

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de Voorzitter van de Vereniging van Nederlandse
Gemeenten (VNG)
Dhr. mr. J.H.C. van Zanen
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG

Datum
24 april 2019

Onderwerp
Decentrale implemen-
tatie Omgevingswet

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/bs/2019-
U050

Bijlage(n)
4

Geachte heer van Zanen,

Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking. De herziening van het stelsel omgevingsrecht is één van de grootste wetgevings- en veranderopgaves van de afgelopen jaren. Zo gaan naar verwachting 26 wetten, 120 AMvB's en 120 ministeriële regelingen op in het nieuwe stelsel bestaande uit één wet, vier AMvB's en circa 10 ministeriële regelingen.

De ambities van de stelselherziening omgevingsrecht zijn aanzienlijk:

- De inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten.
- De fysieke leefomgeving samenhangend benaderen.
- De bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten.
- De besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

Inmiddels zijn de Omgevingswet en de vier AMvB's gepubliceerd in het Staatsblad. Op dit moment vindt op nationaal niveau verdere uitwerking plaats in lagere regelgeving. Het accent voor de uitwerking en realisatie van de Omgevingswet, en daarmee de vier verbeterdoelen, verschuift in de komende maanden en jaren naar de decentrale overheden.

ATR constateert dat er draagvlak bestaat bij overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om te komen tot eenvoudiger, gebruiksvriendelijker en 'integraler' omgevingsrecht. Tegelijkertijd constateert het college ook dat de (merkbare) realisatie van de verbeterdoelen sterk afhankelijk is van de decentrale implementatie en van de uitvoering in de praktijk. Uiteindelijk worden burgers, bedrijven en professionals geconfronteerd met het geheel van regelgeving. Om deze reden is integraliteit van wet- en regelgeving van groot belang.

Vanwege de ruime decentrale afwegingsruimte die het nieuwe stelsel biedt, zal voor de merkbare regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven veel afhangen van de uitwerking van de Omgevingswet door gemeenten, waterschappen en provincies. De keuzes die deze overheden maken, zijn van groot belang voor het realiseren van de transitie-opgave en het (merkbaar) bereiken van de vier verbeterdoelen.

Advisering over de Omgevingswet

In de afgelopen jaren heeft ATR, en zijn rechtsvoorganger Actal, geadviseerd over alle onderdelen

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

van de stelselherziening omgevingsrecht op nationaal niveau.¹ Het mandaat van ATR biedt ook ruimte om op verzoek van decentrale overheden te adviseren over vermindering van de regeldruk die voortvloeit uit lokale verordeningen. ATR heeft vanuit die taak in 2018 op verzoek van de gemeente Zaanstad advies uitgebracht over de Algemene Plaatselijke Verordening.

Het advies aan de gemeente Zaanstad had tot doel bij te dragen aan een effectieve en efficiënte inrichting van de verordening, zo dat maatschappelijke doelen kunnen worden bereikt met een minimale regeldruk tot gevolg. De gemeente Zaanstad heeft ATR gevraagd te adviseren, omdat in voorbereiding op de Omgevingswet de lokale verordeningen binnen de gemeente worden herzien. Deze herziening wordt aangegrepen om de decentrale implementatie van de Omgevingswet lastenluw vorm te geven. Als bijlage bij deze brief biedt ATR u het advies aan de gemeente Zaanstad over de APV aan. Mogelijk kan dit advies ook voor andere gemeenten van waarde zijn bij de herziening van verordeningen en bij de voorbereiding op de Omgevingswet.

In het verlengde van de advisering over de nationale Omgevingswetregelgeving deelt ATR graag enkele overwegingen en aanbevelingen met de VNG over de decentrale implementatie van de Omgevingswet. Het gaat hierbij om de volgende vier thema's:

1. Onderbouwde besluitvorming over de invulling van de decentrale afwegingsruimte
2. Digitalisering met oog voor het perspectief van burgers en bedrijven
3. Een (organisatie)cultuur van integraal en participatief werken in de geest van de Omgevingswet
4. Toepassing van de uitgangspunten van de Aanwijzingen voor de Regelgeving en de 100IGR

De vier thema's kunnen volgens het college bijdragen aan werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de decentrale regelgeving en het omgevingsrecht voor burgers en bedrijven, en daarmee aan de realisatie van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet.

ATR biedt u met de bijgaande aanbevelingen een aantal handreikingen ten behoeve van de decentrale implementatie van de Omgevingswet. Wij zijn graag bereid om de aanbevelingen nader te lichten. Ook bespreken wij graag met u op welke wijze de aanbevelingen gemeenten kunnen helpen bij de nadere uitwerking van de Omgevingswet. In dat kader bieden wij aan om in 2019 en 2020 mee te helpen bij het "Omgevingswet-bestendig" maken van (VNG)-modelverordeningen .

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

Bijlage:

- Aanbevelingen en overwegingen bij de decentrale implementatie Omgevingswet
- Bijlage 1: Toetskader voor de afweging bij artikelen in verordeningen
- Bijlage 2. Standaard Kostenmodel bij kwantificering regeldruk
- Bijlage 3. Beslisboom minimaliseren gegevensuitvraag
- Brief aan Gemeente Zaanstad – Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

¹ Zie bijvoorbeeld voor de Actal-reactie op de vier AMvB's bij de omgevingswet: <http://www.actal.nl/verlaging-regeldruk-door-omgevingswet-nog-onvoldoende-in-zicht/> en voor het ATR-advies bij het Invoeringsbesluit: <https://www.atr-regeldruk.nl/invoeringsbesluit-omgevingswet/>

Aanbevelingen en overwegingen bij de decentrale implementatie Omgevingswet

Thema 1. Onderbouwde besluitvorming over invulling decentrale afwegingsruimte

Eén van de centrale uitgangspunten van het nieuwe stelsel omgevingsrecht is “decentraal tenzij”. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor decentrale overheden om maatwerk te leveren. Lokale verschillen kunnen zo doorwerken in normstelling, wat ruimte biedt voor nieuwe initiatieven. Deze mogelijkheden voor (meer) lokaal maatwerk bieden volgens ATR ook kansen voor passende regelgeving en een meer lastenluwe uitwerking van de regels op decentraal niveau. Deze lastenluwe uitwerking is mogelijk, omdat in een aantal situaties decentraal beter beoordeeld kan worden wat gezien de lokale omstandigheden nuttig en nodig is. Ook in het verleden zijn succesvolle trajecten en programma’s uitgevoerd om te komen tot een lastenluwe uitwerking van regelgeving met ruimte voor decentrale invulling en decentrale keuzes.¹

Tegelijkertijd leidt ruimte voor lokaal maatwerk ook tot decentrale verschillen, met mogelijk ongewenste regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven tot gevolg. Dit laatste geldt voor kosten-effecten binnen één gemeente, bijvoorbeeld als voor gebied A. afwijkende normstellingen en aanvraagprocedures gelden dan in gebied B. Dat kan voor initiatiefnemers leiden tot extra lasten, maar kan procedures ook complexer maken voor overheden. Praktisch voorbeeld daarvan is de differentiatie in aanvraagformulieren voor vergunningen, als een gemeente verschillende normen of procedures toepast. Er kan dan immers niet meer worden volstaan met één uniform aanvraagformulier voor een bepaald type vergunning. Ook kunnen ongewenste regeldrukeffecten voor initiatiefnemers optreden door verschillen in normstelling *tussen* verschillende gemeenten. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als verschillende gemeenten verschillende eisen stellen aan de energieprestaties van (nieuwe) gebouwen of aan de milieuprestatie van toe te passen bouwmaterialen. Standaard bouwconcepten kunnen dan minder vaak worden gebruikt, met een verhoging van bouwkosten en minder eenvoudige kwaliteitsborging tot gevolg. Naar het oordeel van ATR is het bij dergelijke onderwerpen van belang om te overwegen zaken niet volledig decentraal te bepalen, maar te regelen op het niveau van een groter geografisch gebied. Hierbij kunnen gemeenten normstelling en decentrale ambities op elkaar afstemmen, om daarmee ongewenste effecten van de decentrale verschillen te voorkomen.

Onderbouwde en weloverwogen besluitvorming over de invulling van de decentrale afwegingsruimte is om de voorgenoemde redenen van groot belang. Onderbouwde besluitvorming is mogelijk als de toelichting bij de voorstellen tot het invullen van de decentrale afwegingsruimte een gedegen analyse bevat van de inhoudelijke meerwaarde van die invulling én van de (regeldruk)kosten die zullen ontstaan bij burgers en bedrijven. ATR constateert dat een dergelijke analyse nog niet altijd onderdeel uitmaakt van voorgenomen regelgeving. Het college adviseert daarom gemeenten om bij de besluitvorming over de invulling van de decentrale afwegingsruimte kwalitatief en kwantitatief inzicht te bieden in de regeldruk-(kosten)effecten voor burgers en bedrijven. Daarbij kan expliciet aandacht worden besteed aan verschillen die ontstaan binnen een gemeente en mogelijk tussen gemeenten.

Bij de opvolging van dit adviespunt kunnen gemeenten gebruik maken van bijlage 2 bij deze brief. In deze bijlage is een beknopte uitwerking opgenomen van het Standaard Kostenmodel. Met dit model worden de regeldruk(kosten)effecten van voorgenomen regelgeving in beeld gebracht.

¹ In het verleden zijn bijvoorbeeld via het VNG-programma ‘Beter en Concreter’ succesvolle initiatieven uitgevoerd om regeldruk te verminderen bij regelgeving met ruimte voor decentrale keuzes. Deze goede voorbeelden zijn in concrete factsheets verwerkt. Daarmee kunnen gemeenten ook leren van elkaar en gebruik maken van de praktijkervaringen met lastenluwe invulling van decentrale afwegingsruimte.

Thema 2. Digitalisering met oog voor burgers en bedrijven

Fundament van het nieuwe omgevingsrecht is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO vormt hét toegangsporaal tot de geldende wet- en regelgeving op het gebied van omgevingsrecht en de gebied-specifieke regels hierbij. Via het DSO kunnen burgers en ondernemers in de toekomst zien wat er op een locatie mogelijk is en welke bepalingen van toepassing zijn. Uitgangspunt is dat per 1 januari 2021 de drie huidige basisfaciliteiten (Omgevingsloket Online, AIM en Ruimtelijke-plannen.nl) integraal ontsloten worden via het DSO. Uitbreiding van het DSO volgt na 1 januari 2021, in afstemming tussen de Rijksoverheid en de decentrale overheden.

ATR ziet drie aandachtspunten bij de (door)ontwikkeling van het DSO om te komen tot (ervaren) regeldrukvermindering. Centraal daarin staat het voldoende benutten van het perspectief van burgers en bedrijven bij de doorontwikkeling van het digitaal stelsel:

1. *Voorkom onnodige dubbele (aanvraag)procedures*

Het DSO biedt kansen voor 'slimme vragenbomen' aan de hand waarvan burgers en ondernemers kunnen bepalen of zij een vergunning moeten aanvragen. Daarbij is het van belang dat ingevulde gegevens in de vragenboom één-op-één hergebruikt (kunnen) worden voor de formele vergunningaanvraag indien deze noodzakelijk is. In het verleden kwam het voor dat burgers en ondernemers na het invullen van een vragenboom alle gegevens opnieuw moesten invullen bij de formele vergunningaanvraag omdat een koppeling tussen vragenboom en aanvraagmodule ontbrak. Daarmee resulteerde digitalisering onbedoeld in een *toename* in plaats van een *afname* van regeldruk.²

2. *Benut kansen om onderzoekslasten te voorkomen*

Eén van de doelen van de Omgevingswet is om onderzoekslasten te verminderen. Door onderzoeksresultaten digitaal te ontsluiten via het DSO kunnen toekomstige onderzoekslasten worden beperkt, omdat onderzoek dan niet opnieuw hoeft te worden uitgevoerd.³

3. *Benut kansen om de kenbaarheid van regelgeving en besluiten te vergroten.*

Het DSO biedt mogelijkheden om het inzicht in geldende wet- en regelgeving te vergroten. Dit betreft ook de regelgeving van gemeenten. De mogelijkheden zijn het gevolg van bijvoorbeeld de elektronische publicatie van bekendmakingen over aangevraagde en verleende omgevingsvergunningen. Dit kan voor burgers en ondernemers merkbaar bijdragen aan de toegankelijkheid, kenbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.⁴

Het benutten van de mogelijkheden vraagt echter wel om aandacht voor het handelings-perspectief van burgers en ondernemers onder de nieuwe Omgevingswet. Voor het verwezenlijken van de beoogde regeldrukvermindering is het dan ook van belang dat gemeenten bij de uitwerking van het DSO op decentraal niveau actief burgers, (MKB)bedrijven en maatschappelijke organisaties betrekken om zodoende goed zicht te krijgen en houden op de (ervaren) lastenreductie via het DSO in de praktijk.

² In het advies over het Invoeringsbesluit Omgevingswet heeft ATR ook aandacht gevraagd voor dit aspect: <https://www.atr-regeldruk.nl/invoeringsbesluit-omgevingswet/>

³ In de adviezen over het Aanvullingsbesluit Bodem en over de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen heeft ATR aandacht gevraagd voor dit aspect: <https://www.atr-regeldruk.nl/aanvullingsbesluit-bodem/> & <https://www.atr-regeldruk.nl/wet-kenbaarheid-publiekrechtelijke-beperkingen-onroerende-zaken/>

⁴ ATR heeft de aanbeveling om besluiten beter kenbaar te maken uitgewerkt in het advies over het wetsvoorstel elektronische publicatie bekendmakingen en mededelingen: <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-elektronische-publicatie-bekendmakingen-en-mededelingen/>

Thema 3. Integraal en participatief werken in de geest van de Omgevingswet

De Omgevingswet vormt één van de grootste wetgevingsoperaties van de afgelopen decennia. Naast de transitie in wetgeving is de omslag en beoogde verandering in (organisatie)cultuur in de relatie tussen overheid en samenleving mogelijk nog groter. Centraal hierin staat het perspectief van integraal en participatief werken. De Omgevingswet moet ruimte bieden voor lokaal initiatief en in de beoordeling van plannen moet sprake zijn van integrale afweging. Dit vraagt niet alleen om wijziging van instrumentarium of procedures bij gemeenten, het vraagt ook om een andere verhouding en samenwerking tussen medewerkers van overheden, burgers en bedrijven.

In de afgelopen periode heeft ATR over de transitie in (organisatie)cultuur wisselende signalen ontvangen. Enerzijds zijn er goede praktijkvoorbeelden van succesvolle samenwerkingen tussen decentrale overheden en maatschappelijke initiatiefnemers, met veel ruimte voor lokaal maatwerk. Voor een overzicht van pilots en experimenten verwijst ATR naar het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet'.⁵ Anderzijds ontvangt ATR ook signalen over mogelijke ongewenste effecten als gevolg van de uitwerking van de Omgevingswet. Hierbij gaat het, zeker in de overgangsfase, over rechtsonzekerheid en onduidelijkheid over mogelijke bedrijfsinvesteringen. Dit betreft bijvoorbeeld onzekerheid over kansen voor bedrijfsuitbreiding vanwege beperkingen als gevolg van mogelijk toekomstige woningbouw. Ook wijzen signalen erop dat nog niet in alle gevallen overheidsorganisaties integraal samenwerken. Dit kan bijvoorbeeld optreden als de planontwikkeling bij de gemeente zelf is belegd, maar de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving op afstand (bij de omgevingsdienst) is georganiseerd. Het is dan van belang dat eenzelfde, integrale benadering van initiatiefnemers aan de orde is ter beoordeling van plannen en initiatieven.

Integraal en participatief werken vraagt in sommige gevallen ook om andere vaardigheden van individuele (overheids)medewerkers. Daarom is het van belang dat opleidingsprogramma's over de Omgevingswet hier expliciet aandacht aan besteden. Daarnaast dienen decentrale overheden hun organisatie en (besluitvormings)processen zo in te richten dat integraal en participatief werken maximaal gefaciliteerd worden.

Het bovenstaande betekent dat gemeenten bij de decentrale uitwerking van de Omgevingswet expliciet aandacht moeten besteden aan de (organisatie)cultuur gericht op integraal en participatief werken. Ze moeten daarbij nagaan hoe de ervaringen uit pilots en experimenten structureel kunnen worden vertaald in de organisatie en in opleidingsprogramma's. Gemeenten kunnen daarbij gebruik maken van de ervaringen uit een groot aantal experimenten onder de Crisis- en Herstelwet.⁶

Thema 4. Benut de principes van de Aanwijzingen voor de Regelgeving en de 100IGR

De Aanwijzingen voor de Regelgeving bevatten eisen aan de vormgeving van (nationale) wet- en regelgeving en het proces waarin deze tot stand komen.⁷ De Aanwijzingen dragen bij aan de regelgevingskwaliteit en zorgen voor uniformiteit en continuïteit bij de vormgeving van regelgeving.⁸ Voor de decentrale regelgeving, in het bijzonder voor gemeenten, zijn er de "100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever" (100IGR). Deze 100IGR is in 2011 in opdracht van de VNG opgesteld als handreiking aan gemeentelijke regelgevers. Zoals het voorwoord van de IGR vermeld: "De 100 Ideeën bevatten niet alleen aanbevelingen voor de regelgevingstechniek maar ook voor het regelgevingsbeleid. De publicatie is bedoeld als naslagwerk voor de gemeentelijke regelgevers om de

⁵ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/pilots-experimenten/aandeslagkaart/>

⁶ Zie voor een overzicht van de (ruim 150) experimenten ook:

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/afd-2-innovatie/aangewezen/ruimte>

⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>

⁸ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/aanwijzingen-1>

kwaliteit van de regelingen te verhogen. Door het volgen van de aanbevelingen kan een betere afstemming tussen regelingen én meer eenheid en gelijkvormigheid worden bereikt.”

ATR constateert dat bij het opstellen van regelgeving niet altijd de principes en uitgangspunten van de Aanwijzingen voor de Regelgeving en de 100IGR worden gevolgd. Hierdoor worden kansen gemist om regelgeving efficiënt en effectief vorm te geven en werkbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving voor de praktijk te waarborgen. Wij geven hieronder drie voorbeelden van mogelijkheden om te komen tot onderbouwde, werkbaar en uitvoerbare regelgeving:

Voorbeeld 1. Onderbouwing nut en noodzaak

Regelgeving heeft tot doel om een maatschappelijk probleem aan te pakken en op te lossen. Aanwijzing 2.2 bepaalt dat regelgeving noodzakelijk is *“indien aannemelijk is dat het concrete voorstel een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving. Daarvoor is dus vereist dat voldoende zekerheid bestaat dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van dat probleem, dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn, en dat de kosten en lasten daarvan gerechtvaardigd worden door de ernst van het probleem.”* Als nut en noodzaak van voorgenomen regelgeving niet zijn aangetoond of als niet wordt gekozen voor het minst belastende alternatief (zonder dat dit goed wordt beargumenteerd), is sprake van niet goed onderbouwde regelgeving. Hierdoor is het niet mogelijk onderbouwde besluitvorming te laten plaatsvinden over voorstellen.

De decentrale afwegingsruimte onder de Omgevingswet biedt gemeenten meer mogelijkheden om zelf regels te stellen. ATR geeft hierbij nadrukkelijk in overweging alleen te besluiten regels te stellen of bepalingen aan te scherpen als nut en noodzaak daartoe voldoende is onderbouwd. Bij de advisering over de APV van Zaanstad constateerde ATR dat verschillende verplichtingen waren opgenomen waarvan nut en noodzaak niet zijn onderbouwd.⁹

Voor toetsing van nut en noodzaak kan ook gebruik worden gemaakt van het ‘*Toetskader voor de afweging van nieuwe artikelen in verordeningen*’ zoals opgenomen in bijlage 1 bij deze brief.

Voorbeeld 2. Zorg voor minimale gegevensuitvraag bij burgers en bedrijven

Al enkele jaren hanteert het kabinet bij de inrichting van de overheidsdienstverlening en het gebruik van gegevens, het uitgangspunt van ‘eenmalig aanleveren, meervoudig gebruik’. Het achterliggende idee is dat de overheid geen gegevens van burgers, bedrijven en instellingen vraagt waarover zij al beschikt. Ondanks dit uitgangspunt constateert ATR dat overheden nog regelmatig vragen naar gegevens van burgers en bedrijven die al bij de overheid bekend zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het onnodig opvragen van een uittreksel handelsregister, een verklaring sociale hygiëne en NAW-gegevens.

Gemeenten kunnen door de decentrale afwegingsruimte zorgen voor maatwerk. Bij de vormgeving daarvan kunnen aanvraag- en meldingsprocedures aan de orde zijn. De Omgevingsregeling Omgevingswet stelt geen grens aan de voor die procedures benodigde gegevensuitvraag. Hierdoor bestaat er geen waarborg dat gemeenten het principe van ‘eenmalig uitvragen, meervoudig gebruik’ toepassen en niet meer gegevens uitvragen dan strikt noodzakelijk. In het verleden was

⁹ ATR adviseerde aan de gemeente Zaanstad om nut en noodzaak nader te onderbouwen van o.a. de APV-artikelen 2:10(a) (Vergunning vastmaken van voorwerpen), 5:40 (Vergunning baggeren), en 5:42 (Ontheffing voor de toegang tot openbare trappen en steigers). <https://www.atr-regeldruk.nl/advies-gemeente-zaanstad-apv-en-parkeerverordening/>

onnodige gegevensuitvraag veelvuldig aan de orde op decentraal niveau.¹⁰ Ook uit recente adviezen van ATR over decentrale verordeningen (2018) blijkt dat onnodige gegevensuitvraag aandacht behoeft.

Voorbeeld 3. Vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn

Snel veranderende regelgeving vormt een bron van (ervaren) regeldruk, vooral wanneer deze niet is voorzien en/of wanneer de invoeringstermijn voor burgers en bedrijven te kort is om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Om deze reden is jaren geleden het systeem van vaste verandermomenten (VVM) en minimuminvoeringstermijnen ingevoerd.¹¹ Hierdoor wijzigen wet- en regelgeving alleen op vaste momenten en wordt voldoende tijd geboden aan burgers en bedrijven om te kunnen voldoen aan de nieuwe regelgeving. Het is van belang dat de systematiek van vaste verandermomenten (inclusief de minimuminvoeringstermijnen) ook wordt gevolgd bij de uitwerking van decentrale regelgeving en bij de implementatie van de Omgevingswet. Dit vermindert de kans dat burgers en bedrijven zich overvallen voelen door wijzigingen in de regelgeving en/of onvoldoende tijd hebben om zich er aan te passen.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de resultaten van het VNG-onderzoek-project 'Te veel gevraagd?' uit 2010: www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Minderregels/2010/Teveel_gevraagd_onderzoek_indieningsvereisten.pdf

¹⁰ <https://www.atr-regeldruk.nl/advies-gemeente-zaanstad-apv-en-parkeerverordening/>

¹¹ https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01#Hoofdstuk4_Paragraaf4.4_Artikel4.17

Bijlage 1. Toetskader voor de afweging bij artikelen in verordeningen

De gemeente kan onderstaand toetskader hanteren bij het bepalen of zij een nieuw artikel wil opnemen in een lokale verordening. Door de vragen uit het kader gestructureerd te beantwoorden kan onderbouwd worden besloten of nut en noodzaak voor een nieuwe artikel in de verordening aanwezig is en of het nieuwe artikel voldoende toegevoegde waarde heeft.

Het toetskader is opgesteld met gebruikmaking van onder andere Aanwijzingen voor de Regelgeving,¹ het Integraal Afwegingskader (IAK)² en de '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever'.³ Deze afzonderlijke bronnen kan de gemeente eveneens benutten bij het opstellen of optimaliseren van bestaande verordeningen en bepalingen.

1. Wat is het maatschappelijk probleem?
 - Wat is de *aard* van het probleem?
 - Wat is de *omvang* van het probleem? (is het incidenteel of structureel?)
 - Wat zijn de *oorzaken* van het probleem?
 - Welke partijen zijn betrokken bij het probleem?
2. Wat rechtvaardigt ingrijpen door de overheid?
 - Lossen burgers, bedrijven of andere instellingen het maatschappelijk probleem op?
 - Zo nee, in hoeverre is er een *bevoegdheid* en een *taak* voor de gemeente om het maatschappelijk probleem aan te pakken?
3. Welke instrumenten heeft de gemeente al ingezet, en waarom werken deze niet?
 - In hoeverre zijn eerder voorlichting, afspraken (convenant), 'nudging', juridische of financiële bepalingen toegepast, of andere interventies ingezet, bij het aanpakken van het probleem? Zo ja, waarom werkte toepassing van deze interventies onvoldoende?
 - Specifiek voor bepalingen in verordeningen: in hoeverre is interventie/handhaving mogelijk op basis van *reeds bestaande* bepalingen (bijv. handhaving o.b.v. een algemeen artikel)?
4. Welke (andere) overheidsinterventies zijn mogelijk om het probleem aan te pakken?
 - Is een oplossing mogelijk via bijvoorbeeld communicatie, voorlichting, nadere afspraken (convenant), 'nudging' of via juridische of financiële prikkels?
 - Wat zijn voor- en nadelen van de verschillende interventie-mogelijkheden?

Indien wordt gekozen voor een juridische bepaling in de lokale verordening:

5. Wat zijn de kosten en baten van de bepaling en welke uitvoeringsmogelijkheden zijn beschikbaar om de bepaling werkbaar en uitvoerbaar vorm te geven?
 - Welke kosten moeten burgers, bedrijven en overheid maken voor uitvoering van de bepaling?
 - In hoeverre is de bepaling zo effectief en efficiënt mogelijk ingericht? (hierbij kan gebruik worden gemaakt van de *Beslisboom Verminderen Regeldruk*.)

¹ Zie voor de *Aanwijzingen voor de Regelgeving*: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>

² Zie voor de inhoud het IAK: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>

³ Zie voor de '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever' (lgr): <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/100-ideeen.pdf>

Bijlage 2. Standaard Kostenmodel bij kwantificering regeldruk

Regeldrukeffecten van wet- en regelgeving worden berekend aan de hand van het zogenoemde Standaard Kostenmodel (SKM). Een uitgebreide toelichting bij het model en de methodiek is opgenomen in het per 1 januari 2018 Rijksbreed geldende 'Handboek Meting Regeldrukkosten'.¹

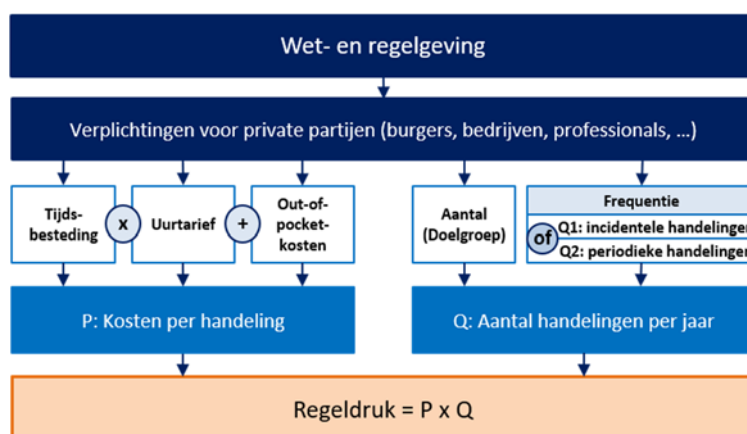
Strikt genomen is het standaard kostenmodel niet meer dan een rekenhulp. Het bekijkt per wettelijke verplichting wat de kosten voor burgers en bedrijven zijn om die verplichting na te leven. Het berekent de totale regeldrukkosten als product van:

- het aantal handelingen dat één partij moet verrichten;
- de tijd die het verrichten van één handeling kost;
- het uurtarief van degene die de handeling verricht;
- de bijkomende kosten voor het (kunnen) verrichten van de handeling of het voldoen aan de verplichting (out-of-pocket-kosten);
- het aantal partijen dat een wettelijke verplichting moet naleven;
- de frequentie waarmee partijen de verplichting moeten naleven (bijvoorbeeld eens per jaar).

Deze elementen vormen ook de aanknopingspunten voor interventie om regeldruk te verminderen. Bij wijze van voorbeeld:

- Het omzetten van een vergunningsverplichting in algemene regels zonder meldplicht; dit beperkt het aantal handelingen voor burgers en ondernemers om aan regels te voldoen.
- Het werken met vooringevulde formulieren beperkt de tijd die met een handeling is gemoeid.
- Het digitaliseren van een informatievraag betekent vaak dat deze op een lager niveau in de organisatie kan worden beantwoord, wat de kosten om de handeling te verrichten verlaagt.
- Het digitaliseren van een aanvraagprocedure voor een vergunning, reduceert verzendkosten.
- Het verlenen van vrijstelling voor kleine bedrijven beperkt het aantal partijen dat een verplichting moet naleven;
- Het verlengen van de geldigheid van een product, dit beperkt het aantal aanvragen per jaar.

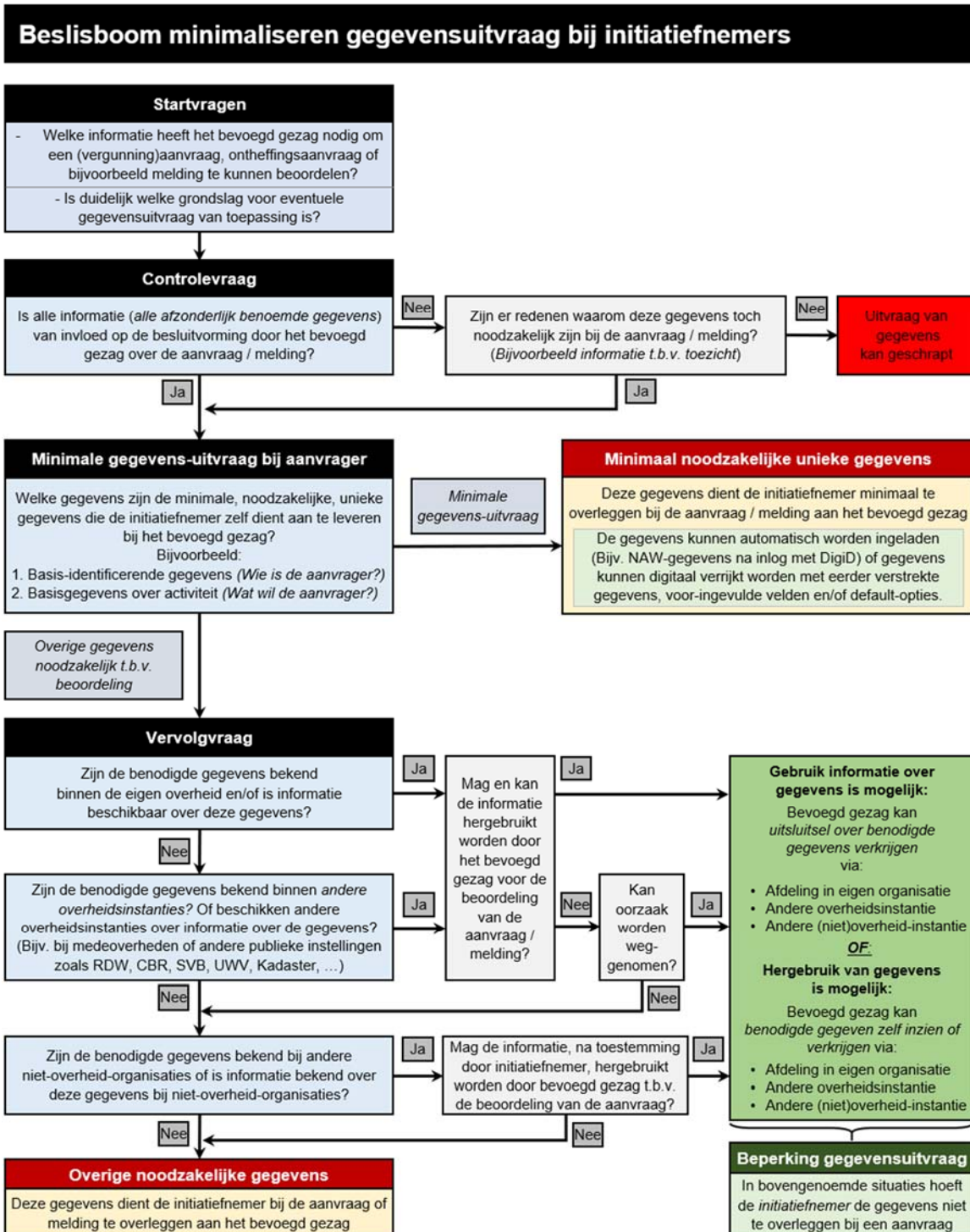
De schematische weergave van het Standaard Kostenmodel voor de berekening van regeldruk:



¹ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

Bijlage 3. Beslisboom minimaliseren gegevensuitvraag

Het toepassen van onderstaande beslisboom draagt bij aan het minimaliseren van de gegevensuitvraag bij aanvragen van vergunningen, ontheffingen, meldingen, etc. door initiatiefnemers.



Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Gemeente Zaanstad
College van burgemeester en wethouders
T.a.v. de heer H. Krieger
Postbus 2000
1500 GA ZAANDAM

Datum
6 september 2018

Onderwerp
Algemene Plaatselijke
Verordening (APV)
Gemeente Zaanstad

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/JT/bs/
2018-U116

Bijlage(n)
3

Geachte heer Krieger,

Op 26 juli 2018 heeft u het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) verzocht om advies uit te brengen over de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Zaanstad.

In voorbereiding op de implementatie van de Omgevingswet wil de gemeente Zaanstad een integrale omgevingsverordening realiseren, als tussenstap naar en voorbereiding op het verplichte Omgevingsplan.¹ Om te komen tot die integrale omgevingsverordening zijn in totaal 16 Zaanse verordeningen geanalyseerd die deels of volledig regels over de fysieke leefomgeving bevatten en ten dele zullen opgaan in de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Enkele voorbeelden zijn de bouwverordening, erfgoedverordening en de verordening op de begraafplaatsen.

De beoogde omgevingsverordening biedt een kans om nu al te werken aan vermindering van regeldruk, transparantie en integraliteit van regels, en aan de vereenvoudiging van procedures voor de fysieke leefomgeving voor initiatiefnemers en gebruikers. Dit zijn belangrijke verbeterdoelen van de Omgevingswet, die eerder merkbaar kunnen worden voor de Zaanse inwoners en bedrijven. De integratie van de Zaanse verordeningen in het omgevingsplan is hierdoor straks minder ingrijpend.

De APV is één van de verordeningen die deels opgaat in de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Ten einde de APV zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten en straks op passende wijze te kunnen laten opgaan in de omgevingsverordening, vindt nu reeds een integrale analyse van plaats van de verordening.

Vooraf

De hoofdtaak van ATR is het adviseren van de regering over de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen (nationale) wet- en regelgeving. Eén van de neventaken van ATR is om op verzoek

¹ Het omgevingsplan bevat (alle) regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Het omgevingsplan geeft invulling aan de maatschappelijke opgaven uit de gemeentelijke omgevingsvisie. Zie voor meer achtergrond: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/gemeente/omgevingsplan/>

van decentrale overheden te adviseren over vermindering van de regeldruk die voortvloeit uit lokale verordeningen. Onder regeldruk wordt verstaan het geheel van administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten en toezichtlasten voor burgers, bedrijven en professionals, die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen.²

ATR heeft op uw verzoek de huidige APV van de gemeente Zaanstad geanalyseerd. Op basis daarvan doet ATR u via dit advies aanbevelingen om te komen tot een lastenluwe verordening. De adviespunten zijn ook toepasbaar bij het voorbereiden en opstellen van de omgevingsverordening en het omgevingsplan. ATR brengt dit advies uit met de intentie dat ook andere gemeenten hier kennis van kunnen nemen en zodoende kunnen leren met het oog op de voorbereiding op de implementatie van de Omgevingswet.

Met de adviespunten doet ATR overigens geen uitspraak over de politiek-bestuurlijke wenselijkheid van bepalingen in de APV of over de integrale belangenafweging die hierover zal plaatsvinden. Het advies is opgesteld vanuit de vraag hoe de verordening effectief en efficiënt kan worden ingericht en gewenste doelen kunnen worden bereikt met een minimale regeldruk tot gevolg. Opvolging van de adviespunten draagt bij aan een goed onderbouwde besluitvorming over herziening van de APV en de toekomstige inrichting van de omgevingsverordening en het omgevingsplan.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen (nationale) wet- en regelgeving aan de hand van onderstaand 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?

Ook voor de advisering over de APV van Zaanstad heeft ATR dit toetskader gevolgd. De adviespunten kunnen ook betrokken worden bij de voorbereiding van de omgevingsverordening. Dit is per toetsvraag aangegeven het kopje "*Vorbereiding omgevingsverordening*". Aan het eind van het advies zijn twee separate adviespunten opgenomen (zie pagina 14) die specifiek zijn gericht op de voorbereiding van het omgevingsplan.

1. Nut en noodzaak

Bij de analyse van regelgeving is één van de basisvragen in hoeverre specifieke bepalingen in decentrale regelgeving noodzakelijk én nuttig zijn om het beoogde beleidsdoel te kunnen bereiken. De richtinggevende publicatie "*100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*"³ geeft aan dat bij het opstellen van regelgeving onder andere nagegaan moet worden of aan de uitgangspunten van doeltreffendheid, doelmatigheid, evenredigheid en subsidiariteit is voldaan. Pas als noodzaak én nut van een regel of bepaling zijn komen vast te staan, kan regelgeving en de daaruit voortkomende regeldruk proportioneel zijn om de beoogde beleidsdoelen te realiseren.⁴ Ter beoordeling van nut

² Zie voor een nadere uitwerking van 'regeldruk' en de methodiek voor de analyse van regeldrukeffecten het '*Handboek Meting Regeldrukkosten*': https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

³ Zie voor de '*100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*' (Igr): <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/100-ideeen.pdf>

⁴ Dit uitgangspunt is voor nationale wet- en regelgeving ook vastgelegd in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Concreet gaat het hierbij om aanwijzing 2.2 (*Noodzaak van regelgeving*). In deze aanwijzing is opgenomen dat "*tot het tot stand brengen van een regeling alleen wordt besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan*". Aanvullend daarop

en noodzaak is ook de (start)vraag mogelijk: *wat gaat er mis als een artikel of bepaling niet wordt opgenomen in decentrale regelgeving, of wordt geschrapt uit de verordening?*

Als vast is komen te staan dat interventie bij een maatschappelijk probleem noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat een probleem of risico voortduurt, is de vraag of *overheids*interventie noodzakelijk is. Sommige problemen worden effectief en efficiënt opgelost door burgers, bedrijven of andere instellingen, zonder overheidsbetrokkenheid. In dat geval is overheidsinterventie niet noodzakelijk, en mogelijk ook niet nuttig. Als het probleem niet door andere partijen wordt opgelost, kan overheidsinterventie nodig zijn. De noodzaak tot overheidsinterventie bepaalt echter nog niet welk type interventie (instrument) het meest doeltreffend en doelmatig is.

Uit de toetsing van de APV blijkt volgens ATR dat niet voor alle opgenomen bepalingen voldoende is aangetoond dat nut en noodzaak aanwezig zijn. Het aanpakken van verschillende problematieken, waarvoor de gemeente nu specifieke bepalingen heeft opgenomen in de APV, is in een aantal situaties ook mogelijk op basis van andere, meer algemene bepalingen of via andere, minder belastende overheidsinterventies. Concreet is volgens ATR nut en noodzaak onvoldoende aangetoond van onder andere de volgende specifieke artikelen in de APV:

Artikel	Onderwerp	Bepaling
2:10a	Vastmaken van voorwerpen	Het is verboden zonder voorafgaande vergunning (objectvergunning) van het bevoegde bestuursorgaan de weg of een weggedeelte of een andere openbare plaats anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie en bestemming daarvan.
2:19a	Gevaarlijke voorwerpen	Het is verboden op, aan of boven het voor voetgangers of (brom)fietsers bestemde deel van de weg op enigerlei wijze prikkeldraad, schrikdraad, puntdraad of andere scherpe voorwerpen aan te brengen of te hebben hangen lager dan 2,2 meter boven dat gedeelte van de weg.
2:19b	Gevaarlijke voorwerpen	Het is verboden op door het college aangewezen wegen en daaraan gelegen voor het publiek toegankelijke gebouwen en terreinen, messen, knuppels, slagwapens of andere voorwerpen die als wapen kunnen worden gebruikt, openlijk bij zich te dragen.
2:44a	Vervoer geprepareerde voorwerpen	Het is verboden op de weg of in de nabijheid van winkels te vervoeren of bij zich te hebben een voorwerp dat er kennelijk toe is uitgerust om het plegen van (winkel)diefstal te vergemakkelijken.
2:60	Houden of voeren van hinderlijke of schadelijke dieren	Het is verboden op door het college ter voorkoming of opheffing van overlast of schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen, buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, bij dat aanwijzingsbesluit aangeduide dieren: a. aanwezig te hebben (...)
4:7	Ongeadresseerde reclame	Het is verboden ongeadresseerde reclame te bezorgen of te doen bezorgen bij een bewoner of een gebruiker van een gebouw, een woonschip of een woonwagen, indien deze overeenkomstig door het college vast te stellen regels schriftelijk kenbaar maakt die reclame niet te willen.
5:40	Baggeren	Het is, behalve aan de daarvoor door het college aangewezen personen, verboden zonder vergunning van het college in openbaar water te baggeren of naar levenloze voorwerpen te vissen of te zoeken.
5:42	Toegang tot openbare trappen en steigers	Het is zonder ontheffing van het college verboden de toegang tot de in of aan de kademuren of andere oevers gebouwde openbare trappen of steigers te belemmeren of daarvan gebruik te maken, anders dan voor het in- of ontschepen van personen en voor langere tijd dan hiervoor nodig is.

stelt de toelichting: *"Regelgeving is noodzakelijk indien aannemelijk is dat het concrete voorstel een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving."*

1.1 ATR adviseert nut en noodzaak van de artikelen 2:10a, 2:19a, 2:19b, 2:44a, 2:60, 4:7, 5:40, 5:42 opnieuw te beoordelen, en op basis daarvan te besluiten om de artikelen al dan niet te schrappen uit de APV.

Vorbereiding omgevingsverordening

De gemeente Zaanstad heeft in de APV herleidbaar aangegeven in hoeverre artikelen volgen uit de Model-APV van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en in hoeverre artikelen 'Zaanse toevoegingen' zijn.⁵ Bij de in adviespunt 1.1 genoemde artikelen gaat het hoofdzakelijk om specifiek Zaanse bepalingen. Deze betreffen hoofdzakelijk aanvullende decentrale bepalingen ten opzichte van de model-APV.

Uitgangspunt bij de Omgevingswet is het principe "decentraal tenzij". Zaken in het omgevingsrecht worden decentraal geregeld, tenzij er overstijgende belangen zijn die het noodzakelijk maken dat nationale bepalingen worden opgenomen, bijvoorbeeld vanwege gemeente- of regio-overstijgende problematiek. De ruimte die de Omgevingswet biedt, stelt gemeenten in staat om op lokaal niveau te bepalen wat 'nodig en nuttig' is om formeel te regelen (bijvoorbeeld in het omgevingsplan). Ook bij deze extra bevoegdheden en mogelijkheden om lokaal maatwerk te realiseren, is het volgens ATR van belang dat een evenwichtige en onderbouwde afweging van noodzaak en nut plaatsvindt, alvorens wordt overgegaan tot nieuwe, gemeente-specifieke, juridische bepalingen.

1.2 ATR adviseert bij het opstellen van de omgevingsverordening in beginsel terughoudend te zijn met aanvullende decentrale regelgeving. Dit betekent dat aanvullende decentrale bepalingen ten opzichte van de modelverordening(en) van de VNG alleen worden opgenomen als nut en noodzaak hiervoor zijn aangetoond en nadat een transparante analyse van kosten en baten is uitgevoerd.

Als bijlage 1 bij dit advies is als handreiking een beknopt toetsingskader opgenomen, waarmee invulling kan worden geven aan adviespunt 1.2. Het toetsingskader biedt een gerichte analyse-mogelijkheid om na te gaan in hoeverre lokale regelgeving opportuun is voor de aanpak van maatschappelijke problemen en in hoeverre nut en noodzaak aanwezig zijn voor het al dan niet opnemen van specifieke bepalingen in (decentrale) regelgeving.

2. Minder belastende alternatieven

Als is vastgesteld dat overheidsinterventie noodzakelijk en nuttig is, luidt de passende vervolgvraag welk instrumentarium het meest geëigend is om het beleidsdoel te realiseren. Vanuit regeldrukoptiek is daarbij de vraag hoe de overheidsinterventie zo lastenluw mogelijk kan worden ingericht. Deze vraag is zowel aan de orde bij nieuwe, voorgenomen bepalingen, maar kan ook worden gesteld bij bestaande bepalingen, ook om daarmee regeldruk te verminderen. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van de '*Beslisboom verminderen regeldruk*'.⁶ De kern van deze beslisboom bestaat uit vijf vragen en loopt af van de meest fundamentele wijziging en de wijziging met de grootste effecten voor de regeldruk, tot de interventie met het minste effect op de regeldruk:

⁵ Deze artikelen zijn in de APV herleidbaar aangegeven met achter de titel van het artikel de aanduiding "(z)".

⁶ Zie voor een toelichting bij de *Beslisboom verminderen regeldruk* de VNG-publicatie *Verminderen regeldruk gemeenten*: <https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2018-07/20180508-Publicatie-Verminderen-regeldruk-door-gemeenten.pdf>

1. *Is het mogelijk de verplichting (vergunning, ontheffing, melding, ...) af te schaffen?*
2. *Is het mogelijk kaders te bepalen met behulp van algemene regels? Indien noodzakelijk, aangevuld met een meldingsplicht?*
3. *Is het mogelijk verplichtingen samen te voegen of de doelgroep van de verplichting te verkleinen?*
4. *Is het mogelijk de procedure voor de verplichting te vereenvoudigen? (bijvoorbeeld door minimalisatie van indieningseisen, digitalisering, of beperken van tijdsbesteding)*
5. *Is het mogelijk de dienstverlening bij een verplichting te optimaliseren? (bijvoorbeeld door vooroverleg mogelijk te maken of statusinformatie over een aanvraag te verstrekken)*

Bepalingen in decentrale verordeningen kunnen aan de hand van deze vijf vragen worden getoetst. Bij verschillende veelvoorkomende verplichtingen zijn er volgens ATR mogelijkheden om deze lastenlauer in te richten.

Het gaat hierbij onder andere om de verplichtingen ten aanzien van evenementen, vastgelegd in afdeling 7 van de APV (o.a. artikel 2:25). Evenementen in Zaanstad vallen nu uiteen in twee categorieën. De categorie *vergunningplichtige* activiteiten en de categorie *meldingsplichtige* activiteiten. Alle evenementen dienen in Zaanstad dus ten minste formeel gemeld te worden bij de gemeente. Volgens ATR bestaat de mogelijkheid om de voorgeschreven procedures bij dit type activiteiten lastenlauer in te richten door waar mogelijk te kiezen voor algemene regels *zonder meldingsplicht*. Dit is in het bijzonder mogelijk voor kleine evenementen en evenementen zonder noemenswaardige risico's voor de aanwezigen en de omgeving. Veel gemeenten kennen een dergelijke 'ondergrens'. Evenementen onder deze grens moeten aan de algemene regels voldoen, maar hoeven niet apart gemeld te worden bij de gemeente.

2.1 ATR adviseert om voor kleine evenementen een ondergrens te bepalen en daarvoor algemene regels te stellen zonder meldingsplicht.

Een ander voorbeeld waar mogelijk voor een deel van de activiteiten kan worden volstaan met algemene regels, eventueel aangevuld met een meldingsplicht, betreft het maken of veranderen van een uitweg (artikel 2:12 van de APV). In de huidige APV geldt een vergunningsplicht voor het maken of veranderen van een uitweg. Daarmee wordt afgeweken van de lastenlauer variant in de Model-APV van de VNG om te kiezen voor algemene regels met een meldingsplicht.

2.2 ATR adviseert voor het maken of veranderen van een uitweg te kiezen voor algemene regels in de APV, indien noodzakelijk aangevuld met een meldingsplicht, conform de bepaling in de model-APV van de VNG.

De APV bevat bepalingen voor activiteiten die met enige regelmaat (kunnen) terugkeren of die één of meermaals per jaar door een initiatiefnemer kunnen worden aangevraagd of gemeld. Voorbeelden van deze categorie activiteiten zijn evenementen en het plaatsen van voorwerpen op of aan de openbare weg (bijvoorbeeld het plaatsen van een container). Op dit moment betekent een nieuw evenement of een nieuwe plaatsing van een object ook een nieuwe vergunningaanvraag of melding, zelfs als het hierbij gaat om een herhaling van een activiteit of bijvoorbeeld eenzelfde uitvoering van een evenement als voorgaande jaren. Er zijn echter ook gemeenten die bij evenementen een vergunning verlenen voor meerdere jaren. Indien initiatiefnemers onderdelen van het evenement wijzigen, dienen zij dit door te geven aan de gemeente ten behoeve van de

(aan te passen) vergunning of toestemming. Uit ambtelijk overleg met de gemeente is gebleken dat eerder reeds een afweging van belangen en risico's heeft plaatsgevonden en dat de uitkomst daarvan is dat vooralsnog in Zaanstad niet wordt gekozen voor de mogelijkheid om evenement-vergunningen te verlenen voor meerdere jaren. Eén van de argumenten daarbij is dat initiatiefnemers mogelijk niet altijd zelfstandig correct kunnen inschatten of wijzigingen in het evenement leiden tot relevante wijzigingen in de veiligheidsrisico's. ATR onderkent het belang van het beoordelen van wijzigingen met mogelijke impact voor de veiligheidsrisico's. Informatie over wijzigingen in een evenement kan echter ook middels een melding worden doorgegeven. Mogelijk is om die reden niet in alle gevallen een volledig nieuwe vergunningaanvraag noodzakelijk.

2.3 ATR adviseert voor periodiek terugkerende evenementen na te gaan of, mogelijk voor een deel van deze activiteiten, een vergunning voor meerdere jaren mogelijk is, al dan niet aangevuld met een meldingsplicht voor wijzigingen.

Het verminderen van regeldruk bij terugkerende activiteiten is ook mogelijk door initiatiefnemers in staat te stellen onderdelen van eerdere aanvragen of meldingen opnieuw te gebruiken. Daarbij kunnen bijvoorbeeld voor-ingevulde velden worden gebruikt op basis van eerdere aanvragen, waarbij de initiatiefnemer gegevens kan bevestigen of wijzigen. Dit voorkomt dat basisgegevens over een activiteit telkens opnieuw moeten worden ingevuld. Initiatiefnemers kunnen zodoende maximaal gegevens hergebruiken die zij eerder aan de overheid hebben overlegd ten behoeve van een aanvraag.

2.4 ATR adviseert de aanvraagmogelijkheid voor verplichtingen met een terugkerend karakter digitaal zo in te richten dat initiatiefnemers bij een nieuwe aanvraag gebruik kunnen maken van eerder door hen zelf aangeleverde gegevens.

Beperking indieningseisen

Al enkele jaren hanteert het kabinet bij de inrichting van overheidsdienstverlening en het gebruik van gegevens het uitgangspunt van *'eenmalig aanleveren, meervoudig gebruik'*. Zoals in de Aanwijzingen voor de Regelgeving staat toegelicht: "De overheid vraagt van burgers, bedrijven en instellingen geen gegevens waarover zij al beschikt. Spiegelbeeld hiervan is dat burgers, bedrijven en instellingen bij bijvoorbeeld het doen van belastingaangifte of aanvraag van een vergunning, geen gegevens hoeven te verstrekken die al bij de overheid bekend zijn."⁷ Dit principe kan ook op decentraal niveau worden gevolgd om lastenluwe regelgeving te waarborgen.

Gelet op het voorgaande is het bij verplichtingen die aan burgers of bedrijven worden opgelegd, van belang om na te gaan of er geen onnodige indieningsvereisten worden gesteld. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de concrete informatie die wordt opgevraagd als een ondernemer of burger een vergunning wil aanvragen. Uit de analyse van enkele verplichtingen stelt ATR vast dat nog niet bij alle producten (vergunningen, ontheffingen, meldingen) sprake is van minimale gegevens-uitvraag en maximaal hergebruik van gegevens die reeds bij de overheid bekend zijn. Zo geldt bijvoorbeeld bij de aanvraag van een drank- en horecaverunning dat een initiatiefnemer in Zaanstad onder andere *"een (recent) uittreksel van de inschrijving van de onderneming bij de Kamer van Koophandel"* moet aanleveren.⁸ Om het uitgangspunt van *'eenmalig aanleveren,*

⁷ Zie Aanwijzing 5.31 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving (*Aansluiten bij definities basisregistraties*).

⁸ Zie website gemeente Zaanstad: <https://www.zaanstad.nl/mozard!/suite86.scherm0325?mPag=1411&mNch=rfnsbnc124>

meervoudig gebruik te realiseren kent de overheid het stelsel van basisregistraties. Het Nieuwe Handelsregister (NHR) is zo'n basisregistratie. Als duidelijk is van welke onderneming de gemeente de gegevens nodig heeft, kan zij (digitaal) de gegevens inzien die vermeld staan op een uittreksel van het handelsregister (Kamer van Koophandel). Dit betekent dat gemeenten zelf de gegevens van het uittreksel van het handelsregister kunnen raadplegen. Om deze reden geldt het opvragen van een apart (recent) uittreksel van het handelsregister als een onnodige indieningsvereiste.

Bij de aanvraag van een exploitatievergunning horeca geldt als indieningseis "*per leidinggevende een verklaring van sociale hygiëne*". Bij de aanvraag van een drank- en horecaverunning dient een initiatiefnemer "*een diploma Sociale Hygiëne (origineel en fotokopie) van alle leidinggevers*" te overleggen. Ook voor deze apart gevraagde indieningseisen geldt dat de gemeente via een landelijk register (het *Landelijk Register Sociale Hygiëne*) zelf kan nagaan of de betreffende persoon aan de gestelde eisen voldoet.⁹ Om die reden geldt het apart opvragen van een diploma of een verklaring van Sociale Hygiëne (als apart document) als onnodige indieningsvereiste.

Verder geldt voor aanvragen van verschillende gemeentelijke producten dat een *kopie van een geldig legitimatiebewijs* wordt gevraagd als indieningseis, bijvoorbeeld van de ondernemer en/of de leidinggevende(n). In een aantal situaties geldt deze informatie-uitvraag als een onnodige indieningsvereiste, bijvoorbeeld als de gemeente reeds op basis van andere documenten (bijvoorbeeld het uittreksel handelsregister) de gevraagde informatie kan inzien. Indien volgens de gemeente toch noodzaak bestaat om de gegevens uit te vragen, adviseert ATR hierbij voor de meest lastenluwe variant te kiezen. In dit geval kan het gaan om slechts het opvragen van het BSN of om het maken van een kopie van het legitimatiebewijs (door de gemeente) op het moment dat de burger of ondernemer bij de gemeente is (bijvoorbeeld in het kader van een vooroverleg).

ATR merkt tot slot op dat het voor burgers en bedrijven bij sommige verplichtingen al volstaat om alleen gegevens aan te leveren en geen documenten. Zo kan bij de aanvraag van een vergunning voor een vaste en incidentele standplaats worden volstaan met het aangeven van het BSN of het KvK-nummer. Deze gegevens kunnen ook worden ontleend aan de inlog via DigiD of eHerkenning.

Gelet op het voorgaande is het volgens ATR van belang om bij nieuwe of te wijzigen verplichtingen te waarborgen dat geen onnodige indieningsvereisten worden opgelegd. ATR heeft hiertoe een beslisboom opgesteld. Deze is opgenomen als bijlage 3 bij dit advies.

2.5 ATR adviseert bij verplichtingen voor burgers en bedrijven maximaal gebruik te maken van reeds beschikbare gegevens, en hiertoe onnodige indieningsvereisten bij vergunningen, ontheffingen en meldingen te schrappen.

⁹ Zie: <https://www.svh.nl/Nieuws/Artikel-19-Persbericht-Zonder-Inschrijving-Register-Sociale-Hygiene-geen-drank-en-horecaverunning/>

Vorbereiding omgevingsverordening

De voorbeelden in adviespunt 2.1 t/m 2.5 illustreren de mogelijkheden om de APV lastenlruwer in te richten. ATR heeft niet voor alle verplichtingen getoetst of in alle gevallen is gekozen voor de meest lastenlruwe variant. De volledige herziening van de APV door de gemeente Zaanstad in voorbereiding op de integrale omgevingsverordening biedt volgens ATR wel kansen om deze analyse te maken. Daarbij kan het eerder beschreven toetsingskader behulpzaam zijn.

2.6 ATR adviseert bij de voorbereiding van de omgevingsverordening na te gaan of bij de verplichtingen wordt gekozen voor de meest lastenlruwe uitwerking. Indien inhoudelijke argumenten reden zijn om niet voor de meest lastenlruwe variant te kiezen, adviseert ATR dit in de toelichting bij de verordening te motiveren.

Combineren van verplichtingen (vergunningen, ontheffingen, meldingen)

De APV is vanuit gemeenteperspectief een ordenend kader voor bepalingen ten aanzien van verschillende (lokale) activiteiten die burgers en bedrijven kunnen ondernemen. Het perspectief van burgers en ondernemers valt niet samen met de kaders en afbakening van verordeningen en ook niet met de afbakening tussen overheidsniveaus. Als bijvoorbeeld een initiatiefnemer een groot festival wil organiseren, kan hij te maken krijgen met een groot aantal vergunningaanvragen, meldingsverplichtingen en met meerdere overheidsinstanties.¹⁰

Als de ambitie is om lokale verordeningen zo lastenlruw mogelijk in te richten, is het van belang bij de inrichting van processen en de afbakening van verplichtingen rekening te houden met het perspectief van burgers en bedrijven. Concreet kan dit vorm krijgen door bepaalde verplichtingen, vergunningaanvragen of meldingsverplichtingen te combineren. Zo biedt Zaanstad de mogelijkheid om een evenementenvergunning en een objectvergunning via één integrale vergunning aan te vragen. Daarbij wordt ook, indien van toepassing, de tijdelijke verkeersmaatregel meegenomen. Hierdoor kan een initiatiefnemer met het doorlopen van één integraal vergunningsproces aan de benodigde verplichtingen voldoen. Deze integrale benadering van initiatief en initiatiefnemers sluit volledig aan bij de geest van de Omgevingswet.

Er zijn echter ook verplichtingen die vooralsnog niet integraal kunnen worden aangevraagd, terwijl dat vanuit het perspectief van de initiatiefnemer wel logisch en gewenst kan zijn. ATR wijst daarbij bijvoorbeeld op een mogelijke combinatie van:

- De exploitatievergunning horeca en een drank- en horecaverunning. Het combineren van deze vergunningen is van belang om te voorkomen dat een initiatiefnemer op enige moment wel een exploitatievergunning horeca krijgt toegekend, maar geen alcohol mag schenken omdat de drank- en horecaverunning niet is aangevraagd of niet is verleend.
- Een evenementenvergunning en een aanvraag van een Ontheffing artikel 35 van de Drank- en Horecawet. Deze aanvraag kan aan de orde zijn als de organisatie bij een groot evenement voornemens is alcohol te schenken.

¹⁰ Eerder bracht de rechtsvoorganger van ATR (*Acta*) advies uit over regeldruk bij evenementen. Zie voor het onderzoeksrapport en het advies: <http://www.actal.nl/evenementen-en-festivals-ervaren-te-veel-regeldruk/>

Verplichtingen waarbij meerdere overheden verantwoordelijk zijn, bieden kansen voor een meer integrale aanvraagprocedure voor initiatiefnemers. Bijvoorbeeld als een evenement plaatsvindt op het grondgebied van meerdere gemeenten of als het meerdere gemeenten doorkruist. Vaak is er dan per gemeente een separate vergunningaanvraag noodzakelijk. Ook vanuit het perspectief van de gemeenten en daarmee de bestuurlijke lasten (lasten voor de overheid) kan een integrale aanvraagmogelijkheid voordelen bieden.

2.7 ATR adviseert in de voorbereiding van de omgevingsverordening, na te gaan voor welke activiteiten een integrale aanvraagprocedure of melding mogelijk is, en indien noodzakelijk hierover ook in overleg te treden met andere overheden.

Naast het waar mogelijk integreren van aanvraagprocedures wijst ATR op het belang van dienstverlening op maat en op het gemak voor initiatiefnemers van één aanspreekpunt bij de gemeente. Dit aanspreekpunt kan initiatiefnemers ondersteunen bij aanvragen, met hen meedenken of informeren over procedures en mogelijkheden.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Voor de ervaren regeldruk die voortkomt uit de APV, is van belang of regelgeving en verplichtingen werkbaar en uitvoerbaar zijn voor burgers en bedrijven. Dit 'toetsingscriterium' past ook in de bredere context van het streven naar regelgeving die voor burgers en bedrijven begrijpelijk én 'doenbaar' is. Om die reden stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) vorig jaar in haar advies *Weten is nog geen Doen* voor om een "doenvermogenstoets" te introduceren ter beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wet- en regelgeving.¹¹ Het kabinet implementeert deze toets nu in onder andere het Integraal AfwegingsKader (IAK).¹² Op decentraal niveau biedt dit perspectief ook aanknopingspunten voor het optimaliseren van verordeningen en voor het verbeteren van de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van verplichtingen voor burgers en bedrijven.

Veel verplichtingen die volgen uit de APV, kunnen bij de gemeente Zaanstad al digitaal worden voldaan. Zo kunnen nagenoeg alle vergunningen digitaal worden aangevraagd, worden gegevens van initiatiefnemers voor sommige producten hergebruikt of voor-ingevuld, en benut de gemeente de mogelijkheden die volgen uit de verzameling van data (o.a. via de Zaanatlas). Deze digitalisering draagt sterk bij aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving.

Overzichtelijkheid van regelgeving

De '100 ideeën voor de gemeentelijke regelgever' geeft als één van de belangrijke aandachtspunten voor (decentrale) regelgeving "eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid". Ook dit uitgangspunt houdt verband met de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving. Burgers en bedrijven moeten verplichtingen kennen en eenvoudig kennis kunnen nemen van bepalingen om vervolgens ook te kunnen voldoen aan de regelgeving. ATR geeft twee aandachtspunten in overweging die kunnen bijdragen aan de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de (bepalingen in de) APV van de gemeente Zaanstad.

¹¹ Zie voor het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen' en de WRR-hand-out over de 'doenvermogenstoets': <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/doenvermogenstoets>

¹² Zie voor de kabinetsreactie op het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen' en de wijze van verwerking: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/29/tk-voortgangsbericht-kabinetsreactie-op-weten-is-nog-geen-doen>

a) Bepalingen in de APV of in nadere regels

De APV is als verordening relatief omvangrijk, ook in vergelijking met enkele meer specifieke verordeningen, zoals de afvalstoffenverordening en de verordening op de begraafplaatsen. De totale omvang is echter veel groter dan de verordening zelf, aangezien in totaal 37 documenten volgen uit of gebaseerd zijn op bepalingen in de APV van de gemeente Zaanstad. Zo geldt bijvoorbeeld dat:

- vijf documenten zijn gebaseerd op de APV met thema-specifieke beleidsregels (o.a. over reclame- en standplaatsenbeleid, uitwegen, ondersteunende horeca en de bomenlijst);
- vier onderwerpen uitmonden in aanvullend beleid over een specifiek thema (bijvoorbeeld evenementen- en bomenbeleid);
- over verschillende onderwerpen nadere regels worden gesteld (o.a. over het plaatsen van objecten op de openbare weg, en over prostitutiebedrijven).

Verder volgen in totaal 21 aanwijzingsbesluiten op basis van bepalingen in de APV.

Het is voor burgers en bedrijven moeilijk om inzicht te verkrijgen in het geheel van de APV. Dat komt onder andere door het grote aantal en de grote diversiteit aan bepalingen dat gebaseerd is op de APV, voor de gehele gemeente van toepassing is, maar niet in de APV zelf is opgenomen. Dit komt de kenbaarheid van de lokale regelgeving niet ten goede. Tevens constateert ATR dat voor sommige onderwerpen specifieke bepalingen wel in de APV zijn geregeld, maar specifieke bepalingen voor andere onderwerpen zijn opgenomen in nadere regels of in aanvullend beleid. Onduidelijk is daarbij welke criteria de gemeente volgt om te bepalen of regels in de APV zelf of in aanvullende documenten worden opgenomen.

3.1 ATR adviseert bij de herziening van de APV het aantal en de diversiteit aan aanvullende bepalingen gebaseerd op de APV te verminderen en, indien het gaat om bepalingen die voor de gehele gemeente van toepassing zijn, deze waar mogelijk op te nemen in de APV zelf. Indien bepalingen in aanvullende regels worden opgenomen, adviseert ATR te kiezen voor duidelijke criteria op basis waarvan nut en noodzaak van aanvullende regels worden beoordeeld.¹³

b) Vormvoorschriften in de APV

ATR constateert dat bij sommige onderwerpen de APV vormvereisten voor het indienen van een aanvraag dwingend voorschrijft. Bij andere onderwerpen schrijft de APV deze vormvereisten niet voor, of slechts als optionele bepaling:

- Artikel 2:28a bepaalt dat een aanvraag voor een exploitatievergunning horeca *“uitsluitend mogelijk is door middel van een door de gemeente Zaanstad gehanteerd aanvraagformulier”*.
- Artikel 4:3 (kennisgeving incidentele festiviteiten) stelt in lid 3 dat *“het college een formulier vaststelt voor het doen van de kennisgeving als bedoeld in het eerste en het tweede lid”*.
- Artikel 3:4 (seksinrichtingen) schrijft in lid 3 voor dat het college *“een formulier kan vaststellen dat gebruikt moet worden voor het indienen van een aanvraag om vergunning”*.

¹³ ATR merkt voor de volledigheid op, dat voorafgaand aan de keuze om bepalingen al dan niet in de APV op te nemen, de vragen rondom nut en noodzaak beantwoord dienen te zijn, zoals verwoord bij de adviespunten 1.1 en 1.2. Pas nadat is vastgesteld dat nut en noodzaak voor decentrale bepalingen aanwezig zijn, en het juridisch instrumentarium de meeste effectieve en efficiënte interventie betreft, kunnen bepalingen al dan niet in de APV worden opgenomen.

Het komt de duidelijkheid van de APV ten goede als een consequente lijn wordt gevolgd in het voorschrijven van vormvereisten. Gelet op het karakter van de APV is het het meest lastenluw om de vormvereisten voor een aanvraag niet in de APV op te nemen, maar duidelijk kenbaar te maken op de plek waar een aanvraag moet worden ingediend (bijvoorbeeld de website).

3.2 ATR adviseert in beginsel geen vormvereisten voor te schrijven in de APV. Indien hiervoor wel wordt gekozen, adviseert ATR hierbij een duidelijk criterium te hanteren, dit consequent toe te passen en kenbaar te maken op de plek waar de aanvraag moet worden ingediend.

Vorbereiding omgevingsverordening

Elektronische publicatie van algemene bekendmakingen en mededelingen

In toenemende mate publiceren gemeenten algemene bekendmakingen en mededelingen digitaal. Informatie over ingediende vergunningaanvragen, wijzigingen in beleid en bijvoorbeeld verkeersbesluiten kunnen digitaal worden ingezien. Gemeenten zijn momenteel al wettelijk verplicht om algemeen verbindende voorschriften elektronisch bekend te maken en in geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen (artikel 139-140 Gemeentewet). Vaak vindt publicatie van bekendmakingen ook plaats via de gemeente-website en/of via lokale huis- aan huisbladen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft medio 2018 een conceptwetsvoorstel opengesteld voor internetconsultatie. Met inwerkingtreding van deze wet worden gemeenten verplicht om alle bekendmakingen en mededelingen digitaal te publiceren. Ook moeten gemeenten, uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van de wet, informatie bij aanvragen (die nu fysiek ter inzage wordt gelegd) volledig digitaal ontsluiten.¹⁴ Verder is het voornemen om burgers automatisch te informeren over bekendmakingen van belang voor de eigen leef- en werkomgeving. Het wetsvoorstel past in de geest van de Omgevingswet en de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), waarbij het voornemen is dat burgers en ondernemers op maat geïnformeerd kunnen worden en ook voor de eigen situatie kunnen nagaan welke regelgeving en (lokale) eisen van toepassing zijn.

Digitale publicatie van bekendmakingen en gerichte informatie aan burgers en ondernemers via de e-mailservice of app 'Berichten over uw Buurt' dragen sterk bij aan de kenbaarheid van besluiten en beleidswijzigingen.¹⁵ In voorbereiding op de omgevingsverordening en de inwerkingtreding van het genoemde wetsvoorstel kan Zaanstad al nadere digitaliseringstappen zetten, bijvoorbeeld door ter inzage gelegde documentatie digitaal te ontsluiten. Hierdoor kunnen burgers en ondernemers beter geïnformeerd worden over producten die volgen uit lokale verordeningen, en over indiening en besluitvorming ten aanzien van bijvoorbeeld vergunningaanvragen.

3.3 ATR adviseert alle lokale bekendmakingen en mededelingen, en daarbij behorende informatie die ter inzage wordt gelegd, digitaal te ontsluiten. ATR adviseert ook om vooruitlopend op het wetsvoorstel en de omgevingswet burgers en ondernemers proactief te informeren over de mogelijkheden om zich op maat te informeren over de bekendmakingen en mededelingen van de gemeente.

¹⁴ Zie voor de consultatieversie van het wetsvoorstel *elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen*: <https://www.internetconsultatie.nl/wetelektronischepublicatiealgemenebekendmakingenenmededelingen>

¹⁵ Zie voor de e-mailservice en de app van 'Berichten over uw Buurt': <https://overuwbuurtoverheid.nl/>

Experimenteerruimte

Als een inwoner iets wil dat in beginsel niet past binnen regelgeving, biedt experimenteerruimte kansen om binnen een afgebakende setting na te gaan welke risico's daadwerkelijk optreden en hoe deze zijn te beheersen. Tevens biedt een experiment kansen om na te gaan hoe kosten en baten in de praktijk uitvallen. Deze analyse is niet altijd op voorhand volledig mogelijk.¹⁶

Om experimenten of pilots op een goede en gestructureerde wijze mogelijk te maken kan de experimenteerruimte worden vastgelegd in een experimenteerbepaling in de betreffende verordening. De bepaling kan ruimte bieden om afspraken te maken over looptijd, monitoring en inhoudelijke eisen waaraan een experiment moet voldoen. Op basis van de ervaringen met het experiment kan vervolgens worden vastgesteld of er aanleiding is om bestaande regelgeving te wijzigen. Het bieden van experimenteerruimte past in de geest van de Omgevingswet, waarin ook een experimenteerbepaling is opgenomen.¹⁷

In de afgelopen jaren hebben diverse gemeenten vanwege bovengenoemde argumenten gekozen voor een experimenteerartikel in de APV (en in andere decentrale verordeningen).¹⁸

3.4 ATR adviseert een experimenteerbepaling op te nemen in de verordening.

4. Regeldrukgevolgen

De huidige herziening van de APV van Zaanstad is niet de eerste keer dat de verordening lastenlauer wordt gemaakt. Al in 2015 heeft Zaanstad een aantal artikelen uit de APV geschrapt en enkele bepalingen lastenlauer ingericht. De toelichting bij zowel geschrapte als nieuw geïntroduceerde artikelen in de APV omvat hoofdzakelijk een kwalitatieve beschrijving waarin aandacht is voor de aanleiding en het te verwachten gevolg. Zoals onder toetsvraag 1 beschreven heeft geen volledige analyse plaatsgevonden van nut en noodzaak van verschillende bepalingen in de APV. Een dergelijke analyse betreft aard, omvang en oorzaak van de maatschappelijke problemen die beoogd worden aan te pakken, en de kosten en baten van de voorgestelde bepaling.

De methodiek voor het in beeld brengen van de regeldrukkosten van wet- en regelgeving biedt kansen om bij toekomstige aanscherping van bepalingen of introductie van nieuwe bepalingen een vollediger onderbouwing op te nemen. Hierdoor ontstaat beter inzicht in de kwantitatieve (regeldruk)kosten en baten. Dit biedt bijvoorbeeld ook inzicht in de vraag of het voor de regeldruk écht relevant is om een bepaling te schrappen. Als bijvoorbeeld een vergunning nooit is aangevraagd, rijst de vraag of het betreffende artikel niet kan worden geschrapt. Een merkbare regeldrukvermindering zal dit echter niet opleveren. De omgekeerde situatie kan ook aan de orde

¹⁶ Ook voor nationale regelgeving erkent het kabinet het belang van ruimte voor experiment. In de Kamerbrief van 29 juni 2018 over 'wettelijke experimenteerruimte' (kst-34775-VI-114) stelt het kabinet: "In sommige gevallen is het ook lastig om te bepalen welke nieuwe regels moeten worden vastgesteld omdat een nieuwe (technologische) ontwikkeling nog niet in volle omvang te duiden is. Dan kan het nodig zijn om eerst op beperkte schaal te kijken naar de effecten van de verandering van de regels, zonder dat direct onomkeerbare stappen worden gezet. In al deze gevallen kan het experimenteren met wetgeving een nuttige stap zijn om te kijken in hoeverre een bepaalde aanpak wenselijk is en wat de effecten hiervan zijn. Daarom vindt het kabinet het belangrijk om bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving steeds goed te bezien in hoeverre het opnemen van wettelijke ruimte voor experimenteren wenselijk is."

¹⁷ Afdeling 23.2 van de Omgevingswet betreft de Experimenteerbepaling. Deze is nadere uitgewerkt in artikel 23.3.

¹⁸ Onder andere de gemeenten Wijk bij Duurstede, Zwolle, Zeist, Rotterdam en Amsterdam hebben op dit moment een experimenteerartikel in de APV. Verder hebben bijvoorbeeld de gemeenten Eemnes en Amersfoort een experimenteerartikel in de lokale huisvestingsverordening, en heeft de gemeente Amsterdam een experimenteerbepaling in de lokale winkeltijdenverordening. Indien de gemeente Zaanstad kiest voor een experimenteerartikel in één of meerdere decentrale verordeningen kan bij de uitwerking en implementatie geleerd worden van ervaringen van deze gemeenten.

zijn. Als een bepaald product veelvuldig wordt aangevraagd of gemeld (bijvoorbeeld een melding openbare ruimte of de aanvraag van een horeca-vergunning), kan met een kleine aanpassing in de aanvraagprocedure al een grote en voor veel initiatiefnemers merkbare regeldrukvermindering worden gerealiseerd.

Een gestructureerde analyse van de regeldrukeffecten van voorgenomen beleid en regelgeving maakt onderbouwde besluitvorming door bestuur en volksvertegenwoordiging mogelijk. In bijlage 2 bij dit advies is een beknopte uitwerking opgenomen van het zogenaamde Standaard Kostenmodel (SKM). Dit model geldt als breed geaccepteerde en toegepaste methodiek voor de analyse van regeldrukkosten van regelgeving.

4.1 ATR adviseert bij toekomstige besluitvorming over nieuwe verplichtingen (vergunningen, ontheffingen, meldingen) of het mogelijk schrappen van bestaande verplichtingen uit lokale verordeningen een beknopte regeldrukanalyse uit te voeren en op te nemen bij de toelichting bij het voorstel.

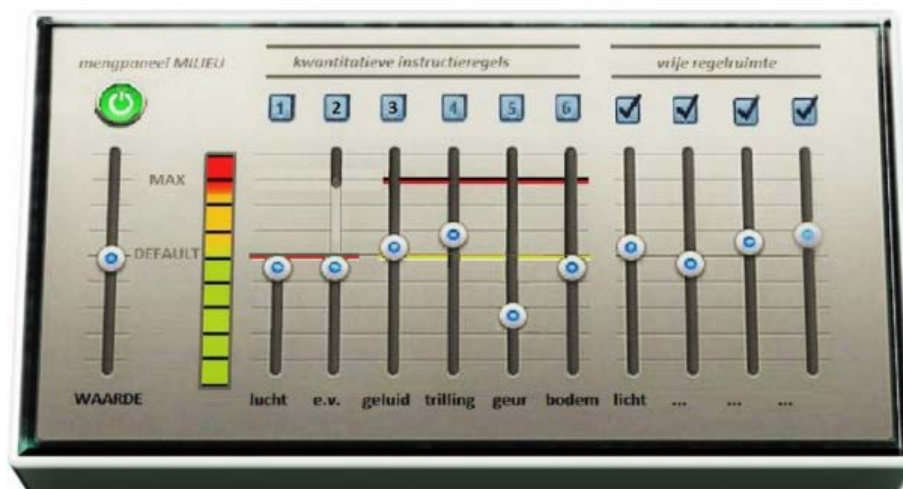
Overweging bij voorbereiding Omgevingsplan

Analyse (regeldruk)effecten decentrale afwegingsruimte

De gemeente Zaanstad bereidt zich met de omgevingsverordening voor op de implementatie van de Omgevingswet op decentraal niveau. De omgevingsverordening geldt als tussenstap richting het (verplichte) Omgevingsplan. Daar waar mogelijk wordt door de gemeente Zaanstad al gewerkt in de geest van de Omgevingswet of is de voorbereiding daarop gaande. Er zijn echter enkele aspecten die pas van kracht kunnen worden met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en die dus nog geen plaats kunnen krijgen in de omgevingsverordening. Dit betreft onder andere de invulling van de decentrale afwegingsruimte.

Het uitgangspunt bij de Omgevingswet is “*decentraal, tenzij*”. Tegen die achtergrond wordt decentrale overheden meer beslisruimte geboden, ook om lokaal maatwerk te kunnen leveren. Belangrijk onderdeel om deze beslisruimte in te vullen is decentrale afwegingsruimte. Deze afwegingsruimte wordt bijvoorbeeld geboden ten aanzien van lokale eisen over geur, geluid, luchtkwaliteit en trillingen.

Het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL) is één van de vier Algemene Maatregelen van Bestuur bij de Omgevingswet. In het BKL is het “mengpaneel” geïntroduceerd (zie onderstaand).



Binnen zekere bandbreedtes kunnen gemeenten als gevolg van het BKL zelf nadere keuzes maken en maatwerk bieden. Zo kunnen voor bijvoorbeeld overbelaste gebieden strengere normen worden vastgesteld, en kunnen gemeenten die meer ruimte willen bieden voor bijvoorbeeld geluidsbelasting daar tot op zekere hoogte invulling aan geven.

Hoewel de decentrale afwegingsruimte mogelijkheden creëert voor lokaal maatwerk, kunnen ook (omvangrijke) regeldrukeffecten ontstaan voor burgers en bedrijven als gevolg van deze afwegingsruimte. Deze regeldrukeffecten kunnen ontstaan als de gemeente kiest voor scherpe normstellingen. Bedrijven dienen als gevolg daarvan bijvoorbeeld te investeren in geluid-beperkende maatregelen (isolatie) of maatregelen om luchtkwaliteit te verbeteren (bijvoorbeeld een extra filter om uitstoot van stoffen te beperken).

Tevens kunnen burgers en bedrijven die in meerdere gemeenten actief zijn, geconfronteerd worden met verschillende 'regimes', vanwege de verschillen in normstellingen tussen gemeenten. Ook als gevolg hiervan kunnen omvangrijke, en mogelijk onnodige, regeldrukeffecten ontstaan. Om deze reden is het volgens ATR van belang om bij de keuzes die de gemeente maakt ten aanzien van de invulling van de decentrale afwegingsruimte een gedegen analyse te maken van keuzeruimte en van de kosten en baten die volgen uit de keuzes zoals Zaanstad deze voornemens is te maken.

ATR adviseert bij de voorbereiding op het Omgevingsplan transparant te maken welke keuzeruimte als gevolg van de 'decentrale afwegingsruimte' beschikbaar is, en bij de voorgenomen invulling van deze ruimte een gedegen kosten-batenanalyse uit te voeren zodat onderbouwde besluitvorming kan plaatsvinden.

ATR adviseert bij de voornoemde analyse over de decentrale afwegingsruimte en de voorgenomen keuzes door Zaanstad expliciet aandacht te besteden aan de relatie tussen de keuzes van de gemeente Zaanstad en de invulling van de decentrale afwegingsruimte door andere gemeenten.

Tot slot

ATR vertrouwt er op u met de adviespunten een aantal handreikingen te hebben gegeven voor een lastenluwere invulling van de APV. Uiteraard zijn wij bereid om een nadere toelichting op het advies te verzorgen en om mee te denken over eventuele opvolging van adviespunten.

ATR en zijn rechtsvoorganger Actal hebben reeds verschillende adviezen uitgebracht over de ontwikkeling van de Omgevingswet aan de verantwoordelijke ministeries.¹⁹ De daadwerkelijke effecten van het nieuwe omgevingsrecht zullen afhankelijk zijn van de implementatie van de Omgevingswet op decentraal niveau. De keuzes die decentrale overheden daar in de komende twee tot drie jaar over maken, zijn cruciaal.

Vanwege de ruime "decentrale afwegingsruimte" die het nieuwe stelsel biedt, zal voor de merkbare regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven veel afhangen van de implementatie van de Omgevingswet door gemeenten, waterschappen en provincies.

¹⁹ In 2014 bracht Actal advies uit over het concept van de Omgevingswet ([link naar het advies](#)). In 2016 en 2017 bracht Actal onder andere advies uit over de (pre-)consultatieversie van de AMvB's bij de Omgevingswet ([link naar het advies](#)) en over de Invoeringswet bij de Omgevingswet ([link naar het advies](#)).

Tegen bovenstaande achtergrond is ATR bereid om in het najaar van 2018 een advies uit te brengen over de Zaanse omgevingsverordening. Net als het onderhavige advies over de APV kan het advies over de omgevingsverordening voor andere gemeenten van waarde zijn bij de voorbereiding op en implementatie van de Omgevingswet.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

Bijlage(n): Bijlage 1: Toetskader voor de afweging bij (nieuwe) artikelen in de APV.
Bijlage 2: Standaard Kostenmodel bij kwantificering regeldruk.
Bijlage 3: Beslisboom minimaliseren gegevensuitvraag.

Bijlage 1. Toetskader voor de afweging bij (nieuwe) artikelen in de APV

De gemeente kan onderstaand toetskader hanteren bij het bepalen of zij een nieuw artikel wil opnemen in de APV (of een andere verordening). Door de vragen uit het kader gestructureerd te beantwoorden kan onderbouwd worden besloten of nut en noodzaak voor een nieuwe artikel in de APV/verordening aanwezig is en of het nieuwe artikel voldoende toegevoegde waarde heeft. Het toetskader is opgesteld met gebruikmaking van onder andere Aanwijzingen voor de Regelgeving,¹ het Integraal Afwegingskader (IAK)² en de '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever'.³ Deze afzonderlijke bronnen kan de gemeente eveneens benutten bij het opstellen of optimaliseren van bestaande verordeningen en bepalingen.

1. Wat is het maatschappelijk probleem?
 - Wat is de *aard* van het probleem?
 - Wat is de *omvang* van het probleem? (is het incidenteel of structureel?)
 - Wat zijn de *oorzaken* van het probleem?
 - Welke partijen zijn betrokken bij het probleem?
2. Wat rechtvaardigt ingrijpen door de overheid?
 - Lossen burgers, bedrijven of andere instellingen het maatschappelijk probleem op?
 - Zo nee, in hoeverre is er een *bevoegdheid* en een *taak* voor de gemeente om het maatschappelijk probleem aan te pakken?
3. Welke instrumenten heeft de gemeente al ingezet, en waarom werken deze niet?
 - In hoeverre zijn eerder voorlichting, afspraken (convenant), 'nudging', juridische of financiële bepalingen toegepast, of andere interventies ingezet, bij het aanpakken van het probleem? Zo ja, waarom werkte toepassing van deze interventies onvoldoende?
 - Specifiek voor bepalingen in verordeningen: in hoeverre is interventie/handhaving mogelijk op basis van *reeds bestaande* bepalingen (bijv. handhaving o.b.v. een algemeen artikel)?
4. Welke (andere) overheidsinterventies zijn mogelijk om het probleem aan te pakken?
 - Is een oplossing mogelijk via bijvoorbeeld communicatie, voorlichting, nadere afspraken (convenant), 'nudging' of via juridische of financiële prikkels?
 - Wat zijn voor- en nadelen van de verschillende interventie-mogelijkheden?

Indien wordt gekozen voor een juridische bepaling in de lokale verordening:

5. Wat zijn de kosten en baten van de bepaling en welke uitvoeringsmogelijkheden zijn beschikbaar om de bepaling werkbaar en uitvoerbaar vorm te geven?
 - Welke kosten moeten burgers, bedrijven en overheid maken voor uitvoering van de bepaling?
 - In hoeverre is de bepaling zo effectief en efficiënt mogelijk ingericht? (hierbij kan gebruik worden gemaakt van de *Beslisboom Verminderen Regeldruk*.)

¹ Zie voor de *Aanwijzingen voor de Regelgeving*: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>

² Zie voor de inhoud het IAK: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>

³ Zie voor de '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever' (lgt): <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/100-ideeen.pdf>

Bijlage 2. Standaard Kostenmodel bij kwantificering regeldruk

Regeldrukeffecten van wet- en regelgeving worden berekend aan de hand van het zogenoemde Standaard Kostenmodel (SKM). Een uitgebreide toelichting bij het model en de methodiek is opgenomen in het per 1 januari 2018 Rijksbreed geldende 'Handboek Meting Regeldrukkosten'.¹

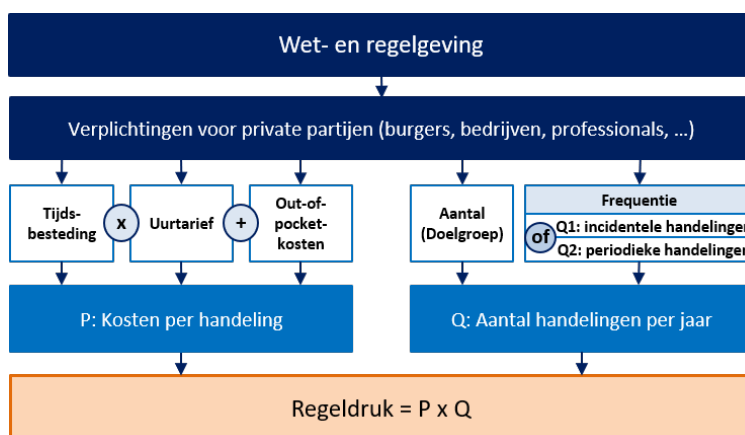
Strikt genomen is het standaard kostenmodel niet meer dan een rekenhulp. Het bekijkt per wettelijke verplichting wat de kosten voor bedrijven en burgers zijn om die verplichting na te leven. Het berekent de totale regeldrukkosten als product van:

- het aantal handelingen dat één partij moet verrichten;
- de tijd die het verrichten van één handeling kost;
- het uurtarief van degene die de handeling verricht;
- de bijkomende kosten voor het (kunnen) verrichten van de handeling of het voldoen aan de verplichting (out-of-pocket-kosten);
- het aantal partijen dat een wettelijke verplichting moet naleven;
- de frequentie waarmee partijen de verplichting moeten naleven (bijvoorbeeld eens per jaar).

Deze elementen vormen ook de aanknopingspunten voor interventie om regeldruk te verminderen. Bij wijze van voorbeeld:

- Het omzetten van een vergunningsverplichting in algemene regels zonder meldplicht; dit beperkt het aantal handelingen voor burgers en ondernemers om aan regels te voldoen.
- Het werken met vooringevulde formulieren beperkt de tijd die met een handeling is gemoeid.
- Het digitaliseren van een informatievraag betekent vaak dat deze op een lager niveau in de organisatie kan worden beantwoord, wat de kosten om de handeling te verrichten verlaagt.
- Het digitaliseren van een aanvraagprocedure voor een vergunning, reduceert verzendkosten.
- Het verlenen van vrijstelling voor kleine bedrijven beperkt het aantal partijen dat een verplichting moet naleven;
- Het verlengen van de geldigheid van een product, dit beperkt het aantal aanvragen per jaar.

De schematische weergave van het Standaard Kostenmodel voor de berekening van regeldruk:



¹ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

Bijlage 3. Beslisboom minimaliseren gegevensuitvraag

Het toepassen van onderstaande beslisboom draagt bij aan het minimaliseren van de gegevensuitvraag bij aanvragen van vergunningen, ontheffingen, meldingen en etcetra door initiatiefnemers.

Beslisboom minimaliseren gegevens-uitvraag bij initiatiefnemers

