



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/WS/bs/ATR2826/2023-U056

Uw referentie

Datum 30 juni 2023
Betreft Subsidieregeling procesondersteuning voor opschaling renovatieprojecten

Geachte heer De Jonge,

Op 9 juni 2023 heeft u het voorstel voor de *Subsidieregeling procesondersteuning voor grootschalige renovatieprojecten (SPOR)* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden. De adviestermin voor ATR verstrijkt op 7 juli 2023. Met dit advies stuurt het college u zijn bevindingen.

De SPOR heeft als doel om opschaling van verduurzaming in de gebouwde omgeving te stimuleren. Zij subsidieert daartoe de procesondersteuning voor samenwerkingsverbanden van woningeigenaren die hun renovatieplannen voor hun woningen bundelen, voorafgaand aan de uitvoering van de renovatie. Volgens de toelichting is het subsidiëren van de procesondersteuning nodig, omdat samenwerking tussen partijen in en binnen de koop- en huursector niet vanzelf tot stand komt. Samenwerking kost in eerste instantie meer tijd en geld en de voordelen van kostenreductie volgen pas achteraf. De SPOR wil de (financiële) drempel om te komen tot samenwerkingsverbanden van woningeigenaren bij grootschalige renovatie verlagen.

Het voorstel regelt de mogelijkheid voor de minister voor VRO om een subsidie te verstrekken aan een samenwerkingsverband. De subsidie betreft de kosten van een procesondersteuner voor het opstellen (of pogen op te stellen) van een door de samenwerkingspartijen geaccordeerd verduurzamingsplan. Ook geldt de subsidie voor de kosten van het ondersteunen bij de procesmatige en formele aspecten in het voorbereidings-, besluitvormings- en afstemmingsproces binnen het samenwerkingsverband. Het voorstel bevat verder de subsidievoorwaarden en -verplichtingen, waaronder de gegevens en bescheiden die moeten worden overlegd bij de aanvraag en voor de vaststelling van de subsidie.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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?

1. Nut en noodzaak

De voorliggende regeling voorziet in de wens van partijen op de woningmarkt om ondersteuning bij het tot stand brengen van samenwerking ter verduurzaming van hun woningen. Het college heeft geen opmerkingen ten aanzien van de noodzaak van de voorliggende regeling. Het plaatst echter een kanttekening bij de onderbouwing van het nut (de effectiviteit) van de regeling. De SPOR is namelijk niet de eerste regeling waarmee grootschalige innovatieve renovatieprojecten ter verduurzaming van woningen worden gestimuleerd. De Subsidieregeling renovatieversneller (hierna: de Renovatieversneller) had een vergelijkbaar doel.¹ Renovatieversneller richtte zich bovendien op dezelfde doelgroepen als de SPOR. Volgens de toelichting bij de SPOR is gebleken dat de aanvraag van een subsidie op grond van de Renovatieversneller ingewikkeld werd gevonden onder andere vanwege de hoeveelheid vooraf aan te leveren gegevens, waar nog geen vergoeding tegenover stond. Bovendien kon dezelfde doelgroep gebruik maken van de Regeling Vermindering Verhuurdersheffing, waarvoor niet dergelijke stringente eisen vooraf werden gesteld. Het aantal aanvragen voor de Renovatieversneller is daarom achtergebleven. De toelichting bij de SPOR veronderstelt dat dit bij deze regeling niet het geval zal zijn dat de inzet van een procesondersteuner de drempel om te beginnen met een samenwerkingsverband verlaagt. Het college merkt hierbij op dat ook bij de SPOR de penvoerder van een samenwerkingsverband in de eerste fase van de subsidieaanvraag veel gegevens en informatie moet verzamelen en indienen. De vraag rijst of alle partijen waarop de SPOR zich richt, daar wel toe in staat zijn. De groep woningeigenaren is namelijk zeer heterogeen. Zij bestaat uit professionele partijen, zoals woningcorporaties, maar ook uit (kleinere) particuliere verhuurders, eigenaar-bewoners en Verenigingen van Eigenaars (VvE's). Voor de minder professionele partijen kan de gegevensverzameling te belastend zijn, met als gevolg dat deze groep geen gebruik van de regeling zal maken (zie ook toetsvraag 3 in dit advies). Dit beperkt het doelbereik van de SPOR en daarmee ook de mate waarin de regeling het verduurzaming van woningen zal bevorderen. In dit verband is bovendien relevant dat juist de procesondersteuner de minder professionele partijen kan helpen bij het verzamelen van de benodigde gegevens. Dit verzamelen moet echter gebeuren op een moment dat de procesondersteuner er nog niet is.

1.1 Het college adviseert in de toelichting onderscheid aan te brengen in de verschillende soorten woningeigenaren en per doelgroep aan te geven hoe de voorliggende regeling die doelgroepen in hun behoefte zal ondersteunen.

1.2 Het college adviseert in de toelichting inhoudelijk te onderbouwen in welke mate de SPOR de bezwaren die golden ten aanzien van de Renovatieversneller met betrekking tot de hoeveelheid aan te leveren informatie, wegneemt.

2. Minder belastende alternatieven

Samenwerkingsverbanden moeten bij de aanvraag van de subsidie en ten behoeve van de subsidievaststelling een groot aantal gegevens meezenden. Niet van alle gegevens is duidelijk welke meerwaarde zij hebben. Zo moeten de samenwerkingsverbanden bijvoorbeeld ten behoeve van de subsidievaststelling niet alleen ondertekende offertes van bouwbedrijven overleggen, maar ook intentieverklaringen waarmee de samenwerkende partijen verklaren dat zij het renovatieproject zullen uitvoeren. De meerwaarde van deze

¹ De status van het programma Renovatieversneller is onduidelijk. Volgens het Jaarverslag BZK 2022 is het programma in het najaar van 2022 omgevormd en opgegaan in het ondersteuningsprogramma Verbouwstromen. De site Overheid.nl meldt daarentegen dat Renovatieversneller nog tot 1 januari 2025 loopt; zie [wetten.nl – Regeling – Subsidieregeling renovatieversneller – BWBR0043437](https://wetten.nl/Regeling-Subsidieregeling-renovatieversneller-BWBR0043437) (overheid.nl).

intentieverklaringen is in deze fase echter niet duidelijk, omdat de betreffende partijen immers door de ondertekende offertes al juridisch gebonden zijn aan het renoveren van de woningen. Verder worden bepaalde gegevens op diverse momenten in het proces opnieuw uitgevraagd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gegevens van de penvoerder en de procesondersteuner en voor de machtigingsformulieren en de hiervoor genoemde intentieverklaringen. Een minder belastend alternatief is om te verplichten om alleen die gegevens door te geven die zijn gewijzigd. Hierdoor zal het voorstel ook aansluiten bij het uitgangspunt van overheidsdienstverlening dat de overheid geen gegevens uitvraagt waarover zij reeds beschikt.²

2.1 Het college adviseert de uitvraag van de gegevens binnen het proces van subsidieaanvraag, de tussentijdse rapportage en de subsidievaststelling te beperken. Deze beperking geldt in het bijzonder voor de intentieverklaringen, voor ongewijzigde gegevens en voor gegevens waarover de overheid reeds beschikt of kan beschikken (conform het uitgangspunt 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik').

3. Werkbaarheid

De SPOR moet een relatief simpele regeling zijn die de drempel voor het opzetten van samenwerkingsverbanden verlaagt. Zoals hierboven aangegeven, zal het verzamelen en indienen van gegevens veel tijd en moeite vergen van (de penvoerder van) het samenwerkingsverband. Dat geldt zeker voor startende samenwerkingsverbanden van eigenaar-bewoners. Zo moeten bijvoorbeeld intentieverklaringen van alle deelnemende woningeigenaren worden overlegd, moet de machtiging van de penvoerder zijn geregeld en moet ook al zicht bestaan op een mogelijke procesondersteuner (aangezien diens gegevens, een door hem ondertekende offerte en zijn curriculum vitae met de aanvraag moeten worden meegezonden). De toelichting bij de SPOR maakt niet duidelijk of en hoe is onderzocht of dit in de praktijk voor startende samenwerkingsverbanden goed te doen is.

3.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken of het voor betrokkenen (met name eigenaar-bewoners) doenbaar is om de gegevens en bescheiden te overleggen die worden gevraagd bij de aanvraag voor de subsidie en voor de vaststelling van de subsidie.

Bij eigenaar-bewoners speelt volgens de toelichting ook dat zij geneigd zijn om de verduurzaming van hun woning meer stapsgewijs aan te pakken in plaats van met een integraal pakket aan maatregelen. Deze doelgroep kiest vaak voor collectieve acties voor individuele isolatiemaatregelen georganiseerd door intermediairs. Dit maakt dat de voorliggende regeling en de daarin opgesloten aanpak voor deze doelgroep minder vanzelfsprekend en mogelijk niet goed werkbaar is. Daarbij is ook de vraag of de eisen die de regeling stelt aan de procesondersteuner, voor deze doelgroep niet veel te hoog zijn. Dit geldt met name voor de ervaring die de procesondersteuner moet hebben. Verder vraagt de SPOR commitment van samenwerkingsverbanden om te verduurzamen tot de zogenaamde Standaard voor woningisolatie. Het is zeer de vraag of eigenaar-bewoners weten wat de Standaard voor woningisolatie inhoudt. De toelichting bij de SPOR bevat geen nadere informatie over of en hoe deze doelgroep wordt geïnformeerd over en ondersteund bij het aanvragen van deze subsidie, in ieder geval in de fase waarin er nog geen procesondersteuner bij het samenwerkingsverband betrokken is.

² Zie in dit verband ook de Aanwijzing voor de regelgeving (Aanwijzing 5.31).

3.2 Het college adviseert in de toelichting specifiek aandacht te besteden aan de voorlichting aan en ondersteuning van eigenaar-bewoners die in een samenwerkingsverband hun woningen willen verduurzamen.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting brengt de regeldrukkosten in beeld die samenhangen met de aanvraag van de subsidie (fase 1) en de aanvraag voor de vaststelling van de subsidie (fase 2). Het college heeft de volgende opmerkingen bij de wijze waarop de regeldrukkosten in beeld is gebracht.

De eerste opmerking betreft het feit dat de regeldrukberekeningen voor fase 1 en fase 2 geen onderscheid maken tussen verschillende soorten samenwerkingsverbanden. De berekeningen hanteren een gemiddelde. Zo gaan zij er van uit dat de samenwerkingsverbanden in fase 1 gemiddeld 4 uur kwijt zijn aan het verzamelen en indienen van de benodigde gegevens. Niet duidelijk is waar dit gemiddelde op is gebaseerd. Bovendien mag worden verwacht dat professionele partijen sneller de benodigde gegevens kunnen verzamelen dan samenwerkingsverbanden van kleinere particuliere verhuurders, eigenaar-bewoners en VvE's. Voor een goed beeld van de regeldrukgevolgen is een meer gedifferentieerd inzicht nodig in de regeldrukgevolgen voor de verschillende doelgroepen. Dit geldt voor zowel fase 1 als fase 2.

De tweede opmerking betreft de inschatting dat het verzamelen van gegevens voor fase 1 slechts 4 uur zal kosten. Het college acht deze 4 uur een forse onderschatting van de benodigde tijd. Het zal naar verwachting veel meer tijd kosten om bijvoorbeeld de minstens 30 intentieverklaringen, de gegevens van deelnemers, penvoerder en procesondersteuner en de gevraagde machtigingen te verzamelen en in te dienen. Een vergelijkbare onderschatting geldt voor de berekening van de regeldruk voor fase 2. In die berekening zijn de gevolgen van verschillende verplichtingen niet in beeld gebracht. Dit betreft bijvoorbeeld het tussentijdse voortgangsverslag en de verplichting om een schriftelijke verklaring te overleggen in geval een samenwerkingsverband niet tot een verduurzamingsplan is gekomen.

De derde opmerking betreft de informatie waarover partijen naar verwachting al beschikken. Volgens de toelichting bij het voorstel geldt voor samenwerkingsverbanden van verhuurders dat zij de meeste gegevens die voor fase 1 nodig zijn, al hebben. Het college merkt op dat dit geen recht doet aan het feit dat ook deze samenwerkingsverbanden speciaal voor de SPOR zaken moeten regelen, zoals de machtiging van de penvoerder en intentieverklaringen. De regeldruk die hiermee is gemoeid, moet in de regeldrukberekeningen worden opgenomen.

De vierde opmerking gaat over de informatie die nodig is voor fase 2. De toelichting bij de SPOR geeft aan dat het opstellen van het verduurzamingsplan het meeste tijd zal kosten. Volgens de toelichting moeten echter veel van de voorwaarden voor een duurzaam renovatieproject, zoals het ondertekenen van offertes en het opstellen van een verduurzamingsplan, ook worden uitgevoerd als geen gebruik wordt gemaakt van de SPOR. De toelichting berekent daarom alleen de regeldrukgevolgen van het berekenen van de toekomstige warmtevraag (tijdsbesteding 4 uur), de participatie van de procesondersteuner aan het programma Verbouwstromen (64 uur) en de aanvraag voor de vaststelling van de subsidie (4 uur). Het college merkt op dat de aanname dat een aantal

voorwaarden voor een renovatieproject - los van de SPOR - toch moeten worden uitgevoerd en dus geen regeldruk met zich meebrengen, onjuist is. Dit geldt in ieder geval voor de tijd die is gemoeid met de aanvraag en vaststelling van de subsidie.

4.1 Het college adviseert de regeldrukgevolgen van de regeling volledig in beeld te brengen overeenkomstig de Rijksbrede methodiek en daarbij de hiervoor genoemde aandachtspunten te betrekken.

Volgens de toelichting kunnen door middel van de subsidieregeling gedurende de 4 jaar looptijd minimaal 15.200 en maximaal 19.000 woningen ondersteund worden bij het nemen van verduurzamingsmaatregelen volgens de Standaard voor woningisolatie. Het college geeft in overweging om een beeld van de omvang van de kosten die gemoeid zijn met het nemen van de verduurzamingsmaatregelen zelf binnen zo'n renovatietraject, in de toelichting bij de SPOR op te nemen, zodat de regeldrukkosten en de omvang van de subsidieregeling in een breder perspectief kunnen worden geplaatst en beoordeeld.

Dictum

Op basis van het voorgaande komt het college tot het volgende dictum:

Het voorstel niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college geeft met dit dictum geen oordeel over de noodzaak tot het treffen van maatregelen. Het dictum drukt uit dat de onderbouwing van het voorstel sterk tekort schiet. Het voorstel kent risico's voor de effectiviteit en het doelbereik van de regeling. Het voldoet niet aan het vereiste van eenmalige uitvraag en meervoudig gebruik van gegevens. De eisen die de regeling stelt aan samenwerkingsverbanden en procesondersteuners, zijn naar verwachting niet passend voor de kleinere en minder professionele samenwerkingsverbanden. Dit brengt risico's met zich mee voor de mate waarin de regeling voor deze doelgroepen werkbaar is. Ten slotte zijn de regeldrukkosten niet goed in beeld gebracht. Deze kosten zijn nu berekend op € 1,2 miljoen, oftewel 6,3% van het subsidiebudget van € 19 miljoen (exclusief uitvoeringskosten). Dit is relatief hoog voor een regeling met de omvang van de SPOR. Bovendien zijn er aanwijzingen dat de berekening een forse onderschatting vormt van de daadwerkelijke tijd en middelen die samenwerkingsverbanden kwijt zijn om van de SPOR gebruik te maken. Dit brengt het risico met zich mee dat de SPOR een vergelijkbaar lot wacht als de Renovatieversneller en dat de regeling minder zal bijdragen aan het doel van verduurzaming van woningen dan mogelijk is met een minder belastende vormgeving.

Het college verzoekt u om toezending van de aangepaste conceptregeling, zodat het kan bepalen of een aanvullende zienswijze aan de orde is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris