

HANDLEIDING REGELDRUKVERANTWOORDING EN VERWANTE WETGEVINGSKWALITEITSINSTRUMENTEN

Inleiding

Het kabinetsbeleid voor regeldrukvermindering brengt met zich mee dat bij alle voorstellen voor beleid en regelgeving aandacht moet worden besteed aan de verwachte regeldrukeffecten. In deze beknopte handleiding wordt u wegwijs gemaakt in de instrumenten en het proces voor de regeldrukverantwoording en gerelateerde wetgevingskwaliteitsinstrumenten. Door hier aandacht aan te besteden zorgt u ervoor dat u op tijd en op de juiste manier met de regeldrukverantwoording bezig bent, zodat u met betrekking hierop goed voorbereid bent voor behandeling van uw voorstel in de Ministerraad.

De volgende zaken komen aan de orde:

1. Integraal Afwegingskader (IAK)
2. Startnotitie
3. Bedrijfseffectentoets (BET)
4. Regeldrukeffecten
5. Regeldrukparagraaf
6. Actal-toetsing
7. Internetconsultatie
8. Toetsloket
9. Aanbiedingsformulier Ministerraad en Voorportalen
10. Amendementen
11. Vaste Verandermomenten (VVM)

Zie ook het bijgaande 'processchema regeldrukverantwoording en verwante wetgevingskwaliteitsinstrumenten' voor de samenhang van de elementen en de volgorde van de te nemen stappen.

1. Integraal Afwegingskader (IAK)

[Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving \(IAK\)](#) is een werkwijze en informatiebron om te zorgen dat beleid en regelgeving van goede kwaliteit en goed onderbouwd is. Het IAK biedt beleidsmakers en wetgevingsjuristen de door het kabinet vastgestelde normen waaraan goed beleid en goede regelgeving moeten voldoen, gebundeld in een integraal en overzichtelijk raamwerk rond 7 hoofdvragen. Elk voorstel voor beleid of regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement (dus ook de Ministerraad) moet een adequaat antwoord bevatten op deze 7 hoofdvragen:

1. [Wat is de aanleiding?](#)
2. [Wie zijn betrokken?](#)
3. [Wat is het probleem?](#)
4. [Wat is het doel?](#)
5. [Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?](#)
6. [Wat is het beste instrument?](#)
7. [Wat zijn de gevolgen?](#)

Dossierhouders zijn zelf verantwoordelijk voor een adequate toepassing van het IAK en verwerking van de IAK-elementen in de toelichting bij voorgesteld beleid of regelgeving. Het doorlopen van de IAK-stappen en -vragen zorgt ervoor dat alle relevante beslisinformatie in beeld is en beschikbare hulpbronnen geraadpleegd zijn om tot goede afwegingen te komen en om op transparante wijze de gemaakte keuzes bij een voorstel te verantwoorden. De dossierhouder beoordeelt zelf welke onderdelen van het IAK relevant zijn voor het betreffende voorstel. Het IAK is toe te passen op elk moment in het beleidsproces, maar met name in een vroeg stadium van het beleidsproces heeft de toepassing meerwaarde. Later in het beleidsproces kan teruggekeerd worden naar eerdere analyses.

De IAK-kennisbank biedt onder meer een [Overzicht van verplichte kwaliteitseisen](#); [Overzicht van toetsinstanties](#); [Index beleidsinstrumenten](#); Factsheets en handleidingen; en verwijzingen naar [de Aanwijzingen voor de regelgeving](#) en het [Draaiboek voor de regelgeving](#).

2. Startnotitie

Om een beleids- c.q. wetgevingsproces planmatig aan te pakken, is het raadzaam om aan het begin een startnotitie op te stellen. Bij sommige departementen is een startnotitie zelfs een verplicht geïnstitutionaliseerd instrument. Het verdient aanbeveling om in de startnotitie de onderdelen van het Integraal Afwegingskader (IAK) te verwerken en de notitie zo in te richten dat de onderdelen / hoofdvragen van het IAK herkenbaar naar voren komen. Daar kan dan later in het proces op voortgeborduurd worden. Hierbij hoort ook een globale indicatie van de verwachte regeldrukeffecten, eventueel in verschillende scenario's. Hier vindt u een [voorbeeld van een opzet van een startnotitie naar IAK-model](#).

Licht in het stadium van de startnotitie ook alvast de regeldrukcoördinator van je departement in, zodat deze mee kan denken over een zo lastenarm mogelijke vormgeving van het nieuwe beleid.

3. Bedrijfseffectentoets (BET)

Een belangrijk onderdeel van het IAK is de Bedrijfseffectentoets (BET). De BET is het instrument om bij nieuwe en wijzigende regelgeving in kaart te brengen wat de gevolgen voor het bedrijfsleven zijn (vraag 7 van het IAK). Het gaat hierbij met name om het aantal en soort 'gemaakte' bedrijven en de gevolgen voor de regeldruk voor hen (gespecificeerd naar bedrijfsgrootte). Daarnaast is ook de [Markteffectentoets](#) geïncorporeerd in de BET; hiermee worden de verwachte gevolgen in kaart gebracht voor de marktwerking.

De resultaten van de toets moeten worden opgenomen in de toelichting op de regelgeving. De verwachte gevolgen voor bedrijven ("bedrijfseffecten") moeten zo specifiek mogelijk (kwantitatief) worden aangegeven. Op die manier kunnen de verwachte bedrijfseffecten goed in de besluitvorming worden meegewogen en kan worden afgewogen of (in het geval van negatieve effecten) de effecten acceptabel/proportioneel zijn gelet op het doel van de regelgeving.

De vragen en een toelichting op de vragen vindt u op de [website](#) van de Bedrijfseffectentoets. U kunt hier een wachtwoord aanmaken en de toets online invullen, de (tussen)resultaten kunnen worden gedownload.

4. Regeldrukeffecten

Het belangrijkste onderdeel van de Bedrijfseffectentoets betreft het in kaart brengen van de geschatte regeldrukgevolgen voor bedrijven (stijgingen en dalingen). Naast regeldrukgevolgen voor bedrijven kunnen er bij nieuwe of wijzigende regelgeving ook regeldrukgevolgen zijn voor burgers of professionals (politie, onderwijs, zorg), en ook voor die categorieën moeten de regeldrukeffecten worden verantwoord.

Wat is 'regeldruk' precies?

Wat onder regeldruk wordt verstaan en hoe dit berekend moet worden staat uitgebreid beschreven in het [Handboek Meting Regeldruk](#). Hieronder worden de belangrijkste begrippen toegelicht.

De administratieve lasten (AL), waar ook de toezichtlasten onder vallen, en de inhoudelijke nalevingskosten (INK) vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. De kosten kunnen eenmalig of structureel (jaarlijks terugkerend) zijn.

Administratieve lasten: Administratieve lasten zijn de kosten die bedrijven en burgers moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie die door de overheid wordt verlangd.

Inhoudelijke nalevingskosten: De inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan de inhoudelijke eisen die wet- en regelgeving stellen. Voor zover de betrokken bedrijven deze kosten niet uit zichzelf al zouden maken maar dit puur doen omdat de regelgeving het van ze verlangt, worden deze kosten als regeldrukkosten gerekend.

Toezichtlasten: Toezichtlasten vormen een bijzondere categorie van administratieve lasten. Het gaat hier om informatieverplichtingen die nodig zijn in het kader van toezicht door de overheid. De kosten van de onderneming om de toezichthouder te informeren over de eigen organisatie vormen toezichtlasten/AL. Indien daarentegen de toezichthouder zelf het werk verricht, zoals het zelfstandig inzien van de registraties van bedrijven, zij dit geen toezichtlasten/AL maar 'uitvoeringskosten'.

Hoe bereken je de regeldruk?

Om de regeldruk te berekenen moet de wet- en regelgeving gescreend worden op inhoudelijke verplichtingen en informatieverplichtingen die worden ingevoerd of afgeschaft. Vervolgens wordt geschat wat de kosten zijn voor en ondernemer of burger om aan de verplichting te voldoen. Bij een inhoudelijke verplichting (bijvoorbeeld veiligheidseisen aan machines) wordt gekeken welke kosten waarschijnlijk door de doelgroep gemaakt zullen moeten worden om aan de inhoudelijke verplichting te kunnen voldoen. Als de verplichting bepaalde administratieve handelingen vereist, worden de kosten (administratieve lasten) berekend door een tijdsinschatting voor het verrichten van die handelingen te maken en dat te vermenigvuldigen met een uurtarief (zie het handboek bijlage 12 voor de geldende tarieven). Vervolgens wordt dat – in het geval van periodiek terugkerende informatieverplichtingen - vermenigvuldigd met de frequentie waarmee de handeling moet worden verricht (bijvoorbeeld 4 keer per jaar) én met het aantal bedrijven of burgers dat aan de verplichting moet voldoen, om zodoende de totale administratieve lasten van de verplichting te berekenen. De optelsom van de regeldrukkosten van de verschillende verplichtingen geeft tenslotte een totaaloverzicht van de regeldrukkosten van de betreffende wet- of regelgeving.

Bovenstaande is slechts een versimpelde weergave van de basis. Zie voor nadere informatie over de manier waarop de regeldruk berekend moet worden het [Handboek Meting Regeldruk](#).

Wie doet de berekeningen?

De dossierhouder/beleidsdirectie is in principe zelf verantwoordelijk voor de berekening en verantwoording van de regeldrukeffecten, maar het is doorgaans wenselijk om contact op te nemen met de departementale regeldrukcoördinator. De werkwijze is per departement wisselend georganiseerd.

Vaak wordt bij de doelgroep(en) praktijkinformatie ingewonnen die als input kan dienen voor de berekeningen. Regelmatig wordt ook de hulp van gespecialiseerde consultants ingeschakeld voor regeldrukberekeningen.

Belang kwantificering

De kwantificering van regeldrukeffecten is nodig om twee redenen:

- Als de effecten gekwantificeerd zijn in euro's, dan is er objectieve effectinformatie en maakt dat een afweging mogelijk of we deze regeldrukkosten acceptabel/proportioneel vinden.
- Het kabinet houdt een boekhouding bij van de dalingen en stijgingen van regeldrukkosten, om zodoende te kunnen sturen op het behalen van de kwantitatieve reductiedoelstelling die rijksbreed geldt. Van elke maatregel moet dus worden vastgesteld wat de bijdrage ervan is aan het behalen van de kwantitatieve macro-regeldrukdoelstelling. (In verband hiermee kan je ook door je departementale regeldrukcoördinator gevraagd worden om informatie aan te leveren voor het centrale beheer- en rapportagesysteem Regeldruk.)

5. Regeldrukparagraaf

Bij elk voorstel tot wet- en regelgeving (dus ook Amvb's en ministeriële regelingen) moet in de toelichting een "regeldrukparagraaf" opgenomen worden. Daarin moeten de geschatte regeldrukgevolgen voor alle doelgroepen (bedrijven, burgers en professionals) kwalitatief en kwantitatief worden verantwoord, zowel de stijgingen als de dalingen. In de kwalitatieve beschrijving van de regeldrukeffecten staat welke nieuwe handelingen bedrijven en burgers als gevolg van de betreffende regelgeving moeten uitvoeren of welke worden afgeschaft danwel vereenvoudigd. Besteed daarbij ook aandacht aan de motivering waarom verplichtingen echt nodig zijn en welke lastenarmere mogelijkheden zijn overwogen. Vervolgens worden de kwalitatieve effecten gekwantificeerd, dat wil zeggen uitgedrukt in euro's (zie hiervoor onderdeel 4 van deze handleiding). Het verdient aanbeveling inzicht te geven in de belangrijkste aannames waar de berekeningen op zijn gebaseerd. Maak onderscheid tussen administratieve lasten, toezichtslasten en inhoudelijke nalevingskosten en tussen eenmalige en structurele effecten. Saldeer reducties en stijgingen uiteindelijk tot een netto-totaaleffect.

Ook als een maatregel geen of verwaarloosbare regeldrukeffecten heeft moet dat benoemd worden en indien mogelijk worden toegelicht. Als een maatregel een uitwerking is van hogere regelgeving, en in de toelichting bij die hogere regelgeving zijn de regeldrukeffecten al in de toelichting beschreven, dan kan naar die toelichting verwezen worden. Als de uitwerking nog additionele regeldrukeffecten heeft dan moeten deze wel beschreven worden.

6. Actal-toetsing

Actal is het onafhankelijke Adviescollege toetsing regeldruk. Actal [adviseert](#) regering en parlement. Actal geeft aan op welke voorgenomen regelgeving ze advies uit wil brengen. Soms kan je hier dus mee te maken krijgen. Dit loopt doorgaans via de regeldrukcoördinator van je departement. Het is ook mogelijk zelf het initiatief te nemen voor toetsing door Actal bij maatregelen met aanzienlijke regeldrukeffecten.

Actal controleert de correctheid van de analyse van de regeldrukeffecten en de berekeningen, maar kijkt ook naar de zogenaamde “nuloptie” (geen nieuw beleid/regelgeving) en of lastenarmere mogelijkheden zijn overwogen.

7. Internetconsultatie

Bij internetconsultatie worden burgers, bedrijven en organisaties via de website www.internetconsultatie.nl geïnformeerd over beleid of wetgeving in voorbereiding en kunnen zij daar gedurende een bepaalde periode (meestal 8 weken) een reactie op geven. Internetconsultatie vindt in geval van een AMvB of wet plaats vóór de behandeling van een voorstel in de Ministerraad.

Belang en toepasselijkheid internetconsultatie

Internetconsultatie vergroot de transparantie van het wetgevingsproces, verbetert de mogelijkheden voor publieke participatie en kan een bijdrage leveren aan de kwaliteit van voorstellen. Belanghebbenden kunnen bijvoorbeeld suggesties doen waardoor de regelgeving beter aansluit op de praktijk en de ervaren en/of feitelijke regeldruk lager wordt.

Ofschoon een departement zelf bepaalt of in een specifieke situatie internetconsultatie wordt toegepast, is de kabinetslijn dat voorstellen die significante verandering brengen in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en/of instellingen, óf die grote gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk, via internet worden geconsulteerd, tenzij er een goede grond is om het niet te doen. Uitzonderingsgronden zijn bijvoorbeeld spoedwetgeving, het voorkomen van calculerend gedrag bij fiscale voorstellen of situaties waarin consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel, zoals bijvoorbeeld bij één-op-één-implementatie van EU-regelgeving.

Publicatie antwoorden IAK-vragen en Bedrijfseffectentoets

Het kabinet wil de doelgroepen ook inzicht verschaffen in de afwegingen die bij de voorbereiding van wetgeving worden gemaakt en de verwachte effecten. Daarom is het verplicht om bij internetconsultatie naast het conceptvoorstel en de toelichting ook de antwoorden op de 7 vragen van het IAK te publiceren. Dat gebeurt met behulp van het [Word-format Internetconsultatie](#). Deze informatie kan worden hergebruikt bij het indienen van voorstellen bij ambtelijke voorportalen en ministerraad (op dat aanbiedingsformulier moeten ook de antwoorden op de IAK-vragen worden ingevuld). Naast de antwoorden op de IAK-vragen moeten ook de uitkomsten van effecttoetsen zoals de BET worden gepubliceerd, indien beschikbaar.

Praktisch

Om een internetconsultatie aan te maken en te beheren gaat u naar het afgeschermd “backoffice” [beheergedeelte](#). Voor de eerste keer heeft u een wachtwoord nodig, u kunt dat aanvragen via de departementale Internetconsultatie contact persoon (ICC-er). Verdere praktische informatie over de uitvoering van een internetconsultatie vind u in het [handboek](#).

8. Toetsloket

Bij het ministerie van V&J is een digitaal portaal opgezet om de toetsing van voorgenomen regelgeving gestroomlijnd te laten verlopen. Als u uw dossier aanmeldt bij het [Toetsloket](#), zorgt het Toetsloket ervoor dat de binnen het IAK geldende [toetsen van V&J, BZK, EZ en FIN](#) worden uitgevoerd c.q. uw eigen toetsinspanning wordt doorgeleid naar en gecheckt door de deskundigen van de betreffende departementen. Het gaat om de volgende toetsen: EZ Bedrijfseffectentoets waaronder regeldruk en markteffecten, BZK-toetsen op grondrechten/regeldruk burgers en interbestuurlijk, FIN-toets over Subsidieverstrekking en V&J wetgevingstoets.

U moet eenmalig een DiGiD-OP inlogcode aanmaken om gebruik te maken van het Toetsloket. U kunt zelf aanvinken welke toetsen moeten worden uitgevoerd/gecheckt, maar toetsinstanties kunnen ook uit eigen beweging uw dossier reviseren.

Nog niet alle departementen zijn aangesloten op het Toetsloket. Ten tijde van publicatie van deze handleiding zijn de departementen EZ, SZW, VWS en V&J aangesloten. Het is de bedoeling dat de andere departementen ook gaan

volgen. Voor dossiers van de nog-niet aangesloten departementen geldt dat de diverse [Toetsinstanties](#) benaderd kunnen worden buiten het Toetsloket om.

Voor de doorlooptijd van de toetsing moet rekening worden gehouden met 4 weken.

9. Aanbiedingsformulier Ministerraad en Voorportalen

Regeldrukgevolgen

Op het [Aanbiedingsformulier](#) voor de Ministerraad, Onderraden en ambtelijke voorportalen moeten de regeldrukeffecten kwantitatief en netto worden weergegeven (stijgingen minus dalingen), in miljoenen per jaar voor een reeks van 6 jaar (naar analogie met de reeks van de budgettaire gevolgen). Er kan afgerond worden op 1 cijfer achter de komma. Ook de eenmalige kosten moeten worden meegenomen, doorgaans worden die opgeteld bij het ingangsjaar (in het geval van een structurele reductie in combinatie met eenmalige kosten worden die bedragen doorgaans in het eerste jaar gesaldeerd). Er is een tekstvak voor toelichting indien nodig. De plek voor de weergave van de regeldrukgevolgen is sectie B, dit klapt uit als op de eerste pagina bij 'gevolgen voor regeldruk' "ja" wordt aangekruist.

IAK-vragen

Naast de regeldrukgevolgen moeten op het formulier de antwoorden op de hoofdvragen van het IAK worden ingevuld. Bij het invullen van de antwoorden is het mogelijk om te verwijzen naar passages in de Memorie/Nota van toelichting, maar het verdient aanbeveling om de vragen/antwoorden ook een leesbaar en begrijpelijk samengevat verhaal te laten zijn zonder er een zoekplaatje van te maken. [Hier](#) vindt u de nadere instructie/toelichting voor het verantwoorden van de IAK-vragen op het aanbiedingsformulier.

10. Amendementen

Voorgestelde wet- en regelgeving kan in de Tweede Kamer geamendeerd worden. Amendementen kunnen gevolgen hebben voor de eerder berekende regeldrukeffecten. Hou dit in de gaten en hou de regeldrukcoördinator van het departement op de hoogte. De eerdere berekende regeldrukeffecten zijn doorgaans al verwerkt in de regeldrukboekhouding van het kabinet, en dat moet dan aangepast worden.

11. Vaste Verander Momenten (VVM)

Om het bedrijfsleven beter te kunnen laten omgaan met wijzigingen van wet- en regelgeving en de ervaren regeldruk als gevolg van deze wijzigingen te verminderen, is er het beleid van Vaste VeranderMomenten (VVM). Dit beleid houdt in:

- Er zijn twee vaste inwerkingtredingdata per jaar voor wetten en AMvB's: 1 januari en 1 juli.
- Er zijn vier vaste inwerkingtredingdata per jaar voor ministeriële regelingen: 1 jan, 1 april, 1 juli, 1 okt.
- Er geldt een minimale invoeringstermijn van twee maanden tussen publicatie en inwerkingtreding.
- Voor wetten, AMvB's en ministeriële regelingen met directe relevantie voor medeoverheden geldt een invoeringstermijn van minimaal drie maanden.
- Er zijn vier uitzonderingsgronden om af te wijken van de vaste data of de minimale invoeringstermijn:
 - Hoge private of publieke kosten van vertraging of vervroeging;
 - Spoed- of noodregelgeving;
 - Reparatierregelgeving;
 - Europese of internationale regelgeving.

Indien wordt afgeweken, moet dit inhoudelijk worden gemotiveerd in de Memorie/Nota van Toelichting op de wet-/regelgeving of in het koninklijk besluit waarmee de invoeringsdatum wordt bepaald.

Dossierhouders/beleidsdirecties zijn zelf verantwoordelijk voor de goede toepassing van VVM.