

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
3 april 2019

Onderwerp
Wijziging Besluit basis-
registratie ondergrond
tweede tranche

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/IdB/bs/
ATR0504/2019-U040

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 19 februari 2019 heeft u het voorstel voor de wijziging van het Besluit basisregistratie ondergrond tweede tranche aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies.

Het Besluit basisregistratie ondergrond voorziet in de aanwijzing van brondocumenten en regelt daarmee de feitelijke gegevensinhoud van de Basisregistratie Ondergrond. De basisregistratie en de daarbij behorende standaardisatie zorgen voor kwaliteitsbeheer van de ondergrondse gegevens en zorgen voor vermindering van onderzoekslasten doordat hergebruik van onderzoeksgegevens mogelijk is. De aanwijzing van brondocumenten vindt plaats in vier verschillende tranches (in 2018, 2019, 2020 en 2021).

Per 1 januari 2018 is de eerste tranche van de Basisregistratie Ondergrond in werking getreden. De onderhavige tweede tranche bestaat uit het aanwijzen van nog eens acht registratieobjecten in het Besluit Bro.¹

Toetsingskader

ATR beoordeelt 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 Het gaat in deze tweede tranche om de volgende brondocumenten: 1. Booronderzoek (geotechnische boormonsterbeschrijving), 2. Booronderzoek (geotechnische boormonsteranalyse), 3. Wandonderzoek (bodemkundige wandbeschrijving), 4. Bodemkaart, 5. Geomorfologische kaart, 6. BRO Hydro Geologisch Model, 7. Digitaal Geologisch Model (DGM), 8. GeoTOP.

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

1. Nut en noodzaak

De Wet Basisregistratie ondergrond bepaalt dat gegevens in de basisregistratie worden opgenomen door de levering van brondocumenten door bestuursorganen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.² De soorten brondocumenten worden volgens de Wet Bro aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Het Besluit basisregistratie ondergrond voorziet in de aanwijzing van deze brondocumenten en bepaalt daarmee de specifieke gegevensinhoud van de Basisregistratie Ondergrond. De basisregistratie fungeert voor bestuursorganen als unieke bron van essentiële gegevens. Toepassing van het principe *eenmalig vastleggen en meervoudig gebruiken* leidt tot besparingen bij burgers, bedrijven en overheden op onderzoekslasten en administratieve lasten. Doordat bestuursorganen over dezelfde objecten beschikken en dezelfde betrouwbare, algemene gegevens gebruiken, neemt de kwaliteit van de informatiehuishouding van de overheid toe. De aanwijzing van de registratieobjecten vindt plaats in verschillende tranches. Op dit moment bevat de basisregistratie vier registratieobjecten. Deze zijn via de eerste tranche aangewezen. De tweede tranche bestaat uit het aanwijzen van acht registratieobjecten in het Besluit Bro. Na de tweede tranche volgen nog een derde en vierde tranche. De verwachting is dat in totaal na vier tranches tussen de 32 en 36 (type) registratieobjecten in de basisregistratie zijn opgenomen.

Het college constateert dat nut en noodzaak van het wijzigingsvoorstel op hoofdlijn zijn onderbouwd. Het college merkt op dat de kosteneffecten van het wijzigingsvoorstel kwalitatief en kwantitatief in beeld zijn gebracht. De reductie van onderzoekslasten die mogelijk is door uitvoering van het voorstel zijn echter alleen kwalitatief beschreven. Een kwantitatieve uitwerking van deze lastenreductie ontbreekt nog in de toelichting. Bij het wetsvoorstel Bro is een kwantitatieve analyse gemaakt van de te verwachten kosten en lastenreducties. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel volgt dat de lastenreductie van de basisregistratie ondergrond structureel 5,8 miljoen euro per jaar bedraagt als gevolg van efficiënter gebruik van reeds beschikbare gegevens over de ondergrond. Deze lastenreductie bestaat onder meer uit:

- Efficiëncyverbetering in de oriëntatiefase van projecten in de ondergrond (2,7 miljoen).
- Hergebruik bestaande informatie, met afnemende behoefte aan extra grondonderzoek (2,3 miljoen).
- Efficiëntere uitvoering van de Waterwet (0,7 miljoen).

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt dat *“de te bereiken baten mede zullen afhangen van de gegevens die in de basisregistratie zullen worden opgenomen”*. En dat *“dit bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald.”* Aanvullend merkt de toelichting op dat *“bij de nadere uitwerking in de algemene maatregel van bestuur de kosten en baten gespecificeerd naar overheidslaag in kaart worden gebracht”*. Het college constateert dat aan deze toelichting nog geen volledig vervolg is gegeven in de nota van toelichting bij het onderhavige voorstel.

Het college geeft u daarom in overweging om de kwantitatieve analyse van de reductie van onderzoekslasten als gevolg van het wijzigingsvoorstel op te nemen in de nota van toelichting. Voor een toelichting bij dit punt verwijst het college ook naar adviespunt 4.1 van dit advies.

² De Wet Bro is op 30 september 2015 door het parlement aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad (2015, 362).

2. Minder belastende alternatieven

De basisregistratie ondergrond zorgt ervoor dat hergebruik van onderzoekgegevens mogelijk wordt. Daarmee kan de Basisregistratie Ondergrond bijdragen aan toepassing in de praktijk van het principe *eenmalig uitvragen, meervoudig gebruiken* en daarmee aan een vermindering van regeldruk.

Het college constateert dat de tweede tranche bij het Besluit Bro een bijdrage levert aan de vermindering van structurele onderzoekslasten. Wel ziet het college aanleiding voor één adviespunt bij het wijzigingsvoorstel over deze vermindering van onderzoekslasten.

Realisatie reductie onderzoekslasten

Het tempo waarmee in de toekomst onderzoekslasten beperkt worden, is onder andere afhankelijk van de snelheid waarmee decentrale overheden onderzoekgegevens uit het verleden ontsluiten via en conform de eisen van de Basisregistratie Ondergrond. Het onderhavige voorstel richt zich in het bijzonder op gegevens uit toekomstig onderzoek. Vermindering van onderzoekslasten is echter ook mogelijk als onderzoeksgegevens uit het (recente) verleden correct worden ontsloten en zodoende hergebruikt kunnen worden. Om deze reden is het volgens ATR van belang dat decentrale overheden onderzoeksgegevens uit het verleden spoedig na inwerkingtreding en conform de eisen van de Basisregistratie Ondergrond ontsluiten. Daarmee kunnen al op korte termijn onderzoekslasten merkbaar afnemen.

2.1 Het college adviseert om decentrale overheden te verplichten om hergebruik van onderzoeksgegevens toe te passen en daarbij de mogelijkheden van de Basisregistratie Ondergrond maximaal te benutten. Het adviseert om deze verplichting ook te richten op het digitaal ontsluiten en hergebruiken via de Basisregistratie Ondergrond van die onderzoeksgegevens uit het verleden die naar verwachting in de toekomst hergebruikt worden, zodat onderzoekslasten merkbaar afnemen.³

Het college geeft u in overweging om bij de opvolging van adviespunt 2.1 gebruik te maken van de ervaringen uit pilots en specifieke ruimtelijke projecten. Aan de hand van praktijkervaringen kan gericht worden vastgesteld voor welke gegevens de verplichting tot digitale ontsluiting en hergebruik leidt tot een (merkbare) reductie van onderzoekslasten.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Advies BIT

Op 23 januari 2019 heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) op uw verzoek een advies uitgebracht over het programma Basisregistratie Ondergrond. Het advies bevat onder andere de aanbevelingen om:

- minder vergaand te standaardiseren;
- de Bro-aanpak zo in te richten dat prioriteit wordt gegeven aan het snel opleveren van bruikbare registratieobjecten.

Uw kamerbrief van 25 februari 2019 gaat inhoudelijk en procesmatig in op deze aanbevelingen. De brief geeft aan welk deel van deze aanbevelingen wel en niet worden opgevolgd en welke afwegingen hierbij een rol hebben gespeeld.

³ Ook in het [advies over het Aanvullingsbesluit Bodem](#) heeft ATR aandacht gevraagd voor tijdsige (digitale) ontsluiting van onderzoeksgegevens uit het verleden, om daarmee (nieuwe) onderzoekslasten te voorkomen c.q. te beperken.

Belangrijk daarbij is onder andere de keuze om de standaardisatie en de eisen daarvoor niet structureel te verminderen, omdat anders de kwaliteit van onderzoeksgegevens op de middellange termijn niet kan worden gegarandeerd. Alleen voor de korte termijn betekent dit mogelijk niet het minst belastende alternatief. Dit alternatief voor de korte termijn kan echter op de middellange termijn de werkbaarheid en uitvoerbaarheid belemmeren en tot een beperktere reductie van onderzoekslasten leiden.

Het college constateert dat u beargumenteerd kiest voor de uitwerking die reeds met de Wet en het Besluit Bro eerste tranche is ingezet en dat u daarmee op onderdelen afwijkt van het BIT-advies. De onderbouwing voor deze keuzes zijn echter in het onderhavige voorstel niet opgenomen.

3.1 Het college adviseert de inhoudelijke afwegingen om niet volledig opvolging te geven aan de alternatieven zoals door het BIT voorgesteld, op te nemen in de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit en daarbij expliciet in te gaan op de proportionaliteit van de mate van standaardisatie.

Effecten voor MKB-bedrijven en nieuwe toetreders

De inhoud van het onderhavige wijzigingsvoorstel is voorbereid in overleg met en na advies van de Programmastuurgroep Basisregistratie Ondergrond. Deze programmastuurgroep bestaat uit een vertegenwoordiging van partijen die frequent werken met c.q. te maken krijgen met de basisregistratie ondergrond.⁴

Het college constateert dat door betrokkenheid van stakeholders aandacht is besteed aan werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de tweede tranche voor de uitvoeringspraktijk. Ook is het voorstel opengesteld voor internetconsultatie, hetgeen betrokken partijen in de gelegenheid stelt in een vroegtijdig stadium aandachtspunten vanuit de uitvoeringspraktijk in te brengen.

Hoewel de tranches bij het Besluit Bro bijdragen aan het efficiënt beheren en standaardiseren van ondergrondse gegevens, kan deze standaardisatie voor enkele kleine ondernemingen grote gevolgen hebben. Het onderzoeksrapport over de regeldrukeffecten merkt op dat “*enkele kleine bedrijven (< 10) geraakt worden door de (voor hen grote) investeringen in softwarepakketten*”. En dat deze bedrijven “*de lasten niet kunnen dragen en hun werkzaamheden meer gaan richten op de private sector*.” Dit betekent dat het voorstel de nodige drempels opwerpt voor enkele bestaande, en mogelijk ook voor nieuwe bedrijven.

De activiteiten waarbij de ondergrond een rol speelt, zullen de komende jaren naar verwachting toenemen. De ondergrond is namelijk niet alleen van belang bij drinkwatervoorzieningen, ondergronds transport, maar bijvoorbeeld ook bij winning van aardwarme, warmte- en koudeopslag en bij de opslag van CO₂. Dit betreft in het bijzonder toepassingen die in de komende jaren sterk in omvang zullen groeien. De Basisregistratie Ondergrond maakt het mede mogelijk om over deze onderwerpen onderbouwd te besluiten. Gelet op de ontwikkelingen zullen zowel nieuwe als bestaande bedrijven investeren in toepassingen, waarbij ook innovatie een belangrijke rol kan spelen.

⁴ De Programmastuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van EZK, de VNG, de UvW, het IPO, Rijkswaterstaat, TNO Geologische Dienst Nederland (TNO-GDN), Wageningen Environmental Research (WENR), Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin) en Platform Netbeheer Nederland (PNBH).

De mate van standaardisatie die met de Basisregistratie Ondergrond wordt voorgeschreven, stelt hoge eisen, ook aan bedrijven die ontwikkelingen en nieuwe diensten in de praktijk willen toepassen. Dit roept de vraag op of door de onderhavige wijziging van het Besluit basisregistratie ondergrond deze eisen niet té hoge uitvoerings- of toetredingsdrempels creëert voor bestaande én nieuwe bedrijven. Dit kan namelijk innovatie en nieuwe toepassingen kunnen belemmeren.

Gelet op het voorgaande is het volgens ATR van belang in de toelichting duidelijk te maken in hoeverre toetredingsdrempels ontstaan en hoe in de uitwerking rekening wordt gehouden met deze uitvoeringsaspecten en mogelijke belemmeringen voor bedrijven.

Een MKB-toets biedt volgens ATR mogelijkheden om bij toekomstige tranches in een vroegtijdig stadium deze uitvoeringsaspecten in kaart te brengen. Op basis daarvan kan onderbouwd worden besloten over eventuele aanpassingen om onnodige belemmeringen te voorkomen.

3.2 Het college adviseert in de toelichting bij het wijzigingsvoorstel te verduidelijken in hoeverre hogere toetredingsdrempels ontstaan, en welke maatregelen worden genomen om deze te beperken (om nieuwe bedrijven en innovatie niet onnodig te belemmeren).

3.3 Het college adviseert bij de derde en vierde tranche bij het Besluit basisregistratie ondergrond een MKB-toets uit te voeren in een vroegtijdig stadium van de ontwikkeling van de regelgeving.

4. Regeldrukgevolgen

De regeldrukeffecten van het wijzigingsvoorstel zijn in opdracht van het ministerie van BZK door een extern onderzoeksbureau onderzocht en geanalyseerd. De resultaten daarvan zijn in een aparte rapportage uitgewerkt. Een uitgebreide samenvatting van de regeldrukeffecten analyse is opgenomen in de nota van toelichting bij het wijzigingsvoorstel. Zo maakt de toelichting duidelijk dat de totaal te verwachten eenmalige kosten uitkomen op circa 1,2 miljoen euro en de structurele lasten op 188.900 euro. Omdat de kosten voor bedrijven naar verwachting kunnen worden doorbelast aan overheden, geeft de toelichting aan dat de merkbare kosteneffecten naar verwachting uitkomen op eenmalig 102.000 euro en structureel 22.850 euro.

Het college constateert dat de regeldrukkosten in kaart zijn gebracht conform de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten analyse. Wel merkt het college op dat de becijferde regeldruk als gevolg van wettelijke verplichtingen, volgens de Rijksbrede methodiek, alleen verminderd mag worden als directe (één-op-één) vergoeding plaatsvindt van overheidswege ter compensatie van te maken (regeldruk)kosten. Dit gaat niet geheel op voor de (gedeeltelijke en getrapte) doorbelasting van regeldrukkosten in het onderhavige voorstel. In het geval van de Basisregistratie Ondergrond kunnen regeldrukkosten weliswaar worden doorbelast, dit betreft echter geen één-op-één vergoeding.

Verder merkt het college op dat de reductie van onderzoekslasten nog niet kwantitatief in beeld is gebracht in de toelichting bij het voorstel. En dat daarmee nog geen invulling is gegeven aan de toezegging uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Hierdoor bestaat op dit moment nog geen volledig integraal beeld van de te verwachten (kosten)effecten als gevolg van het wijzigingsvoorstel.

4.1 Het college adviseert een kwantitatieve analyse uit te werken van de reductie van onderzoekslasten als gevolg van het wijzigingsvoorstel en daarbij in te gaan op de variabelen die bepalend zijn voor het realiseren van deze lastenreductie. Het adviseert daarbij gebruik te maken van de geanalyseerde lastenreductie zoals uitgewerkt in de memorie van toelichting bij de Wet Bro.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorstel tot wijziging van het Besluit basisregistratie ondergrond tweede tranche:

Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten is rekening 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