



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

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

Aan de minister van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

**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](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/RS/bs/ATR0838/2020-U051

**Uw referentie**

Datum 16 april 2020

Betreft Wijziging Besluit basisregistratie ondergrond (derde tranche)

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 24 maart 2020 is de voorgenomen wijziging van het Besluit basisregistratie ondergrond (derde tranche) voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

Het Besluit basisregistratie ondergrond voorziet in de aanwijzing van brondocumenten en regelt daarmee de feitelijke gegevensinhoud van de Basisregistratie ondergrond (BRO). De basisregistratie en de daarbij behorende standaardisatie zorgen voor kwaliteitsbeheer van de ondergrondse gegevens en zorgen voor vermindering van onderzoekslasten door hergebruik van onderzoeksgegevens. De aanwijzing van de brondocumenten (*registratieobjecten*) vindt plaats in vier verschillende tranches.

Per 1 januari 2018 is de 'eerste tranche' van de BRO in werking getreden (drie registratieobjecten). De tweede tranche is met acht registratieobjecten in werking getreden per 1 januari 2020. ATR heeft in april 2019 advies uitgebracht over deze tweede tranche. De onderhavige derde tranche bestaat uit het aanwijzen van zes registratieobjecten.<sup>1</sup> Het college constateert dat bij deze tranche opvolging is gegeven aan het ATR-advies over de tweede tranche. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de organisatie van een MKB-toets, een aanscherping van de regeldrukeffecten-analyse, en om een nadere analyse van de baten (reductie onderzoekslasten) als gevolg van de BRO. Onder toetsvraag 2, 3 en 4 gaat dit advies nader in op deze aspecten.

De voorgenomen inwerkingtreding van de derde tranche is 1 januari 2021.

### 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?

---

<sup>1</sup> Het gaat in deze derde tranche om de volgende registratieobjecten die worden opgenomen in de Basisregistratie ondergrond: 1. Booronderzoek (bodemkundige boormonsteranalyse), 2. Booronderzoek (geologische boormonsterbeschrijving), 3. Wandonderzoek (bodemkundige wandmonsteranalyse), 4. Grondwatermonitoringnet, 5. Grondwatersamenstelling-onderzoek, en 6. Grondwaterstandsonderzoek

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 BRO fungeert voor bestuursorganen als unieke bron van essentiële gegevens over de ondergrond. De basisregistratie zal naar verwachting leiden tot een vermindering van onderzoekslasten en administratieve lasten voor burgers, bedrijven en overheden. De nu voorliggende derde tranche geeft daar mede invulling aan. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten bij het onderdeel nut en noodzaak.

#### *2. Minder belastende alternatieven*

De BRO en de tranches met registratieobjecten dragen bij aan hergebruik van onderzoekgegevens bij activiteiten waarbij de ondergrond een rol speelt. Dit is van belang aangezien deze activiteiten de komende jaren naar verwachting zullen toenemen. Daarbij kan gedacht worden aan de winning van aardwarmte, aan warmte- en koudeopslag en aan CO<sub>2</sub>-opslag. De BRO maakt onderbouwde besluitvorming over deze onderwerpen mede mogelijk. Het college constateert dat de derde tranche een bijdrage levert aan de vermindering van structurele onderzoekslasten. Wel ziet het aanleiding voor één adviespunt vooruitlopend op de vierde (en voorlopig laatste) tranche bij het Besluit BRO. Dit punt heeft betrekking op de samenhang van de BRO met andere registraties die betrekking hebben op de ondergrond. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om gegevens over kabels en leidingen, over rioleringen en met betrekking tot archeologie. Bij de totstandkoming van de Wet BRO in 2015 is de keuze gemaakt om enkele onderdelen waarvoor reeds een eigen registratie/voorziening bestond, niet op te nemen in de BRO. Zo geldt voor kabels, leidingen en riolen de WIBON (Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken) en voor archeologische gegevens het systeem Archis van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Nu de BRO een steeds groter aantal gegevens over de ondergrond bevat, ontstaat opnieuw de vraag of uitbreiding of inhoudelijke bundeling met andere registraties over ondergrondgegevens extra lastenreductie kan opleveren. Dit past ook bij recente ontwikkelingen. Zo heeft u eerder aan de Tweede Kamer aangegeven positief te staan tegenover het verzoek om gegevens over bodemkwaliteit (inclusief PFAS) op te nemen in de BRO. Ontsluiting van gegevens over de bodemkwaliteit via een centrale voorziening (zoals de BRO) kan significante meerwaarde hebben. Er bestaat bovendien draagvlak voor. De eventuele uitbreiding zal stapsgewijs worden gerealiseerd.<sup>2</sup> Het college acht dit een goede aanleiding om bovenstaande aspecten mee te nemen in het regeldrukeffectenonderzoek bij de aankomende vierde (en voorlopig laatste) tranche bij het Besluit BRO. Hierdoor kan bij de vierde tranche onderbouwd worden besloten over:

- de invulling van de vierde (en voorlopig laatste) tranche;
- mogelijke uitbreiding van de BRO (en het juiste moment daarvoor); en
- eventuele aanpassingen in de registratieobjecten uit de eerste drie tranches.

---

<sup>2</sup> De motie Ronnes-Van Gerven (Kamerstukken II 2018/2019, 34864 nr. 19) verzocht om uitbreiding van de basisregistratie met gegevens over bodemkwaliteit (inclusief PFAS). De Kamerbrief van 13 januari 2020 (Kamerstukken 2019/2020, 33136, nr. 23) bevat de inhoudelijke reactie op deze motie.

## **2.1 Het college adviseert in het regeldrukeffecten-onderzoek bij de vierde tranche te onderzoeken of uitbreiding van de BRO met andere ondergrondse gegevens zal bijdragen aan verdere lastenreductie.**

### *3. Werkbaarheid*

Een belangrijk aspect van de BRO is dat gegevens worden geüniformeerd. Dit vergroot de kwaliteit van overheidsinformatie, wat de werkbaarheid van wettelijke verplichtingen ten goede komt. Het college ziet aanleiding voor enkele aandachtspunten ten aanzien van de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel.

#### Werkbaarheid in de praktijk

De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat het ministerie, conform het kabinetsbeleid, de noodzakelijke voorbereidingen heeft getroffen voor de uitvoering van een MKB-toets. Door het ontbreken van aanmeldingen vanuit het bedrijfsleven heeft de panel-bijeenkomst met ondernemers over het voorstel uiteindelijk niet plaatsgevonden. Het college constateert dat er wel interviews hebben plaatsgevonden met 17 organisaties en een expertmeeting met vertegenwoordigers van 6 organisaties. Ambtelijk heeft uw ministerie aangegeven dat tijdens deze interviews aandachtspunten vanuit de praktijk zijn aangedragen over de werking van de BRO en de voorgenomen registratieobjecten. Deze aandachtspunten zijn betrokken bij de nadere uitwerking van het voorstel. De toelichting besteedt geen aandacht aan deze aandachtspunten. Volgens ATR is het voor belanghebbenden van belang om kennis te kunnen nemen van de aandachtspunten en hoe het voorliggende voorstel daar opvolging aan geeft.

## **3.1 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel in te gaan op de aandachtspunten voor de werkbaarheid en de wijze waarop het voorstel hier opvolging aan geeft.**

#### Samenhang registratieobjecten BRO en inhoudelijke bodemregelgeving

Begin april 2020 adviseerde ATR over de voorgenomen Aanvullingsregeling bodem bij de Omgevingswet.<sup>3</sup> Eén van de aandachtspunten bij die ministeriële regeling was de integraliteit en de samenhang in de bodemregelgeving. Aanleiding voor een adviespunt hierover was de 'knip' in de bodemregelgeving tussen enerzijds de bepalingen in de Aanvullingsregeling bodem bij de Omgevingswet en anderzijds de bepalingen in de Regeling bodemkwaliteit. Deze laatste ministeriële regeling blijft bestaan naast de Omgevingswet. Het onderhavig voorstel maakt duidelijk dat voor specifieke onderwerpen ten aanzien van de ondergrond (zoals grondwatersamenstellingsonderzoek en grond-waterstandonderzoek) de bepalingen uit de derde tranche van het Besluit Bro gaan gelden. Het voorstel legt de registratieobjecten hierbij vast, zodat de gegevens eenduidig en betrouwbaar worden opgenomen in de BRO. De aanverwante bodemregelgeving (Aanvullingsregeling bodem en de Regeling bodemkwaliteit) bepaalt inhoudelijk aan welke eisen diverse bodemactiviteiten moeten voldoen.

Het college constateert dat het voorstel geen toelichting bevat bij de relatie tussen enerzijds de bepalingen in de BRO over ondergrond gerelateerde onderwerpen en anderzijds de bepalingen daarover in de Regeling bodemkwaliteit en het aanvullingsplan bodem bij de Omgevingswet. Een inhoudelijke toelichting op dit punt zou deze relatie

---

<sup>3</sup> Advies ATR over de Aanvullingsregeling bij de Omgevingswet (d.d. 2 april 2020): <https://www.atr-regeldruk.nl/aanvullingsregeling-bodem-bij-de-omgevingswet/>

inzichtelijk en voorspelbaar kunnen maken en het gebruiksgemak van de regelgeving vergroten. Dit beperkt de nadelen van gefragmenteerde regelgeving voor partijen die de bodemregelgeving moeten naleven.

### **3.2 Het college adviseert de inhoudelijke relatie uiteen te zetten tussen enerzijds de bepalingen over de onderwerpen in de derde tranche van het Besluit Bro en anderzijds de bepalingen hierover in de bodemregelgeving.**

#### Implementatie-ondersteuning

Eind 2018 is gestart met de implementatieondersteuning voor onder meer gemeenten bij de invoering van de BRO. Deze ondersteuning helpt gemeenten bij een effectieve en efficiënte implementatie van de BRO en de verschillende tranches daarbij. Daarmee draagt de implementatie-ondersteuning ook bij aan het realiseren van de doelen van de BRO, waaronder reductie van onderzoekslasten. Aanvankelijk was de verwachting dat de ondersteuning na tranche 2 (eind 2019) zou stoppen. De ondersteuning wordt gewaardeerd en ook van belang geacht voor tranche 3 (en naar verwachting tranche 4). Deze ondersteuning is van belang om ook de volgende tranche(s) effectief en efficiënt te kunnen implementeren en een goede werking van de BRO voor alle partijen te waarborgen.<sup>4</sup> Het college geeft daarom in overweging de implementatieondersteuning bij de Bro voort te zetten voor een effectieve en efficiënte realisatie van tranche 3 en 4.

#### *4. Gevolgen regeldruk*

Bij het onderhavig voorstel is een extern regeldrukeffecten-onderzoek uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zijn gepubliceerd op de website van de internetconsultatie bij het voorstel. Zo kunnen externe partijen volledig kennisnemen van de regeldrukeffecten. Bij het onderzoek is ook rekening gehouden met de opmerkingen uit het ATR-advies bij de tweede tranche van het Besluit BRO. In het bijzonder ging het hierbij over de wijze waarop doorbelasting van regeldrukkosten in de toelichting is verwerkt.

Naar aanleiding van de tweede tranche bij het Besluit BRO is ook onderzoek gedaan naar de realisatie van de baten van de BRO. De becijferde baten uit de memorie van toelichting bij de invoering van de Wet Bro zijn daarbij gerelateerd aan de inmiddels gerealiseerde tranches en de komende tranches. Volgens het onderzoek zullen "de geraamde baten van de BRO, zoals deze bij totstandkoming van de Wet Bro in 2015 verwacht waren, als geheel daadwerkelijk worden gehaald". Wel meldt de toelichting dat een onderverdeling naar de verschillende tranches lastig te maken is, omdat de registratieobjecten per tranche verschillend van aard zijn en omdat zij onderlinge samenhang vertonen. Verder is er nog geen compleet beeld van de baten, aangezien de oorspronkelijke cijfers uit 2011 slechts zijn geactualiseerd. Het gevolg is dat nog geen integraal zicht bestaat op de daadwerkelijk gerealiseerde lastenreducties voor overheid en bedrijfsleven en op hoe deze zijn verdeeld over de betrokken partijen.

Uit de regeldrukeffecten-analyse bij de onderhavige derde tranche volgt tevens dat diverse bedrijven regeldrukeffecten hebben ervaren per tranche. Hierdoor is enige 'overlap in regeldruk' ontstaan. Enige extra regeldruk als gevolg van de gefaseerde invoering was onvermijdelijk. De vraag is echter wel hoe deze regeldruk zich verhoudt tot de initieel

---

<sup>4</sup> Vereniging Nederlandse Gemeenten. Impactanalyse Basisregistratie Ondergrond (Augustus 2019): [https://vnq.nl/sites/default/files/2019-11/impactanalyse\\_bro\\_v1.0.pdf](https://vnq.nl/sites/default/files/2019-11/impactanalyse_bro_v1.0.pdf)

becijferde lasten. Hierbij gaat het zowel om de lastentoeename als de uiteindelijke lastenreducties.

Bij de vierde tranche kan een volledig beeld worden verkregen over de hier genoemde punten. Dit beeld kan worden benut om onderbouwd te kunnen besluiten over eventuele aanpassingen en (toekomstige) uitbreidingen van de BRO.

**4.1 Het college adviseert bij de vierde tranche een integraal beeld op te nemen van de regeldrukeffecten van het Besluit BRO en daarbij expliciet aandacht te besteden aan (1) de verhouding tussen initieel becijferde effecten en de feitelijk merkbare regeldruk in de praktijk en (2) de verdeling van lastenreducties en -toenames tussen overheden en bedrijven.**

ATR geeft in overweging bij de opvolging van adviespunt 4.1 ook de aanbeveling uit adviespunt 2.1 over te nemen. Aanvullend geeft het college in overweging om bij de (tussentijdse) monitoring en evaluatie van de tranches ook de effecten van de implementatie-ondersteuning te betrekken.

**Dictum**

Gelet op bevindingen en adviespunten is het eindoordeel van ATR bij de voorgenomen wijziging van het Besluit basisregistratie ondergrond (derde tranche):

**Het voorstel indienen, 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.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris