

Administratieve en Uitvoeringslasten permanent maken Crisis- en herstelwet

Onderzoek naar effecten van het permanent maken van de Crisis- en herstelwet op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de uitvoeringslasten voor overheden

Eindrapportage

25 augustus 2011

Administratieve en Uitvoeringslasten permanent maken Crisis- en herstelwet

Onderzoek naar effecten van het permanent maken van de Crisis- en herstelwet op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de uitvoeringslasten voor overheden

Eindrapportage

Nieuwegein, 25 augustus 2011

drs. ing. P.M.H.H. Bex
drs. P.A.M. van der Poll MSc
Drs. J.J. van der Heijden

SIRA Consulting 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. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Werkwijze en uitgangspunten	6
2.1	Definities	6
2.2	Werkwijze en resultaten	8
3	Verwachte effecten van de Wijzigingswet	9
3.1	Verankering van de hoofdstukken 1 en 2 van de Crisis- en herstelwet	9
3.2	Verbeteringen Omgevingsrecht	16
4	Resultaten	21
4.1	Administratieve lasten voor bedrijven en burgers	21
4.2	Uitvoeringslasten voor gemeenten en provincies	23
Bijlage I	Overzicht nieuwe gemeentelijke vergunningen onder de Wabo	25

1 Inleiding

Sinds 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet van kracht. Deze wet zorgt voor kortere procedures, waardoor bouwprojecten sneller kunnen worden uitgevoerd. Het gaat onder meer om de aanleg van wegen en bedrijventerreinen en de bouw van woningen en windmolenparken. De Crisis- en herstelwet is bedoeld om een bijdrage te leveren aan het beleid om de negatieve effecten van de huidige economische situatie tegen te gaan en het economisch herstel te bevorderen. De Crisis- en herstelwet omvat twee categorieën van maatregelen:

1. Tijdelijke maatregelen voor aangewezen (categorieën van) projecten en bevoegdheden. Dit betreft hoofdstuk 1 en 2 van de Crisis- en herstelwet.
2. Permanente wijzigingen van bijzondere wetten en lagere regelgeving. Dit betreft hoofdstuk 3, 4 en 5 van de Crisis- en herstelwet.

De maatregelen die genomen zijn in de eerste twee hoofdstukken Crisis- en herstelwet zijn van tijdelijke aard en zullen in beginsel vervallen op 1 januari 2014. In het regeerakkoord van het huidige kabinet Rutte is echter opgenomen dat de tijdelijke maatregelen uit de Crisis- en herstelwet permanent moeten worden gemaakt. Hiertoe is door het ministerie van Infrastructuur en Milieu een Wijzigingswet¹ opgesteld om deze kabinetsdoelstelling te realiseren.

Voor alle nieuwe en gewijzigde regelgeving is het verplicht om in de toelichting aan te geven wat de effecten van deze veranderingen zijn op de administratieve lasten van burgers en bedrijven. Deze effecten moeten zoveel mogelijk worden gekwantificeerd en voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is daarom het onderzoek 'Quickscan effecten permanent maken Crisis- en herstelwet' gestart. In dit project zijn de effecten van de Wijzigingswet op de verplichtingen voor bedrijven en burgers geïdentificeerd ten opzichte van de huidige situatie². Deze effecten zijn vervolgens, op globale wijze en wanneer mogelijk, gekwantificeerd. De aannames die bij de berekeningen zijn gedaan zijn vervolgens getoetst met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en overheden. De resultaten hiervan zijn gepresenteerd in de onderliggende rapportage.

¹ Deze Wijzigingswet is bij het opstellen van deze rapportage bekend onder de titel: 'Wijziging van diverse wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet door deze te verankeren in de reguliere wetgeving en enkele andere verbeteringen van het bestuursrecht en omgevingsrecht (quick wins)'.

² Dit is de situatie waarin de Crisis- en herstelwet van kracht is inclusief de Veegwet van oktober 2010. De toelichting van de Veegwet geeft aan dat deze wet geen invloed heeft op de lasten.

2 Werkwijze en uitgangspunten

2.1 Definities

Om haar publieke belangen te kunnen waarborgen, legt de overheid aan bedrijven en burgers verplichtingen op tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen (inhoudelijke verplichtingen). Daarnaast legt zij verplichtingen op tot het verschaffen van informatie over die handelingen en gedragingen (informatieverplichtingen). De kosten die hieruit voortvloeien zijn gedefinieerd als administratieve lasten (AL). De overheid, met name gemeenten en provincies, is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regelgeving en besteedt dus ook tijd en kosten aan deze verplichtingen. Dit betreft dan met name het beoordelen van de toegestuurde informatie en het verzamelen van aanvullende gegevens om een onderbouwd besluit te kunnen nemen. Deze tijd en kosten zijn gedefinieerd als de uitvoeringslasten (UL).

Administratieve Lasten

Om aan de informatieverplichtingen te voldoen, moeten bedrijven en burgers handelingen uitvoeren, zoals het aanvragen van vergunningen voor het bouwen van huizen. De kosten die bedrijven en burgers hiervoor maken, zijn gedefinieerd als administratieve lasten (AL). De definitie (zie onderstaand kader) en de methodiek voor het berekenen van de administratieve lasten voor bedrijven zijn uitgewerkt in de handleiding 'Meten is Weten II' van de Regiegroep Regeldruk³. Voor burgers is de methodiek vastgelegd in de handleiding van het ministerie van BZK⁴.

Administratieve lasten (AL)

Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven en burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

De kosten hebben betrekking op:

- *Bedrijven*. Bestede tijd (uitgedrukt in uren en vermenigvuldigd met een uurtarief) en de gemaakte (out-of-pocket) kosten (uitgedrukt in euro's).
- *Burgers*. Bestede tijd (uitgedrukt in uren) en de gemaakte (out-of-pocket) kosten (uitgedrukt in euro's).

Bronnen: 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, juni 2008 en 'Standaard kostenmodel administratieve lastendruk burger', BZK, 2007.

De kosten van een administratieve handeling worden berekend door de prijs van deze handeling (P) te vermenigvuldigen met de omvang van de doelgroep of het aantal handelingen (Q) waarop deze van toepassing is. Bij het berekenen van de AL wordt onderscheid gemaakt tussen:

- *Initiële kosten*. Dit zijn de kosten die voortkomen uit vereisten die eenmalig moeten worden uitgevoerd bij introductie van nieuwe regels of wijziging van bestaande regels. Het betreft hier bijvoorbeeld de kennisname van de aangepaste verplichtingen die voortkomen uit de Wijzigingswet.

³ 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, juni 2008.

⁴ 'Standaardkostenmodel administratieve lastendruk burger', BZK, 2007.

- *Structurele kosten.* Dit zijn de kosten die voortkomen uit vereisten die regelmatig moeten worden uitgevoerd voor het naleven van regels. Het betreft hier bijvoorbeeld het periodiek rapporteren over de naleving van vergunningvoorschriften aan het bevoegde gezag.

De financiële kosten die mogelijk met de informatieverplichtingen zijn gemoeid, zoals leges en heffingen, maken geen deel uit van de AL en worden in dit onderzoek dan ook niet gekwantificeerd.

Uitvoeringslasten

Voor het berekenen van uitvoeringslasten (UL) is geen landelijk gehanteerde methodiek beschikbaar. Voor het bepalen van de uitvoeringslasten van overheden zal daarom worden aangesloten bij de meetmethodiek voor het meten van de administratieve lasten. Dit sluit aan bij eerdere onderzoeken naar uitvoeringslasten, die door SIRA Consulting zijn uitgevoerd voor ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten.

Binnen de reikwijdte van de uitvoeringslasten vallen alle kosten waar de overheid mee te maken krijgt bij de uitvoering van de artikelen uit de wet- en regelgeving. Het betreft alleen de uitvoering van de verplichtingen uit de Wijzigingswet en niet de hieraan voorafgaande implementatie waar de overheden eerst mee te maken krijgen. Deze eenmalige uitvoeringslasten voor de implementatie worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Bij de berekening van de lasten voor lokale overheden is gebruik gemaakt van de uurtarieven zoals deze zijn gebruikt in de eerdere onderzoeken naar de uitvoeringslasten⁵. Voor de berekeningen waarvoor geen eerdere onderzoeken voor handen zijn is aangesloten bij het onderzoek naar de uitvoeringslasten van de AMvB Ruimte⁶. Het hierin gehanteerde uurtarief bedraagt € 63 voor zowel provinciale als gemeentelijke ambtenaren. Voor de uurtarieven voor Rijksambtenaren is gebruikt gemaakt van de 'Handreiking overheidstarieven 2010' van het ministerie van Financiën

Standaard Kostenmodel (SKM)

Om inzicht te verkrijgen in (1) de omvang en de oorzaken van de kosten en (2) om te waarborgen dat verschillende berekeningen van de kosten onderling vergelijkbaar zijn, is het belangrijk om het standaard kostenmodel (SKM) als rijksbrede methodiek te hanteren. De Regiegroep Regeldruk, die onder het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) valt, heeft daarom de faciliterende handleiding 'Meten is Weten II' opgesteld⁷, die inzicht verschaft in de uitgangspunten voor het opzetten en gebruiken van het SKM om de AL en de UL inzichtelijk te maken.

Nalevingskosten

Naast de administratieve lasten kunnen burgers en bedrijven ook te maken krijgen met nalevingskosten. Nalevingskosten zijn de kosten die bedrijven en burgers moeten maken om te voldoen aan inhoudelijke verplichtingen die wet- en regelgeving stellen aan het productieproces of product. Uit de inventarisatie van de verplichtingen die is uitgevoerd voor dit onderzoek, blijkt dat de Wijzigingswet geen invloed heeft op verplichtingen die leiden tot nalevingskosten voor bedrijven en burgers. Deze kosten zijn dan ook verder niet meegenomen in dit onderzoek.

⁵ In andere onderzoeken wordt hiervoor ook de term Bestuurlijke Lasten gehanteerd.

⁶ 'Toets Bestuurlijke Lasten AMvB Ruimte', SIRA Consulting, augustus 2009.

⁷ 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, juli 2008

2.2 Werkwijze en resultaten

Het uitvoeren van deze quickscan is gedaan in de volgende twee stappen:

- 1 Analyse van de effecten van de Crisis- en herstelwet.
- 2 Quickscan van de kwantitatieve effecten.
- 3 Toetsen van de aannames in de praktijk.
- 4 Opstellen van de eindrapportage.

Stap 1. Analyse van de effecten van de Crisis- en herstelwet

Voor het bepalen van de effecten van de voorgestelde Wijzigingswet is de concepttekst doorgenomen van deze voorgenomen regelgeving. Hiervoor is gebruik gemaakt van de concepttekst van de Wijzigingswet en de hierbij horende toelichting, zoals deze voor advies aan de Raad van State is toegezonden. Deze effecten zijn vervolgens besproken met vertegenwoordigers van het ministerie om de verwachte effecten verder te verduidelijken en af te stemmen.

Stap 2. Quickscan van de kwantitatieve effecten

In de tweede stap zijn de geïnventariseerde effecten nader uitgewerkt en zijn deze effecten op hoofdlijnen gekwantificeerd met behulp van het SKM. Deze quickscan is uitgevoerd in een zeer beperkt tijdsbestek. Hierdoor zijn de noodzakelijke gegevens alleen verzameld met behulp van deskresearch. Hierbij is gebruik gemaakt van eerder uitgevoerde onderzoeken naar de effecten van wijzigingen in regelgeving. De kwantitatieve resultaten uit deze stap geven daarom alleen een globale inschatting van de verwachte AL-effecten die verder niet zijn getoetst bij de betrokken stakeholders. Daarnaast kunnen bij onderwerpen waar niet eerder lastenberekeningen voor zijn uitgevoerd, geen berekeningen worden gemaakt van de gevolgen omdat hiervoor de basisgegevens ontbreken. Dit is in deze rapportage beschreven bij de betreffende onderdelen. Wel is zo goed mogelijk kwalitatief beschreven hoe de lasten zullen veranderen.

Stap 3. Toetsen van de aannames in de praktijk

Door middel van korte interviews met 20 vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de uitvoerende overheden zijn de aannames uit stap 2 getoetst en eventueel bijgesteld.

Stap 4. Opstellen van de eindrapportage

De resultaten van het onderzoek zijn samengevat in het onderliggende rapport. Deze zijn afgestemd met deskundigen van het ministerie.

3 Verwachte effecten van de Wijzigingswet

Door de Wijzigingswet zullen aanpassingen worden gedaan in andere wetten met als doel hoofdstuk 1 en 2 van de Crisis- en herstelwet te verankeren in de regelgeving en verbeteringen aan te brengen in het Omgevingsrecht. Deze aanpassingen hebben voornamelijk betrekking op de besluitvorming rond ruimtelijke projecten met als doel de besluitvormingsprocedures te verbeteren. Dit moet leiden tot snellere en kwalitatief betere besluitvorming met minder maatschappelijke kosten. Onderdeel van deze kostenvermindering zijn de AL voor bedrijven en burgers en de UL voor de overheid.

In de onderstaande paragraaf worden de verschillende veranderingen beschreven en wordt aangegeven welke effecten deze veranderingen hebben op de AL voor bedrijven en burgers en de UL voor de overheid. Alleen de artikelen die invloed lijken te hebben op de AL of de UL worden besproken. Alle puur technische wijzigingen worden bijvoorbeeld niet beschreven. Voor het overzicht wordt hierbij de volgorde aangehouden van de tekst van het wetsvoorstel.

3.1 Verankering van de hoofdstukken 1 en 2 van de Crisis- en herstelwet

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht

In onderdeel A en B van artikel 1.1.1 van het wetsvoorstel is het mogelijk om na de vernietiging van een besluit gebruik te maken van eerder uitgevoerde onderzoeken en gegevens voor het nemen van een nieuw besluit. Dit kan tenzij de gebruikte feiten de grond waren voor de vernietiging, de feiten zijn achterhaald of er nieuwe feiten naar voren zijn gekomen die aanpassing van het originele besluit rechtvaardigen. Hierdoor zal het minder vaak noodzakelijk worden om nieuwe onderzoeken uit te voeren wat een lastenverlichting betekent voor de bestuursorganen, bedrijven en burgers die hiermee te maken krijgen en daarnaast wordt ook de doorlooptijd verkort. Dit geldt niet alleen op het gebied van de ruimtelijke ordening, maar voor alle onderwerpen. Overigens wordt aangenomen dat de reductie voor burgers verwaarloosbaar zal zijn omdat zij zelden te maken zullen hebben met procedures waarin dergelijke onderzoeken moeten worden gedaan.

De kosten die overheden en bedrijven maken in dergelijke procedures zijn zeer variabel. Deze zijn onder andere afhankelijk van de complexiteit van de situatie. Door de wijziging van de regelgeving zullen deze kosten kunnen dalen. Hoeveel deze reductie is, is afhankelijk van de kosten van de onderzoeken die nu niet meer hoeven worden uitgevoerd. Per procedure kan dit verschillen omdat het aantal onderzoeken dat kan worden hergebruikt per procedure anders is. Ook is niet bekend hoeveel procedures per jaar hiervoor in aanmerking zullen komen. Het berekenen van de reductie van de AL en UL⁸ is dan ook niet mogelijk binnen de kaders van dit onderzoek.

De onderdelen C, E en F van artikel 1.1.1 zorgen ervoor dat de doorlooptijd van bestuursrechtelijke procedures maximaal 6 maanden bedraagt voor de gevallen die zijn aangewezen in de Crisis- en herstelwet. Het verkorten van de proceduretijd heeft echter geen invloed op de handelingen die bedrijven, burgers en overheden moeten uitvoeren ten aanzien van de procedure. De AL en de UL zullen dan ook niet wijzigen.

⁸ De effecten op de AL hebben betrekking op besluiten ten aanzien van vergunningaanvragen gedaan door burgers en met name bedrijven.

Onderdeel D van artikel 1.1.1 verbiedt bestuursorganen om in beroep te gaan tegen besluiten van andere bestuursorganen. Dit zal leiden tot minder procedures en minder UL voor de betrokken overheden. Deze wijziging is in de gehanteerde tekst van het wetsvoorstel gelijk aan de Crisis- en herstelwet. Daarmee wordt de in de Crisis- en herstelwet bereikte tijdelijke lastenverlichting ook van toepassing na 1 januari 2014. Deze kosten zijn destijds echter niet gekwantificeerd voor de Crisis- en herstelwet.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat het als ‘not done’ wordt beschouwd om in beroep te gaan tegen een besluit van een andere overheid. Door middel van overleg proberen de overheden onderling tot overeenstemming te komen. Alleen bij serieuze problemen zal worden overgegaan tot een beroepszaak. Naar verwachting betreft dit hoogstens enkele tientallen zaken per jaar. De kosten hiervan zullen verschillen naar gelang de complexiteit van de zaak. Omdat het echter alleen de serieuze zaken betreft waar ook direct twee overheden bij betrokken zijn, kunnen de kosten voor de overheid sterk oplopen tot zeker tienduizend euro per zaak. De reductie van de UL wordt daarmee geschat op minimaal € 200.000 per jaar. Dit is een ruwe schatting omdat de beschikbare gegevens hiervoor beperkt zijn. Er is hierbij ook geen verdeling te maken hoe deze totale kostenreductie zich verhoudt tussen gemeenten en provincies.

Wijzigingen van de Leegstandwet

Door artikel 1.1.2 van het wetsvoorstel worden de wijzigingen van de Crisis- en herstelwet in de Leegstandwet permanent gemaakt, maar verder niet aangepast. Deze wijzigingen hebben betrekking op de regelgeving waarmee de huurprijs wordt geregeld bij de tijdelijke verhuur van te koop staande woningen. Deze aanpassingen hebben geen invloed op de informatieverplichtingen voor burgers en bedrijven en de uitvoering hiervan door de overheid. Het effect van deze wijziging van de wet- en regelgeving op de AL en de UL is dan ook neutraal.

Wijzigingen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Door de Crisis- en herstelwet zijn de procedures rond het bouwen van woningen samengevoegd. Het aanvragen van vergunningen gebeurt in 1 keer via het Omgevingsloket en gemeenten nemen één projectbesluit. Het nu voorliggende wetsvoorstel breidt deze mogelijkheden uit naar de hele reikwijdte van de Wabo. Dit betekent dat alleen enkele geselecteerde onderwerpen niet via het Omgevingsloket kunnen worden aangevraagd. In een AMvB zal de precieze reikwijdte worden vastgesteld. Voor deze rapportage wordt ervan uitgegaan dat de volgende onderwerpen hierin niet worden meegenomen: de Waterwet, de Kernenergiewet, Genetisch gemodificeerde organismen, de opgravingsvergunning (Monumentenwet). Alle andere aanvragen van vergunningen met betrekking tot de fysieke ruimte zouden in de voorgenomen situatie onderdeel zijn van de zogenaamde omgevingsvergunning+.

Door deze uitbreiding van de mogelijkheden om vergunningen en ontheffingen met betrekking tot de fysieke ruimte gezamenlijk digitaal te kunnen indienen, worden voor bedrijven en burgers lastenreducties bereikt. Dit betreft ten eerste de mogelijkheid om vergunningen digitaal in te dienen. Hierdoor worden kosten voor het via de post verzenden bespaard en hoeven aanvragen slechts in enkelvoud te worden ingediend. Daarnaast zijn er voordelen als er verschillende aanvragen samenlopen en dus in één keer tegelijk kunnen worden ingediend. Dit betekent dat overlappende gegevens niet tweemaal hoeven

te worden ingediend en dat er slechts één beschikking zal worden afgegeven door het bevoegd gezag, zodat ook maar één keer tegen de beslissing bezwaar kan worden gemaakt. Voor situaties die vallen onder de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet is in onderdeel G van artikel 1.1.3 van het wetsvoorstel geregeld dat er alleen beroep in 1 instantie mogelijk is, in plaats van 2. Dit geeft een verdere reductie van de lasten.

Om een inschatting te kunnen maken van het effect van deze wijziging op de AL is gebruik gemaakt van de 'Nulmeting AL bedrijven 2007' en de rapportage 'Onderzoek Administratieve Lasten Bor en Mor'⁹. In de laatstgenoemde is berekend wat de invloed is van een aantal aanvragen, dat geen onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning, maar eerder wel zijn meegenomen. Dit betreft de woningonttrekkingsvergunning, horeca exploitatievergunning, terrasvergunning, ontheffing Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) en de melding Whvbz. Door de verruiming in het huidige wetsvoorstel komen deze aanvragen alsnog onder de omgevingsvergunning te vallen en wordt daarmee als nog de reductie behaald. Deze reductie wordt geschat op:

- Circa € 173.900 per jaar voor de AL van bedrijven.
- Circa € 400.000 en 3.900 uur per jaar voor de AL van burgers.

Naast de eerder genoemde aanvragen kunnen ook alle andere aanvragen voor vergunningen en ontheffingen worden meegenomen onder de omgevingsvergunning+. Hiervoor is een inventarisatie gemaakt op basis van de 'Nulmeting AL bedrijven 2007', waarin alle aanvragen voor vergunningen en ontheffingen zijn opgenomen, die voortkomen uit Rijksregelgeving. Uit deze inventarisatie zijn circa 50, veelal kleine, aanvragen geïdentificeerd die binnen de reikwijdte van de omgevingsvergunning+ zouden kunnen vallen. De AL-nulmeting geeft voor deze aanvragen een totaal aan AL van ongeveer € 102.400.000 per jaar. De reductie die hiermee kan worden bepaald voor de AL bedrijven, bedraagt € 1.400.000 per jaar. Voor het bepalen van de reductie van deze producten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bij 15% van de aanvragen voor de vergunningen die door de omgevingsvergunning+ nieuw onder deze regelgeving vallen, is er sprake van samenloop¹⁰. Dit betekent dat voor dezelfde activiteiten meerdere vergunningen tegelijk worden aangevraagd waardoor er voordelen worden behaald door het systeem van de omgevingsvergunning. Uitzondering hierop is de vergunning voor zand- en grindwinning, deze loopt naar verwachting vaker samen met vergunningen voor bouwen en milieu. Hiervoor is het samenloopercentage van 25% gebruikt omdat deze aanvragen regelmatig ook een omgevingsvergunning milieu en soms ook bouw vereisen¹¹.
- Samenlopende vergunningen hebben een reductie van 15% op de procedurele kosten.
- Samenlopende vergunningen hebben een reductie van 10% op de indieningsvereisten.
- Omdat de geselecteerde vergunningen betrekking hebben op bedrijfsactiviteiten wordt aangenomen dat er voor burgers geen AL-reductie zal zijn.

⁹ 'Onderzoek Administratieve Lasten Bor en Mor', SIRA Consulting, februari 2011.

¹⁰ Dit is lager dan de originele berekening van de AL- en BL-berekening voor de omgevingsvergunning die uitgaat van een samenloop 30% voor de vergunningen die al vanaf de inwerkingtreding van de Wabo onder omgevingsvergunning vallen. De nu geïnventariseerde aanvragen zijn veelal echter specifiek en lopen daarom naar verwachting minder vaak samen met andere aanvragen. Omdat het om verschillende vergunningen gaat kunnen de genoemde percentages niet met elkaar worden opgeteld.

¹¹ Hierbij is ook reeds rekening gehouden met het vervallen van 5% van de vergunningaanvragen door artikel 2.1.4 van de het onderzochte wetsvoorstel.

Naast het Rijk leggen ook gemeenten verplichtingen op aan bedrijven en burgers. Ook de vergunningsverplichtingen die hieruit voortkomen kunnen onder de Omgevingsvergunning+ komen te vallen. De beslissing om deze autonome verplichtingen op te nemen in de Omgevingsvergunning+ is echter aan de gemeenten zelf. Het is dus niet mogelijk om vooraf aan te geven welke reductie hiermee kan worden behaald. Op basis van een inventarisatie van de gemeentelijke vergunningen¹² en in overleg met het ministerie is een lijst opgesteld van gemeentelijke vergunningen waarvoor dit zou kunnen gaan gelden¹³. De 10 geselecteerde gemeentelijke vergunningen zijn opgenomen in Bijlage I van deze rapportage. Aan de hand van deze lijst en de gegevens van eerder uitgevoerde metingen van de AL bij gemeenten is een inschatting gemaakt van de AL-reductie die hiermee kan worden behaald. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Voor elke vergunning is apart bepaald met welke vergunningen deze zouden kunnen samenlopen.
- Samenlopende vergunningen hebben een reductie van 15% op de procedurele kosten.
- Samenlopende vergunningen hebben een reductie van 10% op de indieningsvereisten.

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten is geschat dat hiermee een reductie kan worden behaald van circa € 565.500 per jaar. Voor burgers is de reductie geschat op ongeveer 186 uur en € 147.000 per jaar. De voornaamste bijdrage aan de reductie voor zowel bedrijven als burgers kan worden geleverd door het opnemen van de evenementenvergunning voor grote en middelgrote evenementen in de Omgevingsvergunning+. Voorwaarde hierbij is wel dat ook de vergunningen die hiermee samenlopen worden opgenomen. Dit betreft dan voornamelijk de ontheffing Drank- en Horecawet, de ontheffing geluidshinder en toestemmingen voor het plaatsen van reclame voor het evenement. Indien gemeenten besluiten deze vergunningen niet op te nemen zal deze reductie niet worden behaald.

De bovenstaande reducties komen allemaal voort uit het verankeren van afdeling 6 van de Crisis- en herstelwet in de Wabo. In de onderstaande tabel worden deze reducties samengevat. Hieruit blijkt dat de AL op basis van de nu bekende gegevens zal verminderen met circa € 2.100.000 voor bedrijven en voor burgers met ongeveer € 547.000 en 4.100 uur per jaar.

¹² Deze inventarisatie is gemaakt aan de hand van het onderzoek 'Nulmeting AL gemeente', SIRA Consulting 2005 en de dereguleringsprojecten die SIRA Consulting heeft uitgevoerd bij meer dan 150 gemeenten.

¹³ Naast de vergunningen die al eerder zijn doorgerekend zoals de Horeca exploitatievergunning, de terrasvergunning en de woning-onttrekkingsvergunning.

Tabel 1. Overzicht reducties verankering afdeling 6 in de Wabo.

nr.	Aanpassing	Effect AL Bedrijven (kosten in €)	Effect AL Burger (in € en uren)
1	Eerder berekende toevoegingen Omgevingsvergunning+	- € 173.900	- € 400.000 - 3.900 uur
3	Overige toevoegingen Omgevingsvergunning+ Rijksproducten	- € 1.355.800	0
4	Overige toevoegingen Omgevingsvergunning+ Gemeentelijke producten	- € 565.500	€ 147.000 186 uur
	Totaal	- € 2.095.200	- € 547.000 - 4.100 uur

In eerder onderzoek naar de gevolgen van de Wabo op de bestuurlijke lasten¹⁴ is naar voren gekomen dat hier voor gemeenten en provincies zowel voor- als nadelen aan zitten. Voor gemeenten betekent dit dat het netto effect op de lasten waarschijnlijk neutraal is. In het eerdere onderzoek kwam naar voren dat de lasten voor provincies zouden toenemen omdat zij meer coördinerende taken krijgen door de Wabo. Dit geldt echter alleen waar vergunningen samenlopen die door het provinciaal bevoegd gezag worden verleend. In dit geval zal het opnemen van de ontgrondingsvergunning in de omgevingsvergunning+ tot een lichte stijging van de provinciale lasten kunnen leiden.

Onderdeel F van artikel 1.1.3 van het wetsvoorstel wijzigt de Wabo verder door de invoering van hoofdstuk 3A betreffende innovatie. Deze artikelen waren ook reeds in de Crisis- en herstelwet opgenomen, maar nu worden de mogelijkheden die deze artikelen bieden, permanent onderdeel van de wet- en regelgeving. Daarnaast wordt het aantal wetten vergroot waarvan eventueel zou kunnen worden afgeweken. Op dit moment zijn reeds 20 aanvragen ontvangen om van deze mogelijkheden gebruik te maken. De verwachting is dat dit aantal de komende jaren stabiel zal blijven. Het betreffen voornamelijk aanvragen van overheidsinstanties en een deel vanuit het bedrijfsleven.

Vanuit het oogpunt van AL is de aanvraag om van wetten af te mogen wijken een toename van de lasten. In de praktijk zal het initiatief worden genomen om bepaalde voordelen te bereiken. Deze voordelen vallen echter buiten de definitie van de onderzochte gevolgen. Voor elk voorstel dient in een brief een gemotiveerd verzoek te worden gedaan waarin is aangegeven van welke regelgeving wordt afgeweken. De aanvraag moet worden ingediend bij de Minister. Aangenomen wordt dat het opstellen en indienen van de brief per keer circa 8 manuren kost tegen een uurtarief van € 45¹⁵ voor bedrijven. Aangenomen wordt dat jaarlijks voor circa 20 projecten een aanvraag wordt gedaan waarvan 80% wordt ingediend door overheden. Dit betekent een AL toename voor bedrijven van ongeveer € 1.440 per jaar.

Wijzigingen in de Wet milieubeheer

Artikel 1.1.4 van het wetsvoorstel geeft aanpassingen in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. Deze aanpassing geeft aan dat, voor het uitvoeren van een project milieueffectrapportage (MER), het niet meer nodig is om deze te laten toetsen door de Commissie MER en ook niet om hier alternatieven in te

¹⁴ 'Administratieve en Bestuurlijke Lasten Omgevingsvergunning', SIRA Consulting, april 2006.

¹⁵ 'Notitie AL-gevolgen Crisis- en herstelwet voor VROM-regelgeving', SIRA Consulting, oktober 2009.

beschrijven in het geval dat het betreffende project in een voor dat project kaderstellend plan is opgenomen. Voor het uitvoeren van een plan MER veranderen de eisen niet. Het betreft bij dit punt alleen de AL voor bedrijven en de UL voor overheden. Burgers zullen slechts in uitzonderingssituaties met het opstellen van een MER te maken krijgen.

Het niet opnemen van alternatieven geeft een reductie van de lasten voor de opsteller van de MER. Eerder onderzoek¹⁶ heeft uitgewezen dat het schrappen van het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA) een AL-reductie voor bedrijven geeft van 5% van de totale AL voor het opstellen van een MER. In het huidige wetsvoorstel worden ook de andere alternatieven geschrapt. Bedrijven geven aan dat het per MER varieert hoeveel alternatieven worden beschreven naast de voorgestelde situatie en oorspronkelijk het MMA. Soms is het niet noodzakelijk om alternatieven te beschrijven en soms moeten er meerdere worden beschreven. Op basis hiervan wordt aangenomen dat gemiddeld 1 à 2 andere alternatieven zijn opgenomen naast de voorgenomen situatie en het MMA. Vanwege de specifieke eisen aan het MMA liggen de kosten voor het beschrijven van deze alternatieven iets lager dan voor het opstellen van een MMA, maar dit kan per situatie verschillen.

Voor het huidige wetsvoorstel wordt op basis van het bovenstaande een verdere AL-reductie van 5% aangenomen. Dit geeft een AL-reductie van ongeveer € 134.100¹⁷ per jaar. Dit kan uiteraard alleen behaald worden indien alle relevante plannen kaderstellend zijn voor de betreffende projecten. Dat is nu nog niet het geval. Het onderzoek heeft echter geen gegevens kunnen achterhalen voor welk deel dit wel het geval is. Hierdoor is het niet mogelijk om een inschatting te maken van de werkelijk te behalen reductie. De toetsing door de commissie MER wordt betaald door de Rijksoverheid en geeft dan ook geen effecten op de AL. Ook volgen hieruit voor een project MER geen specifieke handelingen voor de aanvrager.

Overheden stellen zelf ook MER-ren op en hebben hierdoor ook een vergelijkbare reductie van 5% op de UL van deze bestuursorganen. De totale lasten voor het opstellen van een MER door gemeenten en provincies worden geschat op € 2.860.000 per jaar¹⁸. Een reductie van 5% betekent dan ook dat de UL met circa € 143.000 per jaar zullen dalen. Ook hiervoor geldt dat dit een maximale reductie is, die alleen kan worden behaald indien alle plannen kaderstellend zijn voor de te nemen besluiten op projectniveau. Naast de reductie door de verlichting van de lasten als opsteller van een MER, heeft de overheid ook een rol in de beoordeling van de MER. Hierbij worden kosten gemaakt voor de beoordeling van de alternatieven en de communicatie met de commissie MER. Als in de voorgenomen situatie de Commissie MER geen beoordeling meer zal geven, is het bevoegd gezag genoodzaakt om zelf meer tijd aan de beoordeling te besteden om een gelijk niveau van de beoordeling te behouden. Hieraan zal in de voorgenomen situatie minimaal evenveel tijd moeten worden besteed door het bevoegd gezag, mogelijk zelfs meer.

Wijzigingen in de Wet ruimtelijke ordening: projecten met nationale betekenis

Door onderdeel B van artikel 1.1.6 van het wetsvoorstel zullen een aantal instrumenten verplicht worden, die gemeenten nu ook al vrijwillig kunnen inzetten. Dit betreft met name de extra eisen aan de structuurvisie en de Coördinatieregeling. Bij AMvB worden een aantal projecten aangewezen waarvoor

¹⁶ 'Notitie Herijking Milieueffectrapportage', SIRA Consulting, juli 2007.

¹⁷ Deze reductie is gecorrigeerd met de opslag van de 'Nulmeting AL Bedrijven 2007'. Regiegroep Regeldruk, april 2008.

¹⁸ 'Bestuurlijke lasten IGS MER', SIRA Consulting, april 2009.

deze verplichtingen zullen gaan gelden. Op dit moment zijn er drie projecten aangewezen. Dit zijn alle drie projecten van de overheid. Dit heeft naar verwachting dan ook geen gevolgen voor de AL van bedrijven en burgers. De kosten en voordelen van de inzet van de instrumenten zijn niet eerder in beeld gebracht. De overheden die in dit onderzoek zijn benaderd geven aan nog niet met deze instrumenten te hebben gewerkt. Het is daarom niet mogelijk om een kwantificering te maken van de effecten van deze wijziging. De gevolgen zullen vooralsnog beperkt blijven omdat er op dit moment alleen drie locaties zijn aangewezen.

Wijzigingen in de Wet ruimtelijke ordening: ontwikkelingsgebieden

Aan de hand van onderdeel C van artikel 1.1.6 van het wetsvoorstel kan de overheid ontwikkelingsgebieden vaststellen, waarin kan worden afgeweken van de milieukwaliteitsnormen. De plannen voor dit gebied dienen door de overheid te worden opgesteld. Op dit moment betreft het 9 gebieden, maar de verwachting is dat er per jaar ongeveer 5 gebieden bij komen. De omvang en aard van deze gebieden is divers, maar de gebieden hebben gemeen dat ze worden aangewezen om activiteiten mogelijk te maken.

De aanpassing van de eisen zou meer activiteiten mogelijk moeten maken in een dergelijk gebied. Dit betreft met name de bouw van woningen, maar er zou ook meer ruimte kunnen komen voor bedrijfsmatige activiteiten. Een toename van activiteit betekent ook een toename in het aantal vergunningaanvragen voor deze extra activiteiten in deze gebieden. In overleg met het ministerie is echter aangenomen dat dit op nationaal niveau alleen een verschuiving van activiteit betekent en geen toename. Met andere woorden: de activiteiten die in deze gebieden extra zullen worden gedaan zullen elders niet worden uitgevoerd. Voor Nederland als geheel betekent dit dat het aantal vergunningaanvragen gelijk zal blijven en daarmee de AL voor burgers en bedrijven en de UL voor overheden ook.

Wijzigingen in de Wet ruimtelijke ordening: radarzoning

Artikel 1.1.6, onderdeel D, van het wetsvoorstel stelt eisen aan bebouwing in de nabijheid van militaire radarstations. Deze eisen komen overeen met het huidige voorstel voor de AMvB Ruimte. Hiervoor zijn de gevolgen van deze verplichtingen reeds onderzocht¹⁹. Op basis hiervan wordt duidelijk dat gemeenten op basis van deze verplichtingen de actuele eisen moeten controleren bij het opstellen van bestemmingsplannen in de nabijheid van militaire radarstations. Dit is echter in de huidige situatie ook reeds het geval. Bestemmingsplannen die in de huidige situatie niet voldoen, zullen hierop moeten worden aangepast. Dit is echter geen gevolg van dit wetsvoorstel. De lasten als gevolg van deze aanpassing zijn derhalve niet meegenomen in de lastenberekening. Verder zullen er daarmee ook geen veranderingen zijn in de AL en de UL.

¹⁹ 'Toets Bestuurlijke Lasten AMvB Ruimte', SIRA Consulting, augustus 2009.

3.2 Verbeteringen Omgevingsrecht

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2.1.1 stelt dat bestuursorganen bij het nemen van een besluit zich in ieder geval mogen baseren op onderzoeken en gegevens die niet ouder zijn dan twee jaar. Dit moet voorkomen dat, zeker bij langlopende trajecten, het proces continue wordt ingehaald door nieuwe gegevens. Deze artikelen worden opgenomen in afdeling 3.4 van Awb, waardoor ze van toepassing worden op langdurige trajecten waarvoor eerst een ontwerpbesluit moet worden genomen en na ter inzage legging en inspraak, een definitief besluit volgt. Dit betreft voornamelijk besluiten ten aanzien van het ruimtelijk beleid en grote projecten, maar het artikel is hiertoe niet beperkt. Dit artikel was al van kracht voor situaties die vallen onder de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding. Door de aanpassing van de regelgeving zal de reikwijdte van dit artikel dan ook worden verbreed.

Deze wijziging in de regelgeving heeft met name invloed op trajecten waarbij dynamische gegevens worden gebruikt zoals de luchtkwaliteit, geluid en verkeer. In de huidige praktijk komt het voor dat besluiten worden vernietigd omdat deze gegevens niet actueel genoeg worden geacht om het besluit te kunnen nemen. De mogelijkheid om van bestaande gegevens uit te mogen gaan bij dergelijke beslissingen zal een kostenbesparing opleveren voor de betrokken organisaties omdat hierdoor bepaalde onderzoeken niet opnieuw hoeven te worden uitgevoerd. Daarnaast zal ook de doorlooptijd van dergelijke trajecten worden verkort.

In de interviews is door respondenten aangegeven dat ze blij zijn met de mogelijkheid, maar dat de invloed op de lasten uiteindelijk beperkt zal zijn. Om de onderzoeken te gebruiken na een vernietiging van een eerder besluit is 2 jaar eigenlijk te kort aangezien een dergelijke procedure al anderhalf jaar duurt. Om een bestaand onderzoek voor een ander besluit te gebruiken is in de praktijk lastig omdat bestaande onderzoeken vaak zijn opgesteld als onderbouwing van een specifiek besluit. De bruikbaarheid van een dergelijk onderzoek voor andere besluiten in die omgeving is dan ook beperkt. De respondenten geven hierbij aan dat het verlengen van de bruikbaarheidstermijn van 2 jaar ook geen oplossing biedt omdat het niet voor niets onderzoeken zijn naar dynamische gegevens.

De omvang van deze voordelen is op basis van het bovenstaande niet te kwantificeren, maar aangenomen wordt dat de mogelijke reductie van de AL en de UL door deze wijziging in de praktijk klein zal zijn. Voor burgers wordt aangenomen dat zij slechts zelden met dergelijke vergunningen te maken hebben, waardoor de effecten voor hen verwaarloosbaar zijn.

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998

Artikel 2.1.3 van het wetsvoorstel geeft verdere invulling aan de doelstellingen van het kabinet om de nationale koppen op Europese regelgeving te schrappen en te komen tot lastenverlichting. Hiertoe wordt de vergunningplicht die voortkomt uit de Natuurbeschermingswet afgeschaft voor:

- Activiteiten die de instandhoudingsdoelen niet in gevaar brengen.
- Nationale beschermde natuurmonumenten.

Voor beide situaties komt een aanschrijvingsbevoegdheid in de plaats.

Aan de hand van eerder onderzoek²⁰ is bepaald dat de AL voor het aanvragen van de circa 350 vergunningen per jaar op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 circa € 1.000.000 bedraagt. Aan de hand van de beschikbare gegevens is niet bekend hoeveel van deze vergunningen binnen de kaders liggen van de vergunningen die vervallen. In overleg met het ministerie is aangenomen dat dit 20% van de aanvragen betreft. Dit geeft een AL-reductie van circa € 207.000 per jaar. Hierbij wordt wel aangenomen dat er geen informatieverplichtingen voor bedrijven en burgers voortkomen uit de aanschrijvingsbevoegdheid.

Voor het bevoegd gezag zal er een reductie zijn voor het niet hoeven beoordelen van de vergunningaanvragen. Deze reductie wordt geraamd op € 385.000²¹ per jaar voor de provincies die het bevoegd gezag zijn voor deze vergunning. Aan de andere kant komen er mogelijk ook werkzaamheden voort uit de aanschrijvingsbevoegdheid. Aangenomen wordt dat de aanschrijvingsbevoegdheid slechts beperkt nodig zal zijn en dat dit deels ook binnen het toezicht valt dat in de reductieberekening niet is meegenomen.

Wijziging van de Ontgrondingenwet

In artikel 2.1.4 van het wetsvoorstel worden aanpassingen gemaakt in de Ontgrondingenwet. Het betreft twee wijzigingen die allebei moeten leiden tot een vermindering van het aantal aangevraagde ontgrondingsvergunningen. Het betreft de volgende wijzigingen:

- Het vervangen van de verwijzing naar de provinciale milieuprogramma's met een verwijzing naar artikel 30 en 31 van de Wet bodembescherming.
- Het schrappen van de vergunningplicht indien deze samenloopt met een bodemsanering.

Deze wijzigingen zouden tot een reductie moeten leiden van de AL voor bedrijven, doordat minder vergunningen moeten worden aangevraagd. Voor de berekening van deze reductie is het noodzakelijk om vast te stellen hoe vaak deze situatie voorkomt. Op basis van onderzoek bij een provincie lijkt het hier om ongeveer 5% van de aanvragen van een dergelijke vergunning te gaan. Op een totaal van 280 aanvragen per jaar²² betekent dit dat er circa 14 vergunningaanvragen zullen vervallen. De AL van een ontgrondingsvergunning bedragen, volgens de AL-nulmeting van 2007, circa € 120.200 per procedure waardoor de totale AL-reductie voor bedrijven neerkomt op € 1.700.000 per jaar. Burgers zullen slechts in uitzonderlijke gevallen met deze situatie te maken krijgen waardoor de eventuele AL-reductie verwaarloosbaar is.

Ook de overheden, en dan speciaal de provincies die het bevoegd gezag zijn voor deze vergunning, zullen een reductie van de lasten zien omdat zij minder vergunningsaanvragen dienen te beoordelen. De uitvoeringslasten voor het beoordelen van een vergunningsaanvraag in het kader van de Ontgrondingenwet worden geschat op € 13.000. In de praktijk verschillen deze kosten sterk naar gelang de omvang van de ontgraving. De reductie voor de provincies bedragen hierdoor ongeveer € 182.000 per jaar.

²⁰ 'Lasten van de natuurwetgeving', SIRA Consulting, februari 2010.

²¹ Er vervallen per jaar 70 aanvragen (20% van 350 aanvragen per jaar). De UL per procedure bedragen, exclusief toezicht, ongeveer € 5.500. Dit geeft een reductie van € 385.000.

²² 'Nulmeting AL-bedrijven 2007', Regiegroep Regeldruk, 2008.

Wijziging in de Wet Luchtvaart

De onderdelen A en B van artikel 2.1.12 van het wetsvoorstel geven aan dat artikel 3:18a van de Awb ook van toepassing is op deze wet. Dit sluit aan bij de beschreven wijzigingen in de eerste alinea's van paragraaf 3.1. De eventuele gevolgen hiervan zijn dan ook in dat onderdeel meegenomen.

De onderdelen van C tot en met F van artikel 2.1.12 geven de mogelijkheid aan Gedeputeerde Staten om ontheffing te verlenen voor kleine landingsterreinen. Hierbij moet gedacht worden aan plaatsen voor landingen van luchtballonnen, zweefvliegtuigen en bij evenementen. Deze ontheffing bestaat nu ook al, maar op dit moment is het aan Provinciale Staten om deze ontheffing te verlenen. De procedure wordt door deze aanpassing verkort, maar er is geen verschil in de aanvraag zelf. De AL voor burgers en bedrijven zal dan ook niet wijzigen. De UL voor de provincies zullen naar verwachting niet significant wijzigingen.

Wijzigingen in de Wet milieubeheer

Onderdeel FF van artikel 2.1.13 van het wetsvoorstel stelt het lozen van afvalwater buiten inrichtingen gelijk aan het lozen binnen inrichtingen. Dit betekent dat de ontheffingsaanvraag komt te vervallen en dat ook het lozen van afvalwater buiten inrichtingen komt te vallen onder de algemene regels die ook gelden voor lozingen binnen inrichtingen. In de AL-nulmeting van 2007 is bij deze verplichting opgenomen dat deze in de praktijk nauwelijks voorkomt en dat de AL hiermee verwaarloosbaar zijn²³. De AL-reductie is op basis hiervan dan ook nihil. In het verlengde hiervan zal ook het effect op de UL verwaarloosbaar zijn.

Wijzigingen in de Regeling burgerluchthavens en militaire luchthavens

Artikel 2.1.15 van het wetsvoorstel geeft aan dat artikel 3:18a van de Awb ook van toepassing is op deze wet. Dit sluit aan bij de beschreven wijzigingen in de eerste alinea's van paragraaf 3.1. De eventuele gevolgen hiervan zijn dan ook in dat onderdeel meegenomen.

Wijzigingen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Door deze aanpassing wordt de procedure voor het aanvragen van een tijdelijke afwijking van een bestemmingsplan verkort van 26 naar 8 weken. Daarnaast wordt de termijn waarvoor de vrijstelling kan worden verleend, verlengd van nu 5 jaar naar 10 jaar. De verkorting van de proceduretijd heeft geen invloed op de AL. Het voornaamste effect op de lasten zal voortkomen uit het gegeven dat een deel van de situaties waarvoor nu een permanente ontheffing wordt aangevraagd voortaan een tijdelijke ontheffing kan worden aangevraagd. Doordat deze procedures eenvoudiger zijn kunnen de AL dalen. Aangenomen wordt dat het aantal tijdelijke ontheffingsaanvragen met maximaal 20% zal stijgen. Dit geeft voor bedrijven een AL-reductie met maximaal ongeveer € 648.00 per jaar. De UL voor het behandelen van de aanvraag dalen ook en wel met maximaal circa € 486.000 per jaar. Gemeenten zijn overigens wel bang

²³ In de nulmeting van 2003 ('AL-nulmeting bedrijven VROM 2002', SIRA Consulting, april 2004) zijn voor deze verplichting AL opgenomen van ongeveer € 243.800 per jaar.

dat een te korte tijd voor de beoordeling van de aanvraag ten koste zal gaan van de kwaliteit van de behandeling.

De gemeenten geven hierbij wel aan dat door de veel kortere doorlooptijd er meer nadruk zal worden gelegd op het voortraject en het vooroverleg tussen de aanvrager en de gemeente. Aan de ene kant zou dit tot hogere lasten kunnen leiden omdat er vooraf meer informatie zal worden gevraagd. Aan de andere kant is het ook mogelijk dat in een vroeg stadium aanvragen kunnen worden geïdentificeerd waarvan de kans klein is dat die zullen worden gehonoreerd. Hierdoor zouden er mogelijk minder aanvragen daadwerkelijk worden ingediend waarmee de uiteindelijke lasten voor zowel bedrijven, burgers en de overheid dalen. Het netto-effect hiervan is niet te kwantificeren.

Wijzigingen in de Wet geluidshinder

Net als voor de aanvraag van een tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan, wordt ook voor het aanvragen van een ontheffing van de geluidsnormen aangesloten bij de korte procedure. Het verkorten van de procedure levert wel voordelen op voor bedrijven, en mogelijk burgers, maar deze voordelen hebben geen invloed op de AL. Ook op de hoogte van de UL heeft het geen effect.

Wijzigingen in de Wet luchtvaart

Onderdeel B van artikel 2.2.3 van het wetsvoorstel zorgt ervoor dat provinciale staten de bevoegdheid voor het vaststellen van luchtvaartregelingen neerlegt bij de gedeputeerde staten. Dit geeft een reductie in de UL, omdat de ambtelijke voorbereidingstijd beperkter is. Het is op basis van het huidige onderzoek niet te bepalen hoe hoog deze reductie is. De AL voor bedrijven en burgers veranderen hierdoor niet.

Onderdeel C van artikel 2.2.3 van het wetsvoorstel geeft de mogelijkheden voor een nieuwe ontheffing ten aanzien van de geluidsnormen. Het betreft een ontheffing die met een beperkte inspanning kan worden aangevraagd. Geschat wordt dat dit een tijdsbesteding van 1 uur zal betreffen, uitgevoerd door iemand met een uurtarief van € 45²⁴. Aangenomen wordt dat elk van de 17 burgerluchthavens in Nederland²⁵ eens per jaar een aanvraag doet. Dit geeft AL van circa € 765 per jaar. Omdat de specifieke eisen aan de ontheffing nog niet bekend zijn, is het niet mogelijk om binnen dit onderzoek een nadere onderbouwde berekening te maken van de AL. Op elke aanvraag zal het bevoegd gezag, de provincie, een besluit moeten nemen. Inclusief beoordeling van de aanvraag wordt de tijdsbesteding hiervoor geschat op 3 uur per aanvraag tegen een uurtarief van € 63. De UL neemt hierdoor toe met circa € 3.200 per jaar.

Wijzigingen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Door middel van artikel 2.3.1 worden meer mogelijkheden gegeven aan het bevoegd gezag om vergunningen ambtshalve aan te passen en vooral aan te scherpen. Het idee hierachter is dat het aanscherpen van de eisen in de bestaande vergunningen ruimte geeft om nieuwe activiteiten te ontplooiën. Het is op

²⁴ Hoog opgeleide kenniswerker: Bijlage 5, 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, 2008.

²⁵ Dit betreft de 17 luchthavens die zijn aangewezen in de Luchtvaartwet.

dit moment onduidelijk in hoeverre het bevoegd gezag hier in de toekomst gebruik van gaat maken en daarmee ook in hoeveel gevallen hierdoor kosten ontstaan of verdwijnen voor bedrijven, burgers en overheden. Daarnaast zullen er effecten zijn die zowel reducties als toenames van lasten kunnen veroorzaken. Zo dienen kosten te worden gemaakt voor de ambtshalve aanpassing. Of dit echter een toename of een reductie betekent hangt af van het gegeven of het bevoegd gezag in de huidige situatie al actie onderneemt om de situatie aan te passen in overleg met het bedrijf. Als er vervolgens aanpassingen zijn gemaakt kunnen er nieuwe activiteiten gaan plaatsvinden, waar mogelijk weer nieuwe vergunningen met de bijbehorende kosten voor moeten worden gemaakt.

Op basis van het onderzoek wordt aangenomen dat het ambtshalve aanpassen van vergunningen op basis van de bovenstaande redenen op dit moment slechts sporadisch gebeurt. Dergelijke aanpassingen zijn meestal het gevolg van een wijziging van regelgeving die in bestaande vergunningen moeten worden doorgevoerd. Hierbij hebben gemeenten en provincies ook nog geen beeld in hoeverre zij dit kunnen gaan inzetten in de praktijk. Een kwantificering van de AL en UL gevolgen is dan ook nog niet mogelijk.

Wijzigingen in de Wet luchtvaart

Artikel 2.3.2 van het wetsvoorstel zorgt ervoor dat bij het maken van de berekeningen voor de grenswaarden van luchthavens de vluchten voor spoedeisende hulp en politietaken niet worden meegenomen. Hoewel dit mogelijke belemmeringen opheft ten aanzien van de gebruiksmogelijkheden, heeft dit geen invloed op de AL en de UL.

4 Resultaten

4.1 Administratieve lasten voor bedrijven en burgers

Aan de hand van de beschreven veranderingen in de wet- en regelgeving, zoals deze zijn beschreven in het vorige hoofdstuk, zijn de gevolgen voor de AL van burgers en bedrijven bepaald. In de onderstaande tabel zijn deze gevolgen voor de structurele AL weergegeven. Reducties zijn weergegeven in rood.

Tabel 2. Overzicht van de structurele gevolgen op de AL voor burgers en bedrijven.

nr.	Aanpassing	Artikel wets- voorstel	Effect AL bedrij- ven	Effect AL burger
1	Gebruik bekende gegevens voor nieuw besluit na vernietiging besluit	1.1.1 A en B	bepaalde reductie	Geen effect
2	Verkorte doorlooptijd procedures Chw	1.1.1 C, E en F	Geen effect	Geen effect
3	Geen beroep bestuursorgaan tegen besluit ander bestuursorgaan	1.1.1 D	Geen effect	Geen effect
4	Leegstandswet: tijdelijke verhuur te koop staande woningen	1.1.2	Geen effect	Geen effect
5	Verankeren en uitbreiden afdeling 6 Chw in Wabo	1.1.3 A t/m E	- € 2.095.200	- € 547.000 - 4.100 uur
6	Innovatie: afwijken van bestaande wet- en regelgeving	1.1.3 F	€ 1.440	Geen effect
7	Milieu-effectrapportage: geen alternatieven en commissie mer	1.1.4	- € 134.200*	Geen effect
8	Projecten van nationale betekenis	1.1.6 B	Geen effect	Geen effect
9	Ontwikkelingsgebieden	1.1.6 C	Geen effect	Geen effect
10	Radarzonering	1.1.6 D	Geen effect	Geen effect
11	Minimumtermijn voor houdbaarheid onderzoeksgegevens	2.1.1	bepaalde reductie	Geen effect
12	Natuurbeschermingswet: vervallen vergunningen	2.1.3	- € 207.000	Geen effect
13	Aanpassing Ontgrondingenwet	2.1.4	- € 1.682.200	Geen effect
14	Ontheffing kleine landingsterreinen door GS in plaats van PS	2.1.12 C t/m F	Geen effect	Geen effect
15	Lozingen van afvalwater onder algemene regels	2.1.13 FF	Geen effect	Geen effect
16	Tijdelijke ontheffing bestemmingsplan 10 jaar geldig	2.2.1	- € 648.000*	Geen effect
17	Verkorten procedure ontheffing Wet geluidhinder	2.2.2	Geen effect	Geen effect
18	Vervallen delegatiebevoegdheid provincies	2.2.3 A	Geen effect	Geen effect
19	Nieuwe ontheffing voor geluid voor luchthavens	2.2.3 C	€ 765	Geen effect
20	Meer mogelijkheden om ambtshalve vergunningen aan te passen	2.3.1	Bepaalde toename	Geen effect
21	Trauma- en politievluchten geen onderdeel van geluidsruimte	2.3.2	Geen effect	Geen effect
Totaal			- € 4.764.400	- € 547.000 - 4.100 uur

* Maximale waarden. In de praktijk zullen de lasten liggen tussen nihil en de weergegeven waarde.

Op basis van de bovenstaande tabel blijkt dat:

- De AL voor bedrijven en burgers afnemen. Deze daling van de AL wordt geschat op circa € 4.800.000 per jaar voor bedrijven en ongeveer € 547.000 en 4.100 uur voor burgers. Op twee punten, 6 en 16, betreft het wel maximale reducties, waarbij de kans bestaat dat de AL-reductie voor bedrijven in de praktijk lager kan uitvallen. Dit betreft maximaal 16% van de berekende reductie. Daarnaast kan de reductie ook nog iets hoger uitvallen doordat voor de punten 1, 11 en 20 het niet mogelijk is gebleken om een berekening uit te voeren. De verwachting is echter dat deze verandering slechts een beperkt effect op de resultaten zal hebben.
- De voornaamste reductie wordt bereikt door het uitbreiden van de omgevingsvergunning naar de omgevingsvergunning+. Dit bepaalt 44% van de totale AL-reductie voor bedrijven. Voor burgers is dit de enige verandering waarmee een reductie in de lasten wordt bereikt.
- Ook de wijzigingen ten aanzien van de ontgrondingsvergunningen dragen significant bij aan de reductie. Dit betreft 35% van de AL-reductie voor bedrijven. Het aantal vergunningaanvragen dat verval is beperkt, maar door de hoge kosten van een individuele aanvraag loopt de AL-reductie op.

Eenmalige AL

De weergegeven kosten betreffen de structurele AL die elk jaar terugkeren. Naast deze kosten wordt ook onderscheid gemaakt in eenmalige AL. Op basis van het huidige onderzoek lijken de enige eenmalige kosten voort te komen uit de kennisname die bedrijven en burgers moeten doen om de veranderingen en de gevolgen hiervan op de eigen situatie te bepalen. Het ministerie probeert deze eenmalige lasten zoveel mogelijk te beperken door goede en gerichte voorlichting te geven aan de betrokken bedrijven en burgers.

Baten

Naast de AL ondervinden de betrokken partijen ook voordelen van de voorgenomen regelgeving doordat de doorlooptijd van veel procedures op het vlak van de ruimtelijke ordening worden verkort. Deze baten vallen buiten de definities van de in dit onderzoek gehanteerde kosten. Bedrijven zullen deze baten met name terugzien in lagere economische kosten, doordat zij sneller projecten kunnen realiseren en eerder de gewenste economische activiteiten kunnen starten.

De effecten in de praktijk

De effecten op de lasten voor bedrijven en burgers kunnen per situatie sterk verschillen. De complexiteit van de aanvragen van vergunningen en ontheffingen hebben een sterke invloed op de kosten die hiermee zijn gemoeid. In hoeverre bedrijven en burgers de in deze rapportage beschreven effecten ook daadwerkelijk ervaren kan dus ook verschillen. De beschrijvingen in deze rapportage gaan uit van een gemiddelde situatie.

4.2 Uitvoeringslasten voor gemeenten en provincies

Aan de hand van de beschreven veranderingen in de wet- en regelgeving, zoals deze zijn beschreven in het vorige hoofdstuk, zijn de gevolgen voor de UL van gemeenten en provincies bepaald. In de onderstaande tabel zijn deze gevolgen voor de structurele UL weergegeven. Reducties zijn weergegeven in rood.

Tabel 3. Overzicht van de structurele gevolgen op de UL voor gemeenten en provincies.

nr.	Aanpassing	Artikel wets- voorstel	Totaal ef- fect UL	Effect voor gemeenten	Effect voor provincies
1	Gebruik bekende gegevens voor nieuw besluit na vernietiging besluit	1.1.1 A en B	onbekende reductie	onbekende reductie	onbekende reductie
2	Verkorte doorlooptijd procedures Chw	1.1.1 C, E en F	neutraal	neutraal	neutraal
3	Geen beroep bestuursorgaan tegen besluit ander bestuursorgaan	1.1.1 D	- € 200.000	Verhouding is onbekend	
4	Leegstandswet: tijdelijke verhuur te koop staande woningen	1.1.2	neutraal	neutraal	Geen effect
5	Verankeren en uitbreiden afdeling 6 Chw in Wabo	1.1.3 A t/m E	Beperkte toename	neutraal	Beperkte toename
6	Innovatie: afwijken van bestaande wet- en regelgeving	1.1.3 F	€ 8.100	€ 8.100	Geen effect
7	Milieueffectrapportage: geen alternatieven en commissie mer	1.1.4	- € 143.000*	€ 85.800-	€ 57.200-
8	Projecten van nationale betekenis	1.1.6 B	Onbekend**	onbekend	onbekend
9	Ontwikkelingsgebieden	1.1.6 C	neutraal	neutraal	neutraal
10	Radarzonering	1.1.6 D	neutraal	neutraal	Geen effect
11	Minimumtermijn voor houdbaarheid onderzoeksgegevens	2.1.1	Beperkte reductie	Beperkte reductie	Beperkte reductie
12	Natuurbeschermingswet: vervallen vergunningen	2.1.3	- € 385.000	Geen effect	- € 385.000
13	Aanpassing Ontgrondingenwet	2.1.4	- € 182.000	Geen effect	- € 182.000
14	Ontheffing kleine landingsterreinen door GS in plaats van PS	2.1.12 C t/m F	Geen effect	Geen effect	Geen effect
15	Lozingen van afvalwater onder algemene regels	2.1.13 FF	Geen effect	Geen effect	Geen effect
16	Tijdelijke ontheffing bestemmingsplan 10 jaar geldig	2.2.1	- € 486.000*	- € 486.000	Geen effect
17	Verkorten procedure ontheffing Wet geluidhinder	2.2.2	neutraal	neutraal	Geen effect
18	Vervallen delegatiebevoegdheid provincies	2.2.3 A	beperte reductie	Geen effect	beperte reductie
19	Nieuwe ontheffing voor geluid voor luchthavens	2.2.3 C	€ 3.200	Geen effect	€ 3.200
20	Meer mogelijkheden om ambtshalve vergunningen aan te passen	2.3.1	onbekende toename	onbekende toename	onbekende toename
21	Trauma- en politievluchten geen onderdeel van geluidsruimte	2.3.2	neutraal	Geen effect	neutraal
Totaal			- € 1.384.700	- € 563.700	- € 621.000

* Maximale waarden. In de praktijk zullen de lasten liggen tussen nihil en de weergegeven waarde.

** De effecten zijn waarschijnlijk beperkt omdat de wijziging nu alleen nog geldt voor 3 locaties.

Op basis van de bovenstaande tabel blijkt dat:

- De UL voor gemeenten en provincies waarschijnlijk afnemen maar dat er wel een aantal wijzigingen zijn waarvan de effecten niet zijn te kwantificeren. De daling van de UL wordt geschat op ongeveer € 1.384.700 per jaar. Voor gemeenten is dit circa € 563.700 per jaar en voor provincies wordt de reductie geschat op € 621.000. Op twee punten, 6 en 16, betreft het maximale reducties, waarbij de kans bestaat dat de UL-reductie in de praktijk lager uitvalt. Dit betreft maximaal 45% van de berekende reductie.
- De voornaamste reductie voor gemeenten kan worden bereikt door de aanpassing van de geldigheid van tijdelijke ontheffingen van bestemmingsplannen. Dit veroorzaakt 86% van de totale reductie van de UL. Deze reductie is echter een geschat maximum, dat in de praktijk lager kan uitvallen.
- Voor provincies wordt de voornaamste reductie bereikt doordat er minder ontgrondingsvergunningen zullen worden aangevraagd. Dit bepaalt 62% van de totale UL-reductie voor provincies.

Eenmalige AL

De weergegeven kosten betreffen de structurele UL die elk jaar terugkeren. Naast deze kosten wordt ook onderscheid gemaakt in eenmalige UL. Op basis van het huidige onderzoek lijken de enige eenmalige kosten voort te komen uit de kennisname die overheden moeten doen om de veranderingen en de gevolgen hiervan op de eigen situatie te bepalen. Daarnaast zullen er kosten moeten worden gemaakt voor het aanpassen van de uitvoering van de verplichtingen. Met name voor de organisatie van de omgevingsvergunning+ zullen gemeenten en provincies eenmalige lasten ondervinden. Het ministerie probeert deze eenmalige lasten zoveel mogelijk te beperken door goede en gerichte voorlichting te geven aan de betrokken overheden.

De effecten in de praktijk

Net als bij de AL zullen de effecten op de lasten voor gemeenten en provincies per situatie sterk verschillen. De complexiteit van de beoordeling van vergunningen en ontheffingen heeft een sterke invloed op de kosten die hiermee zijn gemoeid. In hoeverre gemeenten en provincies de in deze rapportage beschreven effecten ook daadwerkelijk zo ervaren kan dus ook verschillen. De beschrijvingen in deze rapportage gaan uit van een gemiddelde situatie.

Bijlage I Overzicht nieuwe gemeentelijke vergunningen onder de Wabo

Door het permanent maken van de Crisis- en herstelwet wordt het aantal vergunningen vergroot dat kan worden aangevraagd als een Omgevingsvergunning. In de onderstaande tabel zijn de 10 gemeentelijke vergunningen opgenomen waarvan wordt aangenomen dat gemeenten deze onder de Omgevingsvergunning zullen plaatsen. Of dit ook daadwerkelijk zal worden gedaan is de keuze van de gemeenten. Dit overzicht is samengesteld op basis van informatie die beschikbaar is gesteld door het ministerie van I&M.

Tabel I-1. Overzicht nieuwe gemeentelijke vergunningen in de Omgevingsvergunning.

Nr.	Naam vergunning
1	Woningsplitsingsvergunning
2	Ontheffing geluidshinder (APV)
3	Exploitatievergunning prostitutiebedrijven
4	Evenementenvergunning (groot)
5	Circusvergunning
6	Kermisvergunning
7	Vergunning lichtmastreclame
8	Ontheffing parkeren grote voertuigen
9	Ontheffing verbod parkeren caravans
10	Standplaatsvergunning (vast)