

Financiële effectentoets Aanvullingswet bodem

Onderzoek naar de financiële gevolgen
van het Aanvullingsbesluit bodem

Versie 1.0 (definitief)



Financiële effectentoets Aanvullingswet bodem

Onderzoek naar de financiële gevolgen
van het Aanvullingsbesluit bodem

Versie 1.0 (definitief)

Bilthoven, 15 augustus 2019

Auteurs

Patrick van der Poll

Joland van der Heijden

Eva de Beet

Karen Loosman

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Uitgangspunten	9
3	Wijzigingen en effecten	11
3.1	Beleidswijzigingen	11
3.2	Aanpassingen aan het instrumentarium	22
3.3	Aanpassingen voor milieubelastende activiteiten	32
3.4	Eenmalige effecten	34
3.5	Overige opmerkingen	34
4	Berekening met recente gegevens	37
5	Beantwoorden BET-vragen	39
6	Conclusies	43

Bijlagen

I	Projectorganisatie	49
II	Projectaanpak	51
III	Respondenten	53
IV	Toelichting gehanteerde tarieven voor decentrale overheden	55
V	Decentrale invulling	57

1 Inleiding

De Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem integreren het onderwerp bodemkwaliteit in de Omgevingswet. Op hoofdlijnen blijft het huidige bodembeleid met betrekking tot bodem na de stelselherziening hetzelfde. Beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreiniging en duurzaam gebruik blijven de kern van het bodembeleid. Wel faciliteert de voorgenomen regelgeving andere werkwijzen in de uitvoering van dit beleid en ontstaat er ruimte om hier decentraal eigen invulling aan te geven.

Nieuw is, onder andere, dat met de Aanvullingswet bodem de aanpak van bodemverontreiniging wordt gekoppeld aan een gebiedsaanpak en het reguleren van activiteiten. De Aanvullingswet bodem bestaat uit drie pijlers: preventie van nieuwe verontreiniging of aantasting, het integraal meenemen van bodemkwaliteit bij besluitvorming over de fysieke leefomgeving en de bescherming van gezondheid en milieu door verstandig om te gaan met historische verontreinigingen.

Doelstelling

Voor nieuwe en wijzigende wet- en regelgeving is het verplicht om de financiële effecten voor burgers, bedrijven en overheden te vermelden in de toelichting. De ministeries van IenW en BZK hebben daarom de effecten van de veranderingen van het beleid en het instrumentarium voor bodemkwaliteit in kaart laten brengen in het project 'Effectentoets Aanvullingsbesluit bodem'. Dit rapport vat de onderzoeksresultaten samen.

Dit onderzoek doet geen uitspraak over de kosten voor het beheer van de bodem en de ondergrond en de aanpak van de bodemverontreinigingen (de werkvoorraad) en daarmee ook niet over de effecten voor de decentrale overheden als gevolg van het verschuiven van verantwoordelijkheden. Over de verdeling van de bodemmiddelen voor de komende periode zullen mogelijk bestuurlijke afspraken gemaakt worden.

Werkwijze

Het project is in vier fasen uitgevoerd tussen maart 2018 en juni 2019. In fase 1 is de onderzoeksaanpak uitgewerkt. In fase 2 is bureauonderzoek uitgevoerd en zijn expertsessies gehouden met beleidsmedewerkers en bedrijven om de relevante veranderingen in kaart te brengen. In fase 3 zijn interviews gevoerd met overheden en bedrijven om de verzamelde gegevens te toetsen en aanvullende gegevens te verkrijgen. In fase 4 is de verzamelde informatie geanalyseerd en zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven en (mede)overheden bepaald. Het conceptrapport is besproken met de begeleidingscommissie. Op basis van de doorgevoerde wijzigingen van de consultatie versie is in mei 2019 een update rapportage gemaakt van de financiële effecten waarop vervolgens de decentrale overheden gelegenheid is geboden om opmerkingen te plaatsen. Vervolgens is de rapportage definitief gemaakt. Bijlage II licht de projectaanpak verder toe.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport zijn de uitgangspunten opgenomen die zijn gehanteerd bij het bepalen en beschrijven van de financiële effecten van het Aanvullingsbesluit bodem. De gevolgen van het aanvullingsbesluit zijn beschreven in hoofdstuk 3. Hierbij zijn ook de financiële effecten benoemd en waar mogelijk gekwantificeerd. Hoofdstuk 4 gaat in op het gebruik van recente gegevens bij de berekening van de effecten. De vragen van de Bedrijfseffectentoets (BET) zijn beantwoord in hoofdstuk 5. Het rapport sluit af met de conclusies in hoofdstuk 6.

2 Uitgangspunten

Voor het uitvoeren van het onderzoek zijn de methodische en inhoudelijke uitgangspunten gehanteerd die we in dit hoofdstuk toelichten.

Gebruikt is de voorhangversie van het Aanvullingsbesluit bodem

Voor de uitvoering van het onderzoek is eerst gebruik gemaakt van de voorhangversie van het Aanvullingsbesluit bodem zoals deze is opgesteld na de internetconsultatie.

Tariefstelling op basis van het uitgangspuntenrapport

De berekeningen in onderliggend rapport zijn gemaakt conform de tariefstelling in het uitgangspuntenrapport dat is opgesteld voor de onderzoeken waarin de financiële effecten van de Omgevingswet in kaart zijn gebracht. Voor decentrale overheden is dit een uurtarief op basis van de CAR-UWO tabel van 2015, inclusief btw¹. Voor de tarieven van bedrijven is aangesloten bij het Handboek meten regeldrukkosten².

Alle spoedlocaties zijn aangepakt

Bij het opstellen van het Aanvullingsbesluit bodem is aangenomen dat er bij de inwerkingtreding geen spoedlocaties meer zijn waarvoor nog een aanpak moet worden vastgesteld, zoals het Convenant Bodem en Ondergrond (2016-2020) beoogt. Wel kan het zijn dat de aanpak nog niet is afgerond. Lopende spoedbeschikkingen vallen echter onder het overgangsrecht en dus buiten de reikwijdte van het aanvullingsbesluit.

Omgaan met verschillen in het beleid en de uitvoering

Zowel in de huidige als de voorgenomen situatie verschilt het hoe het bevoegd gezag het bodembeleid vormgeeft of gaat geven. Dit is ten eerste afhankelijk van de regionale situatie en de mate waarin bodemverontreiniging daar een rol in speelt. Ten tweede spelen de lokale ambities een rol in de uiteindelijke beleidskeuze. Met het verschuiven van het bevoegd gezag van de provincie naar de gemeente en de ruimte die de Omgevingswet geeft voor lokaal maatwerk, ontstaat de mogelijkheid om het beleid en de uitvoering aan te passen naar de lokale omstandigheden en ambities. Dit geeft potentieel ook meer variatie en verschillen. Het is echter nog niet met zekerheid vast te stellen welke keuzen in de toekomst door decentrale overheden worden gemaakt.

Als gevolg van deze onduidelijkheid en variatie, is het noodzakelijk gebleken om bij de berekening van de effecten een bandbreedte te hanteren, bestaande uit een minimum- en een maximumvariant. De minimale variant beschrijft de situatie waarin de minste positieve effecten (de minste kostenreducties en de hoogste extra kosten) zijn te verwachten. De maximale variant beschrijft de situatie met de meeste positieve effecten (de meeste kostenreducties en de minste extra kosten). Waar mogelijk is aangegeven wat de meest waarschijnlijke situatie is.

In een later stadium vindt nog onderzoek plaats naar de meer concrete invulling van de decentrale ruimte en de nadere financiële effecten. In bijlage V is een overzicht opgenomen van de punten uit dit onderzoek, die hierin moeten worden meegenomen.

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet is operationeel

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) beschikbaar op het basisoniveau. Later wordt dit verder uitgebreid. Omdat nog niet exact duidelijk is welke functionaliteiten het uitgebreide DSO zal hebben, is voor het bepalen

¹ CAR-UWO salaristabel 2015, incl. 32,9% overhead, werkgeverstoelagen, correctie voor productiviteit en 21% btw.

² 'Handboek meten regeldrukkosten', ministerie van Economische Zaken en Klimaat, januari 2018.

van de effecten van dit onderzoek uitgegaan van een werkend DSO op basisniveau. Specifiek betekent dit voor het onderwerp bodem dat er een landelijk systeem is om centraal meldingen te doen, dat er inzicht is in de geldende lokale regels en dat bodeminformatie toegankelijk is voor alle betrokkenen ten minste op het huidige niveau van het ontsluiten van informatie door de overheden.

Indien het DSO niet (geheel) operationeel wordt, dienen de effecten opnieuw te worden bekeken. De kosten en baten van de voorgenomen regelgeving komen dan meer uit op de minimale variant. Naarmate het DSO verder wordt ontwikkeld, en waarbij overheden steeds meer gebruik maken om informatie via DSO ontsluiten en hergebruikt kunnen worden ten behoeve van bodemonderzoek, verschuiven de kosten en baten dan geleidelijk naar de maximale variant.

De kosten van het DSO en bijbehorende systemen zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Hiervoor worden aparte onderzoeken uitgevoerd. In paragraaf 3.1.4 wordt nog wel nadere toelichting gegeven, specifiek gericht op bodeminformatiesystemen.

Waar mogelijk hergebruik van eerdere onderzoeken naar de financiële effecten

Bij het opstellen van dit rapport is regelmatig gebruik gemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek. Waar dit het geval is, is een bronverwijzing opgenomen en waar mogelijk ook de relevante tekst uit het eerdere rapport om de context weer te geven. Vanwege de leesbaarheid van dit rapport, is de omvang van deze teksten beperkt gehouden.

Ook onderzoek naar de effecten op basis van recente gegevens

In de eerdere onderzoeken naar de financiële effecten van de Omgevingswet is gebruik gemaakt van gegevens uit eerdere onderzoeken naar de regeldrukeffecten van wet- en regelgeving. Dit was en is noodzakelijk om te voldoen aan de eisen voor het in kaart brengen van de regeldrukeffecten van voorgenomen wijzigingen.

Inmiddels is duidelijk dat een deel van deze gegevens niet meer aansluit op de huidige praktijk. Daarom is in dit rapport, naast de berekeningen op basis van de uitgangspunten van de regeldruk, ook gekeken naar de recente, feitelijke aantallen.

Onderscheid eenmalige en structurele effecten

Net als in eerdere onderzoeken naar de effecten van nieuwe en gewijzigde regelgeving, is onderscheid gemaakt tussen de eenmalige en de structurele effecten. De structurele effecten zijn de zaken die invloed hebben op de jaarlijkse kosten van de betrokken partijen, zoals het moeten doen van bodemonderzoek bij initiatieven. De eenmalige effecten zijn de gevolgen die direct voortkomen uit de introductie van nieuwe en gewijzigde regelgeving. Denk hierbij aan de kennisname van de nieuwe of gewijzigde verplichtingen en de noodzakelijke aanpassingen van ICT.

3 Wijzigingen en effecten

Dit hoofdstuk beschrijft de wijzigingen in de bodemregelgeving en de financiële effecten van deze wijzigingen. Het beschrijven van de wijzigingen is gedaan aan de hand van drie verschillende typen aanpassingen:

- Beleidswijzigingen;
- Aanpassingen in het instrumentarium;
- Aanpassingen voor milieubelastende activiteiten.

Elk onderdeel is in een aparte paragraaf beschreven.

3.1 Beleidswijzigingen

Deze paragraaf beschrijft de algemene beleidswijzigingen die volgen uit het voorgenomen Aanvullingsbesluit bodem zoals dit is opgesteld in de geest van de Omgevingswet.

3.1.1 Bodemkwaliteit wordt integraal onderdeel van gebiedsgericht werken en gemeenten zijn het bevoegd gezag

De huidige regelgeving voor bodemkwaliteit richt zich op het wegnemen en waar mogelijk beheersen van bodemverontreinigingen.

In de voorgenomen situatie, onder de Omgevingswet, verschuift het bevoegd gezag voor de aanpak van bodemverontreinigingen van de provincies naar de gemeenten. Dit betreft de bodemtaken die provincies nu hebben onder de Wet Bodembescherming. Er zijn nu 30 gemeenten die al bevoegd gezag zijn op het gebied van bodembeleid. Deze wijziging heeft dus voornamelijk effect op de overige 350 gemeenten. Voor deze gemeenten is de verantwoordelijkheid voor de bemensing van de uitvoering van taken op het gebied van bodembeleid nieuw voor zover dat onderdeel is van de huidige Wet Bodembescherming. Voor de 30 huidige Wbb-gemeenten geldt natuurlijk dat zij de taken op een nieuwe manier conform de omgevingswet gaan uitvoeren.

Door deze verschuiving krijgen gemeenten te maken met de volgende kostenposten:

- Zij moeten kennisnemen van de specifieke veranderingen en de inhoud van het onderwerp bodem in de Omgevingswet. Deze eenmalige kosten zijn onderdeel van het eerder uitgevoerde onderzoek naar de kosten van invoeringsondersteuning³.
- De overdracht van de taken van de provincie naar de gemeenten. Dit punt is nader toegelicht in paragraaf 3.4 onder het kopje 'warme overdracht'.
- De uitvoering van de bodemtaken uit de Wet bodembescherming. Dit is beschreven in paragraaf 3.2.1 (saneren).
- De verdere uitwerking van de financiële effecten door de specifieke aanpassingen in het Aanvullingsbesluit. Deze zijn in het vervolg van dit hoofdstuk beschreven.

Daarnaast staat in de Omgevingswet de activiteit centraal en is bodemkwaliteit een integraal onderdeel van het gebiedsgericht werken. Dit maakt het voor beleidsmedewerkers complexer omdat zij dan, in overleg met andere collega's, een bredere afweging moeten

³ De laatste update hiervan is opgenomen in het rapport 'Synthese Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingsrecht', Cebeon, december 2015 (Tabel 3.1, pagina 5; 'Eenmalige kosten 2016-2024: € 124 miljoen').

maken. De eenmalige kosten voor de opleidingen, nodig om deze medewerkers de noodzakelijke kennis en vaardigheden te geven, zijn reeds opgenomen in het eerdergenoemde onderzoek naar de invoeringsondersteuning (zie voetnoot 3). Daarnaast zullen alle partijen ook enige tijd moeten leren werken in het nieuwe wetgevingsstelsel.

De meerkosten voor het meer integraal afwegen van de verschillende beleidsonderwerpen, waaronder bodem, bij het opstellen van visies en omgevingsplannen zijn reeds meegenomen in het onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet⁴.

Met het vervallen van de Wet bodembescherming (Wbb) moeten gemeenten een eigen invulling geven aan een aantal onderwerpen die in de Wbb zijn opgenomen maar niet terugkomen in het aanvullingsbesluit. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld een eigen invulling geven aan het onderwerp ecologie. Het kost tijd om te komen tot de benodigde lokale afweging en om dit te verwerken in het Omgevingsplan. Middels de bruidsschat hebben de gemeenten ook ruime tijd om te kijken of zij hier invulling aan willen geven en op welke wijze. Doordat deze onderwerpen niet meer nationaal worden aangestuurd in de Omgevingswet, betreft dit een volledig lokale afweging. Het effect op de lasten voor gemeenten is daarom niet meegenomen in dit onderzoek, maar wordt meegenomen in een later onderzoek naar de decentrale afwegingsruimte.

Wanneer op andere punten het onderdeel integraliteit significante invloed heeft op de financiële effecten, dan is dat daar specifiek benoemd.

3.1.2 De buitenruimte wordt vastgelegd als onderdeel van het gebouw en gemeenten kunnen nieuwe categorieën bodemgevoelige locaties aanwijzen

In de huidige situatie zijn vanuit de Wbb de mate van verontreiniging en de contour van de verontreiniging (de gevalsdefinitie) leidend. Vervolgens wordt naar de risico's van het gehele geval van bodemverontreiniging gekeken in relatie tot de beoogde activiteiten bij het bepalen van de te nemen maatregelen.

In de voorgenomen situatie richt de regelgeving zich niet meer op het saneren in het geval van bodemverontreiniging, maar wordt saneren direct gekoppeld aan het weg nemen van bodemverontreiniging in relatie tot de activiteiten. Het Aanvullingsbesluit bodem introduceert het begrip bodemgevoelige locatie: een gebouw of locatie die door de gebruiksfunctie bijzonder gevoelig is voor risico's op blootstelling aan een aanwezige bodemverontreiniging, waarin mensen langer dan twee uur verblijven en dat rechtstreeks in verbinding staat met de bodem. Bij de gebruiksfunctie 'wonen' is nadrukkelijk ook de buitenruimte in de nabijheid van het gebouw betrokken. Deze krijgt dezelfde bescherming, mits het gaat om direct aangrenzende gedeelten.

In de voorgenomen regelgeving wordt ook expliciet opgenomen dat de buitenruimte onderdeel uitmaakt van de bodemgevoelige locatie. In de huidige situatie is dit vanuit de Woningwet niet expliciet benoemd en ontstaan er discussies over. In de buitenruimte zijn de risico's ten aanzien van verontreinigingen in de bodem groter dan in een gebouw, behalve bij uitdamping van de verontreiniging, zoals bij vluchtige verontreinigingen.

Gemeenten kunnen gebruikmaken van hun bevoegdheid om in het omgevingsplan regels te stellen en zo extra typen bodemgevoelige locaties aan te wijzen.

⁴ 'Onderzoek financiële effecten Omgevingswet, Sira consulting, mei 2014 (paragraaf 4.4, pag. 26/27; 'Door de Omgevingswet hoeven niet eens in de tien jaar 30 bestemmingsplannen per gemeente te worden geactualiseerd, maar hoeft slechts 1 plan per gemeente te worden onderhouden. De respondenten verwachten dat zij het omgevingsplan gemiddeld eens per 5 jaar zullen herzien. De kosten hiervan zullen naar verwachting wel hoger zijn dan van de huidige actualisaties, omdat het aantal onderwerpen dat ineens wordt meegenomen groter is.').

Financiële effecten

De introductie van het begrip bodemgevoelige locatie heeft geen directe financiële gevolgen. De definitie sluit namelijk aan bij de bestaande begrippen uit de Woningwet, waarbij voor gebouwen ook al risico's van bodemverontreiniging zijn meegenomen. Ook nu al wordt, buiten de spoedlocaties, de aanpak van de verontreiniging meestal gekoppeld aan de activiteit. De huidige werkwijze van gemeenten verandert hierdoor vaak niet.

De buitenruimte is wel een aandachtspunt waar verschillend mee wordt omgegaan. Een deel van de gemeenten eist nu al dat initiatiefnemers de buitenruimte meenemen bij een bodemonderzoek. Voor hen verandert er niets. In andere gemeenten wordt de discussie wel gevoerd, maar stelt de gemeente geen harde eis en is het aan de initiatiefnemer om wel of niet de buitenruimte mee te nemen.

Gemeenten krijgen zelf de mogelijkheid om nieuwe categorieën bodemgevoelige locaties aan te wijzen. Uit het onderzoek komt naar voren dat er met name behoefte is aan aanwijzing van locaties die niet per se een gebouw zijn. Hierbij moet worden gedacht aan speelplaatsen, moestuincomplexen en recreatiegebieden waarvoor om andere redenen nog geen bodemonderzoek vereist is. Dit kan van invloed zijn op de werkvoorraad van sommige gemeenten. Een voorbeeld is diffuus lood. Hierover worden zoals eerder genoemd bestuurlijke afspraken gemaakt over de verdeling van beschikbare bodemmiddelen.

Een aandachtspunt dat in het onderzoek naar voren is gekomen, is hoe om te gaan met een gebruiksfunctieverandering. Door een gebruiksfunctieverandering kan een locatie bodemgevoelig worden, maar een dergelijke verandering moet dan wel worden vastgesteld. Niet elke functieverandering kent namelijk een vergunnings- of meldingsplicht waarmee deze bekend wordt gemaakt aan het gemeentelijke bevoegd gezag.

Tekstkader 1. Kwantificering van de financiële effecten

Voor dit onderdeel zijn de effecten voornamelijk het gevolg van het nu vastleggen van de buitenruimte als onderdeel van het gebouw en de mogelijkheid om nieuwe bodemgevoelige locaties aan te wijzen. Het begrip 'bodemgevoelige locatie' zelf heeft naar verwachting geen directe gevolgen, omdat hierdoor de huidige werkwijze van gemeenten niet verandert.

Minimale variant

Op basis van het onderzoek blijkt dat op dit moment in circa 40% van bouwactiviteiten voor bodemgevoelige locaties met een buitenruimte, de buitenruimte niet wordt meegenomen bij een bodemonderzoek. In de variant met de minste positieve effecten zou dit mogelijk voor initiatiefnemers extra kosten geven omdat deze dan verplicht mee moet worden genomen. Op basis van het nu uitgevoerde onderzoek wordt echter aangenomen dat wanneer nu de buitenruimte niet wordt meegenomen, dat gebeurt omdat op basis van eerder bodemonderzoek al bekend is dat deze geen bodemrisico vormen. De discussie over het meenemen van de buitenruimte wordt nu gevoerd bij de aanvraag voor de daadwerkelijke bouwactiviteit. Er mag op basis van de Woningwet namelijk niet gebouwd worden op verontreinigde grond. Reeds eerder is in veel gevallen echter het hele perceel al onderzocht op basis van de Wbb, die eerder bodemonderzoek voor de gehele locatie⁵ noodzakelijk maakte. Daarnaast zal een nieuwe eigenaar zekerheid willen hebben bij aan- of verkoop van het perceel om niet te worden geconfronteerd met hoge, onvoorziene kosten.

⁵ Of het gehele gebied waar de locatie deel van uitmaakte.

Ook in deze variant zou het verplicht meenemen van de buitenruimte dus niet tot duurdere of meer bodemonderzoeken leiden. Voor de situaties waarvoor dit nu niet wordt gedaan, is dus al eerder het bodemrisico bepaald.

Gemeenten stellen in deze variant aanvullende locaties vast die als bodemgevoelig gelden. Dit geeft een stijging van het aantal initiatieven waarvoor een bodemonderzoek nodig is en dus ook een structurele stijging van de kosten voor initiatiefnemers⁶ die deze moeten (laten) uitvoeren. Het aantal van deze gevallen waarvoor extra bodemonderzoeken nodig is, is niet eenduidig vast te stellen. Op basis van dit onderzoek is aangenomen dat het om maximaal 200 situaties per jaar gaat. Dit aantal is relatief beperkt doordat voor een deel van de situaties de bodemkwaliteit al eerder in kaart is gebracht en omdat voor een deel nu ook al bodemonderzoeken worden uitgevoerd. Ook zijn hier nieuwe ontwikkelingen, zoals bij diffuus lood, niet meegenomen omdat de effecten op dit punt niet zijn te bepalen en voor dergelijke nieuwe onderwerpen aparte afspraken worden gemaakt.

De kosten van een dergelijk onderzoek liggen in een bandbreedte en worden geraamd op € 1.800.⁷ Dit geeft een structurele administratieve last van € 360.000 per jaar⁸.

Dit geeft ook eenmalige bestuurlijke lasten om dit op te nemen in het omgevingsplan. Deze laatste kosten zijn opgenomen onder 3.1.3.

Maximale variant

De variant met de meeste positieve effecten heeft geen extra kosten voor het meenemen van de buitenruimte omdat dit al wordt gedaan. Ook wijzen gemeenten geen extra bodemgevoelige gebouwen aan waardoor hier geen extra kosten ontstaan.

Waarschijnlijke situatie

Voor het aanwijzen van meer bodemgevoelige locaties blijkt dat gemeenten met name locaties die niet specifiek een gebouw zijn, belangrijk achten om mee te nemen. De verwachting is dat het merendeel van de gemeenten locaties zoals speelplaatsen, moestuincomplexen en/of recreatiegebieden hiertoe zal aanwijzen.

3.1.3 Gemeenten krijgen meer ruimte om op basis van landelijke regelgeving lokaal bodembeleid te formuleren

In de huidige situatie heeft het Rijk landelijke interventiewaarden bepaald voor de verontreinigingen in de bodem. Het bevoegd gezag kan op basis van het Besluit bodemkwaliteit zelf waarden bepalen voor het toepassen van grond. Verder kunnen gemeenten op basis van autonome bevoegdheden eisen stellen aan de bodemkwaliteit.

In de voorgenomen situatie krijgt het bevoegd gezag ruimte om in hun omgevingsvisie af te wegen welke bodemkwaliteit zij wil realiseren, in relatie tot het ruimtelijk beleid. Hierbij moeten zij rekening houden met instructieregels van Rijk en provincies. Gemeenten moeten volgens deze instructieregels een waarde voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem voor stoffen of categorieën van stoffen vaststellen in het omgevingsplan. Als

⁶ Bedrijven voeren deze onderzoeken uit, maar de kosten worden doorbelast aan de initiatiefnemer. Gezien de aard van de typen aanvullingen betreft dit deels de gemeente zelf en deels (recreatie)bedrijven.

⁷ Zowel op basis van eerdere onderzoeken, waaronder de effectmetingen van de Wabo en het Activiteitenbesluit, als op basis van de uitvraag dit onderzoek is aangegeven dat de kosten van een dergelijk onderzoek minimaal € 1.250 en maximaal € 5.000 bedragen. De meeste gevallen bevinden zich aan de kant van de minimumwaarde. Uitgaande van een, door respondenten geschatte, verdeling 85% minimaal en 15% maximaal komen de gemiddelde kosten op afgerond € 1.800. ($€ 1.250 \cdot 85\% + € 5.000 \cdot 15\% = € 1.813$). Dit is een benadering op basis van een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, aangezien de echte verdeling niet bekend is.

⁸ $200 \text{ situaties} \times € 1.800 \text{ per bodemonderzoek} = € 360.000$

deze waarde bij een bouwactiviteit (van een bodemgevoelige locatie) wordt overschreden, moet de gemeenteraad maatregelen voorschrijven. De lokale waarden moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. De lokale waarde mag niet hoger zijn dan de landelijke maximale waarde (niet hoger dan het huidige spoedcriterium).

Op dit onderdeel lopen de verwachtingen sterk uiteen. De effecten zijn namelijk afhankelijk van de invulling die de gemeente geeft aan het bodembeleid en hoe de uitvoering wordt geregeld. Op hoofdlijnen zijn er drie typen gemeenten:

1. Gemeenten die nu al bevoegd gezag zijn onder de Wbb (Wbb-gemeenten).
2. Gemeenten die geen bevoegd gezag zijn, maar wel te maken met hebben significante verontreinigingen.
3. Gemeenten waar bodemverontreiniging geen significante rol (meer) speelt.

Deze indeling reflecteert ook de aandacht die er in een gemeente is voor bodemproblematiek en geeft ook een indicatie van de te verwachten inzet. Kort gezegd⁹:

1. Wbb-gemeenten hebben al jaren een duidelijk beleid en voeren, al dan niet in samenwerking met de omgevingsdienst, de taken uit rond bodemverontreiniging. Er is in deze gemeenten over het algemeen voldoende bodemkennis aanwezig en hun voornaamste werkzaamheden bestaan uit het aanpassen van het huidige bodembeleid naar de nieuwe regelgeving en het inpassen van het beleid in het omgevingsplan.
2. Wanneer gemeenten geen bevoegd gezag zijn, maar wel met bodemverontreiniging te maken hebben, hebben zij over het algemeen wel al lokaal beleid en kennis over het onderwerp. Zij staan voor de uitdaging om de bodemtaken, die nu bij de provincie liggen, zelf uit te gaan voeren. Zij kunnen dit beleggen bij de omgevingsdienst, maar het is niet op voorhand te zeggen of zij dat ook daadwerkelijk gaan doen. Ook moeten gemeenten hun bodembeleid zelf gaan vertalen in het omgevingsplan.
3. Gemeenten die nu niet of nauwelijks met de aanpak van bodemverontreiniging te maken hebben, krijgen door het Aanvullingsbesluit bodem nieuwe taken waarvoor zij weinig kennis in huis hebben. Zij moeten hierbij de keuze maken of zij deze kennis in de organisatie willen opnemen of deze inhuren bij de omgevingsdienst. In deze gemeenten zijn de inhoudelijke uitdagingen relatief beperkt, maar zij hebben wel een inhaalslag te maken om de noodzakelijke onderdelen op te kunnen nemen in het omgevingsplan en de hiervoor noodzakelijke afwegingen te maken.

Ten aanzien van de verwachte financiële effecten lopen de meningen sterk uiteen. Zo gaat een deel van de respondenten ervan uit dat het huidige bodembeleid goeddeels zal worden gehandhaafd en voornamelijk wordt ingepast in de nieuwe systematiek van de Omgevingswet. Aan de andere kant vrezen met name private organisaties dat de ruimte die gemeenten krijgen om zelf eisen op te leggen, leidt tot grote lokale verschillen en hoge kosten doordat lokaal veel extra eisen worden opgelegd. Op basis van het onderzoek blijkt dat deze angst niet breed wordt gedeeld. In het laatste deel van het onderstaande tekstkader lichten we dit nader toe.

Tekstkader 2. Kwantificering van de financiële effecten

Voor dit onderdeel zijn de effecten voornamelijk het bepalen en moeten vastleggen van lokaal beleid in het omgevingsplan en de eventuele doorwerking hiervan op de kosten die initiatiefnemers hebben die met deze eisen te maken hebben. Hierbij is voor

⁹ Deze indeling geeft de belangrijkste typen weer. Het is wel deels een vereenvoudiging van de werkelijkheid, de situatie in individuele gemeenten ligt vaak genuanceerder. Dit is echter noodzakelijk om een berekening te kunnen maken van de te verwachten effecten.

de minimale en maximale variant de driedeling in typen gemeenten¹⁰ gehanteerd die hierboven is beschreven.

Minimale variant

In de variant met de minste positieve effecten is ervan uitgegaan dat gemeenten nieuw of aanvullend beleid gaan formuleren ten opzichte van het huidige beleid en de voorkeurswaarden van het aanvullingsbesluit. Dit geeft eenmalige uitvoeringslasten voor de drie typen gemeenten door de volgende werkzaamheden:

- Analyseren van het huidige bodembeleid en het toetsen hiervan aan de eisen van de Omgevingswet.
- Bepalen op welke punten lokaal beleid gewenst is.
- Waar lokaal beleid gewenst is, bepalen welke eisen moeten gaan gelden. Hoe hoog moeten de lokale waarden zijn? Welke grens hanteren wij voor meldingen van grondverzet? Waar en wanneer achten wij een bodemonderzoek toch sowieso noodzakelijk? Met name deze stap vergt veel discussie en afstemming.
- Opstellen van de teksten voor bodem in het omgevingsplan.
- Goedkeuring vragen voor het omgevingsplan bij de gemeenteraad.

De eenmalige uitvoeringslasten zijn geraamd op:

1. Wbb-gemeenten. Dit betreft 30 gemeenten die nu al bevoegd gezag zijn en bodembeleid hebben. Wel moeten zij dit toetsen aan de Omgevingswet en bepalen of en hoe zij de verdere lokale ruimte gaan invullen. Het betreft hier grotere gemeenten met diverse problemen ten aanzien van bodemverontreiniging. Hierdoor vergt het invullen van de lokale ruimte, ondanks dat de basis van het beleid bekend is, nog wel afstemming met diverse afdelingen en stakeholders. Zij verwachten voor het hele proces ongeveer 2.000 uur nodig te hebben. Dit geeft een eenmalige kostenpost van circa € 5,52 miljoen¹¹.
2. Geen Wbb maar wel met kennis van bodem. Voor deze gemeenten zijn wel vaak lokaal of regionaal nota's opgesteld voor het bodembeleid. Het vertalen hiervan en het invullen van de lokale ruimte vergt veel tijd. Ten opzichte van de Wbb-gemeenten is de gemiddelde complexiteit van de bodemsituatie en het aantal stakeholders voor de afstemming beperkt. Het gemiddelde aantal uur per gemeente wordt hiervoor op basis van de interviews geschat op 750 uur.

Het is niet bekend hoeveel gemeenten in deze categorie passen. Op basis van het huidige onderzoek wordt dit geschat op circa 200 gemeenten. Dit geeft een eenmalige kostenpost van circa € 12,75 miljoen¹².
3. Geen Wbb en geen kennis van bodem. Deze gemeenten kennen nog niet of nauwelijks eigen beleid ten aanzien van bodem. Dit komt mede doordat het onderwerp niet of nauwelijks speelt. Wel zullen zij alle onderwerpen tegen het licht moeten houden en een besluit moeten nemen. Door de beperkte omvang van de gemeenten en de beperkte complexiteit vergt dat relatief weinig tijd, maar deze gemeenten zullen door kennisgebrek wel vaak externe partijen moeten raadplegen. Dit kan zijn vanuit de Omgevingsdienst, maar mogelijk ook vanuit een adviesbureau. Het

¹⁰ Voor de categorieën met kleinere gemeenten (Geen Wbb) wordt een lagere tijdbesteding aangenomen omdat met name het aantal personen waarmee moet worden afgestemd, bepalend is voor de tijdbesteding.

¹¹ 30 gemeenten x 2.000 uur x € 92/uur (gemiddelde tariefschaal 11A, zie bijlage IV) = € 5.520.000.

¹² 200 gemeenten x 750 uur x € 85/uur (gemiddelde tariefschaal 11, zie bijlage IV) = € 12.750.000. Uit het onderzoek komt naar voren dat het schaalniveau van deze medewerkers iets lager is dan bij de huidige Wbb-gemeenten.

gemiddelde aantal uur per gemeente wordt hiervoor op basis van de interviews geschat op 250 uur.

Het is niet bekend hoeveel gemeenten in deze categorie passen. Op basis van het huidige onderzoek wordt dit geschat op circa 150 gemeenten. Dit geeft een eenmalige kostenpost van circa € 3,75 miljoen¹³.

De structurele lasten van het bijhouden en updaten van het omgevingsplan zijn reeds gekwantificeerd in het onderzoek naar de Omgevingswet als onderdeel van de periodieke herziening van het omgevingsplan¹⁴.

Als er extra eisen worden gesteld, ontstaan er ook voor initiatiefnemers extra kosten. Initiatiefnemers moeten dan namelijk sneller een sanering uitvoeren en wanneer saneringen noodzakelijk zijn, zijn deze duurder. Het kwantificeren hiervan is niet mogelijk omdat hiervoor te veel onduidelijkheden zijn. Wel is helder dat deze kosten sterk kunnen stijgen als alle gemeenten aanvullende eisen gaan opleggen. Dit zijn in eerste instantie kosten voor bedrijven die saneringen uitvoeren, maar zij berekenen deze kosten door aan de initiatiefnemers (particulieren, andere bedrijven en de overheid).

Een kostenbesparing voor gemeenten is wel dat zij hun bodemkwaliteitskaarten niet meer elke vijf jaar moeten updaten. Zolang dit zonder aanvullend bodemonderzoek kan, geven de respondenten aan dat dit een kostenpost is van ongeveer € 10.000. Ervan uitgaande dat circa 75%¹⁵ van de gemeenten een bodemkwaliteitskaart heeft, geeft dit een jaarlijkse besparing van € 570.000¹⁶ aan uitvoeringslasten.

Maximale variant

De variant met de meeste positieve effecten gaat ervan uit dat gemeenten geen nieuw beleid gaan voeren en zoveel mogelijk de bestaande eisen en de waarden uit de bruidsschat overnemen. Dit geeft dan alleen kosten voor de gemeenten om dit beleid op te nemen in het omgevingsplan. Deze eenmalige uitvoeringslasten zijn voor de drie typen gemeenten geraamd op:

1. Wbb-gemeenten. In deze variant wordt het huidige beleid vertaald in het omgevingsplan. Daarnaast moeten uitgangspunten uit de Wbb die niet worden overgenomen in het Aanvullingsbesluit in het omgevingsplan worden verwerkt. Dit kost nog wel enige tijd vanwege de complexiteit van het onderwerp en de lokale situatie. Door de omvang van de gemeente vergt dit ook nog wel enige afstemming. Het totaal aantal te verwachten uren komt hiermee op basis van de interviews neer op circa 500. De totale eenmalige kosten hiervoor zijn hierdoor ongeveer € 1,38 miljoen¹⁷.
2. Geen Wbb maar wel met kennis van bodem. In deze variant wordt een directe vertaling gemaakt van beschikbare nota's in het omgevingsplan. Dit kost nog wel tijd doordat de gemiddelde nota enige uitwerking vergt om over te kunnen nemen. Door de omvang van de gemeente vergt dit ook nog wel enige afstemming. Het totaal aantal te verwachten uren komt hiermee op basis van de interviews neer op circa 250. De totale eenmalige kosten hiervoor zijn hierdoor ongeveer € 4,25 miljoen¹⁸.

¹³ 150 gemeenten x 250 uur x € 100/uur (gemiddeld tarief voor mix van externe en interne uren) = € 3.750.000.

¹⁴ 'Onderzoek financiële effecten Omgevingswet', Sira Consulting, mei 2014. (Paragraaf 4.4, pag. 26/27; 'De kosten komen hiermee per actualisatie op minimaal € 40.000 en maximaal € 70.000. De jaarlijkse kosten hiervan worden geschat op minimaal € 3,2 miljoen en maximaal € 5,7 miljoen.')

¹⁵ Schatting op basis van eigen onderzoek en Bodemloket.

¹⁶ $((75\% \cdot 380) \times € 10.000) / 5 = € 570.000$

¹⁷ 30 gemeenten x 500 uur x € 92/uur (gemiddelde tariefschaal 11A) = € 1.380.000

¹⁸ 200 gemeenten x 250 uur x € 85/uur (gemiddelde tariefschaal 11A) = € 4.250.000

3. Geen Wbb en geen kennis van bodem. In deze variant zullen deze gemeenten nog altijd alle punten moeten nalopen met vaak externe begeleiding. In deze variant kiezen zij er echter niet voor om lokale invulling te geven. De benodigde tijd is met name voor het langs lopen van de opties, het vastleggen hiervan in het omgevingsplan en het afstemmen met de gemeenteraad. Hierbij is, geschat op basis van de interviews, circa 150 uur gemoeid. Dit geeft een eenmalige kostenpost van circa € 2,25 miljoen¹⁹.

De structurele lasten van het bijhouden en updaten van het omgevingsplan zijn reeds gekwantificeerd in het onderzoek naar de omgevingswet (zie voetnoot 14).

Ook in deze variant geldt de structurele besparing van € 570.000 voor het niet meer hoeven updaten van bodemkwaliteitskaarten.

Waarschijnlijke situatie

Ten aanzien van het opnemen van specifieke lokale waarden en andere eisen in het omgevingsplan lopen de verwachtingen sterk uiteen. Vanwege de keuze van gemeenten om bepaalde gebieden aan te wijzen voor bepaalde doelen (industrie, wonen, recreatie...) is het ook nu al gebruikelijk dat gemeenten binnen de huidige mogelijkheden in sommige gebieden strenger zijn of juist niet. De Omgevingswet geeft met het Aanvullingsbesluit bodem wel meer vrijheden aan gemeenten. Zowel door strenger te zijn, om wonen en recreatie te stimuleren, als ook door minder streng te zijn, om de economie te stimuleren.

Veel gemeenten overwegen om voor enkele specifieke gebieden lokale waarden op te stellen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan natuurgebieden om deze te beschermen en aan gebieden met bekende of verwachte vervuilingen waarvoor eerder meldingen en (bodem)onderzoeken worden vereist. Dit betekent niet dat voor die locaties automatisch hogere kosten ontstaan in vergelijking met de huidige praktijk. Het geeft eerder een beperking van de potentiële reductie door het Aanvullingsbesluit doordat minder gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot het vragen van minder vergunningen, meldingen en bodemonderzoeken.

Op basis van het onderzoek nemen wij aan dat het aantal gemeenten dat veel strengere waarden gaat hanteren, beperkt zal zijn. Van de 380 gemeenten zijn er ongetwijfeld enkele die dit wel doen, maar de meerderheid kiest hier naar verwachting niet voor. De overwegingen hiervoor zijn:

- Bij het bepalen van het beleid moeten de verschillende belangen worden afgewogen. Dit moet zowel op ambtelijk niveau als op het niveau van de gemeenteraad die het omgevingsplan moet goedkeuren. De kans dat hierdoor het beleid volledig doorslaat naar één kant is klein.
- Vooral op de wat langere termijn kunnen zeer strenge waarden ertoe leiden dat bepaalde locaties 'op slot' raken. Dit geeft economische problemen waardoor naar verwachting uiteindelijk het beleid weer wordt versoepeld.
- De beleidsvorming voor het onderwerp bodem wordt deels regionaal opgepakt. Vooral bij kleinere gemeenten. Zo zijn er nu al diverse regionale samenwerkingsverbanden die dit onderwerp regionaal willen bepalen. Verwacht wordt dat gemeenten in het gehele proces van beleidsvorming worden bijgestaan door externen van omgevingsdiensten en/of adviesbureaus.²⁰ Hierdoor hebben omgevingsdiensten de mogelijkheid om de uitvoering van de taken te harmoniseren. Dit heeft ook voor hen voordelen omdat de uitvoering van de bodemtaken, voor zover aan hen

¹⁹ 150 gemeenten x 150 uur x € 100/uur (gemiddeld tarief voor mix van externe en interne uren) = € 2.250.000

²⁰ De kosten die worden gemaakt voor omgevingsdiensten en/of adviesbureaus zijn verrekend in de uurtarieven die in de berekeningen in dit rapport worden aangehouden.

gemandateerd, eenduidiger wordt. Deze vormen van samenwerking en afstemming maakt de kans op sterk afwijkend lokaal beleid kleiner.

3.1.4 Het lokale beleid wordt vastgelegd in het Digitale Stelsel Omgevingsrecht

In de huidige situatie zijn landelijk en lokaal beleid niet vastgelegd op één centrale plaats. Overheden en initiatiefnemers dienen nu zelf na te gaan met welke regels zij te maken hebben.

In de voorgenomen situatie worden de bestaande systemen²¹ aangepast aan de systematiek van de Omgevingswet en het (lokale) beleid vastgelegd in het DSO. Hierdoor kunnen overheden en initiatiefnemers beter zien welke waarden en eventuele autonome regels voor een locatie gelden. Zo wordt het voor initiatiefnemers en het bevoegd gezag eenvoudiger om te bepalen welke eisen gelden op een locatie. Dit geeft een reductie van de kosten voor deze partijen. Dit vergt wel dat de ICT-infrastructuur goed werkt en dat de informatie die hierin beschikbaar is compleet en goed is.

Het bepalen van de kosten voor het DSO zelf is geen onderdeel van dit onderzoek. De doorwerking van het gebruik van het DSO is verwerkt in de kosten van de diverse veranderingen. Zoals reeds aangegeven bij de uitgangspunten leidt een niet (geheel) operationeel DSO ertoe dat de effecten eerder de minimale variant betreffen.

3.1.5 Bevoegd gezag krijgt ruimte voor maatwerk bij het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie

Het bevoegd gezag heeft nu geen ruimte voor maatwerk bij het toepassen van bouwstoffen. In de voorgenomen situatie wordt maatwerk mogelijk op een generiek kader voor bouwstoffen, daarnaast komt er meer mogelijkheid voor maatwerk voor het toepassen van grond en baggerspecie op de kant.

De mogelijkheid om maatwerk te gebruiken geeft kansen om bouwstoffen en grond en baggerspecie in meer situaties toe te passen. Daartegenover staat dat gemeenten dit ook kunnen gebruiken om additionele eisen te stellen die juist leiden tot meer kosten. Met name waterschappen geven aan te verwachten dat een deel van de gemeenten dit kunnen gebruiken om extra eisen te stellen ten aanzien van baggerspecie.

Tekstkader 3. Kwantificering van de financiële effecten

Indien gemeenten de mogelijkheid aangrijpen om aanvullende eisen te gaan stellen voor toepassen dan geeft dit waarschijnlijk ook extra kosten. Welke kosten dit zijn is afhankelijk van de eisen die daadwerkelijk worden gesteld. Ook is op dit moment nog niet duidelijk hoeveel gemeenten hier gebruik van gaan maken.

In dit tekstkader zijn de aanvullende kosten weergegeven voor waterschappen wanneer gemeenten aanvullende eisen gaan stellen aan het toepassen van baggerspecie.

Minimale variant

In de variant met de minste positieve effecten wordt aangenomen dat 20% van alle gemeenten extra eisen stelt aan het toepassen van bouwstoffen, waaronder baggerspecie. Dit geeft extra kosten omdat bouwstoffen minder efficiënt kunnen worden toegepast en dus hogere transportkosten krijgen. Daarnaast kan het zijn dat bepaalde bouwstoffen niet meer kunnen worden toegepast wat verdere kosten geeft voor de verwerking hiervan als afvalstof. Deze kosten zijn met name voor bedrijven die deze bouwstoffen toepassen. Ook specifiek voor waterschappen kan dit leiden tot extra kosten omdat zij baggerspecie moeten gaan afvoeren. Deze kosten stijgen naar mate meer gemeenten overgaan tot het stellen van extra eisen.

²¹ In dit geval dus de ICT-systemen die op dit moment door bevoegd gezag en initiatiefnemers worden gebruikt bij de uitvoering van de huidige regelgeving rond bodem.

De specifieke omvang van deze kosten is op basis van dit onderzoek niet te bepalen. Indicaties vanuit waterschappen geven aan dat dit om een paar miljoen euro per jaar kan gaan indien alle gemeenten overgaan tot het stellen van aanvullende eisen. Voor deze minimale variant waarin 20% van de gemeenten dit gaat doen zou dit naar schatting een bedrag van ongeveer € 500.000 per jaar betekenen.

Maximale variant

De variant met de meeste positieve effecten heeft geen extra kosten omdat gemeenten dan geen aanvullende eisen stellen. Voor zowel waterschappen als bedrijven geeft dit dan ook geen aanvullende kosten.

Het is daarnaast mogelijk dat gemeenten van de verkregen beleidsruimte gebruik maken om voor situaties juist maatwerk op te stellen waarmee de kosten lager uitvallen dan in de huidige situatie. De lagere kosten zullen met name een gevolg zijn van de toepasbaarheid. Omdat de financiële effecten van een betere toepasbaarheid sterk kunnen verschillen per situatie en het naar verwachting ook een beperkt aantal situaties zal zijn, is een kwantificering van deze effecten op het moment niet mogelijk.

Waarschijnlijke situatie

Het is op basis van de huidige gegevens niet te bepalen hoeveel gemeenten aanvullende eisen gaan stellen. Op basis van het onderzoek is de verwachting dat het aantal gemeenten dat daadwerkelijk aanvullende eisen gaat stellen beperkt zal zijn. Wanneer een gemeente wel deze keuze maakt, kan dat voor specifieke situaties wel tot significante kostenstijgingen leiden. Ter illustratie: in de minimale variant, wanneer circa 20% van de gemeenten overgaat tot het stellen van extra eisen, geeft elke gemeente die extra eisen stelt voor baggerspecie naar schatting circa € 6.600²² extra kosten per jaar voor het betrokken waterschap. Elk waterschap heeft in die variant gemiddeld met 3 gemeenten te maken die extra eisen stellen.

Maatschappelijke effecten

Naast de extra kosten die mogelijk ontstaan wanneer gemeenten aanvullende eisen gaan stellen, is het ook mogelijk dat het maatwerk ruimte geeft voor besparingen. Door het maatwerk is het namelijk ook mogelijk dat er juist meer mogelijkheden zijn om de bouwstoffen en de baggerspecie toe te passen. Dit geeft ook de betrokken partijen mogelijk financiële voordelen. Naar verwachting betreft hier met name economische voordelen die doorwerken voor alle betrokken partijen (waaronder de overheid). De omvang van deze voordelen is op dit moment niet in te schatten. Het aantal situaties waarbij de betrokken partijen daadwerkelijk voordeel zullen ondervinden is naar verwachting beperkt,

3.1.6 Provincies kunnen gemeenten vragen om maatregelen op te nemen in het Omgevingsplan om te voldoen aan de Kaderrichtlijn Water

Provincies stellen ter uitvoering van de grondwaterrichtlijn, de Kaderrichtlijn water, de Richtlijn overstromingsrisico's, de Zwemwaterrichtlijn en andere Europese richtlijnen over water, regionale waterprogramma's vast, waarin zij het provinciale waterbeleid opnemen.

Ten aanzien van bodemverontreinigingen die effect hebben op de grondwaterkwaliteit kunnen provincies in de voorgenomen situatie aan de gemeenten, die bevoegd gezag zijn geworden voor bodemverontreiniging, vragen om maatregelen in het omgevingsplan op te nemen. Dit betreft bijvoorbeeld de locaties die van impact kunnen zijn op de kwaliteit van grondwater, maar het kunnen ook andere mobiele verontreinigingen of combinaties

²² € 500.000/ (380*20%) = € 6.600 (afgerond op 100-tallen)

van verontreinigingen zijn die het grondwater bedreigen en zich bijvoorbeeld in bebouwd gebied bevinden.

Voor deze wijziging zijn de verwachtingen uiteenlopend. Enerzijds is de verwachting dat dit niet leidt tot grote verschillen ten aanzien van de huidige situatie. Er kunnen nu namelijk ook al maatregelen worden opgelegd en de landelijke normen blijven gelijk²³. Anderzijds zijn er organisaties die vrezen voor zeer ingrijpende maatregelen opgelegd door de provincies die vooral voor rekening komen van de gemeenten. Over de verdeling van de bodemmiddelen ter dekking van (eventuele) kosten is, zoals eerder genoemd, de insteek om bestuurlijke afspraken te maken.

Op basis van dit onderzoek is niet vast te stellen in welke mate provincies extra maatregelen opleggen en welke maatregelen dit dan zullen zijn. Duidelijk is wel dat:

- Het lokaal sterk kan verschillen of maatregelen nodig zullen zijn, afhankelijk van de bodemkwaliteit, samenstelling en de stand van het grondwater.
- Het potentieel om veel locaties kan gaan.
- Veel mensen nu nog weinig zicht hebben op de manier waarop dit zal doorwerken in de praktijk ten opzichte van de huidige situatie. Enkele specifieke punten hierbij zijn:
 - Door het wegvallen van de Wet bodembescherming krijgt de overheid meer verantwoordelijkheid voor grondwater maar heeft minder instrumenten om richting (bron)eigenaren te handelen waardoor kosten voor gemeenten en initiatiefnemers kunnen ontstaan.
 - De ambities tussen gemeenten en provincies verschillen. Zo nemen provincies bijvoorbeeld stedelijk grondwater in de huidige situatie niet mee in de huidige monitoring van grondwater.
 - Het is onduidelijk hoe de stoffenlijsten eruit komen te zien in de Kaderrichtlijn water.

Op basis van het bovenstaande is duidelijk dat er nu nog geen uitspraken kunnen worden gedaan over de kosten. Dit geldt zowel voor de omvang van de eventuele kostentoeename als de verdeling hiervan. Mogelijk kunnen de afspraken in het Convenant Bodem en Ondergrond (2016-2020) ervoor zorgen dat de effecten voor dit onderwerp beperkt blijven ten opzichte van de huidige situatie. Ook hierover zijn de meningen echter verdeeld. Ten aanzien van de verdeling van de bodemmiddelen zijn hier al eerder opmerkingen over gemaakt.

²³ De huidige milieukwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitseisen monitoring, waarin de kaderrichtlijn water is geïmplementeerd, worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

3.2 Aanpassingen aan het instrumentarium

3.2.1 De zelfstandige saneringsplicht vervalt volledig. Saneringen vinden alleen nog plaats op een natuurlijk moment

In de huidige situatie geldt een saneringsplicht bij spoedlocaties en worden verontreinigingen anders dan spoedlocaties meestal aangepakt bij activiteiten. Op basis van de interventiewaarden, het volume en de risico's wordt bepaald wanneer een (gedeeltelijke) bodemsanering moet worden uitgevoerd.

In de voorgenomen situatie geldt het uitgangspunt dat alle spoedlocaties zijn aangepakt. Hierdoor is de zelfstandige saneringsplicht beëindigd. Bij een toevalsvondst zal de overheid maatregelen (laten) nemen om de onaanvaardbare risico's weg te nemen. Verontreinigingen worden aangepakt op een natuurlijk moment: als een activiteit leidt tot het realiseren van een bodemgevoelige locatie. Maatregelen moeten worden genomen wanneer de waarde van de verontreiniging hoger is dan de lokale waarde voor die locatie.

Het vervallen van de zelfstandige saneringsplicht, de saneringen van spoedlocaties, is geen kostenreductie die kan worden toegeschreven aan het Aanvullingsbesluit bodem. Het programma met een einddatum is los van de komst van de Omgevingswet reeds vastgesteld.

Buiten de spoedlocaties om worden verontreinigingen nu ook al zoveel mogelijk op een natuurlijk moment aangepakt. Wel is het mogelijk dat door lokale eisen de kosten anders worden. Dit kan zowel meer als minder kosten geven. Dit is een onderdeel van de effecten die zijn beschreven in paragraaf 3.1.3.

Naast de spoed- en niet-spoedlocaties worden er ook toevalsvondsten gedaan van verontreinigingen in de bodem. Indien het nodig blijkt om verdere acties te ondernemen moet het bevoegd gezag hiertoe maatregelen nemen om de onaanvaardbare risico's weg te nemen. Door het Aanvullingsbesluit verschuift deze verplichting van de provincie naar gemeenten. De kosten voor het nemen van de maatregelen verschuiven hiermee ook. Werkzaamheden en daarmee de hoogte van de kosten veranderen niet.

De verdere aanpak die volgt uit de opgelegde maatregelen wordt niet anders door het Aanvullingsbesluit bodem. In de praktijk betekent dit meestal dat de eigenaar of initiatiefnemer maatregelen opgelegd krijgt om de verontreiniging aan te pakken. Er is geen reden om aan te nemen dat deze maatregelen veranderen en dus andere kosten geven. In enkele gevallen is geen eigenaar of initiatiefnemer aanspreekbaar en draait het bevoegd gezag voor deze kosten op.

Door het Aanvullingsbesluit bodem verschuift ook het bevoegd gezag van de zorgplicht naar gemeenten. De juridische mogelijkheden van het instrument veranderen niet. De hiermee gepaard gaande kosten verschuiven daarmee ook van provincies naar gemeenten. De omvang van deze kosten is niet te bepalen omdat de inzet van het instrument sterk wisselt.

Tekstkader 4. Kwantificering van de financiële effecten

Het aantal toevalsvondsten waar direct maatregelen voor moeten worden genomen, is beperkt tot circa 20 per jaar²⁴. Voor de berekening is aangenomen dat dit aantal niet significant wijzigt. De verwachtingen hiertoe lopen wel uiteen. Zo kan het aantal dalen doordat er minder bodemonderzoek wordt vereist en dus minder wordt geconstateerd, maar kan het ook stijgen door meer activiteiten. De toegenomen kennis over en aandacht voor de risico's²⁵ kan er ook voor zorgen dat een gevonden verontreiniging

²⁴ Schatting op basis van het huidige onderzoek.

²⁵ Zoals recentelijk voor lood. Zie ook het kopje 'nieuwe stoffen' in paragraaf 3.5.

die eerder niet als een risico werd gezien, dat nu wel wordt. Ook hierdoor kan het aantal vondsten waarvoor maatregelen nodig zijn stijgen.

Voor deze berekening is geen minimale of maximale variant gehanteerd. De voornaamste variatie in de kosten zijn voor de te nemen maatregelen, maar deze veranderen in principe niet. In de berekening zijn dus alleen meegenomen de kosten voor het opleggen van de maatregelen. De gemiddelde tijdsbesteding hiervoor wordt geschat op circa 200 uur per maatregel. Dit is inclusief de kosten voor de bezwaar- en beroepsprocedures die vaak worden gestart naar aanleiding van een dergelijke maatregel.

Dit geeft een jaarlijkse bestuurlijke last van € 340.000²⁶ die vervalt bij de provincies en erbij komt bij gemeenten.

In de gevallen dat het bevoegd gezag opdraait voor de kosten verschuiven nog extra kosten van provincies naar gemeenten. Dit komt beperkt voor. Daarnaast maakt de variatie in de mogelijke kosten het moeilijk om een inschatting te maken. Voor een individuele situatie kunnen deze kosten wel hoog zijn.

3.2.2 De standaardaanpak wordt het uitgangspunt voor saneren

In de huidige situatie is het uitgangspunt dat er voor saneringen een saneringsplan moet worden opgesteld en een vergunning nodig is. Indien een sanering kan worden uitgevoerd via een standaardaanpak is het Besluit Uniforme Saneringen van toepassing. Dan hoeft er alleen een melding te worden gedaan.

In de voorgenomen situatie is de standaardaanpak het uitgangspunt. Er hoeft alleen een vergunning te worden aangevraagd indien er sprake is van maatwerk of gelijkwaardigheid. De sanering is meestal onderdeel van de omgevingsvergunning die wordt aangevraagd voor de activiteit die leidt tot het noodzakelijk zijn van de sanering.

Van maatwerk is bijvoorbeeld sprake bij:

- Aparte typen verontreinigingen;
- Saneringen met buitenproportionele kosten;
- Situaties waarbij een gelijkwaardige aanpak dient te worden gelegitimeerd.

Door de standaardaanpak als uitgangspunt te gaan hanteren wordt niet de vergunning met saneringsplan, maar de melding de voornaamste procedure voor het aanpakken van saneringen. Dit betekent niet dat er geen vergunningen meer nodig zullen zijn, maar het aantal zal wel verminderen ten faveure van de melding. De omvang van de daling van de kosten die hiermee gepaard gaat, is afhankelijk van de mate waarin deze verschuiving zal plaats vinden.

Tekstkader 5. Kwantificering van de financiële effecten

Dit tekstkader geeft de reductie aan van de verschuiving van de het aantal saneringsplannen (vergunningen) naar een melding. De genoemde aantallen, kosten en tijdsbestedingen zijn gebaseerd op eerder onderzoek naar de regeldrukeffecten²⁷. Hiermee sluiten de aantallen waarschijnlijk niet meer aan bij de huidige situatie, maar moeten methodische wel worden gebruikt voor het bepalen van de regeldrukeffecten. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

Minimale variant

²⁶ 20 situaties x 200 uur x € 85 (uurtarief schaal 11) = € 340.000

²⁷ Bron: SKM behorende bij de 'Nulmeting AL bedrijven 2007', Ministerie van EZ, 2008. Gecorrigeerd voor het aantal spoedmeldingen en de wijzigingen beschreven in 'Administratieve en uitvoeringslasten herziening Wet bodembescherming', Sira consulting, 2011.

In de variant met de minste positieve effecten gaan we ervan uit dat bij circa 50%²⁸ van de huidige saneringsplannen in de toekomst een melding volstaat. Voor de berekening van de effecten hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Er worden jaarlijks 375 saneringsplannen ingediend door bedrijven. Hiervan wordt 40%, 150 aanvragen, ingediend bij de Wbb-gemeenten en 60%, 225 aanvragen, bij provincies²⁹. Hiervan vervalt de helft, maar deze worden wel allen door gemeenten afgehandeld. Dit zijn 187,5 aanvragen per jaar. ($375 \times 50\%$)
- De kosten van een saneringsplan zijn voor een bedrijf € 6.950 hoger dan voor een melding.
- Het kost het bevoegd gezag 15 uur minder om een melding af te handelen dan een saneringsplan³⁰.
- Het volledig afhandelen van een melding kost gemiddeld 10 uur³¹.
- In de huidige situatie kunnen geen leges worden gevraagd. Dit kan in de voorgenomen situatie wel bij vergunningaanvragen voor saneringen.

Dit geeft de volgende financiële effecten:

- Voor provincies vervallen alle lasten omdat zij geen bevoegd gezag meer zijn. Voor hen betekent dit dus een reductie van de kosten van € 478.125 per jaar³².
- Gemeenten hebben nu geen 150 aanvragen maar 187,5 aanvragen af te handelen. Dit geeft een extra bestuurlijke last voor deze 37,5 vergunningen van € 74.062,50 per jaar³³.
- Daarnaast komen we 187,5 meldingen bij. Deze meldingen geven een extra bestuurlijke last van € 148.125 per jaar³⁴.
- Gemeenten heffen nu geen leges voor saneringsplannen. Dit kan in de voorgenomen situatie wel. Wanneer zij dit gaan doen, geeft dit jaarlijkse inkomsten van € 370.312,50 per jaar³⁵.
- Voor bedrijven dalen de structurele administratieve lasten met € 1,3 miljoen per jaar³⁶.
- De leges die gemeenten in de voorgenomen situatie ontvangen, worden betaald door bedrijven die de aanvragen indienen. Als gemeenten deze leges gaan opleggen, hebben ze hiervoor extra kosten van € 370.312,50 per jaar.

Maximale variant

In de variant met de meeste positieve effecten gaan we ervan uit dat 90% van de huidige saneringsplannen kunnen worden afgedaan met een melding. Dit betekent dat nog slechts 37,5 vergunningen worden aangevraagd per jaar. De andere uitgangspunten blijven staan. Dit geeft de volgende financiële effecten:

²⁸ Schatting op basis van de interviews uitgevoerd voor dit onderzoek.

²⁹ Verhouden gebaseerd op tabel 1.3, item Saneringen (SE) uit 'Jaarverslag monitoring bodemsanering over 2009', RIVM, mei 2010.

³⁰ Het onderzoek 'Administratieve en uitvoeringslasten herziening Wet bodembescherming', Sira consulting, 2011, geeft aan dat dit verschil 8,5 uur is. Destijds betrof het echter de eenvoudige situaties die verschoven van vergunning naar melding. Deze zijn echter al verschoven waardoor het nu meer complexe situaties betreft die meer tijdswinst opleveren. De meest complexe situaties blijven vergunningplichtig.

³¹ Op basis van de gegevens van de respondenten uit dit onderzoek.

³² $225 \text{ aanvragen} \times (10 + 15) \text{ uur} \times € 85/\text{uur (schaal 11)} = € 478.125 \text{ per jaar.}$

³³ $(187,5 - 150 \text{ aanvragen}) \times 25 \text{ uur} \times € 79/\text{uur (schaal 10A)} = € 74.062,50 \text{ per jaar.}$

³⁴ $187,5 \times 10 \text{ uur} \times € 79/\text{uur (schaal 10A)} = € 148.125 \text{ per jaar.}$

³⁵ $187,5 \times 25 \text{ uur} \times € 79/\text{uur (schaal 10A)} = € 370.312,50 \text{ per jaar.}$

³⁶ $(375 \text{ saneringsplannen per jaar} \times 50\%) \times € 6.950 \text{ minder kosten} = € 1.303.125 \text{ per jaar.}$

- Voor provincies geldt dezelfde reductie van € 478.125 per jaar.
- Gemeenten hebben minder vergunningaanvragen te beoordelen. Dit geeft een daling van de bestuurlijke lasten van € 222.187,50 per jaar³⁷.
- Gemeenten hebben wel 337,5 extra meldingen per jaar af te handelen. Dit geeft een extra bestuurlijke last van € 266.625 per jaar³⁸.
- Gemeenten heffen nu geen leges voor saneringsplannen. Voor de overgebleven vergunningen kunnen gemeenten dit nu wel gaan doen. Wanneer zij dit gaan doen, geeft dit een jaarlijkse inkomsten van € 74.062,50³⁹.
- Voor bedrijven dalen de structurele administratieve lasten met € 2,3 miljoen per jaar⁴⁰.
- De leges die gemeenten in de voorgenomen situatie ontvangen, worden betaald door bedrijven die de aanvragen doen. Indien gemeenten deze leges gaan opleggen, hebben ze hiervoor extra kosten van € 74.062,50 per jaar.

Waarschijnlijke situatie

Op basis van het huidige onderzoek is op dit punt niet aan te geven naar welke kant de praktijk zal uitvallen.

3.2.3 De regels omtrent uniforme saneringen worden algemene regels

In de huidige situatie kennen de regels omtrent saneringen vier categorieën: immobiel, mobiel, tijdelijk uitplaatsen en Projectgebied De Kempen.

In de voorgenomen situatie gelden de algemene regels voor alle soorten verontreiniging en zijn deze voor alle verontreinigingen gelijk. Er zijn twee standaardaanpakken voorzien: a) het aanbrengen van een isolatielaag en b) ontgraven van de verontreiniging. De randvoorwaarden uit het Besluit uniforme saneringen, waaronder de limitatieve lijst met toegestane stofgroepen, vervallen hiermee eveneens.

Tijdelijke uitname en overig projectmatig grondverzet (zonder saneringsdoelstelling) worden nu een aparte activiteit graven in bodem. De categorie immobiel, die functiegericht saneren tot doel had, komt terug in de standaard aanpakken van de milieubelastende activiteit saneren. Er wordt hierdoor niet langer onderscheid gemaakt tussen mobiele en immobiele verontreinigingen.

De aanpassingen in dit onderdeel zorgen met name voor een vereenvoudiging van de regelgeving. Ten aanzien van de financiële effecten geeft dit met name minder tijd voor discussies over dit onderwerp. Dit is een beperkte reductie die op basis van de huidige gegevens niet kan worden gekwantificeerd. Verdere significante kostenbesparingen worden niet verwacht.

3.2.4 Aanpassing meldingen bij grondverzet

In de huidige situatie kan het verplicht zijn om grondverzet te melden afhankelijk van de omvang van het grondverzet en de verontreinigingsgraad van de bodem. Dit kan zijn om het later weer terug te plaatsen, zoals bij het leggen van kabels, maar ook wanneer grond elders wordt toegepast.

In de voorgenomen situatie zijn er veranderingen wanneer meldingen voor grondverzet verplicht zijn. In de onderstaande tabel worden de veranderingen als gevolg van het Aanvullingsbesluit bodem samengevat. Het is nog wel mogelijk dat gemeenten in de

³⁷ $(150 - 37,5 \text{ aanvragen}) \times 25 \text{ uur} \times € 79/\text{uur (schaal 10A)} = € 222.187,50 \text{ per jaar.}$

³⁸ $337,5 \times 10 \text{ uur} \times € 79/\text{uur (schaal 10A)} = € 266.625 \text{ per jaar.}$

³⁹ $37,5 \text{ aanvragen} \times 25 \text{ uur} \times € 79/\text{uur (schaal 10A)} = € 74.062,50 \text{ per jaar.}$

⁴⁰ $(375 \text{ saneringsplannen per jaar} \times 90\%) \times € 6.950 \text{ minder kosten} = € 2.345.625 \text{ per jaar.}$

voorgenomen situatie aanvullende eisen opnemen in het Omgevingsplan. Dit betekent dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om al dan niet voor specifieke locaties lagere grenswaarden te hanteren en aanvullende inhoudelijke eisen te stellen.

Tabel 1. Samenvatting effecten op meldingen grondverzet

Verontreinigingssituatie	Omvang / type grondverzet	Huidige situatie (art. 28 Wbb ev.)	Voorgenomen situatie Omgevingswet
Onder interventiewaarde	Minder dan 25 m ³	Geen melding	Geen melding, geen rijksregels
Onder interventiewaarde	Tussen 25-50 m ³	Geen melding	Informatieplicht 5 werkdagen, rijksregels graven Invoeringswet
Onder interventiewaarde	Meer dan 50 m ³	Wel melding	Informatieplicht 5 werkdagen, rijksregels graven Invoeringswet
Onder interventiewaarde	Meer dan 25 m ³ , tijdelijke uitname	Geen melding	Geen melding, maar wel rijksregels graven Invoeringswet
Boven interventiewaarde, verontreiniging < 25 m ³	Minder dan 25 m ³ , tijdelijke uitname	Geen melding	Geen melding, maar wel rijksregels graven Invoeringswet
Boven interventiewaarde, verontreiniging < 25 m ³	Minder dan 25 m ³	Geen melding	Geen melding, geen rijksregels
Boven interventiewaarde, verontreiniging < 25 m ³	Tussen 25-50 m ³	Geen melding	Melding 4 weken, rijksregels graven Invoeringswet
Boven interventiewaarde, verontreiniging < 25 m ³	Meer dan 50 m ³	Wel melding	Melding 4 weken, rijksregels graven Invoeringswet
Boven interventiewaarde, verontreiniging < 25 m ³	Meer dan 25 m ³ , tijdelijke uitname	Geen melding	Melding 5 dagen, rijksregels graven Invoeringswet
Boven interventiewaarde, verontreiniging > 25 m ³	Minder dan 25 m ³	Melding met BUS melding of (deel)-saneringsplan	Geen melding, geen rijksregels
Boven interventiewaarde, verontreiniging > 25 m ³	Meer dan 25 m ³	Melding met BUS melding of (deel)-saneringsplan	Melding 4 weken, rijksregels graven Invoeringswet
Boven interventiewaarde, verontreiniging > 25 m ³	Meer dan 25 m ³ , tijdelijke uitname	Melding met BUS melding of (deel)-saneringsplan	Melding 5 dagen, rijksregels graven Invoeringswet

Voor grondverzet onder de 25 m³ waar in de huidige situatie geen melding voor nodig is, zijn er geen veranderingen. Wel moet in de voorgenomen situatie een informatieplicht of

melding worden gedaan voor grondverzet tussen de 25 m³ en de 50 m³. Dit is een nieuwe verplichting. Bij grondverzet van meer dan 50 m³ is en blijft een meldplicht gelden.

De informatieplicht is een nieuw instrument. Onder de Omgevingswet is het bij een melding verboden om een activiteit te starten als de melding is niet (tijdig) is gedaan. Voor een informatieplicht geldt dit niet. De inhoudelijke eisen aan de informatieplicht zijn wel gelijk aan de melding.

De inhoudelijke eisen aan de melding veranderen niet te opzichte van de huidige situatie, wel verschillen de procedurele eisen. De melding moet namelijk, in aansluiting met de rest van de Omgevingswet, 4 weken van te voren worden gedaan in plaats van 5 werkdagen van te voren. Daarnaast moet in de voorgenomen situatie uiterlijk 5 werkdagen voor de start van de werkzaamheden een extra melding worden gedaan met de informatie die 4 weken van te voren nog niet beschikbaar was.

Binnen het Aanvullingsbesluit bodem is een duidelijker onderscheid aangebracht tussen de activiteit graven en de activiteit saneren. Een gevolg hiervan is dat bij grondverzet (alleen graven) in grond met een kwaliteit boven de interventiewaarde en een verontreiniging van meer dan 25m³, in de voorgenomen situatie geen BUS-melding of (deel)-saneringsplan nodig is. Onder de 25 m³ is naar verwachting zelfs helemaal geen melding meer noodzakelijk.

Tekstkader 6. Kwantificering van de financiële effecten

Dit tekstkader geeft een berekening van de effecten rond de meldingen voor grondverzet. De aanpassingen die gemeenten eventueel moeten maken in het omgevingsplan zijn opgenomen in paragraaf 3.1.3.

Minimale variant

In de variant met de minste positieve effecten zullen alle gemeenten ertoe overgaan om de huidige grenzen zoveel mogelijk te handhaven. Dit betekent dat voor grondverzet tussen de 25 m³ en de 50 m³ extra informatieplichten en meldingen nodig zijn. Omdat deze informatieplichten en meldingen op dit moment nog niet verplicht zijn, is het niet duidelijk om hoeveel meldingen dit extra zal gaan betreffen. Op basis van gegevens van Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA) wordt ingeschat dat dit jaarlijks 3.000 tot 6.000 meldingen betreft.

- Voor initiatiefnemers: het opstellen en indienen van de melding kost gemiddeld 6 uur. Voor de 3.000 tot 6.000 extra meldingen geeft dit een toename van € 972.000 tot € 1.944.000 per jaar⁴¹.
- Voor bevoegd gezag: Het afhandelen van een melding kost gemiddeld 4 uur. Er komen tussen de 3.000 en 6.000 meldingen bij. Dit geeft een toename van € 948.000 tot € 1.896.000 per jaar⁴².

Daarnaast geldt voor alle meldingen dat een nieuwe termijn geldt van 4 weken in plaats van de huidige 5 werkdagen. De inhoud van de melding wordt echter niet gewijzigd waardoor er geen direct effect is op de administratieve lasten. Wel is in het Aanvullingsbesluit bodem opgenomen dat 5 werkdagen voor de start van de werkzaamheden melding moet worden gedaan van eventuele aanvullende informatie. Inhoudelijk bevat deze extra melding geen aanvullende informatie, maar alleen de informatie die 4 weken voor de start nog niet bekend was en dus nog moest worden aangevuld. Voor de kosten voor de initiatiefnemer en het bevoegd gezag geeft dit extra

⁴¹ 3.000 x 6 uur x € 54/uur = € 972.000 tot 6.000 x 6 uur x € 54/uur = € 1.944.000

⁴² 3.000 x 4 uur x € 79/uur (schaal 10A) = € 948.000 tot 6.000 x 4 uur x € 79/uur (schaal 10A) = € 1.896.000

kosten voor het respectievelijk verzenden en ontvangen van een aanvullende melding. Voor beide kosten de procedurele stappen circa een half uur maar wel voor alle 14.750 meldingen⁴³ en de extra 3.000 tot 6.000 meldingen. Dit geeft de volgende extra kosten:

- Voor initiatiefnemers: een toename van € 479.250 tot € 560.250 per jaar⁴⁴.
- Voor bevoegd gezag: een toename van € 701.125 tot € 819.625 per jaar⁴⁵.

Maximale variant

In de maximale variant stellen gemeenten geen andere eisen en gelden de grenzen voor het Aanvullingsbesluit. De extra kosten die zijn berekend in de minimale variant zijn ook van toepassing in deze variant. Daarnaast vervallen voor alle grondverzet, activiteit graven, boven de interventiewaarde de BUS-melding of (deel)saneringsplan. Daarnaast vervallen alle meldingen voor grondverzet kleiner dan <25 m³.

Er is geen compleet beeld van het totaal aantal meldingen en de precieze verdeling hiervan. Op basis van gegevens van het LMA is een inschatting gemaakt van de aantallen en de mogelijke effecten. In 2017 zijn er ruim 14.750 meldingen gedaan waarvan circa 8.000 meldingen betreffen onder de 25 m³. Deze laatste meldingen vervallen in de voorgenomen situatie wat een kostenreductie voor initiatiefnemers en het bevoegd gezag geeft voor het niet meer hoeven indienen en behandelen van de meldingen. Dit geeft de volgende reducties:

- Voor initiatiefnemers: het opstellen en indienen van de melding kost gemiddeld 6 uur plus € 1.200 voor de BUS-melding⁴⁶. Voor de vervallen 8.000 meldingen geeft dit een reductie van € 12.192.000 per jaar⁴⁷.
- Voor bevoegd gezag: Het afhandelen van een melding inclusief de BUS-melding kost gemiddeld 12 uur. Er vervallen circa 8.000 meldingen. Dit geeft een reductie van € 7.584.000 per jaar⁴⁸.

Voor de overige 6.750 meldingen vervalt voor een deel wel de BUS-melding of (deel)saneringsplan. Dit betreft het deel van de meldingen voor grondverzet boven de 50 m³ dat wordt gedaan voor boven de interventiewaarde met een verontreiniging > 25 m³. Dit is voor circa 25% van de 6.750 melding. Dit zijn, afgerond, 1.700 meldingen. Dit geeft de volgende reducties:

- Voor initiatiefnemers: het opstellen en indienen van de BUS-melding kost € 1.200. Dit geeft een reductie van € 2.040.000 per jaar⁴⁹.
- Voor bevoegd gezag: Het afhandelen van een BUS-melding kost gemiddeld 8 uur. Dit geeft een reductie van € 1.074.400 per jaar⁵⁰.

Het vervallen van een deel van de meldingen zorgt ervoor dat overheden⁵¹ minder zicht hebben op de kleinere, vervuilde grondstromen. Diverse kleine partijen grond

⁴³ Landelijk Meldpunt Afvalstoffen, 2017

⁴⁴ $17.750 \times 0,5 \text{ uur} \times € 54/\text{uur} = € 479.250$ tot $20.750 \times 0,5 \text{ uur} \times € 54/\text{uur} = 560.250$

⁴⁵ $17.750 \times 0,5 \text{ uur} \times € 79/\text{uur (schaal 10A)} = € 701.125$ tot $20.750 \times 0,5 \text{ uur} \times € 79/\text{uur (schaal 10A)} = € 819.625$

⁴⁶ 'Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007', ministerie van EZ, 2008.

⁴⁷ $8.000 \times ((6 \text{ uur} \times € 54/\text{uur}) + 1.200) = € 12.192.000$

⁴⁸ $8.000 \times 12 \text{ uur} \times € 79/\text{uur (schaal 10A)} = € 7.584.000$

⁴⁹ $1.700 \times € 1.200 = € 2.040.000$

⁵⁰ $1.700 \times 8 \text{ uur} \times € 79/\text{uur (schaal 10A)} = € 1.074.400$

⁵¹ In dit geval het bevoegd gezag, maar ook overheden die grond toepassen zoals waterschappen doen bij hun werken.

kunnen in de voorgenomen situatie zonder melding worden uitgegraven en na samenvoeging worden aangeboden zonder dat duidelijk is wat de kwaliteit van die grond is. Om toch grip te houden op deze grondstromen geven gemeenten en waterschappen aan dat zij meer toezicht kunnen gaan houden op deze kleine graafwerkzaamheden of aangeboden partijen grond. Dit geeft extra kosten. De omvang van deze kosten zijn afhankelijk van de intensiteit van dit toezicht. De verwachtingen hierover lopen sterk uiteen. Zover nu is vast te stellen, stellen gemeenten indien zij extra toezicht gaan houden echter niet meer budget beschikbaar. De extra tijd die vrijkomt door minder meldingen te verwerken, zie hierboven, wordt ingezet om extra toezicht te houden. De bestuurlijke lasten blijven hierdoor naar verwachting gelijk.

Waar het gaat om extra toezicht op aangeboden partijen grond wordt aangenomen dat dit slechts in een beperkt aantal gevallen leidt tot extra kosten. Aangeboden partijen grond moeten namelijk al zijn voorzien van een certificaat zoals nu opgenomen in het Bouwstoffenbesluit.

Waarschijnlijke situatie

Op basis van het onderzoek lijken de meeste gemeenten ervoor te kiezen om aan te sluiten bij de grenzen van het Aanvullingsbesluit bodem en hier voor specifieke locaties van af te wijken als de bodemkwaliteit hierom vraagt. Wel geeft een deel aan dat zij inderdaad verwachten meer toezicht te gaan gebruiken waar er minder meldingen komen. Hiermee sluit de verwachte situatie het meest aan bij de maximale variant.

3.2.5 Bodemonderzoek alleen nog nodig bij verdachte locaties, en alleen op de plaats van de activiteit

In de huidige regelgeving is bodemonderzoek gericht op het in beeld brengen van de contouren van de vervuiling. Er is in alle situaties een vooronderzoek (met meting) nodig, tenzij er gemotiveerd van kan worden afgeweken. In de voorgenomen regelgeving richt bodemonderzoek zich alleen op het perceel en de activiteit. Uitgebreid bodemonderzoek is voortaan alleen nog nodig bij locaties die na een vooronderzoek (NEN 5725) verdacht blijken. Vaak kan worden volstaan met het raadplegen van de kaart met aandachtsgebieden voor bodemonderzoek uit het omgevingsplan, eventueel aangevuld met een historisch onderzoek. Alleen bij situaties waarbij de locatie verdacht is of onvoldoende informatie beschikbaar is, is fysiek bodemonderzoek nodig. De voorgenomen regelgeving sluit hiermee aan bij de werkwijze die een deel van de gemeenten nu ook al hanteert.

Tekstkader 7. Kwantificering van de financiële effecten

Dit tekstkader geeft berekening van de effecten van het minder vragen van bodemonderzoeken. De aanpassingen die gemeenten eventueel moeten maken in het omgevingsplan zijn opgenomen in paragraaf 3.1.3.

Bodemonderzoeken worden op verschillende momenten gedaan. Vaak gekoppeld aan een activiteit zoals bouwen, saneren, grondverzet en het starten van een bedrijfsactiviteit met milieugevolgen. Dit zijn jaarlijks enkele tienduizenden onderzoeken waarin metingen worden gedaan naar de kwaliteit van de bodem⁵².

Minimale variant

In de variant met de minste positieve effecten vragen gemeenten nog altijd in evenveel gevallen een bodemonderzoek. Hiermee blijven de kosten voor bedrijven en overheid gelijk.

Maximale variant

⁵² Gezien de aard van de veranderingen richten we ons hier met name op de verkennende onderzoeken naar mogelijke verontreinigingen.

In de variant met de meeste positieve effecten vragen gemeenten in nog maar 33% van de gevallen een bodemonderzoek. Uitgaande van circa 30.000 onderzoeken per jaar⁵³ tegen een gemiddelde prijs van € 1.800 (zie paragraaf 3.1.2) geeft dit een administratieve lastenreductie van circa € 18 miljoen per jaar⁵⁴.

Het merendeel van deze reductie is voor bedrijven, maar een deel kan ook worden toegerekend aan de overheid. Zo doen waterschappen⁵⁵ naar schatting ook minimaal 1.500 bodemonderzoeken per jaar⁵⁶ wat een reductie zou geven van € 0,9 miljoen per jaar.

Naast de besparing bij het (laten) uitvoeren van een bodemonderzoek, scheelt het ook tijd voor het bevoegd gezag, voornamelijk gemeenten, in de beoordeling van de onderzoeken. De tijd voor de beoordeling verschilt per situatie. Aangenomen wordt dat dit gemiddeld circa 3 uur per onderzoek is⁵⁷. Dit geeft een jaarlijkse reductie van de bestuurlijke lasten van € 2.370.000⁵⁸.

Waarschijnlijke situatie

In de huidige praktijk maken gemeenten al regelmatig gebruik van de mogelijkheid om onderbouwd af te wijken van de verplichting om een bodemonderzoek aan te leveren. Hoe vaak dat nu al gebeurt is niet precies in te schatten maar in deze gemeenten zal het effect zeer beperkt zijn. Het onderzoek geeft echter wel aan dat er ruimte is om het aantal bodemonderzoeken te verminderen. Naar verwachting ligt de uiteindelijke reductiebasis hiervan niet direct in de buurt van de minimum- of maximumvariant.

3.2.6 Vergunningen diepe plassen

In het Aanvullingsbesluit bodem is een nieuwe de vergunningplicht opgenomen voor het exploiteren van diepe plassen. Dit betekent dat wanneer een initiatiefnemer een diepe plas wil gaan exploiteren, bijvoorbeeld voor recreatiedoeleinden, hiervoor een vergunning moet worden aangevraagd.

De veranderingen die voortkomen uit het nieuwe milieuhygiënische toetsingskader voor grootschalige bodemtoepassingen, zijn geen onderdeel van het aanvullingsbesluit en worden in dit onderzoek dat ook niet nader uitgewerkt⁵⁹.

Tekstkader 8. Kwantificering van de financiële effecten

In Nederland zijn er circa 500 diepe plassen⁶⁰. Op dit moment worden er hiervan ongeveer 50 geëxploiteerd. Op basis hiervan wordt verwacht dat jaarlijks circa 2 vergunningen worden aangevraagd voor nieuwe exploitaties. Het overgangsrecht regelt dat dat voor bestaande situaties niet alsnog een vergunning hoeft te worden aangevraagd.

Omdat deze specifieke aanvraag nieuw is en het gezien het beperkte aantal mogelijke aanvragen, is het niet mogelijk om de kosten van deze aanvraag specifiek in kaart

⁵³ Schatting op basis van de eerder onderzoeken. Deze schatting is gebaseerd op het aantal vergunningen voor activiteiten waarvoor bodemonderzoeken kunnen worden gevraagd zoals bouwen en het uitvoeren van milieubelastende activiteiten.

⁵⁴ $30.000 \times 33\% \times € 1.800 = € 18 \text{ miljoen}$

⁵⁵ Of eerder: 'worden uitgevoerd in opdracht van waterschappen'.

⁵⁶ Waterschappen voeren diverse activiteiten op land uit ten behoeve van hun taken in het waterbeheer. Hiervoor zijn ook regelmatig bodemonderzoeken noodzakelijk. In deze variant geeft dit een reductie van $(1.500 \times 33\% \times € 1.800) = 900.000$ per jaar.

⁵⁷ Aanname op basis van het onderzoek 'Bestuurlijke lasten Activiteiten AMvB', Sira Consulting, december 2006.

⁵⁸ $(30.000 \times 33\%) \times 3 \text{ uur} \times € 79/\text{uur (schaal 10A)} = € 2.370.000$ per jaar.

⁵⁹ Ten tijden van de afronding van dit rapport loopt het onderzoek naar deze effecten nog.

⁶⁰ 'Handreiking voor het herinrichten van diepe plassen', Ministerie van IenM, 2010.

gebracht. Op basis van de indieningsvereisten en de kosten voor andere vergunningen⁶¹ wordt ingeschat dat deze kosten tussen de € 20.000 en de € 30.000 bedragen per aanvraag. Deze kosten betreffen onder andere kosten voor onderzoeken naar bodem- en waterkwaliteit en de ruimtelijke uitwerking, onder andere ten behoeve van de nota gebiedsbeheer. Met name de uitwerking van dit laatste punt en de ruimtelijke discussies die hiermee samenhangen zijn een belangrijk onderdeel van deze kosten en de mogelijke spreiding hierin. De jaarlijkse structurele administratieve lasten voor deze vergunningen liggen hierdoor tussen de minimaal € 40.000 en de € 60.000 per jaar.

De beoordeling van de vergunningaanvraag wordt, op basis van dezelfde bronnen als voor de administratieve lasten voor initiatiefnemers, geschat op minimaal € 5.000 en maximaal € 10.000 per aanvraag en daarmee totaal op € 10.000 tot € 20.000 per jaar.

Naar verwachting zal het bevoegd gezag de kosten van de behandeling van de aanvraag verhalen op de initiatiefnemers door middel van het heffen van leges. Voor het bevoegd gezag betekent naast de genoemde uitvoeringskosten ook een even grote inkomsten aan financiële kosten. Voor de initiatiefnemers betekent dit een extra financiële kosten van € 10.000 tot € 20.000 per jaar.

3.2.7 Vergunningen grootschalige opslag

De vergunning voor het grootschalig, meer dan 10.000 m³, opslaan van schone en licht verontreinigde (herbruikbare) grond en bagger komt door het Aanvullingsbesluit Bodem te vervallen en wordt vervangen door een melding. In het onderstaande kader worden de financiële effecten hiervan beschreven.

Tekstkader 9. Kwantificering van de financiële effecten

De vergunningplicht vervalt alleen voor het grootschalig opslaan van herbruikbare grond. De opslag van grond die zwaarder is verontreinigd blijft bestaan. Omdat de meeste bedrijven met een dergelijke vergunning ook verontreinigde grond opslaan is het aantal vergunningen dat vervalt beperkt tot, naar schatting, enkele tientallen. Deze bedrijven vragen gemiddeld eens in de tien jaar een nieuwe vergunning aan.

Financiële effecten voor bedrijven

Uitgaande van ongeveer 30 bedrijven waarvoor deze vergunning vervalt, zijn er jaarlijks 3 vergunningaanvragen minder. Een dergelijke aanvraag kost naar schatting € 5.000⁶² per keer. Dit geeft een reductie van de administratieve lasten van € 15.000 per jaar.

Financiële effecten voor gemeenten

Als bevoegd gezag hebben de gemeenten de taak om de aanvragen te beoordelen en de vergunning op te stellen. Dit gehele proces kost voor dergelijke vergunningen circa 60 uur⁶³. Dit geeft een jaarlijkse reductie van de bestuurlijke lasten van € 14.220⁶⁴.

Effecten op de leges

Gemeenten ontvangen door het vervallen van deze vergunningplicht geen leges meer voor het behandelen van deze aanvraag. Dit geeft jaarlijks € 14.200 minder aan leges

⁶¹ Waaronder 'Onderzoek omvang administratieve en bestuurlijke lasten Water-wet en Waterbesluit, 2008' (Gww-vergunning) en het lopende onderzoek naar de effecten van de het nieuwe milieuhygiënisch kader voor diepe plassen.

⁶² Schatting op basis van informatie van omgevingsdiensten, het ministerie van IenW en eerdere onderzoeken met vergelijkbare vergunningen.

⁶³ Schatting op basis van informatie van omgevingsdiensten en het ministerie van IenW.

⁶⁴ 3 aanvragen/jaar x 60 uur x € 79/uur (schaal 10A) = € 14.220

inkomsten. Eenzelfde bedrag hebben bedrijven als aanvullende reductie omdat zij deze leges niet meer hoeven te betalen.

3.2.8 Bruidsschat

Een bijzondere categorie overgangsrecht is de zogenoemde 'bruidsschat'. Dit is een set regels over onderwerpen die onder de Omgevingswet overgaan van het Rijk naar decentrale overheden. De inhoud van de regels wordt automatisch, van rechtswege, met het invoeringsbesluit ingevoegd in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Hiermee wordt een rechtsvacuüm voorkomen. Voor de provincies is geen bruidsschat nodig, omdat zij zelf hun omgevingsverordeningen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet vaststellen. Gemeenten en waterschappen kunnen vanaf dag één van de stelselherziening de regels van de bruidsschat hanteren, aanpassen of laten vervallen.

De bruidsschat wordt ingevoerd door middel van het Invoeringsbesluit. Het Aanvullingsbesluit bodem voegt hier enkele onderwerpen aan toe. Namelijk:

- Beoordelingsregels voor het bouwen of uitbreiden van bodemgevoelige gebouwen. De beoordelingsregels hebben betrekking op bodemonderzoek om te bepalen of de interventiewaarde bodemkwaliteit wordt overschreden. Ook worden indieningsvereisten toegevoegd aan de vergunning.
- Bij het saneren van de bodem worden regels gedecentraliseerd. Om een rechtsvacuüm te voorkomen zijn in de bruidsschat enkele punten opgenomen: Gebiedspecifieke saneringsaanpak de Kempen, de aanpak bij ernstige verontreinigingen, niet zijn de spoed en de goedkeuring van het evaluatieverslag na beëindiging van de sanering.
- Het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem in samenhang met de saneringsplicht: de interventiewaarde bodemkwaliteit met het daarbij behorende volumecriterium, beoordelingsregels op basis van bodemonderzoek en indieningsvereiste bodemonderzoek.
- Het lozen van afvalwater naar aanleiding van een sanering.
- Eventueel: grondverzet <25 m³ boven de interventiewaarde.

De opname van deze onderwerpen in de bruidsschat geeft op zich geen effect voor de betrokken partijen. De daadwerkelijke uitwerking op decentraal niveau moet worden onderzocht in het onderzoek naar de decentrale ruimte.

3.3 Aanpassingen voor milieubelastende activiteiten

3.3.1 Duidelijker begrippenkader voor toepassing van grond en baggerspecie

De begrippen, reikwijdte en afbakening van de toetsingskaders voor de toepassing van grond en baggerspecie worden duidelijker. Het betreft:

- a) tijdelijke uitname.
- b) tijdelijke opslag van grond en baggerspecie; dit wordt de milieubelastende activiteit opslaan.
- c) toepassen van grond en baggerspecie. Ook komt er een nieuw verspreidingsbeleid. De norm wordt iets aangescherpt, maar hiermee wordt de verspreidingsradius vergroot tot 10 km.
- d) verspreiden van baggerspecie.

De voornaamste effecten van deze verduidelijking zijn merkbaar in de eerder beschreven effecten van het Aanvullingsbesluit bodem. Naast die effecten geeft deze verduidelijking met name minder discussie tussen overheid en initiatiefnemers. Hoewel dit als zeer positief wordt ervaren, geeft dit naar verwachting geen significant meetbaar financieel effect.

3.3.2 Duidelijk onderscheid tussen graven en saneren

In de Wet bodembescherming is het onderscheid tussen projectmatig grondverzet zonder saneringsdoelstelling en saneren niet voldoende duidelijk. Hierdoor is voor iedere handeling met verontreinigde grond een melding verplicht. In de voorgenomen situatie wordt er een duidelijk onderscheid gemaakt in de regels voor projectmatig grondverzet zonder saneringsdoelstelling en saneren. Hierdoor wordt verduidelijkt wanneer een melding nodig is.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het als goed wordt ervaren dat de activiteiten graven en saneren als separate activiteiten moeten worden gezien. Hoewel het onderscheid in het begin wel even wennen zal zijn, geeft het naar verwachting meer duidelijkheid en minder discussies. De verwachting is echter dat dit niet leidt tot significante kostenbesparingen⁶⁵.

3.3.3 Zeven van bodemvreemd materiaal wordt toegestaan

Onder de algemene regels van het Besluit Uniforme Saneringen is zeven van bodemvreemd materiaal niet toegestaan. Hierdoor is altijd een saneringsbeschikking nodig.

In de voorgenomen situatie wordt het zeven van bodemvreemd materiaal toegestaan als onderdeel van de activiteit graven en vormt daardoor geen belemmering meer voor de standaard aanpak saneren.

De aanpassingen ten aanzien van zeven leiden in de praktijk waarschijnlijk niet tot een verandering van de regeldruk. In de huidige situatie worden, zover bekend, slechts incidenteel vergunningen aangevraagd specifiek voor de activiteit zeven. Het aantal vergunningen daalt daarom niet noemenswaardig. Uit het onderzoek blijkt wel dat sommige omgevingsdiensten jaarlijks ook tijd kwijt zijn aan het juridisch rechtzetten van situaties waarin blijkt dat er zonder beschikking toch is gezeefd. Dit zou hierdoor wel vervallen.

Deze vereenvoudiging van de regelgeving en procedures heeft naar verwachting wel het gevolg dat er meer wordt gezeefd bij graaf- en saneringswerkzaamheden. Dit heeft diverse positieve gevolgen zoals:

- Indien een aannemer de grond nu zou afvoeren om elders te zeven kan hij een deel van deze kosten nu uitsparen.
- De gezeefde fractie is beter toepasbaar.
- Doordat de gezeefde bodem is ontdaan van bijvoorbeeld puin, worden werkzaamheden ook in de toekomst eenvoudiger.

Het is binnen de kaders van dit onderzoek niet mogelijk gebleken om deze positieve gevolgen te monitarisieren. Duidelijk is wel dat deze gevolgen met name directe effecten geven voor bedrijven die werkzaamheden in de bodem uitvoeren. Dit kan mogelijk ook doorwerken in de kosten voor de opdrachtgevers waaronder de overheid.

⁶⁵ Buiten de effecten die zijn beschreven in paragraaf 3.2.4.

3.4 Eenmalige effecten

Overgangsrecht

De beschikkingen op een saneringsplan (spoed en niet spoed) en de BUS-meldingen vervallen niet bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor deze beschikking geldt het overgangsrecht. Ook de gevallen met al een beschikking ernstig en spoed vallen onder het overgangsrecht. Voor deze gevallen treedt er geen wijziging op wie de bevoegd gezag taken uitvoert. Wanneer er een beschikking op het saneringsplan is, dienen de initiatiefnemer de activiteiten conform de beschikking uit te voeren, ook na de inwerking treden van de Omgevingswet. Onder de omgevingswet, maar ook onder de Wbb staat voor de initiatiefnemer de mogelijkheid open om van het geaccordeerde plan af te wijken. Onder de Wbb is er voor de initiatiefnemer de mogelijkheid van een herbeschikking aan te vragen.

Gedurende de overgangsperiode kan er mogelijk meer afstemming nodig zijn tussen de verschillende bevoegde overheden, wat incidenteel tot frictiekosten kan leiden.

In de interviews van dit onderzoek is naar voren gekomen dat er behoefte is om ook de lopende procedures die nog niet tot een beschikking op een saneringsplan hebben geleid ook onder het overgangsrecht te brengen. Dit zijn betreft gevallen die al beschikt zijn met ernstig / niet spoed. Met een beschikking spoed valt het geval ook onder het overgangsrecht. De procedure voor het definitief kunnen beschikken op een saneringsplan kunnen namelijk jaren duren. Het zou dan ook extra kosten kunnen geven wanneer een procedure net niet voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot een beschikking heeft geleid. Alle overwegingen moeten dan opnieuw worden gemaakt in het licht van de Omgevingswet. Dit kost niet alleen tijd, maar kan leiden tot andere keuzen. Het is niet vast te stellen hoeveel procedures hier daadwerkelijk mee te maken gaan krijgen. Op basis van dit onderzoek en eerdere onderzoeken is duidelijk dat bedrijven en overheden nu al zoveel mogelijk anticiperen op de komst van de Omgevingswet. Dit betekent dat zij, afhankelijk van de verwachte effecten, bepaalde procedures eerder of later starten. Hierdoor wordt het aantal gevallen beperkt, echter in een individueel geval kan het tot een vervelende situatie leiden en tot extra kosten.

Warme overdracht

Het proces van het overdragen van de bodemtaken van de provincie naar de gemeenten wordt ook wel de warme overdracht genoemd. Provincies en gemeenten zijn zich in meer of mindere mate aan het voorbereiden op het overdragen van kennis en systemen. Als uitvoerende organisatie worden hierbij ook de omgevingsdiensten betrokken.

Over de uiteindelijke kosten van de warme overdracht zijn geen eenduidige gegevens ontvangen. Dit is mede een gevolg van het feit dat niet alle gemeenten en provincies hier al actief mee zijn gestart. Een berekening van de verwachte kosten is hiermee dan ook niet te maken.

3.5 Overige opmerkingen

Tijdens de interviews zijn ook enkele aanvullende opmerkingen gemaakt die betrekking hebben op de mogelijke effecten van de kosten van de betrokken partijen. Deze zijn in deze paragraaf samengevat.

Meer kennis over de risico's van stoffen

Doordat meer bekend wordt over de gevaren van stoffen, bijvoorbeeld door REACH, kan het zijn dat anders met stoffen moet worden omgegaan. Een voorbeeld hiervan is lood.

Deze risico's worden nu hoger ingeschat dan eerder het geval was, wat leidt tot aanvullende maatregelen om met loodvervuiling om te gaan.

Ook zijn er nieuwe stoffen die als bodemverontreiniging worden aangemerkt. Een recent voorbeeld hiervan is PFAS⁶⁶. Om te bepalen welke gevaren er bestaan, welke voorkeurswaarden moeten worden gehanteerd en hoe de verontreiniging het beste is aan te pakken, is veel onderzoek nodig. Dergelijk onderzoek kan, afhankelijk van de stof, enkele honderdduizenden euro's kosten. In de huidige situatie is door Bodem+ het RIVM ingeschakeld omdat de problematiek landelijk voordoet.

Deze ontwikkelingen staan in principe los van de veranderingen die voortkomen uit het Aanvullingsbesluit bodem. Door de Omgevingswet verschuift het bevoegd gezag echter naar de gemeente. Ook de kosten voor dergelijke onderzoeken kunnen hiermee voor rekening komen van de gemeente. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat gemeenten los van elkaar met vergelijkbare stoffen te maken krijgen en deze ook los van elkaar laten onderzoeken. Dit geeft onnodige extra lasten ten opzichte van de huidige situatie. Om deze extra kosten te voorkomen kan worden gezocht naar mogelijkheden om dit centraal te blijven coördineren.

Goedkeuring van waterbodemkwaliteitskaarten

De waterbodemkwaliteitskaart en de bodemkwaliteitskaart moeten door het bevoegd gezag worden erkend. In de toekomst is voor de waterbodemkwaliteitskaarten toestemming nodig van de gemeenteraad van diverse gemeenten. Waterschappen moeten hiervoor met meerdere gemeenten contact hebben. Deze procedures kunnen in de toekomst daardoor mogelijk jaren duren. Indien het mogelijk is om Bodem+ de kaarten te laten toetsen, zodat de kaarten daarmee een erkend bewijs zijn, voorkomt dit lange procedures bij gemeenten en de waterschappen.

Een aandachtspunt hierbij is wel dat op dit moment een beperkt aantal waterschappen gebruik maakt van waterbodemkwaliteitskaarten. Door de komst van de Omgevingswet en met name het Aanvullingsbesluit bodem kan dit echter wel voor meer waterschappen wenselijk worden.

Bodemonderzoek voor vormgeving beleid

Een deel van de gemeenten geeft aan voornemens te zijn extra bodemonderzoek te doen om het beleid te kunnen vormgeven en omdat er door het aanvullingsbesluit minder bodemonderzoeken binnenkomen. Hoewel gemeenten er niet verplicht toe zijn om dit te doen, kunnen zij zich daartoe wel verplicht voelen. Ten eerste krijgen zij de verantwoordelijkheid om bodembeleid op te stellen. Om dit voorgenomen beleid te kunnen onderbouwen kunnen zij zich genoodzaakt zien om aanvullende bodemgegevens te verzamelen waar deze er nu nog onvoldoende zijn. Ten tweede omdat de kwaliteit van de verstrekte informatie uit het bodeminformatiesysteem een groter belang krijgt en een explicietere verantwoordelijkheid is geworden van gemeenten.

De kosten voor de extra bodemonderzoeken zijn deels een indirect gevolg van het Aanvullingsbesluit bodem en deels ook een gevolg van andere (mogelijk ook lokale) ontwikkelingen waar bodeminformatie van belang is. Het is aan de gemeenten om te bepalen in hoeverre zij een verdere investering in nadere bodeminformatie nodig achten om te voldoen aan de Omgevingswet.

Bodemonderzoek wordt ook gedaan zonder verplichting uit de Wbb

De consequenties van vervuilde grond kunnen voor de eigenaar hiervan verstrekkende gevolgen hebben. Daarom wordt bij aan- en verkoop van grond ook veelal een bodemonderzoek gedaan ook al is dat niet vereist vanuit de Wbb. Ook op basis van de Arbo-

⁶⁶ Per- en PolyFluorAlkyl Stoffen.

regelgeving kunnen bodemonderzoeken noodzakelijk zijn. Het is namelijk volgens de Arbowet verboden om medewerkers te laten werken in een verontreinigde omgeving. Hiermee kan het in de praktijk voorkomen dat vanuit milieuoogpunt geen bodemonderzoek meer wordt vereist maar dit alsnog moet vanwege de Arbowet. Deze situatie kan ertoe leiden dat in de praktijk de potentiële reductie beperkter kan zijn, dit geldt met name voor de mogelijkheid waarbij gemeenten geen bodemonderzoek meer vragen.

4 Berekening met recente gegevens

Bij het opstellen van de berekeningen voor de financiële effecten in hoofdstuk 3 is in eerste instantie uitgegaan van de gegevens zoals deze bekend zijn door eerdere regeldrukonderzoeken. Dit is een vereiste bij dergelijke onderzoeken om de effecten van beleidsmaatregelen te kunnen onderscheiden van de effecten door andere factoren zoals de economie. De uitkomsten van de berekeningen kunnen hierdoor echter verschillen geven met de daadwerkelijke effecten op basis van recente gegevens. Dit betreft met name die situaties waarbij de aantallen aanvragen sterk verschillen door de jaren heen.

Bij het uitvoeren van de berekeningen in hoofdstuk 3 is waar mogelijk binnen de kaders van de regeldrukmethodiek al zoveel mogelijk gebruik gemaakt van recente aantallen. Op een aantal punten zijn er echter verschillen die een nadere berekening vergen. Dit betreft specifiek het onderdeel 'De standaardaanpak wordt het uitgangspunt voor saneren'. Bij dit onderdeel is een aantal vergunningaanvragen gebruikt uit de eerdere nulmeting van de regeldruk.

In het onderzoek zijn gegevens verzameld over de huidige aantallen vergunningaanvragen en meldingen ten behoeve van saneringen. Op dit moment worden er echter geen landelijke gegevens meer bijgehouden over de aantallen aanvragen, wat een directe herberekening van de effecten onmogelijk maakt. In het onderzoek zijn wel diverse gegevens verzameld bij individuele gemeenten over de huidige aantallen aanvragen. Deze geven echter geen eenduidig beeld van de huidige landelijke aantallen waardoor een berekening van de effecten op basis hiervan op het moment niet mogelijk is gebleken.

De verwachting is dat de aantallen vergunningsaanvragen en mogelijk ook het aantal meldingen voor saneringen is gedaald ten opzichte van de periode waarvan nu de gegevens van zijn gebruikt. Het is echter niet vast te stellen of dit zo is en zo ja, in welke mate.

5 Beantwoorden BET-vragen

In dit hoofdstuk worden de vragen van de bedrijfseffectentoets beantwoord. Hiertoe wordt de meest recente versie gebruikt, zoals beschikbaar bij het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken⁶⁷.

Geraakte doelgroep

1. Voor hoeveel bedrijven en welke categorieën worden bedrijfseffecten verwacht?

Figuur 1. Type bedrijven die effecten van het Aanvullingsbesluit merken⁶⁸

Branche (SBI-code)	Totaal aantal	ZZP'ers	Micro	MKB
Saneringsbedrijven (39) ⁶⁹	450	155	215	80
Grondbanken en -verwerkers (4312) ⁷⁰	400	-	250	150
Advies- en veldwerkbureaus ⁷¹	380	10	20	350
Leveranciers van veldwerkapparatuur	Onbekend, betreft een beperkt aantal bedrijven in Nederland			
Eigenaren van vervuilde grond	Onbekend, kan elke bedrijfslocatie zijn. Betreft hierdoor niet snel zzp'ers en microbedrijven.			
Kabelleggers (4222)	275	10	200	65

Regeldrukeffecten

2. Welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de regeldruk (informatieverplichtingen aan de overheid en/of inhoudelijke verplichtingen) voor bedrijven?

Deze gevolgen zijn opgenomen in hoofdstuk 3 en samengevat in hoofdstuk 6.

3. In het geval van implementatie van EU-regelgeving: is gekozen voor lastenluwe implementatie, zonder "nationale koppen" en met optimaal gebruik van "kan-bepalingen"?

Niet van toepassing

Innovatie-effecten

4. Welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de innovatieruimte, innovatiebereidheid en innovatiecapaciteit van bedrijven?

⁶⁷ Versie 13 februari 2018: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/vragen_bedrijfseffectentoets_-_v12-2-2018.pdf

⁶⁸ Bron CBS Statline 2018 2^{de} kwartaal (alleen rechtspersonen)

⁶⁹ Aantallen van Bodem+ (bedrijven met erkenning voor het uitvoeren van saneringswerkzaamheden: BRL 7000, verdeling zzp, micro en MKB op basis van CBS.

⁷⁰ Aantallen van Bodem+ (bedrijven met erkenning BRL 9335-1 en 7510, verdeling zzp, micro en MKB op basis van CBS.

⁷¹ Op basis van het overzicht met erkende bedrijven (BRL 2001, 2002 en 2019, BRL 6001 en 6002) van Bodem+ (gecorrigeerd voor het aantal bedrijven met meerdere erkenningen en overheden). Onderverdeling tussen zzp, micro en MKB is een schatting op basis van een eigen analyse van het overzicht van Bodem+. Inclusief laboratoria.

Bij het opstellen van het Aanvullingsbesluit is er ook voor alle betrokken bedrijven de mogelijkheid om te reageren op de voorgenomen regelgeving. Hiertoe is bij de ontwikkeling van de regelgeving afstemming geweest met de branchevertegenwoordigers.

De regelgeving geeft geen directe barrières voor de toetreding van nieuwe bedrijven of het toepassen van innovaties. Wel wordt door de aanpassing in de regelgeving saneren gekoppeld aan de activiteit en worden initiatiefnemers gefaciliteerd om saneringen zoveel mogelijk via een standaardaanpak uit te voeren. Dit is gedaan om de procedures te vereenvoudigen en de kosten voor het bedrijfsleven te beperken. Maatwerk is nog wel mogelijk maar het vergt wel uitgebreidere procedures. Bedrijven, met name adviesbureaus en saneringsaannemers, vrezen dat de meer gestandaardiseerde aanpak van bodemverontreinigingen leidt tot een verschraling van de markt. Dit wordt verder gestimuleerd doordat gemeenten bevoegd gezag worden, hiermee kan het gemiddelde kennisniveau dalen, en de integrale aanpak van de Omgevingswet. Door dit laatste punt kan het onderwerp bodem op de achtergrond raken ten opzichte van de andere beleidsterreinen. Met name in gemeenten waar bodemverontreiniging op dit moment niet speelt, heeft het ook geen prioriteit. Aan de andere kant biedt het perspectief voor adviesbureaus om integrale ontwerpen te maken, waarin bijvoorbeeld ook klimaatbestendigheid en het energievraagstuk wordt meegenomen.

Markteffecten

5. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de werking van de markt?

Het Aanvullingsbesluit bodem is niet bedoeld om de markt te beïnvloeden maar om de kosten voor initiatiefnemers te beperken. Wel beoogt de wijziging dat bedrijven minder vaak saneringsplannen en bodemonderzoeken nodig hebben wanneer zij een activiteit willen gaan uitvoeren. Wanneer dit wel nodig is, zijn de kosten hiervan mogelijk beperkter dan in de huidige situatie. Dit geldt echter voor alle bedrijven en heeft geen duidelijk verschillende effecten binnen een sector.

Dit heeft wel invloed op de bureaus die door de initiatiefnemer worden ingehuurd om deze activiteiten uit te voeren. Als er minder saneringsplannen en bodemonderzoeken nodig zijn, zijn er namelijk minder bureaus nodig om deze uit te voeren. De aanpassingen door het Aanvullingsbesluit geven aan de andere kant weer kansen voor adviesbureaus. Met name gemeenten hebben meer behoefte aan deskundigheid om de beleidsvorming en -uitvoering te ondersteunen. De verwachting is dan ook dat de meer specialistische bureaus zich hierop gaan toeleggen.

Het bovenstaande sluit aan bij de verwachtingen van de voorgenomen regelgeving. Dit is grotendeels de maximale variant die is beschreven in hoofdstuk 3. Indien de praktijk meer zal aansluiten bij de in hoofdstuk 3 beschreven minimum variant zullen de effecten minder zijn en in theorie zelfs omdraaien. Oftewel als het bevoegd gezag veel lokale waarden gaat invoeren dan stijgen de kosten voor de initiatiefnemers en krijgen de adviesbureaus hier ook meer werk door.

De verwachting is echter dat de praktijk meer naar de minimale variant zal neigen, met lokale uitzonderingen waar wel veel zwaardere eisen gaan gelden.

6. Wat zijn de sociaaleconomische effecten van ontwerpregelgeving; met name de verwachte ontwikkelingen op werkgelegenheid en arbeidsvoorwaardenontwikkeling?

Voor bedrijven die activiteiten willen gaan uitvoeren dalen de kosten voor de hiertoe noodzakelijke procedures en onderzoeken. Dit geld kunnen zij weer investeren in de bedrijfsactiviteiten en stimuleren daarmee de werkgelegenheid.

Voor advies- en onderzoeksbureaus zal de hoeveelheid werkgelegenheid dalen door het afnemen van de vraag naar bodemonderzoeken en saneringsplannen. Zoals reeds is aangegeven bij de beantwoording van vraag 5, zal dit deels worden gecompenseerd door de toenemende vraag naar ondersteuning van gemeenten.

Ook hier geldt dat dit aansluit bij de maximale variant. In de minimale variant zouden de kosten voor initiatiefnemers kunnen stijgen en dus ook de werkgelegenheid onder druk komen te staan. Voor de adviesbureaus geeft de minimale variant juist meer werk omdat zowel initiatiefnemers als bevoegd gezag meer behoefte hebben aan ondersteuning.

Overige bedrijfseffecten

7. Welke andersoortige kosten en baten voor bedrijven, die niet onder de regeldrukdefinities vallen, worden op grond van deze ontwerpregelgeving voorzien? (denk bijvoorbeeld aan rechtstreekse financiële afdrachten aan de overheid, verbodsbepalingen of de opheffing daarvan, omzetzijningen of omzetsijningen)

Ook deze punten zijn zoveel mogelijk besproken in hoofdstuk 3 en samengevat in hoofdstuk 6.

6 Conclusies

Algemeen

Het Aanvullingsbesluit bodem heeft gevolgen voor de verplichtingen die gelden voor initiatiefnemers en het bevoegd gezag en daarmee ook voor de regeldruk en andere financiële kosten en baten. Onderstaand zijn deze effecten voor zover mogelijk samengevat. In het onderzoek is namelijk gebleken dat voor een aantal posten het nog niet mogelijk is om nu al een duidelijk kwantitatief beeld te geven van de verwachtingen⁷². Ook zijn er onderwerpen, zoals de Kaderrichtlijn water, waar nog aparte afspreken moeten worden gemaakt over de verdeling van de bodemmiddelen.

Eenmalige effecten

De eenmalige effecten van het Aanvullingsbesluit bodem zijn, voor zover al niet elders opgenomen en nu al te bepalen, beperkt tot de verwerken van het beleid in de gemeentelijke omgevingsplannen. Deze kosten zijn bepaald op:

- In de minimale variant: € 22,02 miljoen.
- In de maximale variant: € 7,88 miljoen.

Voor waterschappen, bedrijven en burgers worden geen specifieke eenmalige kosten verwacht⁷³. De eenmalige kosten voor provincies hangen vooral samen met de warme overdracht waar ten tijde van dit onderzoek nog geen kwantitatief inzicht van beschikbaar was.

Structurele effecten

In de onderstaande tabellen zijn de financiële effecten samengevat voor het Aanvullingsbesluit bodem, voor zover al niet elders opgenomen en nu al te bepalen. De eerste tabel bevat de waarden voor bedrijven in de minimale en de maximale variant. In de tabellen hierna zijn de effecten voor de overheid samengevat in eerst een tabel met de minimale variant en daarna een tabel met de maximale variant. De financiële effecten zijn opgesplitst in de volgende typen kosten:

- AL: Administratieve lasten. Dit zijn de kosten verbonden aan procedures en andere verplichtingen waar initiatiefnemers gegevens moeten verzamelen, verzenden en/of bewaren voor de overheid.
- NK: Nalevingskosten. Dit zijn kosten die voortvloeien uit verplichtingen van de overheid die niet gekoppeld zijn aan informatiestromen (AL).
- FK: Financiële kosten. Deze kosten betreffen directe financiële afdrachten aan de overheid zoals belastingen en leges.
- BL: bestuurlijke lasten. Dit zijn de kosten die de overheid maakt voor het uitvoeren van haar taken (dus niet als initiatiefnemer).
- Overig. Dit zijn de indirecte, vaak economische, kosteneffecten.

De tabellen geven de kosten aan die bedrijven en overheden hebben. De getallen in de tabellen zijn dan ook zwart als hogere kosten worden verwacht en rood (en negatief) als een kostenreductie kan worden bereikt. Voor de overheden zijn in de kolom overig ook de legesinkomsten meegenomen. Extra legesinkomsten zijn rood (negatief) weergegeven omdat dit kan worden gezien als een reductie van de kosten.

⁷² De onderwerpen die afhankelijk zijn van de decentrale invulling zijn ook opgenomen in bijlage V.

⁷³ De kosten voor kennisname zijn al meegenomen in de kosten van de reeds eerder onderzochte invoeringsondersteuning.

Wanneer een kostenpost, vooralsnog, niet is gekwantificeerd, is dit ook aangegeven in de tabel. Ook zijn de bandbreedtes tussen de minimale en maximale variant voor enkele posten erg ruim. Dit geeft aan dat er nog veel onduidelijkheid is over de uiteindelijke uitwerking en gevolgen op dit onderwerp.

Figuur 2. Samenvatting structurele effecten initiatiefnemers (bedrijven en overheden) in miljoen €

Onderwerp	Initiatiefnemers (minimaal)				Initiatiefnemers (maximaal)			
	AL	NK	FK	Overig	AL	NK	FK	Overig
1 Integraal onderdeel	-	-	-	-	-	-	-	-
2 Bodemgevoelige locatie	€ 0,36	-	-	-	€ 0	-	-	-
3 Gemeentelijke beleidsvrijheid	Onbekende toename, nog veel onduidelijk				-	-	-	-
4 DSO	-	-	-	-	-	-	-	-
5 Maatwerk bouwstoffen	-	toename	-	toename	-	-	-	reductie
6 Maatregelen grondwater	Nog niet vast te stellen							
7 Sanering natuurlijk moment	-	-	-	-	-	-	-	-
8 Standaardaanpak saneren	€ -1,30	-	€ 0,37	-	€ -2,30	-	€ 0,07	-
9 Algemene regels	-	-	-	-	-	-	-	-
10 Grondverzet	€ 1,94	-	-	-	€ -13,26	-	-	-
11 Minder bodemonderzoek	€ 0	-	-	-	€ -18,00	-	-	-
12 Begrippenkader	-	-	-	-	-	-	-	-
13 Onderscheid graven/saneren	-	-	-	-	-	-	-	-
14 Exploitatie diepe plassen	€ 0,04	-	€ 0,02	-	€ 0,06	-	€ 0,01	-
15 Grootschalige opslag	€ -0,02	-	€ 0,01	-	€ -0,02	-	€ 0,01	-
16 Bruidsschat	Nog niet vast te stellen							
17 Zeven toegestaan	-	-	-	reductie	-	-	-	reductie
Totaal	€ 1,02	-	€ 0,40	reductie	€ -33,52	-	€ 0,09	reductie

De precieze verdeling van deze effecten tussen bedrijven en overheden⁷⁴ is niet exact te bepalen. Dit komt omdat de meldingen en aanvragen meestal door bedrijven wordt gedaan in opdracht van een initiatiefnemer die ook een overheid of burger kan zijn. Aangenomen wordt dat circa 50% van de hoeveelheid gesaneerde, onderzochte of verplaatste bodem wordt gedaan in opdracht van overheden⁷⁵. Nadere analyse van de gegevens geeft aan dat in aantallen meldingen en aanvragen het aandeel van de overheid mogelijk lager is. Een mogelijke reden hiervoor is dat overheden gemiddeld genomen bij grotere werken zijn betrokken. Het precieze aantal hiervan is echter niet vast doordat deze aanvragen vaak door bedrijven worden gedaan.

Ten aanzien van de financiële effecten wordt aangesloten bij de aanname dat circa 50% van de kosten voor overheid zijn. De kosten van de aanvragen en meldingen zijn namelijk ook hoger bij grotere en complexe situaties. Van de waarden aangegeven in figuur 2 nemen we aan dat deze kosten als volgt zijn verdeeld over de doelgroepen⁷⁶:

- 49% Bedrijven
- 34% Gemeenten
- 9% Provincies
- 3% Waterschappen
- 4% Rijksoverheid⁷⁷
- 1% Burgers

⁷⁴ En in beperkte mate ook burgers.

⁷⁵ Aannee op basis van gegevens van Bodem+, het Jaarverslag monitoring bodemsanering over 2009 van het RIVM en informatie van deskundigen.

⁷⁶ Dit is het verwachte gemiddelde. Per onderwerp kan deze verhouding verschillen.

⁷⁷ Dit betreft alle verschillende onderdelen van de Rijksoverheid die activiteiten initiëren die werkzaamheden in de bodem vereisen. Dit betreft bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en Prorail.

Figuur 3. Samenvatting structurele effecten voor overheden (minimale variant) in miljoen €

Onderwerp		Minimale variant								
		Gemeenten		Provincies		Waterschappen		Rijk		
		BL	Overig	BL	Overig	BL	Overig	BL	Overig	
1	Integraal onderdeel	-	-	-	-	-	-	-	-	
2	Bodemgevoelige locatie	-	-	-	-	-	-	-	-	
3	Gemeentelijke beleidsvrijheid	€ -0,57	(Sterk afhankelijk van de uiteindelijke gemeentelijke invulling)							-
4	DSO	-	-	-	-	-	-	-	-	
5	Maatwerk bouwstoffen	-	-	-	toename (afhankelijk van uitwerking)					
6	Maatregelen grondwater	Nog niet vast te stellen								
7	Sanering natuurlijk moment	€ 0,34	-	€ -0,34	-	-	-	-	-	
8	Standaardaanpak saneren	€ 0,22	€ -0,37	€ -0,48	-	-	-	-	-	
9	Algemene regels	-	-	-	-	-	-	-	-	
10	Grondverzet	€ 1,90	-	-	-	-	-	-	-	
11	Minder bodemonderzoek	-	-	-	-	-	-	-	-	
12	Begrippenkader	-	-	-	-	-	-	-	-	
13	Onderscheid graven/saneren	-	-	-	-	-	-	-	-	
14	Exploitatie diepe plassen	€ 0,01	€ -0,01	-	-	-	-	-	-	
15	Grootschalige opslag	€ -0,01	€ 0,01	-	-	-	-	-	-	
16	Bruidsschat	Nog niet vast te stellen								
17	Zeven toegestaan	-	reductie	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	€ 1,89	€ -0,37	€ -0,82	-	-	-	-	-	

Figuur 4. Samenvatting structurele effecten voor overheden (maximale variant) in miljoen €

Onderwerp	Maximale variant							
	Gemeenten		Provincies		Waterschappen		Rijk	
	BL	Overig	BL	Overig	BL	Overig	BL	Overig
1 Integraal onderdeel	-	-	-	-	-	-	-	-
2 Bodemgevoelige locatie	-	-	-	-	-	-	-	-
3 Gemeentelijke beleidsvrijheid	€ -0,57	(Sterk afhankelijk van de uiteindelijke gemeentelijke invulling)						-
4 DSO	-	-	-	-	-	-	-	-
5 Maatwerk bouwstoffen	-	-	-	-	-	-	-	-
6 Maatregelen grondwater	Nog niet vast te stellen							
7 Sanering natuurlijk moment	€ 0,34	-	€ -0,34	-	-	-	-	-
8 Standaardaanpak saneren	€ 0,05	€ -0,07	€ -0,48	-	-	-	-	-
9 Algemene regels	-	-	-	-	-	-	-	-
10 Grondverzet	€ -7,66	-	-	-	-	-	-	-
11 Minder bodemonderzoek	€ -2,37	-	-	-	-	-	-	-
12 Begrippenkader	-	-	-	-	-	-	-	-
13 Onderscheid graven/saneren	-	-	-	-	-	-	-	-
14 Exploitatie diepe plassen	€ 0,02	€ -0,02	-	-	-	-	-	-
15 Grootschalige opslag	€ -0,01	€ 0,01	-	-	-	-	-	-
16 Bruidsschat	Nog niet vast te stellen							
17 Zeven toegestaan	-	reductie	-	-	-	-	-	-
Totaal	€ -10,20	€ -0,08	€ -0,82	-	-	-	-	-

Uit de tabellen blijkt dat ook voor gemeenten een reductie van de kosten kan worden verwacht. Dit ondanks dat zij er taken verkrijgen van de provincies. Dit betreft echter maar een deel van de reikwijdte van de onderwerpen, alleen saneren, en deze onderwerpen worden verder vereenvoudigd door minder vergunningen en meer meldingen te vragen. Daarnaast krijgen zij de mogelijkheid om hiervoor leges te vragen wat extra inkomsten kan genereren. Hierbij merken we wel op dat enkele effecten nog niet is gekwantificeerd en dat gemeenten door de invulling van de decentrale ruimte te maken kunnen krijgen met aanvullende financiële gevolgen. Zie hiervoor ook bijlage V.

Bijlagen bij rapportage:

Financiële effectentoets Aanvullingswet bodem

I	Projectorganisatie	49
II	Projectaanpak	51
III	Respondenten	53
IV	Toelichting gehanteerde tarieven voor decentrale overheden	55
V	Decentrale invulling	57

I Projectorganisatie

De 'financiële effectentoeets Aanvullingsbesluit bodem' is uitgevoerd door Sira Consulting in opdracht van het ministerie van IenW en het ministerie van BZK. De uitvoering van het project is begeleid door een begeleidingscommissie, met als doel de aanpak en de resultaten van het onderzoek te toetsen aan de kennis en ervaring van de betrokken stakeholders. De onderstaande tabellen geven een overzicht van de betrokken personen.

Tabel 2. Ministerie van BZK

Rol	Naam
Projectleiding Aanvullingsbesluit bodem	Auke Oostra (Ministerie van IenW)
	Klaas-Jan Koops (Ministerie van BZK)

Tabel 3. Sira Consulting

Rol	Naam
Projectverantwoordelijke	Peter Bex
Kwaliteitsbewaker	Joland van der Heijden
Projectleider	Patrick van der Poll
Projectmedewerker	Karen Loosman Eva de Beet

Tabel 4. Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
VNG	Rob van Gerwen
VNG	Marike Wesseling
VNG	René Smolders
IPO	Peter Jasperse
IPO	Jolijn den Bouwmeester
UvW	Wijnand Dekking
UvW	Andy Krijgsman

II Projectaanpak

Deze bijlage geeft een toelichting op de projectaanpak. De onderstaande figuur vat deze aanpak op hoofdlijnen samen.

Figuur 5. Projectaanpak op hoofdlijnen

Fase	Doel	Resultaat
1. Voorbereiden effectentoets	Projectvoorbereiding, afstemmen van uitgangspunten en uitwerken van de onderzoekaankpak.	Eerste overzicht met effecten
2. Bureau-onderzoek	Identificeren van (financiële) effecten, afstemmen met beleidsmedewerkers en opstellen overzicht voor nader onderzoek.	Tussenrapport met effecten
3. Praktijk-onderzoek	Verzamelen van ontbrekende gegevens, valideren van de onderzoeksuitkomsten met maatschappelijke actoren en 1 ^e berekening.	SKM met kwantitatieve data
4. Analyse en eindrapport	Resultaten van fasen 2 en 3 analyseren, berekening definitief maken en afstemmen en vastleggen van de onderzoeksresultaten.	Beknopt en leesbaar eindrapport

Fase 1. Voorbereiden effectentoets

In fase 1 zijn de projectaanpak en de uitgangspunten van het project uitgewerkt. In een plan van aanpak zijn naast de projectaanpak, ook de reikwijdte van het onderzoek, de planning, de beheersing van projectrisico's en de samenstelling van de begeleidingscommissie vastgelegd. Het plan van aanpak is afgestemd met de opdrachtgever en met de begeleidingscommissie. De samenstelling van de begeleidingscommissie is toegelicht in bijlage I.

Fase 2. Bureauonderzoek

In fase 2 zijn de gevolgen van het Aanvullingsbesluit bodem geïnventariseerd en is het praktijkonderzoek voorbereid door beschikbare informatie te ordenen en te analyseren.

In het bureauonderzoek is de huidige wet- en regelgeving vergeleken met de voorgenomen situatie na invoering van de Aanvullingswet grondeigendom. Hiermee zijn mogelijke gevolgen voor de regeldruk, bestuurlijke lasten en andere financiële effecten inzichtelijk gemaakt. De gevolgen zijn verwerkt in een overzicht met hierin kwalitatief alle (financiële) effecten voor bedrijven, burgers en professionals, het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dit overzicht is afgestemd met DGRW en de betrokken deskundigen.

Fase 3. Praktijkonderzoek

In fase 3 zijn kwantitatief en kwalitatief de effecten van de Aanvullingswet grondeigendom bepaald. De effecten zijn afgezet tegen de huidige situatie.

De benodigde interviewgegevens zijn verzameld in 13 interviews met overheden, adviesbureaus, vertegenwoordigers van grondeigenaren en de Kroon. De respondenten hebben vooraf een uitgebreide toelichting ontvangen op de te bespreken wijzigingen. De interviewresultaten zijn vastgelegd en afgestemd met de respondenten. In bijlage III is een overzicht opgenomen van de betrokken respondenten.

De resultaten uit het veldonderzoek hebben we in het rekenmodel verwerkt. Vervolgens is een conceptrapport uitgewerkt dat is besproken tijdens een bijeenkomst van DGRW en de begeleidingscommissie.

Fase 4. Analyse en eindrapport

In fase 4 zijn de resultaten van fasen 2 en 3 geanalyseerd en geconsolideerd en vastgelegd in dit eindrapport. Waar nodig is op basis van de opmerkingen en vragen van de begeleidingscommissie aanvullend bureau- en veldonderzoek verricht. De resultaten zijn verwerkt in een tweede conceptrapportage die is afgestemd met de deskundigen van DGRW en met de begeleidingscommissie. Na de benodigde aanpassingen is het definitieve rapport opgeleverd.

III Respondenten

De voor dit onderzoek benodigde gegevens zijn verzameld door expertsessies en interviews uit te voeren met verschillende bedrijven, overheden en uitvoeringsorganisaties. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de betrokken respondenten. Naast deze respondenten zijn ook diverse gegevens verzameld bij diverse deskundigen van Bodem+, Rijkswaterstaat en enkele bedrijven.

Tabel 5. Respondenten

Organisatie	Naam
Bovag	J. Bessebinders
DCMR	Hub Meuffels Mariëlle de Kok
FME CWM	E. Alders
Gemeente Amstelveen/gemeente Aalsmeer	H. Berends
Gemeente Amsterdam	F. van Hage
Gemeente Arnhem	Gea Wissels
Gemeente Katwijk	Jeroen Brouwer
Gemeente Leiden	F. Goedbloed J. van der Toorn P. de Lorme van Rossem
Gemeente Montferland	A. zonneveld
Gemeente Nijmegen	Marika Wesseling
Gemeente Rheden	S. Theuns
Gemeente Terneuzen	Esther Jansen
Gemeente Veenendaal	I. Guiking
Havenbedrijf Rotterdam	Henriëtte Korpershoek
Gemeente Hof van Twente	R. Hazenkamp
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	M. Hoetmer
Hoogheemraadschap Rijnland	Marchel van Duin
Omgevingsdienst IJsselland	W. Klein Douwel

Organisatie	Naam
Omgevingsdienst Midden Holland	B. van den Berg
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	Jeroen Telder
Omgevingsdienst Regio Utrecht	Marieke de Jong
Omgevingsdienst West-Holland	K. van Hateren M. Münninghof
Provincie Drenthe	Frits Velthuis
Provincie Limburg	Thijs Warnier
Provincie Noord-Brabant	Saskia Ouwerkerk
Provincie Zuid Holland	P. Springintveld
Shell	Marcus van Zutphen
Stichting Bodembeheer Nederland	Joep van der Wee
Tauw	L. Bakker
VNO-NCW/MKB Nederland	Jan Fokkens Ton Ravesloot
Waterschap de Dommel	M. van Lokven
Waterschap Noorderzijlvest	Marc Bethlehem
Witteveen en Bos	W. Hendriks

IV Toelichting gehanteerde tarieven voor decentrale overheden

In dit onderzoek zijn de gevolgen op de kosten van decentrale overheden in kaart gebracht. Deze kosten vallen uiteen in twee onderdelen: interne kosten, voor de inzet van personeel, en externe kosten, bijvoorbeeld voor het inzetten van een extern adviesbureau. De interne kosten zijn berekend door de tijdsbesteding van een medewerker te vermenigvuldigen met het uurtarief van de betreffende medewerker. Het uurtarief is hiermee in grote mate bepalend voor de totale omvang van de lasten. In deze bijlage is toegelicht hoe wij de uurtarieven voor de inzet van eigen medewerkers hebben opgebouwd.

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 Abva Kabo 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 salaristabel⁷⁸ volgens de nieuwe structuur van 1 april 2015. De salaristabel kent 20 schalen en 12 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 overhead⁷⁹ van gemiddeld 32,9%.
- **Toeslagen.** In het onderzoek is gerekend met een toeslagpercentage van 55%, 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.

⁷⁸ Berenschot - onderzoek onder 92 gemeenten.

⁷⁹ 'Maatlatten vergunningverlening, toezicht en handhaving Wet milieubeheer gemeenten en provincies- DEEL 3: RAPPORT MAATLAT GEIJKT, Berenschot, 7 november 2007.

Tabel IV-1. Overzicht opbouw salarissen overheid

Schaal	Gemiddeld bruto maand- salaris in €* €**	Overhead (32,9%) in €**	Toeslagen (55%) in €	Totale bruto maan- delijkse kosten ex btw in 2015	Totale jaarlijkse kosten in € in 2015
7	2.370	1.162	1.304	4.836	58.027
8	2.693	1.320	1.481	5.495	65.935
9	3.017	1.479	1.659	6.156	73.867
10	3.311	1.623	1.821	6.755	81.066
10A	3.595	1.763	1.977	7.335	88.019
11	3.871	1.898	2.129	7.898	94.777
11A	4.185	2.052	2.302	8.539	102.465
12	4.501	2.207	2.476	9.183	110.201
13	4.940	2.422	2.717	10.079	120.950
14	5.351	2.624	2.943	10.918	131.013

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. De Handleiding overheidstarieven 2015 laat zien dat een fulltime medewerker bij de overheid circa 1.600 uur inzetbaar is, waarvan gemiddeld 1.400 direct productieve uren (DPU's) zijn. Uitgaande van een werkweek van 36 uur is een medewerker dus circa $36/1.600 * 1.400 = 31,5$ uur productief. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de kosten per schaaltraject, per uur.

Tabel IV-2. Overzicht opbouw salarissen overheid.

Schaal	Totale jaarlijkse kos- ten in € in 2015	Totale jaarlijkse kosten in € in 2016	Uurtarief EX BTW in €	Uurtarief INCL BTW in €
7	58.027	59.046	43	52
8	65.935	67.093	49	59
9	73.867	75.165	55	66
10	81.066	82.490	60	72
10A	88.019	89.565	65	79
11	94.777	96.442	70	85
11A	102.465	104.265	76	92
12	110.201	112.137	81	99
13	120.950	123.075	89	108
14	131.013	133.314	97	117

V Decentrale invulling

Uit het uitgevoerde onderzoek naar de financiële effecten van het Aanvullingsbesluit Bodem zijn de onderstaande onderwerpen naar voren gekomen die moeten worden meegenomen wanneer de nadere invulling van de decentrale ruimte wordt bekeken. Het betreft:

- Onderwerpen die nu nog nationaal worden aangestuurd, maar waarvoor deze aansturing wegvalt zoals het onderwerp ecologie.
- De mate waarin het voor, met name, gemeenten noodzakelijker wordt geacht om bodemkwaliteitskaarten op te stellen en (frequent) te updaten.
- De mate waarin gemeenten en waterschappen eigen beleid gaan opstellen voor de onderwerpen die onderdeel uit gaan maken van bruidsschat en hoe zou die gaan uitwerken.
- De mate waarin decentrale invulling leidt tot structurele kosten voor de betrokken partijen.
- De mate waarin gemeenten maatwerk gaan gebruiken voor het toepassen van bouwstoffen en of dit positief of negatief uitvalt.
- In welke mate gemeenten gebruik gaan maken van de meldingen voor saneringsactiviteiten.