



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Regeldruk VRO-domein Stand van zaken, analyse en aanbevelingen

Samenvatting

- Deze rapportage geeft een eerste beeld van de advisering over wet- en regelgeving van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).
- In de periode juli 2024 - begin april 2025 heeft ATR 27 adviesaanvragen ontvangen waarbij de ATR-toetsing inmiddels is afgerond. 37% van de aanvragen zijn afgehandeld met een formeel advies. 55% van de adviesaanvragen zijn afgedaan met de verkorte (ambtelijke) procedure. Daarnaast is bij één voorstel (4%) een aanvullende zienswijze uitgebracht en op één voorstel (4%) is met een brief (zonder dictum) gereageerd.
- 60% van de formele adviezen is voorzien van een negatief dictum (3 of 4). De belangrijkste redenen voor een negatief advies zijn het onvoldoende duidelijk zijn van nut en noodzaak van (delen van) voorgestelde wetgeving en de complexiteit en stapeling van regelgeving. Ook de onderbouwing van de werkbaarheid behoeft vaak aanvulling alsook de (regeldruk)effectenanalyse.

Directe aanleiding voor deze rapportage is het aanbod van ATR aan de Vaste Kamercommissie VRO om een technische briefing te verzorgen op woensdag 16 april 2025.¹ Doel van de technische briefing is om de vaste Kamercommissie VRO te informeren over de aandacht die regeldruk krijgt van het ministerie van VRO en het meegeven van enkele handvatten waarmee de regeldruk kan worden beperkt en onnodige regeldruk kan worden voorkomen.

Deze rapportage bevat een korte omschrijving van de werkwijze van ATR en een cijfermatig inzicht over ATR-adviezen over voorgenomen wet- en regelgeving van VRO (hoofdstuk 2). Daarna volgt een kwalitatieve analyse met enkele voorbeelddossiers en bijbehorende aanbevelingen (hoofdstuk 3). Tot slot wordt kort verwezen naar het nieuwe mandaat van ATR (hoofdstuk 4).

1. Inleiding

De woningnood is een van de grootste uitdagingen in ons land. Het nieuw opgerichte ministerie van VRO staat aan de lat om nieuwe woningen te bouwen, efficiënter gebruik te maken van de bestaande woningvoorraad en deze te verbeteren en te verduurzamen. Het beperken van de regeldruk vormt daarbij ook een centraal thema in het regeerprogramma. Minder regeldruk moet meer mogelijkheden creëren voor woningbouw. Ook is er aandacht voor Europese regelgeving: een belangrijke en concrete doelstelling van het kabinet is om geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid te zetten en om bestaande nationale koppen waar nodig en mogelijk te heroverwegen en te schrappen. Om duidelijk te krijgen of deze doelstellingen gerealiseerd kunnen worden is nodig dat wet- en regelgeving goed onderbouwd is. Daar kijkt ATR vanuit regeldrukperspectief naar.

2. Werkwijze en cijfermatige analyse

2.1 werkwijze ATR

Sinds 1 juni 2017 beoordeelt ATR wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB) die impact hebben op de regeldruk. Dit geldt voor regelgeving van alle ministeries en, op verzoek van de

¹ Deze technische briefing is geannuleerd i.v.m. onvoldoende aanmeldingen.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Tweede Kamer, ook voor voorgenomen initiatiefwetsvoorstellen. Daarnaast adviseert ATR over ministeriële regelingen wanneer deze aanzienlijke gevolgen hebben voor de regeldruk. Deze bijdrage bevat uitsluitend de cijfers, bevindingen en resultaten op het beleidsterrein van het ministerie van VRO (en verwijzing naar dossiers in de afgelopen jaren van BZK die betrekking hadden op VRO-onderwerpen). Voor een breder overzicht en vergelijking met andere ministeries is het ATR-jaarverslag de aangewezen bron.

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen van wetgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (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?

ATR kan adviesaanvragen over nieuwe regelgeving op verschillende manieren behandelen. De eerste optie is de verkorte procedure. Deze wordt gehanteerd als:

- een wetsvoorstel of ontwerpbesluit geen gevolgen heeft voor de regeldruk,
- een ministeriële regeling geen substantiële gevolgen heeft voor de regeldruk.

De verkorte procedure biedt de mogelijkheid voor ATR om ministeries snel uitsluitel te geven. Bovendien is het met deze procedure mogelijk om de capaciteit van ATR efficiënt in te zetten.

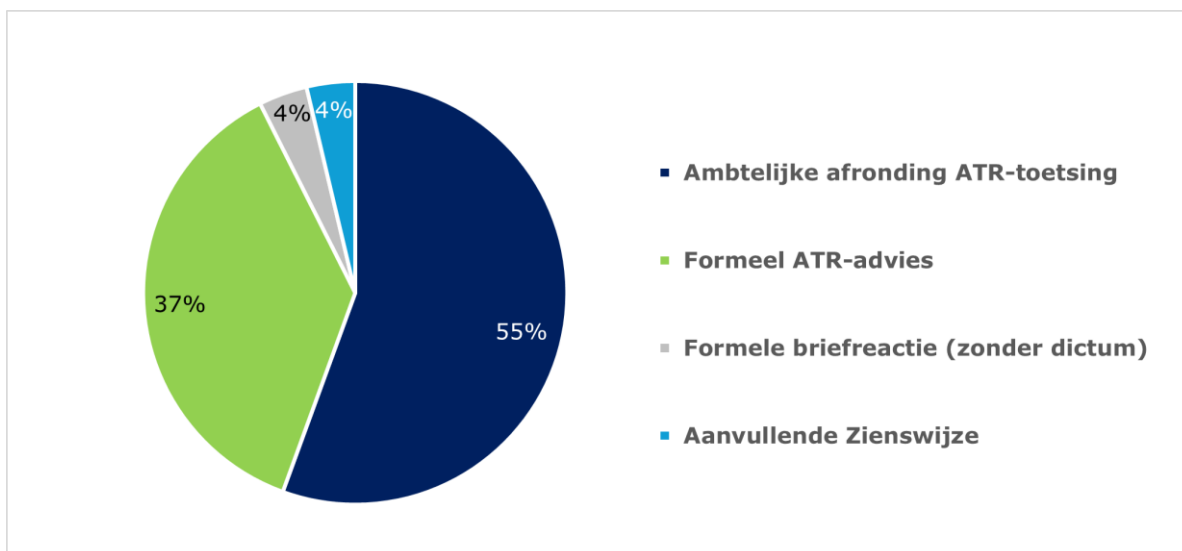
De tweede mogelijkheid is die van het formele advies. Wanneer ATR besluit een formeel advies uit te brengen, worden de bevindingen met betrekking tot de vier toetsvragen vastgelegd in een schriftelijk advies. Vooral tekortkomingen in de onderbouwing van nut en noodzaak, evenals het onvoldoende verkennen of benutten van minder belastende alternatieven, kunnen leiden tot een negatief oordeel, ook wel: dictum. Dit wordt beschouwd als een wezenlijk gebrek in het voorstel. ATR heeft vier dicta:

- Dictum 1 (indienen): ATR heeft vanuit het perspectief van regeldruk geen opmerkingen over de onderbouwing van de regelgeving.
- Dictum 2 (indienen, nadat): ATR heeft enkele niet-zwaarwegende opmerkingen, maar deze vormen geen belemmering voor indiening.
- Dictum 3 (niet indienen, tenzij): De opmerkingen van ATR zijn fundamenteel van aard, maar bij aanpassing is een goed afgewogen besluit nog mogelijk.
- Dictum 4 (niet indienen): ATR acht een goed onderbouwde besluitvorming niet meer haalbaar, waardoor indiening wordt afgeraden.

2.2 Adviesaanvragen

Sinds de oprichting van het Ministerie van het VRO zijn er tot 4 april 2025 in totaal 27 adviesaanvragen ingediend waarvan ATR over 10 een advies heeft uitgebracht. 15 aanvragen zijn ambtelijk afgedaan omdat dit voorstellen betreffen die vanuit een regeldrukperspectief als niet belangrijk mogen worden beschouwd (zij hebben geen, verwaarloosbare of beperkte regeldrukgevolgen). Figuur 1 laat de corresponderende percentages zien van de adviesaanvragen waarvoor een formeel advies is uitgebracht of ambtelijk zijn afgedaan (respectievelijk 37% en 55%). Verder is bij één voorstel een aanvullende zienswijze uitgebracht en op één voorstel is met een brief (zonder dictum) gereageerd. In de kwalitatieve analyse zal er ook waar relevant teruggekeken worden naar ATR adviezen van vóór de oprichting van het ministerie van VRO.

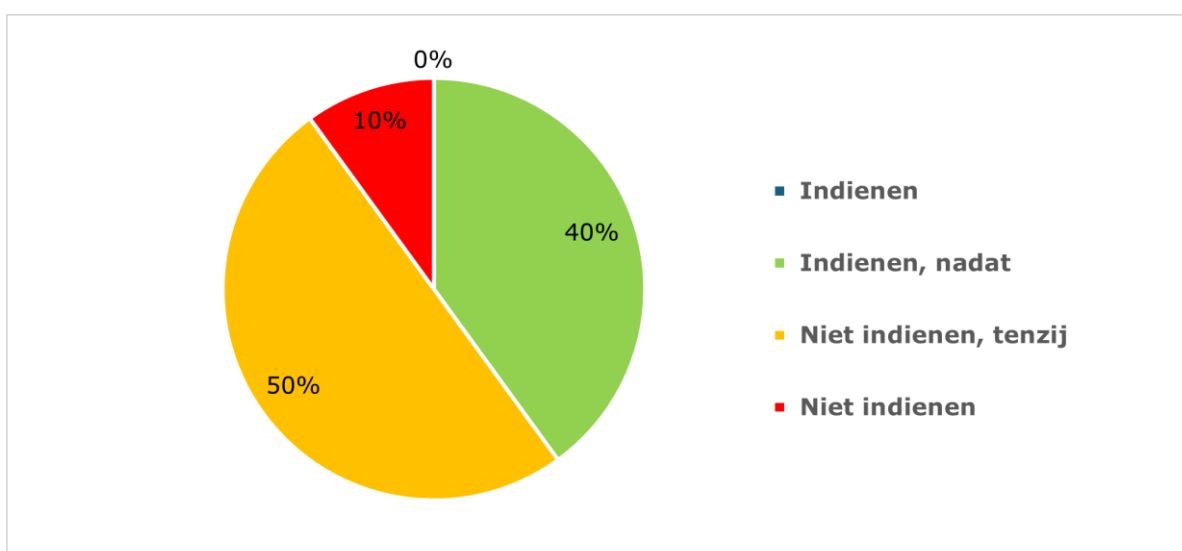
Figuur 1. Wijze van afdoening van adviesaanvragen (n=27)



2.3. Dicta en adviespunten

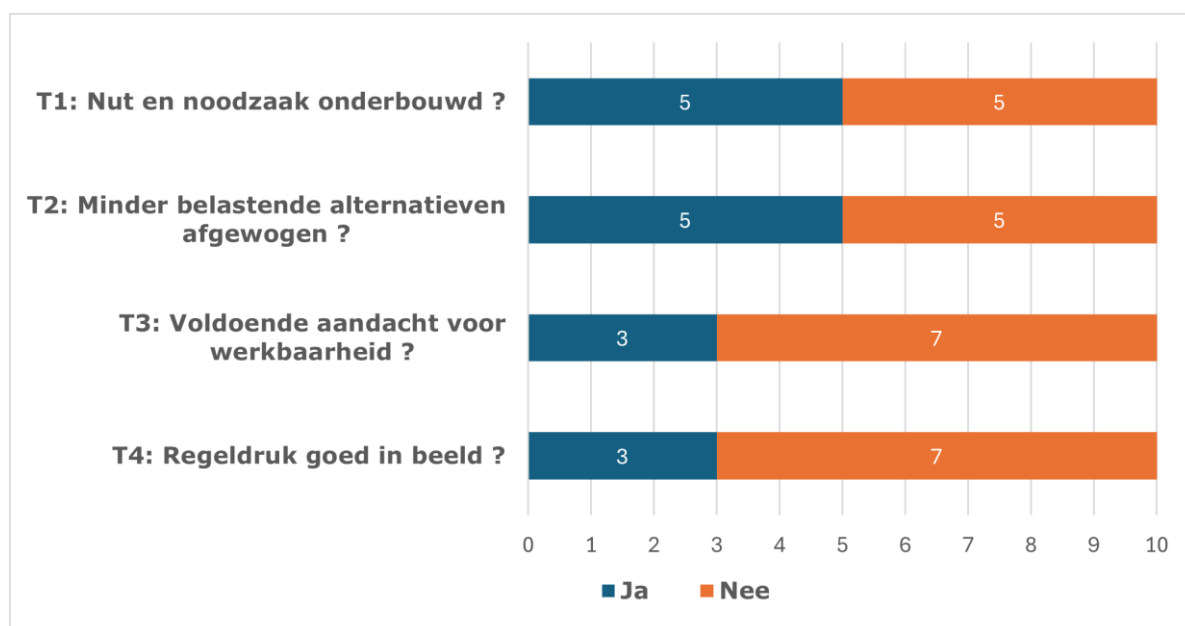
Van de 10 uitgebrachte adviezen heeft 60% een negatief dictum (5 adviezen met dictum 3 en 1 met dictum 4). Dit is een boven gemiddeld hoog percentage in vergelijking met andere ministeries. De vier adviezen met een positief dictum (2) ken in alle gevallen wel adviespunten. Deze aandachtspunten waren van dien aard dat aanpassing van het voorstel (of de toelichting daarbij) wel gewenst was, maar niet der mate zwaarwegend dat dit een negatief dictum rechtvaardigde. Het ging hierbij bijvoorbeeld om kleine tekortkomingen in de regeldrukanalyse, of aanvulling van de toelichting over de betrokkenheid van belanghebbenden bij voorgenomen regelgeving.

Figuur 2. Verhouding uitgebrachte dicta (n=10)



Een blik op de uitgebrachte adviespunten laat zien dat bij de helft van de adviezen ATR aandachtspunten ziet bij de onderbouwing van nut en noodzaak van de voorgenomen regelgeving. Eveneens bij 50% van de uitgebrachte adviezen gaf het college te kennen dat alternatieven onvoldoende zijn afgewogen of had het college een specifieke suggestie die nog overwogen moest worden. Bij 70% van adviezen ziet het college aanleiding voor opmerkingen over de regeldrukanalyse en de aandacht voor de werkbaarheid van de regelgeving voor de partijen die de (wijzigende) verlichtingen moeten naleven.

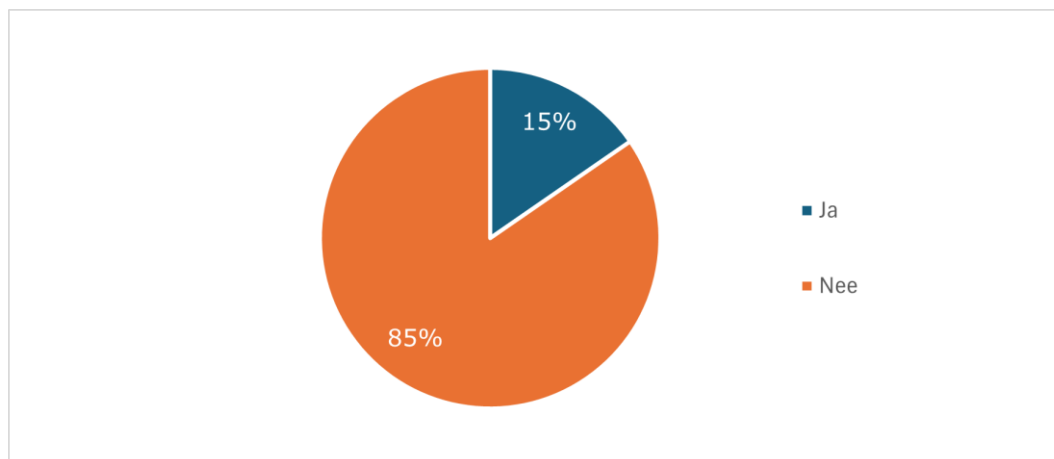
Figuur 3. Aandachtspunten m.b.t. de toetsvragen (n=10)



2.4 Voorfase

Voordat ministeries een formele adviesaanvraag indienen hebben zij de mogelijkheid om een informeel pre-advies aan te vragen (de zogenaamde 'voorfase'). De geïdentificeerde aandachtspunten in de voorfase kan het ministerie meenemen om deze te voorkomen wanneer ze de officiële aanvraag doen. Van de 27 adviesaanvragen heeft het Ministerie van VRO 4 keer contact gezocht in de voorfase (zie figuur 4). Een van de doelen bij de nieuwe Instellingswet over ATR is dat ATR structureel vroegtijdig wordt betrokken in de voorbereiding van o.a. wet- en regelgeving. Ook voor het ministerie van VRO biedt dit mogelijk kansen om vroegtijdiger rekening te houden met aandachtspunten vanuit o.a. regeldrukperspectief. Door deze aandachtspunten vroegtijdig te betrekken kan de consultatieversie van deze regelgeving (die ATR formeel toetst en van advies voorziet) vollediger zijn. Mogelijk draagt dit in de toekomst ook bij aan meer positieve adviezen van ATR over voorgenomen VRO-regelgeving.

Figuur 4. ATR geconsulteerd in de voorfase voor de definitieve adviesaanvraag (n=27)



3. Analyse en aanbevelingen ATR-adviezen regelgeving van VRO

3.1 Analyse voorgenomen (nieuwe) wet- en regelgeving VRO

Een analyse van de adviezen die ATR in de afgelopen jaren aan VRO (en BZK) heeft uitgebracht, leidt tot de volgende bevindingen. De onderbouwing (motivering) van voorstellen op VRO-terrein schiet op verschillende onderdelen tekort. Besluitvorming vindt in deze gevallen plaats zonder voldoende onderbouwing van de *proportionaliteit* van de voorgenomen regelgeving. De belangrijkste tekortkomingen in de onderbouwing van de voorgenomen regelgeving zijn:

- (1) Onduidelijkheid in de beschrijving van het op te lossen probleem. Er is daarbij geen of onvoldoende zicht op de aard, omvang, frequentie en/of bij welke doelgroep problemen zich voordoen. Daarbij vraagt het college speciale aandacht voor de incidenten- en veiligheidsreflex in regelgeving (in het verleden ook aangeduid als de 'risico-regelreflex').
- (2) Tekortkomingen in de onderbouwing van de effectiviteit c.q. mate van doelbereik van voorgenomen regelgeving (alsook mogelijke tegengestelde effecten).
- (3) Stapeling van regelgeving en daarmee het ontstaan van te complexe wetgevingsstelsels.
- (4) Onvoldoende kenbaarheid/werkbaarheid van regelgeving. Daardoor sluit voorgenomen regelgeving niet of onvoldoende aan op de leefwereld van (mkb)bedrijven en burgers. Er is daarmee onvoldoende aandacht in de onderbouwing van regelgeving voor de werkbaarheid van de nieuwe regels voor bedrijven en de mate waarin bij de regels rekening is gehouden met het doenvermogen van burgers.
- (5) Tekortkomingen in of ontbreken aan een integrale effectenanalyse.

Deze tekortkomingen worden hieronder toegelicht aan de hand van enkele voorbeelden uit ATR adviezen (zie de bijlage voor de link naar de genoemde adviezen).

1. Onderbouwing probleemanalyse

- a. Het ontbreekt in de onderbouwing van voorgenomen regelgeving regelmatig aan een beschrijving van wat precies het probleem is en bij welke doelgroep dit probleem voorkomt.

Voorbeeld dossier: Wet hervorming van de huurtoeslag (invoering genormeerde huren)

Een aandachtspunt bij dit dossier was o.a. de gebrekkige probleemanalyse van de invoering van genormeerde huren voor de betaalbaarheid voor huurders. De precieze gevolgen van deze maatregel voor individuele huurders verschillen naar gelang hun specifieke situatie. Grosso modo kunnen drie groepen huurders worden onderscheiden: 1. Huurders die al huurtoeslag ontvangen en een feitelijke huur betalen die lager is dan de voorgestelde genormeerde huur. 2. Huurders die op dit moment huurtoeslag ontvangen en een feitelijke huur betalen die hoger is dan de genormeerde huur. 3. Huurders die in de nieuwe situatie toegang tot huurtoeslag krijgen. Het college constateerde bij dit voorstel dat de toelichting geen analyse bevatte over de aard en omvang van de huidige knelpunten in betaalbaarheid bij deze verschillende genoemde groepen huurders.

Voorbeeld dossier: Wet goed verhuurderschap: ATR constateerde bij dit voorstel dat niet duidelijk was wat precies onder 'malafide verhuur' verstaan moet worden en wanneer hiervan concreet sprake is. De toelichting benoemde wel diverse aspecten van malafide verhuur, zoals problemen inzake intimidatie en discriminatie van huurders en de problematiek van slecht onderhoud en excessieve huurprijzen. Ook benoemde het wetsvoorstel de problematiek bij verhuur aan arbeidsmigranten. De toelichting gaf echter niet aan in welke mate er bij welke categorie of groep verhuurders c.q. bemiddelaars welk probleem bestaat. Het college wees daarbij op de grote diversiteit aan 'verhuurders' en 'verhuurbemiddelaars' en op het verschil tussen verhuur in de vrije (geliberaliseerde) sector en de sociale (gereguleerde) sector. Meer inzicht in de mate waarin welke problemen zich voordoen bij welke verhuurders en verhuurbemiddelaars was nodig om te kunnen beoordelen of de voorgestelde maatregelen aangrepen op alle facetten van de geconstateerde problemen en of ze proportioneel zijn.

Voorbeeld dossier Verzamelbesluit Bbl 2025: Uit evaluaties van de Gezondheidsraad en Royal Haskoning blijkt dat de huidige regelgeving inzake PUR-schuim ontoereikend is om gezondheidsrisico's voor bewoners te voorkomen. De nieuwe eisen in het voorgestelde verzamelbesluit Bbl richten zich op ventilatie, vochtbeheersing en proceskwaliteit. Ze betreffen het ter plekke maken en aanbrengen van PUR-schuim in woningen. Hetzelfde geldt voor de verplichting tot informatieverstrekking aan gemeenten. Dit versterkt het toezicht en maakt handhaving effectiever. Dat is in lijn met aanbevelingen uit het rapport van Cebeon (2024). Het college merkte in haar advies bij dit voorstel op dat de toelichting geen informatie bevat over de omvang van het maatschappelijke probleem en het doelbereik van de maatregel.

- b. Ook is vaak niet duidelijk of het om een incidenteel of structureel probleem gaat. Hierbij vormt de risicoregelflex een risico.

Voorbeeld dossier: Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving i.v.m. eis doorvalbeveiliging. Volgens de toelichting bij het dossier komen jaarlijks ongeveer 200 mensen door een val uit een raam op de spoedeisende hulp. Het voorstel schreef het aanbrengen van een extra, horizontale stang op of tussen het kozijn voor bij bestaande huurwoningen waarvan de kozijnen of het glas volledig worden vervangen. O.a. het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) signaleerde dat er sprake was van een risico-regelflex na één dodelijk ongeval. Het college constateerde in zijn advies dat de toelichting hier niet specifiek op ingaat. De toelichting bevat geen nadere toelichting op de aard, omvang en oorzaken van de problematiek inzake de diverse valincidenten en in hoeverre de gekozen oplossing van een doorvalbeveiliging voor huurwoningen bij verbouw van kozijnen/glas aangrijpt op de oorzaken van die incidenten. Daarmee was het onder andere niet goed mogelijk om de proportionaliteit van de maatregel te beoordelen.

Voorbeeld dossier: Wijziging Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing instemmings- en initiatiefrecht van huurders in geval van energiebesparende of energieleverende voorzieningen. Het wetsvoorstel bevat een uitbreiding van het instemmingsrecht om het voor verhuurders eenvoudiger te maken om complexgewijze renovaties, waaronder verduurzamingsmaatregelen, te realiseren. Dit moet bijdragen aan de versnelde verduurzaming van de huursector. Het wetsvoorstel beschrijft voor het instemmingsrecht op globale wijze een aantal knelpunten in de huidige praktijk. Het college constateerde dat in de onderbouwing van nut en noodzaak van uitbreiding van het instemmingsrecht een aantal elementen ontbreekt. Zo bevatte de toelichting geen duiding van de mate waarin de beschreven knelpunten voorkomen.

2. Onderbouwing effectiviteit

De VRO-dossiers waarover ATR met een dictum 3 en 4 heeft geadviseerd, hebben maatschappelijk belangrijke doelen (waaronder het toegankelijker en duurzamer maken van de woningmarkt). ATR constateert dat er regelmatig tekortkomingen zijn in de onderbouwing van de effectiviteit (mate van doelbereik van deze maatschappelijke doelen).

Voorbeeld dossier: Wet betaalbare huur: Deze wet brengt middenhuurwoningen onder de huurregulering (WWS). De huurprijs van deze woningen wordt hiermee wettelijk gemaximeerd. Het college merkte in zijn advies op dat deze maatregel twee tegengestelde effecten heeft. Het eerste effect is dat het aantal gereguleerde huurwoningen toeneemt, ook in het middensegment. Dit leidt tot meer en beter betaalbare huurwoningen. Daar staat tegenover dat de huurprijsregulering investeerders en verhuurders ontmoedigt om woningen voor het middensegment te bouwen of voor verhuur aan te bieden. Op langere termijn komen minder van dergelijke woningen beschikbaar. Voor een oordeel over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is het van belang om te weten in welke mate deze (ongewenste en onbedoelde) effecten optreden. De toelichting bij het voorstel bood hier op het moment van toetsing geen inzicht in.

3. Stapeling en complexiteit

Stapeling en complexiteit van regelgeving, gelaagdheid van beleid en regelgeving (Europees, nationaal, regionaal en lokaal) en frequent, opeenvolgende wijzigingen kunnen de werkbaarheid en uitvoerbaarheid belemmeren.

a. Stapeling en complexiteit

Voorbeeld: huurmarktregulering. De afgelopen jaren is de regelgeving met betrekking tot de huurmarkt fors uitgebreid. Dit zorgt op zichzelf al voor extra regeldruk. Maar ook de frequentie van de wijzigingen vormt een belasting voor degenen voor wie de regelgeving is bedoeld. De verhuursector heeft vooral te maken met een stapeling van nieuwe regels die zich richten op (een aspect van) het middenhuursegment. Dit kan leiden tot een lager aanbod van huurwoningen door verkoop van huurwoningen en het teruglopen van de bouwproductie. Zo was vaak niet duidelijk wat de effecten zijn van de opkoopbescherming, de maximering van de jaarlijkse huurprijsstijging, de verhoging van de overdrachtsbelasting en de aanpassing van box 3. Ook kunnen de verschillende maatregelen en de snelle stapeling daarvan leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid bij verhuurders én huurders. De werkbaarheid van de regels wordt verder bemoeilijkt door onder andere verschillende ingangs- en overgangstermijnen. Het college acht het raadzaam om voorlopig niet met nieuwe regelgeving te komen en om eerst te bezien welke gevolgen de recente regelgeving heeft voor het aanbod en de prijzen op de huurmarkt. Dit kan op relatief korte termijn al door middel van een zgn. invoeringstoets. Een dergelijke toets beziet of de betreffende regelgeving daadwerkelijk werkt zoals was beoogd, en of de regelgeving geen substantiële onbedoelde effecten heeft.

Voorbeeld dossier: Wet hervorming huurtoeslag (invoering genormeerde huren). Het college constateerde dat het voorstel niet ingaat op de gevolgen van de invoering van genormeerde huren voor de begrijpelijkheid en 'doenbaarheid' voor burgers. Het college acht het van belang om maatregelen te nemen die deze begrijpelijkheid en doenbaarheid borgen en om de effectiviteit van deze maatregelen te toetsen bij de huurders die het betreft.

b. Gelaagdheid van beleid en regelgeving (Europees, nationaal, regionaal en lokaal)

Voorbeeld dossier: regelgeving ter verduurzaming van de gebouwde omgeving. Regelgeving inzake verduurzaming is de afgelopen jaren sterk uitgebreid. Deze uitbreiding heeft onder meer geleid tot een zekere gelaagdheid van regelingen. Zo zijn er veel verschillende subsidieregelingen, die allemaal beogen om bepaalde duurzaamheidsambities (bijv. CO2-reductie) te behalen. Op nationaal, provinciaal, regionaal, gemeentelijk en soms ook op Europees niveau zijn er veel verschillende subsidieregelingen die zijn gericht op verduurzaming van de bebouwde omgeving. Deze financiële regelingen en mogelijkheden kennen verschillende eisen en aanvraagprocedures. Het naast elkaar bestaan van verschillende financiële voorzieningen en subsidieregelingen maakt het voor burgers en bedrijven lastig om goed inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden voor financiële tegemoetkoming bij verduurzamingsmaatregelen. Dit leidt tot (ervaren) regeldruk en mogelijk zelfs tot onderbenutting van de bestaande stimuleringsmaatregelen. Beter overzicht in deze regelingen, integratie van deze regelingen, of integratie van de aanvraagmodule(s) voor burgers kan volgens ATR bijdragen aan lastenbeperking en verbetering van werkbaarheid van de regelingen. Dit kan uiteindelijk bijdragen aan het verhogen van de mate van doelbereik van deze (subsidie)regelingen. Daarbij constateert ATR dat er in duurzaamheidswetgeving vaak een integraal perspectief ontbreekt op regeldruklasten (en de werkbaarheid en uitvoerbaarheid daarvan). De aanpak van de regeldruk voor burgers besteedt vooral aandacht aan de regeldrukgevolgen van individuele maatregelen. Niet duidelijk is hoe goed burgers kunnen omgaan met de stapeling van maatregelen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om maatregelen om het energieverbruik van bestaande huizen fors te verminderen, maatregelen om het reisgedrag te verduurzamen, maatregelen om de (binnenhuis)luchtkwaliteit te verbeteren en geluidshinder te beperken, en maatregelen om bepaalde (voedings)producten duurder te maken (via bijvoorbeeld een verduurzamingsheffing).

c. Frequentie wijzigingen

Voorbeeld dossier: Wijziging Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH): Het college uitte in dit advies zijn zorgen over de snel opeenvolgende wijzigingen van de SVOH in de afgelopen jaren. Bij elke wijziging dienen partijen opnieuw kennis te nemen van de (veranderde) spelregels. Onzekerheid over (nieuwe c.q. gewijzigde) subsidievoorwaarden brengt het risico op hoge kennisnamekosten, een verminderde werkbaarheid en een beperking van het doelbereik met zich mee. Het college geeft daarom ter overweging mee om de komende jaren terughoudend te zijn met nieuwe wijzigingen.

4. Kenbaarheid en werkbaarheid

Het college constateert in zijn advisering dat wetgeving soms onvoldoende kenbaar is en/of onvoldoende aansluit op de leefwereld van (mkb)bedrijven en burgers. Daarmee is er onvoldoende aandacht in de onderbouwing van regelgeving voor werkbaarheid voor bedrijven en doenvermogen van burgers.

Voorbeeld dossier Wijziging Omgevingsregeling i.v.m. aanwijzing geactualiseerde NEN-normen: Het college heeft in reactie op dit voorstel (als ook in eerdere adviezen) aandacht gevraagd voor de openbaarheid (en kosteloze beschikbaarheid) van aangewezen normdocumenten. Voor de bouwregelgeving is de afgelopen jaren vastgehouden aan het standpunt dat deze normen

in beginsel niet openbaar en kosteloos toegankelijk worden gemaakt. Het college stelt daarbij ook vast dat (ook) tijdens de consultatiefase de voorgestelde wijzigingen niet goed kunnen worden beoordeeld, omdat de inhoud van de wijzigende normen niet (openbaar) beschikbaar is. Dat bemoeilijkt de ATR-toetsing en -advisering, en is evengoed voor andere partijen een belemmering om kennis te nemen van wijzigende regels en bepalingen.

Voorbeeld dossier Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving i.v.m. aanscherping eisen milieu prestatie gebouwen (MPG): Door bouwpartijen is in de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor de groeiende complexiteit van het ontwerp- en bouwproces door de scherpere milieuprestatie-eis, mede door de relatie met de energieprestatie van gebouwen (BENG). Partijen vragen om ondersteuning voor een goede voorbereiding en kennisontwikkeling in de praktijk. De toelichting bij dit dossier ging niet in op hoe in deze ondersteuning zal worden voorzien. Het college merkte verder op dat met de aanscherpingen van de MPG-eis de bouwwereld met relatief (nog) onbekende materialen zal gaan ontwerpen en bouwen. Ook zal een zorgvuldige afstemming plaats moet vinden tussen de maatregelen in de BENG-berekening (eisen inzake energieprestatie van nieuwbouw) en de effecten op de MPG-score. Deze twee eisen werken namelijk als communicerende vaten. Naar verwachting zal hierdoor de adviescapaciteit in de markt onder druk komen te staan. Het college constateert dat de toelichting niet ingaat op de gesignaleerde knelpunten.

5. Integrale effectenanalyse

ATR constateert dat bij diverse voorstellen een integrale analyse ontbreekt van de effecten van regelgeving in het ruimtelijk domein en het domein van de volkshuisvesting. Dit betekent dat geen goed zicht bestaat op de regeldrukgevolgen (en mogelijke andere maatschappelijke gevolgen) van de betreffende voorstellen. Daarmee ontbreekt de basis voor goed onderbouwde en afgewogen besluitvorming (o.a. over de gevolgen voor de bouwopgave).

Voorbeeld dossier Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving i.v.m. aanscherping eisen milieu prestatie gebouwen (MPG). Het college constateerde in dit dossier dat in de toelichting een kostenschattting ontbreekt van (lang)lopende projecten die eventueel aangepast moeten worden na inwerkingtreding van de scherpere eisen. Het college constateerde aanvullend dat uit de uitgevoerde regeldrukanalyse volgt dat de beraamde bouwkosten (vooral in de eerste jaren) fors toenemen. Er wordt volgens de toelichting van uit gegaan dat de markt deze incidentele kosten op kan vangen. Het college constateert dat deze aanname verder niet inhoudelijk nader gemotiveerd c.q. onderbouwd is. Gezien de toch forse toename van de bouwkosten rijst daarbij de vraag hoe deze zich verhoudt tot de impact op de bouwopgave en -kosten. Het is volgens het college daarom relevant om specifiek(er) (kwantitatief) te duiden hoe de kostenstijging door voorliggend besluit zich verhoudt tot de toch al forse toename van de bouwkosten in de afgelopen jaren. Naar aanleiding van het ATR-advies heeft het ministerie van BZK extern onderzoek laten doen naar deze aanpassingskosten. Uit dit onderzoek naar aanleiding van het ATR-advies volgt dat aanpassingen optreden bij in totaal 50.000 tot 60.000 woningen en dat het gaat om regeldrukkosten die uitkomen tussen de 75 miljoen en 120 miljoen.² Het ATR-adviespunt betrof dus een substantiële tekortkoming in de initiële regeldrukanalyse bij dit dossier. Deze tekortkoming is naar aanleiding van het ATR-advies opgelost. De verbeterde regeldrukanalyse draagt bij aan onderbouwde besluitvorming over het voorstel, omdat de impact beter in beeld is. Ook komt in onderzoek naar boven dat de aanscherping van de MPG-eis een minder grote impact heeft op de bouwkosten dan marktontwikkelingen uit het verleden, maar het effect is wel cumulatief: het komt bovenop de kostenstijging als gevolg van andere ontwikkelingen. Er is niet altijd de mogelijkheid om huizenprijzen nog verder te verhogen. Sommige respondenten vrezen daarom dat een extra bouwkostenstijging van 5% een aanzienlijke impact kan hebben en zelfs leiden tot het stopzetten van een project. Op microniveau

² Zie [Aanvullend onderzoek effecten aanscherping MPG-eis | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

kan dus wel degelijk sprake zijn van betekenisvolle effecten. Het dossier en de opvolging van het ATR-advies maken duidelijk dat het bij integrale effectenanalyse kan gaan om substantiële bedragen.

Voorbeeld dossier Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) woonfuncties zorggeschikt en nultreden. Het voorstel introduceert landelijke minimumeisen voor zorggeschikte en nultredenwoningen, zodat ouderen langer zelfstandig kunnen wonen en gemeenten hier beter op kunnen sturen. De eisen voor zorggeschikte woningen hebben o.a. betrekking op de afmetingen van de verschillende ruimtes, doorgangen en liften. De eisen voor de nultredenwoningen zien op de toegankelijkheid van ruimtes zonder drempels of trappen en op de aanwezigheid van een lift in een woongebouw. Het college constateert in het advies dat de gevolgen van het voorstel op de woningmarkt niet goed in beeld zijn gebracht. Niet duidelijk is welke mogelijk minder belastende alternatieven zijn onderzocht en waarom daar niet voor is gekozen. De regeldrukgevolgen (inhoudelijke nalevingskosten) zijn in absolute zin zeer substantieel. Zij zullen kostprijsverhogend werken, wat de bouwopgave in Nederland niet dichterbij brengt. Bovendien kan niet goed worden vastgesteld of en in hoeverre alle regeldrukkosten nodig zijn, omdat niet duidelijk is welke mogelijk minder belastende alternatieven beschikbaar zijn.

Deze voorbeelden laten zien dat gezien de doelstelling van het kabinet om veel woningen te bouwen, een integrale analyse van de effecten van voorgenomen regelgeving op de bouwopgave van belang is.

Aanbevelingen:

- (1) Benader ATR voor hulp in een vroege fase van het wetgevingsproces (beleidsvisies). Dit kan ook bij initiatiefwetgeving.
- (2) Grijp bij incidenten niet automatisch naar nieuwe of wijzigende regelgeving als oplossing.
- (3) Ga bij nieuw wetgeving na of deze voldoende rekening houdt met de leef- en werkwereeld van burgers, professionals en bedrijven. (MKB- en doenvermogenstoets)
- (4) Kijk kritisch of een kwalitatieve en kwantitatieve effectenanalyse is gemaakt, inclusief analyse van de regeldruk en de gevolgen voor de woningbouw.

4. Nieuw mandaat ATR

ATR krijgt met de Instellingswet Adviescollege toetsing Regeldruk een permanente status en wordt structureel verankerd als onafhankelijk orgaan.³ Ook krijgt ATR meer bevoegdheden:

- De ATR kan tijdens de totstandkoming van nieuwe Europese regelgeving adviseren over het voorkomen van onnodige regeldruk. Dit is van belang omdat een groot deel van de regeldruk voortkomt uit Europese wetgeving. Ook kan ATR gaan kijken of er voldoende aandacht in de BNC-fiches is voor werkbaarheid en voor uitvoering, toezicht en handhaving.
- ATR kan adviseren over beleidsregels van uitvoerende en toezichthoudende organisaties.
- ATR krijgt een rol bij het toetsen van de juistheid en volledigheid van de regeldrukeffecten bij evaluaties.
- ATR kan adviseren over de regeldruk die ontstaat doordat wetgeving complex is en wettelijke verplichtingen zich opstapelen.
- Ministeries kunnen ATR om advies vragen over hun voorgenomen beleid (beleidsvisies), zodat de gevolgen van regeldruk al in een vroeg stadium worden ingeschat.
- De Tweede en Eerste Kamer kunnen de ATR om advies vragen over alle wetsvoorstellen.

³ [Regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk \(Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk\) - Regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk \(Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Bijlage: Overzicht ATR adviezen op VRO-terrein

Openbare ATR-adviezen uitgebracht aan de minister van VRO in de periode juli 2024-2025:

Advies over **Wijziging Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing instemmings- en initiatiefrecht van huurders in geval van energiebesparende of energieleverende voorzieningen** (25 juli 2024):

<https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/adviezen/2024/07/25/atr-advies-wijziging-boek-7-van-het-burgerlijk-wetboek-i.v.m.-aanpassing-instemmings--en-initiatiefrecht-van-huurders-in-geval-van-energiebesparende-of-energieleverende-voorzieningen>

Advies over **Wijziging Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH)** (8 augustus 2024):

<https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/adviezen/2024/08/08/atr-advies-wijziging-subsidieregeling-verduurzaming-en-onderhoud-huurwoningen-svoh>

Advies over **Wijziging Subsidieregeling Verduurzaming voor Verenigingen van Eigenaars (SVVE)** (20 september 2024): <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/adviezen/2024/09/20/wijziging-subsidieregeling-verduurzaming-voor-verenigingen-van-eigenaars-svve>

Advies over **Verzamelbesluit Besluit bouwwerken leefomgeving 2025** (30 januari 2025): <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/adviezen/2025/01/30/atr-advies-verzamelbesluit-bbl-2025>

Advies over **Wijziging Omgevingsregeling i.v.m. aanwijzing geactualiseerde NEN-normen** (31 januari 2025):

<https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/adviezen/2025/01/31/atr-advies-wijziging-omgevingsregeling-i.v.m.-aanwijzing-geactualiseerde-nen-normen>

Advies over **Subsidieregeling isolatie en ventilatie gebouwen, woonboten en woonwagens provincie Groningen en de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo** (6 februari 2025): <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/adviezen/2025/02/06/atr-advies-subsidieregeling-isolatie-groningen>

Advies over **Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving woonfuncties zorggeschikt en nultreden** (4 april 2025)

<https://www.adviescollegeregeldruk.nl/actueel/nieuws/2025/04/10/strikte-bouweisen-zorggeschikte-woningen-kunnen-woningbouw-vertragen>

Selectie van ATR-adviezen uitgebracht aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in de periode 2021-2024:

Advies over **Wet goed verhuurderschap** (30 augustus 2021)

<https://www.adviescollegeregeldruk.nl/actueel/nieuws/2021/08/31/wet-goed-verhuurderschap>

Advies over **Wet hervorming huurtoeslag** (28 juli 2022)

<https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/adviezen/2022/07/28/atr-advies-wet-hervorming-van-de-huurtoeslag>

Advies over **Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving i.v.m. eis doorvalbeveiliging** (26 januari 2023):

<https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/adviezen/2023/01/26/atr-advies-wijziging-besluit-bouwwerken-leefomgeving-i.v.m.-landelijke-uniformering-van-de-energie--en-milieuprestatie-bij-nieuwbouw-het-verbeteren-van-de-veiligheid-en-gezondheid-in-gebouwen-en-enkele-andere-wijzigingen>

Advies over **Wet betaalbare huur** (29 maart 2023):

<https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/adviezen/2023/03/29/atr-advies-wetsvoorstel-betalbare-huur>

Advies over **Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving i.v.m. aanscherping eisen milieu prestatie gebouwen** (MPG) (22 februari 2024):

<https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/adviezen/2024/02/22/atr-advies-aangescherpte-milieueis-gebouwen>