

Vergaderjaar 2024–2025

**36 450**

## **Regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk)**

**Nr. 45**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2025

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) op 6 en 12 februari 2025 zijn er moties en amendementen ingediend door Kamerleden en door mij geapprecieerd. Tijdens de stemming van 18 februari 2025 is er gestemd over de moties. Op verzoek van het lid Kisteman (VVD) is de stemming over het wetsvoorstel en de daarop ingediende amendementen aangehouden tot na het reces en is verzocht om een Kamerbrief met appreciaties van de amendementen. In deze brief neem ik graag de gelegenheid om de appreciaties op de amendementen nader toe te lichten.

Ik zou graag nogmaals willen benoemen dat de amendementen die door uw Kamer zijn ingediend worden beoordeeld vanuit juridische overwegingen, uitvoerbaarheid en de vraag of een dergelijke aanpassing wel in het Nederlandse rechtsbestel past. Ik heb een groot aantal amendementen moeten ontraden om die redenen. In de appreciaties die hierna volgen zal ik dit nog wat uitgebreider toelichten.

#### *Ingediende amendementen*

#### **Kamerstuk 36 450, nr. 43 Nader gewijzigd amendement van het lid Vermeer ter vervanging van nr. 30 over het onderzoeken van de impact van regels op concurrentiekracht en innovatie expliciet toevoegen aan de taken van het adviescollege**

Ik ontraad dit amendement.

Het ATR is ingesteld om te adviseren over de mogelijke regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving. Dit amendement beoogt de taak van ATR significant uit te breiden, omdat wordt voorgesteld om ATR ook te laten adviseren over concurrentiekracht en innovatie. Dit gaat dus verder dan regeldruk en de reikwijdte van de ATR. Bovendien is er al de Bedrijfseffectentoets (BET), die ingaat op onder andere concurrentiekracht en

innovatie. Hiermee maakt dit onderdeel uit van het beleidsproces van ministeries. Ik let er als Minister van EZ op dat dit goed gebeurt. Daarnaast heeft dit amendement mogelijke consequenties voor de doorlooptijd van de advisering, het budget en de capaciteit van ATR.

**Kamerstuk 36 450, nr. 20 Amendement van de leden Inge van Dijk en Kisteman ter vervanging van nr. 15 over het aan de definitie van «ervaren regeldruk» toevoegen dat het adviescollege ook adviseert over regeldrukeffecten die voortvloeien uit de stapeling van en samenhang met (complexe) wet- en regelgeving**

Ik ontraad dit amendement.

Met dit amendement wordt bewerkstelligd dat in de begripsbepaling een definitie wordt opgenomen van «de samenhang of opeenstapeling van toepasselijke wet- en regelgeving». Hoewel ik begrip heb voor het idee, omdat verplichtingen kunnen cumuleren en ondernemers dan aangeven dat het teveel wordt, ontraad ik het toch. Dit amendement zou ATR een extra toetsingsbevoegdheid geven in situaties waarin regeldruk ontstaat door een combinatie van bestaande en nieuwe regels. Het is daarbij onduidelijk wat de afbakening is van de samenloop van verplichtingen en het wordt onwerkbaar als dit ook departementoverstijgend zou zijn. Het wetsvoorstel bevat overigens een mogelijkheid voor ATR om de regering te adviseren over knelpunten in bestaande regelgeving naar aanleiding van signalen uit de samenleving (waaronder bedrijven), bijvoorbeeld over samenloop van verplichtingen.

**Kamerstuk 36 450, nr. 28 Gewijzigd amendement van het lid Thijssen ter vervanging van nr. 25 over de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nadrukkelijk betrekken bij de toetsing van regeldruk**

Ik ontraad dit amendement.

Het ATR toetst regeldruk als het voorgenomen regelgeving voor zowel burgers, bedrijven als professionals betreft. Ik ben verantwoordelijk voor ATR als organisatie. De Minister van BZK is hoeder van de Kaderwet Adviescolleges. ATR is een onafhankelijk adviesorgaan. Een koppeling aan een extra Minister voegt daarmee mijns inziens geen waarde toe aan de uitvoering en de taken, doch zal de *governance* niet duidelijker maken.

**Kamerstuk 36 450, nr. 9 Amendement van het lid Inge van Dijk over het ook kijken naar de regeldrukeffecten voor instellingen zonder winstoogmerk en vrijwilligers**

Dit amendement geef ik oordeel Kamer.

Vrijwilligers vallen al in de categorie burgers, waar ATR ook over adviseert, maar het kan geen kwaad om ze expliciet op te nemen in de wet.

**Kamerstuk 36 450, nr. 32 Amendement van het lid Vermeer over het wijzigen van de begripsomschrijving van «regeldrukeffecten» zodat het niet uitsluitend gaat over de daarin genoemde sectoren**

Dit amendement geef ik oordeel Kamer.

Tijdens de eerste termijn is dit aan bod gekomen. Mijn steun hiervoor heb ik uitgesproken in de vorm van een toezegging. Door dit amendement wordt het, indien aangenomen, direct verankerd in de wet.

**Kamerstuk 36 450, nr. 13 Amendement van het lid Flach over het schrappen van de uitzondering van burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht, zodat ook voorstellen op deze terreinen getoetst kunnen worden op regeldrukeffecten**

Ik ontraad dit amendement.

Het procesrecht biedt essentiële waarborgen voor een eerlijke rechtspleging. De lasten voor de betrokkene partijen door het procesrecht, bijvoorbeeld door het overleggen van stukken, komen voort uit procesbeginselen, zoals het recht op een eerlijk proces en hoor en wederhoor. Het gaat hier niet om het aanleveren van informatie aan een bestuursorgaan, maar aan de rechter of de wederpartij. De verplichtingen vloeien daarmee voort uit de aard van de zaak, niet uit de eisen die de regelgeving stelt. Deze lasten zijn daarom niet aan te merken als regeldrukkosten en het heeft daarom geen zin om dit soort regelgeving aan ATR voor te leggen. De griffierechten in het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht zijn financiële lasten die het gevolg zijn van een verplichting om een geldbedrag over te maken aan de overheid of het bevoegd gezag. Deze kosten zijn niet direct gerelateerd aan een informatiebehoefte van de overheid of aan inhoudelijke verplichtingen. Van regeldrukkosten is hier dus ook geen sprake.

Voor de wet- en regelgeving op het terrein van het strafrecht en strafvordering geldt dat kosten die voortvloeien uit overtredingen van burgers en bedrijven, niet worden meegenomen bij de berekening van de regeldruk, omdat die aan eigen gedragingen te wijten zijn. Dit geldt ook voor het bestuurlijke sanctierecht.

**Kamerstuk 36 450, nr. 26 Amendement van het lid Idsinga over dat ook een groep van minimaal een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der beide Kamers een adviesverzoek kan doen**

Ik ontraad dit amendement.

Met dit amendement wordt geregeld dat niet alleen beide Kamers als geheel, maar ook een groep van minimaal een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers het ATR kan verzoeken om advies uit te brengen over regeldrukeffecten van een initiatiefwetsvoorstel of een amendement. Ik beoog in artikel 3, derde en vierde lid, van de Instellingswet ATR te regelen dat er een meerderheid van de Kamer moet zijn voor zo'n adviesaanvraag. Het is niet altijd zinvol en efficiënt als ATR gaat adviseren over initiatiefwetsvoorstellen en amendementen waarvan de kans gering is dat ze ingediend en/of aangenomen gaan worden. Dat zou onnodig werk opleveren en daarmee ATR beperken in de mogelijkheden om te adviseren over voorstellen waarbij wel een meerderheid van de Kamer vindt dat ze rijp zijn om aan ATR te worden voorgelegd. Daarnaast heeft dit amendement mogelijke consequenties voor de doorlooptijd van de advisering, het budget en de capaciteit van ATR.

**Kamerstuk 36 450, nr. 23 Amendement van de leden Flach en Kisteman ter vervanging van nr. 12 over het voor beide Kamers mogelijk maken advies te vragen over alle wetsvoorstellen, niet enkel initiatiefwetsvoorstellen**

Ik ontraad dit amendement.

Het betreft een niet passende wijziging in de adviesstructuur. ATR adviseert namelijk al over regeringswetsvoorstellen voordat deze worden ingediend. Door het amendement zou een tweede toetsingsronde door ATR op verzoek van een van beide Kamers worden gecreëerd. Dit past niet binnen het Nederlandse rechtsbestel waarin het aan de regering en de Tweede en Eerste Kamer, als wetgevende macht, is om te beoordelen

hoe met adviezen van adviescolleges over wetsvoorstellen is omgegaan. De Raad van State kan ook niet twee keer adviseren over een wetsvoorstel. Het is voor beide Kamers *niet* mogelijk om de Raad van State te vragen om advies of voorlichting over een regeringswetsvoorstel. De Raad van State kan eventueel alleen nog adviseren over *amendementen* van de Kamer, net als ATR dit kan. De Eerste Kamer kan ATR wel nog vragen om een advies over het wetsvoorstel zoals dat door amendementen van de Tweede Kamer is aangepast, als de Tweede Kamer niet zelf om die adviezen heeft gevraagd. Indien gewenst kunnen de Kamers ATR uiteraard ook vragen om nadere toelichting in een technische briefing.

**Kamerstuk 36 450, nr. 16 Amendement van het lid Flach over het verduidelijken van de adviesfunctie richting de Staten-Generaal door in artikel 3, vierde lid, de woorden «in algemene zin» te schrappen**

Ik ontraad dit amendement.

Met artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel wordt geregeld dat beide Kamers der Staten-Generaal het ATR advies kunnen vragen over regeldrukeffecten in algemene zin. De toevoeging «in algemene zin» is bedoeld om deze taak te onderscheiden van de taak in het derde lid van artikel 3, waarin het gaat om de advisering aan de Tweede Kamer over de regeldrukeffecten van initiatiefwetgeving en amendementen. Door het schrappen van «in algemene zin» zouden de beide Kamers ATR ook kunnen verzoeken om een advies over regeringsvoorstellen, terwijl regeringsvoorstellen in een eerder stadium al worden voorzien van een ATR-advies. Zie hierover de appreciatie op amendement nr. 23. De Kamers kunnen zelf bepalen hoe breed of hoe smal (bijvoorbeeld generiek of voor een bepaalde sector) ze hun vraag aan ATR om een advies «in algemene zin» stellen, zolang het dus niet om voorgenomen regelgeving van de regering of een Minister gaat, want die wordt al door ATR getoetst. Indien gewenst kunnen de Kamers ATR uiteraard ook vragen om nadere toelichting in een technische briefing.

**Kamerstuk 36 450, nr. 18 Amendement van het lid Grinwis over het adviescollege ook de bevoegdheid te geven de regering te adviseren over beleidsregels van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders**

Dit amendement geef ik oordeel Kamer.

Met dit amendement wordt bewerkstelligd dat ATR, naar aanleiding van signalen uit de samenleving, niet alleen kan adviseren over bestaande regelgeving, maar ook over beleidsregels die zijn opgesteld door uitvoeringsorganisaties of toezichthouders. Dit is een waardevolle invulling die ik kan steunen omdat beleidsregels in de praktijk grote invloed kunnen hebben op de regeldruk voor burgers en bedrijven.

**Kamerstuk 36 450, nr. 31 Amendement van het lid Vermeer over een adviesmogelijkheid ten aanzien van de juistheid en volledigheid van de berekening van de regeldruk in ex-post evaluaties van beleid en regelgeving**

Dit amendement geef ik oordeel Kamer.

Hiermee kan ATR een helpende hand bieden aan de departementen door hierover te adviseren.

**Kamerstuk 36 450, nr. 29 Amendement van het lid Thijssen over expliciteren dat het adviescollege toetst op «onnodige regeldruk»**

Dit amendement geef ik oordeel Kamer.

Ik begrijp de wens voor dit amendement goed. We willen namelijk geen onnodige regeldruk.

**Kamerstuk 36 450, nr. 19 Amendement van de leden Kisteman en Flach over de ATR laten controleren in hoeverre de inbreng van de doelgroep is verwerkt in het ontwerp of voorstel**

Dit amendement geef ik oordeel Kamer.

Met dit amendement wordt bewerkstelligd dat het voorstel inzichtelijk maakt dat de voorgestelde verplichtingen die regeldruk opleveren in de praktijk voor de desbetreffende doelgroep werkbaar zijn én in hoeverre de inbreng van de doelgroep is verwerkt in het ontwerp of voorstel. Hier kan ik mij in vinden.

**Kamerstuk 36 450, nr. 21 Amendement van de leden Grinwis en Flach ter vervanging van nr. 10 over het adviescollege tevens te laten beoordelen of een ontwerp van de Europese Commissie voldoende aandacht besteedt aan de werkbaarheid in de praktijk**

Ik ontraad dit amendement.

Dit amendement is namelijk niet nodig, omdat advisering over de werkbaarheid van het ontwerp bij BNC-fiches al is vervat in artikel 1 in combinatie met artikel 5, derde lid, van het wetsvoorstel. In artikel 5, derde lid, is namelijk geregeld dat ATR adviseert of het EU-voorstel substantiële regeldrukeffecten heeft en of de hoogte van de verwachte regeldrukkosten in Nederland voldoende inzichtelijk is. In artikel 1 is gedefinieerd dat regeldrukeffecten bestaan uit «regeldrukkosten» en «ervaren regeldruk» én dat de niet-kwantificeerbare regeldruk die voortvloeit uit de *werkbaarheid* van wet- en regelgeving in de praktijk onderdeel is van «ervaren regeldruk».

**Kamerstuk 36 450, nr. 27 Gewijzigd amendement van de leden Grinwis en Flach ter vervanging van nr. 22 over het adviescollege tevens te laten beoordelen of de Minister in het BNC-fiche voldoende rekenschap geeft hoe de uitvoering, handhaving en toezicht in het voorstel worden vormgegeven en wat hiervan de regeldrukeffecten voor de Nederlandse situatie zijn**

Dit amendement geef ik oordeel Kamer.

Het fiche hoeft niet 100% uitgewerkt te zijn op dit punt, maar ATR kan al aan de slag met de eerste inschatting op deze punten.

**Kamerstuk 36 450, nr. 14 Amendement van het lid Flach over het adviescollege laten beoordelen of sprake is van substantiële regeldrukeffecten als gevolg van een gewijzigd voorstel**

Ik ontraad dit amendement.

Dit amendement zou ertoe leiden dat *alle* voorgenomen regelgeving die na het uitbrengen van het ATR-advies wordt gewijzigd, in verband met bijvoorbeeld commentaar in de consultatiefase of uitgebrachte andere adviezen, *altijd* opnieuw aan ATR moet worden voorgelegd. Dat zou ook het geval zijn indien er evident geen regeldrukeffecten uit die wijzigingen volgen, zoals bij het aanbrengen van tekstuele verduidelijkingen. Ik snap de zorg dat bij de beoordeling of er sprake is van substantiële regeldruk het nu lijkt alsof de slager zijn eigen vlees keurt. Dit amendement zou echter betekenen dat alle gewijzigde voorstellen voor een tweede keer naar ATR moeten.

Dat de verantwoordelijkheid om eventuele wijzigingen naar ATR te sturen voor een aanvullende zienswijze ligt bij de regering, is in lijn met de

positie van andere adviescolleges bij gewijzigde voorstellen. Ook na advisering door de Raad van State kunnen namelijk beperkte wijzigingen in een wetsvoorstel of ontwerpbesluit worden aangebracht zonder dat dit hoeft te leiden tot het opnieuw voorleggen daarvan aan de Raad. Ook daar is de beoordeling van de mate van ingrijpendheid aan de regering en niet aan de Raad. Zie aanwijzing 7.15, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «Indien in een wetsvoorstel of een ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur waarover de Afdeling advisering van de Raad van State advies heeft uitgebracht, vóór de indiening, onderscheidenlijk de vaststelling, daarvan *ingrijpende wijzigingen* worden aangebracht die niet het gevolg zijn van het advies van de Afdeling advisering, wordt de Afdeling over deze wijzigingen gehoord.» De toelichting op die aanwijzing vermeldt het volgende: «Ingevolge artikel 4 van het reglement van orde voor de ministerraad beraadslaagt de ministerraad opnieuw over een wetsvoorstel of ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur, indien dit belangrijk is gewijzigd. *De ministerraad beslist over een hernieuwde raadpleging van de Afdeling advisering.* Ook in geval van twijfel over de ingrijpendheid van een wijziging neemt de ministerraad een beslissing.»

### **Kamerstuk 36 450, nr. 17 Amendement van het lid Flach over het verankeren van het «pas-toe-of-leg-uit»-principe voor ATR-adviezen**

Ik ontraad dit amendement.

Deze verplichting past niet in deze wet. Dit wetsvoorstel regelt namelijk wat ATR doet. Maar wat de regering daar vervolgens mee doet, is een politiek besluit waarover de beide Kamers uiteraard met de regering kunnen debatteren. Dit zou wel kunnen door middel van een verduidelijking in de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 4.44) «dat er in het bijzonder bij wettelijke adviseurs [zoals ATR dan dus] een verplichting ligt om duidelijk en transparant aandacht te besteden aan het ontvangen advies en wat daarmee is gebeurd, en dat het voor de hand ligt dat per adviespunt te doen». Op deze manier geldt het niet alleen voor ATR-adviezen, maar voor alle adviezen van alle adviesorganen.

### **Kamerstuk 36 450, nr. 33 Amendement van het lid Flach over een extra tussentijdse wetsevaluatie**

Dit amendement geef ik oordeel Kamer.

Hiermee zou de evaluatie van doeltreffendheid van ATR vervroegd worden van vier naar twee jaar. Ik ben bereid dit te doen, hoewel een periode van twee jaar erg kort is om te evalueren. Daardoor zal alleen een korte tussentijdse evaluatie haalbaar zal zijn, ook omdat twee volledige evaluaties over een periode van vier jaar veel capaciteit kost.

*Tot slot*

Tijdens de tweede termijn van de plenaire behandeling van de Instellingswet zei ik het al: «Regels die werken en de lasten beperken! Dat is mijn ambitie.» Dit is nog steeds mijn ambitie en ik geloof erin dat we met de Instellingswet een grote stap zetten in het regeldrukbeleid waardoor we deze ambitie mogelijk kunnen maken.

De Minister van Economische Zaken,  
D.S. Beljaarts