

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

Datum
21 december 2018

Onderwerp
Invoeringsbesluit
Omgevingswet

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/IdB/bs/
ATR0155/2018-U169

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 25 oktober 2018 heeft u het voorstel voor de Invoeringsbesluit Omgevingswet aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies. Het voorstel regelt op hoofdlijnen de volgende zaken ten aanzien van de Omgevingswet:

- Het overgangsrecht voor huidige vergunningen en lopende procedures die vallen binnen het domein van de Omgevingswet. Specifiek onderdeel van dit overgangsrecht is de 'bruidsschat'.¹
- Het intrekken en wijzigen van besluiten om deze in lijn te brengen met de Omgevingswet.
- Het wijzigen en aanvullen van de vier AMvB's die bij de Omgevingswet horen. De wijzigingen betreffen onderdelen van het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Enkele wijzigingen hebben gevolgen voor de regeldruk. Dit geldt voor bijvoorbeeld de uitbreiding van de lijst met bouwwerken die niet bouwtechnisch getoetst hoeven te worden. Deze aanpassing vermindert administratieve lasten voor initiatiefnemers omdat bouwtechnische gegevens niet meer hoeven worden aangeleverd bij het bevoegd gezag.

Verder gaat de Nota van Toelichting bij het voorstel in op de uitwerking van de grondslagen uit de Invoeringswet voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het Programma Digitaal Stelsel Omgevingswet zorgt voor een verdere uitwerking van de bepalingen in het Invoeringsbesluit.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende 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?

¹ De Invoeringswet Omgevingswet schetste verschillende mogelijkheden voor overgangsrecht voor rijksregels die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen. Er is gekozen voor het van rechtswege invoegen van deze regels in de decentrale regelgeving. Deze verzameling van regels vormt "de bruidsschat". Zij moet voorkomen dat er een juridisch gat ontstaat voor onderwerpen of specifieke regels die tot het moment van inwerkingtreding landelijk geregeld werden, maar na inwerkingtreding gedecentraliseerd zijn.

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

1. Nut en noodzaak

Het Invoeringsbesluit maakt onderdeel uit van het 'invoeringsspoor' van de Omgevingswet. De drie genoemde hoofdonderwerpen in het besluit dragen bij aan het lijn brengen van het omgevingsrecht met de reeds vastgestelde bepalingen in de Omgevingswet en de AMvB's. Tevens zorgt het voor het overgangsregime voorafgaand aan en na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het college constateert dat nut en noodzaak van de onderdelen van het Invoeringsbesluit voldoende zijn onderbouwd in de Nota van Toelichting.

Het Invoeringsbesluit zorgt verder voor enkele technische, redactionele en beperkt inhoudelijke verbeteringen in de AMvB's. Het college constateert dat meerdere van de voorgestelde wijzigingen leiden tot regeldrukvermindering. Dit is één van de doelen van de Omgevingswet.

Een deel van de regeldrukvermindering is echter sterk afhankelijk van de implementatie en keuzes op decentraal niveau én van de werking van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Tegen die achtergrond bevat dit advies bij de toetsvragen 2, 3 en 4 enkele kanttekeningen en adviespunten.

2. Minder belastende alternatieven

Koppelingen tussen toepassingen

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021 wordt het DSO doorontwikkeld. De toelichting bij het Invoeringsbesluit geeft daarbij aan dat *"gekeken zal worden naar handige koppelingen tussen de verschillende gebruikerstoepassingen van de landelijke voorziening. Zo kan vanuit de functionaliteit vergunningencheck op termijn doorgedaan worden naar het elektronisch formulier voor het indienen van een bericht"*. Het college onderschrijft het belang van deze koppelingen. Het merkt echter op dat enkel een technische doorverwijzing of koppeling naar een andere functionaliteit niet automatisch leidt tot verbetering van de werkbaarheid van de digitale toepassing en tot het verminderen van administratieve lasten.² Als bij die koppeling geen gebruik wordt gemaakt van eerder ingevulde gegevens, zullen burgers en bedrijven nog steeds onnodige regeldruk ervaren als gevolg van het dubbel moeten verstrekken van informatie. Het DSO moet het in principe mogelijk maken zulke inhoudelijke koppelingen te realiseren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om koppelingen tussen 'vergunningenchecks' enerzijds en anderzijds de applicaties waarmee burgers en bedrijven vergunningen of meldingen digitaal aanvragen of doorgeven aan het bevoegd gezag.

Het college constateert dat de hiervoor genoemde minder belastende alternatieven in lijn zijn met de kabinetsambities bij de uitwerking van het DSO. Deze ambities zijn vastgelegd in onder andere het eerder uitgewerkte Programma van Eisen voor het DSO.³ Ook de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet bevestigt de ambities en ontwikkelingen om te komen tot minder administratieve lasten door de toepassing en uitwerking van (inhoudelijke) koppelingen tussen functionaliteiten in het DSO. Het college acht het daarbij wel van belang om direct bij de invoering van de Omgevingswet in 2021 te starten met die koppelingen waarvan een relatief sterke vermindering van de regeldruk mag worden verwacht.

² Zo is de 'koppeling' van MijnOverheid.nl naar andere overheidsportalen wel een 'doorgeleidmogelijkheid', maar het voordeel hiervan is beperkt, omdat burgers opnieuw moeten inloggen op het portaal waarnaar wordt doorverwezen. Merkbare voordelen én regeldrukvermindering zijn pas aan de orde als een inhoudelijke koppeling wordt aangebracht waarbij de burger slechts éénmaal hoeft in te loggen en direct kan doorklikken naar andere (overheids)portalen, én als gegevens ingevuld op het ene (overheids)portaal maximaal hergebruikt (kunnen) worden in het andere portaal.

³ Zie bijvoorbeeld paragraaf 3.1 waarin eisen zijn opgenomen die bepalen dat "de gebruikerstoepassingen vooraf gegevens invullen die binnen de overheid reeds beschikbaar zijn in de basisregistraties" en dat "de gebruikerstoepassingen andere binnen de overheid beschikbare gegevens ook vooraf invult".

2.1 Het college adviseert om bij het DSO te starten met die koppelingen tussen systemen die frequent en voor een groot aantal verplichtingen door (mede)overheden, burgers en bedrijven worden benut.

Verwijzing naar normdocumenten

De vier AMvB's bij de Omgevingswet verwijzen veelvuldig naar (private) normdocumenten. De rechtsvoorganger van ATR, Actal, heeft in zijn consultatiereactie in 2016 aandacht gevraagd voor de werkbaarheid van deze verwijzingen en de kosteloze beschikbaarheid van normdocumenten. Het Invoeringsbesluit brengt op onderdelen kleine wijzigingen aan in de AMvB's en verwerkt eerder vastgestelde besluiten. Daarbij zijn verwijzingen naar normdocumenten aan de orde, zoals naar NEN 2778 in de nieuwe definitie van het begrip "veiligheidsafstand".

De AMvB's bij de Omgevingswet hebben bij veel onderwerpen een aansturingsartikel waarin een algemeen doel staat geformuleerd. Na dit aansturingsartikel staat in separate artikelen aangegeven hoe in ieder geval aan de doelformulering (normstelling) uit het aansturingsartikel kan worden voldaan. Daarbij verwijzen de (vervolg)artikelen in veel gevallen naar (private) normen. Dit is bijvoorbeeld de situatie in het Besluit bouwwerken leefomgeving. De mogelijkheid bestaat ook om een beroep te doen op gelijkwaardigheid bij het voldoen aan bepaalde verplichtingen en normstellingen. Dit is mogelijk door bijvoorbeeld innovatieve methoden te gebruiken in plaats van de voorgeschreven toepassing te volgen in bepaalde NEN-normen.⁴ Zowel bedrijven als het bevoegd gezag zullen in een deel van deze situaties (willen) nagaan welke specifieke bepalingen zijn opgenomen in de normdocumenten waarnaar in de artikelen wordt verwezen. Het college stelt dat het kunnen inzien van normdocumenten noodzakelijk kan zijn om 'redelijkerwijs' te kunnen nagaan of en aantonen dat bij een nieuwe toepassing sprake is van gelijkwaardigheid. Het niet kosteloos beschikbaar zijn van normdocumenten vormt in die situaties een belemmering.⁵

2.2 Het college adviseert om in samenspraak met het bedrijfsleven en medeoverheden bij de aansturingsartikelen in de AMvB's na te gaan of zonder het inzien van de betreffende normdocumenten redelijkerwijs mogelijk is om gelijkwaardigheid van een innovatieve toepassing aan te tonen én te beoordelen.

2.3 Het college adviseert om de doelbepaling in het aansturingsartikel te verduidelijken danwel de in de vervolgartikelen genoemde normdocumenten (kosteloos) toegankelijk te maken, indien het aantonen en beoordelen van gelijkwaardigheid redelijkerwijs niet mogelijk is zonder het inzien van de betreffende normdocumenten.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Duidelijkheid over wijzigingen en veranderingen in verplichtingen voor burgers en bedrijven

De herziening van het omgevingsrecht vereenvoudigt en uniformeert de bestaande regelgeving. De stelselwijziging is zeer omvangrijk en kan daardoor tot (eenmalig) ervaren regeldruk leiden bij burgers en bedrijven. Deze ervaren regeldruk is inherent aan omvangrijke stelselherzieningen.

⁴ Omgevingswet, artikel 4.7 (gelijkwaardigheid) stelt: Als regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.

⁵ NEN 2778 m.b.t. vochtwerking in gebouwen geldt als voorbeeld van een norm die in een aantal situaties redelijkerwijs moet kunnen worden ingezien (<https://www.nen.nl/NEN-Shop/Norm/NEN-27782015-nl.htm>). Deze norm hangt samen met de bepalingen in het Bbl ten aanzien van vochtwerking en scheidingsconstructies bij bouwwerken (art. 3.63 – 3.65).

Juist om deze reden is het van groot belang dat de toelichting bij (beperkte) wijzigingen in het omgevingsrecht expliciet duidelijk maakt of veranderingen in verplichtingen en lasten voor burgers en bedrijven aan de orde zijn.

Het Invoeringsbesluit wijzigt diverse artikelen in de vier AMvB's behorende bij de Omgevingswet. Deze wijzigingen zorgen onder andere voor uniformering en het clusteren van bepalingen over gelijke activiteiten. Het betreft verder ook tekstuele en redactionele wijzigingen. Hoewel de toelichting aangeeft dat bij de meeste wijzigingen geen grote veranderingen aan de orde zijn, is bij onderdelen onduidelijk of en in hoeverre verplichtingen voor burgers en bedrijven materieel veranderen.

De toelichting bij enkele wijzigingen in het Besluit activiteiten leefomgeving bevat een aantal keer de notie dat met wijzigingen *“inhoudelijk bepalingen ongewijzigd zijn”* of dat bepalingen *“materieel niet wijzigen”*. Zo meldt de toelichting bij een wijziging in het BKL bijvoorbeeld: *“De nadere aanduiding van het kenmerkend cultureel erfgoed van de Waddenzee is een inhoudelijk nagenoeg ongewijzigde omzetting van wat in titel 2.5 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening vermeld staat als “cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee”*. Niet in alle gevallen is daarbij duidelijk of er wijzigingen optreden in wettelijke verplichtingen voor burgers en bedrijven. Dit geldt ook voor de conceptrapportage over de regeldrukeffecten. Zo meldt deze over de inbouw van de wet Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (Wet VTH) in de Omgevingswet dat *“het basistakenpakket beleidsneutraal wordt overgezet”* en dat het daarbij *“niet de bedoeling is dat er kosten of baten ontstaan”*. Aanvullend wordt opgemerkt: *“De betrokken respondenten verwachten niet dat de Inbouwwet VTH kosten of baten veroorzaakt. Wel kunnen zij zich voorstellen dat het lastig is om het basistakenpakket beleidsneutraal te formuleren omdat de regels daarover vaak zijn veranderd”*.

Het college leidt uit de passages af dat het voorliggende voorstel streeft naar ‘beleidsneutrale’ aanpassingen. Het benadrukt echter dat beleidsneutrale aanpassing niet betekent dat er geen regeldrukgevolgen (kunnen) zijn. Deze hangen namelijk af van de concrete uitwerking van het beleid. De toelichting besteedt niet in alle gevallen aandacht aan eventuele wijzigingen in de wettelijke verplichtingen (en daarmee de regeldruk) voor burgers en bedrijven.

3.1 Het college adviseert in de toelichting expliciet duidelijk te maken of veranderingen optreden in wettelijke verplichtingen voor burgers en bedrijven als gevolg van wijzigingen in het Invoeringsbesluit die volgens de toelichting inhoudelijk of materieel gezien niet of slechts beperkt wijzigen.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

De werking van het digitaal stelsel is cruciaal voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het nieuwe omgevingsrecht. Als bij inwerkingtreding van de Omgevingswet het DSO niet of onvoldoende werkbaar blijkt, zullen de verbeterdoelen van de Omgevingswet niet worden gerealiseerd. Er zal dan een forse regeldruktoename aan de orde zijn in plaats van de geambieerde vermindering.

Paragraaf 5.9 van het algemeen deel van de Nota van Toelichting bij het Invoeringsbesluit gaat in op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het Invoeringsbesluit regelt de verdere uitwerking van de bij (Invoerings)wet bepaalde grondslagen *“voor het goed functioneren van de landelijke voorziening op het basisniveau, dat interbestuurlijk met de betrokken overheden is vastgesteld.”*

De toelichting bij het Invoeringsbesluit maakt duidelijk dat over enkele relevante kaders en uitgangspunten nog besloten moet worden in de periode na de consultatiefase. Dit betreft o.a. de volgende onderwerpen:

- De beslissing of de kennisgevingen van de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit via de landelijke voorziening van het DSO worden ontsloten.
- In het najaar van 2018 “zal worden bezien hoe de vaststelling van het interactieve formulier moet worden vormgegeven”. Dit betreft de interactieve formulieren waarmee de vergunningen of meldingen ‘op maat’ en per locatie kunnen worden aangevraagd, waarbij alleen die informatie wordt gevraagd die nodig is voor het behandelen van de aanvraag of de melding.
- Het DSO zal in de toekomst een samenwerkingsmogelijkheid bevatten voor samenwerking tussen bevoegde gezagen bij de behandeling van vergunningaanvragen of meldingen. Een dergelijke voorziening is op dit moment reeds beschikbaar in het OLO. De toelichting bij het Invoeringsbesluit merkt op dat “de verwachting is dat in maart 2019 duidelijk wordt of en welke samenwerkfaciliteiten bij inwerkingtreding kunnen worden geboden en of en hoe deze faciliteiten daarna verder worden ontwikkeld.”

Het college constateert dat bovenstaande elementen van groot belang zijn voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving en het digitale systeem, en voor de (ervaren) regeldruk na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Aangezien de consultatieversie van het Invoeringsbesluit nog geen definitieve keuzes bevat over de genoemde elementen, kunnen betrokken partijen hierop echter nog niet reageren. Vanuit het oogpunt van werkbaarheid en uitvoerbaarheid acht het college het van belang om in de fase tussen internetconsultatie en politieke besluitvorming de belangrijkste stakeholders te betrekken, en in de definitieve toelichting aandacht te besteden aan de uitkomsten van deze betrokkenheid.

3.2 Het college adviseert burgers, bedrijfsleven en medeoverheden expliciet te betrekken bij de onderdelen van het Invoeringsbesluit (in het bijzonder het DSO) die nog worden uitgewerkt tussen internetconsultatie en politieke besluitvorming. Het adviseert in de definitieve toelichting aandacht te besteden aan de uitkomsten van deze betrokkenheid en de vraag of werkbaarheid en uitvoerbaarheid volgens partijen zijn gewaarborgd.⁶

Voor diverse onderdelen van het DSO merkt de toelichting bij het Invoeringsbesluit op dat hierover “op termijn” wordt besloten. Dit geldt bijvoorbeeld voor “*de uitbreiding van het DSO vanaf het basisniveau, hetgeen de baten van het gebruiksgemak van het DSO zullen vergroten*”. Het geldt eveneens voor een deel van de informatie over besluiten en rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet: “*De informatievoorziening zal op termijn worden uitgebreid doordat meer besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet volgens daarvoor vast te stellen toepassingsprofielen zullen worden bekendgemaakt en ontsloten via de landelijke voorziening van het DSO.*”

3.3 Het college adviseert voor die onderdelen die volgens de toelichting “op termijn” mogelijk worden, te verduidelijken wanneer en op welke wijze hierover wordt besloten. Het adviseert ook een eenduidig overzicht te geven over die zaken die uiterlijk bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet digitaal volledig werkbaar zijn via het DSO, en de onderdelen die pas na inwerkingtreding beschikbaar komen.

⁶ Het ministerie heeft ambtelijk in overleg met ATR benadrukt dat in alle fasen van ontwikkeling van het DSO burgers en bedrijven expliciet worden betrokken. Hierbij gaat het onder andere om frequente gebruikerstests en klankbordgroepen.

Het college benadrukt dat zij de hiervoor genoemde adviespunten over het DSO plaatst in de context van en aanvullend op de reeds vastgelegde afspraken in het *Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening*.⁷ Dit Hoofdlijnenakkoord legt financiële afspraken tussen de overheden vast die betrekking hebben op de investeringen voor de stelselherziening en de realisatie van het digitaal stelsel. Ook bevat het Hoofdlijnenakkoord afspraken over de fasegewijze ontwikkeling van het DSO. Daarbij geldt dat besluitvorming over nieuwe onderdelen, of de doorontwikkeling van bestaande onderdelen, pas aan de orde is na gericht onderzoek naar onder andere de haalbaarheid, risico's en gevolgen voor de praktijk. Het is dus mogelijk dat er stagnatie optreedt van de fasegewijze ontwikkeling van de DSO indien partijen het over deze zaken en in bijzonder de kosten niet eens worden. In het Hoofdlijnenakkoord zijn afspraken vastgelegd over “*periodieke reviews*” en monitoring van de voortgang van het digitale stelsel vanuit “de optiek van risicomangement”. Het college acht deze continue monitoring (en eventuele interventies) van belang voor de werking en werkbaarheid van het digitaal stelsel bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4. Regeldrukgevolgen

Analyse regeldrukeffecten Invoeringsbesluit

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 het Invoeringsbesluit heeft uw ministerie aangegeven dat een deel van de regeldrukeffecten-analyse pas gereed kon zijn gedurende of kort na de consultatiefase, omdat voor de laatste analyses de definitieve (concept)bepalingen van het Invoeringsbesluit van belang waren. Ook blijkt uit de voorliggende consultatieversie van het Invoeringsbesluit dat na de consultatiefase nog bepaalde uitwerkingskeuzes aan de orde zijn die gevolgen (kunnen) hebben voor de regeldruk.

Het later beschikbaar komen van de regeldrukeffecten-analyse betekent dat partijen die in de consultatiefase willen reageren op de voorgenomen wet- en regelgeving, niet vanaf de start van de consultatieperiode over deze analyse beschikken. Voor de toetsing door ATR zijn echter in een vroegtijdig stadium passende werkafspraken gemaakt. ATR kon vanaf 12 november 2018 beschikken over de conceptversie van de regeldrukeffecten-analyse en vanaf eind november over de notitie die ook openbaar is gemaakt op de webpagina van de internetconsultatie. Het college constateert dat het regeldrukeffecten-onderzoek wordt uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek voor de analyse van regeldrukeffecten en dat het grootste deel van de wijzigingen correct is gekwantificeerd. De conceptrapportage is echter op enkele onderdelen nog niet compleet. Voorbeelden waarvan de regeldrukeffecten nog niet zijn vermeld in de rapportage:

- a) de splitsing van vergunningen over vergunninghouders. Het Invoeringsbesluit creëert de mogelijkheid om verantwoordelijkheden binnen één vergunning te verdelen over meerdere vergunninghouders. Dit kan de regeldruk voor initiatiefnemers verminderen.
- b) de wijzigingen in de te volgen procedures bij het oprichten of ingrijpend renoveren van stookinstallaties
- c) de verplichte aanwezigheid van buitenruimte bij de woonfunctie voor zorg.

⁷ Deze afspraken zijn openbaar gepubliceerd op 07-10-2016 via de website van de Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2016/10/07/hoofdlijnenakkoord-financiële-afspraken-stelselherziening-omgevingsrecht>

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten-analyse compleet te maken conform de Rijksbrede methodiek, zodat de toelichting bij het Invoeringsbesluit volledig zicht biedt op de (regeldruk)effecten van de wijzigingen.

Regeldrukgevolgen bepalingen DSO

Verder vraagt het college aandacht voor de (regeldruk)gevolgen van het DSO en de bepalingen daarover in het Invoeringsbesluit. Paragraaf 5.9.7 van de toelichting bij het Invoeringsbesluit gaat in op de effecten van de bepalingen over het DSO. De toelichting vermeldt dat:

- “door het bieden van één loket naar verwachting de administratieve lasten voor de initiatiefnemer zullen verminderen.”
- “door gebruik van interactieve formulieren hoeft de initiatiefnemer alleen die informatie te verstrekken die niet al bekend is bij de overheid, zoals bijvoorbeeld gegevens uit de basis-registraties. Dit voorkomt onnodige lasten.”

De regeldrukeffecten-rapportage vermeldt slechts dat *“ten aanzien van digitale systemen is aangenomen dat het gehele DSO ook daadwerkelijk functioneel is”*. De rapportage bevat geen kwalitatieve en kwantitatieve uitwerking van de regeldrukgevolgen van de bepalingen in het Invoeringsbesluit over het DSO. Ook de samenvattende notitie over de regeldrukgevolgen van het Invoeringsbesluit maakt geen melding van de te verwachten regeldrukgevolgen van de DSO-bepalingen. Zij doet daarmee geen recht aan het feit dat het DSO van groot belang is voor het bereiken van de bredere doelstellingen ten aanzien van regeldrukvermindering en het optimaliseren van de overheidsdienstverlening.

Het college constateert dat de toelichting bij het Invoeringsbesluit geen inzicht biedt in de te verwachten kwalitatieve en kwantitatieve regeldrukeffecten van de DSO-bepalingen die het besluit bevat. Ook maakt de toelichting niet duidelijk of en zo ja waar en wanneer de analyse van de regeldrukeffecten alsnog zal worden opgenomen.⁸

Het college onderstreept het belang van een gedegen regeldrukeffecten-analyse van het DSO, omdat het digitaal stelsel het fundament vormt onder de Omgevingswet en sterk bepalend is voor de mate waarin de (verbeter)doelstellingen zullen worden bereikt.

Naar aanleiding van ambtelijk overleg met uw ministerie concludeert het college dat reeds in 2016 een kosten-baten-analyse is uitgevoerd van het DSO. In vervolg daarop is in het Financieel Akkoord afgesproken dat in ieder geval een half jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet een “integraal financieel beeld” wordt opgesteld “van de gehele stelselherziening inclusief de effecten van het DSO”. Het integraal beeld van de effecten zal daarmee uiterlijk medio 2020 duidelijk zijn. ATR gaat er vanuit dat de *regeldrukeffecten* van het digitaal stelsel integraal onderdeel uitmaken van “het integraal financieel beeld” bij de stelselherziening.

4.2 Het college adviseert in de toelichting bij het Invoeringsbesluit expliciet duidelijk te maken waar en wanneer de regeldrukeffecten-analyse over het DSO beschikbaar is. Het adviseert ook te motiveren hoe deze analyse is/wordt betrokken bij de besluitvorming over de nadere uitwerking van het DSO en de verdere vernieuwing van het omgevingsrechtstelsel.

⁸ Ook de rechtsvoorganger van ATR, Actal, heeft in zijn consultatiereactie bij de Invoeringswet (7 april 2017) geadviseerd de regeldrukeffecten van de DSO-bepalingen kwalitatief én kwantitatief in beeld te brengen. Hier is echter bij de wet geen opvolging aan gegeven. De regeldrukeffecten-rapportage bij de Invoeringswet merkte op dat *“De effecten van het DSO reeds in eerder onderzoek zijn bepaald en dat er ook in de komende periode nog onderzoeken volgen die hier specifiek op in gaan.”* Onduidelijk blijft welke onderzoeken dit betreft en wat de te verwachten regeldrukeffecten zijn van het DSO.

4.3 Het college adviseert het integraal financieel beeld over de stelselherziening uiterlijk medio 2020 aan ATR voor te leggen voor toetsing en advies, opdat het college zelfstandig kan beoordelen of de regeldrukeffecten-analyse van het DSO adequaat is.

Regeldrukgevolgen bruidsschat

Vanwege het beperken van het toepassingsbereik van rijksregels vervallen meldplichten uit het omgevingsrecht. Het gaat bijvoorbeeld om meldplichten voor scholen, horeca en kantoren. Volgens de samenvattende notitie over de regeldrukeffecten is eerder becijferd dat dit kan leiden tot een vermindering van administratieve lasten van 7 tot 10 miljoen euro per jaar. Om geen gat te laten vallen tussen het vervallen van rijksregels bij de invoering van het nieuwe stelsel en het moment waarop een gemeente in het omgevingsplan besloten heeft over de scope en invulling van de lokale regels, voert de 'bruidsschat' de voormalige rijksregels als het ware voorlopig weer in. De gemeenten moeten over de van rijkswege vervallen meldplichten besluiten in welke mate deze inderdaad zullen vervallen. Het eerder berekende voordeel zal daarom niet meteen in 2021 en mogelijk niet volledig gerealiseerd worden. De bruidsschat biedt kansen voor decentraal maatwerk. Maar decentrale overheden kunnen met de bruidsschat ook mogelijkheden voor een vermindering van de regeldruk onbenut laten of misschien zelfs kiezen voor aanscherping.

Het college onderkent dat decentrale overheden moeten besluiten over aanscherping of verlichting van regelgeving. Op verzoek van de VNG wordt de bruidsschat opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Om die reden dienen gemeenten expliciet te besluiten over de wijze waarop zij de regelgeving uit de bruidsschat al dan niet wil 'implementeren' in het omgevingsplan. Deze besluitvorming biedt volgens het college kansen om op lokaal niveau goed onderbouwd te komen tot passende regelgeving. Het college adviseert om in samenspraak met medeoverheden er zorg voor te dragen dat de 'kosten-baten-afweging' over deze lokale invulling aandacht besteedt aan de regeldruk voor burgers en bedrijven.⁹

De uitwerking van de bruidsschat in de lokale regelgeving is mogelijk in de periode tussen 2021 en 2029. Deze geleidelijke implementatie biedt kansen voor decentrale overheden om te leren van elkaars ervaringen, bijvoorbeeld op het gebied van lastenluwe uitwerking. Daartoe is het van belang dat de implementatie op decentraal niveau wordt gemonitord. Dit is ook in lijn met de eerder door het kabinet uitgesproken intentie om hierover afspraken te maken met VNG, IPO en UvW.¹⁰

4.4 Het college adviseert in samenspraak met decentrale overheden te monitoren hoe zij de bruidsschat 'implementeren', hoe de DSO in de praktijk gaat werken en hoe de regeldruk voor burgers en bedrijven zich dientengevolge ontwikkelt. Het wijst daarbij op de mogelijkheid om 'best practices' vroegtijdig in beeld te brengen en te ontsluiten, zodat de decentrale overheden deze voorbeelden in de periode 2021-2029 kunnen benutten.

⁹ Het verslag van het schriftelijk overleg Eerste Kamer over de AMvB's vermeldt: De daadwerkelijke effecten op de regeldruk van decentrale regelgeving zullen pas blijken als de decentrale overheden de «decentrale afwegingsruimte» met decentrale regelgeving hebben ingevuld. (...) Het kabinet en de bestuurlijke koepels willen een afspraak maken over een optimale invulling van de decentrale afwegingsruimte die recht doet aan de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden, zowel wat betreft het beschermingsniveau als wat betreft de regeldruk. Als voorbereiding op het maken van deze afspraak zal een onderzoek worden uitgevoerd naar mogelijke regeldrukeffecten van de invulling van de decentrale afwegingsruimte ([Kamerstuk 33118 nr. N](#)).

¹⁰ In de Kamerbrief over de Resultaten van de consultatie en toetsing bij de ontwerp-AMvB's Omgevingswet is opgenomen dat "Het kabinet afspraken wil maken met VNG, IPO, UvW over een invulling van de decentrale afwegingsruimte, die leidt tot zo min mogelijk extra regeldruk en zo laag mogelijke lasten ([IENM/BSK-2016/262318](#)).

Dictum

Gelet op het voorgaande luidt het advies over de consultatieversie van het Invoeringsbesluit Omgevingswet:

Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten is rekening gehouden.

Het college merkt op dat het bij de toetsing van de lagere regelgeving bij de Omgevingswet¹¹ zal bezien in hoeverre – voor zover van toepassing – opvolging is gegeven aan de hierboven genoemde adviespunten. Dit betreft in het bijzonder de adviespunten die betrekking hebben op het digitaal stelsel omgevingswet. Een goede werking van dit stelsel is een cruciale voorwaarde voor het bereiken van de verbeterdoelen die met de herziening van het omgevingsrecht wordt beoogd, en om dit ook voor burgers en bedrijven in de praktijk merkbaar te laten zijn. Als niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, is het risico groot dat de regeldruk voor hen fors zal toenemen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

¹¹ Dit betreft met name de omgevingsregeling, de invoeringsregeling en enkele aanvullingsbesluiten.