoon wil meegeven, bijvoorbeeld over het verdere wetgevingstraject. Dit is in de afgelopen twee jaar slechts zes keer gebeurd (1%).

Hoewel dit uit het Instellingsbesluit niet naar voren komt, is de ambtelijke route ook een manier van afhandeling. Een verkorte procedure als alternatief voor het formele traject. Dit vloeit voort uit de Kaderwet adviescolleges. Op basis hiervan heeft ATR de bevoegdheid zelf een werkwijze in te richten.¹¹ Daarvan is gebruik gemaakt. Daardoor is die ambtelijke route er gekomen, teneinde schaarse capaciteit optimaal te benutten. Tevens is de gedachte geweest dat dit bijdraagt aan proportionaliteit: bij voorgenomen regelgeving die geen omvangrijke regeldrukeffecten heeft, zou formele advisering niet passen en een te zwaar middel zijn. Bij de ambtelijke advisering ligt het accent dan ook op ministeriële regelingen die geen omvangrijke gevolgen hebben voor de regeldruk (en in mindere mate op AMvB's en wetten).

2.3.3 Toetsingskader en dicta

Toetsing door ATR vindt plaats op basis van de informatie die door het departement wordt aangeleverd op grond van artikel 4 van het Instellingsbesluit ATR.

Het beoordelen van de regeldruk gebeurt aan de hand van het Handboek Meting Regeldrukkosten, waarin de definities en systematiek staan.¹² Dit handboek wordt rijksbreed toegepast.

Bij de formele toetsing van ontwerpwetgeving gebruiken de behandelaars van ATR een toetsingskader dat altijd de volgende vier vragen bevat:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Het advies van ATR is altijd gestructureerd langs deze vier vragen.

¹⁰ Het gaat hierbij primair om het bieden van ondersteuning bij het in kaart brengen en analyseren van mogelijke regeldrukgevolgen of de afweging van alternatieven tijdens de beleidsvormende fase van het wet- of regelgevingsproces.

¹¹ Artikel 21: Een adviescollege kan zijn werkwijze nader vaststellen in een reglement van orde.

¹² <https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/handboek-meting-regeldrukkosten-2/>

Actal gaf bij de toetsing van voorgenomen wetgeving een eindoordeel in de vorm van een dictum (advies). ATR doet dit op dezelfde wijze als Actal. Het dictum geeft aan of de betreffende regelgeving vanuit regeldrukperspectief gezien geschikt is voor besluitvorming. Als dat het geval is, dan luidt het dictum dat het voorstel kan worden ingediend bij de ministerraad.¹³

Er zijn verschillende soorten dicta qua zwaarte: De vier dicta zijn:

1. Indienen: het wetsvoorstel is geschikt voor behandeling in de ministerraad.
2. Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden: het wetsvoorstel en/of de toelichting behoeft enige aanpassing of aanvulling.
3. Niet indienen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden: het wetsvoorstel en/of de toelichting behoeft substantiële aanpassing of aanvulling.
4. Niet indienen: het wetsvoorstel is (in deze vorm) niet geschikt voor behandeling in de ministerraad.

Dicta 1 en 2 zijn positieve dicta. Dicta 3 en 4 zijn negatieve dicta. Het zwaarste dictum is dictum 4.

Een dictum is een advies en op geen enkele wijze bindend, het betreft slechts een indicatie hoe de indiener van het wetsvoorstel regeldruk kan verminderen. Idealiter worden, vanuit regeldruk-perspectief, echter alle adviespunten van ATR overgenomen. De inzet van ATR is dan ook dat dossiers met een zwakke 'evidence base' worden bijgesteld (door adviespunten van ATR over te nemen) dan wel niet voor politieke besluitvorming worden voorgelegd.

2.4 Internationale activiteiten van ATR

ATR is lid van de netwerkorganisatie RegWatchEurope (RWE)¹⁴, één van de collegeleden van ATR besteedt ook substantieel tijd aan deze internationale activiteiten. RWE bestaat uit organisaties die een vergelijkbare rol vervullen als ATR. Zij adviseren op onafhankelijke wijze over de gevolgen van ontwerpregelgeving. De activiteiten van RWE zijn er op gericht om het Europese 'betere regelgeving'-beleid te versterken. Het uiteindelijke doel is dat Europese wetgeving effectief, efficiënt en proportioneel moet zijn. Veel van de Nederlandse regelgeving heeft een Europese oorsprong. Nederland heeft er dan ook baat bij dat het Europese beleid in deze goed wordt vormgegeven. RWE wisselt daartoe ervaringen en expertise uit met de Regulatory Scrutiny Board (RSB), de toetsingsinstantie van de Europese Commissie. Ook heeft RegWatchEurope de afgelopen jaren periodiek overleg gehad met de Eerste Vicevoorzitter van de Europese Commissie. De internationale activiteiten van ATR maakten geen onderdeel uit van de evaluatie.

¹³ Het dictum spreekt van "indienen" als de besluitvorming over de betreffende ontwerpregelgeving in de ministerraad plaatsvindt. Als de betrokken bewindspersoon zelf de ontwerpregelgeving kan vaststellen (zoals bij een ministeriële regeling), spreekt het dictum over "vaststellen".

¹⁴ Zie: www.regwatcheurope.eu

3. Publieke waarde

Het uiteindelijke doel van ATR is om een bijdrage te leveren aan betere regelgeving en aan een betere onderbouwing van beleid, met name vanuit het perspectief van de regeldruk voor de drie doelgroepen die in het mandaat van ATR zijn genoemd (burgers, bedrijven en professionals). Dat is de publieke waarde die ATR nastreeft. Omdat die publieke waarde niet in een enkele indicator is uit te drukken, kijken we in dit hoofdstuk naar een aantal zaken omtrent de kerntaken. Hiermee operationaliseren we de publieke waarde:

- De resultaten op de prestatie-indicatoren (paragraaf 3.1).
- De impact van pre-consultatie (paragraaf 3.2).
- Kwaliteit van de dossiers (paragraaf 3.3).
- Overgenomen adviespunten (paragraaf 3.4).

Aanvullend gaat paragraaf 3.5 in op de publieke waarde van de overige bevoegdheden.

3.1 Prestatie-indicatoren

In het bestuurlijk overleg tussen het college en staatssecretaris Keijzer (EZK) is afgesproken dat waar het de kerntaak betreft, zoals bedoeld in artikel 2 van het Instellingsbesluit, het functioneren van ATR zal worden beoordeeld op basis van vijf prestatie-indicatoren.

1. Volledigheid van de advisering door ATR: heeft ATR geadviseerd over alle in aanmerking komende én aangeboden ontwerpregelgeving?¹⁵ De gestelde norm is dat ATR tenminste 95% van de betreffende adviesaanvragen behandeld heeft.
2. Tijdigheid van de advisering door ATR: heeft ATR binnen de in het mandaat genoemde adviestermijnen geadviseerd (d.w.z. uiterlijk voor het verstrijken van de consultatietermijn)? De gestelde norm is dat ATR dat in tenminste 95% van de gevallen heeft gedaan.
3. Proportionaliteit van de advisering: heeft ATR de ontvangen adviesaanvragen op een proportionele wijze behandeld? De gestelde norm is dat ATR in ten minste 75% van de adviesaanvragen gehandeld heeft conform de werkafspraken met het kabinet en de aanvullende afspraak met de staatssecretaris van EZK over sommige soorten ministeriële regelingen.¹⁶
4. Werkwijze: hoe wordt de werkwijze van ATR ervaren? De gestelde norm is dat meer dan 70% van de respondenten (dossierhouders en regeldruk-coördinatoren) de werkwijze van ATR beoordeelt als (1) inhoudelijk goed, (2) procesmatig zorgvuldig en (3) efficiënt.
5. Bijdrage aan verbetering kwaliteit wetgevingsdossier m.b.t. regeldruk: het uiteindelijke doel van ATR is een bijdrage te leveren aan betere regelgeving en aan een betere onderbouwing van beleid, met name vanuit het perspectief van de regeldruk voor de drie doelgroepen die in het mandaat van ATR zijn genoemd (burgers, bedrijven en professionals). Hiervoor is geen norm gesteld, maar dit rapport gaat hier wel nader op in. Zie de volgende paragrafen.

¹⁵ Uitgangspunt bij dit punt is dat de ministeries verantwoordelijk zijn voor het indienen van adviesaanvragen (brengplicht).

¹⁶ Uitgangspunt is dat voorgenomen wetten en AMvB's die geen regeldrukgevolgen hebben, niet een formeel advies krijgen, en dat ministeriële regelingen die geen omvangrijk regeldrukgevolgen hebben, via de verkorte procedure lopen. Bovendien geldt de aanvullende afspraak dat sommige soorten ministeriële regelingen niet voor toetsing aan ATR hoeven te worden voorgelegd, bijvoorbeeld omdat ze invulling geven aan Europese wetgeving én nationale beleidsruimte ontbreekt.

Ten aanzien van de kerntaken, zoals bedoeld in artikel 2 van het Instellingsbesluit, geldt dat voor de indicatoren 1-4 normen geformuleerd zijn. ATR verantwoordt zich, in meer algemene zin, periodiek op de indicatoren 1-3 in haar voortgangsrapportage en jaarverslag. Voor indicatoren 4 en 5 geldt dat niet; deze indicatoren komen in deze evaluatie aan de orde. Ten aanzien van indicator 5 geldt voorts dat er geen norm is geformuleerd.

Voor de overige bevoegdheden, zoals bedoeld in artikel 3 van het Instellingsbesluit, zijn geen prestatie-indicatoren opgesteld. In het Instellingsbesluit wordt alleen genoemd dat ATR de overige bevoegdheden mag inzetten, tenzij hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering van de kerntaken.

De resultaten op de eerste vier prestatie-indicatoren zijn als volgt:

Volledigheid

ATR heeft tussen 1 juni 2017 en 31 december 2019 965 adviesaanvragen van de ministeries ontvangen. Daarvan zijn er tot en met eind 2019 880 afgehandeld door ATR. Op deze 880 dossiers richt onze evaluatie zich.

Een aandachtspunt bij deze prestatie-indicator is dat het gaat om dossiers die aan ATR zijn voorgelegd. Soms worden dossiers ten onrechte niet aan ATR voorgelegd. Bijvoorbeeld omdat de dossierhouder het vergeet of niet op de hoogte is van het feit dat het dossier aan ATR moet worden voorgelegd. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat dit af en toe voorkomt, maar zeker niet regelmatig.

Tijdigheid

Volgens zijn mandaat heeft ATR in beginsel vier weken (28 kalenderdagen) om een ingediend dossier te behandelen. Hiervan kan worden afgeweken als de sluitingsdatum van de consultatiefase op een latere datum sluit of als het voorgelegde dossier dermate complex is dat ATR meer tijd nodig heeft. In het eerste geval geldt de sluitingsdatum van de consultatiefase, in het tweede geval kan ATR de adviestertermijn met nog eens vier weken verlengen. Van deze laatste mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt.

Gemiddeld blijft ATR (ruim) binnen de voorgeschreven adviestertermijn. Over de gehele periode van zijn bestaan heeft ATR ruim 97% van de behandelde adviesaanvragen binnen de maximale adviestertermijn afgehandeld bij een norm van 95%.¹⁷

Proportionaliteit

In de praktijk ziet deze indicator vooral toe op de keuze tussen formele advisering of de verkorte procedure. ATR heeft in 310 van de 880 adviesaanvragen (35%) een formeel advies uitgebracht. In 559 gevallen (64%) is gekozen voor de verkorte procedure. De derde vorm van behandeling van dossiers is door middel van een brief (1%).

Bij de ambtelijke afhandeling ligt het accent op ministeriële regelingen die geen omvangrijke gevolgen hebben voor de regeldruk (en in mindere mate AMvB's en wetten), waarbij er geen vast afwegingskader is om te bepalen of regeldrukgevolgen omvangrijk zijn of niet. Om tot een oordeel te komen doet ATR een quickscan op het ingediende dossier. Hierna volgt vervolgens de keuze om formeel dan wel ambtelijk te adviseren.

Het beeld dat uit de gesprekken met regeldrukcoördinatoren en dossierhouders naar voren komt, is dat men in het algemeen tevreden is over proportionaliteit van de adviezen. Er zijn weinig formele adviezen waarvan men vindt dat ze ambtelijk behandeld hadden moeten worden of andersom.

¹⁷ ATR (2020), Jaarverslag 2019, Den Haag.

Wel is door regeldrukcoördinatoren van de ministeries aangegeven dat het voorkomt dat als accounthouders van ATR een behandelvorm voorstellen, het dan nog geen gelopen race is. Het college kan vervolgens alsnog kiezen voor een andere behandelvorm, want het college besluit uiteindelijk. Dit komt dan ook af en toe voor.

Concluderend, er wordt weliswaar niet in detail geregistreerd of een individuele adviesaanvraag conform de afspraken wordt behandeld, waardoor het kwantitatieve resultaat op deze prestatie-indicator niet bekend is. Op basis van de gevoerde gesprekken lijkt de norm echter zondermeer gehaald. We schrijven 'lijkt' in orde, omdat harde cijfers om dit te onderbouwen ontbreken.

Werkwijze

Het beeld dat uit de gevoerde gesprekken met regeldrukcoördinatoren en dossierhouders naar voren komt over de werkwijze van ATR is overwegend positief. De accountmanagers van ATR worden ervaren als kundig, professioneel, toegankelijk en efficiënt. Over de wijze waarop hoor en wederhoor worden toegepast is men eveneens tevreden.

Een aandachtspunt dat naar voren kwam is dat accountmanagers het dossier in kwestie niet altijd beleidsinhoudelijk goed kennen en vooral toezien op het aspect van regeldruk, terwijl het dossier uit een palet van aspecten bestaat. Waaronder regeldruk. Dat leidt soms tot een zekere spanning. Dat spitst zich vooral toe op adviespunten ten aanzien van nut en noodzaak van de voorgenomen wet- en regelgeving. De lijn die ATR hierbij volgt is dat alleen geadviseerd wordt over het onderbouwen van nut en noodzaak, maar door departementen wordt dat niet altijd zo ervaren. Zij zijn soms van oordeel dat ATR de nut en noodzaak van het wetgevingsinstrument ter discussie stelt. Dat laatste vinden departementen niet altijd opportuun, zeker als het gaat om wet- en regelgeving die voortkomt uit politieke afspraken. Voorts kijkt de Raad van State ook naar nut en noodzaak, dus lijkt er vanuit het perspectief van de ministeries sprake van een zekere dubbeling.

3.2 Impact van pre-consultatie

ATR geeft advies het liefst zo vroeg mogelijk in het beleids- en wetgevingsproces. De gedachte is dat dit ertoe bijdraagt dat ministeries dan nog voldoende gelegenheid hebben om de adviezen ter harte te nemen en zo regeldruk te laten meewegen bij de uiteindelijke vormgeving van hun beleidsinstrumentarium.

Ministeries hebben sinds de oprichting van ATR in 2017 steeds vaker ontwerpregelgeving in de pre-consultatiefase aan ATR voorgelegd. In 2017 ging het om gemiddeld 4 dossiers per maand, in 2018 om 7,5 dossiers en in 2019 om meer dan 9 per maand.¹⁸ Dat is een stijgende lijn. Toch geeft een deel van de ministeries aan niet te weten dat ze het ATR in de pre-consultatiefase kan betrekken.

Dossierhouders vinden het nuttig om ATR vroegtijdig te betrekken, zodat zij kunnen anticiperen op de toetspunten van ATR en zo (onnodige) hindernissen kunnen voorkomen. Daarbij speelt wel de afweging op welk moment ministeries ATR het beste kunnen betrekken. Een te vroege consultatie is minder zinvol als er nog weinig bekend is over de ontwerpregeling, want dan is er voor ATR weinig om over te adviseren.

Uit de data die we bestudeerd hebben kan niet worden geconcludeerd dat pre-consultatie leidt tot positievere dicta. In 2019 was bijvoorbeeld sprake van meer negatieve dicta, terwijl het aandeel pre-consultatie hoger was dan ooit (zie ook de volgende paragraaf).¹⁹ Dat is opmerkelijk, want de verwachting vooraf was dat pre-consultatie zou leiden tot positievere dicta. Een mogelijke verklaring hiervoor is, dat vooral complexe voorstellen langskomen voor pre-consultatie. Het kan dus zo zijn dat vooral de moeilijker dossiers langskomen in de preconsultatie, maar met zekerheid valt dit niet te zeggen. De hiervoor geschetste ontwikkeling in de data kan volgens ons ook gezien worden als een teken dat ATR ondanks goede contacten met de departementen in de

¹⁸ ATR (2020), Jaarverslag 2019, Den Haag.

¹⁹ Het aandeel (%) dictum 3 en dictum 4 stegen allebei ten opzichte van 2018.

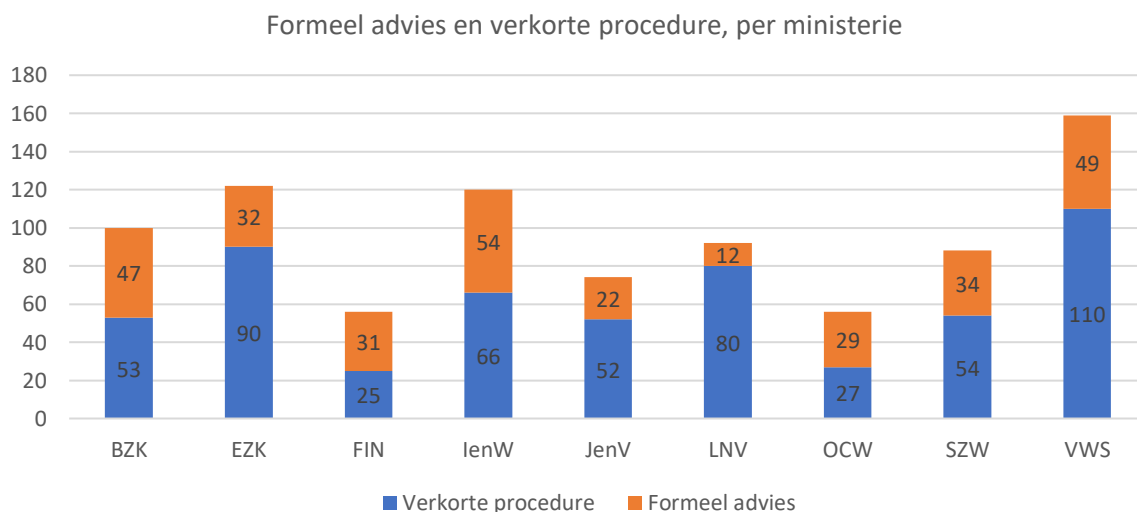
pre-consultatie toch de ruimte voelt en neemt om, daar waar nodig, in de adviesfase kritisch te zijn op ontwerpregelgeving.

Een andere manier om naar het effect van pre-consultatie te kijken is door de kwaliteit van het dossier voor pre-consultatie te vergelijken met de kwaliteit van het dossier daarna (als het formeel voor advies wordt ingediend bij ATR). Een dergelijke vergelijking hebben wij niet gemaakt en is ook lastig te maken omdat dossiers die voor pre-consultatie worden aangeboden veelal nog geen uitgewerkte regeldruk-paragraaf hebben (en ook niet hoeven te hebben). De toetsvragen waarop ATR de dossiers in de fase van pre-consultatie beoordeeld, zijn in beginsel dezelfde als die worden gehanteerd bij formele advisering. Het beeld van de ATR accountmanagers is dat in veel gevallen de regeldrukparagraaf wordt aangepast naar aanleiding van pre-consultatie, zodat deze betere informatie over regeldruk en de onderbouwing van het dossier geeft. Pre-consultatie heeft zo gezien meerwaarde.

De verwachting was eveneens dat pre-consultatie tot een betere regeldruk-paragraaf zou leiden in de concept wet- en regelgeving die ATR wordt voorgelegd voor advies, dat wil zeggen dat de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld zijn gebracht. De data lijken dit beeld ook niet te bevestigen.²⁰ Bij ongeveer 30% van de formeel behandelde adviesaanvragen waarbij geen pre-consultatie heeft plaatsgevonden zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht, naar het oordeel van ATR. Voor de adviesaanvragen waarbij wel pre-consultatie heeft plaatsgevonden, ligt dat percentage lager. Rond de 25%. Dat is lager en opmerkelijk omdat advisering in de pre-consultatie fase zich juist veelal richt op het opstellen van een goede regeldruk-paragraaf. We hebben in ons onderzoek hiervoor geen verklaring gevonden.

3.3 Kwaliteit van de dossiers²¹

Onderstaande figuur geeft weer hoe de aantallen adviesaanvragen zijn verdeeld over de ministeries. De figuur maakt duidelijk dat adviesaanvragen van JenV en LNV relatief veel via de verkorte procedure zijn behandeld. Dit betekent dat deze ministeries relatief vaak ministeriële regelingen aan ATR hebben voorgelegd die naar verwachting van ATR geen substantiële gevolgen voor de regeldruk hadden, zo staat in het jaarverslag.



²⁰ Alleen bij formele adviezen zijn de betreffende data over de onderbouwing van de regeldruk vastgelegd. Voor ambtelijk afgedane adviezen zijn die data er niet.

²¹ ATR (2020), Jaarverslag 2019, Den Haag.

ATR legt na toetsing van een dossier zijn advies vast met een dictum (dit geldt alleen voor de formele adviezen).²² Met een dictum ontstaat inzicht in de kwaliteit van een dossier. De verdeling van de dicta staat in onderstaande tabel.

Tabel 1. Verdeling van de dicta in 2017, 2018 en 2019 (in % van totaal per jaar/periode)²³

	2017 (2 ^e helft)	2018	2019	Totale periode
Indienen	27	18	16	17
Indienen nadat	37	60	51	56
Niet indienen tenzij	34	21	26	23
Niet indienen	2	2	6	4

In 2017 gaf ATR in 74% van de gevallen een positief advies en in 2018 gaf ATR in 78% van de gevallen een positief advies (dat wil zeggen een advies met dictum 1 of 2). Het jaar 2019 laat een ander beeld zien. Het aandeel positieve adviezen is met ruim 10%-punten gedaald naar 67%. Deze verslechtering blijkt uit het feit dat ATR in 2019 vaker een adviespunt heeft opgenomen over minder belastende alternatieven en over de werkbaarheid van de voorstellen. Ministeries hebben volgens ATR nog steeds problemen met het goed doordenken van de werkbaarheid van voorstellen en met het onderzoeken van mogelijk minder belastende alternatieven. Hier staat tegenover dat de kwaliteit van de berekeningen van de regeldrukgevolgen licht is verbeterd: in 2018 had ATR in 25% van de dossiers geen opmerkingen over de berekening van de regeldrukgevolgen en in 2019 was dat toegenomen tot 32%.

De verklaring die het jaarverslag over 2019 van ATR geeft voor het gegeven dat de kwaliteitsonderbouwing is afgenomen, is dat dit voor een deel komt door voorstellen die een direct uitvloeisel zijn van een politiek of maatschappelijk akkoord: "Het kabinet gebruikt dergelijke akkoorden voor het creëren van politiek en/of maatschappelijk draagvlak voor zijn beleid. Voorbeelden zijn het preventieakkoord, het sportakkoord, het klimaatakkoord, het pensioenakkoord en natuurlijk het regeerakkoord zelf. Deze akkoorden moeten recht doen aan wensen van alle betrokken partijen. Het gevolg hiervan is dat de akkoorden vaak erg gedetailleerd zijn, ook in de uitwerking van de instrumenten waarmee de doelen uit de akkoorden moeten worden bereikt."²⁴

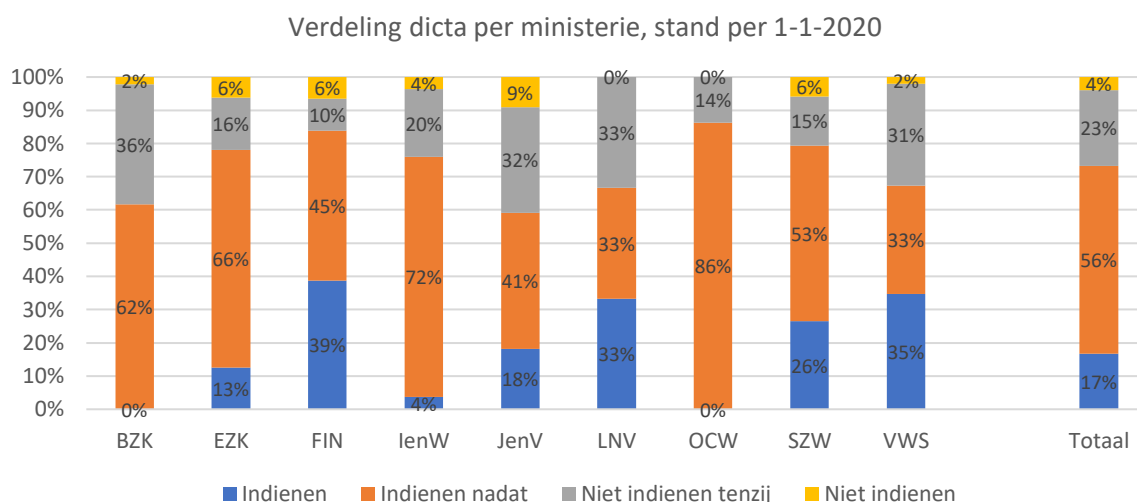
Verdeling van dicta per ministerie

De verdeling van dicta (positief, negatief) over de ministeries loopt uiteen. EZK, FIN, IenW, OCW en SZW krijgen vaker dan gemiddeld een positief advies. BZK, JenV, LNV en VWS krijgen vaker dan gemiddeld een negatief advies.

22 Dictum 1: Indienen; Dictum 2: Indienen nadat met de opmerkingen rekening is gehouden; Dictum 3: Niet indienen tenzij met de opmerkingen rekening is gehouden; Dictum 4: Niet indienen.

23 De percentages kunnen optellen tot meer of minder dan 100 vanwege afrondingsverschillen.

24 ATR (2020), Jaarverslag 2019, Den Haag.



3.4 Overgenomen adviespunten

De mate waarin adviespunten zijn overgenomen is door ons onderzocht op basis van een dossierstudie en interviews. Een aselechte steekproef van 22 formele adviezen uit de periode 2017 -2019 is bestudeerd (zie ook hoofdstuk 1 4). Uit de dossierstudie komt het beeld naar voren dat is uiteengezet in onderstaande tabel. Hierbij moet worden vermeld dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat deze steekproef representatief is voor alle dossiers, maar de manier van steekproeftrekking geeft zeker een indicatief beeld.

	Overgenomen	Niet overgenomen
Vermeld in toelichting	45 adviespunten	9 adviespunten
Niet vermeld in toelichting	3 adviespunten	6 adviespunten

In totaal zijn er door ATR 80 adviespunten geadviseerd in de 22 onderzochte dossiers. Van 17 adviespunten kon niet worden bepaald hoe het advies door het betrokken ministerie is overgenomen, omdat het besluit nog niet definitief gepubliceerd is. Dat betekent dat er 63 adviespunten resteren. Daarvan blijkt uit onze dossierstudie dat circa 75% is overgenomen en 25% niet, zo laat de tabel zien.²⁵

- Het merendeel van de adviezen van ATR uit de dossierstudie is overgenomen en vermeld in de toelichting van de ontwerpregelgeving. Opvallend is dat er ook adviespunten zijn overgenomen, maar niet vermeld in de – memorie of nota van - toelichting. Verder wordt het ATR advies soms wel in algemene zin in de toelichting geadresseerd, maar de afzonderlijke adviespunten niet. Ministeries gaan er met andere woorden verschillend mee om.
- Er zijn ook adviespunten die aantoonbaar niet overgenomen zijn. Redenen hiervoor zijn: de politieke realiteit, waardoor er weinig speling is om het wetsvoorstel aan te passen op adviespunten die te ver van het wetsvoorstel afliggen. Drastische wijzigingen in de inhoud van een voorgenomen wet- of regelgeving zijn niet altijd mogelijk. In de helft van de door ons betrokken gevallen, is niet terug te lezen in de toelichting waarom adviespunten niet zijn overgenomen. Bij de andere helft werd wel vermeld waarom adviespunten niet zijn overgenomen.

²⁵ Het Ministerie van EZK doet zelf ook een vorm van monitoring, waarbij globaal wordt onderzocht of er voldoende aandacht is besteed aan regeldruk in de memorie of nota van toelichting. Het beeld uit de eerste peiling is dat ongeveer 80% voldoende is. Dat ligt in lijn met de bevindingen uit dit evaluatieonderzoek.

Het type adviespunt bepaalt ook of een adviespunt wordt overgenomen of niet. Adviespunten die redelijk makkelijk over te nemen zijn, worden bijna altijd verwerkt in de toelichting. Bijvoorbeeld adviezen die ingaan op het verduidelijken van de regeldrukparagraaf of een berekening van de kosten. Voor uitgebreidere adviespunten geldt dat minder, die worden veel minder vaak overgenomen. Het kost de departementen ook meer tijd om uitgebreidere adviespunten te verwerken en die tijd is er niet altijd. Adviespunten die zich strekken over de regeerperiode van het zittende kabinet, worden bijna nooit verwerkt.

Uit de gesprekken met de accountmanagers van ATR bleek dat zij vaak niet inzichtelijk hebben wat er met hun advisering gebeurt. Het uitbrengen van het formele advies is het einde van het proces van ATR. Zij krijgen meestal geen terugkoppeling van het ministerie of en hoe de adviezen zijn verwerkt. Het ministerie is daartoe ook niet verplicht en de logische plek voor departementen om hierover te verantwoorden is de toelichting van de ontwerpregelgeving. De accountmanagers controleren met regelmaat wel zelf hoe hun advies is verwerkt, zodra de wetgevingsstukken openbaar worden. Echter, dit gebeurt niet systematisch. De reden die hiervoor in het gesprek met het college werd genoemd is dat dit destijds niet in het mandaat voor ATR zo is geregeld. De afspraak is toen gemaakt dat het Ministerie van EZK de aangewezen partij is om vakministeries ertoe te bewegen om adviespunten van ATR over te nemen. Deze keuze is mede gemaakt omdat het Ministerie van EZK als coördinerend ministerie ook – in tegenstelling tot ATR – de opvolging van adviespunten door vakministeries kan proberen te bewerkstelligen in ambtelijke voorportalen en de ministerraad (in dit geval de ministeriële onderraden). Daarbij komt dat het vaak arbeidsintensief is om te achterhalen hoe de adviezen zijn verwerkt, en ATR niet de capaciteit heeft om de opvolging van adviespunten systematisch bij te houden.

Bovenstaande maakt helder dat de meeste adviespunten die wij hebben onderzocht zijn overgenomen. Dat heeft logischerwijs te maken met de kwaliteit van de adviespunten. Of adviespunten uit ATR-adviezen worden overgenomen hangt echter ook af van factoren buiten de invloedssfeer van ATR. Naast dat het prerogatief voor het overnemen van adviespunten allereerst ligt bij het indienende departement, heeft ons onderzoek de volgende factoren opgeleverd:

- De eerste factor betreft de tijdigheid van het betrekken van ATR. ATR wordt nu vaak pas parallel aan de brede internetconsultatie op het wetsvoorstel in de gelegenheid gesteld te adviseren. Er lijkt dan voor de Ministeries niet altijd meer veel mogelijk om de adviespunten van ATR te verwerken. ATR adviseert daarom bij voorkeur nog voor de start van de brede internetconsultatie op een versie van het wetsvoorstel. Als voordeel van deze werkwijze ziet ATR dat Ministeries dan eventueel haar adviespunten nog kan verwerken in de versie van het wetsvoorstel dat ter internetconsultatie wordt aangeboden.
- De tweede factor is de ontstaansgrond van een dossier. Wanneer een wetsvoorstel uit een politiek akkoord volgt, kan het ministerie daar weinig aan veranderen en wordt het voorstel uitgevoerd, ook al is er sprake van een ATR-advies met het zwaarste dictum. De ruimte om adviespunten over te nemen is dan voor een departement beperkt.²⁶
- De derde factor ziet op het gebruik van de ATR-adviezen door EZK, de Raad van State of tijdens de parlementaire behandeling van voorgenomen wet- en regelgeving. Het Ministerie van EZK ziet er vanuit haar rol als coördinerend ministerie voor regeldruk voor bedrijven op toe dat ontwerpregelgeving die bedrijven raakt, in beginsel de voorportalen tot het wetgevingstraject niet passeert als niets is gedaan met adviespunten uit een ATR-advies met een dictum 3 of 4. Dit kan ook een verantwoording zijn in de Memorie van toelichting waarop adviespunten niet zijn overgenomen. Het Ministerie van EZK heeft ons aangegeven de

26 Hierover merkt de OESO op: "The nature of Dutch Coalition agreements (Regeerakkoord) makes it difficult to integrate IAK (Integraal Afwegingskader) into policy considerations, as specific regulatory instruments are set out in these agreements to address policy issues, meaning that there is little space to consider alternatives." Bron: Oeso (2019), Regulatory Policy in the Netherlands Capacity and Institution Building for Regulatory Impact Assessment, Draft Issues Note.

hiervoor beschreven rol voor wat betreft de dossiers met regeldruk voor bedrijven (niet voor burgers en professionals) in praktijk ook op te pakken. Bij het ontbreken van een advies of deugdelijke motivering t.a.v. de opvolging van adviespunten, blokkeert EZK een dossier soms. De Raad van State ontvangt ook alle ATR-adviezen en bestudeert deze standaard ten tijde van haar eigen advisering. Hierbij wordt ook duidelijk welk adviespunten van ATR wel of niet zijn overgenomen.

Het komt voor dat niet overgenomen ATR-adviespunten opnieuw opgevoerd worden in het Raad van State advies. Tot slot ontvangen ook alle parlementariërs de ATR-adviezen. In theorie zouden parlementariërs na kunnen gaan of in de conceptregelgeving die hen is aangeboden de adviespunten van ATR zijn overgenomen. In de praktijk lijkt dit niet te gebeuren, parlementariërs ontbreekt het daartoe aan tijd. Door de geïnterviewde kenniscoördinator van de Tweede Kamer is aangegeven dat ATR mogelijk een rol zou kunnen pakken in het informeren van het parlement als het college van mening is dat cruciale adviespunten niet zijn overgenomen. Andere respondenten in ons onderzoek gaven aan dat dit mogelijk onnodige druk zet op de werkrelatie die ATR heeft met de departementen; het beïnvloedingsmoment van ATR om vanuit regeldrukperspectief betere (onderbouwing van) wetgeving te bereiken, ligt op het moment dat departementen deze aan het voorbereiden zijn. Dus voordat de wetgeving in het parlement besproken wordt.

3.5 Overige bevoegdheden (neventaken)

Naast de advisering over voorgenomen regelgeving (kerntaak) kent ATR ook overige bevoegdheden (neventaken). Die overige bevoegdheden zien toe op advisering over bestaande wetgeving van de nationale overheid, over beleidsregels en overige regels van instanties die zijn belast met uitvoering en handhaving, en (op hun verzoek) over de regelgeving van medeoverheden (provincies, gemeenten, waterschappen).

De behaalde resultaten rond de neventaken zijn beperkt, zoals ook bedoeld is in artikel 3 van het Instellingsbesluit. Hierin staat dat ATR zich met de neventaken mag bezighouden, tenzij hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering van de kerntaken, genoemd in artikel 2. In de praktijk liet de beschikbare capaciteit tijdens de evaluatieperiode advisering over bestaande wet- en regelgeving in beperkte mate toe, zo komt naar voren uit gesprekken met ATR. De advisering over bestaande wet- en regelgeving is dan ook fors minder dan in de Actal periode.

De overige bevoegdheden zijn opgenomen in het Instellingsbesluit naar aanleiding van zes moties uit de Tweede Kamer. Oorspronkelijk was namelijk niet voorzien dat ATR zich zou gaan bezighouden met bestaande regelgeving, maar uiteindelijk is dit toch onderdeel geworden van het mandaat. Dit is illustratief voor het gemengde beeld dat er is voor de advisering op het gebied van bestaande regelgeving. Enerzijds is zichtbaar dat diverse stakeholders positief zijn over de uitgebrachte adviezen; met een aantal ontvangers van dergelijke adviezen is door Berenschot gesproken en zij zijn overwegend positief over het uitgebrachte advies. Op diverse fronten hebben die adviezen ook aantoonbaar impact gehad. Het advies over de BRP heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de regeldruk voor burgers bij dit dossier nu hoger op de agenda staat. Anderzijds is het tegelijkertijd zo dat geïnterviewden namens de departementen kritisch zijn over adviezen met betrekking tot bestaande wetgeving. Drie punten komen dan aan de orde: (1) of ATR zich überhaupt bezig zou moeten houden met bestaande regelgeving of dat dit niet meer de eigen verantwoordelijkheid van departementen is, (2) de vraag of de kwaliteit en impact van die adviezen voldoende is, waarbij in het verleden de conclusie was dat dat niet het geval was, (3) beperkte aandacht voor de uitvoerbaarheid van adviezen en afstemming met betrokkenen. Het door ons geïnterviewde Kamerlid gaf aan het spijtig te vinden dat het geen kerntaak van ATR meer is om te adviseren over regeldruk in bestaande wetgeving. De parlementaire aandacht voor de aanpak van de regeldruk in relatie tot bestaande wetgeving is in zijn beleving minder geworden afgelopen jaren.

4. Bestuur en organisatie

4.1 Ministerie van EZK

ATR valt beleidsmatig onder EZK. Het ontvangt financiering vanuit het ministerie, maar opereert onafhankelijk.

Het Ministerie van EZK heeft verder een coördinerende rol ten aanzien van het regeldrukbeleid voor bedrijven in Nederland.²⁷ Het ministerie coördineert de aanpak van de bestaande regeldruk van het kabinet en informeert hier periodiek de Tweede Kamer over.

Het Ministerie van EZK is met ATR onderdeel van de institutionele setting voor (de)regulering. Onderstaand kader beschrijft deze setting in Nederland in meer detail.

The Netherlands: Institutional setup for regulatory oversight ²⁸

"Within the government, the **Unit for Judicial Affairs and Better Regulation Policy** in the Ministry of Justice and Security is responsible for scrutinizing the overall compliance with the RIA (Regulatory Impact Assessment) framework. The **Unit for Regulatory Reform and ICT-policy** in the Ministry of Economic Affairs coordinates the program for regulatory burden reduction and provides oversight on the quality of regulatory burden assessments.

The **Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)**, located at arm's length from the government, advises ministries on the quality of the individual burden assessments at the early stage of the development of a proposal and can recommend improving the assessment if it is deemed inadequate. After approval of the Cabinet, the **Council of State** issues a formal opinion on the overall legal quality of a legislative proposal."

De rolverdeling tussen ATR en het Ministerie van EZK is als volgt: ATR adviseert het kabinet en het Ministerie van EZK beziet of de ministeries de adviezen overnemen. De werkzaamheden van ATR en EZK liggen daarmee vooral in elkaars verlengde. De kerntaak van ATR stopt nu namelijk bij het uitbrengen van advies bij voorgenomen wet- en regelgeving. Vervolgens wordt die wet- en regelgeving in behandeling genomen (ambtelijke voorportaal, onderraad, ministerraad), waarbij ATR zelf geen rol speelt. Het Ministerie van EZK ziet toe op aanwezigheid van een ATR advies bij de behandeling. Ook controleert het ministerie de motivering ten aanzien van adviespunten. Zoals in het vorige hoofdstuk al aangeven, blokkeert EZK een dossier soms bij het ontbreken van een advies of deugdelijke motivering ten aanzien van de opvolging van adviespunten. Exacte cijfers hiervan zijn niet bekend.

Onderstaand kader geeft weer op welke wijze Oeso aankijkt tegen de rol van ATR in de bredere institutionele setting van het wetgevingsproces. Daaruit komt de waardering naar voren voor de ATR-functie in deze setting.

Regulatory Policy in the Netherlands: Capacity and Institution Building for Regulatory Impact Assessment ²⁹

"RIA is both "a tool and a decision process for informing political decision makers on whether and how to regulate to achieve public policy goals". The Dutch Government has made significant improvements to its RIA system when it introduced the Integraal Afwegingskader (IAK) in 2011."

"Certain parts of the IAK are quite well organised, with strong regulatory oversight and supervision, in particular the requirement to calculate regulatory burden on businesses and citizens. The ATR performs a useful function in advising ministries on individual burden assessments and potential less burdensome options at the early stage of the policy process."

"There is no part of the Government currently able to provide a strong coordination and regulatory oversight function, to ensure quality control of new proposals. This is largely due to the fact that Dutch ministries traditionally operate with a strong degree of autonomy."

²⁷ Zo is er de Strategische commissie betere regelgeving bedrijven, die valt onder EZK. Deze commissie pakt sector overstijgende problemen rond regeldruk aan.

²⁸ OECD (2019), Regulatory Outlook Policy 2018.

²⁹ OECD (2019), Regulatory Policy in the Netherlands Capacity and Institution Building for Regulatory Impact Assessment, Draft Issues Note.

4.2 College en secretariaat

Het ATR is een college dat wordt ondersteund door een ambtelijke organisatie (secretariaat). Het college bestaat uit drie leden en is besluitvormend. Het college beslist over de wijze van behandeling (formeel advies of verkorte behandeling) en stelt de door het secretariaat voorbereide adviezen, al dan niet gewijzigd, vast.

Het secretariaat bestaat uit elf fulltime medewerkers, waarvan één secretaresse, één beleidsondersteuner en één secretaris (dat zich deels ook richt op het primaire proces). De overige medewerkers vormen het accountmanagement.

De overheadformatie van ATR is 20-25% en valt daarmee binnen de bandbreedte van vergelijkbare publieke organisaties, zo komt uit benchmark data van Berenschot naar voren.

ATR kenmerkt zich door een forse hoeveelheid kennis en ervaring. ATR heeft een ervaren secretariaat. Er wordt gewerkt met gestandaardiseerde procedures en methoden die in de loop der jaren zijn verfijnd en hun ervaring in belangrijke mate hebben bewezen. Er wordt hiermee systematisch gewerkt.

Het beeld dat naar voren komt is dat van een organisatie die met een klein secretariaat een forse productie draait. Het secretariaat heeft 880 dossiers behandeld in 2,5 jaar. Daarnaast is er, in mindere mate, ook geadviseerd op bestaande regelgeving.

4.3 Bedrijfsvoering

De begroting van ATR op jaarbasis is ca € 1,8 miljoen. Het aandeel personele kosten is ca 70%. Het overige deel betreft materiële kosten (bv van automatisering, communicatie en huisvesting).

Alhoewel er geen urenregistratie plaatsvindt, is ons beeld dat de tijd nu voornamelijk wordt besteed aan de kerntaak. De resultaten van ATR (bv behandelde dossiers, onderzoeken) onderschrijven dit beeld. Een klein deel van de tijd wordt besteed aan de overige bevoegdheden. De verdere middelen hiertoe zijn ook beperkt. Voor de overige bevoegdheden is bijvoorbeeld een beperkt budget voor het doen van onderzoek beschikbaar.

4.4 Verantwoording en sturing

De verantwoording en sturing in een jaar vindt plaats op basis van een werkprogramma. Conform de Kaderwet adviescolleges stelt ATR elk jaar vóór 1 september een werkprogramma op en legt dit ter goedkeuring voor aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. Deze heeft deze taak overgedragen aan de staatssecretaris.

ATR doet twee keer per jaar verslag van zijn activiteiten. Naast het jaarverslag (vóór 1 april) komt het in juli met een voortgangsrapportage, waarin het college de ontwikkelingen schetst met betrekking tot zijn kerntaak, de toetsing van voorgenomen regelgeving van het Rijk. Hierin komt een deel van prestatie-indicatoren terug, maar meer in globale zin (indicatoren 1-3 zoals genoemd in paragraaf 3.1). De overige prestatie-indicatoren komen hierin niet terug. Dat heeft ermee te maken dat deze prestatie-indicatoren niet zijn geoperationaliseerd.

5. Legitimiteit

Dit hoofdstuk gaat in op de steun en draagvlak die ATR geniet vanuit het perspectief van belanghebbenden. Dit hoofdstuk schetst daarmee het beeld dat stakeholders van ATR hebben. Daarbij past de kanttekening dat het geschetste beeld in de paragrafen 5.1 en 5.3 gebaseerd is op een beperkt aantal gesprekken en de gepresenteerde bevindingen daarmee indicatief, doch niet representatief zijn voor de gehele politiek en samenleving.

5.1 Landelijke politiek en Raad van State

Onze vier respondenten die vanuit het parlement en de Raad van State te maken hebben met adviezen die ATR uitbrengt, hebben allemaal veel waardering voor het werk dat ATR verricht. Vooral het feit dat een onafhankelijk adviesorgaan een beoordeling uitvoert of onnodige regeldruk voorkomt, wordt als een groot belang gezien. Dit sluit ook wel aan bij het gegeven dat er bij parlementaire behandeling van het besluit om ATR tijdelijk in te stellen, er vanuit de Kamer veel steun was voor het voortbestaan van een onafhankelijk adviescollege. Het mandaat van ATR is in 2017 zelfs op verzoek van de Kamer uitgebreid. Het bestaan van ATR verkleint volgens het geïnterviewde Kamerlid ook het risico dat het onderwerp regeldruk de aandacht van parlementariërs verliest. In paragraaf 3.5 hebben we al aangegeven dat het door ons geïnterviewde Kamerlid het spijtig vindt dat ATR niet adviseert over regeldruk in bestaande wetgeving. Ook de door ons geïnterviewde kenniscoördinator van de Kamer en de respondent van Raad van State vinden het jammer dat het mandaat van ATR op dit punt kleiner is dan onder Actal.

De geïnterviewde ambtelijk secretaris van een oppositiepartij gaf in het interview aan dat vanuit de eigen fractie een aantal keren in een vroeg stadium contact is gezocht met ATR over voornemens om tot initiatiefwetgeving te komen. Deze 'spiegelfunctie' leverde de fractie in alle gevallen concrete punten op om rekening mee te houden bij de verdere uitwerking van het initiatiefvoorstel. De eigen fractie heeft in alle gevallen in een later stadium van het schrijven van de initiatiefwetgeving opnieuw constructief contact gehad met ATR. De geïnterviewde secretaris gaf aan dat het daarbij niet in alle gevallen zo is geweest dat ATR de onderbouwing van nut en noodzaak van initiatiefwetgeving overtuigend vond. Het is volgens de respondent goed dat ATR dat perspectief als onafhankelijke partij meegeeft, het is echter wel een politieke keuze om wel of niet door te gaan met de betrokken wetgeving. Voor de parlementaire discussie is het in ieder geval volgens deze respondent goed dat ATR de evidence base rondom nut en noodzaak van wetgeving vergroot. Meer in het algemeen gaf de geïnterviewde ambtelijk secretaris aan dat er onder Kamerleden ook een 'shopgedrag' bestaat in relatie tot de inhoud van adviezen die rondom beoogde nieuwe wetgeving standaard beschikbaar komen, waaronder dus de ATR-adviezen. Ben je als politieke fractie tegen een wetsvoorstel, dan zul je eerder bereid zijn kritische adviespunten van ATR of bij de Raad van State met betrekking tot deze wetgeving in het parlementaire debat te gebruiken. Bij wetsvoorstellen die de fractie steunt, geldt natuurlijk het omgekeerde. Dit shoppen doet elke politieke fractie volgens de geïnterviewde ambtelijk secretaris van een oppositiepartij. De praktijk is volgens de respondent natuurlijk wel dat coalitiepartijen vaker wetsvoorstellen vanuit de regering steunen en bijvoorbeeld kritische ATR-adviezen alleen al om die reden minder benutten. Navraag bij ATR op dit laatste punt leverde een bevestiging op, ook zij zien onder Kamerleden enig shopgedrag rondom de eigen adviezen.

De interviews met het Kamerlid, de ambtelijk secretaris van een oppositiepartij uit en een kenniscoördinator van de Tweede Kamer heeft ons verder het beeld opgeleverd dat individuele Kamerleden zelf niet het ATR-advies ter hand nemen op het moment dat nieuwe regelgeving in het parlement behandeld wordt. Parlementariërs controleren volgens hen zeker niet standaard zelf of alle adviespunten van ATR wel zijn overgenomen in de wetgeving die hen ter behandeling is aangeboden, maar de regeldruk-paragraaf in de memorie van toelichting wordt vaak wel bekeken.

Ook krijgen Kamerleden vlak voor de parlementaire behandeling vanuit de ondersteuning een samenvatting aangereikt van alle relevante stukken in relatie tot het te behandelen wetsvoorstel, het ATR-advies wordt daarin opgenomen. Het is de beleving van de drie eerder genoemde respondenten dat Kamerleden er veel meer vanuit gaan dat de ambtenaren op de ministeries de adviezen benutten voordat regelgeving aan het parlement wordt aangeboden. Iets wat het benutten van ART-adviezen in het parlementaire werk tegenwerkt volgens de geïnterviewde kenniscoördinator, is dat er in de praktijk veel tijd zit, soms meer dan een halfjaar, tussen het moment dat ATR het parlement haar adviezen aanbiedt en het moment dat de parlementaire behandeling van nieuwe regelgeving plaatsvindt. De ervaring van deze kenniscoördinator is dat Kamerleden zich pas vlak voor de start van de parlementaire behandeling van nieuwe regelgeving gaan verdiepen in de nieuwe wet- en regelgeving. Het is zijn advies aan ATR om vlak voor de parlementaire behandeling van nieuwe wetgeving de Kamerleden opnieuw te informeren over de inhoud van het advies. Daarbij zou volgens hem nog overwogen kunnen worden om daarbij te focussen op adviezen waarbij ‘zware’ adviespunten niet zijn meegenomen in het wetsvoorstel dat het Parlement is aangeboden. De door ons geïnterviewde ambtelijk secretaris van een oppositiepartij kon zich op zich prima vinden in het hiervoor besproken voorstel van de kenniscoördinator. Door andere respondenten is in relatie tot dit voorstel wel aangegeven dat zo’n werkwijze een risico met zich kan meebrengen dat er onnodige druk komt op de relatie van ATR met de ministeries. Dat zijn toch vooral de normadressanten die in eerste instantie de adviespunten moeten opvolgen. Volgens deze respondenten zou ATR zich beter kunnen beperken tot het opnieuw onder de aandacht brengen van het volledige advies rondom wetten op het moment dat de parlementaire behandeling ervan start.

Hiertoe zou ATR ook kunnen nagaan of er binnen het parlement mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld een technische briefing te organiseren. Belangrijk is om dit, gezien de vaak overvolle parlementaire agenda, dan wel te beperken tot de echt grote wetgevingsdossiers. Meer in het algemeen is de suggestie gedaan om als ATR meer grote overstijgende onderwerpen te kiezen en daarop de Kamer via een technische briefing te informeren over hoe zij daarin staat als het om het beperken van regeldruk gaat. Digitalisering is als zo’n breed en overstijgend onderwerp genoemd.

Hiervoor is al aangegeven dat ook de respondent van de Raad van State positief is over de werkzaamheden van ATR. De samenwerking tussen de Afdeling advisering van de Raad van State en ATR betitelde deze respondent als goed. Vanuit zijn organisatie en ATR is er enige tijd geleden geïnvesteerd in een wederzijdse kennismaking en voorlichting, wat intern de bekendheid met ATR en de ATR-adviezen vergroot heeft. De respondent gaf aan dat de praktijk nu is dat op het moment dat de Raad van State haar advisering start rondom nieuwe wetgeving, er door de betrokken medewerkers ook altijd gekeken wordt naar de inhoud van het ATR-advies. Hierbij wordt in alle gevallen gekeken hoe ATR zich heeft uitgelaten over de onderbouwing van nut en noodzaak van nieuwe wetgeving. De Raad van State doet ook zelf deze beoordeling van nut en noodzaak. De analyse die de Raad van State uitvoert, gaat volgens de respondent wel veel dieper. De adviezen van ATR blijven volgens de respondent meer aan de oppervlakte, wat volgens hem ook logisch is omdat ATR vooral de beoordeling van de onderbouwing van nut en noodzaak doet vanuit het perspectief van regeldruk. Wat de respondent herkent, is dat, net als bij ATR, adviespunten van de Raad van State niet altijd zijn overgenomen in de regelgeving die aan het parlement worden aangeboden. Dit geldt zeker als de Raad van State kritisch is over nut en noodzaak van wet- en regelgeving die zijn herkomst heeft in politieke afspraken. De respondent van de Raad van State herkende zich ten slotte ook meteen in onze bevindingen uit het dossieronderzoek, namelijk dat in een Memorie van toelichting niet altijd goed terug te vinden is wat met afgegeven afzonderlijke adviespunten van ATR is gebeurd. Zeker als naast makkelijk op te volgen adviespunten er ook kritische adviespunten zijn opgenomen, wil de verantwoording in een Memorie van toelichting nog wel eens zeer algemeen zijn. De Raad van State ziet dit af en toe ook met betrekking tot haar eigen adviezen gebeuren.

De respondenten vanuit politiek en vanuit de Raad van State waren tot slot allen verrast door het gegeven dat ATR zelf niet meer systematisch bijhoudt welke adviespunten wel of niet worden overgenomen. Dit inzicht is

volgens hen toch zeker nodig om te kunnen bepalen wat je bijdrage als organisatie is aan het verbeteren van de wetgevingskwaliteit. Dit inzicht zou je ook kunnen helpen om gericht met bepaalde ministeries in gesprek te gaan als blijkt dat daar vaak of vaker adviespunten niet worden overgenomen. In paragraaf 3.4 hebben we beschreven dat formeel het bijhouden hoe ministeries de adviespunten opvolgen, niet tot het mandaat van ATR behoort.

5.2 Departementen

Binnen de departementen hebben we groepsinterviews gehouden met regeldrukcoördinatoren en telefonische interviews met de betrokken dossierhouders van nieuwe regelgeving die in ons dossieronderzoek was meegenomen. Bij alle geïnterviewden hebben we in algemene zin veel steun en waardering vastgesteld voor het werk dat ATR de afgelopen jaren verricht heeft. Een breed gedragen opinie onder onze respondentengroep vanuit de departementen is dat de adviezen die ATR uitbrengt in algemene zin de kwaliteit van voorgenomen regelgeving ten goede komt. Binnen departementen is het volgens de regeldrukcoördinatoren goed bekend dat nieuwe wetgevingsdossiers altijd langs ATR moeten voor een advisering met betrekking tot regeldrukeffecten.

De respondenten vanuit departementen vinden echter niet dat ATR terug moet naar het bredere mandaat dat Actal destijds had. Het is volgens hen passend dat ATR zich nu vooral beperkt tot advisering rondom nieuwe wetgeving.

De mogelijkheid die ATR ministeries biedt om in pre-consultatie advisering te leveren bij nieuwe wetgevingstrajecten wordt verder gezien als echt een belangrijke verbetering ten opzichte van de werkwijze van toenmalige Actal.

Het levert in de praktijk volgens ons een belangrijke bijdrage aan de legitimiteit die ATR bij departementen geniet. De gesprekken maakten echter wel duidelijk dat de mogelijkheid tot pre-consultatie binnen de departementen nog niet altijd bekend is onder alle dossierhouders die met nieuwe wet- en regelgeving aan de slag gaan. In paragraaf 3.2 hebben we dit punt al benoemd. Daar is ook al benoemd dat het soms zoeken is op welk moment ministeries ATR het beste kunnen betrekken. Een te vroege pre-consultatie is minder zinvol omdat er dan nog weinig bekend is over de ontwerpregeling.

In de groeps gesprekken met de regeldrukcoördinatoren is aangegeven dat de werkafspraken die met ATR zijn gemaakt, in het algemeen goed gevolgd worden. Er is wel eens discussie met ATR over wanneer wetgeving voor advies aan het college moet worden aangeleverd. In de praktijk gebeurt dit vaak parallel aan internetconsultatie, terwijl ATR bij voorkeur daarvoor adviseert. De werkafpraak is dat advisering van ATR uiterlijk tijdens de internetconsultatie plaatsvindt. Het voordeel dat ATR ziet in advisering vooraf is dat het betrokken ministerie het ATR-advies nog kan verwerken in de versie van de wetgeving waarop internetconsultatie plaatsvindt. Regeldrukcoördinatoren geven aan dat het niet altijd lukt om ATR te laten adviseren voordat de internetconsultatie start, bijvoorbeeld door dat de afstemming met het werkveld een ingewikkeld proces oplevert. In de meeste gevallen levert dit geen problemen op. In één van de groeps gesprekken met regeldrukcoördinatoren is aangegeven dat het incidenteel voorkomt dat een ATR-medewerker zich bij een adviesaanvraag parallel aan de internetconsultatie te weinig flexibel en meedenkend opstelt, en dit wil dan wel eens discussie opleveren tussen de accounthouder van ATR en de dossierhouder vanuit het ministerie. Gezien deze kritiek hebben wij het Instellingsbesluit van ATR op dit punt geanalyseerd. Hieruit valt op dat in artikel 4 van dit besluit niet echt helder is omschreven wanneer wetgeving voor advies moet worden aangeleverd.

De regeldrukcoördinatoren hebben verder aangegeven dat men erg tevreden is met hoe ATR ten tijde van de eerste maanden van de Covid 19 crisis hebben gehandeld. Er is in verband met deze crisis heel veel spoedwetgeving aan ATR voorgelegd. De accounthouders en het college hebben hierin volgens de geïnterviewde regeldrukcoördinatoren heel flexibel en snel geopereerd.

De regeldrukcoördinatoren gaven in hun groeps gesprekken verder aan dat ATR binnen de departementen meer steun en draagvlak zal realiseren als het meer rekening weet te houden met de (politieke) context waaruit

ontwerpregelgeving voortvloeit. Ofwel, het politieke krachtenveld.

Dit geldt zeker als het gaat om een voorstel dat voortvloeit uit het regeerakkoord of een nader politiek akkoord. ATR stelt bij dit soort wetgeving nog wel eens adviezen op met een zwaar dictum omdat men vindt dat de door de departementen gegeven onderbouwing van nut en noodzaak van nieuwe wetgeving niet goed is uitgewerkt. De coördinatoren geven aan dat de dossierhouders, zeker in geval van politiek gedreven nieuwe regelgeving, weinig kunnen met een ATR-advies met dictum 4. Dit dictum staat voor 'niet indienen', het wetsvoorstel is (in deze vorm) niet geschikt voor behandeling in de ministerraad. De praktijk is dat dossierhouders de ruimte niet zien om dan ook van wetgeving af te zien, ATR zou in de beleving van regeldrukcoördinatoren dit moeten inzien en met een werkbaarder advies moeten komen. De ATR mist volgens de respondenten nog een politieke antenne. De andere kant hiervan is dat het politieke krachtenveld binnen ATR juist heel vaak aan de orde komt tijdens de bespreking in het college, maar dat dan juist de afweging gemaakt wordt dat ATR er niet is om volledig mee te gaan in het krachtenspel maar om te adviseren hoe de regelgeving minder belastend kan zijn.

In het verlengde van het hiervoor besproken punt gaven respondenten ons tot slot wel mee dat men een kanteling in de werkwijze van het ATR meent waar te nemen. Waar voorheen een dictum 4 gegeven zou worden, geeft het ATR nu vaker een dictum 3. Men beschouwt dit als een teken dat ATR meer bereid is mee te denken met het departement.

We hebben ook voor tien adviezen met een dictum 3 of 4 de dossierhouders vanuit de betrokken ministeries geïnterviewd. In de breedte leverde deze gesprekken een positief beeld op van de werkwijze van ATR op individuele dossiers. Door dossierhouders is aangegeven dat de accounthouders altijd snel en adequaat reageerden op hun vragen en het uiteindelijk advies ook altijd snel opleverden. Het is positief dat de doorlooptijd van een adviesprocedure in hun casussen ook echt minder was dan een maand. Hierdoor blijft de snelheid in het wetgevingstraject. De accounthouders van ATR waren volgens de geïnterviewde dossierhouders uit de ministeries accounthouders zeer benaderbaar, ze stonden open voor contact en de zienswijze van de ander. Dat wordt als bijzonder prettig ervaren bij hoor en wederhoor. Er kon in alle onderzochte adviestrajecten volgens de dossierhouders een goed gesprek worden gevoerd met de accounthouder van ATR, wat zorgt voor een prettige samenwerking.

Dit heeft er bij hen zeker aan bijdragen dat ze tijdens het traject ATR ook informele vragen zijn gaan stellen over regeldruk. De dossierhouders gaven tot slot ook aan dat zij goed op de hoogte zijn gehouden over het proces en de tijdslijn van de ATR-advisering.

We hebben de dossierhouders tot slot ook gevraagd, om inhoudelijk naar het door ATR afgegeven advies te kijken. Uit de antwoorden op dit punt valt op dat een aantal dossierhouders niet volledig helder is wat het mandaat van ATR nu precies is. Daarvoor gaven zij ons in de interviews een aantal redenen, namelijk:

- Het van ATR ontvangen advies was in een aantal gevallen te inhoudelijk en beperkte zich niet tot regeldruk. In dit soort adviezen wordt door ATR ook ingegaan op beleid en uitvoering, onderwerpen die volgens de dossierhouders niet bij het ATR thuishoren.
- Sommige dossierhouders gaven aan verbaasd te zijn dat ATR in haar advies in ging op de door de dossierhouder gegeven onderbouwing van nut en noodzaak. De betrokken respondenten gaven aan dit vooral verrassend te vinden omdat de Raad van State ook toetst op nut en noodzaak van wetgeving en het dus in de praktijk twee keer gebeurt. De noodzaak van het advies op nut en noodzaak door het ATR, wordt door deze dossierhouders niet erkend.
- De gegeven adviespunten liggen soms ook ver af van het aan ATR voorgelegde wetsvoorstel. De afgegeven adviespunten gaan daardoor niet meer over de kern van het wetsvoorstel, maar over de inhoud van de wet. Dit gaat voorbij advisering in relatie tot regeldruk.
- Verder werd door dossierhouders aangegeven dat ATR in haar adviezen soms alternatieven opvoert, maar hierbij niet voldoende kijkt naar de reden waarom het ministerie voor een andere uitvoering heeft gekozen.

- Tot slot werd door een aantal dossierhouders ook het hiervoor aangehaalde punt van regeldrukcoördinatoren benoemd. Het punt dus dat ATR bij haar advisering onvoldoende rekening houdt met de politieke gevoeligheid rondom sommige wetgevingsdossiers. Dossierhouders zien vaak echt geen ruimte om inhoudelijke adviespunten van ATR in dit soort dossiers te verwerken. Het wordt dan als dossierhouders als frustrerend en nutteloos ervaren om zulke adviezen te ontvangen.

5.3 Overheden en VNG

In paragraaf 2.2 is aangegeven dat het een additionele bevoegdheid van ATR is om (op verzoek) te adviseren over de regelgeving van medeoverheden (provincies, gemeenten, waterschappen). Gezien de beperkte formatie van ATR en het feit dat deze advisering geen afbreuk mag doen aan de kerntaak van het college, heeft ATR ervoor gekozen niet actief medeoverheden te informeren over deze adviesmogelijkheid. Sinds de instelling van ATR is er om die reden dan ook maar een enkele keer een advies voor een medeoverheid opgesteld. In verband met de adviesbevoegdheid richting medeoverheden heeft ATR wel bewust de samenwerking gezocht met de Adviescommissie gemeenterecht.

Bij de vier vertegenwoordigers die wij vanuit (mede)overheden en VNG (Directie beleid en Adviescommissie gemeenterecht) geïnterviewd hebben, is er grote waardering voor de kennis, expertise en de adviezen met betrekking tot regeldruk van ATR.

De samenwerking verloopt goed en men is van mening dat ATR medewerkers proactief, meedenkend en meewerkend zijn. De onafhankelijke blik van ATR op regelgeving en regeldruk is voor hen belangrijk, omdat hiervoor nauwelijks aandacht is bij decentrale overheden en het geen automatisme is bij het opstellen van decentrale regelgeving. Ook is er waardering voor de actieve kennisdeling van ATR richting de Adviescommissie gemeenterecht over relevante en recente dossiers die ATR zelf heeft afgehandeld.

Als algemeen aandachtspunt geldt dat gemeenten niet of nauwelijks op de hoogte zijn dat ATR advies kan geven over regeldruk en dat het vooraf voor de gemeente niet helder was dat ATR alleen de focus legt op reductie administratieve lasten / regeldruk. Dit zou qua profilering nog duidelijker kunnen.

5.4 Samenleving

Voor de evaluatie is gesproken met enkele vertegenwoordigers vanuit de samenleving, zoals belangenorganisaties voor bedrijven. Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat zij ATR een onmisbare schakel vinden om de regeldruk te beteugelen. Het beeld bij hen is dat departementen zelf van nature niet bijzonder veel aandacht hebben voor de regeldruk en er een onafhankelijk adviesorgaan nodig is.

Er is veel steun en waardering voor het werk dat ATR verricht, maar de indruk van de respondenten is dat de opvolging van de adviezen nog beter kan. Dat komt volgens hen doordat adviezen op het moment van behandeling weer buiten beeld raken en departementen adviezen eenvoudig naast zich neer zouden kunnen leggen, zo is het beeld. In meer algemene zin is ook opgemerkt dat de institutionele setting voor (de)regulering verbeterd kan worden, zoals het systeem voor impact assessments in Nederland. De gedachte daarbij is dat een beter systeem hiervoor meer ongewenste regeldruk beter kan voorkomen.

Het beeld is, in algemene zin, dat de regeldruk stijgt door de jaren heen en dat maatregelen om de bestaande regeldruk terug te dringen onvoldoende effectief zijn. Hoewel er natuurlijk ook succesvolle reductiemaatregelen zijn die de regeldruk verlagen, is het beeld dat de regeldruk per saldo stijgt. De aanwas lijkt de reductiemaatregelen te overtreffen, althans in de perceptie.

Het initiatief om de bestaande regeldruk aan te pakken ligt bij de departementen.³⁰ De bijdrage van ATR op dit vlak is beperkt en de respondenten zien een rol voor ATR om hier een grotere bijdrage aan te leveren. Die rol kan organisatorisch overigens verschillend invulling krijgen en is niet per se gebonden aan de huidige constellatie van een adviescollege.

30 Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft bijvoorbeeld samen met de zorgsector het programma [Ont]Regel de Zorg opgesteld met als doel dat zorgverleners minder regeldruk ervaren. En de Strategische commissie betere regelgeving bedrijven, onder leiding van de oud-voorzitter van MKB-Nederland, adviseert het kabinet over knelpunten voor mkb-ondernemers in bestaande regelgeving. Voor wat betreft de burgers ligt die taak bij de adviesraad Algemene Wet bestuursrecht.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert het kabinet en de Eerste en Tweede Kamer over de regeldrukeffecten van wet- en regelgeving. De kerntaak is de toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving op regeldrukeffecten. Daarnaast kan ATR ook adviseren over bestaande wet- en regelgeving, aan parlement en medeoverheden, en over beleidsregels en overige regels van organisaties die zijn belast met uitvoering of handhaving van wet- en regelgeving.

Het ATR is de rechtsopvolger van Actal dat per 1 juni 2017 ophield te bestaan.

Het beteugelen van de regeldruk is al vele jaren een prioriteit van achtereenvolgende kabinetten. Het blijkt taaie materie. In dat licht valt het ons op dat ATR (nog steeds) een tijdelijk adviescollege is; het is inmiddels twintig jaar nadat Actal is ingesteld. De vraag is in hoeverre dat ook bevorderlijk is voor de onafhankelijkheid van ATR, omdat de partijen die ATR adviseert straks ook besluiten over haar voortbestaan.

Welke bijdrage levert ATR aan een betere regelgeving en een betere onderbouwing van beleid?

De publieke waarde die ATR nastreeft is om een bijdrage te leveren aan betere regelgeving, door middel van een betere onderbouwing van ontwerpregelgeving, met name vanuit het perspectief van de regeldruk.

ATR adviseert ministeries over hoe zij de kwaliteit van ontwerpregelgeving kan verbeteren door (a) de regeldruk goed in beeld te brengen en (b) deze te voorkomen dan wel te beperken. Het instrument hiervoor zijn de adviezen van ATR aan de betrokken ministeries.

Niet alle ontwerpregelgeving die regeldruk veroorzaakt komt langs ATR, zoals een deel van de beleidsregels. Ook is er onduidelijkheid geweest over het al dan niet voorleggen van ministeriële regelingen, omdat het Instellingsbesluit hierover voor betrokkenen onvoldoende helderheid verschaft. Dit punt lijkt grotendeels beslecht.

Elk formeel advies krijgt een positief of negatief dictum. Afhankelijk van het dictum, geeft ATR ook een of meerdere adviespunten mee aan het verantwoordelijk ministerie. De dicta hebben als doel de verantwoordelijke bewindspersoon (of bij een initiatiefwet het indienende Kamerlid) een duidelijke indicatie te geven hoe hij/zij vanuit het perspectief van regeldruk het beste verder kan gaan met het wetsvoorstel voordat het ter behandeling aan het parlement wordt aangeboden.

De inzet van ATR is dat dossiers met een zwakke 'evidence base' worden bijgesteld (door adviespunten van ATR over te nemen) dan wel niet voor politieke besluitvorming worden voorgelegd. Het spanningsveld dat daarbij speelt, is dat een dossier nooit volledig evidence based kan zijn. Een volledig wetenschappelijke fundering is niet haalbaar op alle fronten, want er is altijd een politieke dimensie. Ook bevindt een dossier zich altijd in een eigen context die meeweegt. Dat maakt dat er altijd ruimte blijft voor discussie over adviespunten. Vooral als het gaat om de motivering van nut en noodzaak van overheidsingrijpen, zeker als de inzet van nieuwe wettelijke instrumenten een politieke afspraak is.

ATR heeft met EZK een vijftal prestatie-indicatoren afgesproken. Op de criteria tijdigheid, volledigheid, proportionaliteit en werkwijze heeft de ATR de afspraken allemaal gehaald. Als het gaat om de, de vijfde prestatie-indicator, de kwaliteit van het wetgevingsdossier, dan is het beeld als volgt:

- Er is brede consensus onder stakeholders dat een onafhankelijk adviescollege bijdraagt aan een hogere kwaliteit van wetgevingsdossiers, voor wat betreft de regeldruk. ATR vervult een belangrijk rol daarin. Zonder ATR zou de kwaliteit van wetgevingsdossiers lager zijn voor wat betreft de regeldruk.

- Ministeries weten ATR steeds beter te vinden voor advies in de zogenaamde pre-consultatie fase, hoewel deze vorm van advisering nog meer bekendheid zou kunnen genieten. Ook draagt het bij een betere regeldrukparagraaf, aan steun voor het uiteindelijke advies en mogelijk ook de opvolging van adviespunten. Pre-consultatie draagt alleen niet bij tot positievere adviezen, hoewel dat vooraf wel de verwachting was.
- Ofschoon een nulmeting ontbreekt, toont de door ons uitgevoerde meting aan dat bijna 80% van de adviespunten wordt opgevolgd. Ook dat is positief, want dat levert een belangrijke bijdrage aan de publieke waarde die ATR nastreeft. Tegelijk is er ook ruimte voor verdere stijging.
- De kwaliteit van de beleidsontwikkeling (op het gebied van regeldruk) door departementen lijkt het afgelopen jaar te zijn afgenomen; het aantal adviezen met een negatief oordeel (dictum) steeg het afgelopen jaar. Of dit een structurele trend is, zal de tijd moeten uitwijzen. Daarvoor is meerjarige data nodig, alvorens finale conclusies zijn te trekken op dit vlak

Of ATR-adviespunten worden overgenomen hangt in de praktijk niet alleen af van de kwaliteit van de uitgebrachte adviezen. Ook externe factoren, buiten de invloedssfeer van ATR, zijn hierop van invloed. In het bijzonder ligt hier dan ook een rol voor EZK tijdens de behandeling van de ontwerpregelgeving. EZK kan erop toezien dat adviezen met een zwaar dictum waarop door ministeries onvoldoende gehandeld is (of verantwoord waarom dit niet is gebeurd) niet in behandeling worden genomen. Dit gebeurt af en toe.

De netto-effectiviteit van de ATR-adviezen op betere wetgeving is moeilijk te bepalen. De hoofdreden hiervan is dat er rondom wetgevingstrajecten veel adviezen zijn, waaronder een ATR advies. Een dossier kent ook meerdere aspecten die afgewogen zullen moeten worden. Regeldruk is een belangrijk, doch slechts één aspect. Besluitvormers staan voor de taak de verschillende aspecten af te wegen.

Hoe is de werkwijze van ATR daar ondersteunend aan?

ATR is een onderdeel van de institutionele setting voor (de)regulering. Vanuit de Oeso is er waardering voor de positie die ATR hierin inneemt. Op andere onderdelen van die setting ziet de Oeso nog verbeterpotentieel, maar dat ligt buiten ATR. Dit laten we in dit concluderende hoofdstuk verder buiten beschouwing.

Kijkend naar de levensfasen van een organisatie, dan werkt ATR zeer systematisch. De organisatie kenmerkt zich door een hoge mate van volwassenheid. Er is veel kennis en ervaring binnen ATR. Het is in onze beleving en woorden een geoliede organisatie.

ATR heeft een relatief klein secretariaat met een hoge productiviteit. Er zijn 880 dossiers behandeld in 2,5 jaar. De beschikbare capaciteit volstaat om te adviseren bij voorgenomen regelgeving. Als het gaat om advisering bij bestaande regelgeving, dan is de beschikbare capaciteit beperkt.

ATR houdt niet systematisch bij of adviespunten worden opgevolgd, ondanks dat het college van ATR met de staatsecretaris van EZK een prestatieafpraak heeft gemaakt met betrekking tot verbetering van de kwaliteit van wetgevingsdossiers in relatie tot regeldruk. De formele reden hiervoor is dat dit destijds niet in het mandaat voor ATR is vastgelegd. De afspraak is toen gemaakt dat het Ministerie van EZK de aangewezen partij is om vakministeries ertoe te bewegen om adviespunten van ATR over te nemen. Verder is het vaak arbeidsintensief om te achterhalen hoe de adviespunten zijn verwerkt, en ATR heeft niet de capaciteit om de opvolging van adviespunten systematisch bij te houden. Tegelijk zou ATR het hebben van een dergelijk systematisch inzicht in haar impact op de kwaliteit van wetgevingsdossiers volgens ons kunnen benutten om, waar nodig en mogelijk, tussentijds haar beleid en werkwijze te optimaliseren. Mocht bijvoorbeeld blijken dat bepaalde ministeries relatief weinig of steeds minder adviespunten van ATR overnemen, dan zou dit inzicht in ieder geval aanleiding kunnen geven om zo snel mogelijk met deze ministeries in overleg te treden over wat hiervoor de verklaringen zijn en of er mogelijkheden zijn om de advisering vanuit ATR te verbeteren.

Hoe kijkt de omgeving aan tegen de wijze waarop ATR zijn mandaat heeft uitgevoerd?

De omgeving van ATR kenmerkt zich door uiteenlopende stakeholders. De voornaamste stakeholders zijn de departementen die bij ATR een adviesaanvraag indienen. Andere stakeholders zijn de vertegenwoordigers vanuit de samenleving (burgers, bedrijven en professionals) en de politiek.

Vanuit alle stakeholders is er veel steun en waardering voor het werk dat ATR verricht. De pre-consultatie advisering levert een belangrijke bijdrage aan de legitimiteit die ATR bij departementen geniet.

De stakeholders kijken wel verschillend naar ATR ten aanzien van de niet-kerntaken. Onze respondenten uit de politiek en de samenleving zijn voor een uitbreiding van het mandaat van ATR. De gewenste uitbreiding van het mandaat ziet vooral toe op advisering over bestaande regelgeving. Bij het Ministerie van EZK en departementen die adviesaanvragen moeten indienen leeft deze wens juist niet. Deze respondenten vinden juist niet dat ATR terug moet naar het bredere mandaat dat Actal destijds had.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van ons evaluatieonderzoek komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- Het is belangrijk dat er helderder afspraken komen over de wijze waarop departementen zich in de nota en memorie van toelichting verantwoorden over de opvolging van *elk* van de ATR-adviespunten. Doe dit ook als adviespunten om politieke redenen niet worden overgenomen. Door op deze manier te gaan werken, wordt het voor ATR, het parlement en overige stakeholders beter en eenduidiger navolgbaar.
- Opvolging van voorgaande aanbeveling stelt ATR ook in staat om met een beperkte inzet op structurele basis toch inzicht te krijgen in haar eigen impact. Inzicht dat de organisatie kan helpen om, waar nodig, tussentijds beleid en werkwijze te optimaliseren. Mocht het in dit verband wenselijk zijn dat ATR zelf systematisch de opvolging van haar adviespunten bij gaat houden, dan is hiervoor een aanpassing van het mandaat nodig.
- Breng de mogelijkheid tot pre-consultatie beter onder de aandacht bij de dossierhouders binnen departementen die met nieuwe wet- en regelgeving aan de slag gaan. Dit zal het gebruik van pre-consultatie bevorderen. De regeldruk-coördinatoren waarmee de ministeries werken, zouden hierin de sleutelfunctie moeten vervullen. ATR zou in dit verband tijd en energie moeten steken aan voorlichting binnen de ministeries over haar rol en mogelijkheden om ambtenaren op het punt van regeldruk bij te staan. Voor een zuivere rolverdeling tussen ATR en ministeries zou deze voorlichtingsfunctie ook sterker opgepakt kunnen worden door de regeldrukcoördinatoren zelf.
- ATR kan binnen departementen steun en draagvlak voor haar adviezen vergroten door consequent in haar adviezen de context zichtbaar te maken waaruit ontwerpregelgeving voortvloeit, zeker als het gaat om een voorstel dat voortvloeit uit het regeerakkoord of een nader politiek akkoord. Het helpt om de politieke context simpelweg te benoemen in het advies (het advies zelf hoeft inhoudelijk niet te wijzigen). Dit betekent echter niet dat wij vinden dat ATR zich in dit soort gevallen dan ook niet zou moeten uitlaten of de onderbouwing van nut en noodzaak van nieuwe wetgeving goed is uitgewerkt. Het is en blijft volgens ons belangrijk dat een onafhankelijke partij dit beoordeelt vanuit het perspectief van regeldruk.
- In het Instellingsbesluit van ATR zou volgens ons scherper moeten worden beschreven wanneer ontwerpregelgeving voor advies moet worden aangeleverd (en welke ontwerpregelgeving). Nu gebeurt dit vaak parallel aan internetconsultatie, terwijl ATR graag daarvoor adviseert. Dan kunnen de adviezen namelijk meelopen in de internetconsultatie. Artikel 4 blinkt volgens ons niet uit in helderheid.

- Verder zijn niet alle prestatie-indicatoren die het college van ATR met de staatsecretaris van EZK heeft afgesproken, eenduidig geoperationaliseerd. Deels heeft dit in deze evaluatie (pas) plaatsgevonden. Door bij aanvang de afgesproken prestatie-indicatoren wel allemaal te operationaliseren, is de betekenis ervan helder tussen betrokkenen (lees ATR en EZK). Dat bevordert de dialoog. Het helpt ook om gedurende de rit de benodigde informatie te verzamelen om de voortgang te kunnen monitoren.
- Bevorder tot slot een beter gebruik van de ATR-adviezen door parlementariërs. Hiermee zal de doorwerking van ATR-adviezen vergroot kunnen worden. Dit laatste zou kunnen door vlak voor de parlementaire behandeling opnieuw aandacht te vragen voor het ATR-advies, zeker in die gevallen waarin ‘zware’ adviespunten door de departementen niet zijn opgevolgd. Overwogen zou kunnen worden om het opnieuw informeren van het parlement over eerder uitgebrachte ATR-adviezen, buiten ATR te beleggen, bijvoorbeeld bij het vakministerie dat betrokken is bij de conceptwetgeving. Een mogelijkheid hierin zou zijn om vakministeries de verplichting op te leggen om bij het aan de Kamer aanbieden van conceptwetgeving het advies van ATR opnieuw mee te sturen. Nu is er voor de departementen alleen de verplichting om in de toelichting bij conceptwetgeving het ATR-advies te vermelden. Het buiten ATR beleggen van het opnieuw informeren van het parlement over eerder uitgebrachte adviezen zou onnodige druk op de werkrelatie die ATR heeft met de departementen, kunnen voorkomen. Het grootste beïnvloedingsmoment van ATR om vanuit regeldrukperspectief betere (onderbouwing van) wetgeving te bereiken, ligt namelijk op het moment dat departementen deze aan het voorbereiden zijn. Dus voordat de wetgeving in het parlement besproken wordt. Overigens zou met opvolging van onze eerste aanbeveling hierboven, het opnieuw informeren van Kamerleden over ATR-adviezen waarschijnlijk niet meer nodig zijn. Het zal dan voor Kamerleden namelijk op basis van de Nota's van Toelichting bij wetgeving die zij in de Kamer gaan behandelen, beter dan nu te achterhalen zijn welke adviespunten van ATR wel en welke niet zijn overgenomen.

Bijlage 1. Evaluatiekader

	Norm	Operationalisering	Methode
Publieke waarde			
1a. Heeft ATR geadviseerd over alle in aanmerking komende én aangeboden ontwerpregelgeving?	ATR heeft tenminste 95% van de betreffende adviesaanvragen behandeld met een formeel advies dan wel via de verkorte procedure.	Aantal ontvangen en behandelde adviesaanvragen. Verdeling van adviesaanvragen per ministerie Ontwikkeling van adviesaanvragen in de tijd (jaren). Afspraken voor wel/niet indienen adviesaanvraag. Ingediende dossiers internetconsultatie ³¹ versus ingediende adviesaanvragen.	Documentenstudie. Interviews ATR.
1b. Wat voor soort adviezen heeft ATR uitgebracht?	Geen norm*	Beoordelingskader voor keuze behandelvorm adviesaanvragen (formeel, ambtelijk, brief). Verdeling aantal adviesaanvragen naar behandelvorm. Verdeling adviespunten naar type advies (positief, negatief). Ontwikkeling van type adviezen in de tijd.	Documentenstudie. Interviews ATR.
1c. Wat is gebeurd met de ATR-adviezen die een negatief eindoordeel hadden?	Alle adviespunten van ATR zijn overgenomen.	Wel/niet overgenomen adviespunten Wijze waarop adviespunten zijn opgepakt (inhoudelijk, procesmatig en in MvT/NvT).	Documentenstudie. Dossierstudie. Interviews regeldruk-coördinatoren en dossierhouders.
1d. Hoe vaak hebben ministeries ATR ingezet in de vroege fase van het wetgevingsproces?	Geen norm*	Aantal ontvangen verzoeken in pre-consultatiefase. Verdeling van vroege verzoeken per ministerie. Ontwikkeling van vroege verzoeken in de tijd. Effect van pre-consultatie. ³²	Documentenstudie. Dossierstudie. Interviews ATR, regeldruk-coördinatoren en dossierhouders.
Organisatie			

³¹ Uitgangspunt daarbij is dat voorstellen die significante verandering brengen in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen of die grote gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk via internet worden geconsulteerd, behoudens goede gronden om daarvan af te zien. Bij laatstbedoelde gronden kan onder andere worden gedacht aan spoedwetgeving, het voorkomen van calculerend gedrag bij fiscale voorstellen of situaties waarin consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel bijvoorbeeld bij een-op-een-implementatie van EU-regelgeving.

³² Ofwel, de invloed die de ATR-inzet heeft gehad op de kwaliteit van (de onderbouwing van) de ontwerpregelgeving.

	Norm	Operationalisering	Methode
2a. Heeft ATR de ontvangen adviesaanvragen op een proportionele wijze behandeld?	ATR heeft in ten minste 75% van de adviesaanvragen gehandeld conform de werkafspraken erover.	Afspraken die met ministeries zijn gemaakt over behandelvorm. Verdeling van het aantal adviesaanvragen naar behandelvorm. Ervaringen van respondenten over proportionaliteit.	Documentenstudie. Interviews ATR. Interviews regeldruk-coördinatoren.
2b. Heeft ATR binnen de in het mandaat genoemde adviestermijnen geadviseerd?	ATR heeft dat in tenminste 95% van gevallen gedaan.	Beschrijving afspraken over consultatietermijn. Gemiddelde doorlooptijd adviesaanvragen. Aantal overschrijdingen en verdeling ervan naar ministerie.	Documentenstudie.
2c. Is de werkwijze van ATR effectief en efficiënt?	Meer dan 70% van de respondenten beoordeelt de werkwijze van ATR als (1) inhoudelijk goed, (2) procesmatig zorgvuldig en (3) efficiënt.	Gezellen waarin feitelijke onjuistheden zijn aangetroffen. Wijze waarop hoor en wederhoor is toegepast. Verdeling budget/capaciteit per soort taak en primair proces vs overhead. Ervaringen van respondenten over werkwijze.	Documentenstudie. Interviews dossierhouders en regeldruk-coördinatoren.
Legitimiteit			
3a. Hoe kijken politiek en samenleving aan tegen de wijze waarop ATR zijn mandaat heeft uitgevoerd?	Geen norm*	Mate waarin er steun is voor de wijze waarop ATR het mandaat heeft uitgevoerd. Mate waarin ATR werkt conform Instellingsbesluit.	Interviews met stakeholders uit politiek en samenleving.
3b. Hoe beoordelen belanghebbenden de bruikbaarheid van de adviezen?	Geen norm*	Waardering per soort taak ten aanzien van relevantie, timing realisme, concreetheid en inhoudelijke kwaliteit.	Interviews dossierhouders en regeldruk-coördinatoren.

Bijlage 2. Overige bevoegdheden

Tenzij hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering van de kerntaken, genoemd in artikel 2, kan het adviescollege tevens

1. op verzoek van gemeenten, provincies en waterschappen deze overheden adviseren over de gevolgen voor de regeldruk voortkomend uit hun regelgeving
2. op verzoek van één van beide kamers der Staten-Generaal die Kamer adviseren over regeldruk
3. naar aanleiding van signalen uit het bedrijfsleven of de samenleving de regering adviseren over knelpunten in bestaande regelgeving
4. de regering adviseren over knelpunten in beleidsregels en overige regels ten behoeve van de handhaving en uitvoering, in samenspraak met de organisatie die deze regels heeft opgesteld.

Een toelichting

Ad 1.

ATR heeft in de periode juni 2017 t/m januari 2020 drie adviezen uitgebracht gericht aan decentrale overheden, (Zaanstad). Ook heeft op verzoek van een enkele gemeente overleg plaatsgevonden over mogelijke advisering bij decentrale regelgeving.

Ad 2.

ATR is tussen juni 2017 en maart 2020 bij twee initiatiefwetgevingstrajecten betrokken.

Ook heeft ATR briefing voor de Vaste Kamercommissie EZK verzorgd met een overzicht van werkzaamheden die ATR in zijn eerste jaar heeft verricht. Verder heeft ATR deelgenomen aan een bijeenkomst in de Eerste Kamer over de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en werkbaarheid van wet- en regelgeving.

De Tweede Kamer heeft ATR tevens verzocht advies uit te brengen over bestaande wetgeving: de regeldruk in de klus- en deeleconomie. Hiervoor is extern onderzoek verricht in opdracht en onder begeleiding van ATR.

Ad 3

In de praktijk doet ATR weinig (meer) naar aanleiding van binnengekomen signalen vanuit de samenleving, als in koepels en het bedrijfsleven. Voorheen deelde RVO de binnengekomen signalen met ATR, waarnaar ATR deze oppakte waar opportuun. Dergelijke meldingen komen via dit kanaal nauwelijks meer binnen vanuit de samenleving. Om die reden is er ook verder op de site van ATR geen informatie over te vinden.

Wel zijn er twee adviesaanvragen vanuit de regering gekomen over bestaande regelgeving. Ten eerste, in 2018 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken ATR verzocht advies uit te brengen over de mate waarin de Basisregistratie personen (BRP) in de periode van 2014 tot 2018 tot een vermindering van administratieve lasten voor burgers heeft geleid. Hiervoor is extern onderzoek verricht in opdracht en onder begeleiding van ATR. Ten tweede, in 2019 heeft ATR advies uitgebracht over het dossier 'gespecificeerde toestemming in de zorg'. Dit op verzoek van de minister voor Medische Zorg.

Voorts heeft ATR op eigen initiatief onderzoek naar de implementatie van de Europese richtlijn Energieprestatie Gebouwen (EPBD) in Nederland en in vijf Europese landen: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Noorwegen, Tsjechië en Portugal.

Ad 4.

ATR heeft in de periode juni 2017 t/m maart 2020 geen specifiek adviezen uitgebracht of onderzoeken verricht in het kader van deze neventaak.

Bijlage 3. Toelichting steekproeftrekking onderzochte adviezen

De criteria om een steekproef te trekken van tweeëntwintig adviestrajecten met betrekking tot nieuwe wet- en regelgeving zijn in overleg met ATR en de klankbordgroep vastgesteld. Hierbij is allereerst afgesproken om alleen formele adviezen van ATR in de dossierstudie te betrekken en ons hierbij te beperken tot uitgebrachte adviezen in de periode 2017 en 2019. Voor recenter uitgebrachte adviezen zou namelijk de kans te groot zijn dat nog onduidelijk is wat de betrokken ministeries met het advies van ATR hebben gedaan. Door voorgaande keuze bleven er in totaal 293 adviestrajecten over, waaruit we aselect tweeëntwintig adviestrajecten wilden trekken om deze mee te nemen in onze dossierstudie. Het primaire criterium voor deze verdere selectie van de formele adviestrajecten was het soort dictum. In overleg met ATR en de klankbordgroep is afgesproken om tien adviestrajecten in de dossierstudie te betrekken met een dictum 1 en 2 en twaalf dossiers met een dictum 3 en 4. Aanvullende steekproefcriteria waren tot slot dat de steekproef enige spreiding over de jaren 2017-2019 en de verschillende ministeries moest kennen en dat er ook een of meer adviestrajecten zouden worden geselecteerd waarop pre-consultatie heeft plaatsgevonden. Om een steekproef op basis van voorgenoemde criteria te trekken, hebben we het totale bestand van 293 formele adviezen eerst opgedeeld naar een deelbestand met dictum 1 en 2 adviezen en een deelbestand met dictum 3 en 4 adviezen. Uit het eerste deelbestand hebben we vervolgens willekeurig tien dossiers geselecteerd (met de functie aselect in Microsoft Excel) en het tweede bestand op dezelfde manier twaalf dossiers. Voor de twee steekproeven die voorgaande werkwijze opleverde, hebben we vervolgens gecontroleerd of deze samen ook voldoen aan de aanvullende steekproefcriteria. Dit bleek het geval. Het resultaat is ter accordering aan ATR en de klankbordgroep voorgelegd, hetgeen een wijziging heeft opgeleverd. Er waren namelijk twee adviestrajecten in de steekproeftrekking opgenomen rondom hetzelfde wetgevingstraject (rookbeleid). Dit leek niet wenselijk en daarom is een alternatief dossier gekozen (dat als 13^e uit de steekproef voor adviezen met dictum 3 en 4 adviezen was gekomen).

Tabel B4.1 Steekproef adviezen met dictum 1 of 2

DossierNr	Naam dossier	Ministerie	Pre-consultatie	Dictum	Wet/Amvb/MR	Jaartal
ATR0374	Wijziging activiteitenbesluit milieubeheer en brandstoffen luchtverontreiniging i.v.m. invoering E-10 benzine en de informatieplicht van leveranciers van brandstoffen	IenW	x	Indienen nadat	Amvb	2
ATR0843	Besluit pensioenverdeling bij scheiding 2021	SZW	19-11-2019	Indienen	Amvb	3
ATR0277	Verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs	OCW	x	Indienen nadat	Amvb	2
ATR0764	Wijziging Loodsenwet en Besluit markttoezicht registerloodsen en mr.	IenW	5-9-2019	Indienen nadat	Amvb; Wet; Ministeriële regeling	3
ATR0783	Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Invorderingswet 1990 ter bestrijding van belastinguitstel en -afstel als gevolg van excessief lenen bij een eigen vennootschap (Wet excessief lenen bij eigen vennootschap)	FIN	x	Indienen	Wet	3
ATR0713	Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek i.v.m. het verbeteren van de huurbescherming voor huurders van ligplaatsen	BZK	x	Indienen nadat	Wet	3
ATR0553	Implementatiewet gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen	IenW	x	Indienen nadat	Wet	3
ATR0635	Besluit medische hulpmiddelen (herverwerking van het gebruik hulpmiddelen)	VWS	x	Indienen nadat	Amvb	3
ATR0319	Wijziging kadasterbesluit	BZK	x	Indienen nadat	Amvb	2
ATR0095	Wijziging Uitvoeringsregeling WNT	BZK	x	Indienen nadat	Ministeriële regeling	1

Tabel B4.1 Steekproef adviezen met dictum 3 of 4

DossierNr	Naam dossier	Ministerie	Pre-consultatie	Dictum	Wet/Amvb/MR	Jaartal
ATR0720	Wijziging van telecommunicatiewet i.v.m. de invoering van een opt-in-systeem voor telemarketing	EZK	x	Niet indienen tenzij	Amvb	3
ATR0153	Besluit uitzonderingen Markttoets	BZK	13-2-2018	Niet indienen tenzij	Amvb	2
ATR0033	Wet rijonderricht motorrijtuigen (WRM) VOG Rijinstructeurs	IenW	x	Niet indienen tenzij	Nota van wijziging	1
ATR0649	Beëindiging vervangingsfonds (Vf) en hervorming participatiefonds (Pf)	OCW	5-6-2019	Niet indienen tenzij	Wet	3
ATR0167	Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG)	SZW	x	Niet indienen tenzij	Wet	2
ATR0458	Wijziging Huisvestingswet 2014 i.v.m. maatregelen toeristische verhuur woningen	BZK	12-3-2019	Niet indienen tenzij	Wet	3
ATR0577	Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet i.v.m. de uitbreiding van het rookverbod	VWS	x	Niet indienen tenzij	Wet	3
ATR0231	Wet, Amvb en Min. Reg. verkorten risicoperiode WGA (Wfsv)	SZW	x	Niet indienen tenzij	Amvb; Wet; Ministeriële regeling	2
ATR0408	Wetsvoorstel aanpassing geldigheidsduur verblijfsvergunning asielt	JenV	x	Niet indienen	Wet	2
ATR0384	Ontwerpbesluit kansspelen op afstand	JenV	x	Niet indienen tenzij	Amvb	2
ATR0387	BIG III	VWS	17-9-2018	Niet indienen tenzij	Amvb	2
ATR0032	Wijziging Regeling Energieprestatie gebouwen (Reg)	BZK	1-11-2017	Niet indienen	Ministeriële regeling	1

Voor wat betreft adviestrajecten voor lokale overheden en adviestrajecten met betrekking tot bestaande wetgeving was geen steekproeftrekking nodig. ATR heeft in de evaluatieperiode maar zeer beperkt dit soort adviezen verzorgd. We hebben daarom moeten kiezen voor een advies aan de Gemeente Zaanstad over de Algemene Plaatselijke Verordening van de Gemeente Zaanstad (vooruitlopend op de implementatie van de Omgevingswet) en het ATR-onderzoek en -advies over regeldruk BRP.

Bijlage 4. Samenstelling klankbordgroep

- Diana Euser, regeldrukcoördinator, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
- Chris Kampfraath, senior beleidsmedewerker Regeldruk, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
- Wesley Kaufmann, Universitair hoofddocent, Tilburg University
- Jochem Tazelaar, regeldrukcoördinator, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn (VWS)
- Rudy van Zijp, secretaris, Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al tachtig jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)