



Adviescollege  
toetsing regeldruk

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

Aan de minister voor Milieu en Wonen  
Mevrouw drs. S. van Veldhoven – van der Meer  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

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

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**Onze referentie** MvH/RvZ/RS/bs/ATR1055/2020-U045

**Uw referentie**

T 070 310 86 66

E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)

[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 2 april 2020

Betreft Aanvullingsregeling bodem bij de Omgevingswet

Geachte mevrouw Van Veldhoven - van der Meer,

Op 4 maart 2020 is de voorgenomen Aanvullingsregeling bodem bij de Omgevingswet voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Deze regeling vult de Omgevingsregeling aan met regels die nodig zijn voor de toepassing van bepalingen uit de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem. Het gaat daarbij concreet om:

1. het aanwijzen van de versies van externe normen waarnaar in het Aanvullingsbesluit en de Aanvullingsregeling bodem (veelal dwingend) wordt verwezen;
2. het aanwijzen en geometrisch begrenzen van locaties waar specifieke regels gelden. Hierbij gaat het om begrenzing van de herkomst- en toepassingsgebieden voor (vermengde) mijnsteen;
3. de voorschrijving van meet- en rekenregels. Een voorbeeld is het rekenmodel voor het berekenen van de waarde voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem voor het toelaten van een bouwactiviteit op een bodemgevoelige locatie; en
4. de aanwijzing van gegevens en bescheiden die bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten worden verstrekt en regels over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning bij bodemactiviteiten.

Daarnaast bevat het voorstel overgangsrecht voor wijzigende regelingen en in te trekken regelingen voor zover dit overgangsrecht niet al is opgenomen in andere delen van de aanvullingsregelgeving of de invoeringsregelgeving bij de 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?

## 1. Nut en noodzaak

De Aanvullingsregeling bodem werkt de kaders van de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit bodem op enkele aspecten nader uit. Het voltooit daarmee het 'aanvullingsspoor bodem' bij de Omgevingswet. De bepalingen uit de Aanvullingsregeling bodem worden uiteindelijk opgenomen in de Omgevingsregeling (als integrale ministeriële regeling onder de Omgevingswet en de vier daarbij behorende AMvB's).

Het college constateert dat nut en noodzaak van de bepalingen in de Aanvullingsregeling zijn onderbouwd. Het ziet geen aanleiding voor adviespunten bij dit onderdeel.

## 2. Minder belastende alternatieven

De Aanvullingsregeling bodem volgt de uitgangspunten van de Omgevingsregeling. Hierbij gaat het onder andere om het vergroten van de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Ook de vermindering van onderzoekskosten is een van deze uitgangspunten. Het college constateert dat de Aanvullingsregeling op onderdelen invulling geeft aan deze uitgangspunten, bijvoorbeeld door terughoudend te zijn bij gegevensuitvraag aan initiatiefnemers bij bodemactiviteiten.

Het college ziet echter ook aanleiding voor een adviespunt over de wijze waarop naar externe normen wordt verwezen. De Aanvullingsregeling bodem wijst de versie aan van de externe normen die moeten worden gevolgd bij de uitvoering van bodemactiviteiten. Dit betreft bijvoorbeeld de normen voor inspectie en monsterneming van asbest in bodem en partijen grond. De Aanwijzingen voor de Regelgeving en het kabinetsbeleid inzake normalisatie gaan bij verwijzing naar normen in beginsel uit van een niet-dwingende wijze van verwijzen.<sup>1</sup> Indien dwingend wordt verwezen, is het uitgangspunt dat normen kosteloos inzichtelijk zijn.<sup>2</sup> Het college merkt op deze uitgangspunten in de Aanvullingsregeling bodem niet altijd worden gevolgd. Zo schrijft de regeling bijvoorbeeld de normen NEN 5742, NEN 5753 en NEN 5754 dwingend voor. De toelichting maakt niet duidelijk of bij deze normen een niet-dwingende wijze van voorschrijven is overwogen (bij de herziening van dit onderdeel van het omgevingsrecht) en waarom daarvoor niet is gekozen.

Ook wijst de Aanvullingsregeling bodem de versie aan van de dwingend voorgeschreven norm NTA 5755. De norm beschrijft de werkwijze voor het opstellen van de onderzoeksstrategie indien nader bodemonderzoek noodzakelijk is. De versie van deze dwingend voorgeschreven norm is niet kosteloos toegankelijk.<sup>3</sup>

Het college onderkent dat er redenen kunnen zijn om in wet- en regelgeving (soms ook dwingend) te verwijzen naar externe normen. In een aantal situaties kan dat regelgeving kostenefficiënt en werkbaar maken, maar dan moet wel zijn voldaan aan een aantal randvoorwaarden. Het college constateert dat de toelichting bij het voorliggende voorstel daar geen inzicht in biedt, zodat op voorhand geen reden bestaat om af te wijken van de uitgangspunten uit de genoemde Aanwijzingen voor de Regelgeving en van het kabinetsbeleid inzake normalisatie.

---

<sup>1</sup> Aanwijzing 3.48. (Verwijzing naar normalisatienormen) stelt: "Verwijzing in een regeling naar toe te passen normalisatienormen geschiedt in beginsel op een niet-dwingende wijze."

<sup>2</sup> In de toelichting bij Aanwijzing 3.48 staat dat als dwingend wordt verwezen naar een externe norm deze norm algemeen verkrijgbaar moet zijn en kosteloos ter beschikking moet worden gesteld.

<sup>3</sup> NTA 5755:2010 kan via de website van NEN worden ingezien/gekocht voor 49,00 euro (excl. btw): <https://www.nen.nl/NEN-Shop/Norm/NTA-57552010-nl.htm>

**2.1 Het college adviseert om (1) inhoudelijk te motiveren waarom wordt afge-  
weken van het uitgangspunt om externe normen niet dwingend voor te  
schrijven, en (2) resterende dwingend voorgeschreven nationale normen  
kosteloos toegankelijk te maken.**

### *3. Werkbaarheid*

De Aanvullingsregeling wijst voor externe normen de versies aan die van toepassing zijn. De toelichting geeft aan dat "het vergroten van inzichtelijkheid, gebruiksgemak en toegankelijkheid van de regelgeving" hierbij gelden als uitgangspunten. Het college ziet aanleiding voor drie adviespunten bij de werkbaarheid van de Aanvullingsregeling bodem.

#### *3.1 Aanwijzing externe normen via doorverwijzing naar bijlage Regeling Bodemkwaliteit*

Op dit moment wijst de (bodem)regelgeving op drie manieren versies aan van externe normen die van toepassing zijn bij bodemactiviteiten. Dit gebeurt:

- a. in de bijlagen bij de Regeling bodemkwaliteit, of
- b. in de bijlagen bij de Omgevingsregeling Omgevingswet, of
- c. in beide hiervoor genoemde (bijlagen van) regelingen, als een norm wordt aangewezen in zowel de bovenliggende regelgeving bij de Regeling bodemkwaliteit als in de AMvB's bij de Omgevingswet.

Het voorliggende voorstel voegt hier een vierde variant aan toe, namelijk aanwijzing via doorverwijzing (in de bijlage bij de Omgevingsregeling) naar de bijlage bij de Regeling Bodemkwaliteit. Concreet voorbeeld is de aanwijzing van de versie voor de dwingend voorgeschreven norm NEN 5753. De Aanvullingsregeling bodem verwijst hiervoor (via de bijlage bij de Omgevingsregeling) naar de bijlage bij de Regeling bodemkwaliteit. Het college merkt op dat de toelichting bij het voorstel niet duidelijk maakt waarom voor deze (afwijkende) verwijzingsystematiek is gekozen en niet voor de reguliere wijze van verwijzing, waarbij de versies van de externe normen rechtstreeks in de bijlage bij de Omgevingsregeling zijn aangewezen. De afwijkende manier van verwijzen beperkt de inzichtelijkheid, het gebruiksgemak en de toegankelijkheid van de regelgeving. Bovendien introduceert zij ook een risico op onduidelijkheid en foutieve verwijzingen. Zo wordt via de Aanvullingsregeling bodem in de Omgevingsregeling de versie aangewezen van de dwingend voorgeschreven norm NEN 5897. De Aanvullingsregeling verwijst via de Omgevingsregeling voor deze norm naar bijlage D bij de Regeling bodemkwaliteit. In bijlage D bij de Regeling bodemkwaliteit komt NEN 5897 echter op dit moment niet voor. Dit betekent dat vooralsnog niet duidelijk is welke versie van NEN 5897 vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet is aangewezen en moet worden gevolgd. Bijgevolg is de regelgeving op dit punt dus niet werkbaar.

**3.1 Het college adviseert de werkbaarheid van de regelgeving te waarborgen door te kiezen voor een directe manier van verwijzen naar externe normdocumenten in de Aanvullingsregeling bodem en opvolging te geven aan de hierboven genoemde aandachtspunten.**

#### *3.2 Knip Aanvullingsregeling Bodem en Regeling Bodemkwaliteit*

De bodemregelgeving kent op het niveau van AMvB's het Besluit bodemkwaliteit en het Aanvullingsbesluit bodem. De verdeling in onderwerpen tussen beide besluiten werkt ook

door in de onderliggende ministeriële regelingen. Hierbij gaat het om de Regeling bodemkwaliteit en de nu voorliggende Aanvullingsregeling bodem. De Aanvullingsregeling bodem bevat zodoende de uitwerking van bepalingen in het Aanvullingsbesluit bodem. De toelichting bij het voorstel besteedt beknopt aandacht aan 'aanpassing van andere regelingen'. Daarbij wordt ook ingegaan op de toekomstige wijziging van de Regeling bodemkwaliteit.

Het college constateert dat de toelichting bij het voorstel geen zelfstandige onderbouwing en inhoudelijke verantwoording bevat van de keuze voor de 'knip' tussen de Regeling bodemkwaliteit en de Aanvullingsregeling bodem. Hierdoor is niet duidelijk waarom een deel van de bodemregelgeving op ministerieel niveau opgaat in het Aanvullingsplan bodem en een ander deel van deze regelgeving separaat blijft bestaan via de Regeling bodemkwaliteit. ATR acht inhoudelijke onderbouwing op dit punt van belang, vooral omdat twee aparte regelingen in beginsel niet aansluiten bij de verbeterdoelen van de Omgevingswet (waaronder verbetering van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht). Hoewel vanuit de optiek van de wetgever een splitsing in twee regelingen navolgbaar is, betekent dit voor partijen die de bodemregelgeving moeten naleven dat zij in een aantal situaties te maken hebben met gefragmenteerde regelgeving en beide regelingen moeten kennen.

### **3.2 Het college adviseert inzichtelijk te maken welke regelingen relevant zijn voor het naleven van de bodemregelgeving, hoe deze regelingen zich tot elkaar verhouden en waarom niet is gekozen voor één integrale ministeriële regeling.**

#### **3.3 Gescheiden (internet)consultatie wijzigende bodem-regelgeving**

De hiervoor aangehaalde 'knip' is ingezet bij de hogere regelgeving en werkt door op regeling niveau (Regeling bodemkwaliteit en Aanvullingsregeling bodem). De Aanvullingsregeling bodem is in maart 2020 via internet geconsulteerd. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2021. Ook de huidige Regeling bodemkwaliteit zal nog wijzigingen ondergaan voor 1 januari 2021. Daarbij vindt later dit jaar een internetconsultatie plaats. Partijen die voor werkzaamheden afhankelijk zijn van bepalingen in beide ministeriële regelingen dienen dus ook twee keer (na elkaar) kennis te nemen van wijzigingen. Onduidelijk is waarom niet voor één integrale herziening is gekozen van de bepalingen ten aanzien van bodem op het niveau van de ministeriële regeling. Voor het vergroten van inzichtelijkheid, gebruiksgemak en toegankelijkheid van de regelgeving was ook een gelijktijdige (internet)consultatie van de wijzigende regelgeving passend geweest.

### **3.3 Het college adviseert toe te lichten (1) waarom niet een (gelijktijdige) consultatie plaatsvindt over beide regelingen en (2) om bij de internetconsultatie(s) de mogelijkheid te creëren voor bedrijven en burgers om ook input te leveren op de samenhang van de regelingen.**

Het college geeft aanvullend op adviespunt 3.3 in overweging om bij de (toekomstige) internetconsultatie van de wijzigende Regeling bodemkwaliteit duidelijkheid te bieden over de definitieve bepalingen in de Aanvullingsregeling bodem.

#### 4. Gevolgen regeldruk

Uitgangspunt bij wet- en regelgeving die wordt opengesteld voor internetconsultatie, is dat het een voldragen voorstel betreft, waarbij een zo volledig mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten is opgenomen. In aanloop naar de Aanvullingsregeling bodem heeft uw ministerie aangegeven dat een deel van de analyse van de regeldrukeffecten pas gereed kon zijn gedurende of kort na de consultatiefase, omdat voor de analyses de definitieve (concept)bepalingen van de regeling van belang zijn. Het later beschikbaar komen van de analyse betekent echter dat partijen die in de consultatiefase willen reageren op de conceptregelgeving, geen inzicht hebben in de volledige regeldrukgevolgen van de regeling.

Voor de toetsing door ATR zijn in een vroegtijdig stadium werkafspraken gemaakt. ATR kon vanaf begin maart 2020 beschikken over de conceptversie van het onderzoek naar de regeldrukgevolgen. Het college constateert dat dit onderzoek wordt uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek en dat het grootste deel van de wijzigingen correct is geanalyseerd op regeldrukeffecten. De conceptrapportage is echter op onderdelen nog niet compleet. Het voorstel benoemt wijzigingen waarvan de regeldrukeffecten nog niet (volledig) zijn berekend. Het gaat om:

- a) wijzigingen als gevolg van het dwingend voorschrijven van externe normen;
- b) wijzigingen als gevolg van de voorgenomen reductie van onderzoeklasten;
- c) wijzigingen in indieningsvereisten bij vergunningaanvragen en/of meldingen bij bodemactiviteiten.

#### **4.1 Het college adviseert de regeldrukeffectenanalyse bij het voorstel compleet te maken conform de Rijksbrede methodiek en daarbij de hierboven genoemde aandachtspunten te betrekken.**

#### Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen en adviespunten is het eindoordeel van het college bij de voorgenomen Aanvullingsregeling bodem bij de Omgevingswet:

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

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris