

Effectentoets Tijdelijke regeling subsidie bodemsanering ernstige historische verontreiniging bedrijfsterreinen

Eindrapport regeldruk en bestuurlijke lasten



Effectentoets Tijdelijke regeling subsidie bodemsanering ernstige historische verontreiniging be- drijfsterreinen

Eindrapport regeldruk en bestuurlijke lasten

1 februari 2021

Auteurs

Patrick van der Poll

Eva de Beet

Arjen Treurniet

Ralf van Oldeniel

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Huidige situatie en aantallen	6
2.1	Lasten huidige situatie	6
2.2	Aantallen voorgenomen situatie	8
3	Wijzigingen en resultaten	10
4	Samenvatting van de effecten	18
Bijlagen		
I	Interviews	21
II	Standaard kostenmodel	22
III	Interviewprotocol	24

1 Inleiding

De Wet bodembescherming (Wbb) biedt het kader voor preventie, grondverzet en de aanpak van bodemverontreiniging. Onderdelen hiervan zijn de bescherming tegen verontreiniging van de bodem en de sanering van ernstig verontreinigde bodems. Tegenover de sanering van ernstige verontreiniging staat, op grond van het Besluit financiële bepalingen bodemsanering en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005, de mogelijkheid voor subsidie. Voor deze subsidieregeling, de zogeheten Bedrijvenregeling, konden eigenaren of erfpachters van bedrijfsterreinen zich tot 1 januari 2008 aanmelden.

Als gevolg van de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2022, komt de grondslag voor de Bedrijvenregeling te vervallen¹. Om de subsidie te waarborgen wordt de regeling 'omgehangen'. Omdat het niet mogelijk is om een subsidie onder de Omgevingswet vast te leggen, is het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voornemens om de regeling te baseren op de Kaderwet subsidies I en M, onder de naam "Tijdelijke regeling subsidie bodemsanering ernstige historische verontreiniging bedrijfsterreinen".

Voor alle nieuwe en gewijzigde regelgeving is het noodzakelijk om de financiële effecten hiervan te bepalen en op te nemen in de toelichting. Het betreft hier de toetsing van de volgende eenmalige en structurele financiële effecten:

- Regeldruk, administratieve lasten en nalevingskosten, van bedrijven en burgers².
- Financiële kosten en uitvoeringslasten voor medeoverheden (gemeenten, provincies en waterschappen) op basis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en het Rijk (ministeries en uitvoeringsorganisaties)³.

Projectdoelstelling

Het ministerie van IenW heeft Sira Consulting gevraagd om de financiële effecten van de Tijdelijke regeling subsidie bodemsanering historische en ernstige verontreiniging bedrijfsterreinen in kaart te brengen. De effectentoets sluit inhoudelijk en methodisch aan op de eerder uitgevoerde onderzoeken naar financiële effecten van de Bedrijvenregeling. De doelstelling van de effectentoets luidt als volgt:

Benoem kwalitatief en kwantitatief alle effecten op de regeldruk voor bedrijven en de bestuurlijke lasten van de betrokken overheden als gevolg van het opnemen van de Bedrijvenregeling onder de Kaderwet subsidies I en M.

Deze hoofddoelstelling valt uiteen in de volgende subdoelstellingen:

1. Identificeren, interpreteren en uitwerken van de wijzigingen in de Bedrijvenregeling ten opzichte van de huidige situatie.
2. Bepalen (kwalitatief en kwantitatief) van de regeldrukeffecten⁴ van de wijzigingen voor bedrijven.

¹ Als de Omgevingswet in werking treedt is het overgangsrecht van de Aanvullingswet bodem van toepassing. De subsidieregeling zoals nu opgenomen in de bedrijvenregeling blijft bestaan.

² Naar verwachting zijn er geen effecten voor burgers. Daarom zal regeldruk voor burgers verder niet genoemd worden.

³ De financiële effecten die zijn verbonden aan de rechtspraak vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

⁴ Hierbij wordt voor de kwantitatieve effecten onderscheid gemaakt tussen het effect op de administratieve lasten en de inhoudelijke nalevingskosten.

3. Bepalen (kwalitatief en kwantitatief) van de effecten van de wijzigingen voor de bestuurlijke lasten van (decentrale) overheden.

Kwantificeren van regeldruk en bestuurlijke lasten

In het onderzoek bepalen wij kwalitatief en kwantitatief de effecten van de wijziging van de Bedrijvenregeling. Voor de regeldruk bij bedrijven gebruiken we de vastgestelde methode: het Standaard kostenmodel (SKM).⁵ We maken hierbij onderscheid tussen eenmalige en structurele effecten. In bijlage II is het SKM kort toegelicht.

Naast de regeldruk voor bedrijven bepalen we ook kwalitatief en kwantitatief de effecten op de bestuurlijke lasten voor overheden. Voor het bepalen van de effecten voor overheden bestaat geen vastgestelde methodiek. Hiervoor gebruiken we, zoals gebruikelijk in eerdere onderzoeken, eveneens de methodiek van het SKM.

Gebruikte versie van de Tijdelijke Regeling

In dit rapport is uitgegaan van de Tijdelijke Regeling in de versie van 9 december 2020.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de huidige situatie van de Bedrijvenregeling uiteengezet. In hoofdstuk 3 zijn de onderzochte wijzigingen en de verwachte effecten beschreven. In hoofdstuk 4 zijn de conclusies opgenomen, met daarin de samenvatting van de effecten van de voorgenomen wijzigingen aan de Bedrijvenregeling.

⁵ 'Handboek meting Regeldrukkosten', ministerie van EZK, 2018. Het handboek is te downloaden (PDF) via de onderstaande link:

https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

2 Huidige situatie en aantallen

2.1 Lasten huidige situatie

Het huidige Besluit financiële bepalingen bodemsanering biedt op hoofdlijnen drie opties voor subsidie:

1. aanvragen via het bevoegd gezag;
2. aanvragen via de coördinerend rechtspersoon;
3. een totaaloplossing via de coördinerend rechtspersoon. Er zijn twee coördinerende rechtspersonen: stichting Bodembeheer Nederland en stichting Bosatex.

Aan optie 2 en 3 verandert in de voorgenomen situatie niet. Daarom zijn in dit hoofdstuk alleen de lasten voor optie 1 opgenomen.

In de basis bestaat de Bedrijvenregeling uit twee stappen. De eerste stap is een aanvraag door een eigenaar of erfpachter van een bedrijfsterrein en de bijbehorende verlening. Als de sanering is afgerond volgt de subsidievaststelling. Extra opties zijn een voorschot of een extra tussentijdse vaststelling.

In zowel de huidige als de voorgenomen situatie vervalt de Bedrijvenregeling op 1 januari 2025. Aanvragen kan tot en met 31 december 2024, mits de gegevens uit het saneringsplan uiterlijk op 31 december 2023 zijn ingediend. Het aanvragen tot vaststellen van subsidie kan tot uiterlijk 31 december 2029. Sira Consulting heeft in eerdere onderzoeken de regeldruk en de bestuurlijke lasten bepaald⁶. De regeldruk en bestuurlijke lasten per subsidie in de huidige situatie zijn in de onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 1. Regeldruk en bestuurlijke lasten per subsidie

Deel van de subsidieprocedure	Regeldruk	Bestuurlijke lasten
Aanvraag subsidie	€ 2.400	€ 850
Aanvraag voorschot ⁷	€ 9.000	€ 584
Subsidievaststelling	€ 6.000	€ 2.200
Extra tussentijdse vaststelling ⁸	€ 4.500	€ 1.100

Aantallen

In de eerdere onderzoeken van Sira Consulting werd uitgegaan van rond de dertig aanvragen via het bevoegd gezag per jaar. Op basis van gegevens van het ministerie van IenW is gebleken dat dit aantal de afgelopen jaren een stuk lager is. De onderstaande tabel geeft het jaarlijkse aantal aanvragen, voorschotten en vaststellingen vanaf 2015 weer.

⁶ Sira Consulting (2016). Effectmeting wijziging Bedrijvenregeling, Sira Consulting (2017). Effectmeting wijziging Regeling financiële bepalingen bodemsanering en Sira Consulting (2017). Effectmeting wijziging Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005.

⁷ Naar schatting komt een voorschot bij ongeveer 10% van de subsidies voor.

⁸ Een extra tussentijdse vaststelling komt voor bij grondwatersaneringen, in 32% van de gevallen.

Tabel 2. Aantal aanvragen, voorschotten en vaststellingen per jaar

Jaar	Aantal aanvragen	Aantal voorschotten	Aantal vaststellingen
2015	12	1	18
2016	15	2	10
2017	6	2	8
2018	13	1	8
2019	11	3	15
Gemiddeld	11	2	12

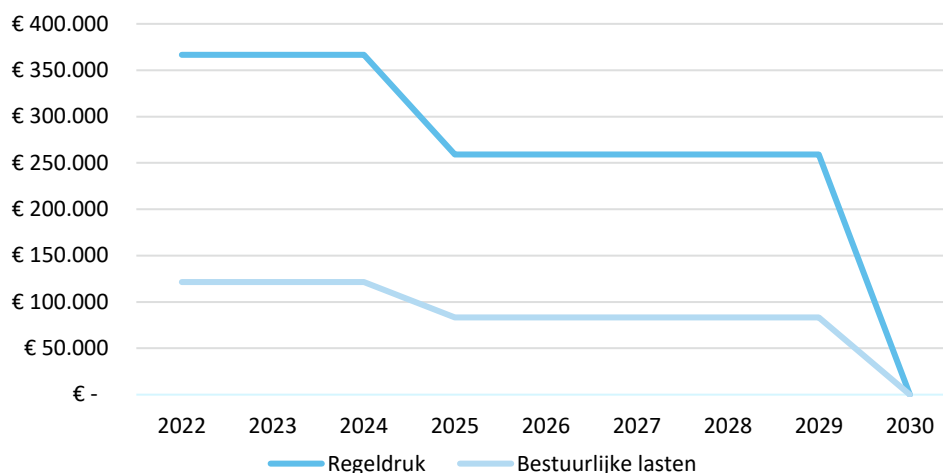
Uitgaande van de gegevens in Tabel 2 is de verwachting dat er per jaar gemiddeld afgerond 11 subsidies worden aangevraagd via het bevoegd gezag. Op basis van gesprekken met het ministerie van IenW gaan we ervan uit dat het aantal aanvragen de komende jaren hoger zal zijn omdat het vanaf 2025 niet meer mogelijk is om een aanvraag te doen. Het ministerie heeft namelijk het voornemen om dit feit de komende jaren extra onder de aandacht te brengen en verwacht daardoor extra aanvragen. In afstemming met het ministerie van IenW nemen wij aan dat er in de jaren 2022, 2023 en 2024 100 extra subsidies worden aangevraagd. Dit betekent een totaal van 134 aanvragen over de periode 2022-2024.

Daarnaast staan er per augustus 2020 nog 160 trajecten open, waarvoor de subsidie is verleend, maar nog niet vastgesteld. We gaan ervan uit dat voor al deze trajecten een (gedeeltelijke) vaststelling volgt. De reden hiervoor is dat ook een gedeeltelijke vaststelling voor een bedrijf meer subsidie oplevert dan de (regeldruk)kosten die voor de vaststelling moeten worden gemaakt. In totaal betekent dit dus dat er in totaal nog 294 vaststellingen volgen.

Regeldruk en bestuurlijke lasten in de huidige situatie

Figuur 1 geeft de ontwikkeling van de regeldruk en de bestuurlijke lasten weer. Deze ontwikkeling is gebaseerd op de verwachte aantallen subsidies uit tabel 2 en de verwachte lasten per subsidie uit tabel 1. Hiervoor is aangenomen dat de 134 verwachte aanvragen gelijkmatig zijn verdeeld tussen 2022 en 2024. De 294 verwachte vaststellingen zijn gelijkmatig verdeeld tussen 2022 en 2029.

Figuur 1. Ontwikkeling van de regeldruk en de bestuurlijke lasten in de tijd.



2.2 Aantallen voorgenomen situatie

Voor het bepalen van de effecten van de wijzigingen zijn drie zaken relevant. Ten eerste is relevant welk deel van de subsidies onder het overgangsrecht valt. Ten tweede is relevant hoe hoog de subsidiebedragen zijn. Ten derde is relevant of de aanvraag in behandeling genomen wordt door een 'ervaren' bevoegd gezag (één van de gemeenten die onder de Wet bodembescherming ook al bevoegd gezag is) of een 'nieuw' bevoegd gezag⁹.

Aantal subsidies onder overgangsrecht

Voor de subsidies onder het overgangsrecht geldt hetzelfde recht als in de huidige situatie. Hierdoor veranderen de regeldruk en bestuurlijke lasten per aanvraag niet. De 160 openstaande aanvragen waarvoor nog geen subsidie is vastgesteld vallen onder het overgangsrecht.

Naast de openstaande trajecten vallen de spoedlocaties onder het overgangsrecht. Van een spoedlocatie is sprake als hiervoor op grond van artikel 29 en artikel 37 van de Wet bodembescherming een beschikking is afgegeven. Ook verontreinigingen waarvoor al een saneringsplan is ingediend vallen onder het overgangsrecht.

In afstemming met het ministerie van IenW gaan wij ervan uit dat 15% van de nieuwe aanvragen onder het overgangsrecht valt. Het grootste deel van de spoedlocaties is inmiddels gesaneerd. Daarnaast verwachten wij dat de meeste ondernemers pas een saneringsplan maken als er concrete plannen zijn om te saneren. De periode tussen het saneringsplan en de sanering duurt hierdoor naar verwachting in veel gevallen niet meer dan een jaar.

Tabel 3 vat samen hoeveel subsidies wij in totaal verwachten op basis van paragraaf 2.1. Daarnaast zijn deze aantallen gesplitst in overgangsrecht en de Tijdelijke regeling.

⁹ Zie hiervoor de eerste wijziging in hoofdstuk 3.

Tabel 3. Verwachte totaalaantallen vanaf januari 2022

Deel van de subsidieprocedure	Totaal	Overgangsrecht	Tijdelijke Regeling
Aanvraag subsidie	134	20	114
Aanvraag voorschot	13 ¹⁰	2 ¹⁰	10 ¹⁰
Subsidievaststelling	294	180	114
Extra tussentijdse vaststelling	0	0	0

Aantal subsidies per groottecategorie

In het voorgenomen high trust low trustmodel zijn de aanvraagvereisten verschillend voor subsidies onder de € 25.000, tussen € 25.000 en € 125.000 en voor subsidies boven de €125.000¹¹.

Op basis van de cijfers over de subsidies die tussen 2015 en 2019 zijn aangevraagd en de extra aanvragen als gevolg van het aflopen van de subsidieregeling hebben wij een schatting gemaakt van de verdeling van subsidies over de groottecategorieën. In Tabel 4 is weergegeven hoeveel procent van de subsidies tussen 2015 en 2019 onder welke categorie viel. In de kolom 'Aantal' is dat percentage vermenigvuldigd met de 114 te verwachten subsidies in de Tijdelijke Regeling.

Tabel 4. Percentage en aantallen subsidies per categorie van 2022 t/m 2024

Categorie	Percentage	Aantal
Onder € 25.000	5%	6
Tussen € 25.000 en € 125.000	28%	32
Boven € 125.000	67%	76

Aantal subsidies voor 'ervaren' en 'nieuw' bevoegd gezag

In de voorgenomen situatie sluit het bevoegd gezag aan op de Omgevingswet. Dit betekent dat de gemeenten voor bijna elke situatie bevoegd gezag zijn.¹² In de huidige situatie is een aantal gemeenten al bevoegd gezag op basis van de Wet Bodembescherming en het Besluit aanwijzing bevoegdgezaggemeenten Wet bodembescherming.

Omdat het schuiven van het bevoegd gezag een direct gevolg is van het aansluiten op de Omgevingswet, kwantificeren wij dit effect in dit onderzoek niet. De gevolgen worden kwalitatief beschreven in hoofdstuk 3.

¹⁰ 10% van de hoeveelheid aangevraagde subsidies.

¹¹ Zie hiervoor de tweede wijziging in hoofdstuk 3.

¹² Behalve voor BRZO-bedrijven en IPPC-bedrijven

3 Wijzigingen en resultaten

In dit hoofdstuk zijn de wijzigingen uitgewerkt van het nieuwe stelsel ten opzichte van het oude stelsel. Naast onderstaande wijzigingen is in de interviews aandacht besteed aan gebiedsgericht grondwaterbeheer. Omdat dit niet meer bestaat onder de Omgevingswet is dit in de Tijdelijke regeling niet meer subsidiabel. Gebiedsgericht grondwaterbeheer valt onder het overgangsrecht van de Omgevingswet (via de Aanvullingswet bodem) en daardoor ook onder de Bedrijvenregeling. Gebiedsgericht grondwaterbeheer blijft daardoor subsidiabel onder het overgangsrecht. Er wijzigt hierdoor de facto niets. Voor grondwatersanering blijft het recht op subsidie bestaan onder de Tijdelijke regeling.

De onderzoeksresultaten zijn in kaders weergegeven, inclusief de kwantificering van het effect op de regeldruk en bestuurlijke lasten.

1. Verschuiving bevoegd gezag

In de huidige situatie zijn de provincies en grote gemeenten bevoegd gezag voor de uitvoering van de subsidieregeling. In de voorgenomen situatie wordt de uitvoering van de subsidieregeling belegd bij de 'bevoegde overheden Omgevingswet'. Dit betekent dat de uitvoering van de regeling in bijna alle gevallen bij de gemeenten wordt belegd.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, is de verschuiving van het bevoegd gezag geen onderdeel van de Tijdelijke regeling, maar direct gevolg van de Omgevingswet. Om deze reden wordt het effect van deze wijziging alleen kwalitatief beschreven.

Onderzoeksresultaten

In het algemeen geven respondenten aan dat de 'nieuwe' bevoegde gezagen te weinig kennis in huis hebben om een subsidieaanvraag zelfstandig te behandelen. Dit kan zorgen voor meer vragen vanuit het bevoegd gezag aan aanvragers, waardoor de aanvraagprocedure minder soepel verloopt.

Regeldruk

De wijziging van het bevoegd gezag levert een toename van de regeldruk op. De respondenten vanuit brancheorganisaties en adviesbureaus geven aan dat het bevoegd gezag mogelijk iets meer vragen zal stellen omdat het niet weet hoe het met de aanvraag moet omgaan. Hoeveel meer vragen dat zijn en hoeveel tijd het beantwoorden kost kon in de interviews niet worden aangegeven. Het gaat naar verwachting in totaal om maximaal enkele duizenden euro's per jaar. Het effect wordt beperkt als het bevoegd gezag het beoordelen van aanvragen laat uitvoeren door een ervaren omgevingsdienst.

Bestuurlijke lasten

De respondenten vanuit het bevoegd gezag geven aan dat de 'nieuwe' bevoegde gezagen door hun tekort aan kennis veel vragen aan omgevingsdiensten, Bodem+ en provincies zullen stellen.

Door de bereidheid van omgevingsdiensten, Bodem+ en provincies om vragen te beantwoorden, verwachten de respondenten dat het behandelen van de aanvraag door een 'nieuw' bevoegd gezag niet veel extra tijd kost ten opzichte van een ervaren bevoegd gezag. Omgevingsdiensten, Bodem+ en provincies moeten echter wel tijd besteden om de vragen te beantwoorden.

2. High-trust low trust

In de huidige situatie wordt geen onderscheid gemaakt op basis van de hoogte van het subsidiebedrag bij het aanvragen, vaststellen en verantwoorden van de subsidie. Dit verandert in de voorgenoemde situatie. Het Kaderbesluit subsidies I en M introduceert het high-low-trust model waarbij onderscheid wordt gemaakt op basis van de hoogte van het subsidiebedrag. Hierbij geldt dat hoe hoger het subsidiebedrag is, des te meer inzicht in gegevens wordt gevraagd. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de verschillende voorwaarden per situatie.

Tabel 5. Vergelijking voorwaarden high-trust low trust (op basis van tijdelijke regeling en kaderbesluit subsidies I en M)

Voorwaarde	Voorgenoemde situatie			Huidige situatie
	Tot € 25.000	€ 25.000 tot € 125.000	Vanaf € 125.000	
Subsidieverstrekking				
Er dient een gespecificeerde begroting te worden overlegd van de kosten die is opgebouwd uit de subsidiabele kostenposten.	✓	✓	✓	✓
Er wordt een vast bedrag verstrekt, op basis van een percentage zoals opgenomen in de regeling.	✓	✓	✓	✓
Er is een keuzemogelijkheid tussen een vast bedrag, op basis van een percentage zoals opgenomen in de regeling en een maximum bedrag, op basis van een percentage zoals opgenomen in de regeling, voor een nog te verrichten prestatie-eenheid welke wordt bepaald op basis van de gegevens die worden ingediend bij de aanvraag.	✗	✗	✗	✗
Vestrekking subsidies bestaat uit een maximum bedrag - op basis van een percentage zoals opgenomen in de regeling - voor een nog te verrichten prestatie-eenheid welke wordt bepaald op basis van de gegevens die worden ingediend bij de aanvraag.	✗	✗	✗	✗
Subsidieverstrekker mag kiezen om: - de subsidie direct vast te stellen -of een beschikking te geven met vermelding van de datum waarop de activiteiten moeten zijn verricht en de datum	✓	✗	✗	✗

waarop de subsidie uiterlijk ambtshalve wordt vastgesteld.				
Verplichtingen van de subsidieontvanger				
De subsidieontvanger dient een administratie te voeren waaruit af te leiden is: -Aard, inhoud en voortgang van de verrichte activiteiten -Aantal eenheden per kosten-drager besteed aan activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen -het aantal uren per persoon besteed aan activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen -berekening en samenstelling van het tarief -Specifiek t.b.v. de activiteiten gemaakte kosten	✘	✘	✔	✘
De subsidieontvanger toont achteraf, op verzoek, dat activiteiten zijn uitgevoerd.	✔	✔	✔	✘
Subsidieverstrekker dient vooraf aan te geven op welke manieren kan worden aangetoond dat de prestaties zijn geleverd (bijv. resultaten milieukundige begeleiding of evaluatieverslag BRL 6.000)	✔	✔	✔	✘
Bevoegd gezag kan aanvullende voorwaarden opnemen, als dat nodig is.	✔	✔	✔	✔
Als de uitvoeringsperiode langer dan een jaar is, wordt een tussentijds voortgangsverslag voorgelegd.	✘	✔	✔	✘
Subsidievaststelling				
De aanvraag tot een beschikking gaat vergezeld van een verslag omtrent het verloop van de uitvoering en de resultaten van de activiteit.	✘	✔	✔	✘
Er moet een financieel verslag overeenkomstig met de begroting van de saneringskosten (op grond waarvan subsidie is ver-	✘	✘	✔	✔

leend) en vergezeld met de specificering van de werkelijke saneringskosten worden ingediend.				
de subsidieontvanger voegt bij een aanvraag tot een beschikking tot subsidievaststelling afschriften van de gespecificeerde facturen van de aannemers die de sanering hebben uitgevoerd.	✗	✓	✓	✗
Er moet een verklaring bij de aanvraag tot vaststelling worden bijgevoegd over de betrokken saneringskosten.	✗	✗	✓	✓
Er dient een accountantsverklaring (van getrouwheid over het financieel verslag) te worden overlegd.	✗	✗	✓	✓

Onderzoekresultaten

Regeldruk

Respondenten vanuit de brancheorganisaties en adviesbureaus verwachten dat de regeldruk niet verandert voor de categorieën boven € 25.000. Voor de categorie onder de € 25.000 geven ze aan dat de procedure als geheel eenvoudiger wordt. Het gevolg hiervan is dat de regeldruk licht daalt. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven valt slechts 5% van de subsidies in de categorie onder de € 25.000. Omdat de omvang zo beperkt is en omdat niet duidelijk is in hoeverre de regeldruk daalt, kwantificeren wij dit effect niet. Verder verschuift een deel van de lasten in deze categorie van de vaststelling naar de aanvraag. De hoogte van de subsidie wordt namelijk bij aanvraag (en niet bij de vaststelling) bepaald.

Bestuurlijke lasten

De respondenten vanuit de overheden verwachten dat er voor de categorieën boven € 25.000 weinig tot geen verandering is in bestuurlijke lasten. De belangrijke aanvraagvereisten blijven volgens hen op hoofdlijnen hetzelfde.

Voor de categorie onder de € 25.000 geven de respondenten aan dat zij liever niet zien dat het subsidiebedrag bij aanvraag wordt vastgesteld, of later ambtshalve wordt vastgesteld. Zij ontvangen liever een (kort) evaluatieverslag en een beknopt financieel verslag bij afronding van de sanering.

De belangrijkste reden hiervoor is dat overheden een grotere kans op fraude verwachten bij kleine subsidies, met name bij de grotere saneringen waarvan een klein percentage subsidiabel is. Als de subsidie niet goed is afgerond, maar het bedrag is wel uitgekeerd, is het moeilijk en kostbaar voor het bevoegd gezag om dit terug te halen bij de initiatiefnemer. Ook het verhalen op de Rijksoverheid kan moeilijk zijn. Daarnaast geven overheden aan dat bedrijven vaak toch al een evaluatieverslag moeten hebben door de sanering zelf. Een financieel verslag, zonder accountantsverklaring, wordt door veel bedrijven ook al gemaakt. Het inbouwen van een klein controlemoment na voltooiing van de sanering is dus volgens de

respondenten vanuit het bevoegd gezag een kleine moeite, maar kan in het geval van fraude veel lasten voorkomen.

Op basis van de interviews schatten wij in dat de bestuurlijke lasten niet veranderen als gevolg van het high-low trustmodel. Als er wordt gefraudeerd in de laagste subsidie categorie kunnen de bestuurlijke lasten in incidentele situaties sterk oplopen.

3. Voorschotten en betaling

In de huidige situatie kunnen subsidieontvangers maximaal twee keer een voorschot aanvragen. De hoogte van het voorschot wordt berekend naar rato van het gedeelte van de subsidiabele saneringskosten die zijn gemoeid met de uitvoering van de sanering voor zover deze is voltooid.

In de voorgenomen situatie geldt bij subsidies van € 25.000 of minder, dat:

- De betaling van het subsidiebedrag in één keer plaatsvindt bij de beschikking tot subsidieverlening. Er is dan dus geen sprake van voorschotverlening.

In de voorgenomen situatie geldt bij subsidies van meer dan € 25.000, dat:

- De subsidieaanvrager maximaal twee keer een voorschot kan aanvragen voor ten hoogste 80% van het subsidiebedrag. De wijze van berekening van de hoogte van het voorschot is gelijk aan de huidige situatie.
- Indien de duur van de sanering langer is dan een jaar, pas wordt overgegaan tot het verlenen van een voorschot, wanneer een voortgangsverslag is overgelegd.
- De subsidieverstrekker twee momenten op moet nemen in de beschikking tot verlening van de subsidie. De hoogte van het bedrag kan maximaal 80% van de subsidiabele saneringskosten bedragen.
- Er niet meer aan de subsidieontvanger wordt gevraagd om financiële zekerheid te stellen.

Onderzoekresultaten

Slechts een deel van de bevoegde gezagen vraagt in de huidige situatie om financiële zekerheid. Als het bevoegd gezag voornemt hier om te vragen wordt in de praktijk vaak een andere oplossing gevonden, bijvoorbeeld een kredietwaardigheidsrapport, of bewijs dat de sanering al zo ver gevorderd is dat het voorschot lager is dan het opgebouwde recht op subsidie. Om deze alternatieve afspraken te kunnen maken is het volgens de respondenten voor het bevoegd gezag van belang dat de mogelijkheid er is om financiële zekerheid te vragen.

Respondenten vanuit zowel het bevoegd gezag als bedrijven geven aan dat het bevoegd gezag mogelijk meer risico loopt als er bij een voorschot niet om financiële zekerheid kan worden gevraagd. Als een bedrijf failliet gaat en de sanering niet afrondt is het voor het bevoegd gezag moeilijk om het voorschot te verhalen op het Rijk.

Andere respondenten vanuit zowel bedrijfsleven als bevoegd gezag geven aan dat het goed is dat de mogelijkheid tot financiële zekerheid vervalt, omdat het een groot afschrik-effect heeft op bedrijven om een voorschot aan te vragen. Zij verwachten dat hierdoor meer voorschotten worden aangevraagd.

Over het vastleggen van de voorschotmomenten wordt verschillend gedacht. Een deel van de respondenten geeft aan dat dit zorgt voor een verlaging van de administratieve lasten, waardoor meer aanvragers een voorschot zullen aanvragen.

Een ander deel van de respondenten geeft aan dat het tot minder voorschotten leidt, omdat het verloop van saneringen vaak niet goed te voorspellen is.

Regeldruk

Op basis van de gemengde signalen vanuit de interviews en het feit dat voorschotten waarbij om financiële zekerheid wordt gevraagd nauwelijks voorkomen, kunnen wij niet inschatten of de regeldruk toe- of afneemt. We gaan ervan uit dat er geen groot verschil ontstaat.

Bestuurlijke lasten

Op basis van de gemengde signalen vanuit de interviews en het feit dat voorschotten waarbij om financiële zekerheid wordt gevraagd nauwelijks voorkomen, schatten wij in dat de wijzigingen rondom voorschotten geen effect hebben op de bestuurlijke lasten.

4. Indieningsvereisten in het kader van de aanvraag tot subsidieverlening

De gegevens die nodig zijn voor het aanvragen van subsidie komen grotendeels voort uit de wet. De veranderingen die plaatsvinden zijn veelal een gevolg van de invoering van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en niet van het 'omhangen' van de Bedrijvenregeling. In de onderstaande tabel zijn de vervallen en toegevoegde gegevens die met de aanvraag moeten worden ingediend samengevat.

Tabel 6. Veranderingen indieningsvereisten

Vervalt	Toegevoegd
Beschikking over de ernst en spoed van het geval van ernstige bodemverontreiniging	De gegevens die beschikbaar zijn in het kader van <ol style="list-style-type: none"> het graven in de bodem boven de interventiewaarde bodemkwaliteit met uitzondering van tijdelijke uitname; saneren van de bodem.
Saneringsplan of BUS-melding	De gegevens in het BAL die ook worden overgelegd in het kader van de melding van de activiteit en gegevens die worden overgelegd alvorens een aanvang wordt gemaakt met de activiteit.
Voorgaande (nadere of verkennende) onderzoeken m.b.t. de verontreiniging	De beschikbare resultaten van de onderzoeken die zijn verricht voorafgaand van de activiteiten graven in de bodem of het saneren van de bodem en het grondwater.
	Een evaluatieverslag op grond van BRL SIKB 6000
	Het te saneren bodemvolume in kubieke meters

Onderzoekresultaten

De respondenten geven aan dat de aan te leveren gegevens aansluiten op de Omgevingswet en sterk lijken op de gegevens die in de huidige situatie moeten worden aangeleverd. In de praktijk betekent dit dus geen verandering in de regelgeving. Een respondent heeft de kanttekening geplaatst dat het aantal kubieke meters bodemvolume niet altijd van toepassing is, bijvoorbeeld als er een afdeklaag wordt

aangebracht. Er zijn dus ook situaties waar het werken met vierkante meters beter aansluit bij de praktijk.

Regeldruk en bestuurlijke lasten

Aangezien er in de praktijk niets verandert, is er geen verandering in de regeldruk en bestuurlijke lasten.

5. Deelsaneringen (vervallen gevalsdefinitie)

In de huidige situatie is onder de Wbb afgebakend wat wel of niet tot één geval van verontreiniging wordt gerekend (gevalsdefinitie). Dit is nu de grondslag van de subsidie. In de voorgenomen situatie komt deze gevalsdefinitie te vervallen door de gewijzigde benadering onder de Omgevingswet. Voortaan wordt bodemverontreiniging vooral ter plaatse aangepakt waar sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling. Er zal geen sprake meer zijn van het aanpakken van een geval van verontreiniging. Het gevolg daarvan is dat de voorziening om een geval van verontreiniging te saneren op verschillende momenten en in afzonderlijke delen vervalt.

Wel blijft het mogelijk om:

- Delen van het oorspronkelijke geval van verontreiniging op verschillende momenten te saneren.
- Subsidie aan te vragen voor het saneren van delen van de betreffende ernstige en historische verontreiniging.

Onderzoekresultaten

De huidige wetgeving geeft al de mogelijkheid om deelsaneringen te doen en daar subsidie voor aan te vragen. De meeste respondenten staan positief tegenover de verduidelijking en geven aan dat er in de nieuwe situatie meer flexibiliteit is die beter aansluit bij de dynamiek van bedrijven.

Wel wordt de kanttkening geplaatst dat bedrijven wellicht, in combinatie met het high en low trust model, in delen gaan saneren om in de laagste categorie te blijven (< € 25.000). Ook geeft een aantal respondenten aan dat het vervallen van de gevalsdefinitie kan leiden tot onduidelijkheden, aangezien deze term al decennia lang gangbaar is.

Regelruk en bestuurlijke lasten

Op basis van de reacties uit de interviews, waarin wordt aangegeven dat er in de praktijk niet veel verandert, schatten wij in dat het vervallen van de gevalsdefinitie en de gewijzigde vormgeving van de subsidie voor saneren in delen niet zorgt voor een kwantificeerbare toe- of afname van regeldruk en bestuurlijke lasten.

6. Het (naar verwachting instellen van een) subsidieplafond

In de huidige situatie is er geen subsidieplafond (open-einde-regeling). Er wordt per geval bepaald of aan de voorwaarden wordt voldaan. Als dat zo is wordt de subsidie altijd toegekend. In de voorgenomen situatie verplicht de Kaderwet subsidies I en M echter dat er een subsidieplafond wordt vastgesteld.

De verdeling van de subsidie-uitkering vindt plaats op volgorde van binnenkomst van de aanvragen. De hoogte van het plafond is nog niet bekend.

Onderzoeksresultaten

De meeste respondenten zien relatief grote fluctuaties in de jaarlijkse subsidiebedragen. Wel zijn de meeste spoedlocaties inmiddels gesaneerd, Dit zijn locaties met hoge subsidiebedragen. Hierdoor wordt verwacht dat de hoogte van de subsidies in de toekomst wat zal afnemen.

Over het algemeen geven respondenten aan dat een open-einde regeling wenselijker is dan een subsidieplafond. Als er toch een subsidieplafond geïntroduceerd moet worden, geven de respondenten aan dat het van belang is dat het subsidieplafond er niet voor mag zorgen dat bepaalde saneringen niet uitgevoerd kunnen worden. Als hiervoor wordt gezorgd, heeft het invoeren van een subsidieplafond geen gevolgen voor bedrijven en de overheid.

Regeldruk

Het introduceren van een subsidieplafond heeft geen toe- of afname van de regeldruk als gevolg, mits het plafond niet zo laag is dat het een afname in aanvragen tot gevolg heeft.

Bestuurlijke lasten

Het introduceren van een subsidieplafond heeft geen toe- of afname van de bestuurlijke lasten als gevolg.

4 Samenvatting van de effecten

In dit hoofdstuk zijn de effecten van de Tijdelijke regeling subsidie bodemsanering historische en ernstige verontreiniging bedrijfsterreinen samengevat.

Gevolg van de onderzochte wijzigingen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de totale regeldruk (RD) en de bestuurlijke lasten (BL) tussen het moment dat de Tijdelijke regeling in werking treedt en het moment dat subsidievaststelling niet meer mogelijk is¹³.

Tabel 7. Regeldrukgevolgen per wijziging (in €).

Type situatie	Effect op RD in €	Effect op BL in €
1. Verschuiving bevoegd gezag	-	-14
2. High trust low trust	Lichte daling	-
3. Voorschotten en betaling	-	-
4. Subsidieplafond	-	-
5. Indieningsvereisten	-	-
6. Deelsaneringen	-	-
Totaal	0	0

Totale regeldruk

Nadat de Tijdelijke regeling is ingevoerd bedraagt de totale regeldruk € 2.400.000. Er is geen kwantificeerbaar verschil met de huidige situatie.

Tabel 8. Totale regeldruk in de voorgenomen situatie (in €).

Type situatie	Voorgenomen situatie
Aanvraag subsidie	€ 322.000
Aanvragen van 1e voorschot	€ 308.000
Aanvragen van 2e voorschot	-
Vaststellen van de subsidie	€ 1.766.000
Extra tussentijdse vaststelling	-
Totaal	€ 2.396.000

De regeldruk bestaat volledig uit administratieve lasten, de Bedrijvenregeling heeft geen direct effect op de nalevingskosten. De vaststelling van de subsidie levert met 74% de belangrijkste bijdrage aan de totale regeldruk.

¹³ De Tijdelijke regeling vervalt per 1 januari 2025. Een aanvraag tot subsidievaststelling is mogelijk tot en met 31 december 2029.

¹⁴ De bestuurlijke lasten nemen toe, maar als gevolg van de Omgevingswet.

Gevolg van de wijzigingen voor de bestuurlijke lasten

Nadat de Tijdelijke regeling is ingevoerd bedragen de totale bestuurlijke lasten € 782.000. Er is geen kwantificeerbaar verschil met de huidige situatie.

Tabel 9. Bestuurlijke lasten in de voorgenomen situatie (in €).

Type situatie	Voorgenomen situatie
Aanvraag subsidie	€ 114.000
Aanvragen van 1e voorschot	€ 20.000
Aanvragen van 2e voorschot	-
Vaststellen van de subsidie	€ 648.000
Extra tussentijdse vaststelling	-
Totaal	€ 782.000

Bij overheden levert het vaststellen van de subsidie de belangrijkste bijdrage aan de lasten met 83% van de kosten.

Bijlagen bij rapportage:

Effectentoets Tijdelijke regeling subsidie bodemsanering ernstige historische verontreiniging bedrijfsterreinen

I	Interviews	21
II	Standaard kostenmodel	22
III	Interviewprotocol	24

I Interviews

De voor dit onderzoek benodigde gegevens zijn verzameld door interviews uit te voeren met bevoegde gezagen, omgevingsdiensten, Stichting Bodembeheer Nederland, brancheorganisaties en adviesbureaus. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de betrokken respondenten.

Tabel 10: Betrokken partijen

Type	Organisatie
Bevoegd gezag	Provincie Noord-Brabant
	Gemeente Breda & Spoed en ondersteuning Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond
	Gemeente Nijmegen
Omgevingsdiensten	DCMR
	Omgevingsdienst IJsselland
	Omgevingsdienst Zuid Holland Zuid
Coördinerend rechtspersoon	Stichting Bodembeheer Nederland
Brancheorganisaties	BOVAG
	VNO-NCW en MKB-Nederland
	Metaalunie
Adviesbureaus	Sweco
	Tauw

II Standaard kostenmodel

De financiële effecten van regelgeving voor bedrijven worden berekend met behulp van een landelijke methodiek die is vastgelegd in het Handboek meting regeldruk van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In dit onderzoek worden alleen uitvoeringslasten onderzocht voor (decentrale) overheden en ondernemingen. Omdat er geen officiële methodiek beschikbaar is voor uitvoeringslasten, wordt in de praktijk doorgaans methodisch aangesloten bij het Handboek meting regeldruk.

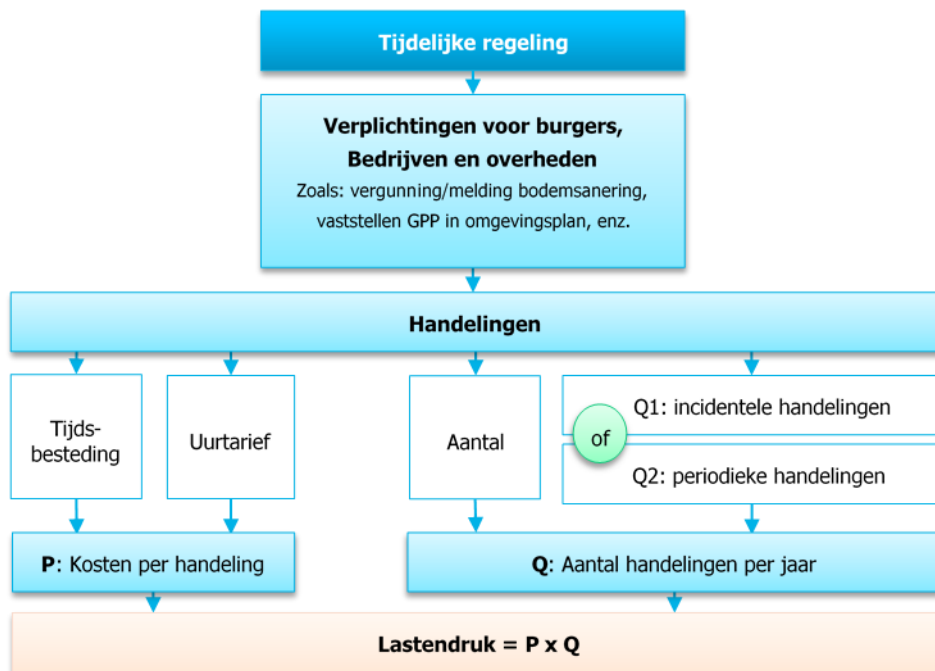
Het standaard kostenmodel (SKM)

Voor het berekenen van de uitvoeringslasten wordt gebruik gemaakt van het Standaard kostenmodel (SKM). Het SKM berekent de uitvoeringslasten door de kosten van het één keer uitvoeren van een handeling (P) te vermenigvuldigen met het totale aantal handelingen (Q).

Uurtarieven

De methodiek schrijft voor om in het SKM te rekenen met standaard uurtarieven. Voor overheden kent het Handboek geen overzicht van uurtarieven. Wij hanteren voor de tarieven van de Rijksoverheid de 'Handleiding overheidstarieven' die jaarlijks wordt uitgegeven door het ministerie van Financiën. In de tekst van het rapport en het SKM is steeds aangegeven welke uurtarieven zijn gebruikt.

Figuur 2. Het berekenen van uitvoeringslasten met het SKM.



Statistische representativiteit

Metingen van financiële effecten op basis van het handboek zijn niet altijd statistisch verantwoord. Zij dienen een beeld te geven van de orde van grootte van de kosten die door regelgeving worden veroorzaakt en met name duidelijk te maken welke handelingen en verplichtingen de voornaamste oorzaak zijn van deze regeldruk.

Initiële en structurele uitvoeringslasten

Bij het berekenen van de financiële effecten maakt het handboek onderscheid tussen:

- Eenmalige financiële effecten. Dit zijn lasten die voortkomen uit de verplichtingen die eenmalig moeten worden uitgevoerd bij introductie van nieuwe regels of wijziging van bestaande regels. Het betreft bijvoorbeeld opleidingskosten en de tijd en kosten voor het inrichten van nieuwe digitale systemen of het aanpassen van bestaande.
- Structurele financiële effecten. Deze lasten komen voort uit verplichtingen die regulier worden uitgevoerd. Het betreft bijvoorbeeld de tijd en kosten voor het aanvragen van vergunningen.

Transparantie en herleidbaarheid

Transparantie en herleidbaarheid van onderzoeksgegevens zijn van groot belang om de kwaliteit van de onderzoeksresultaten te borgen. In het SKM wordt daarom de herkomst van alle gebruikte gegevens zorgvuldig en transparant gedocumenteerd. Alle berekeningen zijn daarmee te allen tijde herleidbaar tot de individuele gegevensbronnen.

III Interviewprotocol

De werkwijze bij het voorbereiden, uitvoeren en terugkoppelen van de interviews is vastgelegd in een interviewprotocol. De onderstaande tabel geeft inzicht in de onderdelen waaruit onze standaard werkwijze bestaat.

Tabel 11. Protocol voor het uitvoeren van verkennende en diepte-interviews.

Nr.	Werkwijze
1.	Een gesprekspartner wordt telefonisch benaderd om een afspraak in te plannen. Mocht de gesprekspartner dit verlangen, dan wordt een schriftelijke toelichting op het onderzoek toegestuurd voordat de afspraak wordt gepland.
2.	Een gesprekspartner ontvangt tenminste vijf werkdagen van tevoren een schriftelijke bevestiging van het interview. Als de gesprekspartner hiermee instemt, kan de periode tussen de uitnodiging en het interview korter zijn.
3.	Met of vlak na de schriftelijke bevestiging wordt een toelichting op het onderzoek toegestuurd aan de gesprekspartner. Deze toelichting bevat een overzicht van de onderwerpen die aan de orde komen en een vragenlijst.
4.	In de uitnodiging wordt een indicatie gegeven van de verwachte duur van het interview. Van deze indicatie kan, als dat nodig is, tijdens het interview worden afgeweken.
5.	In de uitnodiging worden de namen en functies genoemd van de personen die bij het interview aanwezig zijn. Als van deze samenstelling wordt afgeweken, wordt dit aan het begin van het interview gemeld.
6.	Voorafgaand aan het interview wordt het vertrouwelijkheidsbeginsel toegelicht. Er wordt aangegeven wie toegang krijgt tot de verkregen informatie en op welke wijze de informatie wordt gebruikt.
7.	Voorafgaand aan het interview wordt aangegeven dat men altijd, ook op een later moment, vragen kan stellen. Hiertoe wordt een visitekaartje overhandigd met contactgegevens.
8.	Interviews vinden in beslotenheid plaats. De interviews zijn semigestructureerd: de toelichting en de vragenlijst vormen de leidraad voor het interview. Er is tijdens het gesprek ruimte om van de onderwerpen af te wijken.
9.	Van elk interview wordt een verslag opgesteld, met daarin: <ul style="list-style-type: none">het tijdstip en de locatie van het interview;de namen van de aanwezigen en hun hoedanigheid, voor zover van belang;een beknopte weergave van wat is gezegd en wat verder is voorgevallen;een verwijzing naar overgelegde documenten, die aan het verslag worden gehecht;een expliciete vermelding of, en zo ja wanneer, sprake is van een citaat.
10.	Het verslag van een interview wordt binnen vijf werkdagen na het interview ter accordering voorgelegd aan de gesprekspartner. De gesprekspartner kan binnen tien werkdagen nadat hij het verslag heeft ontvangen wijzigingen doorgeven aan Sira Consulting.
11.	Als alle gesprekspartners daarmee instemmen, worden wijzigingen verwerkt in het definitieve gespreksverslag. Als er geen overeenstemming is over een wijziging, dan worden de verschillende standpunten toegelicht in het verslag.
12.	Sira Consulting gaat vertrouwelijk om met informatie die niet nadrukkelijk openbaar is. De anonimiteit van geïnterviewden wordt beschermd, tenzij uitdrukkelijk toestemming is gegeven om gegevens openbaar te maken.