

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

Aan de minister voor Milieu en Wonen
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20401
2500 EK 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/ATR0683/2019-U161

Uw referentie

Datum 19 december 2019

Betreft Invoeringsregeling Omgevingswet

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 12 december 2019 heeft u de voorgenomen Invoeringsregeling Omgevingswet aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing en advies.

De invoering van de Omgevingswet wordt geregeld via het 'invoeringsspoor' bij de wet. Dit spoor bestaat uit de Invoeringswet, het Invoeringsbesluit en de onderhavige Invoeringsregeling. De Invoeringsregeling bevat technische en administratieve regels voor het gebruik van de Omgevingswet, de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) in de praktijk. De regels uit de Invoeringsregeling omvatten drie onderdelen: overgangsrecht, wijziging van de Omgevingsregeling, en wijziging van diverse andere regelingen.

De Invoeringsregeling regelt bepalingen over zeven inhoudelijke thema's:

- 1) Grenzen van locaties
- 2) Regels voor activiteiten en erkende maatregelen ten aanzien van energiebesparing
- 3) Gegevensverstrekking
- 4) Meet- en rekenmethoden voor besluiten
- 5) Monitoring en informatieverplichtingen
- 6) Financiële bepalingen
- 7) Digitaal Stelsel Omgevingswet

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?

Procesverloop

In de afgelopen jaren heeft ATR (en haar rechtsvoorganger Actal) over de meeste onderdelen van de stelselherziening omgevingsrecht geadviseerd. In dit verband hebben medewerkers van uw ministerie en ATR in de preconsultatie fase meermaals constructief overleg gehad over het ontwerp en het concept van de regeling. Het college constateert derhalve dat veelal opvolging is gegeven aan aandachtspunten die ATR in de pre-consultatie-fase in het overleg met uw ministerie heeft aangedragen. Concreet betekent dit dat de consultatieversie van de Invoeringsregeling een gestructureerde onderbouwing bevat van de voorgenomen wijzigingen. Ook de analyse van de (beperkt) te verwachten regeldrukeffecten is uitgebreid. Het college ziet echter nog aanleiding voor enkele advies-punten bij het voorstel.

1. *Nut en noodzaak*

De Invoeringsregeling vult de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit nader in. Ook wijzigt zij op onderdelen de Omgevingsregeling. De toelichting bij de Invoeringsregeling onderbouwt nut en noodzaak van de voorgenomen bepalingen en wijzigingen. De Invoeringsregeling is uitgewerkt binnen de doelstellingen van de stelselherziening. Hierbij gaat het onder andere om het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving en het vergroten van het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Het college heeft geen inhoudelijke opmerkingen ten aanzien van nut en noodzaak bij de bepalingen en onderwerpen in de Invoeringsregeling en de toelichting daarbij.

Het college merkt wel op dat de toelichting bij enkele onderwerpen in de consultatieversie van het voorstel nog als "PM" zijn aangeduid. Het gaat hierbij onder andere om:

- Aanvulling en wijzigingen van hoofdstuk 1: Algemene bepalingen
- Aanvulling en wijzigingen van hoofdstuk 3: Beheer van de fysieke leefomgeving
- Aanvulling en wijzigingen van hoofdstuk 10: Projectbesluiten

De toelichting bij deze onderwerpen, en de wijze waarop deze worden geregeld, kunnen medebepalend zijn voor de effecten van de Invoeringsregeling. Hoewel omvangrijke effecten en gevolgen voor de regeldruk bij deze onderwerpen niet worden voorzien, is dit zonder de toelichting te kennen niet met zekerheid vast te stellen. ATR gaat ervanuit dat als deze onderwerpen aanmerkelijke gevolgen hebben voor de regeldruk, het voorstel aan ATR voor wordt voorgelegd voor een aanvullende zienswijze, opdat het college kan beoordelen of advies ten aanzien van deze onderwerpen noodzakelijk is. Het college gaat er tevens vanuit dat stakeholders die (mogelijk) effect ervaren van de nog in te vullen bepalingen, separaat worden geconsulteerd en dat, conform de Aanwijzingen voor de regelgeving, de uitkomsten daarvan worden verwerkt in de definitieve regeling.

2. *Minder belastende alternatieven*

Het college merkt op dat diverse wijzigingen in de Invoeringsregeling kunnen bijdragen aan een minder belastende uitwerking van de regelgeving. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de herziening en stroomlijning van de aanvraagvereisten bij vergunningen. Het college ziet aanleiding voor één aandachtspunt ten aanzien van dit onderdeel.

Integrale benadering fysieke leefomgeving

Eén van de centrale verbeterdoelen van de herziening van het omgevingsrecht betreft "het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in

beleid, besluitvorming en regelgeving.” Ook de memorie van toelichting bij de Omgevingswet geeft aan dat de bundeling van de sectorale regelgeving integratie bevordert en een integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk maakt. Volgens het college past hierbij ook dat aspecten vanuit duurzaamheid, gezondheid, sociaal domein en/of mobiliteit integraal (kunnen) worden betrokken bij initiatieven in de fysieke leefomgeving. Dit lijkt van belang bij initiatieven in het kader van bijvoorbeeld verduurzaming van de bebouwde omgeving en bij combinaties van zorg en wonen. De toelichting bij de Invoeringsregeling geeft aan dat persoonsgegevens alleen gebruikt en gedeeld worden indien daarvoor een grondslag bestaat, conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Dit doet de vraag rijzen of de toepassing van deze privacy bepaling niet onnodige lasten genereert voor de beoogde integrale benadering. Die lasten kunnen ontstaan als een initiatiefnemer bij een vergunningaanvraag separaat gegevens moet aanleveren waarover het bevoegd gezag reeds beschikt. Ook kunnen ze ontstaan als hergebruik en uitwisseling van gegevens tussen afdelingen van een gemeente niet zijn toegestaan.

Gelet op de verbeterdoelen van de Omgevingswet is het volgens het college van belang dat een integrale benadering van de fysieke leefomgeving voor zowel bevoegd gezag als initiatiefnemers niet wordt belemmerd door onnodig strikte privacy bepalingen. Tevens is van belang dat – conform kabinetsbeleid - alleen die gegevens worden betrokken die relevant zijn voor de te nemen beslissing.

De toelichting kan volgens het college verduidelijken in hoeverre de integrale benadering al dan niet wordt beïnvloed door de bepalingen ten aanzien van gegevensverwerking. Ook kan bij de monitoring en evaluatie van de Omgevingswet worden nagegaan in hoeverre belemmeringen op dit punt optreden, hetgeen aanleiding kan vormen voor specifieke aanpassing van de regelgeving.

2.1 Het college adviseert in de toelichting bij de Invoeringsregeling te verduidelijken in hoeverre regelgeving ten aanzien van gegevensverwerking invloed heeft op de integrale benadering van de fysieke leefomgeving, en zo ja welke mitigerende maatregelen worden genomen om onnodige lasten als gevolg hiervan te voorkomen.

2.2 Het college adviseert in de monitoring en evaluatie van de Omgevingswet expliciet aandacht te besteden aan de integrale benadering van de fysieke leefomgeving en in hoeverre daarbij belemmeringen optreden als gevolg van regelgeving ten aanzien van gegevensverwerking.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat diverse wijzigingen in de Invoeringsregeling bij kunnen dragen aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het omgevingsrecht. Dit betreft bijvoorbeeld de duidelijkere begrenzing van locaties, waardoor de regels en bepalingen uit het omgevingsrecht op specifieke locaties beter kenbaar worden voor initiatiefnemers.

MKB-toets DSO

De toelichting bij de Invoeringsregeling motiveert inhoudelijk waarom is afgezien van een integrale MKB-toets bij de onderhavige regeling. Voornaamste reden hiervoor is dat de regeldrukeffecten als gevolg van dit onderdeel van de Omgevingswet niet substantieel zijn.

Naar aanleiding van de motie van de Tweede Kamerleden Bisschop en Ronnes wordt een gefaseerde MKB-toets uitgevoerd ten aanzien van het DSO. In 2019 heeft een eerste deel van deze toets plaatsgevonden. In 2020 zal de MKB-toets bij het DSO vervolgd worden. Volgens het college past de uitvoering van de MKB-toets bij het grote belang van het DSO voor de stelselherziening en het al dan niet realiseren van de doelen van de Omgevingswet. Daarbij spelen ook de zorgen over het al dan niet tijdig gereed zijn van het gehele DSO voor alle doelgroepen. Het college merkt op dat de toelichting bij de Invoeringsregeling niet ingaat op de uitkomsten van het eerste deel van de MKB-toets.

3.1 Het college adviseert in de toelichting bij de Invoeringsregeling aandacht te besteden aan de uitkomsten van de MKB-toets(en) in 2019 en 2020 over het DSO en daarbij – conform het kabinetsbeleid - te motiveren in hoeverre de conclusies van de toets zijn opgevolgd.

Kenbaarheid en gebruiksgemak omgevingsrecht

Eén van de centrale verbeterdoelen van de herziening van het omgevingsrecht betreft “het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.” Het DSO kan bijdragen aan de realisatie van dit verbeterdoel, omdat burgers en bedrijven digitaal kennis kunnen nemen van welke bepalingen en verplichtingen op welke plaats gelden en voor welke activiteiten bijvoorbeeld een melding of vergunning verplicht is. De toelichting bij de Invoeringsregeling benadrukt dat het DSO en de daarin opgenomen vragenbomen een “hulpmiddel zijn”, dat niet in de plaats treedt van geldende regels of besluiten van het bevoegd gezag. De uitkomst van een vragenboom biedt aldus geen juridische zekerheid over de noodzaak van bijvoorbeeld een melding of een vergunningaanvraag. Dit betekent dat een initiatiefnemer uit het doorlopen van een vragenboom als resultaat kan krijgen dat een melding of vergunning niet noodzakelijk is, terwijl dit feitelijk wel noodzakelijk is (of omgekeerd). Dit is een ongewenste situatie, ook omdat zij tot onnodige kosten kan leiden, bijvoorbeeld als een initiatiefnemer ten onrechte een vergunningaanvraag indient waarvoor leges moeten worden betaald.

Hoewel deze situatie vergelijkbaar is met de huidige status van het Omgevingsloket Online, biedt het DSO volgens het college kansen om in de toekomst de ambitie van de stelselherziening (*bevorderen van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht*) verder in te vullen en waar te maken. Dit kan volgens het college in twee stappen, te weten (1) door permanente verbetering van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de vragenbomen en de uitkomsten daarvan voor initiatiefnemers, en (2) door het geven van een juridische status aan de informatie die via de vragenboom wordt verkregen.

3.2 Het college adviseert bij de (door)ontwikkeling van het DSO expliciet aandacht te besteden aan kwaliteitsbewaking en -bevordering ten aanzien van de vragenbomen, zodat het DSO aan initiatiefnemers (meer) zekerheid geeft over het al dan niet moeten melden van een activiteit of het moeten aanvragen van een vergunning.

3.3 Het college adviseert bij de (door)ontwikkeling van het DSNO na te gaan of aan de uitkomsten van de vragenbomen een juridische status kan worden toegekend, zodat initiatiefnemers (rechts)zekerheid kunnen verkrijgen via het DSO over de noodzaak van een melding of vergunningaanvraag.

4. Gevolgen regeldruk

De formele toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving en van de regeldrukeffecten analyse door ATR vindt plaats tijdens de (internet)consultatie. Hiertoe legt een ministerie een voldragen voorstel voor aan ATR, inclusief de regeldrukeffecten analyse. Doel hiervan is dat externe partijen die gedurende de internetconsultatie willen reageren op de voorgenomen wet- en regelgeving, ook kennis kunnen nemen van de regeldrukgevolgen.

Voor de toetsing van het voorstel kon ATR vanaf 13 december 2019 beschikken over de conceptversie van de regeldrukeffecten analyse en over de samenvattende notitie die ook openbaar is gemaakt via de webpagina van de internetconsultatie. Het college constateert dat het regeldrukeffecten onderzoek is uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek voor de analyse van regeldrukeffecten. De analyse maakt duidelijk dat de Invoeringsregeling naar verwachting geen substantiële gevolgen zal hebben voor de regeldruk. Het college merkt op dat de rapportage geen kwantificering bevat van de regeldrukgevolgen van het DSO. Deze gevolgen zullen pas in 2020 in beeld worden gebracht. Met uw ministerie is afgesproken dat het onderzoek naar de regeldrukgevolgen van het DSO voor advies aan ATR zal worden voorgelegd.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij de voorgenomen *Invoeringsregeling Omgevingswet*:

De regeling vaststellen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

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 afzonderlijke adviespunten rekening hebt gehouden.

Indien na de (internet)consultatiefase nog inhoudelijke wijzigingen worden aangebracht in de Invoeringsregeling met aanmerkelijke gevolgen voor de regeldruk, gaat het college er vanuit dat de regeling opnieuw aan ATR wordt voorgelegd opdat zij kan besluiten al dan niet een aanvullende zienswijze uit te brengen.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris