

Notitie 'Financiële effecten moties Omgevingswet'

Aan Ministerie van IenM
Cc
Van Patrick van der Poll
Datum 12 juni 2017
Kenmerk Financiële effecten moties Omgevingswet
Overzicht moties van de kamerbehandeling van de Omgevingswet met een inschatting van de financiële effecten
Betreft

Sira Consulting B.V.
Soestdijkseweg Zuid 260
3721 AK Bilthoven
info@siraconsulting.nl
www.siraconsulting.nl
030 602 49 00

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Moties met mogelijke financiële effecten	1
2.1	Bruikbaarheidseisen voor gebouwen	2
2.2	Overige moties met mogelijke effecten	4
3	Moties zonder financiële effecten	7

1 Inleiding

In deze notitie is een overzicht opgenomen van de moties die zijn ingediend bij de behandeling van de voorgenomen AMvB's onder Omgevingswet in de Tweede Kamer (TK) en de voorgenomen Omgevingswet in de Eerste Kamer (EK). Van elke motie is kort aangegeven wat deze inhoudt en of hiermee financiële effecten kunnen worden verwacht. Indien er financiële effecten mogelijk zijn, dan beschrijven wij kwalitatief welke dit zijn. Voor de leesbaarheid zijn de moties verdeeld in hoofdstuk met moties die mogelijk financiële effecten veroorzaken voor bedrijven, burgers en/of overheden. In een apart hoofdstuk zijn de moties zonder effecten kort beschreven.

2 Moties met mogelijke financiële effecten

In dit hoofdstuk wordt voor de moties waarbij mogelijk financiële effecten kunnen ontstaan, beschreven welke effecten de motie naar verwachting heeft. Daarbij wordt, zo nodig, een berekening gemaakt van de omvang van deze effecten. Hierbij worden de uitgangspunten gehanteerd zoals deze ook voor de eerdere metingen van de financiële effecten van de Omgevingswet zijn gebruikt.

In het eerste deel van dit hoofdstuk worden enkele moties ten aanzien van de bruikbaarheidseisen aan bouwwerken behandeld. Omdat de kwantitatieve effecten van deze moties elkaar beïnvloeden, is het voor de berekening eenduidiger deze integraal door te rekenen. In de daarop volgende paragraaf zijn de overige moties met mogelijke effecten opgenomen.

2.1 Bruikbaarheidseisen voor gebouwen

Door de Tweede Kamer zijn een viertal moties ingediend die betrekking hebben op de bruikbaarheidseisen voor gebouwen. In het ontwerp van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zijn deze eisen vervallen ten opzichte van de huidige situatie, het Bouwbesluit 2012. Dit geeft een mogelijke reductie van de nalevingskosten voor bedrijven¹.

In deze paragraaf worden eerst de vier moties beschreven. Daarna volgt een berekening van de mogelijke effecten ten opzichte van de eerdere berekening. Als laatste wordt ingegaan op een noodzakelijke aanvulling op de eerdere berekening.

TK motie 51 van Veldhoven

Motie 51 betreft het handhaven van regels voor fietsenstallingen. Hiermee wordt een deel van de eerder in het ontwerp-Bbl vervallen bruikbaarheidseisen weer opgenomen in de regelgeving.

TK motie 52 van Veldhoven

Motie 52 betreft het handhaven van regels om uitbuiting van studenten te voorkomen. Hiermee wordt een deel van de eerder in het ontwerp-Bbl vervallen bruikbaarheidseisen weer opgenomen in de regelgeving.

TK motie 55 Cegerek & Veldman

Motie 55 betreft de overname van de bruikbaarheidseisen van het Bouwbesluit 2012 voor de woonfunctie in het ontwerp-Bbl, waarbij de gemeente een maatwerkmogelijkheid wordt geboden ten aanzien van de eisen in het omgevingsplan en de nu in het Bouwbesluit 2012 opgenomen uitzondering voor woningen die gebouwd worden in particulier opdrachtgeverschap.

TK motie 79 Ronnes & Keizer

Motie 79 betreft het één-op-één opnemen en zo nodig aanvullen van de bruikbaarheidseisen uit het Bouwbesluit 2012 voor woningen in het Bbl opdat voldaan wordt aan het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Daarnaast geeft de motie gemeenten niet meer vrijstellingsmogelijkheden dan het VN-verdrag toelaat.

Financiële effecten van de moties

Ten opzichte van de eerdere berekeningen van de financiële effecten van het Bbl betekenen deze moties dat de eerder vervallen bruikbaarheidseisen voor woningen weer opgenomen worden in de regelgeving. De eerder berekende reductie vervalt hiermee. Voor de moties 51, 52 en 79 geldt dat een deel van de eisen terugkomen, maar op grond van motie 55 keren alle eisen weer terug en vervalt dan ook de volledige reductie. Deze is eerder berekend op minimaal € 450 miljoen en maximaal € 900 miljoen per jaar. Wel is hierbij de kanttekening geplaatst dat het de vraag is in hoeverre deze reductie de praktijk zou worden gerealiseerd.

Aanvulling op de eerdere berekeningen

In de eerdere berekeningen zijn echter de vervallen bruikbaarheidseisen voor utiliteitsbouw niet in beeld gebracht. De vervallen bruikbaarheidseisen komen door deze moties niet terug in het Bbl en geven daarmee alsnog potentieel een reductie. Deze dienen daarom alsnog te worden berekend. Een schatting van deze potentiële reductie is opgenomen in het onderstaande kader.

¹ 'Financiële effecten van de amvb's onder de Omgevingswet', SIRA consulting, 2016.

Financiële effecten vervallen bruikbaarheidseisen voor utiliteitsbouw

Voor utiliteitsbouw gelden over het algemeen minder bruikbaarheidseisen dan voor woningen. Specifiek betreft het:

- Eisen aan het gebruiksoppervlak en verblijfsruimte – Dit geeft niet direct een vermindering van de kosten maar wel meer flexibiliteit bij het ontwerpen van gebouwen wat potentieel ook voordelen geeft in de kosten.
- Plafondhoogte – Zonder eisen aan plafondhoogte is het mogelijk dat gebouwen met lagere plafonds worden opgeleverd. Door de eisen aan vluchtwegen, zoals deze in Bbl worden opgenomen, wordt de nieuwe minimale plafondhoogte 2,1 meter. Onder andere vanwege de gemiddelde lengte van Nederlanders zal deze ondergrens in de praktijk niet snel worden gehanteerd. Ten opzichte van de huidige eis van 2,6 meter is er nog wel ruimte om een beperkte verlaging toe te passen. Dit geeft kostenvoordelen omdat dan minder bouw-materiaal nodig zijn.
- Aanwezigheid en afmetingen toiletruimten – Voor bedrijven gelden vanuit de Arbo-regelgeving eisen aan toiletten voor medewerkers. Wel is het mogelijk dat er minder toiletten worden geplaatst in situaties waar meerdere mensen gezamenlijk van één toilet gebruik maken die geen werknemer zijn. Dit betreft bijvoorbeeld winkels, ziekenhuizen, hotels en gevangenis. In winkels zijn vaak al geen toiletten voor bezoekers en waar deze er zijn is dat een keuze uit klantvriendelijkheid. In de andere situaties, hotelkamers, ziekenhuizen en cellen wordt de aanwezigheid van toiletten noodzakelijk geacht om een ruimte voor hun doel te gebruiken. Een gast accepteert nu eenmaal niet snel een hotelkamer zonder toilet. Alleen in low-budget logiesaccommodaties wordt mogelijk overwogen het aantal en de omvang van de toiletruimte te verkleinen. De omvang van deze reductie zal echter zeer beperkt zijn.
- Aanwezigheid en afmetingen badruimten – Er gelden nu alleen eisen voor utiliteitgebouwen met functies waarin mensen verblijven (logies, cellen en gezondheidszorg). De aanwezigheid van badruimten wordt noodzakelijk geacht om een ruimte te gebruiken. Net als bij toiletten kan een hotel kamer nu eenmaal niet snel zonder een badruimte. Wel is het mogelijk dat de badruimten kleiner zijn. Dit geeft potentieel een lichte reductie. Deze reductie is bovendien slechts van toepassing op een beperkte doelgroep.
- Opstelplaats voor verwarmingstoestel – Het is mogelijk om gebouwen op te leveren zonder een opstelplaats voor een verwarmingstoestel. Gezien het Nederlandse klimaat wordt de mogelijkheid om ruimte te verwarmen noodzakelijk geacht voor de bruikbaarheid van een ruimte. Het Bouwbesluit 2012 voorziet al in situaties met publieke verwarming waar al andere eisen voor gelden. Voor die situaties is dan ook geen kostenreductie mogelijk. Voor de andere situaties is het plaatsen van een verwarmingstoestel dus nodig en daarmee ook een opstelplaats. In enkele functies zijn er in het verlengde hiervan ook eisen aan de aanwezigheid van opstelplaatsen voor warmwatertoestel of een aanrecht. Gezien de aard van deze functies worden deze punten noodzakelijk geacht voor het gebruik en zal dan ook geen reductie geven.

De kostenbesparing die hiermee kan worden bereikt, lijkt per gebouw beperkt. Daarbij geldt wel dat naarmate gebouwen groter worden de mogelijkheden om besparingen te realiseren ook toenemen. Voor de top 5% qua omvang van de gebouwen wordt de mogelijke reductie geschat op € 50.000. Voor de 10% daaronder wordt nog een mogelijke reductie van € 30.000 geraamd. De volgende 10% heeft mogelijk nog circa € 15.000 reductie en voor de rest geldt een potentiële reductie van circa € 2.000.

Op basis van gegevens van het CBS over de jaren 2005 tot 2016 fluctueren de jaarlijkse aantallen nieuwe utiliteitsgebouwen tussen de 2.500 en 5.000 per jaar. Dit geeft een reductie van

minimaal € 21,3 miljoen² per jaar en maximaal € 42,5 miljoen³ per jaar voor de nalevingskosten van bedrijven.

Hierbij geldt dat het niet duidelijk is in hoeverre deze lagere kosten in de praktijk worden gerealiseerd. Voor zover dat niet het geval is, is dit de keuze van de opdrachtgever voor de nieuwbouwprojecten en niet langer een gevolg van regelgeving.

2.2 Overige moties met mogelijke effecten

TK motie 57 Veldman

Motie 57 houdt in dat in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) middels een instructieregel wordt vastgelegd dat bij het stellen van lokale omgevingswaarden een integrale afweging, met daarbij ook de economische effecten, moet worden gemaakt en aan het vertegenwoordigend orgaan moet worden voorgelegd.

Deze motie veroorzaakt aanvullende bestuurlijke lasten voor decentrale overheden wanneer zij lokale omgevingswaarden willen hanteren. De instructieregel die wordt opgesteld naar aanleiding van de motie richt zich op decentrale omgevingswaarden in aanvulling op de rijksomgevingswaarden en alleen voor zover die aanvulling in het Bkl mogelijk is. Voor gemeenten is dat alleen het onderwerp lucht, voor provincies zijn dit de onderwerpen lucht en water.

Vervolgens is het de vraag in welke mate decentrale overheden daadwerkelijk gebruik gaan maken van de mogelijkheid om deze lokale omgevingswaarden in te stellen. Dit is bepalend voor de totale omvang van de toename van de bestuurlijke lasten. Dit is een decentrale afweging van de desbetreffende decentrale overheden. De financiële effecten hiervan dienen dan ook te worden bepaald bij het kwantificeren van de invulling van de decentrale afwegingsruimte. Dit wordt onderwerp van later apart onderzoek.

TK motie 58 Veldman & Cegerek

Motie 58 betreft dat in de Invoeringswet wordt vastgelegd dat decentrale overheden bij het vaststellen van omgevingswaarden gebruik moeten maken van inhoudelijk gevalideerde en onafhankelijke onderzoeken en dat dit na het vaststellen van de Invoeringswet uit wordt gewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Deze motie hangt samen met de kosten die voortvloeien uit motie 57 en geeft mogelijk aanvullende kosten omdat dan expliciet gevalideerde en onafhankelijke gegevens moeten worden gebruikt. Er zijn bijvoorbeeld voor de onderwerpen lucht en geur al standaarden die hiervoor kunnen worden gebruikt. De mogelijke extra kosten blijven hierdoor naar verwachting beperkt. Daarnaast geldt dat de daadwerkelijke effecten volgen uit de invulling van de decentrale ruimte door de decentrale overheden. Net als motie 57 dienen de financiële effecten hiervan dan ook te worden bepaald bij het kwantificeren van de invulling van de decentrale afwegingsruimte.

TK motie 62 van Veldhoven

Motie 62 houdt in dat in hoofdstuk 4 van het Omgevingsbesluit wordt geregeld dat de gemeenteraad bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen aan moet geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.

² $(2.500 * 5\% * €50.000) + (2.500 * 10\% * €30.000) + (2.500 * 10\% * €15.000) + (2.500 * 75\% * €2.000) = €21.250.000$

³ $(5.000 * 5\% * €50.000) + (5.000 * 10\% * €30.000) + (5.000 * 10\% * €15.000) + (5.000 * 75\% * €2.000) = €42.500.000$

Een kennisgeving ten aanzien van het voornemen een omgevingsplan vast te stellen of te wijzigen is op grond van de Omgevingswet reeds verplicht. Dit was vroeger ter attentie van het bestemmingsplan ook het geval. Dit deel van de motie heeft dan ook geen financiële gevolgen.

De motie voegt hier aan toe dat je bij deze kennisgeving moet aangeven hoe participatie wordt vormgegeven. Aan deze vorm wordt geen enkele eis gesteld. Zo is theoretisch ook geen participatie denkbaar. De motie als zodanig heeft derhalve geen effect op de wijze van participatie. Er moet enkel worden vastgelegd en bekendgemaakt hoe de gemeente van plan is de participatie vorm te geven.

Financiële effecten motie 62

Daar de extra verplichting alleen toeziet op de vastlegging van de procedure wordt geschat dat deze niet meer dan 1 uur per omgevingsplan zal kosten. Deze tijd is voor het opschrijven van de procedure in de kennisgeving en de controle hiervan.

De kosten hiervan bedragen daarmee € 6.200 per jaar aan uitvoeringslasten voor gemeenten. Hierbij is uitgegaan van 390 gemeenten die eens in de 5 jaar een omgevingsplan aanpassen en een uurtarief van € 79 (schaal10A).

TK motie 63 van Veldhoven

Motie 63 houdt in dat hoogwaardige compensatie wordt gewaarborgd en borgt de betrokkenheid van natuurorganisaties bij het beoordelen van die kwaliteit. Op dit moment is op basis van het Barro inzake het natuurnetwerk Nederland al hoogwaardige compensatie verplicht. Daarnaast wordt er in de huidige situatie ook al voldaan aan het tweede element van deze motie. Op concrete besluiten is veelal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Daardoor kan iedereen zijn zienswijze indienen op ontwerpbesluiten. Dat geldt dus ook voor burgers en participanten zoals de natuurorganisaties. De motie leidt daarom niet tot extra financiële effecten.

TK motie 68 Ronnes & van Veldhoven

Motie 68 zet gemeenten ertoe, in overleg met de VNG en uit het oogpunt van gezondheid en welbevinden, grenzen te stellen aan de maximale periode dat de omgevingsvergunningen in situaties van hinder en overlast tijdelijk zijn vergund.

Het gaat hier om tijdelijk toelaten van geluid-, trilling- of geurigevoelige gebouwen op locaties waar de grenswaarden en/of binnenwaarden worden overschreden. Meest voor de hand liggend voorbeeld is tijdelijk wonen in kantoren of hotels, maar dit kunnen bijvoorbeeld ook noodwoningen betreffen. Het aantal gevallen is daarmee beperkt. De invulling van de motie vereist overleg met de VNG en geen directe aanpassing in de ontwerpregelgeving. Er is dan ook geen direct regeldrukeffect.

Inzetten op kortere periodes zou er wel toe kunnen leiden dat een vergunning voor vijf jaar wordt verleend en dan na vijf jaar wordt verlengd terwijl nu meteen voor tien jaar gekozen zou zijn. De inperking van de maximale looptijd leidt er daardoor mogelijk toe dat het aantal omgevingsvergunningen toeneemt. Daarom nemen zowel de bestuurlijke lasten voor gemeenten toe en de administratieve lasten voor bedrijven en burgers. De vraag hierbij is wel in hoeverre tijdelijke vergunningen nu al niet voor een zo kort mogelijk tijd worden verleend. De Crisis- en herstelwet en de Wet geluidshinder geven nu ook al een maximum van 10 jaar, maar veronderstellen ook al dat tijdelijke vergunningen niet voor langer dan noodzakelijk worden verleend. Dit mogelijke effect wordt hiermee beperkt geacht.

TK motie 76 Smaling

Motie 76 houdt in dat een derde lid aan artikel 4.2 van het Omgevingsbesluit wordt toegevoegd met de volgende strekking: bij het betrekken van burgers, bedrijven, en maatschappelijke organisaties en bestuursorganen waarborgt het bevoegd gezag dat alle partijen op een gelijkwaardige wijze kunnen participeren. Het betreft hier de participatie bij projectprocedures.

Het is op grond van de al in de ontwerpregelgeving opgenomen artikelen reeds verplicht dat alle stakeholders toegang dienen te hebben. De motie wordt als ondersteuning van beleid gekwalificeerd. De motie leidt daarom niet tot extra financiële effecten.

TK motie 56 Cegerek

Motie 56 heeft betrekking op de regels:

- Van het Bbl over de toegankelijkheid van gebouwen.
- Van het Bkl over de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte.
- Over algemene toegankelijkheid die zijn opgesteld ter implementatie van het VN-verdrag over de rechten van gehandicapten.

De motie houdt in dat de overheid moet monitoren dat deze regels in de praktijk samen voldoende bijdragen aan de toegankelijkheid van gebouwen en de openbare buitenruimte voor mensen met een functiebeperking. Zij moeten verbetervoorstellen doen als uit de monitoringsuitkomsten blijkt dat die regels daaraan onvoldoende bijdragen.

Het Rijk gaat het monitoren uitvoeren en daarom komen de bestuurslasten bij het Rijk te liggen en is er geen sprake van extra bestuurslasten voor andere overheden. De monitoring zal minimaal pas na enkele jaren na de implementatie worden gestart. Tegen die tijd moet worden gezien wat er al loopt aan onderzoeken en waar de verantwoordelijkheden liggen. Mogelijk kan hier (deels) worden aangesloten bij dan reeds ingeregelde monitorings- en rapportageverplichtingen. Wanneer wel aanvullend onderzoek moet worden gedaan, kan het zijn dat gebouweigenaren enquêtes moeten invullen wat leidt tot administratieve lasten voor bedrijven. Het is op dit moment echter niet mogelijk om te bepalen of dat noodzakelijk zal zijn en zo ja, met welke invulling.

TK motie 59 Veldman & Cegerek

Motie 59 betreft het via de Invoeringswet regelen dat het Rijk ook regels kan stellen over meet- en rekenmethoden bij algemene regels in decentrale regelgeving. De motie is een kan-bepaling die pas aan de orde komt als deze wordt uitgewerkt. Wanneer deze kan-bepaling wordt ingevuld dan gebeurt dit via het Invoeringsbesluit en wijzigt het Bal. Eventuele financiële effecten moeten dan ook bij het Invoeringsbesluit worden meegenomen.

TK motie 77 Smaling

Motie 77 houdt in dat de kanbepaling wordt omgezet in een verplichte financiële zekerheidsinstelling voor majeure risicobedrijven en daarbij wordt aan de majeure risicobedrijven over gelaten hoe zij de financiële zekerheidsinstelling invullen. Deze motie is van toepassing op het Invoeringsbesluit. De mogelijke financiële effecten zullen dan ook daar moeten worden bekeken.

3 Moties zonder financiële effecten

Niet alle moties veroorzaken naar verwachting financiële effecten. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de overige moties met en korte beschrijving.

TK motie 49 Ronnes

Motie 49 betreft het maximaal achterwege laten van de overbodige belemmerende regels voor een soepele energietransitie. Motie 49 betreft ondersteunend beleid en legt geen extra verplichtingen op ten opzichte van de voorgenomen Omgevingswet.

TK motie 61 Veldman & Cegerek

Motie 61 houdt in dat in de jaarlijkse Monitor Implementatie Omgevingswet de voortgang van de stapsgewijze ontwikkeling van het DSO wordt opgenomen en voor de ontwikkeling van de informatiehuizen specifieke go en no go momenten worden gebouwd en de Kamer hierover wordt geïnformeerd. De gevolgen van deze motie vallen buiten de rijkwijdte van de regeldruk en overige financiële gevolgen die zijn onderzocht voor de Omgevingswet.

TK motie 67 Ronnes

Motie 67 houdt in dat ook in de AMvB's voor de Omgevingswet wordt geborgd dat bestaande recreatieve wandel- en fietsroutes ten minste in stand blijven. De motie leidt niet tot financiële effecten zoals deze zijn onderzocht voor de Omgevingswet.

TK motie 70 van Tongeren

Motie 70 betreft het opnemen van de huidige minimalisatieverplichting voor zeer zorgwekkende stoffen zoals kwik en dioxine in de AMvB's of in de Invoeringswet. Dit staat al in het Bal en dus bestaat er geen extra effect.

TK motie 73 Cegerek

Motie 73 houdt in dat de nota van toelichting van het Bkl wordt verhelderd wat het criterium zwaarwegende economische en maatschappelijke belangen inhoudt en dat daarbij voldoende aandacht wordt geschonken aan de wens om de afwijking van de grenswaarde niet langer te laten duren dan nodig. Omdat deze motie alleen de reeds bedoelde invulling van het Bkl verduidelijkt, geeft deze motie geen additionele financiële effecten.

TK motie 74 Cegerek

Motie 74 vraagt om een wijziging van het Bkl zodat gemeenten bij het toelaten van tijdelijk geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties ook rekening houden met geluid en trillingen. De minister geeft in haar reactie aan dat dit conform de huidige praktijk en het huidig recht is. Er zijn geen regeldrukeffecten te verwachten.

TK motie 75 Cegerek & Veldman

Motie 75 houdt in dat in de implementatiemonitor de gevolgen van de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven wordt gemonitord en de Kamer daarover wordt geïnformeerd. Het Rijk bekostigd de monitor. De verwachting is dat de motie voor de decentrale overheden niet tot bestuurlijke lasten

zal leiden en de dat de motie ook geen regeldruk voor bedrijven of burgers zal veroorzaken. Voorwaarde hierbij is wel dat deze monitoring geen aanvullende informatie vereist van deze doelgroepen.

EK motie L Stienen

In de motie staat dat in de nationale omgevingsvisies wordt vastgelegd hoe de Omgevingswet kan bijdragen aan de oplossing van grensoverschrijdende milieuproblemen. De motie leidt tot extra eenmalige kosten voor de Rijksoverheid maar niet tot overige financiële effecten.

EK motie N Vos

In de motie staat dat instructieregels als 'vangnet' worden opgenomen in de uitvoeringsregels, zodat decentrale overheden in ieder geval regels moeten stellen op het gebied van geluid, geur, landschappelijke waarden en natuur. Dit is reeds eerder onderzocht en veroorzaakt geen verdere financiële effecten.

EK motie M Vos

In de motie staat dat beoordelingsregels voor vergunningen in uitvoeringsregelgeving zoveel mogelijk ongewijzigd worden overgenomen uit huidige regelgeving en dat ervoor wordt gezorgd dat het beschermingsniveau er niet bij inschiet. Dit is reeds eerder onderzocht en veroorzaakt geen verdere financiële effecten.

EK motie K Meijer

In de motie staat dat de termijn inwerkingtreding omgevingsvergunningen voor onomkeerbare activiteiten word verlengd tot vier weken. Dit is reeds eerder onderzocht en veroorzaakt geen verdere financiële effecten.