Werkprogramma 2027

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer over de regeldrukeffecten van voorgenomen regelgeving. Deze ex-ante toetsing vormt de kern van de werkzaamheden van ATR. Daarnaast adviseert het college over de BNC-fiches waarmee het kabinet het parlement informeert over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Centrale vraag in deze advisering is of de regeldrukgevolgen van deze voorstellen voor de specifiek Nederlandse situatie goed in beeld zijn gebracht, zodat regering en parlement een goed onderbouwde afweging over die voorstellen kunnen maken. Verder heeft ATR een meldpunt ingericht, waar (vertegenwoordigingen van) burgers, bedrijven en professionals verplichtingen kunnen melden die in hun ogen onnodig belastend zijn. Ten slotte heeft de Tweede Kamer bij motie aan ATR verzocht om jaarlijks een Staat van de regeldruk op te stellen.

Net als in vorige jaren zal ATR bovengenoemde werkzaamheden ook in 2027 uitvoeren. Naar de aard van de werkzaamheden is nog niet goed voorspelbaar welke onderwerpen daarbij aan de orde zullen komen. Wel kunnen enkele bevindingen op elk van de deelterreinen van het werk worden benoemd. Verder schetst dit werkprogramma enkele bijzondere activiteiten die ATR voornemens is om in 2027 uit te voeren.

Advisering over voorgenomen wetgeving

De belangrijkste taak van ATR is het adviseren over de regeldrukgevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving. Centraal daarbij staat de vraag of de regeldrukgevolgen van een voorstel niet onnodig belastend zijn. Bij het uitvoeren van deze taak hanteert ATR een toetskader dat nauw verwant is aan het Beleidskompas. Dit toetskader bevat de volgende vier vragen:[1]

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 krijgt gemiddeld per jaar zo'n 500-600 adviesaanvragen. Hiervan worden gemiddeld ruim 100 behandeld met een formeel advies. Het gaat daarbij om voorgenomen regelgeving met substantiële regeldrukgevolgen en/of om voorgenomen regelgeving die mogelijk onnodig belastend is. De overige aanvragen betreffen (vanuit regeldrukperspectief bezien) kleinere voorstellen. Deze komen in de verkorte procedure. In deze procedure geeft het college aan het stafbureau mandaat om de aanvraag op ambtelijk niveau te behandelen.

Elk formeel advies krijgt een dictum.[2] Dit is een samenvattend oordeel, waarmee het college aangeeft of de kwaliteit van de onderbouwing van het betreffende voorstel vanuit regeldrukperspectief volstaat. De dicta zijn:

1. Indienen / vaststellen.
2. Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.
3. Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.
4. Niet indienen / vaststellen.

[1] Voor een toelichting op de vragen, zie bijlage 1.
[2] Voor de criteria die bij elk dictum horen, zie bijlage 3 bij dit Werkprogramma.

Adviezen met dictum 1 of 2 zijn positieve adviezen. Adviezen met dictum 3 of 4 zijn negatieve adviezen. In de afgelopen jaren schommelden de percentages positieve adviezen rond de 55%. De overige 45% zijn negatief. Dat betekent dat de onderbouwing van deze voorgenomen regelgeving vanuit regeldrukperspectief onvoldoende is voor goed afgewogen besluitvorming. Het college acht dit percentage veel te hoog. Om de kwaliteit van de wetgevingsdossiers (vanuit regeldrukperspectief) te verhogen kunnen ministeries ATR op ambtelijk niveau benaderen om beelden over de voorgenomen regelgeving uit te wisselen. Op grond van de ambtelijke bevindingen kunnen ministeries al verbeteringen aanbrengen in de onderbouwing van hun voorstellen.

Monitoring opvolging adviezen

Naar aanleiding van de evaluatie in 2020 monitort ATR of en in hoeverre ministeries opvolging geven aan onze adviezen. Het beeld is dat ruwweg 50% van de adviespunten wordt opgevolgd en dat 25% met redenen omkleed niet wordt overgenomen.[3] Van de overige 25% is niet goed vast te stellen wat het ministerie met onze adviespunten heeft gedaan, omdat de toelichting bij het voorstel daar niet duidelijk over is. ATR rapporteert over de uitkomsten van de monitoring in het Jaarverslag. Het gebruikt de uitkomsten in periodieke gesprekken met de ministeries en met het parlement over de kwaliteit van de onderbouwing van voorgenomen regelgeving en over hoe de opvolging van onze adviezen beter kan en zo onnodige regeldruk kan worden voorkomen.

Advisering voorstellen Europese Commissie in het kader van de BNC-procedure

Veel wetgeving in Nederland heeft een internationale oorsprong (EU, VN, WTO, et cetra). Dit betreft met name regelgeving vanuit de EU. Het kabinet moet binnen een periode van 6 weken het parlement informeren over zijn appreciatie van een voorstel van de Europese Commissie. Het doet dit in de vorm van de zgn. BNC-fiches.[4] Die appreciatie moet onder meer aangeven welke gevolgen de Europese voorstellen hebben voor de Nederlandse samenleving. Conform de Instellingswet beoordeelt ATR of een voorstel van de Europese Commissie naar verwachting substantiële regeldrukgevolgen heeft en of die gevolgen voor specifiek Nederland goed in beeld zijn gebracht. Het advies van ATR en de kabinetsreactie daarop worden opgenomen in het betreffende BNC-fiche.

De eerste ervaringen met de advisering in het BNC-proces zijn positief, in de zin dat ATR erin slaagt tijdig advies uit te brengen. De adviezen vormen onderdeel van het BNC-fiche, zodat het parlement meteen kennis kan nemen van het advies én van de kabinetsreactie daarop. Vooralsnog wijzen de adviezen van ATR erop dat de regeldrukgevolgen niet goed in beeld zijn gebracht voor de specifiek Nederlandse situatie. Dat betekent dat het kabinet ze niet kan meewegen in zijn standpuntbepaling en dat ze geen rol kunnen spelen in de onderhandelingen in de Raad van Ministers van de EU. In onze adviezen proberen we niet alleen te beoordelen óf de regeldrukgevolgen goed in beeld zijn gebracht, maar ook om aan te geven op welke wijze dat zou kunnen.

[3] https://www.adviescollegeregeldruk.nl/actueel/nieuws/2020/11/12/evaluatie-atr-2017-2020
[4] BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen.

Advisering (onderzoek) bestaande regelgeving

Meldpunt signalen

ATR heeft de mogelijkheid om advies uit te brengen over de regeldrukgevolgen van bestaande regelgeving van de nationale overheid en van medeoverheden (provincies, gemeenten, waterschappen). ATR heeft een meldpunt ingericht, waar organisaties terecht kunnen met signalen over onnodig belastende regelgeving. Risico bij dit meldpunt is dat veel individuele bedrijven, burgers en professionals een melding doen. De capaciteit van ATR is ontoereikend om al die meldingen in behandeling te nemen. Daarom is mede op verzoek van de Tweede Kamer in overleg met het georganiseerde bedrijfsleven een werkwijze ontwikkeld waarbij de indieners van signalen veel voorwerk verrichten.[5] Dat voorwerk bestaat eruit dat in beeld wordt gebracht dat de regeldruk structureel van aard is, voortvloeit uit nationale regelgeving, en onnodig belastend is. Het verrichten van dit voorwerk is iets dat bij uitstek kan worden gedaan door vertegenwoordigende organisaties van bedrijven (brancheverenigingen), burgers en professionals (beroepsgroepen). De rol van ATR is om de signalen te valideren en om – mede op basis van de ervaring die ATR in de loop der jaren heeft opgedaan – te adviseren over hoe de regelgeving minder belastend vorm kan krijgen.

Het meldpunt is op 1 oktober 2025 geopend. In de eerste twee maanden zijn meer dan 20 signalen binnengekomen. Deze waren merendeels afkomstig van individuele ondernemers. In overleg met de indieners zijn signalen doorgestuurd naar de betreffende brancheorganisatie en/of MKB-Nederland, zodat de signalen kunnen worden 'opgeschaald'. Na die opschaling kan ATR ze in behandeling nemen.

De signalen die afkomstig zijn van branches en sectoren, zijn inmiddels in behandeling genomen. Dat betekent dat de informatie die aan ATR is gestuurd, wordt gecontroleerd en indien nodig nader wordt aangevuld. Als een signaal is gevalideerd, leidt dat naar verwachting in de eerste helft van 2026 tot een concreet advies aan het kabinet. Het kabinet kan dat advies gebruiken voor zijn doelstelling om voor minstens 500 regels de regeldruk te verminderen. Het betreft bijvoorbeeld signalen over (1) de verplichte bijschrijving van de dagleidinggevende op de horecavergunning, (2) het aanleveren van informatie bij diverse overheden met betrekking tot het onttrekken van grondwater, (3) de vormgeving van energiebesparingsverplichtingen voor datacenters, en (4) de wijze van (schriftelijk) aanvragen c.q. afmelden van het loonheffingnummer.

Woningbouwregelgeving

Het kabinetsprogramma STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving) richt zich op het beperken van de regeldruk op de woningmarkt. De adviesgroep STOER deed in zijn eindrapport de suggestie om ATR elke twee jaar een review uit te laten voeren op woningbouwregelgeving. Het kabinet heeft deze suggestie overgenomen.[6] ATR zal begin 2027 in overleg met VRO bezien hoe deze review vorm kan worden gegeven. Het streven is om de review eind 2027 uit te brengen. Daarbij zal ook afstemming worden gezocht met het verantwoordingsonderzoek dat de Algemene Rekenkamer instelt naar de invulling en effectiviteit van STOER.

[5] Motie Grinwis c.s. (Kamerstukken II, 2024-2025, 36450-34, d.d. 12 februari 2025).
[6] Kabinetsreactie op het adviesrapport STOER d.d. 10 oktober 2025. Zie https://open.overheid.nl/documenten/ba4b676b-0fd1-442c-b4c2-97c434435734/file.

Nationale koppen en lastenluwe implementatie

Het kabinet heeft als doel geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid te introduceren en bestaande nationale koppen waar mogelijk te heroverwegen en te schrappen. Vanuit regeldrukperspectief betekent dit dat Nederlandse regelgeving geen verplichtingen bevat die niet noodzakelijk zijn voor de naleving van Europese wet- en regelgeving. Er bestaat echter onduidelijkheid over de begrippen 'zuivere implementatie', 'één-op-één implementatie', 'lastenluwe implementatie' en 'nationale koppen'. In een brief aan de minister van Economische Zaken biedt ATR hierover meer duidelijkheid. Daarbij is gekozen voor een benadering vanuit een maatschappelijk perspectief en niet vanuit een uitsluitend juridisch perspectief. In 2026 heeft ATR deze benadering al gehanteerd in zijn advisering over implementatiewetgeving. Het heeft daarbij aandacht besteed aan de vraag of en in hoeverre er sprake is van nationale beleidsruimte en op welke wijze daarvan gebruik is gemaakt. Dit moet leiden tot het identificeren en zo mogelijk wegnemen van 'nationale koppen'. Deze werkwijze zal in 2027 worden voortgezet, omdat dit aansluit bij het streven van het kabinet om onnodige regeldruk – ook met een Brusselse oorsprong – zo veel mogelijk te voorkomen.

Voorzorgbeginsel

Ondernemers zijn in hun hoedanigheid als werkgevers of producenten verantwoordelijk voor de gezondheid en veiligheid van hun werknemers en producten. Het voorzorgbeginsel regelt dat zij maatregelen moeten nemen wanneer er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten schadelijk kunnen zijn voor het milieu of de volksgezondheid, ook al is er nog geen volledige wetenschappelijke zekerheid over de aard of omvang van het risico. De bescherming van mens en milieu krijgt prioriteit boven economische belangen. Die bescherming kan verschillende vormen aannemen. Een belangrijke vraag is welke vorm van bescherming proportioneel is. ATR zal in 2027 – mede op verzoek van toenmalig minister van EZK Karremans – een notitie over dit vraagstuk opstellen.

Advisering over beleidsregels van uitvoering, handhaving en toezicht

Met de Instellingswet krijgt ATR meer mogelijkheden om te adviseren over beleidsregels van instanties die zijn belast met uitvoering en toezicht. Deze advisering moet plaatsvinden in samenspraak met de betrokken instanties. De eerste stappen voor een goede samenwerking zijn inmiddels gezet. ATR heeft in 2025 al overleg gevoerd met belangrijke uitvoeringsorganisaties die zijn verenigd in het Netwerk voor Publieke Dienstverlening (NPD). Daarbij staat de vraag centraal hoe regelgeving eenvoudiger kan, zodat zij beter uitvoerbaar is voor uitvoeringsinstanties én beter werkbaar voor de partijen die de wettelijke verplichtingen moeten naleven. De contacten met de uitvoeringsorganisaties moeten in 2026 leiden tot een nauwere samenwerking, waarbij ATR deze organisaties helpt om een beeld te vormen van welke regelgeving op welke punten eenvoudiger kan.

Advisering van medeoverheden

Het mandaat van ATR biedt verder de mogelijkheid om medeoverheden (provincies, waterschappen, gemeenten) te adviseren. In 2025 en 2026 heeft ATR onderzoek gedaan naar het subsidie-instrumentarium van Amsterdam dat is gericht op het primaire onderwijs. Daarna heeft ATR geen onderzoek meer gedaan naar regeldruk die wordt veroorzaakt door medeoverheden. Als de capaciteit het in 2027 toestaat, is het voornemen om advies uit te brengen over de zgn. Speciale Uitkeringen (SPUKs) die het Rijk doet aan medeoverheden en die indirect leiden tot regeldruk, omdat de medeoverheden de middelen veelal (moeten) gebruiken voor subsidieregelingen. Verder is het voornemen om ook meer aandacht te besteden aan de regeldruk die uitvoerende en toezichthoudende instanties genereren. Dit vindt mogelijk plaats in de Staat van de regeldruk 2027.

Internationale samenwerking

ATR is lid van de netwerkorganisatie RegWatchEurope (RWE). Deze organisatie bestaat uit organisaties die een vergelijkbare taakopdracht hebben als ATR. De leden van RWE komen uit Denemarken, Duitsland, Finland, Roemenië, Tsjechië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.[7] Zij wisselen kennis en ervaring uit. Daartoe organiseren zij enkele malen per jaar (digitale) conferenties en workshops. Ook stelt RWE regelmatig opinies op, waarmee het onderwerpen aandraagt die het betere-regelgeving-beleid van met name de Europese Commissie kunnen verbeteren. Deze opinies vormen onderwerp van overleg met de Vice-President en met de Regulatory Scrutiny Board (RSB) van de Europese Commissie. Ze worden bijvoorbeeld gepresenteerd op de 'scrutiniser events' die de RSB organiseert en waaraan partijen deelnemen die zich bezighouden met gevolgenbeoordeling van voorgenomen wetgeving. In het verleden zijn onder meer de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- de implementatie van de General Data Protection Regulation (GDPR) in diverse lidstaten,
- de onderschatting van de regeldrukgevolgen in Europese impact assessments,
- het meten van cumulatieve (regeldruk)kosten,
- de uitwisseling van data tussen Europese Commissie en lidstaten op basis waarvan de nationale regeldrukgevolgen goed in beeld kunnen worden gebracht, en
- het 'trickle-down effect': dit is het effect waardoor kleine bedrijven die zijn vrijgesteld van rapportage- en onderzoekverplichtingen in het kader van het maatschappelijk verantwoord ondernemen (CSRD en CSDDD), toch informatie moeten aanleveren aan hun (grote) afnemers.

In 2026 was onze Duitse zusterorganisatie Normenkontrollrat (NKR) voorzitter van RWE. In 2027 ligt deze taak bij onze Finse collega's.

Evaluatie Instellingswet

De Instellingswet ATR (artikel 10) bepaalt dat de verantwoordelijke minister binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk naar de Tweede Kamer moet zenden. Deze verzending moet dus plaatsvinden voor 1 januari 2028. EZK en ATR zullen in 2027 de evaluatie laten uitvoeren.

Tot slot

De belangrijkste opgave voor ATR in 2027 zal zijn om de start met het nieuwe mandaat in 2026 een goed vervolg te geven. Belangrijke randvoorwaarde voor het goed uitvoeren van de werkzaamheden is dat de capaciteit van ATR op orde blijft. Dit geldt voor de ambtelijke organisatie én voor het college zelf. Begin 2026 is John Morijn toegetreden tot het college. Eind 2026 zal ATR afscheid nemen van voorzitter Marijke van Hees. Het college krijgt dan een nieuwe voorzitter die zo snel mogelijk zich het werkterrein van ATR eigen zal moeten maken en een plaats in het netwerk van 'betere regelgeving' zal moeten innemen.

Marijke van Hees
Voorzitter

Rudy van Zijp
Secretaris

[7] De *Norwegian Better Regulation Council* (NBRC) is in 2025 opgeheven. De *Consiliul Consultativ pentru Evaluarea Impactului Actelor Normative* (CCEIAN; Romanian Regulatory Impact Assessment Council) uit Roemenië is in 2025 lid van RWE geworden. Verder waren er in 2025 gesprekken met soortgelijke organisaties uit Italië (NUVIR) en Moldavië. Deze organisaties worden naar verwachting 'associate member' van RegWatchEurope.

Bijlage 1

Het toetsingskader

Het college vindt het belangrijk dat van tevoren transparant is op welke wijze het zijn taak opdracht uitvoert. ATR hanteert een toetsingskader dat uit vier vragen bestaat.

1. *Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het aangewezen instrument?*

ATR kijkt bij de toetsing naar de onderbouwing van het beleidsdoel van het voorstel en of inzichtelijk is gemaakt waarom wetgeving het meest geëigende instrument is.

2. *Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?*

De toelichting bij een voorstel moet een analyse bevatten van eventueel minder belastende alternatieven. Mocht niet worden gekozen voor het minst belastende alternatief, dan adviseert ATR dit met goede redenen te omkleden.

3. *Is de uitvoeringswijze werkbaar voor hen die de wetgeving moeten naleven?*

Bij de werkbaarheid en uitvoerbaarheid gaat het om de mate waarin en de wijze waarop bij het opstellen van de ontwerpregelgeving rekening is gehouden met hoe deze 'op de werkvloer' wordt ervaren. De MKB-toets wordt mogelijk bij deze vraag opgenomen.

4. *Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?*

Het kwalitatief en kwantitatief goed in beeld brengen van de regeldruk gebeurt aan de hand van de Rijksbrede systematiek. Dit moet duidelijk maken of alle handelingen die nodig zijn om de wettelijke verplichtingen na te leven, wel goed in beeld zijn.[8]

ATR heeft 4 weken om een advies uit te brengen. Deze periode kan worden verlengd met nog eens 4 weken. ATR geeft daarbij gelegenheid tot hoor en wederhoor. Het advies van ATR wordt zo snel mogelijk openbaar na vaststelling. Als de ontwerpregelgeving na het advies van ATR nog substantieel wijzigt, kan ATR een 'aanvullende zienswijze' uitbrengen. Dit doet het binnen 2 weken (eventueel te verlengen met nog eens 2 weken).

[8] Bij die berekening moet gebruik worden gemaakt van een handboek dat door de ministeries zelf is opgesteld, zie www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/publicaties/2023/11/29/handboek-meting-regeldrukkosten

Bijlage 2

Organisatie

Het college van ATR bestond in 2026 uit Marijke van Hees, Hayke Veldman en John Morijn. Secretaris van ATR is Rudy van Zijp. Het college wordt bij het vervullen van zijn taakopdracht ondersteund door een stafbureau dat bestaat uit de volgende personen:

Lot Allema	Raffi van den Berg
Rob Blank	Marlies Blesgraaf
Isabelle de Bruïne	Jan Essink
Henk Griffioen	Amina Heddar
Sjors Hegger	Joram Hobo
Raymond König	Ahmed Moaty
Salina Munneke	Birgul Samburkan
Ruben Spelier	Lies Spence
Justin Spruit	Jos Tonk
Arvid van der Waart	Guusje Westhof

ATR heeft een totale begroting van zo'n € 2,9 miljoen. Dit omvat ongeveer € 2,4 miljoen aan personeelsbudget en bijna € 0,5 miljoen aan beleidsbudget.

Bijlage 3

Advies en dictum

ATR voorziet elk advies van een dictum. Daarmee geeft het college aan of de vragen uit het toetsingskader adequaat zijn beantwoord. Het dictum geeft aan of het wetgevingsdossier voor besluitvorming geschikt is.

Dictum	*Advies*	*Criteria*
1	*Indienen* (geen aanpassing nodig)	*Criteria (aan alle criteria moet zijn voldaan):* • Het voorstel bevat regeldruk. • Wetgeving is het meest geëigende instrument. • Er is onderzoek gedaan naar het minst belastende alternatief, zowel qua beleid, uitvoering als toezicht. • Er is voor het minst belastende alternatief gekozen óf de keuze voor een ander alternatief is afdoende toegelicht. • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief goed in beeld gebracht.
2	*Indienen, nadat …* (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten licht worden aangepast)	*Criteria om af te wijken van dictum 1 (één criterium volstaat):* • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet helemaal goed in beeld gebracht: er zijn kleine tekortkomingen die moeten worden gerepareerd.
3	*Niet indienen, tenzij …* (wetsvoorstel en/of onderbouwing moeten op onderdelen aanzienlijk worden verbeterd)	*Criteria om af te wijken van dictum 2 (één criterium volstaat):* • Er is wél onderzoek gedaan naar minder belastende alternatieven in beleid, uitvoering en toezicht, maar er is niet gekozen voor het minst belastende alternatief, zonder dat dat afdoende is toegelicht. • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet goed in beeld gebracht: de berekeningen vertonen substantiële tekortkomingen, in de zin dat belangrijke doelgroepen of groepen van handelingen zijn niet meegenomen.
4	*Niet indienen* (wetsvoorstel kent fundamentele bezwaren en/of de onderbouwing schiet ernstig tekort c.q. ontbreekt)	*Criteria om af te wijken van dictum 3 (één criterium volstaat):* • Er is geen structureel probleem. • Regelgeving is niet het meest geëigende instrument. • Er is geen onderzoek gedaan naar minder belastende alternatieven in beleid, uitvoering en toezicht. • De gevolgen zijn kwantitatief en kwalitatief niet of nauwelijks in beeld gebracht.

Een positief dictum geeft aan dat de onderbouwing van het betreffende wetsvoorstel vanuit regeldrukperspectief adequaat is (en mogelijk op kleine punten verbetering behoeft). Een negatief dictum betekent dat de onderbouwing niet voldoende is. De beslissing hoe om te gaan met een dergelijk voorstel is een politieke beslissing. ATR informeert EZ over adviezen met een negatief dictum, zodat EZ kan bewerkstelligen dat deze wetsvoorstellen niet voor besluitvorming in aanmerking komen c.q. niet worden vastgesteld.