

No. W18.23.00028/IV

's-Gravenhage, 8 juni 2023

Bij Kabinetsmissive van 15 februari 2023, no.2023000355, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Daarmee wordt een permanente wettelijke basis gegeven aan de achtereenvolgende tijdelijk ingestelde adviescolleges die zich sinds 2000 met deze toetsing hebben beziggehouden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om de instelling van het voorgestelde vaste adviescollege dragend te motiveren in het licht van de Grondwet en het beleid inzake de instelling van vaste adviescolleges. Daarnaast moet dragend worden gemotiveerd hoe het college en diens adviezen passen in het wetgevingskwaliteitsbeleid. De rol en positie van het adviescollege kunnen niet los gezien worden van deze bredere context.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de reikwijdte van de toetsing en wat verstaan moet worden onder 'regeldruk'. Concretisering van dit centrale begrip is van belang omdat daarmee ook de aard en de reikwijdte van de toetsing worden bepaald. Ook moet de taakomschrijving om voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie te toetsen, aansluiten bij de afbakening in de toelichting.

Daarnaast is nadere motivering nodig ten aanzien van de vraag hoe de uitzondering voor implementatiewetgeving zonder beleidsruimte zich verhoudt tot de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en waarom het procesrecht in zijn geheel is uitgesloten van toetsing. De Afdeling adviseert tot slot om de 'overige bevoegdheden' nader te bezien nu blijkt dat hiervan in het verleden nauwelijks gebruik is gemaakt en niet te verwachten valt dat dit in de toekomst wezenlijk anders zal zijn.

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

AAN DE KONING

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel stelt een adviescollege in dat tot taak heeft te toetsen of bij nieuwe wet- en regelgeving aandacht is besteed aan het minimaliseren van de lasten, de regeldrukkosten adequaat in beeld zijn gebracht en de motivering van de lasten helder is. Het huidige, tijdelijke ATR vervult al een dergelijke rol. De regering wenst deze rol nu op permanente wijze wettelijk te verankeren. Ter motivering wordt in de toelichting een evaluatierapport genoemd, waaruit blijkt dat betrokken partijen vinden dat het huidige ATR een belangrijke rol vervult in de verbetering van regelgeving en de aandacht voor werkbaarheid en regeldruk.¹ Ook wordt verwezen naar een studie waarin is geconstateerd dat het merendeel van de adviespunten die het ATR aandraagt, is opgevolgd.²

Het wetsvoorstel is geen één-op-één omzetting van de regeling in het huidige instellingsbesluit van het ATR. De kerntaken van het college – toetsing op regeldrukeffecten van wetsvoorstellen, ontwerp algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen – worden uitgebreid met:

- toetsing van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie;
- advisering op verzoek van het parlement,³ en
- toetsing van de regeldrukeffecten van beleidsvisies.⁴

Andersom wordt de werklast van het college ingeperkt ten opzichte van de huidige situatie.⁵ Zo hoeven bijvoorbeeld niet ter toetsing te worden voorgelegd:

- regelgeving op het gebied van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht;
- nationale regels ter implementatie van Europese regelgeving die geen nationale beleidsruimte laat, en
- specifieke categorieën ministeriële regelingen die vanuit hun aard geen substantiële effecten op de regeldruk hebben.⁶

2. Constitutionele inbedding: positie binnen het adviesstelsel

De instelling van het ATR als permanent adviescollege markeert een fundamentele verandering. Het feit dat het huidige tijdelijke college onder dezelfde naam opereert doet daar niet aan af. Daarom ook wordt wetgeving in formele zin tot stand gebracht, waardoor de betrokkenheid van het parlement als medewetgever verzekerd is. Voor een zorgvuldige en weloverwogen

¹ Toelichting, paragraaf 2.1.

² Opvolging ATR-adviezen – Onderzoek naar de opvolging van ATR-adviezen door departementen in de periode 2017 t/m 2020, Sira Consulting, januari 2022, p. 12; en Evaluatie Adviescollege toetsing regeldruk, Berenschot, juli 2020, p. 19.

³ In het huidige Instellingsbesluit ATR is deze taak opgenomen in artikel 3 (overige bevoegdheden).

⁴ Respectievelijk geregeld in voorgesteld artikel 3, eerste lid onder c, vierde lid en vijfde lid.

⁵ Voorgesteld artikel 3, tweede lid.

⁶ Toelichting, paragraaf 2.3.

besluitvorming is het van belang dat de regering uitgebreider dan zij nu doet, in de toelichting ingaat op de institutionele inbedding van het nieuwe adviescollege en de constitutionele uitgangspunten die in dat licht relevant zijn.

Uit artikel 79 van de Grondwet volgt dat vaste adviescolleges in zaken van wetgeving en bestuur bij of krachtens de wet worden ingesteld. Tijdelijke adviescolleges (zoals het huidige ATR) vallen niet onder deze grondwettelijke bepaling. Nu aldus met dit wetsvoorstel sprake is van een voornemen om te komen tot een 'vast' adviescollege in de zin van artikel 79 van de Grondwet is het van belang dat de regering de instelling daarvan zorgvuldig motiveert, zodat de wetgever, mede gelet op de Grondwet, weloverwogen daartoe kan beslissen.⁷

Van belang met het oog daarop is dat de op grond van de Grondwet in te stellen adviescolleges zijn ingericht en functioneren conform de Kaderwet adviescolleges.⁸ Deze kaderwet beoogt het adviesstelsel te ordenen en volgde op een grootschalige sanering van dit stelsel na geconstateerde 'wildgroei'.⁹ De beoogde ordening en versobering van het stelsel is onder meer vormgegeven door het onderscheid tussen strategische en technisch-specialistische adviescolleges.¹⁰ Ook recent heeft de regering nogmaals benadrukt het aantal adviescolleges in het adviesstelsel te willen beperken en in dat kader het belang onderstreept van de motiveringsplicht voor de instelling van adviescolleges.¹¹

De Afdeling adviseert in het licht van de Grondwet en het beleid inzake de instelling van vaste adviescolleges de instelling van het voorgestelde vaste adviescollege dragend te motiveren.

⁷ Zie ook artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges.

⁸ Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges), Stb. 1996, 378. Ongeveer 40 adviescolleges vallen onder de Kaderwet adviescolleges. Daarnaast zijn er nog circa 200 adviescolleges en -commissies die adviseren aan regering of Staten-Generaal. Dit laatste cijfer is een schatting omdat 'het ontbreekt aan overzicht over het geheel van (advies)commissies dat buiten bereik van de Kaderwet valt' (Evaluatie van de kaders voor zbo's, agentschappen, adviescolleges en planbureaus, AEF, 2021, p. 34).

⁹ Wet van 3 juli 1996, houdende opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk, Stb. 1996, 377, ook bekend als de 'woestijnwet', voorzag in de opheffing van de vaste colleges van advies als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet.

¹⁰ Deze indeling is niet in de Kaderwet adviescolleges geregeld maar wordt wel genoemd in de toelichting en is nadien ook door de regering gehanteerd. Zie Kamerstukken II 1995/96, 24503, nr. 3, (Memorie van toelichting bij de Kaderwet adviescolleges) paragraaf 5, onder artikel 5 en noot 12.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 31490, nr. 323, Kabinetsreactie brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand, Bijlage, p. 11-12. Zie eerder in gelijkkluidende zin: Kamerstukken II 1995/96, 24503, nr. 3, (Memorie van toelichting bij de Kaderwet adviescolleges) p.1. Zie voorts de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 5.6 'Motivering instelling adviescollege'.

3. Wetgevingskwaliteitsbeleid

Het in te stellen adviescollege moet daarnaast worden gezien in de context van het algemene wetgevingsbeleid. Regeldruk is, in samenhang met de uitvoerbaarheid, één van de aspecten die in het wetgevingsproces aandacht verdienen. Zoals in de paragrafen hierna nader uiteengezet, worden bij de voorgestelde regeldruktoetsing door het ATR inhoudelijke aspecten betrokken die (ook) bij andere betrokkenen in het wetgevingsproces zijn ondergebracht. Het is tegen die achtergrond van belang dat de reikwijdte van de taken van het adviescollege in de wet duidelijk is omschreven. Niet alleen volgt uit het legaliteitsbeginsel dat overheidstaken en -bevoegdheden zo concreet mogelijk worden vastgelegd in de wet, maar dit is ook van belang om te voorkomen dat deze nodeloos overlappen met andere toetsen en adviezen in het wetgevingsproces.¹²

De regering besteedt in de toelichting nauwelijks aandacht aan de wijze waarop de toetsing aan regeldruk wordt ingebed in de beoordeling van de kwaliteit van wet- en regelgeving. Bedacht moet worden dat er uiteindelijk een integrale benadering en afweging moet plaatsvinden. In de eerste plaats is dat een verantwoordelijkheid van de minister die het aangaat. Daarnaast is er een coördinerende verantwoordelijkheid van de minister voor Rechtsbescherming om de wetgevingskwaliteit te waarborgen. Een nadere doordinking in de toelichting van de positie van het ATR en van diens adviezen in het wetgevingsproces is nodig om de verhouding tot het algemene wetgevingsbeleid duidelijk te krijgen. Gewaarborgd moet ook worden dat er geen overlappingsen ontstaan in de beoordeling van de uitvoerbaarheid van regelgeving.

De Afdeling adviseert de instelling van het vaste adviescollege en diens taken in het licht van het algemene wetgevingsbeleid dragend te motiveren.

4. Reikwijdte toetsing op regeldruk

Het wetsvoorstel geeft enkele begripsbepalingen die samen beogen te omschrijven wat moet worden verstaan onder regeldruk. De overkoepelende term 'regeldrukeffecten' is daarbij onderverdeeld in 'regeldrukkosten' en 'ervaren regeldruk'. Deze begrippen zijn bepalend voor de reikwijdte van de toetsing door het in te stellen adviescollege.

De regeldrukeffecten zijn de 'investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid moeten doen, respectievelijk verrichten om zich aan wet- en

¹² Onder meer: uitvoerings- en handhavingstoetsen, doenvermogenstoets, advisering over privacyaspecten door de Autoriteit Persoonsgegevens, rijksbrede wetgevingstoetsing door het ministerie van Justitie en Veiligheid en interbestuurlijke toetsing door het ministerie van BZK. Zie: [Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbbr.nl\)](https://www.beleidskompas.nl/kenniscentrum-voor-beleiden-regelgeving).

regelgeving te houden'.¹³ Regeldrukeffecten bestaan blijkens het wetsvoorstel uit regeldrukkosten en ervaren regeldruk. De 'ervaren regeldruk' wordt gedefinieerd als 'regeldruk anders dan regeldrukkosten'. Daarmee is duidelijk wat 'ervaren regeldruk' niet is (geen kosten) maar blijft in het ongewisse wat er precies onder moet worden verstaan.

De toelichting geeft enige duiding van 'ervaren regeldruk': het gaat onder meer om de werkbaarheid, de proportionaliteit en het 'ervaren nut' van voorgestelde regels.¹⁴ Verder meldt de toelichting dat regeldruk kan worden ervaren als 'regelgeving die niet goed aansluit bij de praktijk, waardoor deze niet werkbaar of uitvoerbaar is'.¹⁵ Ook wordt in dit verband gewezen op de 'menselijke maat' zoals beschreven in het coalitieakkoord.¹⁶ Overigens wordt werkbaarheid voor burgers en bedrijven in de toelichting onderscheiden van het verwante begrip doenvermogen. Voor dit laatste is de rol van het ATR beperkt tot de toets óf een 'doenvermogenstoets' is uitgevoerd.¹⁷

Indien naar inschatting van het ATR sprake is van 'substantiële' regeldrukeffecten, beoordeelt het college bovendien of het doel van de regeling duidelijk is en of aannemelijk is dat de voorgestelde regeling bijdraagt aan het behalen van dat doel.¹⁸ Daarmee wordt ook de verwachte doeltreffendheid onderdeel van de toetsing op regeldruk. Uit de toelichting valt op te maken dat het niet de bedoeling is dat het college ook daadwerkelijk de inhoudelijke motivering voor een voorstel in verhouding tot het doel ervan toetst. Daarmee zou volgens de regering een 'dubbeling' optreden met de taken van de Afdeling advisering.

De Afdeling merkt op dat blijkens de toelichting tal van criteria onder 'ervaren regeldruk' kunnen (of moeten) worden geschaard. Van uitvoerbaarheid en werkbaarheid, tot doeltreffendheid en aansluiting bij de praktijk. Deels gaat het ook om subjectieve elementen zoals het 'ervaren nut'. Daarbij is ook van belang dat de toelichting in het midden laat wat in dit verband onder 'proportionaliteit' van de regelgeving moet worden verstaan en hoe het ATR deze kan beoordelen zonder de inhoud van de doelomschrijving van het voorstel te toetsen. Een dermate brede opvatting van 'ervaren regeldruk' heeft tot gevolg dat de wettelijke taak op dit punt nog nauwelijks begrensd is, terwijl dit wel noodzakelijk is.

De Afdeling acht meer duidelijkheid en nadere concretisering vooral van belang omdat deze mede de reikwijdte bepalen van de taak van het college en van zijn rol en positie in (de betreffende fase van) het wetgevingsproces. Door de open

¹³ Voorgesteld artikel 1.

¹⁴ Artikelsgewijze toelichting, onder artikel 1.

¹⁵ Artikelsgewijze toelichting, onder artikel 5.

¹⁶ Toelichting, paragraaf 2.1.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 6.2.

¹⁸ Voorgesteld artikel 5 tweede lid onder c.

formulering van ‘ervaren regeldruk’ in het wetsvoorstel wordt de reikwijdte van de taakopdracht van het ATR niet helder afgebakend. Daar komt bij dat het wetsvoorstel en de toelichting op onderdelen niet met elkaar overeenkomen (bijvoorbeeld ten aanzien van de definitie van ‘regeldruk’ en de reikwijdte van de toetsing van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie, zie hierna het volgende punt) en aldus vragen oproepen over wat het college precies moet toetsen, hoe breed en diep zij daarbij te werk mag gaan en wat andere partijen in het wetgevingsproces van de toetsing mogen verwachten. Daarmee blijft ook onduidelijk hoe deze taakopdracht zich precies verhoudt met de andere toetsen en adviezen die in het wetgevingsproces worden verricht – zoals de toetsing op wetgevingskwaliteit door het ministerie van JenV, de onderbouwing in het kader artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 en de verplichte uitvoeringstoetsen – waarin criteria als werkbaarheid, effectiviteit en proportionaliteit ook aan de orde komen.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande ‘ervaren regeldruk’ als onderdeel van de te toetsen regeldrukeffecten te schrappen, tenzij in het wetsvoorstel concreet kan worden omschreven wat daaronder wordt verstaan en hoe toetsing daarop zich verhoudt tot de andere toetsen en adviezen in het wetgevingsproces.

5. Uitbreiding kerntaken: toetsing voorstellen Europese Commissie

Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt de taak van het adviescollege uitgebreid met het toetsen van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie (hierna: EC). Deze taakuitbreiding komt voort uit het gegeven dat veel regeldruk in Nederland zijn oorsprong heeft in Europese regels.¹⁹ De gedachte daarbij is dat deze toetsing in een vroegtijdig stadium moet gebeuren, zodat het resultaat kan worden betrokken in de onderhandelingen in ‘Brussel’.²⁰

Het is van belang dat helderheid bestaat over wat het ATR gaat doen op dit vlak. Afgaande op de wettekst komen alle voorstellen voor regelgeving van de EC in aanmerking voor toetsing. Uit de toelichting²¹ blijkt dat hieronder worden begrepen alle voorstellen voor bindende rechtshandelingen van de EC: verordeningen en richtlijnen (inclusief uitvoeringsverordeningen en -richtlijnen),²² besluiten zonder vermelding van adressaten en besluiten met vermelding van adressaten, voor zover mede tot Nederland gericht.

In de toelichting wordt evenwel een werkwijze geschetst die ertoe leidt dat in de praktijk lang niet alle voorstellen voor regelgeving van de EC ter toetsing zullen

¹⁹ Toelichting, paragraaf 2.3.

²⁰ Zie ook: Tactisch en praktisch. Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid, IOB, 2021.

²¹ Toelichting, II. Artikelen, artikel 3.

²² Toelichting, paragraaf 2.3.

worden voorgelegd aan het ATR.²³ Alleen die Commissievoorstellen worden ter toetsing voorgelegd die zijn voorzien van een BNC-fiche. Dan gaat het om substantieel minder voorstellen, aangezien niet over alle Commissievoorstellen een BNC-fiche wordt opgesteld.²⁴ In feite komt deze werkwijze neer op een beoordeling of de eventuele substantiële regeldrukeffecten in voldoende mate in het BNC-fiche in beeld zijn gebracht.

De Afdeling begrijpt dat de regering er in de toelichting voor kiest om alleen die EC-voorstellen voor toetsing voor te leggen die van belang worden geacht voor Nederland. Een dergelijke afbakening maakt de taak ook meer werkbaar. Het ligt daarmee in de rede ook de wettekst dienovereenkomstig aan te passen.

De Afdeling adviseert de reikwijdte van de taak om Commissievoorstellen te toetsen te beperken tot die voorstellen die worden voorzien van een BNC-fiche en de wettekst dienovereenkomstig aan te passen.

6. Uitzonderingen op kerntaken

a. *Toetsing implementatiewetgeving zonder nationale beleidsruimte*
Is EU-wetgeving eenmaal aangenomen, dan kan het nodig zijn om deze om te zetten in nationale wetgeving. In beginsel worden dergelijke implementatievoorstellen ter toetsing voorgelegd, maar voorstellen ter implementatie van Europese regelgeving die geen 'nationale beleidsruimte' laat, worden daarvan uitgezonderd.²⁵

De toelichting wijst in dit verband op artikel 1:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), waarin de wettelijke adviesverplichting bij besluiten wordt uitgezonderd indien het voorgenomen besluit uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad, het Europees Parlement en de Raad, of de Commissie. Deze bepaling ziet ook op ontwerpen voor algemene maatregelen van bestuur en wetsvoorstellen.²⁶ De toelichting stelt dat desondanks een uitzonderingsbepaling wordt voorgesteld voor implementatiewetgeving zonder nationale beleidsruimte, omdat de uitzondering hier wordt gespecificeerd naar regelgeving en de uitzonderingen op deze plek worden opgesomd.²⁷

²³ Toelichting, paragraaf 2.3.

²⁴ Leidraad voor de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, 2022, p. 4: 'In de informatieafspraken met de Kamer is opgenomen dat BNC-fiches worden geschreven over alle nieuwe Commissievoorstellen, waarin door de Commissie nieuw beleid voor de Kamer wordt aangekondigd. In de praktijk is gebleken dat niet over alle voorstellen een fiche hoeft te worden opgesteld. Dit wordt per geval afgewogen door het verantwoordelijke departement.'

²⁵ Voorgesteld artikel 3, tweede lid, onder c.

²⁶ Ingevolge artikel 1:9 Awb.

²⁷ Artikelsgewijze toelichting, artikel 3.

De Afdeling merkt op dat niet wordt toegelicht hoe beide bepalingen zich tot elkaar verhouden: is de uitzondering in het onderhavige voorstel bedoeld om, in afwijking van de Awb, een specifieke regeling voor het ATR te treffen? Als het voorstel niet als zodanig is bedoeld, is de vraag wat de toegevoegde waarde is van de voorgestelde uitzondering. Als die toegevoegde waarde er niet is, ligt het in de rede de voorgestelde uitzondering te schrappen.

Als het voorstel wel als afwijking van de Awb is bedoeld, is de vraag waarin het voorstel precies afwijkt van de uitzondering van artikel 1:7 Awb. De Afdeling wijst er daarbij op dat deze uitzondering niet is beperkt tot implementatie van EU-besluiten die geen nationale beleidsruimte laat, maar ook van toepassing is indien Nederland wel een zekere vrijheid heeft ten aanzien van de middelen die nodig zijn om het besluit uit te voeren maar de implementatieregeling niet buiten de kaders van het te implementeren besluit treedt.²⁸ Als wordt beoogd voor ATR in afwijking van artikel 1:7 Awb een specifieke uitzondering te maken, moet duidelijk zijn wat het voorstel precies verstaat onder implementatiewetgeving 'zonder nationale beleidsruimte'.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe de voorgestelde uitzondering zich verhoudt tot die van de uitzondering in artikel 1:7 Awb. Indien deze afwijkend bedoeld is, dient dit duidelijk uit de toelichting te blijken. Is dat niet het geval, dan adviseert de Afdeling deze uitzondering te schrappen.

b. *Procesrecht*

Het wetsvoorstel sluit regelgeving op het gebied van het procesrecht uit van toetsing door het ATR.²⁹ Dit betekent dat wetsvoorstellen op het terrein van het burgerlijk procesrecht, bestuursprocesrecht, en strafvordering niet aan het college worden voorgelegd, waar in de huidige praktijk alleen het straf(proces)recht is uitgezonderd van toetsing. Het ATR had in de consultatie bezwaar tegen deze bredere uitzondering voor het procesrecht. De regering motiveert deze door te stellen dat de eisen uit het procesrecht over informatie-uitwisseling met een rechter of wederpartij geen regeldrukkosten zijn.³⁰

Deze motivering is onvoldoende. Allereerst valt op dat de regering zich in de motivering op dit punt beperkt tot de regeldrukkosten, niet de regeldrukeffecten in brede zin. Bovendien zijn deze kosten nauw opgevat in termen van informatie-uitwisseling met de rechter of andere procespartijen. Niet uitgesloten kan worden dat andere aspecten van procesrechtelijke regelingen 'regeldrukkosten' opleveren, zoals griffierechten en verplichte procesvertegenwoordiging.

²⁸ Kamerstukken II 1991/92 22690, nr. 3 (Memorie van toelichting bij de Algemene wet bestuursrecht), p. 4.

²⁹ Voorgesteld artikel 3, lid 2, onder b.

³⁰ Toelichting, paragraaf 6.2. De regering verwijst in dit verband naar het Handboek meting regeldrukkosten, een ambtelijke handleiding opgesteld door het Ministerie van EZK.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het voorgaande en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

7. Overige bevoegdheden

Het wetsvoorstel kent het ATR drie 'overige bevoegdheden' toe. Het college kan op eigen initiatief regeldrukeffecten van bestaande regels beoordelen.³¹ Verder kan het op eigen initiatief adviseren over knelpunten voor de regeldruk in beleidsregels en overige regels ten behoeve van de handhaving en uitvoering.³² Tot slot heeft het college de bevoegdheid de regeldrukeffecten van decentrale regelgeving te toetsen op verzoek van de betreffende decentrale overheid.³³ Deze bevoegdheden (ook 'neventaken' genoemd) mogen alleen worden ingezet als daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de kerntaken. Dit hangt vooral samen met de beperkte personele capaciteit van het college en de prioriteit die aan de kerntaken moet worden gegeven. Deze bevoegdheden zijn ook opgenomen in artikel 3 van het huidige instellingsbesluit,³⁴ naar aanleiding van moties in de Tweede Kamer.³⁵

In de praktijk is gebleken dat het ATR van deze bevoegdheden niet of nauwelijks gebruik heeft gemaakt, juist vanwege gebrek aan capaciteit. Volgens de evaluatie heeft het ATR twee onderzoeken gedaan (of laten doen) naar de regeldruk van bestaande wetgeving, beide op verzoek van een ministerie. Op eigen initiatief heeft het ATR hier geen activiteiten in ontplooid. Voor de tweede bevoegdheid, toetsing van beleidsregels, heeft het ATR sinds 2017 'geen specifieke adviezen uitgebracht of onderzoeken verricht'. Van de derde bevoegdheid, toetsing decentrale regels, is volgens de evaluatie 'een enkele keer' gebruikgemaakt. Dit komt mede omdat het ATR hieraan geen ruchtbaarheid geeft vanwege het potentiële capaciteitsbeslag. Gemeenten blijken dan ook 'niet of nauwelijks' op de hoogte van deze mogelijkheid.³⁶

Het ATR verwacht de werkzaamheden te kunnen uitvoeren binnen het uitgebreide budget dat in het Coalitieakkoord voor de versterking van het ATR is gereserveerd: € 1,8 miljoen.³⁷ De verbreding van de taakopdracht betekent volgens het ATR dat het in het bijzonder meer adviesaanvragen zal krijgen over voorgenomen Europese regelgeving, en dat het verder aandacht zal besteden

³¹ Voorgesteld artikel 4, onder a.

³² Voorgesteld artikel 4, onder b.

³³ Voorgesteld artikel 4, onder c.

³⁴ Artikel 3 van het Instellingsbesluit ATR. Alleen de bevoegdheid 'op verzoek van één van beide kamers der Staten-Generaal die Kamer adviseren over regeldruk' is in dit wetsvoorstel niet meer een 'overige bevoegdheid', maar is in iets gewijzigde vorm aan de kerntaken toegevoegd: 'Beide Kamers der Staten-Generaal kunnen het adviescollege advies vragen over regeldrukeffecten in algemene zin'.

³⁵ Kamerstukken II 2016/17, 29515, nrs. 404, 408, 409, 410, 411 en 412.

³⁶ Evaluatie Adviescollege toetsing regeldruk, juli 2020, p.28.

³⁷ Uitvoeringstoets Instellingswet ATR, Adviescollege Toetsing Regeldruk, 26 augustus 2022, p. 7 van 8.

aan de complexiteit die ontstaat door de samenloop van wettelijke verplichtingen, wat onderdeel uitmaakt van de advisering over knelpunten door regeldrukeffecten van bestaande regelgeving,³⁸ één van de overige bevoegdheden.

In het licht van het voorgaande kan worden betwijfeld of het ATR een volwaardige invulling zal kunnen geven aan de overige bevoegdheden, gegeven de prioriteit die wordt gegeven aan de toetsing van nieuwe regels, en de voorgestelde uitbreiding van de kerntaken. De overige bevoegdheden vormen zo een sluitpost. Betwijfeld kan worden of het college onder de permanente wettelijke regeling wél toekomt aan deze bevoegdheden. Aldus dreigen deze bevoegdheden een 'dode letter' te blijven: op papier zijn ze ondergebracht bij een adviescollege maar in de praktijk wordt er geen invulling aan gegeven.

Achter deze capaciteitsdiscussie gaat ook een meer fundamenteel vraagstuk schuil, namelijk wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de goede kwaliteit van wet- en regelgeving. In paragraaf 3 van dit advies is hier op ingegaan. Nu niet evident is dat het adviescollege een toegevoegde waarde zal hebben ten aanzien van de overige bevoegdheden, en de tijdelijke voorganger hier geen betekenisvolle invulling aan heeft kunnen geven, rijst de vraag of deze bevoegdheden niet beter kunnen worden geschrapt. Dit schept ook duidelijkheid dat de betrokken bestuursorganen primair zélf verantwoordelijk zijn voor kwalitatief goede regelgeving met zo min mogelijk regeldruk.³⁹

De Afdeling adviseert de voorgestelde overige bevoegdheden nader te bezien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

³⁸ Uitvoeringstoets ATR, p. 2: 'Belangrijk is ook dat het college de mogelijkheid krijgt om aandacht te vragen voor de complexiteit die voor bedrijven, burgers en professionals kan ontstaan door de samenloop van verplichtingen uit verschillende regelgeving en uit de praktijk van de handhaving en uitvoering.'

³⁹ Zie bijvoorbeeld het programma '[Ont]Regel de Zorg', Kamerstukken II 2021/22, 29515, nr. 480 en het Programma vermindering regeldruk ondernemers, Kamerstukken II 2021/22, 29515, nr. 481.