

Financiële effecten Invoeringsregeling

Onderzoek van de financiële effecten van de Invoeringsregeling voor bedrijven, burgers en overheden

Eindrapport

Financiële effecten Invoeringsregeling

Onderzoek van de financiële effecten van de Invoeringsregeling voor bedrijven, burgers en overheden

Op 1 januari 2022 wordt naar verwachting de Omgevingswet ingevoerd. Om een integraal beeld van de financiële consequenties van de invoering van de stelselherziening te krijgen zijn de afgelopen jaren ongeveer 20 deelonderzoeken uitgevoerd. Nu de nieuwe regelgeving inmiddels gereed is, kan een integraal financieel beeld van de stelselherziening gemaakt worden. Daartoe worden deze eerdere deelonderzoeken op basis van een onderzoeksagenda die door de bestuurlijke koepels en het Rijk is vastgesteld, geactualiseerd, aangevuld of indien dit nodig werd geacht (deels) grondig herzien. Het onderzoek dat hier voorligt, is onderdeel van deze onderzoeksagenda. Het onderliggende deelonderzoek onderzoekt een afgebakend deel van de stelselherziening Ow. De uitkomsten van dit deelonderzoek geven inzicht in alleen dat gedeelte van de stelselherziening dat door de onderzoekers onderzocht wordt. Het geeft geen integraal beeld van de financiële consequenties van de gehele stelselherziening van de Ow. Alle deelresultaten tezamen worden verwerkt in het Integraal Beeld van de financiële consequenties van de stelselherziening Ow. Dit is een afzonderlijk onderzoek waarover ook afzonderlijk gerapporteerd wordt. De resultaten uit het voorliggende onderzoek is één van de bronnen op basis waarvan het Integraal Beeld is opgesteld.

Auteurs

Patrick van der Poll

Lize Kooijman

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. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Managementsamenvatting

In het onderzoek 'Financiële effecten Invoeringsregeling' is onderzocht welke effecten de Invoeringsregeling van de Omgevingswet heeft op de regeldruk (administratieve lasten en nalevingskosten) en financiële kosten van bedrijven en burgers als de effecten voor overheden (bestuurlijke lasten).

Sira Consulting heeft de financiële effecten van de Invoeringsregeling onderzocht aan de hand van de volgende doelstelling: *Benoem kwalitatief en kwantitatief de financiële effecten voor bedrijven en burgers en overheden op basis van de voorgenomen Invoeringsregeling ten opzichte van huidige wet- en regelgeving waarbij tevens wordt gezien of de effecten die ingeschat zijn in eerdere onderzoeken naar de financiële effecten van de stelselherziening wijzigen vanwege de Invoeringsregeling.*

In de onderstaande tabel zijn de effecten per onderwerp samengevat.

Tabel 1. Samenvatting van de structurele en eenmalige effecten

Wijziging	Effecten naar overheden en burgers en bedrijven									
	Gemeenten		Waterschappen		Provincies		Bedrijven en burgers		Rijk	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Geometrie	€ -67.500	€ -135.000	Geen	Geen	Geen	Geen	€ -54.000	€ -108.000	Geen	Geen
Gegevens en afscheiden (indieningsvereisten)	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen
Energiebesparende maatregelen die zich in vijf jaar terugverdienen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen
Meet- en rekenmethoden	Geen	Zeet beperkte reductie ¹	Geen	Zeet beperkte reductie ²	Geen	Zeet beperkte reductie ³	Geen	Zeet beperkte reductie ⁴	Geen	Geen
O.a. geuremissie voor landbouw-huisdieren	Onduidelijk, beperkt effect verwacht ⁵		N.v.t.	N.v.t.	Onduidelijk, beperkt effect verwacht ⁶		Onduidelijk, beperkt effect verwacht ⁷		Geen	Geen
Rijksleges	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	€ 3.480.500	€ 5.106.800	€ -3.480.500	€ -5.106.800

¹ De verwachting is dat er geen verandering van de huidige praktijk ontstaat, waardoor het effect 0 is.

² Zie voetnoot 1.

³ Zie voetnoot 1.

⁴ Zie voetnoot 1.

⁵ De inschatting is dat de kosten beperkt zullen zijn en ten hoogste enkele tienduizenden euro's bedragen.

⁶ Zie voetnoot 5.

⁷ Zie voetnoot 5.

Gebruikersvergoeding gedoogplicht	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Onduidelijk, tenminste € 120.000	Onduidelijk, tenminste € 10.000	Geen	Geen
Actualiseren NEN-normen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen
Integraal beeld van de wijzigingen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen
Totaal	€ -67.500	€ -135.000	Geen	Ze er be per kte re ductie	Geen	Ze er be per kte re ductie	€ 3.546.500	€ 5.008.800	€ 3.480.500	€ -5.106.800

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	6
2 Doel en uitgangspunten	7
2.1 Doel van het onderzoek	7
2.2 Algemene uitgangspunten	7
2.3 Overige uitgangspunten	8
3 Wijzigingen van de regelgeving	10
3.1 Geometrie	10
3.2 Gegevens en bescheiden (indieningsvereisten)	12
3.3 Energiebesparende maatregelen die zich in vijf jaar terugverdienen	13
3.4 Meet- en rekenmethoden	14
3.5 Rijksleges	16
3.6 Gebruiksvergoeding gedoogplicht	18
3.7 Actualiseren NEN-normen	21
3.8 Integrale effecten	21
4 Conclusies	22
Bijlagen	
I Gehanteerde methodiek	25
II Toelichting gehanteerde tarieven decentrale overheden	27
III Geïnterviewde respondenten	29

1 Inleiding

Achtergrond

Met de Omgevingswet wil het kabinet komen tot een bundeling, vereenvoudiging en modernisering van het omgevingsrecht. De huidige situatie kent namelijk een complex stelsel van verschillende wetten en besluiten die elk afzonderlijk de verschillende delen van het omgevingsrecht regelen. Dit werkt vertragend en maakt soms zelfs ontwikkelingen onmogelijk. Hierdoor is het onder andere moeilijker om in te spelen op de snel veranderende maatschappij en de behoeften van verschillende regio's. Om deze situatie aan te pakken staan bij de herziening van het stelsel de volgende uitgangspunten centraal:

- De uitvoering van de regelgeving moet eenvoudiger, efficiënter en beter.
- Nieuwe initiatieven en ontwikkelingen moeten mogelijk zijn terwijl burgers de zekerheid houden van (rechts)bescherming.
- Duurzame ontwikkelingen moeten worden ondersteund en gestimuleerd.
- Op regionaal en lokaal niveau moet maatwerk mogelijk zijn om aan te sluiten bij de specifieke behoeften.
- De uitvoering van de regelgeving is actief, kwalitatief goed en gebaseerd op vertrouwen en het dragen van verantwoordelijkheid.

Door deze stelselherziening worden 26 bestaande wetten opgenomen in de Omgevingswet en het aantal algemene maatregelen van bestuur teruggebracht van 120 naar 4. Via aanvullingswetten worden ook ander onderwerpen zoals bodem, geluid, natuuren grond-eigendom in de Omgevingswet opgenomen.

Aanleiding

Voor alle nieuwe en gewijzigde regelgeving is het noodzakelijk om de financiële effecten hiervan te bepalen en op te nemen in de toelichting. Ook voor alle onderdelen van de Omgevingswet wordt deze toetsing uitgevoerd. Inmiddels is het voor de Invoeringsregeling voor de Omgevingswet noodzakelijk om deze toetsing uit te voeren. Dit rapport betreft de resultaten van de toetsing van zowel de effecten op de regeldruk (administratieve lasten en nalevingskosten) en financiële kosten van bedrijven en burgers als de effecten voor overheden (bestuurlijke lasten).

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de doelstelling van het onderzoek en de algemene uitgangspunten. In hoofdstuk 3 worden de wijzingen in de regelgeving genoemd die financiële effecten hebben. Hoofdstuk 4 geeft kort de conclusies van het onderzoek weer.

2 Doel en uitgangspunten

Dit hoofdstuk gaat in op de centrale onderzoeksopdracht, de gehanteerde reikwijdte van en de algemene uitgangspunten van het onderzoek. Deze worden in de onderstaande paragrafen benoemd en toegelicht.

2.1 Doel van het onderzoek

De doelstelling van het project “Financiële effecten Invoeringsregeling” is geformuleerd als:

Benoem kwalitatief en kwantitatief de financiële effecten voor bedrijven en burgers en overheden op basis van de voorgenomen Invoeringsregeling ten opzichte van huidige wet- en regelgeving waarbij tevens wordt gezien of de effecten die ingeschat zijn in eerdere onderzoeken naar de financiële effecten van de stelselherziening wijzigen vanwege de Invoeringsregeling.

Voor het kwantificeren en valideren van de gevolgen van de Invoeringsregeling voor de regeldruk en de bestuurslasten met behulp van de hiervoor erkende methodieken, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de:

1. Eerdergenoemde partijen en rollen.
2. Administratieve lasten (AL), inhoudelijke nalevingskosten (NK), financiële kosten en bestuurlijke lasten (BL)
3. Eenmalige investeringen en transitiekosten en de structurele uitvoeringskosten.

2.2 Algemene uitgangspunten

Voor het uitvoeren van het onderzoek zijn verschillende methodische en inhoudelijke uitgangspunten gehanteerd. In dit hoofdstuk zijn deze uitgangspunten toegelicht. Een toelichting op de gehanteerde methodiek is opgenomen in bijlage I.

De consultatieversie van de Invoeringsregeling is de basis

Het onderzoek is gebaseerd op de consultatieversie van de Invoeringsregeling. De meest recente versie van de Invoeringsregeling (ten tijde van rapporteren) bevat geen wijzigingen ten opzichte van de consultatieversie.

Alleen de feitelijk te realiseren effecten als gevolg van de Invoeringsregeling worden onderzocht

Binnen het stelsel van de Omgevingswet zijn en worden verschillende wetten, besluiten en regelingen opgesteld die gezamenlijk de Omgevingswet vormen. Al deze onderdelen worden apart onderzocht op de verwachte financiële effecten. Dit zijn alleen de effecten die daadwerkelijk zullen plaatsvinden. Het is mogelijk dat onderdelen uit dit onderzoek overlap kennen met andere onderzoeken naar financiële effecten die zijn of worden uitgevoerd. Bij onderdelen waar inhoudelijke onderdelen overlappen benoemen wij dit en beschrijven we dit op een consequente wijze.

Dit betekent dat voor dit onderzoek naar de Invoeringsregeling alleen die onderwerpen worden onderzocht die ook daadwerkelijk door deze regeling een effect veroorzaken. Onderwerpen die ook al in enig ander onderdeel van de Omgevingswet zijn opgenomen, zoals de Invoeringswet of Invoeringsbesluit, worden hier niet meegenomen tenzij in de

Invoeringsregeling expliciet verplichtingen zijn opgenomen die aanvullende effecten veroorzaken. Oftewel: alleen als expliciet in de afstemming van de regelgeving van de Invoeringsregeling een effect op de regeldruk, financiële kosten of bestuurlijke lasten wordt benoemd en beaamd dan wordt dit in het onderzoek meegenomen. Dit kan eventueel in aanvulling zijn op eerdere berekeningen maar alleen als de inhoud van de Invoeringsregeling hier aanleiding toegeeft.

De kosten van het DSO zijn geen onderdeel van het onderzoek

Uitgangspunt van het onderzoek is dat het DSO werkzaam is op het basisniveau. De kosten van het DSO zelf en bijbehorende systemen zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Hiervoor worden aparte onderzoeken uitgevoerd⁸.

2.3 Overige uitgangspunten

In dit onderzoek gelden mede de uitgangspunten die in de werkgroep zijn vastgesteld. Hieronder worden de belangrijkste uitgangspunten uiteengezet.

Beschrijven resultaten

De resultaten zijn voor elke individuele partij (Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en initiatiefnemers) inzichtelijk gemaakt. Voor overheden zijn de resultaten uitgesplitst tussen de overheid als bevoegd gezag en de overheid als initiatiefnemer. Onbeantwoorde vragen zijn expliciet gemaakt. De optelling van de resultaten geeft de verdeling naar de verschillende partijen en de verdeling van de verschillende effecten weer.

100% naleving

In de onderzoeken wordt, in navolging van de methodiek voor het meten van regeldrukkosten, uitgegaan van "100% naleving" van de regelgeving. Dit betreft zowel de huidige regelgeving als ook de voorgenomen regelgeving. Hiermee wordt bedoeld dat bestuursorganen handelen conform de wettelijke voorschriften, dat de initiatiefnemers de voorschriften voor 100% nakomen, voor wat betreft de nalevingskosten, en dat toezicht houden en handhaven nodig blijft, voor wat betreft de bestuurslasten. Niet bedoeld wordt op de effecten van gedragsverandering die kunnen ontstaan ten gevolge van invoering van de Omgevingswet.

Aantallen en tarieven

In het onderzoek hanteren we het zogenoemde standaardkostenmodel zoals dat beschreven is in het Handboek meting regeldruk. In aanvulling daarop gaan we niet alleen uit van de aantallen en tarieven uit een basisjaar van de nulmeting van de regeldruk. Dat is wel de systematiek van regeldrukonderzoeken, maar in dit onderzoek is het ook gewenst inzicht te krijgen in effecten die gebaseerd zijn op zo actueel mogelijke aantallen en tarieven. Als basisjaar voor de actuele aantallen en tarieven nemen we in dit onderzoek 2019.

Overheidstarieven 2019

In eerder uitgevoerde onderzoeken naar de financiële effecten van de Omgevingswet is uitgegaan van de handleiding overheidstarieven 2015 voor de kosten die door de Rijks-overheid worden gemaakt en de CAR-UWO salaristabel per april 2015 voor de kosten voor de overige bestuurslagen. Hiervoor geldt dat deze gedateerd zijn. Voor dit onderzoek

⁸ Leden van de werkgroep hebben wel aangegeven dat er mogelijk grote financiële effecten zijn te verwachten. In het onderzoek waar de kosten van het DSO worden onderzocht, dient hier dan ook aandacht voor te zijn.

zijn de tarieven op 2019 gebaseerd. De tarieven per functieniveau zijn opgenomen in bijlage II.

Gebruik bronmateriaal

In dit onderzoek is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande gegevens, waaronder bronmateriaal dat de werkgroep kan verzamelen.

Betrek verschillende deskundigen per organisatie in de interviews

Om te komen tot volledige en gevalideerde onderzoeksresultaten, is het nodig om gegevens te verzamelen en te valideren bij de betrokken stakeholders. Bij het uitvoeren van de interviews is aangesloten bij de aanpak zoals beschreven in de 'Memo aanpak financiële effectonderzoeken Sira'. Hierbij zijn deskundige respondenten benaderd en is uitgegaan van open interviews, waarbij:

- respondenten tijdig zijn voorbereid op het interview middels een interviewtoelichting en gevraagd is na te denken over integrale effecten;
- de wijzigingen zijn besproken en beoordeeld op financiële impact;
- expliciet de vraag is gesteld of integrale effecten zijn te verwachten;
- een interviewverslag is opgesteld, waarop de respondent heeft kunnen reageren.

Verder is het rapport transparant gerapporteerd over aannames, berekeningen en herleidingen.

Integraal financieel beeld

Het voorliggende onderzoek is onderdeel van de reeks onderzoeken die worden gedaan naar de financiële effecten bij burgers, bedrijven en overheden van de verschillende wetgevoeringsproducten van de stelselherziening Omgevingswet. De onderzoeken zijn gebaseerd op de beste inschatting die de onderzoekers tijdens de onderzoeksperiode in staat zijn te maken. De onderzoekers maken daarbij via interviews gebruik van inzichten van experts uit het bedrijfsleven en experts bij medeoverheden. De onderzoekers moeten daarbij rekening houden met het feit dat deze experts vaak geen volledig beeld hebben van de effecten omdat de regelgeving niet definitief is vastgesteld of omdat de expert de nieuwe regelgeving nog niet geheel kunnen overzien.

Tussen de bestuurlijke koepels en het Rijk is afgesproken dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel een integraal financieel beeld wordt opgesteld. Tijdens het opstellen hiervan zal bezien moeten worden in hoeverre (onderdelen van) eerder financieel onderzoek rechtstreeks input kan zijn voor het integrale beeld dan wel in aanmerking komt voor een vorm van herijking. Het integraal financieel beeld zal dus geen optelling zijn van de financiële effecten uit de deelonderzoeken.

3 Wijzigingen van de regelgeving

Dit hoofdstuk beschrijft de voorgenomen regelgeving en de wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie. Er wordt zowel ingegaan op de wijzigingen die effect hebben op regeeldruk of financiële kosten voor bedrijven en burgers (of waar dat kan worden verwacht) als de effecten op de bestuurlijke lasten voor overheden. Verplichtingen die al eerder zijn onderzocht in het kader van de financiële effecten van de Omgevingswet en hier geen aanvullende effecten hebben, zijn niet nogmaals besproken.

3.1 Geometrie

In de Omgevingsregeling worden locaties aangewezen en/of geometrisch begrensd, waarvoor het Rijk specifieke regelgeving heeft opgenomen. Via de Invoeringsregeling worden daar 25 locaties aan toegevoegd. Het betreft onder andere de beperkingengebieden van wegen, water en hoofdspoorweg in beheer van het rijk. De grenzen van deze locaties zijn niet nieuw, wel is nieuw dat 20 van deze locaties voorheen nog geen geometrische begrenzing hadden. In het financiële onderzoek naar de Omgevingsregeling is gesteld dat de effecten van geometrie pas merkbaar in combinatie met het DSO. Echter is nu duidelijk geworden dat bij de officiële publicatie van de Invoeringsregeling, de locaties al conform de standaard (via mijn overheid) te benaderen zijn. Hiermee kan met een prik op de kaart, de relevante locatie(s) waar het Rijk specifieke regels voor heeft, in beeld worden gebracht.

In de huidige situatie hebben 20 van de 25 locaties nog geen geometrische begrenzing. Doordat in de Invoeringsregeling voor deze locaties geometrische begrenzingen worden opgenomen, wordt verwacht dat de toegankelijkheid en het gebruiksgemak toeneemt. Met name in grensgebieden wordt het eenvoudiger om te bepalen aan welke eisen moet worden voldaan op een locatie en of bepaalde initiatieven wel of niet mogelijk zijn. In het onderstaande kader wordt specifiek ingegaan op de gevolgen.

Tekstkader 1. Kwantificering effecten geometrie

Vaststellen extra geometrische grenzen

De eenmalige en structurele kosten voor het vastleggen van de geometrische grenzen die aanvullend worden voorgeschreven door de Invoeringsregeling, zijn voornamelijk afhankelijk van de wijze waarop dit uiteindelijk moet gebeuren. De eenmalige en structurele kosten die hiermee zijn gemoeid, komen voor rekening van de Rijksoverheid omdat het met name grenzen van gebieden betreft waarvoor het Rijk bevoegd gezag is. Hieruit volgen geen kosten voor bedrijven, burgers en decentrale overheden.

Gebruik van de geometrische grenzen

Effecten initiatiefnemers (burgers, bedrijven en overheden)

Voor initiatiefnemers, *burgers, bedrijven en overheden*, geeft het digitaal vastleggen van de geometrische grenzen duidelijkheid over de mogelijkheden en eisen op een specifieke locatie. Dit geeft minder administratieve lasten voor initiatiefnemers omdat duidelijker is waar bepaalde initiatieven mogelijk zijn en aan welke eisen moet worden voldaan om de initiatieven te kunnen uitvoeren. In de huidige situatie vergt dit regelmatig navraag bij het bevoegd gezag die in de voorgenomen situatie vervalt. Dit geeft ook verminderde lasten voor het bevoegd gezag die deze navraag dient te beantwoorden.

De inhoudelijke eisen die gelden binnen de grenzen blijven gelijk. De vermindering van de regeldruk betreft daarom alleen die situaties rond de grenzen en waar verschillende gebieden overlappen⁹. Exacte aantallen aanvragen zijn hierdoor niet te bepalen. Geschat¹⁰ wordt dat bedrijven hier circa 250 tot 500 keer per jaar mee te maken krijgen. Het kost per keer gemiddeld 2 uur om de specifieke locatie ten opzichte van de begrenzing te bepalen en daardoor de bij behorende eisen duidelijk te krijgen. Dit betreft het stellen van de vraag aan het bevoegd gezag, uitleggen waar en welke activiteiten zijn beoogd en in sommige gevallen discussie over de precieze grenzen en eisen. Deze kosten vervallen nu dat zij direct kunnen zien welke verplichtingen gelden op een locatie. De structurele administratieve lasten voor bedrijven dalen hierdoor met circa € 27.000¹¹ tot € 54.000¹² per jaar.

Door deze mogelijkheid is het ook makkelijker voor een initiatiefnemer om te zien of een kleine verschuiving van de locatie invloed heeft op de eisen en zo minder kosten veroorzaakt. Locatiekeuze is echter van veel factoren afhankelijk waardoor niet kan worden aangegeven of dit ook in de praktijk tot significante voordelen leidt.

Effecten bevoegd gezag (met name gemeenten)

Voor het bevoegd gezag geeft het digitaal vastleggen van de geometrische grenzen duidelijkheid over de mogelijkheden en eisen op een specifieke locatie. Dit geeft minder bestuurlijke lasten voor het bevoegd gezag, omdat duidelijker is waar bepaalde initiatieven mogelijk zijn en aan welke eisen moet worden voldaan om de initiatieven te kunnen uitvoeren. Respondenten schatten in dat in de huidige situatie ambtenaren ongeveer 1 tot 1,5 uur bezig zijn met het opzoeken van de specifieke locatie. In de toekomstigesituatie zal dit nog circa 5 minuten zijn. Naast het opzoeken van de locatie vervalt ook tijd voor het beantwoorden van vragen van initiatiefnemers. De lastenbesparing voor het bevoegd gezag bedraagt daarom in totaal circa 1,5 tot 2 uur per aanvraag. In totaal zullen de structurele bestuurlijke lasten afnemen met circa € 32.800¹³ tot € 65.600¹⁴ per jaar.

Discussies rond grenzen

Naast het opzoeken van de locatie vervallen ook eventuele vragen en discussies met initiatiefnemers over grenslocaties. Met de exacte locatiegrenzen is geen discussie meer mogelijk over de vraag of initiatieven wel of niet binnen een beperkingengebied vallen. De tijdsbesteding kan in sommige situaties oplopen tot maximaal circa 10 uur. Dit vervalt in de voorgenomen situatie. Discussies met initiatiefnemers over de geldende eisen binnen het beperkingengebied zullen echter nog steeds plaatsvinden, omdat de Invoeringsregeling geen wijziging aanbrengt in de geldende eisen binnen beperkingengebieden.

⁹ Bijvoorbeeld een spoorbrug over water in beheer van Rijkswaterstaat.

¹⁰ Er zijn cijfers bekend over hoe vaak deze situatie voorkomt. De aantallen zijn een schatting op basis van de volgende aannames: Jaarlijkse zijn er 2.000 tot 4.000 aanvragen voor vergunningen in deze gebieden. Circa de helft betreft hier aanvragen (in opdracht van) overheden. Aanvragen van burgers komen in deze gebieden slechts sporadisch voor. In circa een 25% van de gevallen is onduidelijkheid over de eisen omdat ze in de buurt van de grens van het gebied zitten of er meerdere gebieden overlappen.

¹¹ $250 \times 2 \text{ uur} \times € 54 \text{ per uur} = € 27.000$

¹² $500 \times 2 \text{ uur} \times € 54 \text{ per uur} = € 54.000$

¹³ $250 \times 1,75 \text{ uur} \times € 72 \text{ per uur (schaal 11)} = € 31.500$

¹⁴ $500 \times 1,75 \text{ uur} \times € 72 \text{ per uur (schaal 11)} = € 63.000$

Verder geven respondenten aan dat het in de toekomstige situatie duidelijker zal worden of sprake is van overlap met provinciale of landelijke grenzen. In de huidige situatie is sprake van een grijs overgangsgebied en zijn de grenzen van andere overheden niet precies aan te geven.

De aangeven 10 uur is een inschatting van het de maximale hoeveelheid tijd die kan worden bespaard. In de meeste gevallen is dit beduidend minder. De onderzoekers schatten in dat de gemiddelde besparing circa 2 uur zal zijn voor elk van de betrokken partijen in de 250 tot 500 situaties die eerder in dit kader zijn aangegeven. Dit geeft de volgende inschattingen van de besparingen:

- Voor initiatiefnemers (burgers, bedrijven en overheden): € 27.000¹⁵ tot € 54.000¹⁶ per jaar.
- Voor bevoegd gezag (met name gemeenten): € 36.000¹⁷ tot € 72.000¹⁸ per jaar.

Totaal effect

De kwantificering geven samen het volgende effect.

Tabel 2. Samenvatting van de financiële effecten

	Bevoegd gezag		Initiatiefnemers	
	minimaal	maximaal	minimaal	maximaal
Bepalen verplichtingen	€ 31.500	€ 63.000	€ 27.000	€ 54.000
Minder discussies	€ 36.000	€ 72.000	€ 27.000	€ 54.000
Totaal	€ 67.500	€ 135.000	€ 54.000	€ 108.000

3.2 Gegevens en bescheiden (indieningsvereisten)

In de Invoeringsregeling worden de aanvraagvereisten van vergunningplichtige activiteiten vastgelegd. Het gaat om omgevingsvergunningen voor technische bouwactiviteiten, stookinstallaties, activiteiten die vanwege de mer-beoordeling vergunningplicht zijn, spoorwegemplacementen, beperkingsgebiedactiviteiten rond spoorwegen en luchthavens, en mijnbouw(locatie)activiteiten. Bij het formuleren van de eisen is aangesloten bij de huidige Regeling omgevingsrecht. Voor beperkingsgebiedactiviteiten rond spoorwegen en luchthavens staan de aanvraagvereisten nu in beleidsnotities, aanvraagformulieren en op websites.

De indieningsvereisten die worden opgenomen in het Invoeringsregeling sluiten aan bij de huidige praktijk en zorgen daarom niet tot aanpassingen in de regeldruk voor de betrokken initiatiefnemers. In het onderstaande kader wordt dit meer specifiek toegelicht voor de verschillende activiteiten.

Tekstkader 2. Toelichting indieningsvereisten Invoeringsregeling

¹⁵ 250 x 2 uur x € 54 per uur = € 27.000

¹⁶ 500 x 2 uur x € 54 per uur = € 54.000

¹⁷ 250 x 2 uur x € 72 per uur (schaal 11) = € 36.000

¹⁸ 500 x 2 uur x € 72 per uur (schaal 11) = € 72.000

Ten aanzien van de indieningsvereisten voor omgevingsvergunningen voor de verschillende activiteiten gelden de volgende overwegingen bij het opnemen van de verplichtingen in de Invoeringsregeling:

- **Bouwactiviteiten.** Hierin zijn geen inhoudelijke aanpassingen gemaakt in de eisen. Er zijn alleen redactionele wijzigingen en aanpassingen in de terminologie om aan te sluiten bij de Omgevingswet. Dit geeft dan ook geen regeldrukeffecten voor bedrijven en burgers.
- **Financiële zekerheid voor stortplaatsen, baggerspecie e.d.** Dit sluit, net als in de huidige situatie, aan bij de eisen uit een Europese richtlijn.
- **Mijnbouw en spoorwegemplacements.** De verplichtingen zijn inhoudelijk niet gewijzigd. Wel zijn er aanpassingen gemaakt om de eisen te verduidelijken. Dit voorkomt onduidelijkheden, maar geeft geen significante verandering van de regeldruk.
- **Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets** waarbij de vergunningplicht een gevolg is van een verplichting tot mer-beoordeling. De aanpassing die wordt gedaan in de Invoeringsregeling, zorgt ervoor dat de informatie die al bekend is op basis van de mer-beoordeling niet nogmaals wordt gevraagd bij de vergunningaanvraag. Dit maakt de regelgeving transparanter. In de praktijk geeft dit echter geen vermindering van de regeldruk. De initiatiefnemer heeft de gegevens reeds beschikbaar vanwege de eerdere mer-beoordelingen heeft de informatie toen ook gedeeld met het bevoegd gezag.
- **Spoor en luchtvaart.** De indieningsvereisten die zijn opgenomen in de Invoeringsregeling zijn op dit moment opgenomen in beleidsnotities, aanvraagformulieren en op websites. Dit betekent de aanvragers van deze vergunningen nu ook al te maken hebben met deze indieningsvereisten maar dan als resultante van de uitvoeringsvrijheid van het bevoegd gezag. De verplichtingen komen juridisch op een ander niveau terecht, maar voor de regeldruk geeft dit geen effect.

Conclusie: geen effect verwacht, geen feitelijke verandering van de situatie

3.3 Energiebesparende maatregelen die zich in vijf jaar terugverdienen

In de huidige situatie zijn bedrijven en instellingen (inrichtingen)¹⁹ verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Voor de invulling van deze verplichting kan gewerkt worden met een erkende maatregelenlijst die is opgesteld per sector (branche). In de voorgenomen situatie vervalt het begrip inrichtingen en worden de erkende maatregelen aan activiteiten gekoppeld. Daarmee ontstaat een onderscheid tussen gebouwgebonden maatregelen en maatregelen voor milieubelastende activiteiten (niet-gebouwgebonden). Inhoudelijk veranderen de bestaande lijsten met erkende maatregelen niet.

Het overnemen van de maatregelenlijsten geeft geen inhoudelijke aanpassing aan de verplichting. Ook voor bedrijven die hiermee moeten werken geeft het geen veranderingen in de maatregelen die ze moeten treffen. In individuele gevallen kan de overgang van maatregelen per sector naar maatregelen per activiteit leiden tot meer of minder duidelijkheid over welke maatregelen van toepassing zijn. Dit geldt met name in situaties waar gevarieerde activiteiten plaats vinden. Oftewel waar naast de hoofdactiviteit ook

¹⁹ Het gaat om de bedrijven en instellingen die meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas (equivalent) per jaar verbruiken.

nog één of meer nevenactiviteiten plaats vinden die zijn gerelateerd aan de sector van de hoofdactiviteit. Afhankelijk van de situatie geeft dit in sommige gevallen meer duidelijkheid over de te nemen maatregelen en in sommige gevallen kan er juist onduidelijkheid ontstaan. Dit betreft echter een beperkt aantal gevallen en de aanvullende of beperktere tijdsbesteding is ook beperkt.

Conclusie: geen effect verwacht, geen feitelijke verandering van de situatie

3.4 Meet- en rekenmethoden

In de Invoeringsregeling worden regels²⁰ gesteld voor de meet- en rekenmethoden over activiteiten in het omgevingsplan, de waterschapverordening en de omgevingsverordening. De regels gelden als sprake is van regels over het onderwerp waarbij een kwantitatieve waarde is gesteld, te weten normen voor het toelaatbare geluid, toelaatbare trillingen en toelaatbare geur. Dit laatste betreft de toelaatbare geur van zuiveringstechnische werken en de geur van het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven.

Uitgangspunt is dat respectievelijk de Handleiding meten en rekenen industriewaaier²¹, de richtlijn Meet- en beoordelingsrichtlijnen voor trillingen, deel B «Hinder voor personen in gebouwen» wordt gebruikt. Voor geur door zuiveringstechnische werken bepaalt de Invoeringsregeling dat de geuremissie berekend wordt met behulp van emissiefactoren en dat de geurverspreiding op het geurgevoelige gebouw wordt berekend met de rekenregels van SRM3²². De regels voor geur van landbouwhuisdieren in dierenverblijven wordt bepaald door de rekenregels bij luchtkwaliteit voor verspreidingsberekeningen bij milieubelastende activiteiten te volgen.

Het bovenstaande sluit aan bij de meet- en rekenmethode uit het huidige recht dan wel de huidige praktijk, zodat de uitvoeringspraktijk wordt gecontinueerd. Hierbij worden de meet- en rekenmethoden wel geharmoniseerd. Ten opzichte van de huidige situatie is wel nieuw dat afrondingseisen in de regeling worden opgenomen. Verder is nieuw dat er afwijkende regels kunnen worden gesteld voor het bepalen van de emissie van geur door het houden van landbouwhuisdieren.

Harmonisering van de meet- en rekenmethoden

Doordat regels voor alle meet- en rekenregels redactioneel zijn geharmoniseerd is de inzichtelijkheid verbeterd en neemt het gebruiksgemak van de regelgeving toe. In de dagelijkse praktijk zijn de effecten voor bedrijven beperkt. Wel kan met minder discussies geven in gevallen waar in de huidige praktijk interpretatieverschillen zijn naar aanleiding van de gehanteerde meet- en rekenmethoden van bedrijven en het bevoegd gezag.

Afrondingseisen

De afrondingseisen die in de Omgevingsregeling worden opgenomen, staan in de huidige situatie in handleidingen of handboeken. Voor luchtkwaliteit zijn deze eisen nu al wel in

²⁰ Dit betreft alleen regels die strekken tot toepassing van instructieregels uit het Bkl die een bepaalde norm waarvoor moet worden gerekend, voorschrijven.

²¹ Voor bepaalde activiteiten, zoals windturbines en windparken, binnenschietbanen en schoten en springstoffen op civiele buitenschietbanen, militaire buitenschietbanen, militaire springterreinen of combinaties daarvan, gelden specifieke rekenregels.

²² Als er geen emissiefactor is, moet voor de emissie door procesonderdelen van een zuiveringstechnisch werk één van de methodes uit de NTA 9065 worden gevolgd.

een ministeriële regeling opgenomen. De opname van deze eisen in de regeling zorgt ervoor dat de regels een juridische status krijgen en dat juridische conflicten voorkomen kunnen worden en onderzoeken niet opnieuw uitgevoerd hoeven te worden. Daarmee is een juridisch risico afgedekt.

Effecten initiatiefnemers (burgers, bedrijven en overheden)

Aanname van de onderzoekers: op basis van een inventarisatie van uitspraken van rechtelijke procedures nemen wij aan dat afronding slechts sporadisch, grofweg 1 maal per jaar, een groot genoeg onderdeel is om een significante vermindering van de kosten te geven. Wel kan het zijn in dergelijke situaties dat de kosten kunnen oplopen tot grofweg € 5.000 tot € 25.000 omdat één of meerdere onderzoeken opnieuw moeten worden uitgevoerd. Zowel de kosten van het onderzoek als de mate waarin er zaken overnieuw moeten worden gedaan zijn echter sterk situatieafhankelijk waardoor met dit beperkte aantal de daadwerkelijke reductie lastig eenduidig is te bepalen.

Effecten bevoegd gezag

Ook de bevoegde gezagen geven aan dat de nieuwe afrondingseisen nauwelijks financiële effecten zullen geven. Zij geven aan dat de afronding al wordt toegepast bij de beoordeling, omdat in de praktijk een precieze berekening (tot in decibellen nauwkeurig) niet goed is vast te stellen. Nu de eisen niet meer in handboeken of handleidingen staan, is de verwachting dat het gebruiksgemak voor andere belanghebbenden, zoals omwonenden, zal toenemen. De (juridische) discussies zullen naar verwachting niet veranderen, omdat deze in de praktijk betrekking hebben op andere inhoudelijke eisen (en niet op de afrondingseisen).

Als in een zeer incidentele situatie toch een rechterlijke uitspraak vereist is, zullen kosten ontstaan voor bevoegde gezagen om opnieuw een beoordeling van de vergunningsaanvraag te doen.

Conclusie: geen groot effect verwacht, feitelijke verandering van de situatie die tot een verwaarloosbare verandering van de bestuurlijke lasten leidt

Geuremissie voor landbouwhuisdieren

Verder geeft de Invoeringsregeling de mogelijkheid om afwijkende regels te stellen voor het bepalen van de emissie van geur door het houden van landbouwhuisdieren. Dit is mede mogelijk gemaakt door voor het rekenmodel voor de verspreiding van geur dezelfde eisen te stellen als bij luchtkwaliteit. Dit verbetert de inzichtelijkheid van de regelgeving en vergroot het gebruiksgemak. Enerzijds zorgt dit ervoor dat veehouders aan de slag kunnen met innovatieve technieken waar dit nu niet kan. Anderzijds betekent dit voor bevoegd gezagen dat zij er een beoordelingstaak bijkrijgen.

In de praktijk zal een veehouder een aanvraag moeten doen om gebruik te maken van deze optie. Via een maatwerkvoorschrift kan dit worden vergund door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag mag in de nieuwe situatie voor het maatwerkvoorschrift leges in rekening brengen, wat extra lasten geeft voor de aanvrager. Het betekent ook aanvullende tijdsbesteding voor de aanvrager om dit aan te geven en voor het bevoegd om deze te beoordelen. Beoordeeld moet worden of:

1. Het gewenste innovatieve stalsysteem of de gewenste, innovatieve, aanvullende techniek overeenkomt met de beste beschikbare technieken,
2. er geen sprake is van significante verontreiniging, en
3. lokale omstandigheden het toelaten om zo'n systeem op die locatie te realiseren

Op dit moment is in de 19^{de} tranche van de Crisis- en herstelwet ook deze mogelijkheid opgenomen via een experimenteerbepaling. Deze moet echter nog in werking treden. De Invoeringsregeling maakt dit mogelijk zonder de experimentstatus. Op basis van het onderzoek naar de effecten van het Invoeringsbesluit²³, waar reeds is gekeken naar de effecten van de proefstalregeling, wordt aangenomen dat hier geen significante kosteneffecten aan zijn verbonden voor bedrijven. Ook nu moeten zij informatie aanleveren met betrekking tot de gebruikte stalsystemen.

In de huidige situatie kan het bevoegd gezag voor maatwerkvoorschriften geen leges vragen. Onder de Omgevingswet krijgt bevoegd gezag deze mogelijkheid wel.

Effecten initiatiefnemers en bevoegd gezag

Uit de ervaringen van een gemeente met de experimenteerbepaling blijkt dat bij deze gemeente één casus voorkwam waarin sprake was van een maatwerkaanvraag voor innovatieve stallen. Er was eerder door de initiatiefnemer via de gewone procedure een vergunning aangevraagd, maar de stal bleek niet aan de vereisten te voldoen en is uiteindelijk via een handhavingstraject gesloten. Vervolgens is een nieuwe (maatwerk)aanvraag ingediend door de initiatiefnemer. Hierbij is door gemeente advies van de omgevingsdienst ingewonnen.

De inschatting van de respondent is dat in maximaal 5% van de aanvragen sprake is van een aanvraag waarvoor een maatwerkvoorschrift vereist is voor innovatieve stallen. De huidige praktijk wijst uit dat het aantal aanvragen sterk afneemt, omdat veehouderijen stoppen met het bedrijf. Sira Consulting adviseert de extra kosten voor het bevoegd gezag en voor de initiatiefnemer voor het mogelijk betalen van leges voor het maatwerkadvies af te wegen met de besparing op de handhavingskosten. De precieze effecten zijn daarom niet vast te stellen, maar worden beperkt verondersteld.

3.5 Rijksleges

In de Invoeringsregeling wordt een aantal tarieven opgenomen voor rijksleges voor een selectie van activiteiten. Voor een deel van deze activiteiten wordt in de huidige situatie geen leges geheven. Voor een ander deel worden de tarieven aangepast. De mogelijke aanpassingen van de legestarieven vallen buiten de definitie van de regeldruk maar onder de financiële kosten. Wel is het zo dat wanneer er voor nieuwe situaties leges worden gevraagd dit extra betalingshandelingen vergt om de leges te voldoen. Deze handelingen vallen wel binnen de definitie van regeldruk.

In de Invoeringsregeling zijn de volgende activiteiten opgenomen waarvoor het Rijk als bevoegd gezag leges (zal gaan) vragen:

- bouwactiviteiten: andere vormgeving van de leges. Voor het ruimtelijk deel wordt het decentrale tarief overgenomen. Voor het bouwtechnische deel is er een andere opzet. In de praktijk wordt geen significante verandering van het tarief verwacht²⁴.
- mijnbouwlocatieactiviteiten: leges blijven gelijk.

²³ 'Financiële effecten Invoeringsbesluit', Sira Consulting, 2019.

²⁴ Uit onderzoek van Vereniging Eigen Huis blijkt dat het legestartief gemiddeld ruim 6% is gestegen de afgelopen 5 jaar en de kosten voor het bouwtechnische deel met ruim 17%. Dit zijn echter autonome marktontwikkelingen, die niet zijn ontstaan door de wijzigingen van de Invoeringsregeling.

- milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk: leges blijven gelijk.
- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk: leges blijven gelijk
- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot hoofdspoorwegen: leges zijn nieuw.
- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot bijzondere spoorwegen: aanpassing leges van uurtarief naar vast tarief. In de praktijk wordt geen significante verandering van het tarief verwacht.
- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot luchthavens (met uitzondering van militaire luchthavens): leges blijven gelijk.
- Maatwerkvoorschriften: soms worden leges geheven voor maatwerkvoorschriften die het Rijk (desgevraagd) oplegt. In het huidige recht bestaan deze niet voor bouwen, hoofdspoor, bijzonder spoor en luchthavens. Voor die situatie zijn de leges dan ook nieuw.
- Meervoudige vergunningsaanvragen waarbij het Rijk advies geeft: het Rijk kan bij meervoudige vergunningsaanvragen instemming verlenen. De kosten worden onderling verrekend met andere (decentrale) bevoegd gezagen. Dit sluit aan bij de huidige praktijk van gemeenten en provincies. Er wordt geen financieel effect verwacht, omdat alleen de wijze waarop de verrekening plaatsvindt wijzigt: in de huidige situatie vindt een directe kostenverrekening met de aanvrager plaats. In de toekomstige situatie zal de kostenverrekening 'achter het loket' plaatsvinden.

Op basis van het bovenstaande zijn er alleen nieuwe leges voor activiteiten in het beperkingengebied voor hoofdspoorwegen en maatwerkvoorschriften. In het onderstaande kader is de berekening van de financiële effecten opgenomen.

Tekstkader 3. Kwantificering effecten Rijksleges

Regeldruk voor initiatiefnemers

Voor de berekening van de regeldrukeffecten is gebruik gemaakt van de volgende uitgangspunten:

- Er worden nu jaarlijks 1.400 tot 2.000 aanvragen gedaan voor activiteiten bij hoofdspoorwegen. Circa een 25% hiervan vervalt door het Invoeringsbesluit²⁵. Wat een jaarlijks aantal aanvragen geeft van 1.050 tot 1.500. Het eerdere onderzoek naar de effecten van het Invoeringsbesluit geeft aan dat al deze aanvragen van bedrijven²⁶ zijn.
- Het is niet bekend hoeveel aanvragen zullen worden gedaan waarvoor maatwerkvoorschriften nodig zijn omdat dat dit nieuw is. Daarom is voor de schatting van de aantallen een bandbreedte van 20 tot 100 aanvragen per jaar gehanteerd. Deze schatting is gedaan door de onderzoekers op basis van informatie van het bevoegd gezag voor hoofdspoorwegen.
- De gebruikte tijdbesteding is 8 minuten per betaling. Dit is gebaseerd op de standaardhandeling 'betalingen doen' uit bijlage IV.F van het 'Handboek meten regeldrukkosten'. Hierbij is de matige complexiteit gebruikt.
- Het tarief van de persoon die de handeling uitvoert, is € 39/uur. Dit is gebaseerd op de standaardhandeling 'betalingen doen' uit bijlage IV.D van het 'Handboek meten regeldrukkosten'. Hierbij is uitgegaan van administratief personeel.

²⁵ 'Financiële effecten Invoeringsbesluit', Sira Consulting, 2019.

²⁶ Vanwege de aard van de vergunningen wordt voor burgers aangenomen dat er hoogstens incidenteel aanvragen zullen zijn.

Het bovenstaande geeft een toename van de structurele administratieve lasten van bedrijven van minimaal € 5.564 per jaar²⁷ tot maximaal € 8.320 per jaar²⁸.

Financiële effecten

Leges voor een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een beperking gebied-activiteit bij een hoofdspoorweg bedragen gemiddeld € 3.300.²⁹ Daarmee nemen de financiële kosten voor initiatiefnemers (bedrijven) toe met minimaal € 3.465.000³⁰ tot maximaal € 4.950.000³¹ per jaar. Dit betekent dat de legesinkomsten voor de Rijksoverheid toenemen met minimaal € 3.465.000 tot maximaal € 4.950.000 per jaar.

Leges voor maatwerkvoorschriften voor hoofdspoor, bijzonder spoor en luchthavens bedragen minimaal € 775 en maximaal € 1.568.³² Daarmee nemen de financiële kosten voor initiatiefnemers (bedrijven) toe met minimaal € 15.500³³ tot maximaal € 156.800³⁴ per jaar. Dit betekent dat de legesinkomsten voor de Rijksoverheid toenemen met minimaal € 15.500 tot maximaal € 156.800 per jaar.

Dit betekent dat de financiële kosten voor bedrijven en de legesinkomsten voor de Rijksoverheid in totaal toenemen met minimaal € €3.480.500 en maximaal € 5.106.800.

3.6 Gebruiksvergoeding gedoogplicht³⁵

Op grond van het amendement Bisschop/Ronnes worden gebruiksvergoedingen vastgesteld in de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet voor gedoogplichtbeschikkingen voor commerciële transportleidingen op het gebied van energie, mijnbouw of andere werken van algemeen belang (niet zijnde netbeheerders zoals bedoeld in de Warmtewet, Gaswet en Elektriciteitswet of bestuursorganen). Dit zijn bijvoorbeeld commerciële aanbieders van geothermie, 'smart grids' of particuliere initiatieven om een windpark te realiseren³⁶.

Een initiatiefnemer dient een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten met de grondeigenaar bij het tot stand brengen of opruimen van werken van algemeen belang. Indien de partijen daar niet uitkomen, dan kan de initiatiefnemer het bevoegd gezag vragen om een gedoogplichtbeschikking op te leggen. In de huidige situatie is er geen gebruikersvergoeding. Wel kan er een schadevergoeding worden uitgekeerd. In de voorgenomen situatie wordt de hoogte van de gebruikersvergoeding voor initiatiefnemers die geen netbeheerder of bestuursorgaan zijn landelijk vastgesteld in de Aanvullingsregeling.

²⁷ $(1.050 + 20) \text{ aanvragen} \times 8 \text{ minuten} \times € 39 / \text{uur} = € 5.564$

²⁸ $(1.500 + 100) \text{ aanvragen} \times 8 \text{ minuten} \times € 39 / \text{uur} = € 8.320$

²⁹ Het tarief bedraagt € 11.300 voor complexe vergunningen en € 1.665 voor minder complexe vergunningen. Het gemiddelde tarief is gebaseerd op de verhouding in de vergunningverlening in de huidige situatie.

³⁰ $\text{Minimaal } 1.050 \text{ vergunningen} \times € 3.300 = € 3.465.000$

³¹ $\text{Maximaal } 1.500 \text{ vergunningen} \times € 3.300 = € 4.950.000$

³² Het tarief voor maatwerkvoorschriften voor bouwactiviteiten is buiten beschouwing gelaten omdat dit geen vast tarief maar een uurtarief is (€ 125) en niet bekend is hoeveel uren gemiddeld besteed worden.

³³ $\text{Minimaal } 20 \text{ maatwerkvoorschriften} \times € 775 = € 15.500$

³⁴ $\text{Maximaal } 100 \text{ maatwerkvoorschriften} \times € 1.568 = € 156.800$

³⁵ Deze wijziging is niet opgenomen in de Invoeringsregeling, maar in de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet.

³⁶ Deloitte, Onderzoek uitwerking gebruiksvergoeding bij gedoogplichten, 27 februari 2020, p. 61.

De uiteindelijke procedure om te zorgen dat de vergoeding ook zal worden betaald is een regeling waarbij de hoogte van de gebruikersvergoeding wordt bepaald als afgeleide van de marktwaarde van de grond. Voor de berekening zijn drie factoren van belang: marktwaarde grond, rendement en de grondoppervlakte waarop de gedoogplicht rust. Als de gebruikersvergoeding eenmaal is vastgesteld, staat deze zonder veranderde omstandigheden vast. Wel vindt eens per vijf jaar indexatie volgens de consumentenprijsindex plaats.

Effecten initiatiefnemers

Vertegenwoordigers van particuliere grondbezitters en waterbedrijven geven aan dat de wijziging gebruikt zal worden in de bestaande discussies met grondeigenaren over uitkering van vergoedingen, omdat de behoefte aan een vergoeding groot is. Dit Ook grondeigenaren die voorheen geen recht op een schadevergoeding hadden, zullen naar verwachting eerder een discussie aangaan over de vraag of zij recht hebben op een gebruikersvergoeding en de hoogte hiervan. De gebruikersvergoeding heeft daarmee invloed op het minnelijke traject en kan mogelijk tot een lichte stijging van het aantal gedoogplichten leiden.

Omdat de hoogte van de gebruikersvergoeding niet vaststaat, maar afhankelijk is van onder meer de marktwaarde van de grond, zal overeenstemming moeten worden bereikt over de hoogte van de vergoeding. Hierdoor zal naar verwachting de tijdsbesteding voor partijen toenemen. In elke situatie zal de marktwaarde van de grond bepaald moeten worden, waarbij de grondwaarde onder andere afhankelijk is van het type gebruik van de grond (bovengronds of ondergronds) en de bestemming van de grond (agrarisch of anders). De verwachting is dat de agrarische gronden sneller zijn te beoordelen dan andere bestemmingen³⁷, omdat de agrarische waarde in de regio bekend is en minder afhankelijk is van plaatselijke omstandigheden.

De initiatiefnemer zal in het minnelijk traject op basis van een taxatierapport een aanbieding voor een vergoeding aan de grondeigenaar doen, die deze kan accepteren of weigeren. Experts verwachten dat grondeigenaren transparantie over de grondwaarde willen hebben en de aanbieding waarschijnlijk daarom extern laten toetsen³⁸.

Bij situaties waarin sprake is van veel rechthebbenden is de verwachting dat de vergoeding voor grondeigenaren lager zal zijn. Bijvoorbeeld in situaties met pacht, zal de pachter in de praktijk de meeste hinder ervaren en mogelijk een deel van de gebruikersvergoeding eisen. Hierdoor blijft er een lagere vergoeding over voor de grondeigenaar.

Gedoogplichtprocedures en minnelijke trajecten

Experts verwachten niet dat de tijdsbesteding voor partijen in de gedoogplichtprocedure zal toenemen voor situaties waarbij het duidelijk is dat deze in aanmerking komen voor een gedoogplicht. Wel is de verwachting dat het minnelijk traject zwaarder zal worden, vanwege de nieuwe toetsing van de grondwaarde door de grondeigenaar. De initiatiefnemer moet in deze situatie gemotiveerd reageren op het tegenvoorstel van de grondeigenaar. Hierdoor is de doorlooptijd van het minnelijk traject naar verwachting langer. Ook kunnen de kosten toenemen, naarmate de situatie complexer is, bijvoorbeeld als sprake is van meerdere rechthebbenden.

³⁷ Bijvoorbeeld de marktwaarde van een bedrijf op een bedrijventerrein.

³⁸ De verwachting is dat eigenaren niet zelf weten wat de grond waard is en daarvoor een adviseur moeten inschakelen.

Hoewel het merendeel van de zaken via het minnelijk traject opgelost kan worden, verwachten experts dat het aantal discussies (en daarmee de kans op een gedoogplichtprocedure) na inwerkingtreding van de regelgeving zal toenemen, ook in situaties waarin geen recht is op een gebruiksvergoeding. Dit kan mogelijk afvlakken als er jurisprudentie beschikbaar komt. De verwachting is dat het aantal gedoogplichten kan toenemen als gevolg van de gebruiksvergoeding. Het is onbekend hoe groot deze toename zal zijn. De effecten kunnen daarom niet gekwantificeerd worden.

Gebruikersvergoeding en taxatiekosten

De te betalen gebruiksvergoeding is geen onderdeel van de regeldruk, maar zijn financiële kosten voor initiatiefnemers. Er zijn geen effecten voor de bestuurlijke lasten, om dat bestuursorganen zijn uitgezonderd van deze wijziging. Verder is het bevoegd gezag niet betrokken bij de minnelijke trajecten, terwijl daar naar verwachting de meeste kosten worden gemaakt. Het is onbekend wat het aantal minnelijke trajecten op jaarbasis is. Experts geven aan dat in de huidige situatie ongeveer 10% van het aantal trajecten een gedoogplichtprocedure betreft. Per traject kunnen meerdere eigenaren betrokken zijn. Bij leidingen kan dit om gemiddeld 150 eigenaren per traject gaan.

Doordat de vergoeding via een formule worden vastgesteld die afhankelijk is van de marktwaarde van de grond, is het niet mogelijk om een vaste vergoeding per rechthebbende te bepalen. De uiteindelijke procedure om te zorgen dat de vergoeding ook zal worden betaald is nog niet uitgewerkt. Ook hierbij is geen rol voor decentrale overheden voorzien. In een apart onderzoek is onderzocht in hoeveel situaties deze verplichting van toepassing gaat zijn. Het resultaat hiervan is dat dit aantal zeer beperkt zal zijn tot minder dan 5 per jaar³⁹.

De wijze waarop het taxatierapport vorm krijgt, is niet wettelijk vastgelegd. Het is aan marktpartijen of zij een uitgebreid taxatierapport opstellen (wat bijvoorbeeld voldoet aan kwaliteitsstandaarden voor taxatierapporten) of dit op een eenvoudigere wijze vormgeven (bijvoorbeeld in een beknopte Excel-berekening). Een beknopte taxatie is enkele uren werk en bestaat uit een locatiebezoek en een beknopte taxatie. Op basis van wat experts aangeven, schatten wij in dat de kosten tussen de € 500 en € 1.000 bedragen. Bij een uitgebreide taxatie is een tweede taxateur betrokken en zullen de kosten naar verwachting al snel meer dan € 1.000 bedragen. Op basis van de interviews met deskundigen schatten wij in dat de kosten voor het uitgebreide taxatierapport tussen de circa € 3.000 en € 6.000 bedragen.

Berekening financiële effecten

De kosten voor initiatiefnemers en betrokken rechthebbenden voor het laten opstellen van taxatierapporten zullen naar verwachting tussen de € 10.000⁴⁰ en de € 120.000⁴¹ per jaar toenemen. Dit zijn structurele financiële effecten. Daarbij komen de kosten voor het voeren van discussies in met name het minnelijk traject. Omdat de tijdsbesteding hiervan onbekend is, zijn de effecten niet gekwantificeerd.

Er zijn eenmalige lasten voor de overheid voor de extra rechterlijke procedures en jurisprudentie die verwacht wordt na inwerkingtreding van de regelgeving. De effecten hiervan zijn niet te kwantificeren.

³⁹ Deloitte, Onderzoek uitwerking gebruiksvergoeding bij gedoogplichten, 27 februari 2020, p. 57.

⁴⁰ 100 eigenaren x € 500 x 1/5 = € 10.000 (maximale variant: variant met de gunstigste effecten)

⁴¹ 100 eigenaren x € 6.000 x 1/5 = € 120.000 (minimale variant: variant met de minst gunstige effecten)

3.7 Actualiseren NEN-normen

In de Invoeringsregeling wordt een aantal NEN-normen geactualiseerd die in de huidige regelgeving zijn opgenomen. Dit geldt voor de regels over bodembescherming bij stortplaatsen in de Omgevingswet. Dit beoogt geen wijziging van de werking van de voorschriften en het beschermingsniveau ten opzichte van het geldende beleid en uitvoering.

Voor zover de artikelen in de NEN-normen verplicht zijn op basis van de regelgeving⁴², worden geen veranderingen verwacht op de lasten van bedrijven, burgers en overheden. In de praktijk worden de verouderde NEN-normen niet meer gebruikt door zowel de bedrijven als het bevoegd gezag en is al aangesloten bij de huidige NEN-normen aan te sluiten.

Conclusie: geen effect verwacht, geen feitelijke verandering van de situatie

3.8 Integrale effecten

Onderzocht is of er samenhang bestaat tussen de verschillende wijzigingen uit de Invoeringsregeling, omdat dit effect kan hebben op de financiële effecten van de Invoeringsregeling als geheel. De wijzigingen in hoofdstuk 3 hangen beperkt met elkaar samen. Voor elk van de wijzigingen is specifieke expertise vereist, zo blijkt ook uit het praktijkonderzoek. Respondenten die zich bijvoorbeeld bezig houden met de wijziging Geometrie hebben geen kennis van wijzigingen rondom meet- en rekenmethoden of de wijziging Gebruikersvergoeding gedoogplicht en andersom. Dit beeld wordt ook bevestigd door de respondenten. Zij geven aan dat er niet of nauwelijks samenhang bestaat tussen de wijzigingen en dat er geen nadere integrale financiële effecten te verwachten zijn van de Invoeringsregeling als geheel.

Conclusie: geen effect verwacht, geen feitelijke verandering van de situatie

⁴² In de regelgeving worden de NEN-normen niet als geheel verplicht maar worden specifiek onderdelen aangewezen.

4 Conclusies

Effecten van de Invoeringsregeling

Op basis van het onderzoek blijkt dat de Invoeringsregeling geen significante effecten heeft op de regeldruk en financiële kosten van bedrijven en burgers en de bestuurlijke lasten van overheden. Er zijn geen specifieke gevolgen voor de eenmalige lasten van overheden. Voor burgers en bedrijven kunnen eenmalige lasten voor rechterlijke procedures en jurisprudentie ontstaan bij de gebruikersvergoeding gedoogplicht. Uiteraard zullen zij wel kennis moeten nemen van de veranderingen, maar deze lasten zijn reeds centraal in beeld gebracht⁴³.

De regelgeving wordt verder op een aantal punten wel verduidelijkt wat voor de meeste wijzigingen tot minder discussies tussen initiatiefnemers en bevoegd gezag leidt. Dit zal naar verwachting niet gelden voor de gebruikersvergoeding gedoogplicht. Op basis van de huidige gegevens is echter onduidelijk wat de financiële effecten voor initiatiefnemers en grondeigenaren precies zullen zijn (met name in de minnelijke trajecten).

In de onderstaande tabel zijn de effecten opgenomen.

Tabel 3. Samenvatting van de structurele en eenmalige financiële effecten

Wijziging	Effecten naar overheden, burgers en bedrijven	
	Bevoegd gezag	Bedrijven en burgers
Geometrie	Structurele lasten <u>reductie</u> € 67.500 tot € 135.000	Structurele lasten <u>reductie</u> € 54.000 - € 108.000
Gegevens en bescheiden (indieningsvereisten)	Geen	Geen
Energiebesparende maatregelen die zich in vijf jaar terugverdienen	N.v.t.	Geen
Meet- en rekenmethoden	Geen - zeer beperkte reductie	Geen - zeer beperkte reductie
<i>O.a. geuremissie voor landbouwhuisdieren</i>	Onduidelijk, beperkt effect verwacht	Onduidelijk, beperkt effect verwacht
Rijksleges	Structurele toename legesinkomsten €3.480.500 - € 5.106.800	Structurele lasten <u>toename</u> € 5.564 - € 8.320 ⁴⁴ Structurele toename financiële kosten €3.480.500 - € 5.106.800
Gebruikersvergoeding gedoogplicht	Geen	Structurele lasten <u>toename</u> € 120.000 - € 10.000
Actualiseren NEN-normen	Geen	Geen
Integraal beeld van de wijzigingen	Geen	Geen

⁴³ Bron: "Financiële effecten Omgevingswet", Sira Consulting, 2014.

⁴⁴ Een (beperkt) deel van de toename zou ook voor overheden kunnen zijn als initiatiefnemer.

Totaal	<u>Lastenreductie</u>		<u>Lastentoename (min)</u>	
	€ 67.500	tot €	€ 71.564	
	135.000			
	<u>Toename</u> legesinkomsten		<u>Lastenreductie (max)</u>	
	€ 3.480.500	- €	€ 89.680	
	5.106.800			
			<u>Toename</u> financiële kosten	
			€ 3.480.500 - €	
			5.106.800	

Bijlagen bij rapportage:

Financiële effecten Invoeringsregeling

I	Gehanteerde methodiek	25
II	Toelichting gehanteerde tarieven decentrale overheden	27
III	Geïnterviewde respondenten	29

I Gehanteerde methodiek

In het onderzoek zijn kwalitatief en kwantitatief de financiële effecten van de Invoeringswet bepaald. Dit betreft de:

- Financiële effecten in de vorm van AL, NK, FK (inclusief leges) voor bedrijven en burgers en UL (m.u.v. de rechtspraak), kosten voor bezwaar en beroep en leges voor overheden waarbij we eenmalige en structurele effecten onderscheiden. Voor de regeldruk van bedrijven⁴⁵ en burgers⁴⁶ gebruiken we de vastgestelde methodieken. Voor medeoverheden verplicht artikel 2 van de Fvw wel dat deze effecten moet worden bepaald. Hiervoor is echter geen vastgestelde methodiek, maar gebruiken we de methodiek zoals ook voor de regeldruk.
- Overige, nog niet benoemde, bedrijfseconomische effecten aan de hand van de Bedrijfseffectentoets (BET)⁴⁷ (bijlage V). Voor het beantwoorden van de BET-vragen hanteren we altijd de laatste versie. Dat is op dit moment de versie van april 2017. Tijdens de looptijd van de raamovereenkomst monitoren we of nieuwe versies beschikbaar komen.

Om aan deze effecten invulling te geven maken wij gebruik van de landelijk vastgestelde methodieken voor het meten van de effecten voor bedrijven en burgers (BET inclusief regeldruk) en de effecten voor (mede)overheden (art. 2 Fvw).

- Specifiek voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende methoden:
- **Bureauonderzoek (fase 2)** voor de verzameling van de gegevens. Concreet betekent dit het doornemen van de regelgeving, toelichting en eerdere rapporten maar ook een bron- en databaseonderzoek om inzicht te krijgen in het aantal keer dat een wijziging voorkomt. We maken zoveel mogelijk gebruik van herleidbare bronnen.
- **Interviews met stakeholders (fase 2 en 3)**. Dit betreft in fase 2 beleidsmedewerkers van het ministerie en de decentrale overheden om de resultaten van het bureauonderzoek af te stemmen en het praktijkonderzoek voor te bereiden. We stellen hier de vraag welke effecten in het algemeen van de Invoeringsregeling kunnen worden verwacht. In het praktijkonderzoek (fase 3) spreken we bedrijven, medeoverheden en adviseurs om inzicht te krijgen in de algemene effecten en verwachte tijdsbesteding en kosten. Hiervoor maken we gebruik van het netwerk van de leden uit de werkgroep. Op deze manier garanderen we een herleidbare en op de praktijk gebaseerde inschatting van het financiële effect. Per onderzoek bepalen we de meest effectieve en efficiënte wijze om gegevens te verzamelen en te valideren bij de stakeholders. In de praktijk maken we veel gebruik van individuele interviews. We gebruiken hiervoor het standaard interviewprotocol (zie bijlage I).
- **Kwantificeren en analyse van de resultaten (fase 4)** met behulp van het SKM. Voor de berekening van de financiële effecten gebruiken we het Standaardkostenmodel (SKM) (fase 3). Het SKM is de voorgeschreven methodiek voor het meten van de regeldruk voor burgers, professionals en bedrijven. Wij maken gebruik van een doorontwikkelde versie van het SKM, het iSKM, dat in één transparant rekenmodel voor alle doelgroepen, inclusief overheden, alle typen kosten meet, inclusief toezichtlasten,

⁴⁵ 'Handboek meting Regeldruk', ministerie van EZ, 2014 (concept).

⁴⁶ 'Werkmap en Standaardkostenmodel administratieve lasten burgers', SIRA Consulting, 2006.

⁴⁷ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/bedrijfseffectentoets-inclusief-markteffectentoets-bet>. De meting van regeldruk van bedrijf maakt ook deel uit van de vraagstelling van de BET.

financiële kosten (leges), overige kosten en doorlooptijd. Dit geeft voor alle kwantitatieve metingen, inclusief voor artikel 2 Fvw, een model waarmee we ook eenvoudig latere wijzigingen kunnen doorrekenen. Het SKM is kort toegelicht in bijlage II.

- Wij zetten in overleg met de opdrachtgever de meest geschikte methodiek in. Wij beheersen alle gangbare methodieken om de (financiële) effecten van regelgeving te bepalen, omdat wij naast onze jarenlange ervaring ook betrokken zijn bij de (door)ontwikkeling hiervan.

II Toelichting gehanteerde tarieven decentrale overheden

CAR-UWO salaristabel, overhead en toeslagen

De begeleidingscommissie heeft besloten om voor dit onderzoek de CAR-UWO salaristabel als uitgangspunt te hanteren voor de uurtarieven van decentrale overheden. Het College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (CvA) maakt met de vakbonden Abvakabo FNV, CNV Publieke Zaak en de CMHF afspraken over de arbeidsvoorwaarden voor het gemeentelijk personeel. Deze afspraken worden vastgelegd in de CAR-UWO: de arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten.

In dit onderzoek is uitgegaan van de salaristabel volgens de nieuwe structuur van 1 oktober 2019. De salaristabel kent 18 schalen en 11 periodieken. Voor dit onderzoek zijn wij voor iedere schaal uitgegaan van het gemiddelde salaris op basis van alle periodieken. Dit gemiddelde betreft het salaris, gebaseerd op een 36-urige werkweek, dat een organisatie daadwerkelijk heeft uitgekeerd aan een medewerker. Om inzicht te krijgen in de feitelijke kosten voor de organisatie, moet dit salaris met de volgende posten vermeerderd worden:

- **Overhead.** In dit onderzoek is rekening gehouden met een overhead⁴⁸ van gemiddeld 31,4%.
- **Toeslagen.** In het onderzoek is gerekend met een toeslagpercentage van 50,4%, bestaande uit werkgeverspremies, pensioen, vakantiegeld en de eindejaarsuitkering.

De onderstaande tabel toont de berekening van de totale maandelijkse en jaarlijkse kosten van één fte voor de schalen 7 tot en met 14.

Tabel II-1. Overzicht opbouw salarissen overhead

Schaal	Gemiddeld bruto maand- salaris in €	Overhead (31,9%) in €	Toeslagen (50,4%) in €	Totale bruto maand- elijkse kosten ex btw in 2019	Totale jaarlijkse kosten in € in 2019
7	2.594	1.225	1.308	5.127	61.527
8	2.948	1.392	1.486	5.826	69.910
9	3.302	1.559	1.664	6.526	78.307
10	3.601	1.701	1.815	7.117	85.406
10A	3.937	1.859	1.984	7.780	93.358
11	4.240	2.002	2.137	8.379	100.548
11A	4.584	2.165	2.310	9.059	108.704
12	4.927	2.327	2.483	9.738	116.854
13	5.407	2.554	2.725	10.686	128.235
14	5.857	2.766	2.952	11.574	138.887

⁴⁸ Op basis van de Berenschot benchmark Gemeenten formatie en kosten.

Direct productieve uren (DPU)

Het uurtarief kan op basis van de totale maandelijkse kosten worden bepaald door het uurtarief te delen door het aantal uren dat een medewerker daadwerkelijk inzetbaar is.

Op basis van de 'Berenschot benchmark Gemeenten formatie en kosten' gaan we ervan uit dat het aantal direct productieve uren gemiddeld 1.400 uren (DPU's) bedraagt. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de kosten per schaal tarief, per uur

Tabel II-2. Overzicht opbouw salarissen overheid.

Schaal	Totale jaarlijkse kosten in € in 2019	Uurtarief ex btw in €	Uurtarief incl. btw in €	Vershil gebruikt uurtarief (in 2016 uurtarief incl. btw en in 2019 uurtarief incl. btw) ten opzichte van uitgangspunten (2016) ⁴⁹
7	61.527	44	53	-15,4%
8	69.910	50	60	-15,3%
9	78.307	56	68	-15,2%
10	85.406	61	74	-15,3%
10A	93.358	67	81	-15,2%
11	100.548	72	87	-15,3%
11A	108.704	78	94	-15,2%
12	116.854	83	101	-16,2%
13	128.235	92	111	-14,8%
14	138.887	99	120	-15,4%

⁴⁹ In de voorgaande onderzoeken was de salaristabel CAR-UWO april 2015, gecorrigeerd voor inflatie (2016) de basis voor de uurtarieven.

III Geïnterviewde respondenten

De volgende respondenten hebben deelgenomen aan het onderzoek. Wanneer geen toestemming is ontvangen om de naam (of organisatie) op te nemen, dan is dat niet opgenomen in de tabel.

Tabel 4. Overzicht respondenten

Organisatie	Naam
Geometrie	
ProRail	Esther Casimir
Gemeente Haarlemmermeer	Marco Boogaard
Gemeente Moerdijk	
Meet- en rekenmethoden	
Omgevingsdienst Midden-Holland	Bart Hertsig
LPB Sight	Chris Weevers
<i>Innovatieve stallen</i>	
Gemeente Geldrop-Mierlo	Jos van Hoeij
Gebruikersvergoeding gedoogplicht	
Waterbedrijf Groningen	Helma Boerema-Kuipers
Een waterleidingbedrijf	
Federatie Particulier Grondbezit	Luc Groot Sheila van Gemeren (commissielid Leidingen) Arjan Van Delden (commissielid Leidingen)