

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

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
De heer drs. R. Knops
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

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

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

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

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR0752/2019-U160

Uw referentie

Datum 16 december 2019

Betreft Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet twintigste tranche

Geachte heer Knops,

Op 20 november 2019 heeft u de voorgenomen twintigste tranche bij het Besluit Crisis- en herstelwet aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing.

In 2010 trad de Crisis- en herstelwet (Chw) in werking om de economische crisis te bestrijden. De wet maakt een snellere uitvoering van ruimtelijke plannen mogelijk en stimuleert innovatieve en duurzame projecten, die bijdragen aan economische structuurversterking. In 2014 is besloten de Chw permanent te maken. De bepalingen uit de Chw zullen opgaan in de Omgevingswet. Twee keer per jaar start de procedure om het Besluit uitvoering Chw te wijzigen, via de zogenoemde 'tranches'. Doel van deze tranches is om nieuwe projecten aan de Chw toe te voegen en experimenten aan te wijzen die onder de Chw kunnen worden uitgevoerd. Gemeenten kunnen via de tranches projecten aanmelden voor onder andere ontwikkelingsgebieden, innovatieve experimenten, flexibele bestemmingsplannen en lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis.

In de twintigste tranche worden experimenten aangewezen voor specifieke gemeenten of experimentbepalingen gewijzigd voor in totaal zes soorten experimenten:

1. Uitzondering van de verplichte planologische toets en welstandstoets bij kleine bouwwerken.
2. Een experiment waardoor gemeenten kunnen werken met een separate bouwtechnische vergunning en een ruimtelijke vergunning, vooruitlopend op de Omgevingswet.
3. Verlenging van de experimenttermijn met vergunning vrije zonnevelden tot dertig jaar.
4. Technische wijzigingen in het experiment met een andere kostenverhaalsystematiek.
5. Een experiment met congestiemanagement door netbeheerders. Het experiment maakt het mogelijk om via een opknipverbod of 'cable pooling'¹ duurzame wind- en zonne-energie beter te verspreiden via het elektriciteitsnetwerk.

¹ Bij 'cable pooling' gaat het om de mogelijkheid om transportcapaciteit van elektriciteit te vergroten door zon- en windenergie van verschillende nabijgelegen projecten aan te sluiten op het net via één gedeelde aansluiting.

6. Verruiming van het toepassingsbereik van het projectuitvoeringsbesluit met energieprojecten.

Naast de bovengenoemde aanwijzing en wijzigingen ten aanzien van experimenten regelt het besluit ook een beperkte aanpassing van de plan-mer-beoordeling in het Besluit milieueffectrapportage. In een aantal gevallen, waarbij sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben, kunnen de activiteiten worden uitgezonderd van de 'automatisch' voorgeschreven mer-plicht. Bij deze projecten kan allereerst volstaan worden met een plan-mer-beoordeling.

Proces

Het conceptbesluit is op 20 november 2019 aan ATR aangeboden voor toetsing en advies. Op 27 november 2019 is het concept-besluit aangeboden aan de Tweede Kamer in het kader van de voorhangprocedure.² De aanbieding aan de Tweede Kamer is aan de orde nadat het conceptbesluit in de ministerraad is behandeld. Het college merkt op dat het advies – ook na afspraken hierover bij de negentiende tranche – niet conform afspraak aan ATR is voorgelegd voorafgaand aan de behandeling in de ambtelijke voorbereidingsgremia en de ministerraad. Doordat ATR pas kan adviseren parallel aan de voorhangprocedure, kon het advies niet worden betrokken in de (ambtelijke) voorbereiding. Ook was het niet voor de Tweede Kamer beschikbaar bij de start van en gedurende een groot deel van de voorhangperiode. Het voorgaande is wat betreft het college een ongewenst procesverloop. Om deze reden vraagt ATR uw aandacht voor toekomstige dossiers die aan de Tweede Kamer worden aangeboden in het kader van de voorhangprocedure, en het daarbij tijdig aan ATR voorleggen van het dossier voor toetsing en advies, zodanig dat dit in de voorbereiding betrokken en verwerkt kan worden.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/27/aanbiedingsbrief-besluit-uitvoering-crisis-en-herstelwet-twintigste-tranche>

1. Nut en noodzaak

Onderbouwing wijziging toepassingsbereik projectuitvoeringsbesluit

De toelichting bij het besluit bevat per experiment(type) of wijziging daarvan een inhoudelijke onderbouwing van nut en noodzaak. Uitzondering daarop is de verbreding van het toepassingsbereik van het projectuitvoeringsbesluit met energieprojecten zoals genoemd in bijlage I bij de Chw. De toelichting bij deze aanpassing geeft aan dat deze wijziging wordt doorgevoerd "naar aanleiding van vragen van de fractie van de ChristenUnie bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet". De toelichting bevat geen inhoudelijke onderbouwing van nut en noodzaak van deze voorgestelde wijziging.

1.1 Het college adviseert nut en noodzaak van de voorgenomen wijziging van het toepassingsbereik van het projectuitvoeringsbesluit met energieprojecten inhoudelijk te motiveren in de toelichting bij het besluit.

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat enkele experimenten tot doel hebben de regeldruk voor initiatiefnemers te verminderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door in minder gevallen een vergunningsplicht voor te schrijven bij kleine bouwactiviteiten of door al te werken met een 'knip' bij de noodzakelijke omgevingsvergunningen voor een bouwactiviteit, vooruitlopend op de Omgevingswet. Bij dit laatste voorbeeld kan meer maatwerk geboden worden omdat in een aantal situaties volstaan kan worden met alleen een bouwtechnische vergunning (en geen ruimtelijke vergunning noodzakelijk is). Ook de aanpassing van het Besluit milieueffect-rapportage zorgt voor lastenvermindering. In beginsel zal dit een lastenverlichting zijn voor het bevoegde gezag. In het geval de kosten voor een mer rapportage worden doorberekend kan ook sprake zijn van een lastendrukverlichting voor initiatiefnemers.

Evaluatiecriteria experiment verspreiding duurzame energie

Het experiment met het opknipverbod en 'cable pooling' zorgt ervoor dat netbeheerders de transportcapaciteit voor duurzame opgewekte energie kunnen vergroten. De toelichting bij het besluit en het experiment merkt op dat de twee maatregelen in het experiment het mogelijk maken om af te wijken van de Elektriciteitswet 1998. En dat "de maatregelen daarom zijn te beschouwen als experimenten vooruitlopend op een mogelijke aanpassing in een wetsvoorstel voor de nieuwe Energiewet. Op deze manier kan in de praktijk worden getest of de gekozen oplossingen werken en of de gekozen oplossingen in de Energiewet aanscherping behoeven." Het college merkt op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de beoordelingscriteria, planning en wijze waarop zal worden vastgesteld of het experiment bijdraagt aan realisatie van de beoogde beleidsdoelen. Gegeven de expliciete doelstellingen om in de praktijk vast te stellen of de oplossingen werken, acht het college deze toelichting en duidelijkheid over de voorgenomen evaluatie van groot belang. Ook om daarmee onnodige lasten in een later stadium te voorkomen.

2.1 Het college adviseert in de toelichting bij het besluit expliciet duidelijk te maken aan de hand van welke beoordelingscriteria, op welke wijze en wanneer het experiment met het opknipverbod en 'cable pooling' zal worden geëvalueerd.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat de voorgenomen experimenten kunnen bijdragen aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het omgevingsrecht, bijvoorbeeld doordat activiteiten eenvoudiger gerealiseerd kunnen worden.

De gemeente Haarlemmermeer en de gemeente Waalwijk hebben aangegeven vooruitlopend op de Omgevingswet ervaring te willen opdoen met de 'knip' bij omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten. Daartoe wordt het mogelijk om te werken met een splitsing tussen de bouwtechnische vergunning en de ruimtelijke vergunning. Doel van de nieuwe werkwijze (die onder de Omgevingswet generiek gaat gelden) is dat het zorgt voor regeldrukvermindering en meer maatwerk mogelijk maakt. De regie komt nadrukkelijker bij de initiatiefnemer te liggen. De praktijk zal uitwijzen of deze nieuwe werkwijze bijdraagt aan regeldrukvermindering, en meer maatwerk en regie mogelijk maakt voor de initiatiefnemer. Het college geeft u daarom in overweging om bij de evaluatie van deze experimenten expliciet aandacht te besteden aan deze aspecten. Uitkomsten van deze evaluatie kunnen van waarde zijn voor andere gemeenten die de 'knip' effectief en efficiënt willen uitwerken en het omgevingsrecht eenvoudiger en beter bruikbaar willen maken voor initiatiefnemers. Dit laatste betreft één van de centrale doelen van de Omgevingswet. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten bij dit onderdeel.

4. Gevolgen regeldruk

Regeldrukeffecten analyse

De toelichting bij het besluit bevat een paragraaf 'Regeldruk voor burgers en bedrijven'. In deze paragraaf zijn de te verwachten regeldrukeffecten beknopt kwalitatief beschreven. Het college stelt vast dat ook bij de experimenten die regeldrukvermindering tot doel hebben, geen kwantitatieve analyse van de te verwachten effecten is opgenomen. Daarmee is onderbouwde besluitvorming over deze experimenten volgens het college niet goed mogelijk. Een kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten is volgens ATR wel opportuun. Ook omdat bijvoorbeeld voor het experiment van de gemeente Haarlemmermeer wel een kwantitatieve analyse is gemaakt van de vermindering van legesinkomsten / bestuurlijke lasten (280.000 euro). Voor deze analyse zijn gegevens betrokken over onder andere het aantal vergunningen dat minder zal worden aangevraagd als gevolg van het experiment. Deze gegevens kunnen ook benut worden om een kwantitatieve analyse uit te werken van de regeldrukgevolgen voor burgers en bedrijven.

Ten aanzien van het opknipverbod merkt de toelichting op dat *"het denkbaar is dat een opknipverbod tot hogere kosten voor producenten van duurzame energie leidt, omdat de tarieencode bepaalt dat aansluitingen op een hoger spanningsniveau duurder zijn dan aansluitingen op een lager spanningsniveau."* De toelichting bevat geen kwantitatieve analyse van deze mogelijke kosteneffecten.

4.1 Het college adviseert de toelichting bij het besluit aan te vullen met een kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten van de experimenten.

Het college geeft u in overweging om voor de opvolging van adviespunt 4.1 in overleg te treden met de experiment gemeenten en om bij de analyse zo nodig gebruik te maken van bandbreedtes en van de eerdere regeldrukeffecten analyses bij de Omgevingswet.

Voortgangsrapportage experimenten Crisis- en herstelwet

Jaarlijks informeert u de Tweede Kamer over de voortgang van de experimenten die zijn gestart onder de Chw. De voortgangsrapportages over de Chw besteden aandacht aan de effecten en ervaringen bij de experimenten waar andere gemeenten van kunnen leren. Daarnaast vinden periodiek kennisbijeenkomsten plaats waar medeoverheden ervaringen met elkaar delen over de Chw. Het college onderkent dat deze informatiedeling bijdraagt aan het benutten van de experimenteermogelijkheden die de Chw biedt en dat daarmee waardevolle praktijkinzichten voor veel gemeenten beschikbaar komen. Het belang daarvan neemt in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet verder toe. De voortgangsrapportage biedt ook de gelegenheid om gericht inzicht te bieden in de regeldrukeffecten van de verschillende experimenten. Daarbij kan zowel aandacht zijn voor de regeldrukeffecten van experimenten in *specifieke* gemeenten, alsook voor de regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven die te maken hebben met de regelgeving uit *meerdere* gemeenten. ATR heeft dit aandachtspunt ook benoemd in haar advies over de negentiende tranche bij het Besluit Crisis- en herstelwet (maart 2019) benoemd.³

Het college constateert dat de meest recente voortgangsrapportage over de Chw (oktober 2019)⁴ slechts summier rapporteert over de 'regeldrukeffecten' van de experimenten. De gerapporteerde gegevens over de regeldruk geven geen beeld van de feitelijke regeldrukontwikkeling in de experimenten. Het college vindt dit een gemiste kans, ook omdat diverse experimenten expliciet tot doel hebben regeldruk te verminderen en op basis van de evaluatie beoordeeld kan worden of de regeldruk ook feitelijk en merkbaar voor burgers en ondernemers afneemt. Volgens het college past aandacht voor de regeldrukeffecten in de monitoring en evaluatie van de experimenten ook in de lijn van de vereisten die volgen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. In 2020 zal opnieuw een voortgangsrapportage over de Chw met de Tweede Kamer worden gedeeld. Door begin 2020 nader in overleg te treden met de experiment gemeenten is het mogelijk in de voortgangsrapportage een analyse op te nemen over de regeldrukeffecten van de experimenten.

4.2 Het college adviseert in de voortgangsrapportage over de Crisis- en herstelwet in 2020 expliciet aandacht te besteden aan de regeldrukeffecten van de experimenten en daarbij in te gaan op de oorzaken die bepalend zijn voor de feitelijke en merkbare regeldruk van de experimenten.

Aanvullend op adviespunt 4.2 geeft het college u in overweging ATR te betrekken bij de evaluatie van de experimenten en de voortgangsrapportage, ten einde de gevolgen voor de regeldruk voldoende aandacht te geven in de evaluatie en de rapportage. ATR is graag bereid een bijdrage in deze te leveren.

³ ATR-advies - Wijziging Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet negentiende tranche d.d. 26 maart 2019: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-besluit-uitvoering-crisis-en-herstelwet-negentiende-tranche/>

⁴ Voortgangsrapportage Crisis- en herstelwet 2017-2018, d.d. 17 oktober 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/17/rapport-voortgangsrapportage-crisis-en-herstelwet-2017-2018>

Dictum

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

Het besluit niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum volgt uit de inhoudelijke toetsing van de consultatieversie van het voorstel aan de hand van de vier vragen uit het ATR-toetskader. Het dictum drukt uit dat de onderbouwing van de voorliggende wijzigingen op onderdelen inhoudelijk(er) moet worden uitgewerkt, alvorens de besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder wijst het college op de (ontbrekende) inhoudelijke onderbouwing van nut en noodzaak bij de voorgenomen wijziging van het toepassingsbereik van het projectuitvoeringsbesluit.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verzoekt u om in de toelichting bij de definitieve regeling uiteen te zetten op welke wijze u met de adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris