

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
26 maart 2019

Onderwerp
Wijziging Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet negentiende tranche

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/IdB/bs
ATR0466/2019-U032

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 5 maart 2019 heeft u het voorstel tot wijziging Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet negentiende tranche aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies.

De Crisis- en herstelwet (Chw) trad in 2010 in werking om de economische crisis te bestrijden. De wet zorgt voor een snellere uitvoering van ruimtelijke plannen en stimuleert innovatieve en duurzame projecten, die bijdragen aan economische structuurversterking. Het gaat daarbij onder meer om de aanleg van wegen en bedrijventerreinen en de bouw van (duurzame) woningen en windmolenparken. In 2014 is besloten de Chw permanent te maken. De bepalingen uit de Chw zullen opgaan in de Omgevingswet.

Twee keer per jaar start de procedure om het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Bu Chw) te wijzigen, de zogenoemde 'tranches'. Doel van deze tranches is om nieuwe projecten aan de Chw toe te voegen en experimenten aan te wijzen die onder de Chw kunnen worden uitgevoerd.

In de negentiende tranche worden vijf experimenten toegevoegd aan het Besluit uitvoering Chw. Ten eerste gaat het om een experiment met een strengere Milieuprestatie Gebouwen (MPG) in de gemeenten Amsterdam en Harderwijk (artikel 6q van het Bu Chw). Dit experiment biedt de mogelijkheid aan deze gemeenten om in de bouwverordening een MPG van 0,9 voor te schrijven in plaats van de huidige eis van 1,0. Het tweede experiment moet aan de gemeente Amsterdam meer sturing en regie geven bij de inzameling van bedrijfsafval dat sterk lijkt op huishoudelijk afval (artikel 7y). Het derde experiment faciliteert de mogelijkheid om de overschrijding van de grenswaarden voor fijnstof te kunnen beperken in de gemeenten Nederweert en Someren (artikel 7z). Het vierde experiment betreft een proef waarbij kan worden afgeweken van bijlage 1 van de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv). Bij dit experiment kunnen innovatieve stalsystemen worden getest in de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel op basis van te verwachten reductie van geuremissie (artikel 7aa). Als laatste wordt een experiment aangewezen waarmee windturbines en bedrijvigheid beter kunnen worden gecombineerd. Dit wordt mogelijk gemaakt doordat op basis van het experiment anders kan worden omgegaan met externe veiligheid

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

in relatie tot windturbines. Dit experiment zal plaatsvinden in de gemeente Waalwijk en in het gebied Heesch-West (artikel 7ab).

Naast deze toevoeging van experimenten aan het Bu Chw wordt de looptijd van experiment 7b (verlengde looptijd van het bestemmingsplan (artikel 7b Bu Chw)) een duidelijke en uniforme looptijd toegekend. Hiermee wordt aangesloten bij het overgangsrecht uit het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. 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 Crisis- en herstelwet (Chw) bevat de wettelijke grondslag voor experimenten die via de tranches van het Besluit uitvoering Chw worden toegekend. Veel van de experimenten onder de Chw zijn gericht op versnelling van ruimtelijke plannen en verkenning van duurzame innovatie. Het college constateert dat experimenten van gemeenten onder de Chw in toenemende mate gericht zijn op het 'voorsorteren' op de Omgevingswet. Experimenten stellen gemeenten, burgers en bedrijven vooruitlopend op de Omgevingswet in staat, te werken en ontwikkelen in lijn met het nieuwe omgevingsrecht. Door het karakter van een experiment kan in de praktijk worden vastgesteld wat wel en wat niet werkt. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten in deze.

2. Minder belastende alternatieven

De aangewezen experimenten houden in een aantal gevallen een verzwaring van normen of verplichtingen in. Innovatieve ontwikkelingen stuiten nu soms op wettelijke grenzen. Via experimenten wordt het mogelijk gemaakt wettelijke grenzen opzij te zetten om tijdelijk lokaal te experimenteren met nieuwe verplichtingen en/of normen. Dit zorgt voor een tijdelijke afwijking van regelgeving waarbij eventueel voorgesorteerd kan worden op een definitieve wetswijziging bij positieve resultaten.

Experiment MPG-norm

Het secretariaat constateert dat bij het experiment MPG een overweging heeft plaatsgevonden ten aanzien van de hoogte van de MPG-norm. Hierbij is gekozen voor 0,9 als norm om disproportionele kosteneffecten en knelpunten in de uitvoering te voorkomen. De toelichting bij het besluit merkt op: *"Toch is er niet voor gekozen om in dit experiment toe te staan dat een strengere MPG dan 0,9 wordt gesteld. De reden om geen strengere eis toe te staan is dat het onduidelijk is in welke mate dit haalbaar is met regulier voorhanden zijnde technieken en tegen vergelijkbare kosten op grond van de huidige eisen. De innovatie, technische mogelijkheden en creativiteit om inhoud te kunnen geven aan een aangescherpte MPG zijn al in de markt aanwezig."* Het secretariaat constateert hiermee dat alternatieven voldoende zijn overwogen.

Experiment fijnstof

Om de overschrijding van fijnstofnormen nabij veehouderijen gericht aan te pakken maakt de negentiende tranche een experiment mogelijk voor de gemeenten Nederweert en Someren. Het experiment is een aanvulling op eerdere interventies om overschrijdingen van fijnstofnormen nabij veehouderijen in de betreffende regio aan te pakken. De toelichting maakt duidelijk dat het huidige juridische instrumentarium echter te beperkt is om adequaat te kunnen optreden om overschrijding van fijnstofnormen te voorkomen en waar aan de orde te 'herstellen'. Het voordeel van een experiment is dat dit relatief snel kan worden uitgevoerd en dat in de praktijk kan blijken of de beoogde doelen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Tevens is maatwerk mogelijk, zodat andere regio's geen onnodige lasten ervaren van aangescherpte juridische bepalingen.

Het college constateert dat de toelichting niet expliciet ingaat op de vraag of de geconstateerde knelpunten in Someren en Nederweert ook elders in Nederland (structureel en op grote schaal) aan de orde zijn. Indien dat het geval is, ontstaat de vraag waarom het ministerie een experiment het meest passende alternatief acht en waarom niet voor een meer structurele wijziging in wet- en regelgeving wordt gekozen. Uit ambtelijk overleg met uw ministerie is gebleken dat die structurele wijziging in wet- en regelgeving ook tot stand zal komen. Onder de Omgevingswet wordt het voor iedere gemeente mogelijk om strengere luchtkwaliteitseisen te stellen. Dit experiment loopt daarop vooruit om in de gemeenten Nederweert en Someren de meest acute knelpunten rond veehouderijen op te kunnen lossen. Het college acht in die situatie een experiment opportuun. Het college geeft ter overweging mee om bovenstaande in de toelichting nader te verduidelijken.

Experiment afvalverzameling Amsterdam

De gemeente heeft op grond van de Wet milieubeheer de taak om huishoudelijk afval in te zamelen. De inzameling van bedrijfsafvalstoffen is geen gemeentelijke taak, terwijl een belangrijk deel van bedrijfsafvalstoffen te vergelijken is met huishoudelijk vuil. Door deze versnipperde inzameling van afval ontstaat een inefficiënte logistiek dat met name in stedelijke gebieden ook kan leiden tot congestie, uitstoot en geluidsoverlast. De gemeente Amsterdam wil deze knelpunten aanpakken in het gebied 'De negen straatjes' door te experimenteren met één methode voor het inzamelen van huishoudelijk afvalstoffen en bedrijfsafval. Het college constateert hiermee dat een experiment een lastenluwe vorm is om te kijken of het instrument van één afval-verzamelmethode het knelpunt op kan lossen.

Experiment proefstallen

Ten aanzien van het proefstalexperiment, benoemt de toelichting dat "*om een innovatieve stal te realiseren is een besluit voor een bijzondere geuremissiefactor en een omgevingsvergunning nodig.*" De toelichting maakt niet duidelijk of er ook alternatieve instrumenten zijn, zoals een meldingsplicht.

2.1 Het college adviseert om bij het proefstalexperiment toe te lichten of een omgevingsvergunning het minst belastende instrument is. Indien de vergunning niet het meest lastenluwe instrument is, adviseert het college om toe te lichten waarom niet wordt gekozen voor een minder belastend instrument dan de vergunning.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Het college constateert dat in de toelichting bij het onderhavige besluit bij de nieuw aangewezen experimenten wisselende aandacht bestaat voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving.

Minimuminvoeringstermijn

Artikel III van de negentiende tranche bepaalt dat het besluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Aanwijzing 4.17, lid 4 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving (*Vaste verandermomenten en minimum-invoeringstermijn*) geeft aan dat de termijn tussen publicatie van regelgeving en het tijdstip van inwerking-treding minimaal twee of drie maanden betreft. Tevens vermeldt aanwijzing 4.17 (lid 6) dat als wordt afgeweken van de aanwijzing dit gemotiveerd wordt in de toelichting bij de regeling.

De artikelsgewijze toelichting bij de negentiende tranche merkt op dat wordt afgeweken van de systematiek van vaste verandermomenten en een invoeringstermijn van drie maanden “*omdat door onmiddellijke inwerkingtreding voor de doelgroep (verschillende overheden) aanmerkelijk publieke nadelen worden voorkomen.*” Aanvullend benoemt de toelichting dat “*de in het besluit betrokken overheden zelf hebben verzocht om de aanwijzing in het besluit.*”

De toelichting besteedt niet voor alle experimenten expliciet aandacht aan de gevolgen voor burgers en bedrijfsleven van het niet volgen van de minimuminvoeringstermijn. Een beperkte invoeringstermijn kan echter (kosten)effecten hebben voor burgers en bedrijven. Volgens het college is het om die reden van belang in de toelichting in te gaan op dit aspect.

3.1 Het college adviseert om bij de motivering van de afwijking van de vaste verandermomenten en de minimum- invoeringstermijn niet alleen expliciet de gevolgen voor de overheden te betrekken maar ook die voor de doelgroepen waarvoor de verplichtingen die volgen uit de experimenten van belang zijn.

Handelingsperspectief ondernemers en burgers

Het college merkt op dat bij het experiment met bedrijfsafval expliciet wordt vermeld dat zorgvuldige voorbereiding van en afstemming tussen alle betrokkenen vóór invoering onontbeerlijk is. De toelichting maakt nog niet volledig duidelijk welke gevolgen op handelingsniveau aan de orde zullen zijn voor de ondernemers in kwestie. Het college adviseert de toelichting op dit punt aan te scherpen.

3.2 Het college adviseert om in de toelichting bij het experiment met bedrijfsafval in Amsterdam op handelingsniveau te verduidelijken aan welke verplichtingen ondernemers moeten voldoen.

Bij het proefstal experiment wordt bij het verlenen van de omgevingsvergunning beoordeeld of de innovatieve stal op die bepaalde locatie wenselijk is. In de vergunning kunnen eisen worden gesteld aan de werking en het gebruik van het innovatieve stalsysteem. “*Hierbij kan gedacht worden aan voorschriften over de (registratie van) controles, de monitoring en het onderhoud. De aanvraag moet hier input voor leveren. Andere voorschriften in de vergunning kunnen zijn een meetverplichting en welke maatregelen nodig zijn bij tegenvallende meetresultaten.*” Het college adviseert om bovendien expliciet te zijn over de gegevensuitvraag ten behoeve van de vergunningverlening, opdat ook bij deze uitvraag onnodige regeldruk kan worden voorkomen.

3.3 Het college adviseert om in de toelichting expliciet te zijn over mogelijke gegevensuitvraag ten behoeve van de vergunningverlening, ten einde onnodige regeldruk te voorkomen.

4. Regeldrukgevolgen

De regeldrukparagraaf besteedt per experiment kwalitatief en globaal aandacht aan de te verwachten regeldrukeffecten. De toelichting merkt op dat “*een specifiekere ex-ante evaluatie niet past bij het karakter van experimenteren*”. Om deze laatste reden is afgezien van nadere kwantitatieve beschrijving van de regeldrukeffecten van de experimenten.

De te verwachten regeldrukeffecten verschillen sterk per experiment. Dit heeft zowel te maken met het grote verschil in omvang van de doelgroep (van een of enkele bedrijven, tot mogelijk enkele honderden woningen of gebouweigenaren), als met het grote verschil in omvang van de verplichtingen die worden opgelegd. Verder is van belang dat enkele van de experimenten naar verwachting zorgen voor regeldrukvermindering en enkele experimenten mogelijk resulteren in regeldrukverzwaring.

Hoewel het college begrip heeft voor het feit dat een exacte regeldrukberekening ex ante niet mogelijk is per experiment en sterk afhankelijk is van onder andere lokale invulling en keuzes, kan volgens het college wel een meer gerichte kwantitatieve indicatie worden opgenomen in de toelichting bij het besluit. Een gerichtere kwantitatieve analyse van de potentiële regeldrukeffecten van de experimenten conform de Rijksbrede methodiek kan bijdragen aan gerichte(re) keuzes op lokaal niveau en aan het gericht verminderen van de regeldruk via de experimenten.¹

Vooraf voor de experimenten die naar verwachting leiden tot een regeldruktoename is het van belang een gerichte kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten op te nemen van de voorgenomen experimenten. Ten aanzien van de toepassing van het experiment MPG staat in de toelichting dat er naar verwachting “*enkel in zeer beperkte mate regeldrukeffecten optreden*”. Deze regeldruktoename zit vooral in de hogere nalevingskosten doordat duurzamere bouwmaterialen duurder kunnen zijn. Het college adviseert met een bandbreedte aan te geven wat de toename van deze regeldrukkosten inhoudt. Bij het afval experiment in gemeente Amsterdam kan er met een bandbreedte worden aangegeven wat de regeldrukeffecten zullen zijn per individueel bedrijf. Nu staat nog in de toelichting vermeldt dat regeldrukeffecten voor individuele bedrijven “*niet op voorhand zijn in te schatten*”. Binnen de gesprekken die nu al door gemeente Amsterdam gevoerd worden met ondernemers, particuliere inzamelaars en bewoners kan dit een aandachtspunt zijn.

4.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het besluit conform Rijksbrede methodiek expliciet aandacht te besteden aan de kwantitatieve regeldrukeffecten van de experimenten. Het college adviseert bij deze analyse gebruik te maken van scenario's.

Om een goed beeld te krijgen van de beoogde uitwerking van de experimenten adviseert het college om in de toelichting een gerichte indicatie op te nemen van de besparingen ten aanzien van milieu en een indicatie van de kosten voor bedrijven. Een meer concrete formulering van

¹ Ambtelijk heeft ATR aan uw ministerie enkele voorbeelden van evaluatiebepalingen gegeven die hiertoe in de voorgestelde regelgeving kunnen worden opgenomen. Dit betreft de evaluatiebepaling in de wijziging van het Reglement rijbewijzen en het Arbeidstijdenbesluit vervoer (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/17/ontwerpbesluit-tot-wijziging-reglement-rijbewijzen-en-arbeidstijdenbesluit>), en de evaluatiebepaling in de Wet experiment gesloten coffeeshopketen (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/experiment-gesloten-coffeeshopketen>).

prestatie-indicatoren biedt volgens het college kansen op een betere evaluatie en om in de praktijk gerichter vast te kunnen stellen wat wel en wat niet werkt. De ervaringen die gemeenten opdoen in experimenten, kunnen voor veel gemeenten waardevolle informatie opleveren bij de verdere uitwerking en implementatie van de Omgevingswet op decentraal niveau en de gevolgen van maatregelen voor de regeldruk.

Het college merkt verder op dat gerichte onderbouwing van experimenten past in de bredere lijn van het kabinetsbeleid zoals ook verwoord in programma's van verschillende ministeries om te komen tot beter onderbouwde wet- en regelgeving en besluitvorming hierover. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de 'Operatie inzicht in kwaliteit' van het ministerie van Financiën en de pilot(s) *Lerend evalueren* van het ministerie van VWS.

4.2 Het college adviseert om samen met de gemeenten die experimenten uitvoeren onder de Crisis- en herstelwet, concrete doelstellingen en evaluatie bepalingen af te spreken, zodat experimenten gerichter kunnen worden geëvalueerd en praktijkervaringen kunnen worden benut door andere overheden met het oog op de invoering van de Omgevingswet.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorstel tot Wijziging Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet negentiende tranche:

Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris