

34 986 Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)

Memorie van Antwoord

1. Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties over het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

De vragen zijn gesteld door de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (IWO) in de samenstelling van voor de beëdiging van de huidige Eerste Kamer. Ze zijn het resultaat van een uitgebreid voorbereidingsproces, waarbij de leden zich hebben laten informeren door diverse deskundigen, aan de hand van technische briefings verzorgd door ambtenaren van het ministerie van BZK en een bijeenkomst met afgevaardigden van onder meer VNG, IPO, Unie van Waterschappen, Kadaster en andere betrokkenen uit de bestuurlijke en uitvoeringspraktijk. De grondige voorbereiding zorgt voor een zorgvuldige behandeling die recht doet aan het belang van de stelselherziening. De regering dankt de leden voor de gestelde constructieve vragen en ziet ernaar uit om de behandeling van dit wetsvoorstel met uw commissie in de nieuwe samenstelling op een goede wijze voort te zetten.

Dat geldt ook voor de behandeling van andere wetgevingsproducten die onderdeel zijn van het nieuwe stelsel. Bij brief van 25 april 2019, is op verzoek van uw commissie, een overzicht gegeven van de verschillende onderdelen en de planning daarvan. Graag bespreek ik met u wat er nodig is om een zorgvuldige behandeling te borgen. Daarnaast gaat ook steeds meer aandacht uit naar de voorbereiding van de uitvoeringspraktijk op de invoering van het nieuwe stelsel. Een dezer dagen ontvangt u de halfjaarlijkse monitoringsbrief. Daarin wordt een overzicht gegeven de resultaten van de monitor implementatie en ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Op enkele plekken in deze memorie van antwoord wordt naar deze brief verwezen. In december zult u een voortgangsbrief ontvangen over het geheel van de wetgeving, de implementatie en het DSO.

Hieronder treft u de antwoorden op de gestelde vragen. Bij de beantwoording is de indeling van het voorlopig verslag gevolgd. De regering hoopt dat met deze memorie van antwoord de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord en ziet uit naar het vervolg van de behandeling.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

2.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen wat, als het gaat om aanvragen om omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, in de praktijk het verschil zal zijn tussen de bevoegdheid van de gemeenteraad om een verklaring van geen bedenkingen af te geven op grond van de gewijzigde Crisis- en herstelwet en het verzwaarde adviesrecht van de gemeenteraad voor dergelijke aanvragen onder de Omgevingswet.

Het belangrijkste verschil in de praktijk tussen beide instrumenten is dat het (verzwaarde) adviesrecht feitelijk zal werken als 'piepsysteem', met minder bestuurlijke lasten voor de gemeenteraad dan bij de verklaring van geen bedenkingen. Als het college van burgemeester en wethouders de aanvraag voor advies aan de gemeenteraad heeft voorgelegd, de aanvraag in een raadsvergadering is besproken en de raad geen opmerkingen heeft, hoeft de raad verder niets te doen en kan het college de procedure vervolgen en op de aanvraag beslissen. Als een verklaring van geen bedenkingen is vereist moet de raad daartoe een uitdrukkelijk besluit nemen, ook al heeft de raad verder geen opmerkingen.

2.2 Participatie

De leden van de VVD-fractie vragen of de verplichtingen voor initiatiefnemers ten aanzien van het betrekken van belanghebbenden toenemen ten opzichte van de huidige situatie.

Conform het amendement van het lid De Vries¹ wordt een initiatiefnemer in de Omgevingsregeling gestimuleerd om derden actief bij de totstandkoming van zijn aanvraag te betrekken. Initiatiefnemers die invulling hebben gegeven aan participatie zullen moeten beschrijven hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten daarvan zijn. Initiatiefnemers behouden echter de vrijheid om hieraan geen toepassing te geven. Daar kunnen goede redenen voor zijn, zoals de aard van de voorgenomen activiteit. Zo kan overleg met burens over een vergunningaanvraag voor het slopen van een binnenmuur van een monument overbodig zijn, net als overleg met de buurbedrijven over een bouwactiviteit van een opslagloods voor pallets midden op een groot industrieterrein. Het staat een initiatiefnemer dus vrij om geen invulling te geven aan participatie. In dat geval hoeft de initiatiefnemer alleen aan te geven dat er geen participatie heeft plaatsgevonden.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is een amendement van het lid Van Eijs c.s. aangenomen.² Op basis van dit amendement kan de gemeenteraad gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden ingediend. Het gaat hierbij overigens alleen om activiteiten waarin het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is voor het verlenen van de vergunning. Voor die gevallen waarin de participatie verplicht is, moet de aanvrager aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan.

Alleen in die gevallen waarin participatie verplicht wordt gesteld nemen de verplichtingen toe. In hoeverre dat geldt voor kleine private ondernemingen is afhankelijk van de gevallen waarvoor gemeenten participatie verplicht stellen en is bovendien beperkt tot buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Door onderzoeksbureau SIRA zijn de effecten van het aanvraagvereiste participatie in de Omgevingsregeling onderzocht. De verwachting is dat initiatiefnemers vaker actief belanghebbenden betrekken voordat de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Als een initiatiefnemer hiervoor kiest, zal de initiatiefnemer vast moeten leggen hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten daarvan zijn. Dit zorgt voor een toename van de lasten aan de voorkant van het proces. Die

¹ Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 39.

² Kamerstukken II 2018/19, 34986, nr. 56.

toegenomen betrokkenheid kan echter zorgen voor een daling van het aantal te behandelen zienswijzen, bezwaren en beroepen. Dit heeft SIRA niet onderzocht. Dit zou een reductie van de uitvoeringslasten van het bevoegd gezag betekenen en kan ook voor tijdwinst zorgen bij de initiatiefnemer.

2.3 DSO

De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe adaptief het DSO is, en of het nieuwe ontwikkelingen in de ICT kan accommoderen. Het DSO is adaptief en kan nieuwe ontwikkelingen accommoderen. De landelijke voorziening van het DSO is gebaseerd op open standaarden. Daarmee is DSO een open systeem voor alle partijen die met open standaarden werken. Dit betekent dat het voor iedere softwareleverancier mogelijk is om een toepassing te ontwikkelen die kan aansluiten op de landelijke voorziening.

Open standaarden zijn per definitie adaptief. Dat betekent dat technieken als *machine learning* en *augmented reality* te implementeren zijn. Deze technieken maken geen onderdeel uit van het basisniveau dat wordt gerealiseerd ten behoeve van de inwerkingtreding van de wet; in de toekomst is het ondersteunen van zaken als *machine learning* en *augmented reality* in de landelijke voorziening wel technisch mogelijk. De onderdelen van de invoeringswetgeving die over het DSO gaan zijn afgestemd op het basisniveau van de landelijke voorziening. Ook deze zijn toekomstproof: de grondslagen in de Invoeringswet zijn zo vormgegeven dat niet voor elke (beperkte) wijziging van de landelijke voorziening van het DSO een wetswijziging nodig is, dit wordt in de uitvoeringsregelgeving geregeld.

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de regering bewerkstelligt dat de inhoud van het DSO wordt uitgebouwd en geactualiseerd. In de eerste helft van 2018 is het basisniveau interbestuurlijk vastgesteld. Dit is het niveau dat het DSO moet bieden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hierbij zijn ook nadere keuzes gemaakt over welke inhoud wel, en welke inhoud nog niet in het basisniveau kan worden ontsloten. Hierbij is aangesloten bij de aanbevelingen van het BIT. U bent hierover nader geïnformeerd in reactie op het BIT-advies over het DSO³ en de voortgangsbrief over de stelselherziening van juli 2018⁴. Zoals ik meldde in de reactie op het advies van de Adviescommissie Omgevingswet met betrekking tot het Invoeringsbesluit⁵ worden bij inwerkingtreding onder meer omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen getoond. Gemeenten hebben op grond van het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet een overgangstermijn tot 2029 om een eigen omgevingsplan te ontwikkelen. Waterschappen hebben voor de waterschapsverordening een overgangstermijn van twee jaar na inwerkingtreding. De Invoeringswet bevat zoals afgesproken met de provincies, geen overgangsvoorziening. De provinciale verordeningen moeten in 2021 in de juiste vorm in de landelijke voorziening zijn gezet.

De leden van de VVD-fractie vragen of de minister van BZK andere overheden kan dwingen om de inhoud van het DSO structureel uit te bouwen en up-to-date te houden, vanuit haar systeemverantwoordelijkheid in relatie tot de rechtszekerheid van de burger. Ook de leden van de CDA-, D66- en PvdA-fracties en de ChristenUnie-fractie stellen soortgelijke vragen over de betekenis van de systeemverantwoordelijkheid of stelselverantwoordelijkheid van de minister, in het bijzonder welke doorzettingsmacht de minister heeft bij de ontwikkeling en invoering van dit stelsel, bijvoorbeeld als gemeenten zich nog niet hebben aangesloten op het DSO. Deze vragen worden in samenhang beantwoord.

³ Kamerstukken II 2017/18, 33118, nr. 98.

⁴ Kamerstukken I 2017/18, 33118, AH.

⁵ Kamerstukken I 2018/19, 34986, E.

De stelselverantwoordelijkheid (of systeemverantwoordelijkheid) van de minister kan worden onderscheiden van de expliciete wettelijke taken en bevoegdheden die bij de minister zijn belegd. De stelselverantwoordelijkheid ziet onder meer op het tot stand brengen en aanpassen van benodigde regelgeving als medewetgever en het organiseren van het benodigde overleg met betrokken partijen in het kader van het tot stand komen van het DSO en de verdere ontwikkeling daarvan. Op die manier kan worden ingespeeld op de mogelijke veranderingen in de informatiebehoeften van burgers, ondernemers en overheden. Wettelijke taken en bevoegdheden heeft de minister als beheerder van de landelijke voorziening van het DSO (het voorgestelde artikel 20.21, tweede lid, Omgevingswet), als regelgever, voor zover uitvoeringstechnische voorschriften bij ministeriële regeling kunnen worden gegeven (de voorgestelde artikelen 20.21, vierde lid, 20.24, tweede lid, 20.26, vierde lid, 20.28, derde lid en 20.30 Omgevingswet) en als toezichthouder (bevoegdheden in het kader van generiek interbestuurlijk toezicht).

Bij inwerkingtreding van de wet voorziet de landelijke voorziening in twee hoofdfuncties, het ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving en het kunnen indienen van verschillende typen aanvragen en meldingen bij het bevoegd gezag.

Het ontsluiten van informatie in de landelijke voorziening betreft in de eerste plaats informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren onder de Omgevingswet. Wanneer een overheidsorgaan regels vervat in bijvoorbeeld een omgevingsplan of omgevingsverordening, in werking wil laten treden, is het noodzakelijk dat die regels officieel gepubliceerd worden in de daarvoor aangewezen officiële publicaties. Daarvoor wordt de generieke infrastructuur voor officiële publicaties gebruikt. Het overheidsorgaan blijft zelf verantwoordelijk voor het publiceren en draagt zorg voor de inhoud van de publicatie. Het Kadaster krijgt in het Omgevingsbesluit de taak toebedeeld om officieel gepubliceerde informatie vervolgens een-op-een te ontsluiten in de landelijke voorziening. De in die taak betrokken besluiten en andere rechtsfiguren worden volgens het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet elektronische publicaties⁶ bij ministeriële regeling op grond van de Omgevingswet nader gespecificeerd. Hier is voor gekozen gezien de nauwe relatie tussen deze informatievoorziening en de voor het publicatieproces te gebruiken standaard, welke standaard bij ministeriële regeling onder de Bekendmakingswet wordt voorgeschreven. Voor deze informatievoorziening gebruikt het Kadaster de elektronische bestanden waarin de besluiten en andere rechtsfiguren zijn vervat, die door het bevoegd gezag voor publicatie worden aangeleverd bij de generieke infrastructuur voor officiële publicaties. Burgers en bedrijven kunnen deze besluiten en andere rechtsfiguren in het DSO tegen de achtergrond van verschillende kaartlagen uit de basisregistraties bekijken, zodat zij inzicht kunnen krijgen in de implicaties voor hun situatie. In het recent voorgehangen Invoeringsbesluit Omgevingswet is een leveringsverplichting voor overheden opgenomen om actuele statusinformatie over die besluiten te verstrekken. In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie kan dus geantwoord worden dat de actualiteit van deze informatie in de landelijke voorziening van het DSO is geborgd.

De invoeringswet bevat een grondslag om bij AMvB ook andere informatie over de fysieke leefomgeving aan te wijzen voor ontsluiting via de landelijke voorziening, waarbij leveringsverplichtingen kunnen worden opgelegd (het voorgestelde artikel 20.26 Ow). Daarvan wordt vooralsnog geen gebruik gemaakt. Voor zover informatie wordt ontsloten zonder wettelijke regeling, worden over de kwaliteit daarvan afspraken gemaakt in een aansluitovereenkomst tussen de minister van BZK en de beheerder van die informatie en kan aan de gebruiker van het DSO inzicht worden gegeven in de aard van de informatie. De bronhouder blijft zelf verantwoordelijk voor het up-to-date houden van de informatie.

⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 35218, nr. 2.*

De informatievoorziening via de landelijke voorziening van het DSO is een serviceproduct. Dat betekent dat het DSO informatie uit andere bronnen ontsluit, maar burgers en bedrijven alleen rechten kunnen ontleen aan de bron: bijvoorbeeld de officiële bekendmaking van een besluit.

Wat betreft het aansluiten op de landelijke voorziening van het DSO het volgende. In het wetsvoorstel voor de invoeringswet is opgenomen dat overheden op grond van artikel 20.28, eerste lid, Omgevingswet voor vergunningaanvragen en andere typen aanvragen en meldingen gebruik maken van de landelijke voorziening. Zij moeten dus aansluiten op de landelijke voorziening om berichten uit het landelijk systeem elektronisch te kunnen ophalen. Zonder aansluiting kunnen ze de aanvragen die door de initiatiefnemer worden ingediend via de landelijke voorziening niet in behandeling nemen en geen beschikkingen nemen binnen de door de wet gestelde termijnen.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de consequenties zijn als gemeenten lokale regelgeving niet updaten in het DSO, en of er in dat geval een back-up is. Op grond van het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en het daarin vastgelegde overgangsrecht hebben gemeenten tot 2029 de tijd om hun huidige bestemmingsplannen en lokale verordeningen om te zetten naar (onderdelen van) het omgevingsplan. Tot die tijd zijn de huidige bestemmingsplannen vindbaar in de landelijke voorziening, voor zover deze nog van kracht zijn. Nieuwe (delen van) omgevingsplannen worden automatisch getoond in de landelijke voorziening nadat ze bekend gemaakt zijn via de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen. Daar hoeven gemeenten dus zelf niets extra's voor te doen. Er is ook geen back-up voorziening hiervoor nodig. Voor zover met updaten wordt bedoeld op het actueel houden van gegevens over de status van regelgeving, is daarin voorzien door een bij algemene maatregel van bestuur geregelde verplichting voor de bestuursorganen om die gegevens te leveren. Van de in het kader van het DSO aangewezen lokale regelgeving is zodoende steeds de actuele versie beschikbaar.

De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op de brief van het IPO, waarin wordt aangegeven dat de maatschappelijke baten van het DSO pas in scenario 3 bereikt gaan worden. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar een reactie op de claim van het IPO dat het minimumniveau van het DSO onvoldoende doelbereik heeft. Het beeld dat het basisniveau van de landelijke voorziening geen maatschappelijke baten realiseert wordt niet gedeeld. Het bevat voor gebruikers en overheden al een aantal duidelijke verbeteringen ten opzichte van de huidige voorzieningen, zoals toegankelijkheid via één digitaal loket en het tonen van alle ruimtelijke regelgeving via een klik op de kaart. Het basisniveau van de landelijke voorziening is in de eerste helft van 2018 interbestuurlijk vastgesteld. De regering deelt de ambitie van het IPO om na realisatie van het basisniveau het DSO verder uit te bouwen, om nog meer maatschappelijke baten te kunnen genereren. Daar zal stapsgewijs naartoe worden gewerkt, conform de eerder aanbevelingen van het BIT.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer het definitieve besluit kan worden genomen of de wet in werking kan treden. Eind 2019 zal de regering een oordeel geven worden of de wet per 1 januari 2021 in werking kan treden. Een van de belangrijke criteria daarvoor zal zijn of de landelijke voorziening van het DSO op dat moment opgeleverd is, zodat het jaar 2020 inderdaad door alle overheden kan worden gebruikt voor aansluiten en vullen. Voor een uitvoerige stand van zaken met betrekking tot (onder meer) de ontwikkeling van het DSO wordt verwezen naar de monitoringsbrief, die een dezer dagen aan uw Kamer wordt gestuurd. Overigens zal het ontwerp van het formele besluit om de Omgevingswet in werking te laten treden aan het parlement worden voorgelegd. Dit zal naar verwachting medio 2020 zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het tijdspad niet te krap wordt. Zoals bij de vorige vraag beantwoord, zal eind 2019 het oordeel gegeven worden over de vraag of de wet tijdig in werking kan treden. Hiervoor is randvoorwaardelijk dat overheden gedurende het jaar 2020 in staat zullen zijn met de landelijke voorziening te oefenen en deze te vullen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de aangehaalde bestuurlijke afspraak wordt betrokken bij de oproep van de Tweede Kamer om in 2019 een nieuw BIT-advies te laten uitbrengen. Onafhankelijke en regelmatige toetsing is belangrijk. Dit heb ik op 19 februari 2019 tot uiting gebracht in het debat over de Invoeringswet in relatie tot de motie van het lid Ronnes c.s.⁷ Die ging specifiek in op het BIT in relatie tot de verdere ontwikkeling van de landelijke voorziening na oplevering van het basisniveau. Ik heb in de Tweede Kamer aangegeven dat ik deze motie als volgt wil interpreteren: "Ik kan me voorstellen dat we, als we dat aan het eind van het jaar hebben, om een update van het BIT vragen— dat is waar de motie om vraagt — en dat we daar voor de vervolgfase weer ons voordeel mee zouden kunnen doen." De motie gaat derhalve over de vervolgfase van het DSO. De voorziening die nu wordt gebouwd valt binnen het basisniveau. De wet- en regelgeving is op het basisniveau gebaseerd. Ik heb dankbaar gebruik gemaakt van het BIT-advies over het basisniveau van de landelijke voorziening. Dit nadert oplevering eind 2019, daarmee zou een nieuw BIT-advies over het basisniveau weinig meerwaarde meer hebben. Ik verwacht dat het BIT wel nuttige adviezen kan en zal geven over de doorontwikkeling en uitbouw van de landelijke voorziening. Hierover zal ik dan ook eind 2019 advies vragen aan het BIT.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er een ander toetsingsorgaan in de plaats van het BIT komt en hoe er aangekeken wordt tegen de wenselijkheid van regelmatige toetsing van het functioneren van het DSO. De mening van de leden van de VVD-fractie dat het functioneren van het DSO regelmatig moet worden getoetst, wordt gedeeld door de regering. De landelijke voorziening van het DSO wordt dan ook systematisch getest en verbeterd. Zowel door het ontwikkelprogramma als onafhankelijke derden. Hiertoe worden elk kwartaal werkende onderdelen opgeleverd waar vervolgens gebruikerspanels van burgers, bedrijven en overheden de kwaliteit van kunnen beproeven. Ook worden doorlopend praktijkproeven op de uitvoeringsprocessen van de Omgevingswet gesimuleerd. Naast het testen van losse componenten wordt ook de integrale werking van de landelijke voorziening getest en beoordeeld. Dit alles om zeker te zijn dat de landelijke voorziening straks werkt en voldoet aan de opdracht. Een interbestuurlijk acceptatieteam onder voorzitterschap van de VNG zal ten slotte de eind-acceptatie van het basisniveau van de landelijke voorziening uitvoeren.

In algemene zin is de continuïteit van de functie die het BIT vervult tot 31 december 2020 voldoende geborgd. De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in het Algemeen Overleg Digitale overheid op 16 mei 2019 uitgesproken dat de functie van het BIT ook wordt gecontinueerd na 2020. Naar verwachting zal de staatssecretaris voor eind 2019 een besluit hierover nemen.

De leden van de VVD-fractie vragen of aan een samenwerkingsruimte wordt gebouwd om meervoudige vergunningaanvragen te kunnen afdoen. Vanaf het tweede kwartaal van 2019 wordt gebouwd aan een samenwerkingsruimtefaciliteit als onderdeel van de landelijke voorziening die bevoegd gezagen ondersteunt bij de behandeling van vergunningaanvragen en meldingen. De voorziening die nu wordt gebouwd valt binnen het basisniveau. Dit onderwerp wordt niet in de Invoeringswet geregeld, maar is op grond van het voorgestelde artikel 20.22 Omgevingswet een onderwerp dat in het Invoeringsbesluit wordt geregeld. In het ontwerp van het Invoeringsbesluit zoals dat in mei jongstleden aan Eerste en Tweede Kamer is gestuurd is nog geen rekening gehouden met deze voorziening, omdat bij het opstellen van de regelgeving nog onvoldoende informatie beschikbaar was over hoe de functionaliteit er precies uit zou komen te zien. In het lopende kwartaal wordt een privacy impact assessment (PIA) en een DUTO-scan gedaan op de landelijke voorziening, waarin de samenwerkingsruimtefaciliteit wordt meegenomen. De uitkomsten van deze PIA worden betrokken bij het aanvullen van de regelgeving in het Invoeringsbesluit, voor zover nodig. De regelgeving over het basisniveau, waaronder ook deze samenwerkingsruimtefaciliteit, zal voor inwerkingtreding van de

⁷ *Kamerstukken II 2018/19, 34986, nr. 26.*

Omgevingswet gereed zijn (onder andere voor verwerkingsverantwoordelijkheid en de verwerking van persoonsgegevens).

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe het te abrupt kunnen zijn van de verkorting van de termijnen voor complexe vergunningen van 26 naar 8 weken mede in het licht van het ontbreken van een samenwerkingsruimte ondervangen zou kunnen/ moeten worden.

De samenwerkingsruimtefaciliteit die als onderdeel van het basisniveau wordt gerealiseerd, is afdoende om bevoegde overheden in staat te stellen de kortere beslistermijnen te halen. Ook zonder samenwerkingsruimte is de reguliere procedure hier overigens voldoende op toegerust, met een standaard beslistermijn van acht weken, twaalf weken bij een vereiste instemming en daarnaast nog een verlengingsmogelijkheid van zes weken. Dat betekent dat de beslistermijn bij een vereiste instemming in totaal achttien weken bedraagt.

De leden van de VVD-fractie willen weten of het klopt dat 25% van de gemeenten achter blijft bij de implementatie van de Omgevingswet. Twee keer per jaar wordt samen met de bestuurlijke partners een monitor uitgevoerd op de voortgang van de implementatie van de Omgevingswet. Daarover worden beide Kamers geïnformeerd. De nieuwste monitorcijfers worden een dezer dagen met u gedeeld in de halfjaarlijkse monitoringsbrief.

2.4 Relatie tussen overheden

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen naar aanleiding van de Van Poeljelezing door de minister van BZK⁸. Zij sprak in die lezing onder meer over vloeibaar openbaar bestuur, waarin provincies in sommige situaties de taken van gemeenten zouden moeten of kunnen overnemen of andersom. De leden vragen of de minister het had over definitief overnemen of over delegeren. Ook vragen zij hoe overheidslagen zich tot elkaar gaan verhouden met het oog op hun verantwoordelijkheden in het kader van de Omgevingswet.

De discussie in de Van Poeljelezing kwam voort uit de opgaven in het sociale domein. Mocht die discussie uiteindelijk ook leiden tot de wens tot taakoverdracht in het fysieke domein, dan zal op dat moment nagedacht worden over de juridische vormgeving daarvan. Onder de Omgevingswet kan het idee van 'vloeibaar' bestuur overigens al wel worden ingevuld, voor zover het niet gaat om de wettelijke taken en bevoegdheden. Vaak is er sprake van co-actorschap waarbij bestuursorganen een opgave gezamenlijk aanpakken.⁹ In dat geval biedt het stelsel van de Omgevingswet voldoende ruimte om in verschillende provincies, of zelfs voor verschillende regio's binnen een provincie, tot een passende verdeling van verantwoordelijkheden te komen zonder dat dit direct gevolgen heeft voor formele wettelijke taken of bevoegdheden. Zo zou de ene provincie een onderwerp aan zich kunnen trekken, terwijl de andere datzelfde onderwerp overlaat aan de gemeenten of meer een samenwerkingsrol kiest. Het subsidiariteitsbeginsel dat is verankerd in artikel 2.3 van de Omgevingswet vereist immers niet dat alle provincies tot hetzelfde oordeel komen over de vraag of een provinciaal belang doelmatig en doeltreffend door de gemeenten kan worden behartigd.

De leden van de VVD-fractie noemen twee bestaande regelingen voor overdracht van taken of bevoegdheden in de Omgevingswet: de bevoegdheidsoverdracht bij vergunningverlening, toezicht en handhaving en de mogelijkheid om de zuiveringstaak van het waterschap over te dragen aan een gemeente. Zij vragen of de regering nog meer taken op het oog heeft.

⁸ Zie de tekst van de Van Poeljelezing op <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/kajsa-ollongren/documenten/toespraken/2019/04/01/spreekpunten-minister-ollongren-bij-van-poeljelezing>.

⁹ Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 73-74 en *Kamerstukken II* 2018/19, 34986, nr. 7, blz. 8-10.

De regering heeft geen andere taken en bevoegdheden op het oog dan hetgeen nu al is opgenomen in de Omgevingswet en het wetsvoorstel. Mocht de situatie in bepaalde regio's zich zo ontwikkelen dat ook andere toebedeelde taken en bevoegdheden niet langer doelmatig of doeltreffend zouden zijn, dan zou voor taakoverdracht in eerste instantie eventueel gebruik gemaakt kunnen worden van de experimenteerregeling in artikel 23.3 van de Omgevingswet.

De leden noemen in het bijzonder artikel 2.17, derde lid, van de Omgevingswet. Dit biedt ruimte aan waterschappen en gemeenten om de zuivering van het stedelijk afvalwater anders te verdelen dan de Omgevingswet voorschrijft. Dit betreft een beleidsneutrale overgang van de huidige regeling in de Waterwet. Het is een vorm van vloeibaar bestuur *avant la lettre*.

Ook noemen de leden vergunningverlening, toezicht en handhaving. Artikel 5.16 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om de rol van het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning te delegeren aan een ander bestuursorgaan. Het voorgestelde artikel 4.13a van de Omgevingswet breidt dit uit tot rol van bevoegd gezag voor de algemene regels (inclusief het stellen van maatwerkvoorschriften). Het gaat hier primair om delegatie van een bevoegdheid als in een concreet geval de bevoegdheidstoedeling ertoe leidt dat het bestuursorgaan dat het zwaarste belang behartigt niet als bevoegd gezag is aangewezen. Artikel 4.17 van het Omgevingsbesluit (Stb. 2018, 290) bevat een beperking aan structurele overdracht van bevoegdheden rond omgevingsvergunningen. Dit kan alleen voor activiteiten die worden verricht op hetzelfde bedrijventerrein of een in een ander opzicht samenhangend geheel van activiteiten. Hiermee wordt het bijvoorbeeld mogelijk om bij grote en complexe gebiedsinrichtingsprojecten één bestuursorgaan verantwoordelijk te maken voor alle omgevingsvergunningen voor de uitvoering van het project.

Naast de twee mogelijkheden die de leden noemen is er nog een optie voor bevoegdheidsoverdracht te vinden in het voorgestelde artikel 5.44b van de Omgevingswet. Dit biedt de mogelijkheid om in een concreet geval de bevoegdheid om een projectbesluit voor een project van nationaal belang vast te stellen, over te dragen van het Rijk naar de provincie. Het gaat daarbij primair om energie- of infrastructuurprojecten waarvoor de Omgevingswet (artikel 5.46), de Gaswet (artikel 2.9 van het wetsvoorstel), de Elektriciteitswet 1998 (artikel 2.7 van het wetsvoorstel) of de Mijnbouwwet (artikel 2.17, onder Q, van het wetsvoorstel) voorschrijft dat een minister een projectbesluit neemt. Het betreft een voorzetting van de – in de praktijk ook benutte – mogelijkheid in de drie laatstgenoemde wetten om de huidige rijkscoördinatie-regeling niet of gedeeltelijk toe te passen in gevallen waarin coördinatie niet opportuun is. Het sluit ook aan bij het uitgangspunt van de stelselherziening dat besluitvorming zoveel mogelijk decentraal plaatsvindt.

De leden van de VVD-fractie vragen of het voor gemeenten mogelijk is om bevoegdheden aan Rijk, provincie, buur- of centrumgemeenten te delegeren als gemeenten dit wensen.

De Omgevingswet bevat enkele specifieke voorzieningen die het mogelijk maken om bepaalde bevoegdheden aan een ander bestuursorgaan over te dragen als dat orgaan ermee instemt. Voorbeelden daarvan zijn de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning (artikel 5.16) of het in ontvangst nemen van een melding (voorgesteld artikel 4.13a). Deze specifieke voorzieningen kunnen ook worden gebruikt voor het overdragen van de concrete bevoegdheden aan grote buur- of centrumgemeenten. Gedacht kan worden aan activiteiten op een gemeentegrensoverschrijdend bedrijventerrein. De toepassing daarvan dient, zoals bij elk besluit, te worden gemotiveerd. Vaak zullen redenen zijn gelegen in doelmatigheid of de bij een ander orgaan aanwezige expertise. Belangrijk is het wettelijke vereiste dat het ontvangende orgaan daarmee expliciet heeft ingestemd. Een eenzijdige overdracht is dus niet mogelijk. De organieke wetgeving en de Algemene wet bestuursrecht staan er overigens aan in de weg om bevoegdheden te delegeren aan een ander bestuursorgaan als daar geen specifieke wettelijke voorziening voor is.

De leden van de VVD-fractie verwachten dat gerechtelijke uitspraken belangrijker worden bij de toetsing van besluiten. Daarbij wordt een structurele toename van de werklast voor de rechtspraak verwacht. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de stelling van de regering dat de rechterlijke macht het extra werk dat uit de voorliggende wetgeving voortkomt, wel aan zal kunnen, niet te optimistisch is. Zij vragen of de Raad voor de rechtspraak deze inschatting deelt.

De regering deelt de verwachting niet dat gerechtelijke uitspraken structureel belangrijker worden bij de toetsing van besluiten. In de overgangperiode verwacht de regering een tijdelijke stijging van het aantal zaken in verband met jurisprudentievorming. De regering erkent dus dat de introductie van de nieuwe wetgeving voor de rechtspraak enige tijd tot een verzwaring van de werklast kan leiden. De regering verwacht anders dan de Raad echter geen structurele toename van de werklast.

De leden van de CDA-fractie vragen om een inhoudelijk zorgvuldig onderbouwde beschouwing over de te verwachten werkdruk voor de rechterlijke macht en de wijze waarop de regering die werkdruk denkt op te lossen. Deze leden vernemen graag de toezegging van de regering dat in voldoende middelen van de rechterlijke macht zal worden voorzien. De leden van de D66-fractie vragen om een inschatting van de effecten voor de rechtspraak, de organisatie en de werklast. Ze vragen daarbij specifiek naar de geldigheid van de bedragen die op pagina 125 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor den Invoeringswet worden genoemd. De leden van de PvdA-fractie vragen naar een actuele inschatting van de omvang en kosten van de 'boeggolf' van rechtszaken die verwacht kan worden door de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer de regering haar conclusies met betrekking tot het noodzakelijke extra structurele en/of incidentele budget ten behoeve van de rechtspraak aan de Staten-Generaal zal presenteren.

De regering verwacht op de langere termijn geen structurele werklastverzwaring als gevolg van de invoering van de Omgevingswet. Ze zal de effecten van de Omgevingswet op de werklast van de rechtspraak gaan monitoren. Volgens de Raad nemen de complexiteit en behandeltijd van zaken toe omdat de Omgevingswet diverse vergunningplichtige activiteiten bijeenbrengt in de omgevingsvergunning. Dit is een van de gronden waarop de Raad verwacht dat de gemiddelde zwaarte van een omgevingsrechtelijke zaak en de behandeltijd zal toenemen. Onder de Omgevingswet keert de rechtsfiguur van "onlosmakelijke samenhang" tussen vergunningaanvragen echter niet terug, zodat het de aanvrager vrij staat om zelf te kiezen op welk moment en in welke volgorde hij de vereiste toestemming wil verkrijgen. De verwachting is dat in de praktijk van deze mogelijkheden veelvuldig gebruik zal worden gemaakt omdat een initiatiefnemer eerst de vergunningen, waar hij de meeste weerstand verwacht, kan aanvragen. Juist over deze vergunningen zullen de meeste rechtszaken ontstaan.

Ook verwacht de Raad dat er meer zaken zullen komen als gevolg van de ruimere mogelijkheid die de Omgevingswet biedt om lokaal maatwerkvoorschriften en maatwerkregels te stellen. De inschatting van de regering is echter dat de complexiteit van zaken hierdoor afneemt. Op lokaal niveau kunnen eenvoudige regels worden gesteld, die passen bij het gebied waarin ze van toepassing zijn en die concreet kunnen zijn zodat de interpretatie van de regels eenduidig en simpel kan zijn ("in dit gebied mag je alleen inpandig laden en lossen"). Dit in tegenstelling tot de huidige landelijke regels die gelding hebben ongeacht de gebiedskenmerken en dus minder passend kunnen zijn en minder duidelijk. Het is voor de rechtspraak eenvoudiger om te beoordelen of deze lokale concrete regels zijn overtreden.

Hiernaast verwacht de Raad dat er extra zaken komen vanwege de wijzigingen in de regels voor planschade en nadeelcompensatie. De argumentatie hier is dat aanvragers niet langer eerst een deskundigenadvies zouden moeten laten opstellen voordat een zaak aangespannen mag worden. Het aanspannen van een zaak zou dan net zo makkelijk worden als het bezwaar maken tegen het

vaststellen van de WOZ-waarde. Hierin treedt echter geen verandering op. Het deskundigenadvies is nu al niet verplicht voor aanvragers en straks ook niet.

De Raad verwacht dat er meer handhavingzaken komen over algemene regels en maatwerkvoorschriften die daarbij kunnen worden gesteld. In de algemene rijksregels zijn de mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften inderdaad verruimd, maar dat hoeft niet te betekenen dat er voortaan meer noodzaak is voor de inzet daarvan. De algemene rijksregels voldoen in de meeste gevallen. De evaluatie van het Activiteitenbesluit laat juist zien dat gemeenten en waterschappen maatwerkvoorschriften beperkt inzetten: alleen als dat nodig is.

Ten aanzien van de boeggolf van zaken bij inwerkingtreding merkt de regering het volgende op. De Invoeringswet voorziet in uitgebreid en gefaseerd overgangsrecht. Dit betekent dat de eerste paar jaar na inwerkingtreding nog oude zaken op basis van het oude recht kunnen worden afgehandeld. Nieuwe zaken worden vanaf een half jaar na inwerkingtreding verwacht. Daarbij hebben gemeenten tot 2029 de tijd om een nieuw omgevingsplan te maken, tot die tijd geldt het huidige bestemmingsplan aangevuld met gedecentraliseerde rijksregels (de zogenaamde bruidsschat). Zaken hierover zijn dan vergelijkbaar met zaken onder het huidige recht. De regering verwacht dus een meer geleidelijke overgang naar zaken onder het nieuwe recht.

De bedragen die in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet genoemd zijn, worden door de Raad ingebracht in onderhandelingen over de prijzen tussen de Minister voor Rechtsbescherming en de Raad voor de periode 2020-2022. De regering onderzoekt samen met de Raad wat een reële inschatting van deze kosten is. In het prijsakkoord met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2020-2022 zal worden voorzien in dekking van deze ingeschatte werklastgevolgen. Ook zal de regering, zoals hiervoor aangegeven, gaan monitoren wat de effecten van de invoering van de Omgevingswet op de rechtspraak zijn.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de conclusies ten aanzien van het incidentele of structurele budget, wordt verwezen naar de uitkomsten van de prijsonderhandelingen die door de Minister voor Rechtsbescherming met de Raad worden gevoerd. De regering zet zich in om tot adequate financiering voor een goed toegeruste rechtspraak te komen. Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet zal monitoring van de effecten voor de rechtspraak plaatsvinden. Op die manier kunnen de eventuele extra werklastgevolgen voor de Rechtspraak goed in beeld komen. De uitkomsten hiervan zullen op hun beurt worden gebruikt ten behoeve van de prijsafspraken voor de volgende periode (2023-2025).

De leden van de VVD-fractie vragen of er met betrekking tot de delegatiemogelijkheden voldoende waarborgen bestaan voor de harmonie tussen de Omgevingswet en de organieke wetgeving.

Vooropgesteld moet worden dat de komst van de Omgevingswet er niet toe leidt dat delen van de organieke wetgeving komen te vervallen, zoals de leden van de VVD-fractie lijken te veronderstellen. Wel kan de Omgevingswet een bijzondere regeling bieden (lex specialis), die voorgaat op concrete algemene bepalingen uit de organieke wetgeving. De Omgevingswet biedt geen algemene delegatiegrondslag om taken en bevoegdheden van de gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap op grond van de Omgevingswet te delegeren. Wel zijn voor enkele bevoegdheden specifieke delegatiegrondslagen opgenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bevoegdheid om delen van het omgevingsplan of de waterschapsverordening vast te stellen (artikel 2.8). Hoewel dit een ruime bevoegdheid is, is die bevoegdheid niet onbegrensd. Ook vereist die bevoegdheid een expliciet delegatiebesluit van het vertegenwoordigend lichaam. De toepassing van die bevoegdheid vergt daarmee – net als in de organieke wetgeving – een afweging en besluit van de lokale democratie. Ook blijft de uitvoering van de gedelegeerde bevoegdheid onderworpen aan democratische controle door

de gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap. Daarmee blijven belangrijke waarborgen van toepassing die ook in de organieke wetgeving zijn geborgd.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de interbestuurlijke afstemmingsplicht uit de Omgevingswet bij de inzet van kerninstrumenten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen, verordeningen en programma's uitwerkt nu deze kerninstrumenten op verschillende momenten klaar moeten zijn. Provincies hebben hun visie en verordening bijvoorbeeld al in 2021 gereed terwijl gemeenten nog tot 2024 en 2029 de tijd hebben voor respectievelijk hun omgevingsvisie en omgevingsplan. Ook voor de waterschapsverordening geldt een overgangstermijn tot 2024. Dit zou volgende de leden het risico opleveren dat de provincie haar verordening als 'dictaat' op kan leggen omdat ze als eerste aan de beurt is.

De regering maakt zich geen zorgen dat de provincie haar instrumenten als dictaat zal opleggen. Ze gaat ervanuit dat provincies in afstemming en consultatie met gemeenten, waterschappen en andere belanghebbenden tot hun provinciale omgevingsvisie en verordening zullen komen. Bovendien zijn omgevingsvisies en daaruit voortvloeiende programma's zelfbindend, wat betekent dat er geen bindende doorwerking is naar andere overheden. Vanuit een omgevingsverordening kunnen wel instructieregels worden opgesteld die gemeenten in hun omgevingsplan en waterschappen in hun waterschapsverordening moeten verwerken. Het is dan ook goed als de omgevingsverordeningen als eerste klaar zijn, zodat de gemeenten en waterschappen eventuele instructies uit deze verordening in hun nieuwe omgevingsplan en waterschapsverordening kunnen opnemen. Daarnaast zijn de overgangstermijnen voor de verschillende instrumenten uiterlijke data waarop een instrument gereed moet zijn. Het is dus mogelijk om al eerder een waterschapsverordening of omgevingsvisie op te stellen dan de wettelijke termijn.

Bovendien gaat de Omgevingswet weliswaar uit van de beleidscyclus – waarbinnen de diverse kerninstrumenten op verschillende momenten in deze cyclus zijn geplaatst – maar dat betekent niet dat de besluitvorming over deze instrumenten per se in deze volgorde moet worden ingezet. Ieder instrument kan op elk moment worden ingezet. Dat zal in de praktijk ook gebeuren, ook nadat de Omgevingswet volledig in werking is getreden.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie in dit verband naar mogelijke sancties als deze verplichting tot afstemming naar de mening van een ander bestuursorgaan onvoldoende is, merkt de regering op dat - als de mogelijkheid tot bestuurlijk overleg is uitgeput - het betreffende bestuursorgaan een zienswijze kan indienen in het kader van de voorbereidingsprocedure voor het betreffende kerninstrument. Dat dwingt het vaststellende bestuursorgaan bij de besluitvorming in te gaan op een dergelijk punt en alsnog het benodigde overleg te voeren. Als dit speelt tussen twee gemeenten of waterschappen, kan een beroep worden gedaan op de verantwoordelijkheid van de provincie om de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen gebiedsgericht te coördineren (artikel 2.18, eerste lid). Ook kan worden gewezen op artikel 174 van de Provinciewet "Gedeputeerde staten trachten alle geschillen tussen in hun provincie gevestigde gemeenten, waterschappen en lichamen, ingesteld bij gemeenschappelijke regeling, in der minne te doen bijleggen."

De leden van de VVD-fractie vragen ook hoe de later uit te voeren afstemming plaatsvindt door gemeenten en waterschappen, als andere bestuursorganen al omgevingsvisies en omgevingsverordeningen hebben vastgesteld. Interbestuurlijke afstemming vindt plaats bij de inzet van elk kerninstrument, voorafgaande aan besluitvorming hierover. Mocht uit dit overleg bijvoorbeeld volgen dat eerder genomen besluiten aanpassing behoeven en daar overeenstemming over is, dan zullen de betreffende bestuursorganen dat vervolgens kunnen doen. Bovendien zijn omgevingsvisies en daaruit voortvloeiende programma's en regelgeving geen statische documenten. Het is juist de bedoeling deze regelmatig te herzien en actueel te houden.

De leden van de VVD- fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat alle gemeenten voldoen aan de verschillende deadlines van de implementatie van de Omgevingswet. Deze leden vragen in dit verband naar de sancties. Ook vragen zij hoe aanvragen van omgevingsvergunningen bij vertraagde implementatie worden behandeld. De leden van de D66-fractie wijzen erop dat het succes van de Omgevingswet mede ligt in de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid in de overgangsfase. Zij vragen wat gemeenten in de overgangsfase het beste kunnen doen om ervoor te zorgen dat zij tijdens de overgangsfase gewoon kunnen blijven doorwerken en 'de winkel wel open blijft'. Voorts vragen zij wie doorzettingsmacht heeft als er tijdens de overgangsfase conflicten ontstaan over de uitleg van een omgevingsplan en wat de gemeenteraad daarin kan betekenen. De leden van de D66-fractie vragen voorts welke flexibiliteit er bestaat in het omgevingsplan in de overgangsfase om nieuwe beleidsinzichten daarin mee te nemen. Ook vragen zij hoe gemeenten juist in die overgangsperiode omgevingsplannen en nog bestaande regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan gaan invoeren in het DSO en hoe de duidelijke spelregels worden gewaarborgd voor inwoners.

Voorliggend wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht waarmee alle gemeenten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet direct al beschikken over een omgevingsplan. Van rechtswege bevatten die omgevingsplannen de huidige ruimtelijke regelgeving, zoals onder meer vastgelegd in bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen. Ook de zogenoemde bruidsschat, met de te decentraliseren rijksregels, worden met een overgangsrechtelijke constructie onderdeel van het omgevingsplan. Dit omgevingsplan zoals dat van rechtswege ontstaat, is direct al bij inwerkingtreding door inwoners te raadplegen in het digitale stelsel. Gemeenten hoeven daarvoor dus geen regels in te voeren in het DSO. Inwoners kunnen in het DSO zowel de regels van de bruidsschat raadplegen als de ruimtelijke regels uit onder meer bestemmingsplannen, die nu op www.ruimtelijkeplannen.nl zijn te raadplegen. Indien een gemeente met een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan nieuwe regels vaststelt, wordt dit besluit door gemeenten bekendgemaakt in de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen en eveneens ontsloten in het DSO. Voor inwoners zijn in die situatie zowel de nieuwe regels als de nog bestaande regels in het omgevingsplan te raadplegen.

Met de gekozen vorm van overgangsrecht blijven de huidige regels gewoon functioneren, terwijl tegelijkertijd het nieuwe stelsel met zijn nieuwe instrumenten van kracht wordt. Gemeenten moeten daarnaast zorgen dat ze zijn aangesloten op het digitale stelsel, om digitale aanvragen om omgevingsvergunningen te kunnen ontvangen. Het omgevingsplan van rechtswege en de aansluiting op het DSO zijn basisvoorwaarden om de winkel open te houden tijdens de overgangsfase.

Gemeenten bereiden zich nu al voor op de komst van de Omgevingswet. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten ingekomen aanvragen om omgevingsvergunningen immers per direct onder het nieuwe stelsel kunnen worden afgewikkeld. Dat vergt naast aansluiting op het DSO ook onder meer kennis en opleiding, het benoemen van de leden van de gemeentelijke adviescommissie (die in ieder geval moet adviseren over rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een – gebouwd of aangelegd - monument) en mogelijke wijzigingen in de wijze waarop aanvragen intern worden afgewikkeld.

Voor de omgevingsvisie en het verder vervolmaken van het omgevingsplan is voorzien in een overgangstermijn die voor beide instrumenten bij koninklijk besluit zal worden vastgesteld. Met de VNG is afgesproken dat gemeenten de omgevingsvisie twee jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet gereed zullen hebben. Deze termijn is niet gesanctioneerd. Nog los van de vraag wat voor sanctie hier denkbaar zou zijn, is de gedachte ook dat gemeenten zelf de meeste last zullen ondervinden van het ontbreken van een omgevingsvisie, bijvoorbeeld bij de onderbouwing van plannen of besluiten voor nieuwe ontwikkelingen, wat meebrengt dat een stok achter de deur in de vorm van een sanctie niet nodig is. Voor het omgevingsplan is met de VNG afgesproken dat de overgangsfase zal lopen tot 2029. Tot dan hebben gemeenten de tijd om de bestaande regels, die bij

aanvang in het zogenoemde 'tijdelijke deel' van het omgevingsplan zijn opgenomen, samenhangend met de andere regels over de fysieke leefomgeving die een gemeente stelt, in het nieuwe deel van het omgevingsplan op te nemen. Gedurende de overgangsfase kunnen gemeenten deze klus in een eigen tijdsplanning en naar eigen inzicht aanpakken. Regels over de fysieke leefomgeving uit andere verordeningen kunnen al dan niet samen met regels uit het tijdelijk deel, al dan niet gefaseerd in de tijd en desgewenst per locatie, naar het nieuwe deel van het omgevingsplan worden overgeheveld.

Ook de beëindiging van de overgangsfase voor het omgevingsplan, die uiteindelijk bij koninklijk besluit zal worden bepaald, is niet expliciet gesanctioneerd. Dat betekent dat als gemeenten deze deadline onverhoopt niet halen en nog niet alle regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan hebben omgezet, de daarin opgenomen nog geldende 'oude' regels, uit onder meer bestemmingsplannen, onverminderd van kracht blijven. Voor de regels over de fysieke leefomgeving die in andere lokale verordeningen zijn gesteld en die behoren tot de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen die naar het omgevingsplan moeten worden overgeheveld, geldt wel een indirecte sanctie. In het voorgestelde artikel 22.4 van de Omgevingswet is bepaald dat artikel 122 van de Gemeentewet gedurende de overgangsfase buiten toepassing blijft. Na de overgangsfase herleeft artikel 122 van de Gemeentewet. Het gevolg hiervan is dat regels die in het omgevingsplan gesteld hadden moeten worden, maar nog bij andere lokale verordening zijn gesteld, vanaf dat moment (wegens strijd met een hogere regeling) van rechtswege vervallen. Of dat voor een bepaalde regel aan de orde is, kan in voorkomend geval door een rechter worden beoordeeld.

Gezamenlijk met de VNG en gemeenten is de inschatting gemaakt dat 2029 haalbaar is. Gedurende de overgangsfase zal het proces bij gemeenten worden gevolgd en kunnen zij bij vragen beroep doen op het informatiepunt.

Voor de behandeling van aanvragen om vergunning heeft deze overgangsfase geen gevolgen voor de aanvrager. Dat geldt ook voor de situatie waarin gemeenten de gestelde deadline niet halen en de overgangsfase in feite dus langer zal gaan duren. Aanvragen die nog voor inwerkingtreding van de wet zijn ingediend, worden nog onder het oude recht afgehandeld en gelden daarna als omgevingsvergunning als bedoeld in de Omgevingswet. Aanvragen die onder het nieuwe stelsel worden gedaan, worden direct afgehandeld overeenkomstig het nieuwe recht. Van belang daarvoor is dat gemeenten al gelijk bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikken over een functionerend omgevingsplan. Dit wordt geborgd door het omgevingsplan dat bij inwerkingtreding van rechtswege zal ontstaan. De 'winkel blijft dus open tijdens verbouwing'. Aan nieuwe initiatieven die niet in overeenstemming zijn met het omgevingsplan, kan ook tijdens de overgangsfase medewerking worden verleend door vergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In plaats daarvan kunnen voor een locatie ook de regels in het omgevingsplan worden gewijzigd zodat het initiatief in het plan wordt ingepast. Daarbij geldt overigens wel de beperking dat regels uit een bestemmingsplan, beheersverordening of inpassingsplan uitsluitend alle tegelijk per locatie kunnen komen te vervallen. In het nieuwe deel van het omgevingsplan kunnen met het oog op nieuw beleid wel regels worden gesteld, die de bestaande regels uit het tijdelijke deel aanvullen. Daarbij kan het ook gaan om afwijkende regels, waarbij kan worden bepaald dat regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan buiten toepassing blijven. Op die manier kunnen nieuwe beleidsinzichten al in het omgevingsplan worden doorgevoerd, zonder dat direct het tijdelijk deel daarvoor moet komen te vervallen.

De overgangsfase brengt evenmin bijzondere gevolgen mee voor conflicten die ontstaan over de uitleg van een omgevingsplan. Het maakt op zichzelf niet uit of er nog bestaande regels uit bestemmingsplannen deel uitmaken van een omgevingsplan of niet. De uitleg van regels komt tot uiting in concrete beschikkingen, zoals besluiten over handhaving, vergunningverlening of het geven van maatwerkvoorschriften. Geschillen over de uitleg van regels uit een omgevingsplan kunnen door beroep in te stellen tegen dergelijke beschikkingen aan de onafhankelijke bestuursrechter worden

voorgelegd. Deze bepaalt in een geschil de juiste uitleg die aan de betrokken regels moet worden gegeven en kan zo nodig besluiten waaraan een onjuiste uitleg ten grondslag is gelegd, vernietigen en daarbij zo nodig het bevoegd gezag opdragen een nieuw besluit te nemen. In de overgangsfase is dat dus niet anders dan in de reguliere situatie waarin conflicten over de uitleg van regels ontstaan. Voor de gemeenteraad is daarbij geen bijzondere rol weggelegd. Uiteraard staat het de gemeenteraad vrij om naar aanleiding van eventuele rechterlijke uitspraken het omgevingsplan desgewenst te wijzigen. Maar ook dit is in de reguliere situatie niet anders dan in de overgangsfase.

2.5 Nulmeting, monitoring en implementatie van de uitkomsten

De leden van de VVD-fractie vragen naar de criteria die de regering hanteert bij de evaluatie van de wet en hoe de implementatie van de *lessons learned* is geregeld. Deze vragen worden in paragraaf 4.1 beantwoord samen met vergelijkbare vragen van de leden van de D66-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er op het punt van monitoringsverplichtingen op omgevingswaarden in relatie tot het tonen daarvan in het DSO niet is voorzien in overgangsrecht. Er gelden voor overheden wettelijke verplichtingen tot het monitoren van de omgevingswaarden en het daarvan verslag doen. Dat is geen verschil met de huidige situatie en kan straks net als nu via reguliere communicatiekanalen zoals internet. De omgevingswaarden zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving, de verplichtingen tot het elektronisch beschikbaar stellen van de monitoringsresultaten zijn vastgelegd in diverse bepalingen in afdeling 10.8 van het Omgevingsbesluit (verstrekken en beschikbaar stellen van gegevens) en de meet- en rekenmethoden worden opgenomen in de Omgevingsregeling. Voor zover voor de toepassing van laatstgenoemde nog overgangsrecht nodig zou blijken te zijn, wordt daarin voorzien in de invoeringsregeling.

Anders dan de leden lijken te veronderstellen, is geen verplichting in de wetgeving opgenomen om de resultaten van monitoring in de landelijke voorziening van het DSO te tonen. Voor de toekomst hebben de regering en de bestuurlijke partners de ambitie om deze informatie gaandeweg steeds meer via het DSO te ontsluiten, zodat die op één plek vindbaar is.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de inhoud van het monitoringsprogramma Kaderrichtlijn Water waarvoor een grondslag ontbrak in de Omgevingswet. Dit betreft een monitoringsprogramma, waarvan de inhoudelijke eisen in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden vastgelegd. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de Kaderrichtlijn Water. Aan de hand van het monitoringsprogramma wordt bepaald of waterlichamen voldoen aan de goede chemische en ecologische toestand of het goed ecologisch potentieel. Het bevat onder meer de monitoringspunten, de indicatoren, de methode van monitoring en de wijze waarop de meetresultaten getoetst worden aan de chemische en ecologische doelen.

Met het vaststellen en uitvoeren van dit programma wordt uitvoering gegeven aan een aantal Europeesrechtelijke verplichtingen. Ook onder het huidige recht bestaat er een dergelijk programma.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

3.1 Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen naar een schema met de actuele planning voor de verschillende onderdelen van het stelsel die van belang zijn voor een soepele inwerkingtreding. De leden van de CDA-fractie vragen specifiek naar de mogelijkheden voor gemeenten en provincies om een jaar van tevoren met het DSO te kunnen oefenen. Ook vragen ze of er een half jaar voor inwerkingtreding duidelijkheid over alle wet- en regelgeving is.

Om de komende maanden nog beter te kunnen monitoren of de uitvoeringspraktijk klaar is voor inwerkingtreding, worden de concrete minimale eisen daarvoor nader gespecificeerd. Deze eisen zijn verwoord in de monitoringsbrief die een dezer dagen aan u wordt gezonden. Zo kunnen we zo objectief mogelijk vaststellen wat de stand van zaken is van de voorbereiding. Via de halfjaarlijkse monitor wordt de voortgang van gemeenten gemeten. Dit najaar wordt gemeten hoe gemeenten scoren op de minimale vereisten. Afhankelijk van de uitkomsten zal het Rijk samen met de bestuurlijke koepels aanvullende acties ondernemen.

In onderstaand schema is aangegeven wanneer de parlementaire behandeling in uw Kamer wordt verwacht van verschillende wetgevingsonderdelen. Het streven is om medio 2020 stabiele versies van de wetgeving gereed te hebben. De landelijke voorziening van het DSO zal 1 januari 2020 worden opgeleverd zodat de gebruikers hiermee kunnen gaan oefenen en hun eigen systemen kunnen gaan testen en aansluiten.

Overzicht wetgeving

<i>Wetgevingsproduct</i>	<i>Parlementaire behandeling Eerste Kamer</i>
Invoeringswet	Gestart
Invoeringsbesluit	Eind mei voorgehangen bij beide kamers
Aanvullingswet bodem	Aangeboden
Aanvullingsbesluit bodem	Start voorhang voorzien voor het zomerreces 2019
Aanvullingswet natuur	Aanbieding voorzien voor of vlak na het zomerreces 2019
Aanvullingsbesluit natuur	Start voorhang voorzien voor of vlak na het zomerreces 2019
Aanvullingswet geluid	Aanbieding voorzien voor of vlak na het zomerreces 2019
Aanvullingsbesluit geluid	Start voorhang voorzien in tweede helft 2019
Aanvullingswet grondeigendom	Aanbieding voorzien voor of vlak na het zomerreces 2019
Aanvullingsbesluit grondeigendom	Start voorhang voorzien in tweede helft 2019

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken voor wat betreft het percentage overheden dat al aan de slag is met de Omgevingswet. De voortgang van de implementatie wordt mede op verzoek van uw Kamer via een halfjaarlijkse monitor gevolgd. U wordt een dezer dagen geïnformeerd over de uitkomsten van de monitorresultaten in de monitoringsbrief.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering zicht heeft op de concrete mate van voorbereiding bij betrokken overheden, anders dan op basis van enquêtes. Het zicht van de regering op de concrete mate van voorbereiding is tot nu toe gebaseerd op dezelfde methodiek die ook in eerdere rapportages is gebruikt. Deze gaat inderdaad uit van het stellen van vragen aan andere overheden. De regering vertrouwt erop dat overheden de vragen die in het kader van de Implementatiemonitor gesteld worden naar eer en geweten beantwoorden, en dat de monitor dus een representatief beeld schetst van de werkelijkheid. Overheden zijn ieder zelf verantwoordelijk voor het implementeren van de Omgevingswet en het DSO, deel van die verantwoordelijkheid is het inzicht geven in de stand van zaken aan de overheden met wie zij samenwerken, waaronder ook het Rijk. In de komende tijd tot aan inwerkingtreding is het echter niet de bedoeling om alleen met enquêtes en andere bevestigingen te blijven werken.

De monitoring zal zich in de komende tijd steeds meer richten op de minimale eisen die gereed moeten zijn voor inwerkingtreding van de wet, en daar objectieve metingen aan koppelen. Een uitvoerigere beschrijving staat in de Monitor invoering Omgevingswet, waarover u een dezer dagen zal worden geïnformeerd.

De leden van de CDA-fractie willen weten hoe de monitoring is ingericht, en of deze onafhankelijk geschiedt. De nulmetingen voor de monitoring hebben betrekking op de beleving bij initiatiefnemers (zoals vergunningaanvragers), bij dienstverleners (ambtelijke uitvoerders) en bij overige belanghebbenden, de ontwikkelingen in vergunningaanvraagstromen en de ontwikkelingen in rechtspraak. De survey-onderzoeken waar de Implementatiemonitor op is gebaseerd worden uitgevoerd door onafhankelijke onderzoeksbureaus. Het parlement wordt twee keer per jaar geïnformeerd over de uitkomsten van deze monitoringsonderzoeken. Een dezer dagen ontvangt u de resultaten van de meest recente monitor.

De leden van de CDA-fractie vragen welke sturingsmogelijkheden de regering heeft om achterblijvende instanties te ondersteunen, aan te sporen of te corrigeren. Samen met de VNG, Unie van Waterschappen en het IPO werk ik aan de implementatie van de Omgevingswet en de aansluiting van alle betrokkenen op het DSO. Daar is een uitgebreid ondersteuningsprogramma voor ingericht. Door middel van monitoring wordt de voortgang van overheidsinstanties op de komst van de Omgevingswet in beeld gebracht. U ontvangt daar een dezer dagen de monitoringsbrief over. Op basis van die brief worden samen met de bestuurlijke partners afspraken gemaakt over aanvullende acties die nodig zijn om eventuele achterblijvers aan te sporen.

De leden van de CDA-fractie willen weten of het mogelijk is kleine gemeenten extra te ondersteunen. Het programma Aan de Slag met Omgevingswet (ADS) van het Rijk, VNG, IPO en Unie van Waterschappen zorgen samen voor generieke ondersteuning, stimulering en facilitering van gemeenten, opdat zij zelf in staat zijn om met de Omgevingswet te werken, passend bij de eigen opgave, ambities en uitgangssituatie.

De VNG ondersteunt de gemeenten door middel van een gezamenlijke *roadmap*: een inventarisatie van stappen die iedere gemeente moet zetten om op tijd klaar te zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. En door middel van het implementatiekompas: een document dat gemeenten richting geeft over wat er moet gebeuren voor de implementatie, hoe dat kan en met wie de gemeente dit tot stand kan brengen. Bovendien is er een database van praktijkvoorbeelden en handige tools beschikbaar via de website van de VNG en de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

Het beeld dat de leden van de CDA-fractie schetsen met betrekking tot kleine gemeenten wordt niet herkend. Er zijn goede voorbeelden van zowel kleine als grote gemeenten die al voortvarend aan de slag zijn met de implementatie van de Omgevingswet.

3.2 Transitie, voorbereiding en monitoring gemeenten en andere overheden

De leden van de CDA-fractie vragen naar het beleggen van extra bevoegdheden bovenop het bestaand instrumentarium bij de eindverantwoordelijk minister. De regering ziet voor een specifiek toezichtinstrument geen aanleiding, omdat het generieke instrumentarium van interbestuurlijk toezicht voldoende sturingsmogelijkheden biedt.

De taken van overheden in het kader van informatievoorziening via de landelijke voorziening van het DSO betreffen deels leveringsverplichtingen van informatie, op de uitvoering waarvan afdoende toezicht kan worden uitgeoefend met bestaande instrumenten. Ten aanzien van de aard en benodigde kwaliteit van de betrokken informatie kan zo nodig aanvullende regelgeving worden vastgesteld op grond van de bij dit wetsvoorstel voorgestelde artikelen 20.26 en 20.27 van de Omgevingswet. Regelgeving, zoals ministeriële regels over voor te schrijven standaarden, is in voorbereiding.

Het is de verantwoordelijkheid van alle aansluitende overheden om tijdig te zijn aangesloten op het DSO, zodat zij hun primaire taken, zoals vergunningverlening kunnen uitvoeren. Uit de Implementatiemonitor blijkt dat overheden deze verantwoordelijkheid ook nemen. In de eerstvolgende Implementatiemonitor wordt nader onderzocht in hoeverre het overheden lukt om aan de minimale eisen die voortvloeien uit de stelselherziening en de implementatie van het DSO te

voldoen. In samenspraak met de koepels wordt aan de hand van de resultaten bezien of extra ondersteunende maatregelen nodig zijn.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is het generieke toezicht, met toepassing van het daarvoor geldende algemeen beleidskader indeplaatsstelling, voldoende voor zowel de uit de wet voortvloeiende omgevingsrechtelijke taken als voor de taken in het kader van de informatievoorziening via het DSO. Voor de met het DSO samenhangende taken is het interbestuurlijk toezicht geconcentreerd bij de minister van BZK, vanwege diens verantwoordelijkheid voor de gecentraliseerde voorziening.¹⁰ Dit is in lijn met het uitgangspunt van de Wet revitalisering generiek toezicht dat in bijzondere wetten in beginsel geen specifieke toezichtbevoegdheden worden toegekend, en het uitgangspunt in deze vertrouwen is. Verwacht wordt dat dit uitgangspunt, in combinatie met het stellen van regels ten aanzien van de kwaliteit van informatie, en tot slot de mogelijkheid van generiek toezicht, voldoende is voor een goede werking van het DSO.

De leden van de CDA-fractie willen weten of alle ministeries en rijksdiensten bezig zijn met de voorbereidingen op de komst van de Omgevingswet en wie hierop toeziet.

Elk bevoegd gezag is zelf verantwoordelijk voor de implementatie, dat geldt ook binnen het Rijk. Departementen en uitvoeringsorganisaties zijn er volop mee aan de slag. Alle partijen bereiden zich voor om aan de wettelijke verplichting te voldoen, zoals bijvoorbeeld het aansluiten op het de landelijke voorziening van het DSO en het aanpassen van interne werkprocessen. In een regulier interdepartementaal overleg op verschillende niveaus werken zij hierbij samen. Rijkspartijen organiseren zich daarnaast in coalities op onderwerpen die hen raken. Er zijn bijvoorbeeld werkgroepen rondom het projectbesluit en toezicht en handhaving.

Een voordeel voor rijkspartijen is dat zij al meerdere jaren nauw betrokken zijn bij de totstandkoming van de stelselwijziging en daarmee veel kennis in huis hebben. Ook werken zij al enige jaren mee aan de totstandkoming van de landelijke voorziening. Het ministerie van BZK heeft naast de stelselverantwoordelijke rol bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de operationele beheerdersrol van de landelijke voorziening een coördinerende rol voor de rijksbrede implementatie met respect voor de eigenstandige bevoegdheden en rollen van de collega-departementen. Een interbestuurlijke monitor geeft elk half jaar inzicht in de voortgang van de implementatie, ook bij het Rijk. Specifiek voor de rijkspartijen is een *roadmap* opgesteld die elk kwartaal als leidraad wordt gebruikt in het overleg met de programmamanagers implementatie Omgevingswet van alle rijkspartijen.

De beleidsdepartementen van BZK, IenW, Defensie, EZK, LNV en OCenW bereiden zich voor op het samenwerken in beleid en het aanpassen van wet- en regelgeving in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Uitvoeringsorganisaties Rijksvastgoedbedrijf, Kadaster, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Rijkswaterstaat, ProRail, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en toezichthoudende instanties als Staatstoezicht op de Mijnen, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit bereiden zich op uitvoeringszaken voor, zoals vergunningsverlening, maar ook op bijvoorbeeld het tijdig advies (met instemming) kunnen geven. Rijksorganisaties die zullen werken aan projectbesluiten zijn al enige tijd intensief met elkaar aan het samenwerken, denk aan IenW, Rijkswaterstaat, ProRail, BZK en EZK. Voor allen geldt dat zij digitaal moeten kunnen werken. Organisaties als ProRail, Rijkswaterstaat en de RCE werken nu al intensief samen met decentrale overheden, wat een voordeel is in de voorbereiding op de Omgevingswet. Ook de ministeries van Algemene Zaken, Justitie en Veiligheid en Financiën zijn bij de implementatie betrokken.

¹⁰ Zie de artikelen 2.19, vierde lid en 2.36, tweede lid, onder c Ow (volgens de ontwerp invoeringswet) en artikel 2.10, onderdeel D, van de ontwerp Invoeringswet-Omgevingswet dat bijlage A van de Gemeentewet aanpast.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Integrale Adviescommissie Omgevingswet niet zal brengen wat de commissie voor IWO verwachtte van de door haar bepleite transitie-autoriteit. De leden pleiten voor een instantie met eigen budget die onderzoek doet naar bijvoorbeeld de stand van de voorbereidingen bij gemeenten. Zij vragen of de regering alsnog bereid is de instelling van een dergelijke instantie te overwegen.

Onder de Omgevingswet is er grotendeels sprake van continuïteit van taken en bevoegdheden. De betrokken uitvoerende instanties zijn zich terdege bewust van de komst van de Omgevingswet en de gevolgen die de wet gaat hebben voor de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Naast werken met nieuwe wetgeving en nieuwe digitale systemen is soms ook een nieuwe wijze van samenwerking nodig. Uiteraard moeten bestuursorganen en bedrijven zich daar goed op voorbereiden. De implementatie van de Omgevingswet wordt, zoals beschreven in het antwoord op de brief van de commissie van 8 november 2018¹¹, zorgvuldig en met betrokkenheid van alle partijen en het parlement voorbereid. De regering deelt het belang dat de leden van de CDA-fractie hechten aan een zorgvuldige voorbereiding van alle partijen op de komst van de Omgevingswet en het belang om inzicht te hebben in hoe die voorbereiding verloopt. Gezien alle maatregelen die de regering hier al voor neemt, acht de regering een aanvullende externe advisering over de voorbereiding op de nieuwe wetgeving bij overheden en andere instanties niet nodig.

De regering heeft samen met de bestuurlijke partners het onderstaande pakket aan maatregelen voorbereid om te komen tot een zorgvuldige invoering van het stelsel van de Omgevingswet:

- De aanpak van de implementatie is interbestuurlijk en breed gedragen vormgegeven. Vanaf het allereerste begin werken bijvoorbeeld interbestuurlijke teams aan de realisatie van de landelijke voorziening van het DSO en invoeringsondersteuning.
- Een interbestuurlijke monitor levert sinds 2016 halfjaarlijks gegevens op over de voortgang in het land. Deze wordt gepubliceerd op www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Bij deze rapportages wordt ook externe expertise ingezet. De voortgangresultaten zijn al eerder met het parlement besproken. De brief over de meest recente monitor ontvangt uw Kamer een dezer dagen. Latere rapportages zullen zoals toegezegd eind dit jaar, medio 2020 en eind 2020 aan uw Kamer worden gezonden.
- Het Rijk, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen hebben in 2015 meerdere te halen mijlpalen rondom wetgeving en digitalisering afgesproken. Twee jaar voor inwerkingtreding moesten de AMvB's en het ontwerp van het voorliggende wetsvoorstel bekend zijn, hetgeen gelukt is. Andere momenten volgen nog. Zo moet een half jaar voor inwerkingtreding van de Omgevingswet de ondersteuning door de landelijke voorziening van het DSO zijn ingericht en er moet tijdig een informatiepunt zijn ingericht. Ook moeten overheden voor inwerkingtreding met hun lokale digitale voorzieningen kunnen aansluiten op de landelijke voorziening van het DSO. Er zijn ook afspraken over de beoordeling. Zo wordt de landelijke digitale voorziening in 2019 en 2020 beoordeeld door een interbestuurlijk acceptatieteam en de toekomstige tactische beheerder. Daarnaast bestaat er een strategische klankbordgroep die meedenkt over digitalisering.
- De bestuurlijke partners bespreken halfjaarlijks de voortgang en sturen waar nodig de implementatie bij. Uit de ingerichte trajecten en voortgangsgesprekken met de decentrale overheden ontstaan elk half jaar aandachts- en knelpunten voor de implementatie. Met elkaar bespreken de partners sinds 2015 wie hiermee aan de slag gaat. Ook in de periode tot de beoogde inwerkingtreding en vlak na de inwerkingtreding zullen er waarschijnlijk vraagpunten ontstaan, die aandacht vergen. Daartoe wordt een transitieteam ingericht, dat voortvarend benodigde aanpassingen in regelgeving (AMvB's, regelingen), digitale voorzieningen en landelijke en decentrale dienstverlening kan regisseren.

¹¹ *Kamerstukken I 2018/19, 33118, AO.*

- Samen met de andere bestuurlijke partners bepaalt het kabinet wat er minimaal klaar moet zijn om de nieuwe wet in werking te laten treden. In de meest recente brief over de monitor aan de Tweede Kamer, die u een dezer dagen ontvangt, wordt een inhoudelijk beeld geschetst van wat overheden minimaal moeten kunnen en geregeld moeten hebben om te voldoen aan de Omgevingswet. De monitor implementatie Omgevingswet wordt aangevuld met items hierover, zodat overheden kunnen concluderen of de voorwaarden waaraan zij op 1 januari 2021 moeten voldoen, in hun organisatie op tijd worden gerealiseerd.¹²
- Nog dit najaar brengt de onafhankelijke Integrale Adviescommissie Omgevingswet ten behoeve van de parlementaire afweging een samenhangend advies uit over het samenstel van de wetgevingsproducten. Deze commissie is vooral gericht op de regelgeving en de uitvoerbaarheid daarvan. Begin april heeft er een gesprek plaats gevonden tussen voorzitter en leden van de adviescommissie en leden van uw Kamer, waarbij uw Kamer aandachtspunten en verwachtingen heeft kunnen delen.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat een besluit tot invoering van het nieuwe stelsel pas genomen kan worden zodra blijkt dat alle overheden en hun diensten er klaar voor zijn. Zij vragen in welke vorm de regering daarover aan het parlement denkt te rapporteren.

In artikel 23.10, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals in te voegen bij het onderhavige wetsvoorstel, is vastgelegd dat het ontwerp van het inwerkingtredings-KB voor de Omgevingswet bij het parlement wordt voorgehangen. Er komt geen voordracht voor bekrachtiging van het KB als het parlement daarmee niet akkoord is. Daarmee maakt het parlement de finale afweging over het moment van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Daartoe verstrekt het kabinet, zoals beschreven in het antwoord op de vorige vraag, het parlement halfjaarlijks voortgangsrapportages over de voortgang van de implementatie. In de monitoringsbrief, die u een dezer dagen ontvangt, wordt op basis van de interbestuurlijke monitor uiteengezet hoe ver de uitvoeringspraktijk is met de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van het stelsel. En vervolgens ontvangt u eind 2019 en medio 2020 voortgangsrapportages ten behoeve van de afweging in het kader van de voorhang van het inwerkingtredings-KB.

3.3 DSO

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de regering kan aangeven hoe stabiel het DSO inmiddels is, en welke 'uitvaltijd' (downtime) de regering bij inwerkingtreding van het stelsel aanvaardbaar acht.

Verwacht wordt dat het samen met bestuurlijke partners ontwikkelde DSO in basisniveau aan het eind van 2019 wordt opgeleverd. Dat biedt de mogelijkheid om in 2020 ketentesten uit te gaan voeren. Dat geeft gemeenten, provincies, waterschappen en rijksoverheid de gelegenheid een jaar voor inwerkingtreding van de wet voorbereidingen te treffen om aan te sluiten, te oefenen en lokale systemen in te regelen. Deze proefperiode is bedoeld om te komen tot een op de praktijk toegesneden ICT-ondersteuning waarin de gehele keten kan worden beproefd.

Elke 3 maanden worden de ontwikkelingen van het DSO aan de betrokken bevoegd gezagen getoond. Daarnaast worden de resultaten van praktijkproeven gedeeld met deze bevoegd gezagen en ICT-leveranciers. In de tweede helft van 2019 worden afspraken gemaakt met partijen die verantwoordelijk worden voor het operationeel beheer van het DSO. Onderdeel van deze afspraken is ook de stabiele beschikbaarheid van de landelijke voorziening van het DSO.

Op basis van het voorgestelde artikel 20.21 lid, vierde lid, van de Omgevingswet kunnen er bij Invoeringsregeling passende generieke maatregelen worden getroffen om de beschikbaarheid,

¹² Kamerstukken I 2018/19, 33118, AU.

integriteit en vertrouwelijkheid van de landelijke voorziening te waarborgen. Storingen (bijvoorbeeld de 'downtime') en andere aantastingen van de beschikbaarheid van de landelijke voorziening dienen dan binnen een redelijke termijn en tegen redelijke kosten verholpen te worden.

De afweging wat een redelijke termijn is en welke beheerkosten dit met zich meebrengt, is onder meer afhankelijk van de ernst van de storing of aantasting in relatie tot de impact op de werking van de landelijke voorziening. Een storing waardoor de gehele landelijke voorziening trager werkt, is ernstiger dan een aantasting die slechts een deel van de landelijke voorziening raakt. De redelijke termijn wordt korter naarmate de ernst en impact van het incident toenemen. Over deze en andere aspecten van dienstverleningsovereenkomsten zal er overleg gepleegd worden met betrokken bevoegd gezagen en worden samen met de koepels besluiten genomen.

Het verhelpen van de storingen en andere aantasting van de betrouwbaarheid of het zich voordoen van eventuele beveiligingsincidenten ligt bij de beheerders van de verschillende lokale onderdelen van het DSO. Daarom zal er in de bedoelde dienstverleningsovereenkomsten met deze beheerders onder andere vastgelegd worden binnen welke termijn verstoringen verholpen moeten worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regelgeving op tijd gereed is om te kunnen oefenen met het DSO. Op dit moment is de regelgeving in een vergevorderd stadium van voorbereiding. De basisteksten van de Omgevingswet en de AMvB's zijn afgerond. Daarnaast zijn de conceptteksten van de invoerings- en aanvullingswetten en -AMvB's openbaar. Dat geldt ook voor de tekst van de Omgevingsregeling. Daarmee kan dus nu al geoefend worden. Gaandeweg zal een steeds groter deel definitief vastgesteld worden. Het bouwproces is zo ingericht dat er met stabiele versies geoefend kan worden, zodat de werking van het DSO getest kan worden voordat de wet in werking treedt. De leden willen graag weten of het haalbaar is dat overheden in 2020 gaan oefenen met het DSO. Zoals in het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie al nader is toegelicht, is dat het geval. Bovendien kan en wordt er op dit moment al geoefend door diverse overheden en softwareleveranciers, in de vorm van praktijkproeven en try-outs. De ervaringen die hierbij worden opgedaan worden benut bij het afronden van het basisniveau en het verder doorontwikkelen van de landelijke voorziening. Voor oplevering en acceptatie van onderdelen van de landelijke voorziening is een interbestuurlijk acceptatieproces vastgesteld. Hiermee wordt in het komende kwartaal al geoefend, zodat de acceptatie van de nog op te leveren delen van het DSO soepel zal verlopen. Het basisniveau van de landelijke voorziening wordt eind 2019 opgeleverd. Daarmee is voldoende tijd voor overheden om aan te sluiten en te oefenen (zie ook paragraaf 2.5).

In antwoord op vraag van de leden van de CDA-fractie of de koepels hun leden ook kunnen binden, wordt benadrukt dat de regering gecommitteerd is aan deze interbestuurlijke afspraken en vertrouwen heeft in de onderlinge samenwerking. Het is gebruikelijk dat interbestuurlijke beleidsontwikkeling vooral vorm wordt gegeven door overleg met de koepels van decentrale overheden.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de doorzettingsmacht die ik tot mijn beschikking heb en wat daarover is geregeld in de invoeringswet. Deze vragen worden beantwoord bij de vragen van de leden van de VVD-, CDA-, D66-, PvdA- en ChristenUnie-fracties met betrekking tot stelselverantwoordelijkheid en doorzettingsmacht van de minister richting andere overheden (paragraaf 2.3).

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de verschillen tussen het DSO en andere interbestuurlijke ICT-projecten zoals de waardering van onroerende zaken (WOZ) en afgifte van paspoorten het volgende. Verschillen tussen de wijze waarop het DSO in de wet is geregeld en de wijze waarop bijvoorbeeld de basisregistratie WOZ is geregeld, zijn verklaarbaar vanuit het verschillende karakter van de voorzieningen. De basisregistratie WOZ is een basisregistratie, waarvan de inhoud uit authentieke gegevens bestaat, op welk authentiek karakter onder meer het verplicht

gebruik ervan en het daarmee samenhangende principe van geen herhaalde uitvraag, is gebaseerd. Zoals ook bij andere registraties die behoren tot het stelsel van basisregistraties, brengt dit karakter bijvoorbeeld een bepaling mee dat de *landelijke voorziening WOZ* een gegeven weergeeft zoals het is aangeleverd.

De functie van de landelijke voorziening van het DSO is een wezenlijk andere. Via het DSO wordt onder meer informatie verstrekt die is ontleend aan de officiële, authentieke publicaties van besluiten. Deze informatievoorziening vervangt of herhaalt niet de authentieke publicatie, maar dient als servicevoorziening. De meerwaarde van deze voorziening kan juist worden bereikt door regels uit besluiten niet alleen weer te geven zoals dat in de officiële publicatie gebeurt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de informatie uit besluiten die al in ruimtelijkeplannen.nl zijn gepubliceerd. Voor gebruik van deze besluiten in het DSO is in het Invoeringsbesluit voorzien in een taak voor het Kadaster om de inhoud ervan beschikbaar te stellen in een zodanige vorm dat deze informatie in combinatie met nieuwe besluiten kan worden gepresenteerd. De beoogde informatievoorziening vraagt in zulke gevallen om bewerking.

De positie die de Waarderingskamer heeft in het kader van de WOZ, heeft ook een wezenlijk andere achtergrond dan het strategische beheer van het DSO als geheel. In het eerste geval gaat het om een gespecialiseerde instantie die toezicht uitoefent op de basisregistratie WOZ en uitvoering van waardevaststelling door gemeenten. In het tweede geval gaat het om interbestuurlijke beleidsontwikkeling van een stelsel dat wordt gevormd door een geheel aan voorzieningen en afspraken, waarvan een deel (het deel dat ziet op de ten minste via de landelijke voorziening te ontsluiten informatie en het berichtenverkeer vanuit de landelijke voorziening naar bestuursorganen) wettelijk wordt geregeld. Het ligt niet in de rede om voor die beleidsontwikkeling de instelling van een 'Omgevingsinformatiekamer' te regelen. In de landelijke voorziening vinden meer processen plaats dan alleen informatievoorziening, zoals de functie van centrale voorziening voor indiening van aanvragen. Bij de doorontwikkeling zal de informatievoorziening naast de in eerste instantie geregelde informatie over besluiten, in principe alle onderdelen van de fysieke leefomgeving die in artikel 1.2 van de Omgevingswet zijn genoemd kunnen betreffen. De invoeringswet voorziet in een grondslag om bij de doorontwikkeling daarvoor geschikte vormen van kwaliteitszorg (art. 20.27 Ow) te regelen.

De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over eventuele achterblijvende overheden, en vragen zich af hoe deze ondersteund worden. Deze vraag is beantwoord bij een vergelijkbare vraag aan het begin van paragraaf 3.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom de mate waarin de gemeenten hun eigen regelgeving in DSO kunnen opnemen kan verschillen en of er een minimum is vastgelegd waaraan alle instanties in ieder geval moeten voldoen. De mate waarin overheden hun regelgeving in het DSO moeten opnemen verschilt niet. Dat is wettelijk vastgelegd. In de monitoringsbrief, die u een dezer dagen ontvangt, is een lijst met de vereisten opgenomen, die wettelijk minimaal gerealiseerd dienen te worden bij inwerking treden van de wet.

De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen of wel vanuit alle denkbare softwarepakketten kan worden aangesloten op de landelijke voorziening. De landelijke voorziening van het digitale stelsel is gebaseerd op open standaarden. Daarmee is DSO een open systeem voor alle partijen die met open standaarden werken. Hierbij wordt via het Ontwikkelaarsportaal informatie en ondersteuning aangeboden vanuit programma Aan de Slag met de Omgevingswet. De huidige software van gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk zal moeten worden aangepast om met het DSO te kunnen werken.

De leden van de CDA-fractie vragen of het probleem van het meervoudig bronhouderschap is opgelost. Meervoudig bronhouderschap betekent dat andere organisaties, zoals Rijk en provincie,

rechtstreeks mutaties kunnen aanbrengen in omgevingsplannen van gemeenten, via bijvoorbeeld een projectbesluit of een reactieve interventie. Dit is een nieuwe manier van werken, die tot implementatievraagstukken leidt. Deze vraagstukken kunnen niet allemaal via software worden opgelost. Het is nodig goede bestuurlijke afspraken te maken over hoe met het meervoudig bronhouderschap in de praktijk zal worden omgegaan. De landelijke voorziening maakt het in het basisniveau technisch mogelijk om omgevingsplannen te wijzigen via een projectbesluit, een reactieve interventie of een voorbereidingsbesluit. Van deze instrumenten is het projectbesluit het meest complex, omdat dit meerdere omgevingsplannen tegelijkertijd kan wijzigen. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald dat als het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt, dit gezien wordt als een buitenplanse afwijkvergunning. Het projectbesluit hoeft daarom tot 2029 nog niet in alle omgevingsplannen te worden verwerkt. Dit biedt ruimte voor het maken van nadere interbestuurlijke afspraken over een geleidelijke implementatie van dit instrument. Voor de overige mutaties wordt overleg gevoerd met de softwareleveranciers en de koepels om tot een gedeeld beeld te komen van de mate van ondersteuning die in het basisniveau geboden zal worden aan het muteren van het omgevingsplan.

De leden van de CDA-fractie willen weten of het stapsgewijs ontwikkelen van het DSO een goede werking van het stelsel in 2021 beperkt. Dit is niet het geval. Zoals eerder geantwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie (paragraaf 2.3) zal de landelijke voorziening eind 2019 worden opgeleverd. Deze voorziening biedt een basisniveau dat vergelijkbaar is met het niveau van dienstverlening van de huidige voorzieningen. Daarna wordt de landelijke voorziening stapsgewijs doorontwikkeld en uitgebouwd met extra functionaliteiten, die nu ook niet in de huidige voorzieningen zitten. Hiermee wordt gehoor gegeven aan het BIT-advies, dat deze manier van werken aanbeveelt voor de landelijke voorziening, net als voor andere complexe ICT-projecten. Het basisniveau is voldoende voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, en levert een stabiele basis voor verdere verbeteringen.

De leden van de CDA-fractie willen de stand van zaken bij de verdere ontwikkeling van het DSO vernemen naar aanleiding van een brief van het IPO.

Zoals gemeld in reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie (paragraaf 2.3) wordt het beeld dat het basisniveau van de landelijke voorziening onvoldoende maatschappelijke baten realiseert niet gedeeld. Het bevat voor gebruikers en overheden al een aantal duidelijke verbeteringen ten opzichte van de huidige voorzieningen, zoals toegankelijkheid via één digitaal loket en het tonen van alle ruimtelijke regelgeving via een klik op de kaart. Nadat het basisniveau eind 2019 wordt opgeleverd, wordt het DSO verder verbeterd en uitgebouwd. Over de uitbouw vindt momenteel interbestuurlijk overleg plaats. De uitbouw bevat naar verwachting met name een verbreding van functionaliteit, zoals het ontsluiten van informatie of specifieke functionaliteit voor doelgroepen, zoals toezicht en handhaving. Ook de uitbouw van de landelijke voorziening zal conform het BIT-advies stapsgewijs geschieden, aan de hand van concrete business cases, waarbij de verwachte maatschappelijke baten worden meegenomen.

De leden van de CDA-fractie willen een financiële prognose voor de uitbouw hebben. Over de financiering van beheer en doorontwikkeling zijn in het kader van het Beheerakkoord, dat aan uw Kamer is toegezonden, interbestuurlijke afspraken gemaakt. Over de financiering van de uitbouw van het DSO zijn er nog gesprekken gaande met de medeoverheden, waarbij het uitgangspunt uit het financieel akkoord van 2016 gehandhaafd blijft dat de rijksoverheid de investeringskosten van de toe te voegen functionaliteiten draagt. Op dit moment zie ik geen financiële obstakels bij de doorontwikkeling van het stelsel ten behoeve van de inwerkingtreding in 2021. In de ontwerpbegroting 2020 zullen de budgetten voor de uitbouw fase in 2020 en volgende jaren worden opgenomen.

De leden van de CDA-fractie willen weten hoe de aansturing van de uitbouw van de landelijke voorziening verloopt. Over de aansturing van de beheerfase van de landelijke voorziening zijn al afspraken gemaakt in het Beheerakkoord, dat aan uw Kamer is toegezonden. Momenteel vindt interbestuurlijk overleg plaats over de uitbouw. In de uitvoering van de uitbouw zullen naar verwachting dezelfde ontwikkelpartijen een rol hebben, die nu ook het basisniveau van het DSO ontwikkelen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe toegankelijk en actief de informatievoorziening voor niet initiatiefnemers zal zijn en of de aanbevelingen uit het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) "Weten is nog geen doen" zijn meegenomen. De regering interpreteert uw vraag als een samenspel tussen wet- en regelgeving en digitale ondersteuning. In de procedure om tot wetgeving te komen zijn een aantal waarborgen opgenomen.

Helderheid over wanneer regels worden aangepast kan op verschillende manieren worden geboden. Dat kan door informatie op de gemeentelijke website, via een voorlichtingsavond of bijvoorbeeld door een uitvoeringsplan vast te stellen, waarin de gemeente of het waterschap aangeeft wanneer regels worden aangepast. Via participatie worden omwonenden en bedrijven vroegtijdig betrokken bij een voorgenomen wijziging. Een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan of de waterschapsverordening wordt voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat in het ontwerpbesluit gemeenten en waterschappen concreet moeten aangeven wat er precies wordt gewijzigd (bijvoorbeeld of regels vervallen of wijzigen) en wat deze wijziging betekent voor burgers en bedrijven (bijvoorbeeld of er andere geluidsnormen gelden). Daarbij kan eenieder zienswijzen naar voren brengen op het ter inzage gelegde ontwerpbesluit.

Het DSO biedt extra ondersteuning. Wanneer een ontwerp van bijvoorbeeld een omgevingsplan bekend wordt gemaakt, is dit ook vindbaar in het DSO. De landelijke voorziening bekend maken en beschikbaar stellen biedt een alerteringservice, via welke eenieder zich kan abonneren op bekendmakingen in bijvoorbeeld een bepaalde gemeente, of van een bepaalde planfiguur, zoals het omgevingsplan.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of er voorzieningen zijn getroffen in het DSO voor de mensen die ofwel door fysieke beperkingen, ofwel door gebrek aan kennis, niet of slechts met grote moeite toegang tot de digitale voorzieningen kunnen krijgen. De regering kan daar bevestigend op antwoorden. Conform het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid publiceert het DSO een toegankelijkheidsverklaring op de voorzieningen waarmee aan burgers verantwoording wordt afgelegd over de toegankelijkheid van die voorzieningen.

Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de ambtelijke dienstverlening van de bestuursorganen aan het loket. Bij de ontwikkeling van het DSO wordt rekening gehouden met de toegankelijkheid voor minder digitaal vaardige en taalvaardige mensen. Zoveel mogelijk informatie die via het digitale loket wordt gegeven zal begrijpelijk zijn voor mensen met taalniveau B1. Bovendien worden gebruikers in de landelijke digitale voorziening beter dan nu geholpen door het systeem, bijvoorbeeld bij het filteren van informatie.

Er wordt ook rekening gehouden met toegankelijkheid voor visueel gehandicapten, daar wordt de site specifiek op getest. Hiermee zal het DSO voldoen aan het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid, en daarmee ook aan het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking en de EU-richtlijn voor de toegankelijkheid van websites en apps van overheidsorganisaties.

3.4 Handhaving en sancties

In antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie kan bevestigd worden dat het uitgangspunt dat strafbepalingen uitsluitend door de wetgever (parlement, provinciale staten, gemeenteraad) kunnen worden vastgelegd ook in het stelsel van de Omgevingswet gehandhaafd blijft.

De leden van de CDA-fractie vragen of met de mogelijkheid tot bestuurlijke sancties of strafoplegging de balans in ons constitutioneel bestel verstoord zou kunnen raken. Ze vragen om een beschouwing van de regering over de constitutionele zuiverheid en wenselijkheid van de toepassing van de figuur van bestuurlijke strafbeschikking of boetes bij de wetgeving inzake de fysieke leefomgeving.

Medio 2015 bood de Afdeling advisering van de Raad van State een advies aan over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht. De minister van Justitie en veiligheid heeft hierover in mei 2018 een nader rapport aan de Kamer gezonden en is daarover op 5 juli 2018 in debat gegaan met de Kamer. Art. 113, lid 1 van de Grondwet draagt aan de rechterlijke macht de berechting van strafbare feiten op. Feiten die bestuurlijk beboetbaar zijn, zijn geen strafbare feiten, maar doorgaans juist aan het strafrecht onttrokken. Alleen al daarom is de bestuurlijke boete constitutioneel mogelijk. Van een bestuursrechtelijk boetebesluit kan altijd een beoordeling van de bestuursrechter worden gevraagd. Daarom is de bestuurlijke boete toch ook constitutioneel verantwoord. Dat is het uitgangspunt. De bestuurlijke strafbeschikking is een strafrechtelijk instrument, door de wetgever opgenomen in het Wetboek van Strafvordering. Het kabinetsstandpunt vergelijkt vanuit dit uitgangspunt denkend de voorwaarden waaronder die bestuurlijke boete en de strafrechtelijke sanctie worden opgelegd. In het voorliggende voorstel voor de Invoeringswet is gezien de lopende discussie hierover met de Tweede Kamer een voorzetting van een combinatie van bestuursrechtelijke en strafrecht-instrumenten opgenomen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe voorkomen wordt dat tekortkomingen zoals lichtvaardige en onbevoegde strafoplegging in het stelsel kruipen. En hoe zorgvuldigheid en kwaliteit geborgd blijft. Uit de wetsevaluatie en diverse rapportages, onder andere van de Procureur-generaal bij de Hoge Raad die toezicht houdt op het openbaar ministerie (OM), blijkt dat het OM hard werkt aan de kwaliteit van de toepassingspraktijk van de OM-strafbeschikking en dat de kwaliteit daarvan steeds meer toeneemt. De Minister van JenV heeft met het College van procureurs-generaal afgesproken dat de ingezette koers wordt voortgezet en dat de toepassing van de strafbeschikking de komende jaren onverminderde aandacht blijft houden. Het OM werkt aan verbetering aan de hand van een kwaliteitsprogramma. De Minister van JenV sprak met het College en met de Procureur-generaal bij de Hoge Raad af dat zij de effecten van het verbeterprogramma op de kwaliteit van de toepassing van de strafbeschikking blijven meten. Uw Kamer wordt geïnformeerd over de desbetreffende rapportages.

De vragen van de leden van de CDA-fractie over de gevolgen van de Omgevingswet voor de rechtspraak zijn tezamen met vragen van de VVD-fractie over de rechtspraak beantwoord (paragraaf 2.4).

De leden van de CDA-fractie vragen of in het geval dat het verlenen van een 'binnenplanse' vergunning niet mogelijk is, het bevoegd gezag móét nagaan of een vergunning toch (dus buitenplans) kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Zij vragen of dat betekent dat het bevoegd gezag altijd een afweging moet maken en dat dus van het categorisch uitsluiten van bepaalde functies op bepaalde locaties – anders dan op grond van instructieregels van Rijk en provincie – geen sprake is. Zij vragen of de regering dat gewenst acht en of het in het kader van het beschermen niet wenselijk is dat ook gemeenten op bepaalde locaties functies op voorhand categorisch kunnen uitsluiten. Voorts achten deze leden het logisch dat het orgaan dat het omgevingsplan vaststelt – de gemeenteraad – ook de ruimte voor afwijkingen ervan bepaalt. Naar deze leden begripen, is dat echter niet altijd het geval. Zij krijgen graag een nadere

toelichting op de rolverdeling tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad bij buitenplanse afwijkingen.

De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een activiteit die afwijkt van het bestemmingsplan (inpassingsplan of beheersverordening) bestaat nu al onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en wordt voor het omgevingsplan voortgezet onder de Omgevingswet. De historie van deze mogelijkheid ligt in de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1965. Artikel 19 van deze wet bood altijd al de mogelijkheid om 'buitenplanse' vrijstelling te verlenen voor activiteiten die in strijd waren met het bestemmingsplan. Van deze afwijkmogelijkheid is zowel onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening, als zijn opvolger de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, altijd op grote schaal gebruik gemaakt. Hoewel het onder de Omgevingswet eenvoudiger wordt om een omgevingsplan op onderdelen te wijzigen, is de verwachting dat ook in de toekomst onverminderd de behoefte zal bestaan aan een instrument waarbij op basis van concrete aanvragen snel kan worden ingespeeld op nieuwe initiatieven die in een omgevingsplan niet zijn voorzien. De afweging of een concreet initiatief op een bepaalde locatie aanvaardbaar is, kan immers minder verstrekkend en eenvoudiger zijn dan het vraagstuk op welke wijze dat initiatief consistent en in het omgevingsplan kan worden ingepast, dit mede in het licht van gelijkwaardige situaties.

Net als onder huidig recht bestaat er voor gemeenten geen mogelijkheid om dwingendrechtelijk de toepassingsmogelijkheid van buitenplanse afwijkingen op voorhand categorisch uit te sluiten. Het betekent inderdaad dat bij elke aanvraag een afweging moet plaatsvinden. Daarbij wordt opgemerkt dat een vergunning voor een activiteit die strijdig is met het omgevingsplan alleen kan worden verleend als toereikend kan worden gemotiveerd dat de activiteit met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties aanvaardbaar is. De vergunning moet dus worden geweigerd als dit niet voldoende kan worden gemotiveerd. Van belang daarbij is dat voor de motivering van een besluit tot verlening of weigering van de omgevingsvergunning kan worden volstaan met een verwijzing naar daarvoor vastgestelde beleidsregels. Ook geldt de omgevingsvisie als beleidsmatig kader dat voor de motivering van het besluit kan worden gebruikt. Daarmee beschikt een gemeente over voldoende middelen voor een effectieve besluitvorming en mogelijkheden om op voorhand op eenvoudige wijze vergunning te weigeren.

Net als onder huidig recht ligt de bevoegdheid om op concrete aanvragen om vergunning voor een afwijking van het omgevingsplan te beslissen bij het college van burgemeester en wethouders. Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is een in het Besluit omgevingsrecht aangewezen categorie van gevallen bepalend voor de vraag in hoeverre de gemeenteraad daarbij een rol speelt. Voor deze zogenoemde 'kruimelgevallen' geldt dat het college zelfstandig kan beslissen op aanvragen. Bij de restcategorie van meer ingrijpende buitenplanse gevallen, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend als de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen heeft verleend. Daarbij kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarin deze verklaring niet nodig is. Ook in die gevallen kan het college van burgemeester en wethouders dus zelfstandig beslissen op de aanvraag.

Onder de Omgevingswet is gezocht naar mogelijkheden om vergunningverlening en de betrokkenheid van de gemeenteraad daarbij te versnellen. Het instemmingsrecht, zoals dat onder de Omgevingswet vorm heeft gekregen, is daarbij niet passend geacht. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat aan het instemmingsrecht op het voorgenomen besluit, een adviesrecht op de ingekomen aanvraag voorafgaat. Dat zou betekenen dat ten minste twee raadsvergaderingen nodig zouden zijn (voor het advies en voor de instemming), hetgeen binnen de procedures voor vergunningverlening niet goed inpasbaar is. Verder geldt dat in alle gevallen een expliciet besluit over de instemming van de gemeenteraad zou zijn vereist, ook in het geval bij de gemeenteraad geen bedenkingen tegen vergunningverlening bestaan. Om die reden is bij de totstandkoming van de Omgevingswet aansluiting gezocht bij artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet, waarbij het college van burgemeester en wethouders vooraf inlichtingen geeft over de uitoefening van de bevoegdheid en

geen besluit neemt dan nadat de gemeenteraad wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. In het met die constructie vergelijkbaar vormgegeven adviesrecht, is de gemeenteraad betrokken op een manier die eveneens vergelijkbaar is met de wijze waarop het parlement dat is bij een voorhangprocedure in het kader van een algemene maatregel van bestuur. Daarbij geldt er niet langer een op rijksniveau aangewezen categorie van gevallen die in eerste instantie bepalend is voor de betrokkenheid van de gemeenteraad. Onder de Omgevingswet bepaalt de gemeenteraad zelf door het aanwijzen van een categorie van gevallen wanneer advies gevraagd moet worden. Bij amendement op het voorliggende wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is dit adviesrecht aangescherpt, in die zin dat het college van burgemeester en wethouders het advies in acht moet nemen bij het toepassen van de regels voor het kunnen verlenen of weigeren van de vergunning¹³. Daarmee heeft de gemeenteraad, naast de vaststelling van het beleid in de omgevingsvisie en het vaststellen van een omgevingsplan, ook een toereikende positie bij individuele aanvragen om een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

3.5 Overige opmerkingen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in hoeverre de stelselherziening zal leiden tot een noodzaak tot herziening van het binnenlands bestuur. Ze noemen daarbij het aansturen van complexe processen en van de omgevingsdiensten.

De regering heeft ervoor gekozen de ambities voor de herziening van het omgevingsrecht niet beleidsmatig te koppelen aan de ambities voor de vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van ons land. Het stelsel van de Omgevingswet sluit zo veel mogelijk aan bij de bestaande taakverdeling.¹⁴ Dat is ook mogelijk aangezien taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving, vanuit het oogpunt van subsidiariteit, al voor een belangrijk deel bij gemeenten, provincies en waar het gaat om het waterbeheer bij waterschappen, zijn belegd. Bij enkele taken en bevoegdheden is er een rol voor gemeenschappelijke regelingen, zoals omgevingsdiensten en vervoerregio's. Ook daarin brengt de Omgevingswet geen verandering. De decentrale overheden beschikken al over kennis en ervaring met (de uitvoering van) regelgeving, beleid en besluitvorming in het fysieke domein.

De Omgevingswet zorgt in de eerste plaats voor samenhangende regels en eenduidige instrumenten. Vervolgens zal in de uitvoering moeten worden gezorgd voor goede afstemming en samenhang. De taken op het terrein van de fysieke leefomgeving zijn verdeeld over alle bestuurslagen. Een gevolg hiervan is dat bij besluiten soms taken van meer dan één bestuursorgaan relevant zijn. Bestuursorganen moeten bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Daarnaast blijken beleidsvragen relatief vaak de omvang en het takenpakket van bestuurlijke eenheden te overstijgen. In dergelijke gevallen is samenwerking geboden (zogenoemd co-acterschap).¹⁵ In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet worden hiervan diverse voorbeelden gegeven.

Het stelsel van de Omgevingswet en de opgaven in het fysieke domein vereisen dus vooral samenwerking en afstemming. De Omgevingswet maakt een gezamenlijke aanpak gemakkelijker. De stelselherziening leidt op zichzelf niet tot een noodzaak of behoefte aan grootschaliger lokaal bestuur. Wel kan door samenwerking, al dan niet in het verband van omgevingsdiensten, worden geprofiteerd van kennis- en schaalvoordelen en zo worden gezorgd voor een doelmatige uitvoering van taken en bevoegdheden. Omgevingsdiensten hebben een uitvoerende rol en adviesrol voor de aangesloten bestuursorganen, ook bij de ontwikkeling van lokaal of provinciaal beleid, maar ontwikkelen geen regionaal beleid.¹⁶ Verder worden in het kader van de voorbereiding op de invoering van het nieuwe

¹³ *Kamerstukken II 2018/19, 34986, nr. 53.*

¹⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 43.*

¹⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 44 en 74.*

¹⁶ *Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 4, p. 48.*

stelsel binnen het interbestuurlijke programma "Aan de slag met de Omgevingswet" kennis en ervaringen uitgewisseld en handvatten geboden om de samenwerkingscultuur te versterken.

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

4.1 De bouw van het Omgevingswetstelsel

De leden van de D66-fractie vragen naar de wettelijke waarborgen voor democratische controle op belangrijke wijzigingen in de omgevingswaarden zoals vastgelegd in artikel 2.15 van de Omgevingswet op bijvoorbeeld het gebied van kwaliteit van buitenlucht, oppervlaktewater, grondwater en geluidproductieplafonds.

De Omgevingswet biedt twee belangrijke procedurele waarborgen voor de wijzigingen van de normstelling met omgevingswaarden. Artikel 23.1, eerste lid, regelt dat elke algemene maatregel van bestuur – of die nu omgevingswaarden bevat, instructieregels of burgerbindende regels – voorgehangen wordt bij beide Kamers van de Staten-Generaal. Via bijvoorbeeld moties heeft het parlement invloed op de regels. Bij de voorhang van de vier inmiddels gepubliceerde AMvB's is van deze mogelijkheid door beide Kamers gebruik gemaakt. Artikel 23.2, tweede lid, regelt specifiek voor omgevingswaarden dat elk der kamers kan vragen om die omgevingswaarden bij wet vast te stellen. De regering is dan verplicht een wetsvoorstel in te dienen om de omgevingswaarden alsnog bij wet te stellen. Op deze wijze heeft het nationale parlement voldoende waarborgen voor de normstelling in de AMvB's. Opgemerkt wordt overigens dat de omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht, oppervlaktewater en grondwater de een-op-een implementatie vormen van EU-richtlijnen (de richtlijn luchtkwaliteit, de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn). Democratische controle op de inhoud van die richtlijnen verloopt primair via het Europees Parlement. Versoepeling van deze waarden door een lidstaat is niet mogelijk.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de term 'beleidsneutraal' nog houdbaar is als de lange tijdsspanne van deze wetsoperatie en de overgangperiode in ogenschouw wordt genomen. Zij stellen dat het lastig is te schatten in welke regels toch niet beleidsneutraal blijken te zijn en of dit invloed zal hebben op het beschermingsniveau en rechtszekerheid. Zij vragen de regering te reflecteren op het begrip 'beleidsneutraal'.

Het begrip beleidsneutraal houdt in dat de nieuwe regels binnen de context van het nieuwe wettelijke stelsel zoveel mogelijk materieel gelijk blijven uitwerken aan het huidige recht of het geldende beleid. Wat dit huidige recht of geldende beleid is, kan ook tijdens de wetgevingsoperatie nog veranderen. Er blijft ook tijdens de stelselherziening ruimte voor nieuw beleid. Mede daarom zijn enkele onderwerpen nog niet opgenomen in de in 2018 gepubliceerde AMvB's. Het Invoeringsbesluit dat recent bij uw Kamer is voorgehangen¹⁷ bevat ruim twintig aanvullingen op die AMvB's waar het huidige recht of geldende beleid nog wijzigde gedurende de wetgevingsoperatie. Enkele voorbeelden zijn de nieuwe normering voor waterveiligheid, het gewijzigde stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en de herziene EU-richtlijnen voor milieueffectrapportage en nationale emissieplafonds. Dat bestaande regels beleidsneutraal overgezet worden, staat ook de komende jaren niet in de weg aan nieuw beleid of nieuwe regelgeving, bijvoorbeeld in het kader van de energietransitie. Wijzigingen van de regelgeving ter uitvoering van nieuw beleid zijn deels al in voorbereiding en zullen deels nog voor inwerkingtreding van de Omgevingswet bij uw Kamer worden voorgehangen.

Uitgangspunt voor de stelselherziening is overigens niet de term 'beleidsneutraal', maar een 'gelijkwaardig beschermingsniveau'. Daarbij gaat het erom dat het totaal aan regels leidt tot eenzelfde niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit. Daardoor is er meer

¹⁷ Kamerstukken I 2018/19, 34986, D.

ruimte voor het bereiken van de verbeterdoelen, zoals het vergroten van de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak en het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte.

De leden van de D66-fractie stellen een vraag over het niet continueren van het Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit. Het Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit is altijd bedoeld geweest als een tijdelijk programma om de overschrijdingssituaties weg te werken. Tijdens de voorhangprocedure van het ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is de beëindiging daarvan uitvoerig aan de orde geweest. Het Bkl voorziet in een landelijke monitoring van de luchtkwaliteit door het Rijk, op basis van metingen en berekeningen. Als uit deze monitoring blijkt dat sprake is van een (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden zal het veelal gaan om locaties waar lokale bronnen relatief veel bijdragen aan de concentraties en waar lokale maatregelen vereist zijn om deze overschrijdingen weg te nemen. Het is dan ook vooral aan de lokale overheden om met behulp van lokale programma's die problematiek aan te pakken. Het Rijk zet zich in voor een permanente verbetering van de luchtkwaliteit om te komen tot een verdere vermindering van gezondheidsrisico's door luchtverontreiniging. Dit krijgt vorm via het Schone Lucht akkoord.

De leden van de SP-fractie vragen of er door de beëindiging van het NSL risico's ontstaan dat door cumulatie lokaal omgevingswaarden alsnog zullen worden overschreden. Het Bkl biedt goede waarborgen om dit tegen te gaan. Zo is verplicht dat er voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten, nieuwe snelwegen en tunnels altijd een toets aan de omgevingswaarden plaatsvindt. Als dat zou leiden tot een overschrijding kan de vergunning niet worden verleend. In de Omgevingsregeling zal daarbij bovendien bepaald worden dat bij de toets aan de omgevingswaarden bij een veehouderij ook de concentratiebijdrage van relevante andere veehouderijen in de omgeving van de veehouderij moet worden meegewogen. Ook zijn er aandachtsgebieden aangewezen. Dat zijn gebieden waar een overschrijding van de omgevingswaarden niet bij voorbaat kan worden uitgesloten en er extra wordt gemonitord. Deze gebieden worden ruim begrensd. Omgevingsplannen in deze gebieden dienen te worden getoetst aan de omgevingswaarden en in geval van overschrijding kan de nieuwe activiteit die in betekende mate bijdraagt aan de concentraties niet starten.

De leden van de D66-fractie vragen de regering op welke wijze er een nulmeting wordt gedaan ten behoeve van de te voorziene evaluatie. De leden van de D66-fractie vragen of bij de nulmeting wordt gekeken naar de effecten voor verschillende doelgroepen. Ook vragen ze of in de evaluatie aandacht is voor de gebruiksvriendelijkheid, de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van de regels. De leden van de PvdA-fractie vragen of de wettelijke evaluatie door een onafhankelijke instantie zal worden voorbereid en of hierbij de beginsituatie 2021 (nul-monitoring) als uitgangspunt wordt genomen.

Binnen het uitvoeringsprogramma Aan de slag met de Omgevingswet is een 'Monitor Invoering Omgevingswet' opgesteld waarin een nulmeting wordt gedaan op de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Deze monitor is mede opgesteld naar aanleiding van een motie van uw kamer. In de monitor wordt ook ingegaan op de effecten voor gebruikers van de Omgevingswet zoals burgers en bedrijven die een vergunning aanvragen. De nulmeting zal gebruikt worden bij de evaluatie. Zoals in het nader rapport bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is beschreven, zal op basis van de eerste ervaringen en 'lessons learned' met de Omgevingswet bekeken worden in welke vorm en in welke samenstelling de evaluatie zal worden uitgevoerd. Daarbij is het van belang dat alle ervaringen van betrokken partijen objectief worden verzameld en gewogen, waarbij ook aandacht is voor de gebruiksvriendelijkheid, de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van de regels van dit nieuwe stelsel. Het belang van een onafhankelijke evaluatie van de wetgeving wordt daarbij onderschreven. Hoe dat precies vorm wordt gegeven, zal nog verder worden uitgewerkt. De regering zal uw Kamer informeren over de opzet en invulling van de evaluatie.

De leden van de D66-fractie vragen ook op welke wijze de evaluatie kan bepalen of en hoe nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn ontstaan of voorkomen hadden kunnen worden. De leden van de PvdD-fractie hebben een vergelijkbare vraag: namelijk hoe de gevolgen voor natuur, milieu, klimaat en volksgezondheid worden gemonitord en geëvalueerd. Zij vragen daarnaast wanneer de evaluatie is voorzien.

In de Omgevingswet is vastgelegd dat het Planbureau voor de leefomgeving ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt beschreven. Deze rapportages kunnen gebruikt worden bij de evaluatie. Bij de opzet van de evaluatie van de wetgeving zal ook gekeken worden naar de effecten van de Omgevingswet op de balans tussen het beschermen en benutten van de leefomgeving. De regering zal de uitkomsten van de evaluatie vijf jaar na inwerkingtreding aan het parlement zenden.

De leden van de D66-fractie vragen of bij de evaluatie van de Omgevingswet, vijf jaar na inwerkingtreding, ook gekeken zal worden naar het voorgestelde artikel 1.7a, waarin een strafrechtelijk handhaafbaar verbod is opgenomen om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan.

De evaluatie van de Omgevingswet omvat het gehele stelsel, dus ook artikel 1.7a en de uitwerking daarvan bij algemene maatregel van bestuur. Bij de uitvoering van de evaluatie wordt uiteraard het detailniveau aangepast aan de signalen die op dat moment worden ontvangen. Verwacht wordt dat toepassing van artikel 1.7a en handhavend optreden op grond van dit artikel slechts in heel bijzondere gevallen aan de orde zal zijn. De meeste activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn immers geregeld met specifieke regels van het Rijk of decentrale overheden. Op die activiteiten is deze vangnetbepaling niet van toepassing (zie hierover het antwoord op de volgende vraag van deze leden). Wellicht moet daarom over een langere periode ervaring opgedaan worden met de toepassing van dit artikel voordat dit inhoudelijk geëvalueerd kan worden.

De leden van de D66-fractie vragen ook hoe het voorgestelde artikel 1.8, tweede lid, gelezen moet worden, omdat het veel ruimte lijkt te geven om artikel 1.7a niet van toepassing te verklaren.

Het voorgestelde artikel 1.7a is uitdrukkelijk bedoeld als vangnetbepaling. Artikel 1.7a heeft betrekking op activiteiten of gevolgen van activiteiten waarover op centraal of decentraal niveau geen specifieke regels op grond van de Omgevingswet zijn gesteld, maar waarbij wel sprake kan zijn van aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het in artikel 1.7a opgenomen verbod, in samenhang met de uitwerking en begrenzing daarvan bij algemene maatregel van bestuur, maakt het mogelijk om in dergelijke gevallen bestuursrechtelijk of strafrechtelijk handhavend te kunnen optreden. Als wel een specifieke regel is gesteld bij wettelijk voorschrift of in een concreet besluit, kan daarop al bestuursrechtelijk of strafrechtelijk worden gehandhaafd. Bijvoorbeeld op het niet naleven van een algemene regel, het verrichten van een activiteit zonder de vereiste omgevingsvergunning of het handelen in afwijking van vergunningvoorschriften. Om het vangnetkarakter te beklemtonen, regelt artikel 1.8, tweede lid, dat artikel 1.7a niet van toepassing is als bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld. In dat geval zal het bevoegd gezag die specifieke regels toepassen en handhaven.

De leden van de D66-fractie vragen of het in deze context wel klopt wat er in de memorie van toelichting staat, dat de Invoeringswet ten opzichte van de Omgevingswet geen voor de milieueffecten relevante wijzigingen of aanvullingen bevat en daarom geen onderzoek nodig was naar de effecten van de Invoeringswet op het milieu.¹⁸ Zij verwijzen naar pagina 57 van de memorie van toelichting, waar staat dat artikel 1.7a het sluitstuk is van de nationale regelgeving ter implementatie van de

¹⁸ *Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 123.*

richtlijn milieustrafrecht, die de lidstaten verplicht in hun nationale wetgeving strafrechtelijke sancties op te nemen voor ernstige overtredingen van bepalingen in het gemeenschapsrecht over milieubescherming.¹⁹

In antwoord op de vorige vraag van deze leden is gewezen op het vangnetkarakter en de verwachte beperkte toepassing van het voorgestelde artikel 1.7a. Daarnaast vervangt het een bestaand artikel in de Wet bodembescherming. Het artikel leidt, in samenhang met de voorgenomen uitwerking en begrenzing daarvan bij algemene maatregel van bestuur, daardoor hooguit tot een beperkte aanvulling van de milieubescherpende regels ten opzichte van de situatie voor de Omgevingswet. Eventueel onderzoek naar de effecten van die bepalingen op het milieu zou waarschijnlijk lastig uitvoerbaar zijn en niet leiden tot kwantificeerbare milieueffecten. Dergelijk onderzoek voegt naar het oordeel van de regering geen informatie toe.

Het verbod van artikel 1.7a van de Omgevingswet vormt inderdaad het sluitstuk van de implementatie van de richtlijn milieustrafrecht. Deze richtlijn verplicht de lidstaten in hun nationale wetgeving strafrechtelijke sancties op te nemen voor ernstige overtredingen van nader aangeduide bepalingen in het Gemeenschapsrecht inzake milieubescherming. In de huidige Nederlandse wetgeving is de richtlijn geïmplementeerd via enerzijds strafbaarstelling in sectorale omgevingsrechtelijke regelgeving in samenhang met artikel 1a van de Wet op de economische delicten, en anderzijds strafbaarstelling van gemeengevaarlijke milieu-inbreuken in het Wetboek van Strafrecht. Onder de Omgevingswet is sprake van een vergelijkbare situatie: over het merendeel van de activiteiten waarop de richtlijn betrekking heeft, worden op grond van de Omgevingswet bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels gesteld.

Artikel 1.7a van de Omgevingswet strekt, samen met de voorgenomen uitwerking bij algemene maatregel van bestuur, mede ter vervanging van de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming. Die laatste bepaling is onderdeel van de huidige implementatiewetgeving van de richtlijn. Bij de uitwerking van artikel 1.7a kwam de vraag aan de orde of er, naast aantasten of verontreinigen van de bodem, nog andere gevallen zijn waarvoor de Nederlandse wetgeving niet voorziet in een strafrechtelijk handhaafbare bepaling, terwijl ook niet aangetoond kan worden dat de reguliere omgevingsrechtelijke regelgeving en het commune strafrecht alle mogelijke activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen dekken. Het zou onevenwichtig zijn om voor bodem te voorzien in een breed werkende vangnetbepaling en voor andere onderdelen van de fysieke leefomgeving niet. Daarom is gekozen voor een bepaling met een bredere strekking dan alleen de bodem

4.2 De bestuurlijke taakverdeling

De leden van de D66-fractie vragen in relatie tot de bestuurlijke taakverdeling wat volgens de regering nodig is bij uitvoering door de verschillende bestuursorganen om dat dynamische proces waar de Omgevingswet voor staat, ook na inwerkingtreding te kunnen faciliteren, en waar het gevaar zit dat deze verschillende bestuurslagen toch van alles gaan 'dichtregelen', omdat die flexibiliteit ook veel onzekerheid met zich kan brengen.

Het antwoord op deze vragen ligt in een adequate toepassing van met name artikelen 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet, waarin de afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen en de algemene criteria voor verdeling van taken en bevoegdheden zijn vervat. De opdracht van artikel 2.2 om bij de uitoefening van taken en bevoegdheden rekening te houden met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen speelt bij alle instrumenten van de wet: van het ontwikkelen van een visie met betrekking tot vraagstukken in de leefomgeving tot het stellen van regels en het nemen van concrete besluiten. Daarbij moet met name het onnodig naar zich toetrekken van taken en bevoegdheden, dat op gespannen voet staat met artikel 2.3, en het lichtvaardig uitvaardigen van regels worden

¹⁹ *Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 57.*

vermeden. In plaats daarvan kan het maken van afspraken en het waar wenselijk gezamenlijk uitoefenen van taken en bevoegdheden bijdragen aan een adequaat beheer van de fysieke leefomgeving met behoud van de nodige dynamiek. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor een van de uitgangspunten van de stelselherziening – het vertrouwen, en met name vertrouwen tussen overheden. De ervaringen met het reguleren van onderwerpen die veel afstemming tussen bestuursorganen vragen, laten zien dat samenwerking en vertrouwen ook bij complexe vraagstukken in de plaats van starre gedetailleerde regels kunnen komen, waardoor adequate aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving mogelijk is. Zo heeft in de afgelopen jaren bij de problematiek van omgaan met afvalwater, hemelwater en grondwater de omslag plaatsgevonden van het eenzijdig opleggen van voorschriften naar meer samenwerken en gezamenlijk aanpakken van de wateropgaven. De in 2011 door de VNG, Unie van Waterschappen en het Rijk opgestelde praktische handreiking “Samenwerken op basis van afspraken” heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Uitgangspunt voor die samenwerking vormen de wettelijke taken en bevoegdheden van de betrokken bestuursorganen. Duidelijkheid daarover blijft nodig zodat bestuursorganen, ook als de samenwerking even moeilijker verloopt, aangesproken kunnen worden op hun verantwoordelijkheid.

Tot slot wil ik in dit kader noemen dat dit jaar de decentrale ruimte en de financiële effecten daarvan voor de stelselherziening in kaart worden gebracht. De onderzoeksresultaten moeten inzicht bieden in de mogelijkheden en kansen van een lastenluwe invulling van de decentrale ruimte. Aan de hand hiervan wordt samen met de koepels bekeken of er aanvullende acties wenselijk zijn om het dynamische proces waar de Omgevingswet voor staat, te faciliteren.

De leden van de D66-fractie willen graag weten hoe ervoor wordt gezorgd dat er een cultuurverandering komt, en op welke wijze overheden hier structureel personeel en financiële ruimte voor vrij kunnen maken. Aandacht voor cultuurverandering is integraal onderdeel van het generieke ondersteuningsaanbod vanuit programma Aan de Slag met de Omgevingswet en VNG. In het bestuursakkoord en financieel akkoord zijn afspraken gemaakt over investering, transitie en structurele kosten en baten met betrekking tot de stelselherziening. In 2022 en 2026 vindt evaluatie plaats van deze afspraken.

Het werken met en in de geest van de Omgevingswet is uiteindelijk onderdeel van het reguliere takenpakket van gemeenten en provincies. Zij moeten eenmalig een extra inspanning leveren voor de implementatie omdat zij hun systemen en werkwijze moeten aanpassen, maar op de langere termijn wordt een en ander ingebed in de staande organisatie en dus ook via die route gefinancierd.

De leden van de D66- en GroenLinks-fractie vragen hoe de kosten van andere overheden gedekt zijn en hoe provincies en gemeente financiële en personele ruimte hiervoor vrij blijven maken. De leden van de SP-fractie vragen naar een actueel overzicht van de te verwachten kosten en opbrengsten op de korte, middellange en lange termijn voor verschillende partijen.

Over de opbrengsten van het stelsel en de dekking van de kosten zijn door het Rijk en de koepels afspraken gemaakt in het Financiële Akkoord dat in 2016 is gesloten. Hierin is vastgelegd dat “besparingen die samenhangen met de invoering van de Omgevingswet ten gunste komen van ieder van de betrokken partijen. Deze (toekomstige) jaarlijkse besparingen kunnen, voor zover ze partijen ten deel vallen, worden ingezet als dekking voor te maken kosten als gevolg van de stelselwijziging. Het kabinet zal deze besparingen niet korten op het gemeente- en provinciefonds of in rekening brengen bij de waterschappen.” Deze afspraak is gemaakt in de verwachting dat tegenover de eenmalige kosten die de overheden moeten maken om het stelsel te implementeren structurele baten zullen staan. Anders dan gebruikelijk worden de eenmalige kosten dus niet vergoed maar de structurele baten worden ook anders dan gebruikelijk niet in mindering op de fondsen gebracht. Overigens geldt wel dat sprake is van invoeringsondersteuning die door het Rijk wordt gefinancierd en geboden wordt vanuit het interbestuurlijke programma Aan de Slag met de Omgevingswet. Daarnaast

is sprake van een eenmalige stimuleringsregeling voor gemeenten en waterschappen waarvan het budget 18 miljoen euro is.

Eind 2018 is op basis van deze financiële verwachtingen de afspraak over de eenmalige kosten en de structurele baten bevestigd in het Beheerakkoord dat het Rijk en de koepels met elkaar hebben afgesproken. In dit akkoord is ook afgesproken dat in 2022 een eerste financiële evaluatie plaatsvindt. Dan zal voor het eerst gekeken kunnen worden hoe de effecten van het nieuwe stelsel in de praktijk uitpakken. Dit zal in 2022 uiteraard nog niet volledig duidelijk zijn, maar eerste realisatiecijfers zullen dan beschikbaar zijn.

In de tweede helft van 2020 zal een integraal beeld van de financiële effecten van het nieuwe stelsel beschikbaar moeten zijn. Dit beeld zal als nulmeting dienen richting de zojuist genoemde eerste financiële evaluatie van het nieuwe stelsel in 2022. Basis voor dit beeld zal een combinatie zijn van de reguliere financiële onderzoeken die naar elk onderdeel van de stelselherziening verricht worden en van aanvullend onderzoek.

Van een volledig integraal adequaat financieel beeld is nu dus nog geen sprake. De cijfers die nu beschikbaar zijn, zijn de cijfers uit de reguliere onderzoeken die bij elk afzonderlijk wetgevingsproduct gedaan worden.

Wanneer de cijfers uit de op dit moment beschikbare reguliere onderzoeken gesommeerd worden, dan blijkt dat de tot dusverre geïdentificeerde eenmalige kosten voor lokale overheden vooralsnog optellen tot 300 à 325 miljoen euro. Deze kosten zijn eenmalig in de zin dat er geen sprake meer van is wanneer het stelsel volledig geïmplementeerd is. Het kan echter tot 2029 duren totdat het stelsel door alle lokale overheden volledig is geïmplementeerd. Het genoemde eenmalige bedrag zal zich dus over meerdere jaren opbouwen. Bij de eenmalige kosten dient verder genoemd te worden dat vooruitlopend op de inwerkingtreding in 2021, in de periode medio 2018 tot en met 2020 al een besparing ontstaat doordat de actualiseringsplicht van bestemmingsplannen vanaf medio 2018 is vervallen. De vermeden kosten van de vervallen actualiseringsplicht in deze periode lopen volgens onderzoek van Cebeon op tot een bedrag van 65 à 80 miljoen euro.

De baten (een saldo van structurele meerkosten en structurele baten (minder kosten)) voor de lokale overheden zoals die uit de huidige onderzoeken blijken, tellen op tot een bedrag van 90 à 140 miljoen euro per jaar. Ook hierbij geldt de kanttekening dat deze baten zich niet meteen in 2021 volledig zullen realiseren. Naast de baten voor de lokale overheden zal sprake zijn voor baten bij burgers en bedrijven. De structurele baten voor burgers en bedrijven kunnen volgens de onderzoeken oplopen tot 300 à 550 miljoen euro per jaar. Voor een deel hangt de omvang van de financiële effecten overigens af van keuzes en inzet van lokale overheden.

De zojuist genoemde getallen geven nadrukkelijk een onvolledig beeld. Delen van de stelselherziening zijn nog niet op financiële effecten onderzocht, dan wel lopend onderzoek is nog niet gereed. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de financiële effecten van de AMvB's in de aanvullingssporen. Een factor die in de eerdere onderzoeken ook niet mee genomen kon worden is het effect van het uitstel van de inwerkingtreding naar 1 januari 2021. De eenmalige kosten die hierboven genoemd zijn, zullen daarom hoger uitvallen wanneer het beeld compleet is, maar dit is ook de verwachting voor de structurele baten.

Naast het gegeven dat het beeld nog niet compleet is, geldt bovendien voor het bestaande onderzoek dat de inzichten inmiddels verdiept zijn. De betrokken partijen, zowel de decentrale overheden als het Rijk, hebben op onderdelen behoefte aan aanvullend onderzoek dat tot aanpassing van de huidige cijfers zal leiden.

Dit alles betekent overigens niet dat op afzonderlijke onderdelen van de stelselherziening geen inzicht in de effecten zou bestaan. Van een integraal adequaat financieel beeld is echter nog geen sprake.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de kennisborging bij de verschillende overheden. De continuïteit van kennis is een terecht punt van zorg. De afgelopen jaren is het aantal ambtenaren in het fysieke domein als gevolg van de economische crisis en de druk vanuit het sociale domein, teruggelopen. Er wordt veel van bestuurslagen gevraagd. Omgevingsdiensten vervullen voor met name kleinere gemeenten een belangrijke taak als het gaat om kennis en expertise. Het Rijk draagt bij door een goed werkend kenniscentrum en Informatiepunt Omgevingswet waar overheden en bedrijfsleven terecht kunnen met expertvragen over de fysieke leefomgeving. Ook vanuit het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet wordt aan kennisopbouw en kennisdeling gewerkt.

De leden van de D66-fractie vragen zich af in hoeverre rekening gehouden is met de kosten voor de ondersteuningsprogramma's voor omgevingsdiensten en of zij inmiddels voldoende kennis en expertise in huis hebben om de cultuurslag goed door te kunnen voeren. Daarnaast willen de leden van de D66-fractie weten of de omgevingsdiensten voldoende voorbereid en meegenomen zijn en voldoende budget hebben.

De omgevingsdiensten draaien ter voorbereiding op de Omgevingswet mee in vele ondersteuningsprogramma's vanuit het Rijk, provincies en gemeentes en botsproeven. Over de kosten van de implementatie van de Omgevingswet voor omgevingsdiensten zijn generieke afspraken gemaakt in het financieel akkoord, niet specifiek voor de omgevingsdiensten. Net als na de implementatiefase zijn de opdrachtgevers van de omgevingsdiensten hier in hun budgettering zelf voor verantwoordelijk.

De leden van de D66-fractie constateren dat opgaven in de fysieke leefomgeving zich zelden houden aan bestuurlijke grenzen en horen in het veld zorgen over bestuurlijke fricties. Zij vragen welke hiërarchie er geldt in geval van onenigheid of conflicten over tegenstrijdige belangen, bijvoorbeeld over economische of toeristische activiteiten die een negatieve invloed kunnen hebben op de leefomgeving in aangrenzende gemeenten of provincies. Ook vragen zij welke mogelijkheden bestuursorganen hebben om niet-geoorloofde inmenging tegen te gaan in taken en bevoegdheden door een ander bestuursorganen.

Als de bestuurlijke samenwerking niet goed verloopt, of belangen of politieke opvattingen sterk uiteenlopen, kunnen inderdaad bestuurlijke fricties ontstaan. Afwegingen van het ene bestuursorgaan kunnen leiden tot nadelige gevolgen op het grondgebied van een ander bestuursorgaan, of tot nadelige gevolgen voor de taakuitoefening door bijvoorbeeld een waterschap. Het nieuwe wettelijk stelsel voor de fysieke leefomgeving kan zulke fricties niet voorkomen, maar het helpt wel bij het bestrijden ervan. Zo krijgen alle bestuursorganen voor hun bevoegdheden – of het nu een omgevingsvisie, een omgevingsplan of een concreet op uitvoering gericht besluit is – op grond van de artikelen 2.1 en 2.2 van de Omgevingswet dezelfde algemene opdracht mee voor de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Zij moeten de balans tussen beschermen en benutten in het oog houden en rekening houden met de samenhang in de fysieke leefomgeving (artikel 2.1). Zij moeten rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en daar zo weinig mogelijk in treden (artikel 2.2).

Als horizontaal bestuurlijk overleg niet helpt, kan een beroep gedaan worden op de provincie. Zoals ook beschreven in het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie (paragraaf 6) is het een in de Provinciewet vastgelegde taak van de provincie om geschillen tussen gemeenten, waterschappen en openbare lichamen in der minne te doen bijleggen. De provincie beschikt ook over bevoegdheden om in te grijpen, zoals de instructie en de interventiebevoegdheid. Verder kan een

bestuursorgaan ook in beroep gaan bij de rechter als zijn belangen of de belangen van zijn burgers worden geschaad door een besluit van een ander bestuursorgaan.

De leden van de D66-fractie stellen dat het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' lijkt te gaan knellen bij grote opgaven in het kader van de klimaatopgave en de energietransitie. Zij vragen wat de rol van het Rijk is als het gaat om instructieregels aan lagere overheden, en welke kaders daarvoor nu al aan te geven zijn.

De regering ziet geen spanning tussen het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' en de grote opgaven in het kader van de klimaatopgave en de energietransitie. Aanpassingen van steden aan het veranderende klimaat, het aardgasvrij maken van wijken of het plaatsen van laadpalen in de openbare ruimte zijn zonder meer taken voor het lokale bestuur. Duidelijk is wel dat een 'tenzij' aan de orde is. Bij het mogelijk maken van de productie van duurzame energie en het aanpassen van landelijke netwerken liggen er verantwoordelijkheden bij provincie en Rijk. De bijdrage die het lokale en regionale bestuur levert aan het aanpakken van de mondiale klimaatopgave kan bovendien niet vrijblijvend zijn. De Omgevingswet biedt een goede basis voor een wettelijke borging van die bijdrage. Bij de uitwerking van de in het voorgenomen Klimaatakkoord gemaakte afspraken beziet het kabinet op welke onderdelen de voorgestane aanpak van de energie- en klimaatopgaven ondersteund moet worden door instructieregels aan bestuursorganen of andere regels, zoals algemene rijksregels met rechtstreekse verplichtingen voor burgers en bedrijven. Uitgangspunt daarbij is dat regels die passen binnen de reikwijdte van de Omgevingswet, zoals bepaald in artikel 1.2 van die wet, gesteld worden op grond van die wet en met gebruikmaking van de bestaande (kern)instrumenten.

De leden van de D66-fractie zien ook mogelijke knelpunten op provinciaal niveau bij het stellen van prioriteiten tussen opgaven. Zij vragen wie welk belang behartigt en daarbij noemen ze als voorbeeld het landschap. Ook vragen ze wat de ruimte is voor de gemeente als een provincie heeft bepaald dat geen uitbreiding van wonen of bedrijvigheid mag plaatsvinden in een landschap.

Het is belangrijk om de bestuurlijke samenwerking en het juridische mechanisme hier te onderscheiden. Bestuursorganen overleggen op verschillende tafels over de opgaven die er zijn in de fysieke leefomgeving. Daar worden gezamenlijk prioriteiten gesteld en afspraken gemaakt over ieders rol. Die worden bijvoorbeeld vastgelegd in de omgevingsagenda's (de opvolger van de gebiedsagenda's). Het doel van deze agenda's is om handvatten te bieden voor op elkaar afgestemde beslissingen van overheden en voor maatschappelijke spelers over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving van het betreffende gebied. De omgevingsagenda's worden per landsdeel opgesteld en zij zullen samen landsdekkend zijn.

Op terreinen als landschapsbescherming is er sprake van co-actorschap²⁰: verschillende bestuursorganen hebben hun eigen rol bij het behartigen van dit belang, ieder op hun eigen niveau. Het schaalniveau en het belang van specifieke landschappen bepalen welk bestuursorgaan zich ermee bemoeit. Het Rijk beschermt in het Besluit kwaliteit leefomgeving cultuurlandschappen met een uitzonderlijke universele waarde (werelderfgoederen). In het ontwerp van de nationale omgevingsvisie (NOVI) wordt als onderdeel van de prioriteit 'toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied' geschetst hoe het kabinet vorm wil geven aan zijn inzet voor de bescherming van het landschap. De provincies beschermen landschappen die tenminste van provinciaal belang zijn, terwijl gemeenten vaak ook kleine lokale landschapselementen beschermen. Daarbij is er veelal sprake van een getrappt stelsel, waarbij het Rijk (bijvoorbeeld voor de werelderfgoederen) of de provincie bepaalt dat een bepaald landschap beschermd moet worden, maar het uitwerken van de precieze regels ter bescherming daarvan opdraagt aan de provincie respectievelijk gemeente.

²⁰ Zie ook *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3, p. 73–74 en *Kamerstukken II 2018/19*, 34986, nr. 7, p. 8-10.

Juridisch gezien werken regels verticaal door in het huis van Thorbecke: als de provincie heeft bepaald dat een landschap beschermd moet worden, dan kan de gemeente daar geen activiteiten toestaan die niet voldoen aan de door de provincie gestelde instructieregels. De gemeente kan echter in het overleg aan de bovenvermelde tafels over de omgevingsagenda's agenderen of die landschapsbescherming opweegt tegen de regionale woningbouwopgave.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over de mogelijkheden van de wet bij grensoverschrijdende milieueffecten, wijst de regering op het verdrag van Espoo. Dat verdrag regelt de procedures tussen de aangesloten landen als er sprake is van aanzienlijke grensoverschrijdende milieugevolgen. De verplichtingen uit dat verdrag staan nu nog in de Wet milieubeheer en zijn onder de Omgevingswet opgenomen in het Omgevingsbesluit. Met de directe buurlanden (België (Vlaanderen) en Duitsland) zijn daarnaast concrete werkafspraken gemaakt. Het volgen van deze werkafspraken zorgt ervoor dat aan de juridisch bindende verplichtingen wordt voldaan. Zo is er overleg voorgeschreven over de mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten van een project en de voorgenomen maatregelen om nadelige effecten te voorkomen, te beperken en als dat mogelijk is, te compenseren.

4.3 De balans tussen beschermen en benutten

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de reactie van de regering op de zorgen die de Afdeling uitspreekt over de balans tussen beschermen en benutten in de Invoeringswet en de risico's dat deze balans doorschiet naar benutten van de leefomgeving.

De regering heeft in het nader rapport beschreven op welke wijze er binnen het stelsel een balans wordt bereikt en hoe die zal worden gemonitord. Hieronder wordt de kern daarvan weergegeven.²¹ Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening is het bieden van meer bestuurlijke afwegingsruimte. Dat doel is uitgewerkt in de vier AMvB's die inmiddels gepubliceerd zijn. Daarbij moet echter niet de indruk ontstaan dat we gaan van in het geheel geen afwegingsruimte naar volledige afwegingsruimte. De bestuurlijke afwegingsruimte neemt op een aantal punten toe, bijvoorbeeld het gebruik van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften is ruimer mogelijk. Ook zijn de regels voor het in bijzondere situaties afwijken van rijksnormen nu onderdeel van de reguliere besluitvormingsprocedures en zijn daarvoor geen aparte procedures meer nodig (zo wordt het stap-3-besluit van de Interimwet stad-en-milieubenadering een onderdeel van de afweging over het omgevingsplan). Op andere punten, bijvoorbeeld bij een-op-een implementatie van Europees en internationaal recht, blijft de afwegingsruimte precies zoals hij is. Voor het toepassen van afwegingsruimte voorziet het wettelijke stelsel in tal van waarborgen voor een goede afweging tussen beschermen en benutten. Voorbeelden zijn de algemene opdracht in artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet om bevoegdheden steeds uit te oefenen met het oog op de doelen van de wet, specifieke opdrachten om bij concrete bevoegdheden bepaalde belangen in het oog te houden en tot slot concrete kwantitatieve begrenzingen voor bijvoorbeeld de kwaliteit van bodem, water en lucht, en voor geluid en trillingen. Het Rijk borgt daarmee een basisbeschermingsniveau van veiligheid en gezondheid. Waar het Rijk op nationaal niveau regels schrappt omdat die beter op decentraal niveau geregeld kunnen worden, vindt het decentrale bestuursorgaan in het stelsel een standaard die voor de meeste gevallen als verstandige praktijk kan gelden. De regering vertrouwt erop dat bestuursorganen verstandig omgaan met de afwegingsruimte, net als ze nu verstandig omgaan met afwegingen over onderwerpen of aspecten waar al veel afwegingsruimte bestond of die het Rijk nooit aan zich heeft getrokken. Juist regionale en lokale besturen zijn in staat om een weloverwogen afweging te maken die rekening houdt met de regionale en lokale omstandigheden. Vanzelfsprekend zal de praktijk met de grotere bestuurlijke afwegingsruimte moeten leren werken. Daarbij wordt invoeringsondersteuning geboden. Bij de evaluatie van de Omgevingswet zal tot slot uitdrukkelijk de vraag worden betrokken

²¹ Voor de volledige reactie wordt verwezen naar het nader rapport, *Kamerstukken II 2017/18*, 34986, nr. 4, p. 10-15, 24-31, 33-35.

of de balans tussen beschermen en benutten niet doorslaat naar benutten, noch naar beschermen. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van de implementatiemonitor waarin de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven onderdeel zijn worden opgenomen.

De leden van de D66-fractie vragen naar de mogelijkheden voor rechtsbescherming voor inwoners, kleinere bedrijven of organisaties, vooral als het gaat over onherstelbare of onvervangbare benutting van de leefomgeving. Uitgangspunt van het nieuwe stelsel is een gelijkwaardig beschermingsniveau. Dat geldt ook voor de rechtsbescherming. De Omgevingswet brengt geen verschil in rechtsbeschermingsmogelijkheden, procedures of de toegang daartoe. Voor milieu-aangelegenheden geeft de Omgevingswet daarbij uitvoering aan het Verdrag van Aarhus en de relevante EU-richtlijnen. Uiteraard zijn er tussen partijen verschillen in achtergrond, kennis of middelen. Dat is onder het huidige recht niet anders. Hierbij wordt benadrukt dat de Omgevingswet ook het principe dat men in het bestuursrecht zonder verplichte procesvertegenwoordiging kan procederen onverlet laat.

Het voorstel voor de Invoeringswet bevat een voorziening om in de rechtsbeschermingsfase onomkeerbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen. Die heeft betrekking op de verlening van een omgevingsvergunning voor activiteiten die kunnen leiden tot een wijziging van de bestaande toestand van de fysieke leefomgeving die niet kan worden hersteld, zoals kappen of slopen. Ter uitvoering van de motie-Meijer c.s.²² is in artikel 16.79 van de Omgevingswet een regeling opgenomen voor de opschortende werking van een dergelijke vergunning. Die regeling houdt in dat in die vergunning moet worden bepaald dat deze pas in werking treedt vier weken na de bekendmaking ervan. Belanghebbenden hebben dan de gelegenheid om bij de rechter een voorlopige voorziening te vragen. De opschortende termijn kan op die manier worden benut om onomkeerbare gevolgen te voorkomen.

De leden van de D66-fractie vragen welke ruimte er overblijft voor inwoners om bezwaren te uiten nu de AMvB's zo centraal staan in dit wetgevingsstelsel, en hoe gemeenteraden dit duidelijk kunnen maken aan de voorkant van besluiten die invloed hebben op de inrichting van de leefomgeving. Net als onder het huidige recht spelen AMvB's inderdaad een belangrijke rol in het stelsel, daar waar artikel 2.3 van de wet rechtvaardigt dat het Rijk tot het stellen van regels overgaat. Bij de totstandkoming van de AMvB's zijn de in artikel 2.3 van de wet verwoorde criteria systematisch toegepast, wat ten opzichte van het huidige recht tot het stellen van minder algemene regels voor activiteiten in AMvB's heeft geleid. Daar waar het Rijk regels blijft stellen, is steeds bezien in hoeverre daarin afwegingsruimte voor bestuursorganen en flexibiliteit voor initiatiefnemers kan worden ingebouwd. Dat heeft bij diverse regels geleid tot vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte, waarbij gemeenteraden, maar ook andere bestuursorganen, binnen de grenzen die de wet en de AMvB's stellen, regels kunnen afstemmen op de specifieke situatie. Bij algemene regels over activiteiten kan dat in de vorm van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels. Ten opzichte van het huidige stelsel krijgen gemeenteraden dus meer invloed op de inrichting van de leefomgeving: waar ze nu in het bestemmingsplan vooral bepalen óf een bepaalde activiteit op een locatie is toegestaan, kunnen zij in het omgevingsplan ook proactief bepalen welke hinder de activiteit mag veroorzaken. Op het toepassen van die instrumenten kunnen de bestuursorganen door de inwoners worden aangesproken. De inwoners kunnen de gemeenteraad bijvoorbeeld verzoeken om aanvullende regels te stellen daar waar de algemene regels van de AMvB's, naar hun oordeel gelet op de specifieke situatie, onvoldoende bescherming aan de leefomgeving bieden. Ook kunnen zij om het aanpassen van bepaalde regels verzoeken die gelet op de specifieke situatie onnodig knellen. Het besluit door de gemeenteraad op een dergelijk verzoek is appellabel.

²² Kamerstukken I 2015/16, 33962, K.

Daar waar de inzet van hiervoor genoemde flexibiliteitsinstrumenten op voorhand voorzienbaar is, bijvoorbeeld vanwege de specifieke kwetsbaarheid van de leefomgeving, kunnen gemeenteraden in de omgevingsvisie al aangeven of, en zo ja hoe, ze de instrumenten zullen inzetten. Als voor specifieke opgaven in de leefomgeving een programma wordt opgesteld, kan het programma al op de inzet van de flexibiliteitsinstrumenten ingaan. Waar het gaat om de inzet van maatwerkvoorschriften kunnen bestuursorganen desgewenst beleidsregels opstellen, zodat aan de voorkant meer duidelijk is hoe het instrument zal worden ingezet. Bij de voorbereiding van het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening kan in de toelichting op het al dan niet benutten van de flexibiliteitsmogelijkheden worden ingegaan. Over het ontwerp van het omgevingsplan en de verordeningen kan eenieder zienswijzen inbrengen, die bij de vaststelling moeten worden meegewogen. Daar waar bij AMvB vergunningplichten zijn ingesteld staat ook tegen het besluit over het al dan niet verlenen van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften rechtsbescherming open.

Burgers en bedrijven hebben dus ook bij het stellen van regels op AMvB-niveau in veel gevallen de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken om de rijksregels waar nodig toe te spitsen op de specifieke (lokale) situatie. Tegen het besluit over het al dan niet wijzigen van het omgevingsplan, verlenen van een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift staat rechtsbescherming open.

In hiernavolgende antwoorden op de vragen van de leden van de D66-fractie zal in aanvulling op het voorgaande nog ingegaan worden op de rol die participatie speelt bij het nemen van besluiten.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie hoe burgers zeker kunnen weten dat het beschermingsniveau zoals dat nu geldt in 2019, in elk geval behouden blijft en niet minder wordt, en waar in de wetgeving dit geborgd is.

Dat het beschermingsniveau als gevolg van de inwerkingtreding van het stelsel in algemene zin niet daalt is geborgd op vele plaatsen in de wet en in de AMvB's. Daarin zijn in navolging van de nu geldende regels taken aan bestuursorganen toebedeeld, omgevingswaarden vastgelegd, instructieregels opgenomen over onder andere het in het omgevingsplan stellen van regels en over andere taken die bestuursorganen hebben, en is het oogmerk en de strekking van de rijksregels vastgelegd en in concrete regels uitgewerkt. In sommige gevallen houdt het beschermingsniveau overigens impliciet een element van continue verbetering in, zoals bij het vereiste van toepassing van beste beschikbare technieken. Daarbij worden de nadelige gevolgen van een activiteit in samenhang met de ontwikkeling van de stand van de techniek steeds verder verlaagd.

De balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving kan ertoe leiden dat, terwijl op sommige locaties de kwaliteit verbetert, op andere locaties activiteiten worden gestart die een verhoging van de druk op de fysieke leefomgeving kunnen betekenen. Het beschermingsniveau dat is vastgelegd in de wet en de AMvB's waarborgt dat daarbij bepaalde grenzen niet worden overschreden en de belangen van burgers bij de keuzes over het ontwikkelen van de fysieke leefomgeving inhoudelijk en procedureel onderdeel zijn van de besluitvorming. Dit kan uiteraard, net zoals nu ook het geval is, niet garanderen dat op geen enkele plek de druk op de leefomgeving toeneemt.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over overbelasting van kleine gemeenten. De regering deelt deze zorgen niet omdat de bevoegdheden en taken van deze gemeenten niet wezenlijk veranderen met de komst van de Omgevingswet. Wel geeft de Omgevingswet decentrale overheden meer afwegingsruimte in het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden. Afhankelijk van de lokale ambitie en context kan dit tijdelijk tot extra werkzaamheden leiden. Het Rijk en de VNG ondersteunen gemeenten bij het opstellen van omgevingsplannen door te onderzoeken, samen met vooruitlopende gemeenten, hoe deze nieuwe planfiguur vorm zou kunnen krijgen. De resultaten worden via diverse sites en tijdens trainingen en workshops toegelicht.

Gemeenten moeten uiterlijk op 1 januari 2029 hun omgevingsplan hebben aangepast. Er is dus een ruime overgangsfase.

4.4 Omgevingsplan en afwijkvergunning, waarbij ook de rol van de gemeenteraad

De leden van de D66-fractie hebben diverse vragen over de overgangsfase. Deze vragen zijn beantwoord tezamen met vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie (paragraaf 2.4). De leden van D66-fractie wijzen op zorgen die de Afdeling advisering van de Raad van State heeft geuit over de gevolgen die het werken met algemene regels kan hebben voor de rechtszekerheid van inwoners. Deze leden zien in het werken met algemene regels een extra belasting voor het ambtelijk apparaat van gemeenten. Zij vragen welke instrumenten de wet aan de gemeenteraad geeft om de rechtszekerheid voor burgers goed te borgen, wanneer er in het omgevingsplan meer met algemene regels wordt gewerkt en er mogelijk onduidelijkheid bestaat over het bestaan van een vergunningplicht. Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen in verband met het werken met algemene regels welke mogelijkheden derde-belanghebbenden hebben wanneer de gemeenteraad niet expliciet een vergunningplicht in het omgevingsplan opneemt en het aan de initiatiefnemer is of een bouwplan met het omgevingsplan overeenstemt. Zij vragen voorts wat de knip betekent voor het materiële beschermingsniveau en het niveau van rechtsbescherming voor burgers en bedrijven.

Bij het stellen van regels komt als één van de ontwerp-vragen aan de orde of de regeling rechtstreeks burgerbindend kan worden gemaakt door met algemene regels te werken of dat bijvoorbeeld gewerkt moet worden met een meldingsplicht of vergunningplicht. Dat geldt in het omgevingsplan, met het doorvoeren van de zogenoemde 'knip', ook voor het stellen van regels over bouwen, in standhouden en gebruiken van bouwwerken. De keuze voor rechtstreeks werkende (algemene) regels heeft uit een oogpunt van verantwoordelijkheidsverdeling, het beperken van administratieve lasten, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtszekerheid vaak voordelen. Rechtstreeks werkende regels zijn vooral mogelijk als bij de regulering van concrete activiteiten volstaan kan worden met specifiek op die activiteiten toegesneden heldere en eenduidig voor burgers en bedrijven toepasbare regels. Het werken met rechtstreeks werkende regels is niet altijd mogelijk of wenselijk. Soms zijn regels niet eenduidig te formuleren of bestaat er een voorkeur om met open normen en een vergunningstelsel te werken. Werken met een vergunningstelsel biedt de mogelijkheid voor een bevoegd gezag om per concreet aangevraagde activiteit op basis van de beoordelingsregels af te wegen of deze, al dan niet onder het stellen van voorschriften, aanvaardbaar is. Op deze wijze kan dus gezorgd worden voor bestuurlijke afwegingsruimte per concreet geval.

Waar bij rechtstreeks werkende regels een initiatiefnemer er zelf voor verantwoordelijk is dat zijn activiteit aan die regels voldoet, is het bij een vergunningstelsel het bevoegd gezag dat er zorg voor draagt dat de vergunning alleen wordt verleend als de activiteit voldoet aan de daarvoor gestelde beoordelingsregels. Bij een vergunningstelsel is de initiatiefnemer dus niet gehouden om te voldoen aan de beoordelingsregels, maar moet hij handelen overeenkomstig de door het bevoegd gezag verleende vergunning.

Derde-belanghebbenden die menen dat er in strijd met algemene regels wordt gehandeld, kunnen te allen tijde om handhaving verzoeken. Het bevoegd gezag moet op dergelijke handhavingsverzoeken een besluit nemen over het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Voor belanghebbenden die menen dat er zonder of in afwijking van een vergunning wordt gehandeld, geldt hetzelfde. Ook dan moet het bevoegd gezag een besluit nemen over de inzet van een bestuurlijke sanctie. Tegen dergelijke handhavingsbesluiten staan zowel voor derde-belanghebbenden als initiatiefnemers de gebruikelijke rechtsmiddelen van bezwaar en beroep open. Ook voor het materiële beschermingsniveau heeft het in beginsel geen gevolgen als gewerkt wordt met algemene regels in plaats van met een vergunningstelsel. Dat geldt ook voor het toezicht op de naleving. Het maakt geen wezenlijk verschil om te controleren of een activiteit plaatsvindt overeenkomstig een vergunning met daarbij gegeven voorschriften of overeenkomstig de voor die activiteit geldende algemene regels. Van een

extra belasting van het ambtelijk apparaat, zoals door de leden van de D66-fractie wordt gesuggereerd, zal geen sprake zijn.

In plaats van een vergunningenstelsel of meldingsplicht is het ook mogelijk om aanvullend op algemene regels te werken met bevoegdheden om een maatwerkvoorschrift te stellen. Een bevoegd gezag kan in zo'n geval - al dan niet op verzoek van derde-belanghebbenden - aanvullende of afwijkende voorschriften geven voor het verrichten van een activiteit in een concreet geval. Tegen een besluit tot het al dan niet stellen van een maatwerkvoorschrift staan eveneens de gebruikelijke rechtsmiddelen van bezwaar en beroep open. Ook kan gewerkt worden met informatieverplichtingen, op grond waarvan een initiatiefnemer bijvoorbeeld moet aangeven wanneer hij met een activiteit gaat starten of op grond waarvan hij met onderzoek of andere gegevens moet aantonen dat een activiteit voldoet aan bepaalde eisen.

Per saldo kan de gemeenteraad tal van instrumentele keuzen maken over de wijze waarop de materiële regels worden vormgegeven en handhaafbaar worden gemaakt. Voor de gemeenteraad staan dus net als voor andere regelgevers, alle bestuursrechtelijke afwegingsmogelijkheden ter beschikking om een goede balans te vinden tussen het bieden van rechtszekerheid en flexibiliteit. Dit is voor het omgevingsplan niet anders dan voor de rijksregels, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Bij de keuze voor een vergunningenstelsel is het in het algemeen uiteraard van belang dat helder omschreven wordt voor welke activiteiten die vergunning nodig is. In het bijzonder geldt voor het omgevingsplan daarbij nog de mogelijkheid om tegen een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan - waarbij regels worden gewijzigd, nieuwe regels worden toegevoegd of bestaande regels komen te vervallen - beroep in te stellen. De gemeenteraad dient zich voor de in een omgevingsplan opgenomen regulering van een bepaald onderwerp en de daarbij gekozen instrumenten, dus telkens te kunnen verantwoorden bij de rechter. Ten slotte zij hier opgemerkt dat de VNG de gemeenten onder meer met een leergang en voorbeeldregels voor omgevingsplannen zal ondersteunen bij het opstellen van omgevingsplannen.

4.5 De zogenoemde Knip

Leden van meerdere fracties hebben vragen gesteld over de splitsing van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit (de zogenoemde 'knip'). Zo vragen de leden van de D66-fractie of de ruimtelijke vergunning pas in werking treedt als ook de benodigde andere technische vergunning voor de bouwactiviteit is verkregen, of het mogelijk is de twee vergunningen tegelijk aan te vragen en hoe in dat geval gegarandeerd kan worden dat de coördinatie binnen de gemeente goed verloopt. Ook de leden van de SP-fractie stellen hier vragen over en verzoeken om de voordelen van de knip nogmaals te beargumenteren en in te gaan op de zorgen van de belanghebbenden rond een integrale afweging. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband naar de betekenis van de bevorderingsplicht uit artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de samenhangende beoordeling van planologische en milieutechnische omstandigheden. Ook de leden van de van GroenLinks-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de (on)mogelijkheid om een bouwactiviteit integraal te beoordelen. Zij vragen of de regering het risico ziet dat wanneer de bouwvergunning (technisch) is verleend, er weinig aandacht meer zal zijn voor meekoppelende belangen in de ruimtelijke vergunning en of dit risico er voor pleit om verplicht te stellen dat eerst de ruimtelijke vergunning verleend dient te zijn.

In het navolgende worden bovenstaande vragen in samenhang beantwoord, waarbij de regering eerst een kanttekening plaatst bij een integrale afweging bij aanvragen om een omgevingsvergunning in het algemeen en bij de vergunning voor bouwactiviteiten in het bijzonder.

Een integrale benadering van de fysieke leefomgeving staat voorop bij het ontwikkelen van een omgevingsvisie en het stellen van regels in bijvoorbeeld een omgevingsplan. Vanuit deze samenhang

worden er uiteindelijk voor allerlei concrete activiteiten afzonderlijke op die activiteit toegesneden regels gesteld. Soms kan hierbij volstaan worden met algemene regels, soms zal gewerkt worden met een informatieplicht, meldingsplicht, bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften of een vergunningplicht. Het laat onverlet dat binnen het stelsel, op het schaalniveau waarin concrete activiteiten op aanvaardbaarheid worden getoetst, regels worden toegepast die weliswaar vanuit integrale benadering zijn gesteld, maar specifiek zijn toegesneden op de betrokken activiteit. Een andere benadering, waarin aanvragen om vergunningen allemaal zouden worden getoetst aan een identiek abstract en meer integraal criterium, zoals bijvoorbeeld 'het belang van de fysieke leefomgeving', leidt tot onvoldoende afgebakende bestuursbevoegdheden en zou op gespannen voet staan met het specialiteitsbeginsel. Om die reden is daar in de Omgevingswet, net zoals destijds bij de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van afgezien.

In het licht van bovenbeschreven benadering wordt ook de splitsing voorgesteld in een technische vergunning voor bouwactiviteiten en een vergunningplicht voor bouwactiviteiten op grond van het omgevingsplan (de ruimtelijke toets). De activiteiten hebben immers betrekking op twee gescheiden beoordelingskaders, waarin verschillende aspecten van een bouwplan worden gereguleerd. Daarbij geldt dat de technische aspecten van een plan gezamenlijk, maar ook los van de ruimtelijke aspecten kunnen worden beoordeeld. De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast en bepaalt daarmee materiële regels voor het bouwen (plaatsing, omvang en het uiterlijk), in standhouden en gebruik van bouwwerken. Het is een logisch uitgangspunt dat bij de vaststelling ook wordt bepaald of die regels rechtstreeks burgerbindend kunnen zijn of dat een meldingsplicht of vergunningplicht heeft te gelden. De redactionele vormgeving van die regels is hiervoor immers van groot belang. Het Besluit bouwwerken leefomgeving regelt de technische bouwkwiteit en bepaalt daarbij ook voor welke bouwwerken een preventieve toetsing met een vergunningplicht nodig is. Door de vergunningplichtige gevallen per beoordelingskader vast te stellen, kunnen deze preciezer op de materiële regels worden afgestemd en zal per saldo het totale aantal vergunningplichtige activiteiten en preventieve beoordelingen naar verwachting verminderen. Op basis van inschattingen is een besparing voor burgers en bedrijven te verwachten die ontstaat doordat gemeenten ervoor kiezen in plaats van met een ruimtelijke toetsing (vergunningplicht) meer te werken met algemene regels. Voor burgers en bedrijven kan dit een bedrag besparen dat kan oplopen tot 130 à 260 miljoen euro per jaar. Doordat minder technische toetsen hoeven te worden uitgevoerd, ontstaat een besparing die oploopt tot een bedrag van 50 à 80 miljoen euro per jaar.

Het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen dat tegelijk met de Omgevingswet in werking zal treden zal overigens een deel van de taken die nu nog bij gemeenten liggen rond de beoordeling van de technische bouwkwiteit bij andere partijen neerleggen (zie hiervoor ook de antwoorden op vragen van de leden van de PvdA-fractie). De splitsing tussen de twee activiteiten past ook bij deze verschuiving in werkzaamheden.

Er bestaat tussen beide regelingen en vergunningplichten geen sprake van zodanige samenhang dat die een verplichting gelijktijdige indiening van aanvragen zou rechtvaardigen. Het onderscheiden van een ruimtelijke en technische vergunningplicht voor bouwactiviteiten biedt juist het voordeel om beide activiteiten los en gespreid in de tijd te kunnen aanvragen. Een initiatiefnemer kan op die manier desgewenst eerst helderheid krijgen of een bepaald bouwwerk op een locatie op grond van het omgevingsplan aanvaardbaar is, alvorens de vergunning te vragen voor de bouwtechnische detailleringen van het bouwplan. In samenhang met andere vergunningplichtige activiteiten kunnen echter ook andere volgordes aantrekkelijk zijn waarin aanvragen worden gedaan. In dat verband moet bedacht worden dat het bouwen, in standhouden en gebruiken van bouwwerken een dominante activiteit is binnen de fysieke leefomgeving en hieraan vanuit diverse motieven in het stelsel van het omgevingsrecht regels worden gesteld. Zo kan het bouwen in meer opzichten vergunningplichtig zijn. Als bijvoorbeeld sprake is van het verbouwen van een rijksmonument, zal ook een omgevingsvergunning nodig zijn voor de rijksmonumentenactiviteit. Als gebouwd wordt binnen een

beperkingengebied van een rijksnelweg zal ook een vergunning zijn vereist voor een beperkingengebiedactiviteit. Als het bouwen gevolgen heeft voor het leefgebied van een beschermde diersoort, zal er mede een omgevingsvergunning nodig zijn voor de flora- en fauna-activiteit. Als er effecten zijn voor een Natura-2000 gebied, zal er ook voor het bouwen omgevingsvergunning nodig zijn voor de Natura-2000 activiteit. Voor bouwen in waterwingebieden of stiltegebieden kan een vergunning zijn vereist op grond van de omgevingsverordening. Een bouwwerk kan ook een installatie zijn als onderdeel van een milieubelastende activiteit waarvoor een omgevingsvergunning nodig is.

De Omgevingswet staat toe om activiteiten gelijktijdig of gespreid in de tijd en los van elkaar aan te vragen. Een initiatiefnemer kan daardoor dus desgewenst een voor zijn project effectieve volgorde in vergunningverlening bewerkstelligen. Zo kan het voordelig zijn om eerst een aanvraag te doen voor de aanleg van een inrit, omdat daarvan de verdere inrichting van een te bebouwen perceel afhankelijk is. Ook kan het handig zijn om eerst een vergunning te vragen voor het kappen van bomen, alvorens met het ontwikkelen van een bouwplan wordt begonnen. Ook kan het handig zijn om eerst een vergunning te vragen voor het samenhangend aanvragen van de milieubelastende activiteit en de bouwtechnische activiteit, waarbij pas op een later moment de omgevingsplanactiviteit voor het bouwen wordt aangevraagd. Op voorhand is er geen meest ideale volgorde voor te schrijven waarin vergunningverlening voor activiteiten moet plaatsvinden. Daarom wordt het primair aan de aanvrager overgelaten om, desgewenst in goed overleg met het bevoegd gezag, te bepalen welke volgorde in het concrete geval het meest handig is of dat de gelijktijdige indiening van activiteiten het meest gunstig is. In tegenstelling tot de veronderstelling van de leden van de SP-fractie in haar vragen, wordt er dus niet gekozen voor een verplichting om de vergunning voor de bouwtechnische activiteit voorafgaand aan de vergunning voor de toets aan het omgevingsplan te laten aanvragen.

De vrijheid om activiteiten los van elkaar in elke gewenste volgorde aan te vragen, brengt voor een aanvrager een eigen verantwoordelijkheid met zich. Zo kan het gebeuren dat een vergunning voor bijvoorbeeld de aanleg van een zwembad in een tuin wordt verleend, terwijl een later aangevraagde vergunning voor het kappen van bomen op de plaats waar het zwembad moet komen, kan worden geweigerd. Bij een gescheiden aanvraag en beoordeling kan het zich dus voordoen dat een eerder verleende vergunning, op onderdelen, aanpassing behoeft ten gevolge van een later te verlenen vergunning. Bij het gelijktijdig aanvragen worden beide activiteiten in samenhang beoordeeld en zou het bevoegd gezag in contact treden met de aanvrager of wellicht een verplaatsing van het zwembad denkbaar is op een plek waar geen boom behoeft te worden gekapt of een plek waar het kappen van een boom wel aanvaardbaar is. Gelijktijdig aanvragen kan echter ook een risico vormen. Veel kosten gaan verloren als een geheel uitgewerkte en uitgedetailleerde aanvraag voor een bouwplan moet worden geweigerd, als de gelijktijdig aangevraagde vergunning voor het kappen van bomen op de betreffende locatie niet kan worden verleend en het gehele project niet kan doorgaan. Hier komt ook de door de leden van de PvdA-fractie genoemde plicht voor bestuursorganen uit artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht in beeld. Op grond van genoemde bepaling dient het bestuursorgaan te bevorderen dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit.

Zeker als er voor meer activiteiten een vergunning nodig is, doen initiatiefnemers er verstandig aan zich eerst goed te laten informeren. Vooroverleg met de gemeente blijft ook onder de Omgevingswet uitermate belangrijk, voordat formele aanvragen om vergunning worden ingediend. Dat vooroverleg gaat niet alleen over de vraag aan welke regels een activiteit moet worden getoetst en welke gegevens en bescheiden bij de aanvraag moeten worden overgelegd, maar ook over de vraag of er meer activiteiten worden verricht waar mogelijk een vergunning voor nodig is en of die activiteiten gelijktijdig of juist beter in een bepaalde volgorde aangevraagd kunnen worden. Indien er toch aanvragen zonder vooroverleg worden ingediend, volgt er bij toepassing van artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht contact met de aanvrager over nog andere aan te vragen activiteiten.

Dan kan in overleg worden besloten de aanvraag aan te vullen of opnieuw in te dienen met andere activiteiten waarvoor eveneens vergunning nodig is. Zeker bij activiteiten waar sprake is van een nauwe materiële samenhang en onderlinge afhankelijkheid van de wijze waarop activiteiten kunnen plaatsvinden, kan dat raadzaam zijn. Dat kan uiteraard ook spelen bij de afstemming van de door de leden van de PvdA-fractie genoemde planologische- en milieutechnische aspecten van activiteiten (met als bekend voorbeeld het spanningsveld tussen de maximaal toelaatbare bouwhoogte van een schoorsteen in het bestemmingsplan en de minimale hoogte die deze vanwege milieutechnische redenen moet hebben).

In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, ziet de regering geen reden om te vrezen dat er weinig aandacht meer zou bestaan voor een later te verlenen vergunning op grond van het omgevingsplan, als eerder al een vergunning voor de technische bouwactiviteit is verleend. Binnen het stelsel van de Omgevingswet bestaan veel vergunningplichtige activiteiten die in nauwe samenhang tot elkaar staan. Voor de idee dat aan later te verlenen vergunningen minder aandacht zou worden besteed, bestaat geen aanleiding. De verlening van de ene vergunning schept immers geen inhoudelijke precedents voor de latere verlening van andere vergunningen. Het wettelijk stelsel dwingt er ook toe elke activiteit te beoordelen op haar eigen beoordelingsregels. De te beschermen belangen komen dus niet in het geding als de ene vergunning al is verleend en de andere nog niet. Alle vergunningen die nodig zijn voor het bouwen zijn immers nodig om een bouwplan te kunnen realiseren. Om die reden is het ook niet nodig om te bepalen dat de ene vergunning pas eerst in werking treedt als ook een andere vergunning in werking treedt.

4.6 Participatie

De leden van de D66-fractie vragen hoe initiatiefnemers op de hoogte kunnen raken van de gevallen die de gemeenteraad heeft aangewezen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is, naar aanleiding van het amendement Van Eijs c.s.²³ Op basis van het aangenomen amendement kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. Dit betreft alleen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarin het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is voor het verlenen van de vergunning. Voorbeelden zijn het bouwen van een winkelcentrum maar ook het starten van een hondenkennel in een gebied waaraan het omgevingsplan deze functie niet toedeelt. In deze gevallen zal er vaak sprake zijn van vooroverleg tussen aanvrager en gemeente, waarbij op de participatieverplichting gewezen kan worden.

Het besluit van de gemeenteraad waarin staat voor welke gevallen participatie verplicht is, wordt bekendgemaakt door kennisgeving van het besluit in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze (artikel 3:42 Awb). Op die manier kunnen initiatiefnemers dus op de hoogte raken van de gevallen die de gemeenteraad heeft aangewezen. De gemeente kan initiatiefnemers overigens ook via de landelijke voorziening van het DSO informeren over de participatieplicht. De gemeente heeft de mogelijkheid eigen vragen voor de vergunningcheck en het aanvraagformulier in de landelijke voorziening in te brengen. Initiatiefnemers kunnen met de vergunningcheck nagaan of een vergunning nodig is en welke informatie in dat geval moet worden aangeleverd, zoals informatie over het participatieproces dat doorlopen is.

De leden van de D66-fractie vragen naar de verhouding van participatietrajecten tot de eigenstandige rol van de gemeenteraad. En vragen of er thema's zijn die zich niet goed voor participatie lenen, zoals vestiging asielzoekerscentra, huisvesting ex-verslaafden of uitbreiding winkelpanden en horeca in een woonwijk. De kaders voor het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving binnen de gemeente worden gesteld in het omgevingsplan. De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast en vervult een belangrijke rol bij de controle op de uitvoering van bevoegdheden door het college. De gemeenteraad heeft daarmee een positie en kan op die manier ook politiek inhoud geven aan hoe

²³ *Kamerstukken II 2018/19, 34986, nr. 56.*

participatie binnen de gemeente wordt vormgegeven en wat met de uitkomsten daarvan wordt gedaan. Participatie kan waardevolle kennis opleveren en helpen bij de te maken belangenafweging. Het desbetreffende bestuursorgaan is verantwoordelijk voor een goede besluitvorming en vormgeving van participatie in een vroegtijdig stadium. Vertegenwoordigende organen, zoals de gemeenteraad, dienen vanuit een controlerende taak hierop toe te zien, zoals zij bijvoorbeeld ook toezien op het gebruik van gemeentelijke en provinciale inspraakverordeningen. Veel gemeenten grijpen de Omgevingswet aan om participatie opnieuw vorm te geven zoals bijvoorbeeld De Delftse Participatie Aanpak, die uit drie onderdelen bestaat: een visie op participatie, een set spelregels en een reeks tips en tools voor mensen met een plan.²⁴

Voor omgevingsvergunningen is er ook een belangrijke rol voor de gemeenteraad weggelegd. Het Omgevingsplan bevat het beoordelingskader voor aanvragen van een omgevingsvergunning. Daarnaast kan de gemeenteraad, naar aanleiding van het amendement Van Eijs c.s.²⁵ gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht is. In die gevallen moet de initiatiefnemer aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

De regering stelt voorop dat voor goede planvorming het creëren van maatschappelijk draagvlak essentieel is. Daarom bevordert het stelsel van de Omgevingswet participatie in een vroegtijdig stadium bij de voorbereiding van een besluit. Afhankelijk van de aard, omvang en locatie van een project kan er een gepast participatieproces gekozen worden. Dit geldt ook voor participatie bij de vestiging van asielzoekerscentra, huisvesting van ex-verslaafden of uitbreiding van winkelpanden en horeca in een woonwijk. Ook of juist in die gevallen kan participatie bijdragen aan de vergaring van feiten en belangen en draagvlak voor een zorgvuldige besluitvorming. Daarbij wordt opgemerkt dat participatie niet betekent dat er ook sprake moet zijn van overeenstemming, er kan nog steeds weerstand blijven tegen dergelijke thema's. Het bevoegd gezag en dus ook de gemeenteraad heeft een eigenstandige afweging te maken en daarbij het publieke belang te wegen op basis van alle informatie, waaronder de uitkomsten van het participatieproces. Dit geldt voor de vaststelling van omgevingsplannen maar ook voor het besluit om een vergunning al dan niet te verlenen. De gemeenteraad is daarbij aan zet bij het vaststellen van omgevingsplannen en bij het geven van advies over vergunningverlening voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

De leden van de D66-fractie vragen naar de maatstaven voor de motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie en willen weten wie deze bepaalt en wanneer is voldaan aan de motiveringsplicht. De maatstaven voor de motiveringsplicht zijn door het Rijk bepaald met de motiveringsplicht uit het Omgevingsbesluit en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit de Algemene wet bestuursrecht. In het Omgevingsbesluit is voor omgevingsplannen, omgevingsvisies, projectbesluiten en programma's voorgeschreven dat bij het vaststellen daarvan moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. De Algemene wet bestuursrecht schrijft daarnaast voor dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb). Enerzijds zal het bestuursorgaan de feiten juist moeten vaststellen, anderzijds zou de vaststelling van de feiten dienen te leiden tot de genomen beslissing. Het is dus de eigen verantwoordelijkheid voor het bestuursorgaan om het besluit deugdelijk te motiveren.

Schending van de motiveringsplicht kan op andere gebreken in de besluitvorming duiden, zoals het onvoldoende vergaren van de nodige kennis over de feiten en af te wegen belangen (artikel 3:2 Awb). In besluiten moet dus goed worden gemotiveerd welke belangen een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging. Als het ontwerp of het besluit ondeugdelijk is gemotiveerd, kan dit na zienswijzen

²⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/anderen/praktijkverhalen/praktijkverhalen/delftse-aanpak/>

²⁵ Amendement Van Eijs c.s., *Kamerstukken II* 2018/19, 34986, nr. 56.

of in de bezwaarfase nog worden aangevuld of verbeterd. Uiteindelijk kan ook een rechter de motivering toetsen en bepalen wat de consequenties zijn van het eventueel ontbreken van een deugdelijke motivering.

De leden van de D66-fractie vragen naar de borging van participatie bij het omgevingsplan in de overgangperiode van 2021 tot 2029. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt de verplichting om bij de kennisgeving van het voornemen een omgevingsplan vast te stellen, aan te geven hoe het participatietraject wordt vormgegeven. Bij de uiteindelijke vaststelling van het omgevingsplan geldt dat moet worden aangegeven hoe participatie is vormgegeven en wat de resultaten daarvan zijn. Deze verplichtingen gelden ook bij wijziging van het omgevingsplan. Deze verplichtingen gelden vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet en moeten dus worden nageleefd in de overgangperiode. Overigens kan een gemeente ook al voor 2021 starten met het maken van een omgevingsplan en voorbereidend werk doen. Op www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl staat welk voorwerk kan worden gedaan en worden tips gegeven voor het maken van omgevingsplannen, waaronder het betrekken van derden.

De leden van de D66-fractie vragen wanneer het participatieprotocol aan de Tweede Kamer wordt gezonden en of het ook aan de Eerste Kamer kan worden verstuurd. Bij de behandeling van de Invoeringswet in de Tweede Kamer is gesproken over een participatieprotocol. Daarbij heeft de regering aangegeven dit protocol te interpreteren als het verzamelen van goede voorbeelden over participatie bij vergunningaanvragen die gemeenten al hebben opgedaan. Deze voorbeelden zullen worden toegevoegd aan de Inspiratiegids Participatie die nu al beschikbaar is op www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Hierover zal de kamer worden geïnformeerd via de voortgangsbrieven over het stelsel. Dit zal naar verwachting begin 2020 zijn.

Deze Inspiratiegids is gebaseerd op praktijkervaringen en in samenwerking met het veld tot stand gekomen. De gids bevat handvatten en praktijkvoorbeelden, die kunnen helpen bij de inrichting van een participatietraject. Nieuwe initiatieven worden steeds toegevoegd aan deze Inspiratiegids; de gids is een 'levend document'.

4.7 Nadeelcompensatie

Goede informatievoorziening is cruciaal als er een kans bestaat op nadeel bij activiteiten, of die nu wel of niet een vergunnings- en of meldingsplicht hebben (artikel 15.10 Ow). De leden van de D66-fractie vragen waar benadeelden verhaal kunnen halen als deze informatievoorziening niet tijdig of niet volledig was.

Met de leden van de D66-fractie is de regering het eens dat goede informatievoorziening over activiteiten in de fysieke leefomgeving van groot belang is. De regering verwacht dat in het algemeen de informatievoorziening over de activiteiten op orde zal zijn. In het geval informatie ontbreekt, geldt dat informatievoorziening geen voorwaarde is voor het indienen van een aanvraag om schadevergoeding. Als wettelijke verplichtingen voor het verstrekken of kennisgeven van informatie onverhoopt niet zijn nageleefd, kan de benadeelde dus nog altijd een aanvraag om schadevergoeding bij het bevoegd gezag indienen zodra de schadeveroorzakende activiteit is gestart. Vaak is bij de start van een activiteit voor een benadeelde ook pas daadwerkelijk merkbaar dat er schade optreedt. Informatievoorziening via vergunningverlening, meldingen en informatieplichten zijn bij nadeelcompensatie een hulpmiddel om de peildatum voor de schade vast te stellen. Maar ook als deze informatie ontbreekt of onvolledig is, kan de schade worden vastgesteld. Het voorstelde artikel 15.4, tweede lid, bevat een voorziening voor het bepalen van het peilmoment als geen informatie is verstrekt: hiervoor wordt het moment van start van de activiteit aangewezen. In veel gevallen zal het voor benadeelden kenbaar zijn waar een aanvraag om schadevergoeding moet worden ingediend. Mocht dat onverhoopt niet het geval zijn, dan moet het eerst benaderde bestuursorgaan de aanvraag doorzenden naar het bevoegde bestuursorgaan (artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht).

Ook zouden de leden van de D66-fractie graag beter inzicht willen krijgen welke groepen, zoals niet-kapitaalcrachtige burgers of kleine ondernemers, potentieel benadeeld kunnen worden nu de drempel voor indirecte planschade is gesteld op 4%. Het vaste forfait van 4% dat in het wetsvoorstel is opgenomen, geldt alleen voor indirecte schade in de vorm van waardevermindering van onroerende zaken, en dus bijvoorbeeld niet voor inkomensschade. Een aftrek, drempel of forfait bij nadeelcompensatie ('eigen risico') is binnen het omgevingsrecht niet nieuw. Ook nu geldt al dat niet alle schade die wordt veroorzaakt door rechtmatig overheidshandelen voor vergoeding in aanmerking komt. Het eigen of normaal maatschappelijk risico is gebaseerd op het zogenoemde beginsel van gelijkheid voor openbare lasten ("égalité devant les charges publiques", kortweg geduid als: égalitébeginsel), zoals dat ook is vastgelegd in artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht. Het forfait van 4% dat in het wetsvoorstel is opgenomen, is hier een uitwerking van. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bedraagt het forfait *in ieder geval* 2%. Dit is een minimum-forfait; het percentage is in de huidige praktijk vaak hoger dan deze 2%. Door de wisselende hoogtes van het forfait is sprake van onzekerheid bij benadeelden over de hoogte van de schadevergoeding. Het forfait wordt geregeld hoger vastgesteld dan de 2% waar benadeelden vanuit gaan bij het indienen van het schadeverzoek. Met het nu voorgestelde vaste forfait van 4% wordt duidelijkheid en houvast geboden aan alle betrokkenen, waaronder benadeelden. Ten opzichte van de huidige situatie is dus voor een belangrijk deel sprake van voortzetting van de bestaande rechtspraktijk. Daarbij moet worden bedacht dat ook zonder een vast forfait op grond van het hiervoor genoemde égalitébeginsel een aftrek op de schadevergoeding wordt toegepast. De regering verwacht niet dat groepen burgers structureel worden benadeeld door het voorstel voor een forfait van 4% ten opzichte van het nu geldende recht.

4.8 Het overgangsrecht

Aan het overgangsrecht liggen diverse uitgangspunten ten grondslag. De leden van de D66-fractie vragen op welk niveau de afweging tussen deze uitgangspunten wordt gemaakt en of lagere overheden daarop nog invloed hebben.

De toepassing van de uitgangspunten hangt af van het onderwerp. Zo ligt bij bestaande vergunningen van burgers en bedrijven het accent op rechtszekerheid door het waarborgen van bestaande rechten. Die blijven onverkort gelden. In andere gevallen kan het zijn dat er een termijn gegeven wordt om te voldoen aan een wettelijke verplichting (uitgestelde werking), bijvoorbeeld voor het opstellen van een waterschapsverordening. Op die manier worden er keuzes op maat gemaakt. Deze keuzes worden grotendeels in dit wetsvoorstel gemaakt. De decentrale overheden zijn nauw betrokken geweest bij de voorbereiding van het overgangsrecht. Daarnaast zijn er ook in decentrale regelgeving keuzes nodig over het wel of niet opnemen van overgangsrecht, bijvoorbeeld in de provinciale omgevingsverordening. Die keuzes zijn aan de betrokken regelgevende organen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de gemeenten juist in de overgangsperiode omgevingsplannen en nog bestaande regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan gaan invoeren in het DSO en hoe de duidelijke spelregels worden gewaarborgd voor inwoners. Deze vraag is beantwoord met vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie (paragraaf 2.4).

4.9 DSO

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe het DSO voor particulieren toegankelijk en bruikbaar blijft. Zoveel mogelijk informatie die via het digitale loket wordt gegeven zal begrijpelijk zijn voor mensen met taalniveau B1. Bovendien worden gebruikers in de landelijke digitale voorziening beter dan nu geholpen door het systeem, bijvoorbeeld bij het filteren van informatie.

De leden van de D66-fractie hebben de indruk gekregen dat de complexiteit van de wetgeving risico's oplevert voor het digitale stelsel. Dit is niet het geval. De complexiteit van het digitale stelsel wordt niet bepaald door hoe ingewikkeld de inhoud is van de wetgeving die ermee ontsloten wordt. Zaken als hoeveel overheden met hoeveel soorten systemen moeten aansluiten en hoe de verschillende

gegevensstromen in verband staan met elkaar zijn daarvoor veel belangrijker. Hier is door het BIT bij de advisering over het DSO goed naar gekeken. De adviezen die het BIT heeft gegeven met als doel de complexiteit van het DSO te reduceren, zijn integraal overgenomen.

De leden van de D66-fractie vragen voorts naar de voortgang van de implementatie van het DSO, en hoe de regering daarbij risico's ondervangt. De gekozen aanpak bij de ontwikkeling en implementatie van het DSO is uitdrukkelijk bedoeld om risico's zo veel mogelijk vroegtijdig te ondervangen. Door het DSO stapsgewijs te ontwikkelen en tussentijds steeds werkende software op te leveren en te toetsen door middel van praktijkproeven wordt het risico beperkt dat de landelijke voorziening bij oplevering van het basisniveau in onvoldoende mate aan de gestelde eisen voldoet. Bovendien hebben overheden in de huidige planning een jaar de tijd om aan te sluiten op en te oefenen met het DSO, zodat zij hun eigen systemen ook tijdig aangepast kunnen hebben. Er wordt momenteel gewerkt aan een migratieaanpak en –omgeving om de overgang van de huidige landelijke voorzieningen naar de nieuwe landelijk te ondersteunen. Ook deze keuze is bewust gemaakt om risico's te beperken. Uiteindelijk zijn gemeenten, waterschappen, provincies en rijkspartijen zelf eindverantwoordelijk voor hun aansluiting op het DSO.

De leden van de D66-fractie willen weten hoeveel gemeenten op schema zitten om de deadline van 2021 te halen, en wat er gebeurt in de richting van gemeenten die dit tijdstip niet kunnen of willen halen. In de monitoringsbrief, die een dezer dagen naar u gezonden wordt, wordt u geïnformeerd over de laatste stand van zaken.

De leden van de D66-fractie zien een mogelijke discrepantie tussen enerzijds een basisniveau als ambitie en anderzijds de ambities zoals opgenomen in de december vastgestelde 'Beheerafspraken DSO-LV Omgevingswet'. De beheerovereenkomst die eind 2018 met de bestuurlijke partners is afgesloten, gaat in eerste instantie over het DSO-basisniveau dat eind 2019 opgeleverd zal worden. Daarnaast heeft de regering met de bestuurlijke partners de ambitie op het eindbeeld van het DSO, zoals dat al in 2015 in het Bestuursakkoord is verwoord, herbevestigd. In de beheerovereenkomst hebben we ook afspraken gemaakt over het beheer van het DSO in de toekomst, dus wanneer er door uitbouw nieuwe functionaliteiten worden toegevoegd. De discrepantie waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen, wordt niet door de regering gezien. Er is sprake van fasering: het DSO basisniveau bij inwerkingtreding, en de gezamenlijke ambitie om dat de komende jaren verder uit te bouwen. De ambitie om met één klik op de kaart alle relevante informatie over de fysieke leefomgeving zichtbaar te maken, hoort bij de vervolgfase.

De leden van de D66-fractie vragen een gedifferentieerde uiteenzetting van de kosten van het DSO voor de verschillende bestuurslagen. De beheerovereenkomst (Stcrt. 2019, nr. 109) waar de leden van de D66-fractie naar vragen is een nadere uitwerking van het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet (2015) en het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht (2016).

De overeenkomst regelt onder andere de inhoud en de uitvoering van de beheertaak, de financiering en de samenwerkingsafspraken voor een optimale werking van de landelijke voorziening van het digitale stelsel. Wat betreft de financiering van de beheertaak is afgesproken dat er een gemaximeerd budget van 25,9 mln per jaar beschikbaar is op basis van de verdeling die in het Financieel Akkoord is afgesproken.

Rijk	19%	5 mln
Provincies	6%	1,6 mln
Gemeenten	70%	18 mln

Waterschappen	5%	1,3 mln
Totaal	100%	25,9 mln

Vanaf 2024 wordt het taakstellend budget verhoogd met het bedrag dat voor de periode 2024 tot en met 2027 nodig is om de oplopende beheerkosten ten gevolge van het dan gerealiseerde deel van de uitbouw van DSO-LV te dekken. Dit met een maximum van 57 miljoen euro, exclusief indexatie, per jaar voor het integrale DSO-LV en het Informatiepunt, conform het Financieel akkoord.

De leden van de D66-fractie constateren dat er verwarring is over de bedragen uit het bestuursakkoord.

De regering kan de verwijzing van de leden van de D66-fractie naar het bedrag van 90 mln uit het bestuursakkoord van 2016 helaas niet plaatsen.

De leden van de D66-fractie uitten zorgen over mogelijke hoge prijsvorming bij softwareleveranciers vanwege de hoge tijdsdruk op het traject. De regering deelt de zorgen over de mogelijk hogere prijsvorming, echter dit is niet aantoonbaar gerelateerd aan de tijdsdruk. Voor de ontwikkeling van DSO wordt al een aantal jaar gebruik gemaakt van ontwikkelteams die zijn samengesteld uit zowel ambtelijk als ingehuurd personeel. Door continuïteit in de ontwikkeling is ingehuurd personeel onder gelijkblijvende condities verlengd. Door de aantrekkende markt is met name bij vervanging of uitbreiding sprake van hogere tarieven, maar bovenal is het door schaarste moeilijk om specifieke expertise beschikbaar te krijgen.

De leden van de D66-fractie willen graag een inschatting over de toekomstbestendigheid van het DSO. Zoals eerder al geantwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie (paragraaf 2.3) is de landelijke voorziening van het digitale stelsel gebaseerd op open standaarden. Daarmee is DSO een open systeem voor alle partijen die met open standaarden werken. Open standaarden zijn per definitie adaptief, en bij uitstek geschikt om het DSO aan de ontwikkelingen in de toekomst aan te kunnen passen.

De leden van de D66-fractie willen weten wat er gebeurt als overheden zich niet tijdig aan nieuwe softwareontwikkelingen kunnen aanpassen. In het kader van de doorontwikkeling en uitbouw van het DSO zullen in de toekomst afspraken gemaakt moeten worden over aanpassing van de systeemeisen voor aansluitende overheden, voor zover die nodig zijn. Een aanpassing in de landelijke voorziening betekent niet automatisch dat ook alle lokale systemen moeten worden aangepast: zolang een nieuwe functionaliteit ontwikkeld wordt op basis van de bestaande standaarden is dit juist uitdrukkelijk niet het geval. Ook de standaarden die gelden voor het aansluiten op de landelijke voorziening zijn onderdeel van de interbestuurlijke afspraken over beheer. Uiteraard zal bij toekomstige ontwikkelingen de nodige aandacht worden besteed aan de implementeerbaarheid daarvan door overheden en hun softwareleveranciers – net zoals bij de bouw van het basisniveau. Hierbij zitten de overheden als interbestuurlijk opdrachtgevers gezamenlijk zelf aan de knoppen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe het DSO toegankelijk wordt gemaakt voor mensen die aanzienlijke moeite hebben met lezen, schrijven, rekenen en digitale vaardigheden. Voor de beantwoording kan worden verwezen naar het antwoord op de vraag van leden van de CDA-fractie over de getroffen voorzieningen in het DSO voor de mensen die ofwel door fysieke beperkingen, ofwel door gebrek aan kennis, niet of slechts met grote moeite toegang tot de digitale voorzieningen kunnen krijgen (paragraaf 3.3).

De leden van de D66-fractie willen weten hoe er in dit systeem wordt omgegaan met bescherming van persoonsgegevens. Voor de verwerking van persoonsgegevens in het DSO inclusief de landelijke voorziening gelden de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming (UAVG). Op grond hiervan mogen persoonsgegevens worden verwerkt als dit noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting of als dit noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verantwoordelijke is opgedragen. Bij het ontwikkelen van nieuwe gegevensverzamelingen worden de uitgangspunten «privacy by design» en «privacy by default» toegepast. Ook worden in het kader van het beginsel van minimale gegevensverwerking alleen die persoonsgegevens verwerkt die noodzakelijk zijn voor een specifiek doel. In hoofdstuk 14 van het Omgevingsbesluit, zoals de regering dat beoogt te wijzigen in het recent bij uw Kamer voorgehangen Invoeringsbesluit Omgevingswet, zijn maximale bewaartermijnen opgenomen voor de verwerking van persoonsgegevens in de landelijke voorziening. Daarnaast hebben zorgdragers op grond van de Archiefwet de verplichting selectielijsten op te stellen en toe te passen, waarin bewaartermijnen voor overheidsinformatie – en daarmee voor persoonsgegevens – worden vastgesteld. Uitgangspunt is dat in de landelijke voorziening geen bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. Via technische en organisatorische maatregelen wordt dit geborgd. Daarnaast hebben zorgdragers op grond van de Archiefwet de verplichting selectielijsten op te stellen en toe te passen, waarin bewaartermijnen voor overheidsinformatie – en daarmee voor persoonsgegevens – worden vastgesteld. Deze bewaartermijnen moeten voldoen aan de AVG. Periodiek wordt een Privacy Impact Assessment van het DSO en het stelsel van de Omgevingswet gedaan om eventuele privacy risico's te identificeren en te verminderen.

4.10 Implementatie

De leden van de D66-fractie willen weten of de Implementatiemonitor gedeeld kan worden met de Kamer. De voortgang van de implementatie van de Omgevingswet wordt mede op verzoek van uw Kamer via een halfjaarlijkse omvangrijke monitor gevolgd. Over de uitkomsten van de monitorresultaten wordt u een dezer dagen geïnformeerd. De rapporten worden ook online gepubliceerd via www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. De laatste versie van de implementatiemonitor wordt een dezer dagen naar u gezonden.

De leden van de D66-fractie willen weten op welke wijze de resultaten van de Implementatiemonitor gebruikt worden als uitgangspunt bij de evaluatie van de Omgevingswet. Deze vraag is eerder beantwoord bij een vergelijkbare vraag van leden van de VVD-fractie in paragraaf 4.1.

De vragen van de leden van de D66-fractie over de doorzettingsmacht van de minister van BZK zijn beantwoord bij de vragen van de leden van de VVD-, CDA-, D66-, PvdA- en ChristenUnie fracties met betrekking tot stelselverantwoordelijkheid en doorzettingsmacht van de minister richting andere overheden (paragraaf 2.3).

De leden van de D66-fractie willen weten of de VNG een lijstje van minimumpunten heeft waaraan alle gemeenten op 1 januari 2021 moeten voldoen. Op de website van de VNG worden de concrete minimale eisen waaraan een overheid moet voldoen op de datum van de invoering nader gespecificeerd. In de kamerbrief Monitoring Omgevingswet die u een dezer dagen ontvangt, is een overzicht opgenomen met minimale eisen voor alle overheidslagen.

4.11 Overig

Een vraag van de leden van de D66-fractie naar de effecten voor de rechtspraak is tezamen met vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-, CDA- en D66-fractie beantwoord (paragraaf 2.4).

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen om een nadere toelichting op de voordelen van de knip en de volgorde bij de aanvraag van een ruimtelijke en technische bouwvergunning. Deze vragen zijn tezamen met vergelijkbare vragen over de knip van de leden van de D66-fractie beantwoord (paragraaf 4.5).

De leden van de SP-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om gemeenten aanvullende eisen te laten stellen over participatie. Gemeenten kunnen geen aanvullende eisen stellen aan de vorm van participatie door aanvragers van omgevingsvergunningen. Uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat niet is voorgeschreven hoe participatie moet plaatsvinden. Participatie is maatwerk. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn elke keer anders. Wel kunnen gemeenten, naar aanleiding van het amendement Van Eijs c.s. dat in de Tweede Kamer is aangenomen, gevallen aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarin participatie verplicht is voor aanvragers van omgevingsvergunningen.

Gemeenten kunnen wel invulling geven aan participatie bij omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's waarvoor de verantwoordelijkheid bij het bevoegd gezag ligt. Met een inspraakverordening kan de gemeenteraad bijvoorbeeld regels stellen over de wijze waarop burgers bij de voorbereiding van beleid worden betrokken. Deze regels zijn zelfbindend. Daarvoor wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie (paragraaf 4.6).

De leden van de SP-fractie vragen of participatie die door een initiatiefnemer is verricht als onvoldoende kan worden aangemerkt door het bevoegd gezag. Naar aanleiding van deze vraag wordt opgemerkt dat op basis van de door de initiatiefnemer bij de vergunningaanvraag overgelegde informatie over participatie het aan het bevoegd gezag is om te bepalen of het over voldoende gegevens beschikt om belangen af te wegen en een zorgvuldig besluit te nemen. Het bevoegd gezag is - en blijft- verantwoordelijk voor het besluit en de motivatie ervan om de omgevingsvergunning wel of niet te verlenen. Voor de motivering van het besluit mag het bevoegd gezag dan ook niet alleen verwijzen naar de door de initiatiefnemer bij de aanvraag verstrekte informatie over de resultaten van de participatie. Het bestuursorgaan moet een eigen afweging maken. Dat betekent dat het bestuursorgaan zich moet vergewissen van de juistheid van de verstrekte informatie uit de participatie. Het bevoegd gezag moet nagaan of aanvullende informatie over feiten of belangen nodig is en kan in dat geval aanvullend derde-belanghebbenden horen. Die afweging is niet nieuw en vindt onder huidig recht ook al plaats. De informatie die het bevoegd gezag door het aanvraagvereiste participatie heeft ontvangen kan het bevoegd gezag betrekken bij die beoordeling. Het bevoegd gezag kan dus niet een aanvraag buiten behandeling laten als zij de resultaten van het participatietraject die door de initiatiefnemer is doorlopen als onvoldoende aanmerkt.

De leden van de SP-fractie willen weten waarom er niet meer eisen zijn gesteld aan participatie. Naar aanleiding van deze vraag wordt opgemerkt dat in de Omgevingsregeling is opgenomen dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moet aangeven of en, zo ja, op welke wijze burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij het voorgenomen initiatief. Daarbij zijn geen eisen gesteld aan de vorm van participatie, aangezien elk project namelijk anders is qua aard, locatie, omvang en mogelijk betrokkenen. Het is dus de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om, zo nodig samen met het bevoegd gezag, een adequate vorm te kiezen voor participatie. Dit is maatwerk. Het bevoegd gezag zal de aanvraag beoordelen en daarbij de betrokken belangen afwegen. Als er meer informatie nodig is, kan het bevoegd gezag zelf actie ondernemen om aanvullend bijvoorbeeld belanghebbenden te horen.

De leden van de SP-fractie willen weten of het DSO qua tijd en kosten op schema ligt. Het DSO bestaat uit het geheel van de landelijke voorziening en de lokale voorzieningen van de uitvoerende

overheden die hierop aansluiten. Om te zorgen dat het geheel aan digitale voorzieningen op tijd gereed is, is ervoor gekozen de landelijke voorziening stapsgewijs te ontwikkelen en de uitvoerende overheden hierbij vroegtijdig te betrekken. Het basisniveau voor de landelijke voorziening, zoals dit op grond van het Bestuursakkoord Omgevingswet is afgesproken, zal eind 2019 worden opgeleverd. Echter, het is zeer zeker niet de bedoeling dat aansluitende overheden hierop wachten om hun lokale systemen aan te passen. De belangrijkste digitale standaarden, die ervoor zorgen dat lokale en landelijke systemen met elkaar kunnen 'praten', zijn al eerder beschikbaar. Hierdoor kunnen aansluitende overheden al in 2019 beginnen met het aanpassen van hun eigen systemen. In 2020 kunnen alle overheden naar verwachting aansluiten op en oefenen met de landelijke voorziening. Dit is naar verwachting vroegtijdig genoeg om te waarborgen dat het geheel aan lokale en landelijke digitale voorzieningen op tijd klaar is voor de inwerkingtreding van de wet, zodat burgers en bedrijven per 2021 het DSO kunnen gebruiken om informatie op te zoeken en vergunningen aan te vragen. De kosten voor de ontwikkeling van het basisniveau van de landelijke voorziening blijven naar verwachting binnen het begrote budget van €142 miljoen, inclusief risicoreservering.

De leden van de SP-fractie willen weten hoeveel gemeenten momenteel zijn aangesloten op het DSO. Aangezien het basisniveau nog niet is opgeleverd, is het momenteel nog niet mogelijk om daadwerkelijk aan te sluiten op het DSO. Naar verwachting kan dit vanaf begin 2020. Wel doen veel gemeenten al praktijkproeven en try-outs, in samenwerking met hun softwareleveranciers. Hiermee doen zij waardevolle ervaring op om straks goed te kunnen aansluiten. Zoals al geantwoord is op vragen van de leden van de CDA-fractie, is het overgrote merendeel van de gemeenten al bezig met de voorbereidingen op het DSO.

De leden van de SP-fractie willen weten wanneer een hoger niveau dan basisniveau van de landelijke voorziening voor gebruikers beschikbaar zal zijn. Zoals al op eerdere vragen is geantwoord, wordt eind 2019 het basisniveau van de landelijke voorziening opgeleverd. Dit bevat voor gebruikers al een aantal verbeteringen in de informatievoorziening, doordat meer informatie via één loket beschikbaar wordt gesteld, en door middel van een klik op de kaart kan worden ontsloten. Na oplevering van het basisniveau zal de landelijke voorziening stapsgewijs verder worden verbeterd aan de hand van gebruikersfeedback en worden uitgebouwd. De komende jaren zal het DSO steeds verder worden uitgebreid met aanvullende functionaliteiten. Daarbij wordt, net als bij de ontwikkeling van het basisniveau, steeds gekeken naar de meeste toegevoegde waarde. Hierover zijn er momenteel ook gesprekken gaande met de bestuurlijke partners. Overheden zullen in de toekomst naar verwachting nog steeds keuzes kunnen maken over het dienstverleningsniveau dat zij hun burgers willen bieden. In het basisniveau is het voor overheden niet verplicht om van alle mogelijkheden die de landelijke voorziening biedt gebruik te maken, een deel is facultatief. Dit zal naar verwachting bij de uitbouw niet veranderen.

Een vraag van de leden van de SP-fractie over kosten en opbrengsten van de Omgevingswet is tezamen met vergelijkbare vragen van de leden van de D66- en GroenLinksfractie beantwoord (paragraaf 4.2).

De leden van de SP-, GroenLinks- en ChristenUnie-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de mogelijkheden van het bevoegd gezag om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure toe te passen. Daarbij wordt gevraagd of de beslistermijn toereikend is, snelle procedures niet ten koste gaan van het resultaat en of belangen van derden voldoende zijn geborgd en zij wel goed worden geïnformeerd.

Vanwege het belang van snelle en voortvarende besluitvorming is bij de omgevingsvergunning als uitgangspunt de reguliere procedure van toepassing. Dit is onder huidig recht in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht overigens niet anders. De reguliere procedure verloopt voor de bulk van gevallen snel en effectief binnen acht weken. De reguliere procedure kan door het bevoegd gezag

worden verlengd tot veertien weken. Daarvan kan gebruik worden gemaakt als er meer tijd nodig is omdat het bijvoorbeeld een complexe aanvraag betreft of als extern advies moeten worden ingewonnen. In het geval de voorgenomen beslissing instemming van een ander bestuursorgaan behoeft, is de beslistermijn van de reguliere procedure gesteld op twaalf weken. Met de onverminderde mogelijkheid van een verlenging met zes weken, bedraagt in dat geval de maximale beslistermijn achttien weken. Daarmee acht de regering de reguliere procedure toereikend om inhoudelijk gedegen besluiten te kunnen nemen. Van belang daarbij is voorts dat de beslistermijn met instemming van de aanvrager nog verder kan worden opgeschort.

Anders dan onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ontstaan er bij een overschrijding van de beslistermijn geen vergunningen van rechtswege. Bij een overschrijding is het aan de aanvrager om het bestuursorgaan, overeenkomstig de generieke regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor niet tijdig beslissen, schriftelijk in gebreke te stellen. Na zo'n schriftelijke ingebrekestelling heeft het bevoegd gezag alsnog veertien dagen om een beslissing te nemen. Als dan nog geen besluit op de aanvraag bekend is gemaakt, verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom (de eerste veertien dagen € 23,- per dag, de daaropvolgende veertien dagen € 35,- per dag en de overige dagen € 45,- per dag, oplopend tot maximaal € 1.442,-).

Voor een beperkt aantal activiteiten wordt op grond van artikel 16.65, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven. Deze wordt ook wel de uitgebreide procedure genoemd. Deze procedure wordt met name aangewezen voor activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke of Europeesrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door eenieder op een ontwerpbesluit.

Anders dan de leden van de SP-fractie kennelijk veronderstellen, bestaat ook thans onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet een mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de uitgebreide procedure toe te passen in gevallen waar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de reguliere procedure voorschrijft. De wet bepaalt momenteel de toepasselijke procedure en daarvan kan door het bevoegd gezag niet worden afgeweken. Op dat punt brengt de Omgevingswet meer flexibiliteit.

Voor activiteiten waarvoor de uitgebreide procedure niet is voorgeschreven, kan het bevoegd gezag op verzoek of met instemming van de aanvrager toch de uitgebreide procedure toepassen. Dit is voor gevallen waarin de aanvrager en het bevoegd gezag gezamenlijk tot de conclusie komen dat de uitgebreide procedure in het concrete geval de voorkeur verdient. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij grootschalige activiteiten waarbij een complexe afweging is vereist en waarbij het op voorhand vaststaat dat er meerdere belanghebbenden bedenkingen hebben. De gedachte hierachter is dat een bevoegd gezag in (voor)overleg treedt met de aanvrager en hem meeneemt in zijn overwegingen waarom toepassing van de uitgebreide procedure in een concreet geval voordelen biedt boven de reguliere procedure. Het voorgaande betekent dat een bevoegd gezag dus niet eenzijdig de uitgebreide procedure kan toepassen. Dat zou leiden tot onvoorspelbaarheid voor de aanvrager, die plotseling geconfronteerd zou worden met een procedure die zes maanden in beslag neemt. Maar als een aanvrager er niet zelf al om heeft gevraagd, kan er per geval en in overeenstemming met de aanvrager tot een keuze worden gekomen voor de te volgen procedure.

In hoofdlijnen blijft onder de Omgevingswet de uitgebreide procedure van toepassing voor dezelfde activiteiten als waarvoor dat ook onder huidige recht, in onder de meer de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, geldt. Een verschuiving treedt echter op bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor de vergunning voor buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan is nu nog een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van gevallen bepalend voor de toe te passen

procedure. Dit lijstje van zo wel genoemde 'kruiselgevallen' staat vaak centraal in juridische procedures, waarbij wordt aangevoerd dat een verkeerde uitleg is gegeven aan het lijstje, het besluit met de verkeerde procedure tot stand is gekomen en om die reden moet worden vernietigd. Niet de inhoudelijke vraag of een activiteit op een locatie aanvaardbaar is, maar louter de procedure waarmee een besluit tot stand is gekomen is daardoor geregeld onderwerp van geschil. Mede om dergelijke 'procedures over procedures' te voorkomen, is er voor gekozen om niet langer op rijksniveau met een lijstje van gevallen de procedure te bepalen maar als uitgangspunt de reguliere procedure te kiezen. Het bevoegd gezag kan daarbij desgewenst, zoals eerder beschreven, in overeenstemming met de aanvrager gebruik maken van de uitgebreide procedure. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om ook zonder verzoek of instemming van de aanvrager de uitgebreide procedure toe te passen bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Deze mogelijkheid is bij amendement toegevoegd.²⁶ Dit is mogelijk als die activiteit aanzienlijke gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving en er naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. De aard en omvang van de activiteiten waar het hier om gaat, brengt mee dat het veelal zal gaan om een grotere groep belanghebbenden. Voordat het bevoegd gezag gebruik kan maken van deze mogelijkheid, moet het de aanvrager eerst in de gelegenheid stellen zijn zienswijze daarover naar voren te brengen. Het amendement zorgt daarmee voor een iets andere balans in de verhouding tussen het bevoegd gezag en de aanvrager, maar die laat zich binnen het stelsel goed verdedigen. Mede omdat het hier gaat om activiteiten waarmee wordt afgeweken van het omgevingsplan. Deze activiteiten waren dus nog niet voorzien bij de vaststelling daarvan.

De belangen van derden zijn zowel bij de reguliere als uitgebreide procedure adequaat geborgd. Onder de Omgevingswet wordt in de eerste plaats participatie voorafgaand aan het indienen van een vergunningaanvraag bevorderd. De initiatiefnemer zal bij elke aanvraag immers moeten aangeven of en, zo ja, op welke wijze hij derden bij zijn aanvraag heeft betrokken. Op basis van die informatie kan het bevoegd gezag bepalen of nog nader contact met belanghebbenden nodig is. De gemeenteraad kan aanvullend hierop gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag kan worden ingediend.²⁷ Van alle ingekomen aanvragen om vergunning wordt vervolgens een kennisgeving gedaan, zodat een ieder op de hoogte is welke aanvragen zijn ingediend en in behandeling zijn. Als de uitgebreide procedure van toepassing is, wordt opnieuw een kennisgeving gedaan van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit en de mogelijkheid voor een ieder om naar keuze mondeling of schriftelijk zienswijzen naar voren te brengen. Als eenmaal een besluit op de aanvraag is genomen wordt hiervan wederom mededeling gedaan en wordt daarbij bovendien gewezen op de mogelijkheid van belanghebbenden om tegen het besluit rechtsmiddelen aan te wenden. Derde-belanghebbenden zijn hiermee van elke stap in de procedure op de hoogte en worden expliciet geïnformeerd over momenten waarop zij zienswijzen of rechtsmiddelen (bezwaar of beroep) kunnen indienen.

De leden van de SP-fractie wijzen op een aantal rekbare begrippen ('significant', 'redelijk', 'passend' en 'geschikt') in de wet en vragen of de regering bereid is de subjectieve begrippen meer inhoud en richting te geven. Het werken met open normen is niet nieuw en is ook in de huidige regelgeving aan de orde. Veelal worden dergelijke begrippen in een geheel van regels gebruikt waar ook al sprake is van een nadere uitwerking van deze begrippen. Zo bevat de zorgplicht van het Besluit activiteiten leefomgeving de verplichting om alle passende preventieve maatregelen te treffen. Deze bevat de open norm "alle passende", maar deze verplichting is voor de in het besluit geregelde activiteiten, voor zover deze op gebruikelijke wijze worden uitgevoerd, in meer uitgewerkte regels vertaald. Dit leidt ertoe dat de open norm in de zorgplicht vooral betekenis heeft voor van de normale praktijk afwijkende situaties, die juist gelet daarop niet altijd goed voorzienbaar zijn en dus niet vooraf in meer uitgewerkte regels te vertalen zijn. De voor de gebruikelijke wijze van uitvoeren van activiteiten

²⁶ Amendement Smeulders c.s., *Kamerstukken II* 2018/19, 34 986, nr. 49.

²⁷ Amendement Eijs c.s., *Kamerstukken II* 2018/19, 34986, nr. 56.

uitgewerkte regels kunnen wel als referentie dienen bij de toepassing van de meer open normen. Het gebruik van open normen is bovendien gebruikelijk bij instructieregels en beoordelingsregels die regionale en lokale besturen toepassen bij het maken van hun afwegingen. Juist deze bestuursorganen kunnen, rekening houdend met de regionale of lokale situatie, tot een goed oordeel komen over de toelaatbaarheid van activiteiten of over het treffen van maatregelen om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren. Het bevoegd gezag komt in dergelijke gevallen bewust een zekere discretionaire ruimte toe.

Deels worden de open normen ook al uitgewerkt in informatiedocumenten, zoals de informatiedocumenten opgenomen in bijlage XVIII van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zo zullen het Handboek Immissietoets 2016 en de CIW-beoordelingssystematiek warmtelozingen een belangrijke rol spelen bij de vraag of er sprake is van significante verontreiniging bij het lozen van afvalwater op een oppervlaktewaterlichaam.

Uit het voorgaande blijkt dat de regering aandacht heeft voor het meer inhoud en richting geven aan gebruik van open normen, maar daarbij kijkt naar de mate waarin en de plaats waar dat gebeurt. In die lijn past ook dat soms de open norm pas in een concrete individuele situatie uitwerking krijgt door het bevoegd gezag.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan verzekeren dat er een duidelijk besluitvormend moment is over de Omgevingswet. Via de Invoeringswet wordt geregeld dat het ontwerp van het inwerkingtredings-KB bij beide Kamers der Staten-Generaal zal worden voorgehangen. Ook zal het parlement dan worden geïnformeerd over de stand van zaken van de regelgeving, de implementatie en de ontwikkeling van DSO.²⁸ Op dat moment kan het parlement een afweging maken over de voorgenomen datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Er is daarmee een wettelijk geborgd moment om te bepalen of het stelsel van start kan. Naar verwachting zal het ontwerp van het inwerkingtredings-KB medio 2020 aan de Kamers worden voorgelegd.

6. Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vragen welke rechten gebruikers hebben bij het inzicht krijgen in de informatie die in het DSO zal worden ontsloten en of burgers en bedrijven een bevoegd gezag kunnen aanspreken als die basisinformatie niet is verstrekt. Zoals in de reactie op het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet is aangegeven, is het de bedoeling om inzichtelijk te maken waar relevante informatie te vinden is. In de nota van toelichting bij het ontwerp Invoeringsbesluit wordt vermeld welke besluiten en andere rechtsfiguren bij inwerkingtreding vindbaar zijn in het DSO en ook waar de overige besluiten en rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet vindbaar zijn. Welke besluiten en andere rechtsfiguren worden ontsloten in het basisniveau van de landelijke voorziening, volgt indirect overigens ook uit de omschrijving van de taak van het Kadaster in artikel 14.4 Omgevingsbesluit. Buiten het Invoeringsbesluit zal hierover ook informatie worden verstrekt via de website Aandeslagmetdeomgevingswet.nl. In de landelijke voorziening DSO kan bij inwerkingtreding waar nodig worden verwezen naar vindplaatsen van informatie buiten de landelijke voorziening. Hiermee zetten we een stap in het op één plek samenbrengen van informatie. Ook na afloop van het programma 'Aan de Slag' wordt gezorgd voor het beschikbaar blijven van deze informatie, bijvoorbeeld via het Informatiepunt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan worden aangesproken indien andere bestuursorganen niet voorzien in het afgesproken niveau van informatievoorziening. De regering kan niet rechtstreeks worden aangesproken, omdat het de eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen is om deze verplichtingen na te komen. Zoals eerder uiteengezet in het gecombineerde antwoord op de vragen van de VVD-, CDA-, D66-, PvdA -en de

²⁸ *Kamerstukken I 2018/19, 33 118, AU, p. 4.*

ChristenUnie-fracties (paragraaf 2.3) wordt bij de inwerkingtreding van de wet door taaktoedeling aan het Kadaster in elk geval de informatie beschikbaar gesteld uit de besluiten en andere rechtsfiguren die tot het basisniveau behoren, alsmede de informatie uit de besluiten die eerder in ruimtelijkeplannen.nl waren gepubliceerd door middel van een overbruggingsfunctie. Voor eventuele aansprakelijkheid is het civielrechtelijke kader bepalend. Hierbij zij opgemerkt dat de informatie als zodanig wel beschikbaar is. Aan de orde is ook niet zozeer een recht op informatie als zodanig, als wel de vraag of informatie ook in een bepaalde vorm en via een centraal loket beschikbaar is. Voor de informatie in de landelijke voorziening geldt dat dit een serviceproduct is en dat burgers en bedrijven alleen rechten kunnen ontlenuen aan de bron van die informatie: bijvoorbeeld de officiële bekendmaking van een besluit. In die zin fungeert de landelijke voorziening van het DSO als een platform. Als uiterste middel kan het generieke interbestuurlijke toezicht worden ingezet.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op een brief van IPO, waarin gesteld wordt dat het basisniveau van de landelijke voorziening voor hen onvoldoende doelbereik heeft. Deze vraag is tezamen met een vraag van leden van de VVD-fractie beantwoord in paragraaf 2.3.

De leden van de PvdA-fractie willen weten wat de stand van zaken is met betrekking tot de acceptatie van de landelijke voorziening. In de interbestuurlijke Beheerovereenkomst DSO-LV zijn afspraken gemaakt over het interbestuurlijke proces dat doorlopen zal worden ten behoeve van de acceptatie. Gelet op de genoemde datum gaan wij ervan uit dat de PvdA-fractie op deze overeenkomst doelt. Dit afgesproken acceptatieproces is al gestart: in het komende kwartaal zal een aantal onderdelen van de landelijke voorziening op proef dit proces doorlopen, zodat het basisniveau uiteindelijk vlot opgeleverd en geaccepteerd kan worden. Daarmee is de doelstelling om overheden in 2020 in staat te stellen aan te sluiten op en te oefenen met de landelijke voorziening nog steeds haalbaar. De genoemde datum van 1 juli 2019 uit de beheerovereenkomst is bedoeld als start van de fase richting definitieve acceptatie, en niet als go/no go moment in relatie tot de ontwikkeling van het DSO.

De leden van de PvdA-fractie willen weten of de regering financiële obstakels voorziet bij de doorontwikkeling van de landelijke voorziening. Deze vraag is beantwoord bij een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie (paragraaf 3.3).

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering voorziet in speciale voorzieningen voor de burgers die moeite hebben met de schriftelijke en digi-vaardigheden die noodzakelijk zijn om gebruik te kunnen maken van dit stelsel. Deze vraag is tezamen met een vergelijkbare vraag van leden van de CDA-fractie beantwoord in paragraaf 3.3.

De vragen van de leden van de PvdA-fractie over specifieke handhavingsmiddelen om een formele aansluitplicht op het DSO te realiseren, zijn beantwoord bij de vragen van de leden van de VVD-, CDA-, D66-, PvdA- en ChristenUnie- fracties met betrekking tot stelselverantwoordelijkheid en doorzettingsmacht van de minister richting andere overheden (paragraaf 2.3). De bevoegdheid om een specifiek handhavingmiddel in te zetten zoals het geven van een specifieke aanwijzing in de vorm van een dwingende instructie aan een lagere overheid, acht ik niet nodig, omdat er in voldoende waarborgen is voorzien met de generieke toezichtsbevoegdheden en de daaraan voorafgaande interventieladder. Ook sluit dit niet aan bij de uitgangspunten en de interbestuurlijke kaders zoals aangegeven in het antwoord op de vraag van de leden van het CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een escalatieladder conform de constructie Waarderingskamer. De processtappen van de escalatieladder van de Waarderingskamer zijn hetzelfde als de stappen van de interventieladder bij het generieke bestuurlijke toezicht. Het interbestuurlijke toezicht voor het DSO wordt met de invoeringswet geconcentreerd bij de Minister van BZK, waarbij het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium kan worden ingezet. Een escalatieladder zal gehanteerd worden

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering zich zorgen maakt over de non-respons bij de Implementatiemonitor Omgevingswet. De respons is statistisch als representatief aangegeven door het onafhankelijke onderzoeksbureau dat de bevraging voor de Implementatiemonitor uitvoert. Bij een deel van de non-respons is extra navraag gedaan door het onderzoeksbureau. De resultaten hiervan zijn verwerkt in de laatste versie van de Implementatiemonitor. Deze wordt als bijlage bij de monitoringsbrief een dezer dagen aan u toegezonden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij inwerkingtreding in 2021 het instrument van de Programmatische Aanpak Stikstof met de onderliggende informatietool Aerius in het DSO wordt opgenomen. Dat is niet zo. Programma's van het Rijk en andere overheden zijn namelijk geen onderdeel van de informatie die in het basisniveau wordt ontsloten bij inwerkingtreding van de wet.

De leden van de PvdA-fractie willen weten of bij inwerkingtreding de buitenplanse afwijkvergunning in het DSO vindbaar zal zijn. De vindbaarheid van de buitenplanse afwijkvergunning is niet opgenomen in de functionaliteit die in het basisniveau van de landelijke voorziening eind 2019 wordt opgeleverd. Echter, de bestuurlijke partners en de regering hechten er groot belang aan om dit wel bij inwerkingtreding van de wet gerealiseerd te hebben. Wij streven er dan ook naar om in het kader van uitbouw nog in 2020 een functionaliteit te realiseren om de kennisgeving van de buitenplanse afwijkvergunning in het DSO zichtbaar te kunnen maken. Dit komt overeen met hetgeen momenteel vindbaar is in ruimtelijkeplannen.nl.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Invoeringswet en Besluit bouwwerken leefomgeving voldoende voorbereid zijn op de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en wanneer de eisen die deze wet aan het DSO stelt effectief zijn gerealiseerd. Het voorstel voor de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is op 14 mei jongstleden aangenomen door uw Kamer. De samenloop tussen dit wetsvoorstel en de Invoeringswet Omgevingswet wordt geregeld via een samenloopbepaling die is opgenomen in het Wetsvoorstel elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen²⁹, dit wetsvoorstel ligt ter behandeling voor bij de Tweede Kamer.

Ter uitwerking van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is een ontwerpbesluit tot wijziging van het Bouwbesluit 2012 op 1 mei 2017 bij het parlement voorgehangen.³⁰ In het met de VNG gesloten Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen van 17 januari 2019 is het voornemen opgenomen dat de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen tegelijk met de Omgevingswet in werking treedt. Naar aanleiding hiervan is besloten het ontwerpbesluit daarop aan te passen en hierin een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) op te nemen. Het aangepaste ontwerpbesluit zal opnieuw bij het parlement worden voorgehangen.

Daarbij zal ook worden bezien welke functionaliteiten als gevolg van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen moeten worden ingebouwd in het DSO. Via het DSO kunnen initiatiefnemers checken aan welke regels zij moeten voldoen en zo nodig een melding doen of een vergunningaanvraag indienen.

De leden van de PvdA-fractie hebben een vraag over de rol van de 'bevorderingsplicht' uit de Algemene wet bestuursrecht bij de knip. Deze vraag is tezamen met andere vragen van de leden van de D66-fractie over de knip beantwoord (paragraaf 4.5).

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het DSO toegankelijk is voor analfa- en digibeten. Deze vraag is eerder beantwoord bij een vergelijkbare vraag van leden van de CDA-fractie in paragraaf 3.3 over speciale voorzieningen voor de burgers die moeite hebben met de schriftelijke en digivaardigheden.

²⁹ NB dit stuk gaat een dezer dagen naar de TK, dan juiste verwijzing invoegen.

³⁰ *Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nr. 27.*

De leden van de PvdA-fractie willen weten of het klopt dat de verantwoordelijkheden die Nederland als lidstaat is aangegaan juridisch niet zijn veranderd door de Omgevingswet. De regering kan deze conclusie onderschrijven. Inderdaad wordt ook onder de Omgevingswet het Rijk aangesproken op en verantwoordelijk gesteld voor de niet-naleving van het gemeenschapsrecht door de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Unie. De medeoverheden hebben daarnaast een eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van Europese regelgeving. De wet NERpe³¹ geeft het Rijk instrumenten om zo nodig de nationale naleving als lidstaat te verzekeren.

De leden van de PvdA-fractie hebben diverse vragen gesteld over de nulmeting en evaluatie van de wet. Deze zijn samen met de vragen van de leden van de D66-fractie beantwoord (paragraaf 4.1).

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is de opzet van het onafhankelijke evaluatie onderzoek met name op het hoofdaccent, de balans tussen beschermen en benutten, te presenteren voor de inwerkingtreding van het stelsel in 2021. De regering kan bevestigen dat bij de evaluatie van de wetgeving uitdrukkelijk de vraag zal worden betrokken of de balans tussen beschermen en benutten niet doorslaat naar benutten, noch naar beschermen. Deze weging vormt een belangrijk deel van het evaluatieonderzoek omdat het een van de hoofdoelstellingen van de wet is om een goede balans tussen beschermen en benutten te borgen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een onafhankelijke instantie in te stellen die op verzoek van belanghebbenden de onderbouwing van plannen en besluiten van overheden in een vroeg stadium kan toetsen op toegankelijkheid en kwaliteit. Daarbij vragen zij ook op welke wijze deze onafhankelijke instantie kan worden ingesteld.

De regering vindt het instellen van een aparte instantie niet nodig. Bestuursorganen dienen besluiten op grond van de Algemene wet bestuursrecht altijd van een deugdelijke motivering te voorzien. Vervolgens is er de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen of bezwaar te maken. Voor belanghebbenden staat ook de formele toetsing van de onderbouwing van besluiten bij de rechter open.

Verder is er van belang dat als er altijd een verzoek in kan worden gediend bij een onafhankelijke instantie om te toetsen wat door het bevoegd gezag als onderbouwing is gebruikt, dat enorm vertragend zal werken in de besluitvorming. Dit past niet bij het verbeterdoel van de stelselherziening om besluitvorming te versnellen.

De leden van de PvdA-fractie schetsen een beeld van de implementatie van de wet VTH waarbij gemeenten bij toezicht en handhaving meetbare doelen moeten formuleren, outcome gerichte systemen moeten inrichten, dat in veel gemeenten de zorgplicht nog niet is geformuleerd en dat er in gemeenten discussie is over de afbakening van het basistakenpakket.

Dit beeld wordt op onderdelen herkend: VNG en IPO hebben gezamenlijk een Wabo-brede modelverordening opgesteld, die door gemeenten en provincies, in zijn geheel of als basis, is gebruikt voor hun eigen verordening. De verordening borgt de kwaliteit op het gebied van de VTH-taken.

Outcome gericht werken is momenteel een onderwerp in de collegiale toets van het kwaliteitssysteem die omgevingsdiensten onderling organiseren. Daarmee krijgt het volop aandacht en stimuleren omgevingsdiensten elkaar om deze werkwijze te standaardiseren.

In 2017 heeft de regering het tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken uitgevoerd (Berenschot, Evaluatie wet VTH) laten uitvoeren. Uit dit onderzoek is gebleken dat de uitvoering van de zorgplicht door gemeenten achterblijft. Dit kwaliteitsvraagstuk wordt wederom

³¹ Wet Naleving Europese Regelgeving Publieke Entiteiten.

meegenomen in het komende tweejaarlijks onderzoek dat deze zomer zal starten en waarvan het resultaat in het vierde kwartaal van 2019 aan uw Kamer zal worden gezonden.

De afbakening van het basistakenpakket zal in het stelsel van de Omgevingswet duidelijker worden omschreven en zal naar verwachting tot minder discussie tussen gemeenten en omgevingsdiensten gaan leiden. In het ontwerp Invoeringsbesluit staat het basistakenpakket vermeld. Dit ontwerpbesluit is onlangs in het kader van de voorhangprocedure aan uw Kamer gezonden.

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet ondersteunt gemeenten, provincies, waterschappen, departementen en verschillende uitvoeringsorganisaties waaronder omgevingsdiensten, bij het voorbereiden op en de invoering van de Omgevingswet. Sinds januari 2019 zijn verschillende regio's gestart met zogenoemde interbestuurlijke Try Outs. Daarin oefenen de bestuurlijke partners met het werken met de Omgevingswet. Dus niet alleen in de eigen organisatie, maar vooral met andere, direct betrokken overheden, partners en overheidsorganisaties zoals veiligheidsregio's en omgevingsdiensten. Deze regio's zijn aan het werk met eigen vraagstukken, waarbij de nadruk ligt op interbestuurlijk samenwerken vanuit werkprocessen, ICT en beleid. Deze nieuwe vorm van Try Outs biedt deelnemende partijen de mogelijkheid te oefenen met het gedachtengoed achter de Omgevingswet en het DSO. Tegelijkertijd wordt kennis opgedaan van de ondersteuning die het DSO daarbij biedt. Verschillende onderdelen van het DSO worden al langer in de praktijk beproefd.

Het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet (waarin de VNG, IPO, Uvw en het Rijk samenwerken aan de implementatie van de Omgevingswet), faciliteert de Try Outs. Eind 2018 zijn overheden opgeroepen om ideeën voor interbestuurlijke Try Outs aan te melden. Er hebben zich 17 regio's aangemeld. Er zijn 3 regio's die intensiever begeleid worden. De andere krijgen ondersteuning op specifiekere vragen. De omgevingsdiensten vervullen een actieve rol in deze Try Outs. Zie ook www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het beeld dat zij schetsen van de lagere prioriteit die VTH-beleid heeft bij gemeenteraden en provinciale staten klopt. Het beeld dat door de leden van de PvdA-fractie wordt geschetst komt overeen met conclusies van het tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken dat in 2017 is uitgevoerd (Berenschot, Evaluatie wet VTH). Inmiddels is de aansturing door gemeenten en provincies van de omgevingsdiensten verbeterd en zijn er goede stappen gezet. De organisaties zijn gegroeid in hun rol als opdrachtgever en geven vaker opdracht tot maatwerk wat bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering van de uitvoering.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een actuele stand van zaken over het bestuurlijk en financieel 'op orde' zijn van de omgevingsdiensten in Nederland. Het budget voor toezicht en handhaving is de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke bevoegde gezagen. Dat geldt ook voor de financiering van toezicht en handhaving dat wordt uitgevoerd door de omgevingsdiensten. Natuurlijk kan er weleens discussie zijn over de inzet en verdeling van middelen, maar de regering heeft hierover geen verontrustende signalen ontvangen. Wanneer de financiële middelen alsnog ontoereikend zijn om de benodigde kwaliteit te leveren dan zal dit uit het twee jaarlijks onderzoek naar voren komen. De resultaten van dit onderzoek worden in het vierde kwartaal aan het parlement aangeboden.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de vraag van de heer Groothuijse over de invulling van de rechtmatigheidstoets bij de goedkeuring van het projectbesluit van waterschappen en of deze toets altijd een materiële planologische toets omvat. Naar aanleiding van deze vraag wordt benadrukt dat juist vanwege het functionele karakter van het waterschapsbestuur, de provinciale goedkeuring van projectbesluiten niet beperkt is tot een "enge" rechtmatigheidstoets. De provincie toetst, als algemeen bestuur, over de volle breedte van het omgevingsrecht of het projectbesluit aanvaardbaar is. Daarbij

is een materiële planologische toets inderdaad vanzelfsprekend. Overigens zal het waterschap, gelet op artikel 2.2 van de Omgevingswet, bij de voorbereiding van het projectbesluit de betreffende gemeenten en de provincie raadplegen. Langs die weg wordt ook al gezorgd voor een goede planologische inbedding van het project.

De leden van de PvdA-fractie geven aan deze goedkeuring noodzakelijk te vinden vanwege het doorbreken van de functionele begrenzing van taken en bevoegdheden van waterschappen. Die begrenzing wordt doorbroken door het projectbesluit dat het omgevingsplan wijzigt, maar is enkel mogelijk door de goedkeuring van de provincie. Omdat de provincie bevoegd is inzake ruimtelijke aspecten, maakt de goedkeuring van het projectbesluit het mogelijk dat het projectbesluit zich ook tot de ruimtelijke aspecten uitstrekt. De leden van de PvdA-fractie vragen of deze redenering in overeenstemming is met de opvatting van de regering ter zake.

Deze redenering is inderdaad in overeenstemming met de opvatting van de regering. Doordat de provincie het projectbesluit over de volle breedte van het omgevingsrecht toetst, is geborgd dat het projectbesluit van het waterschap ook aanvaardbaar is voor de aspecten die niet van waterhuishoudkundige aard zijn. Daarbij wordt nogmaals opgemerkt dat afstemming tussen het waterschap en de betreffende gemeenten en provincie aan de voorkant, in lijn met artikel 2.2 van de Omgevingswet, het primaire spoor is waarlangs een goede ruimtelijke inpassing van waterschapsprojecten plaatsvindt.

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de gevolgen voor de rechtspraak. Hier is op ingegaan bij antwoorden van vergelijkbare vragen van leden van de VVD-, D66- en CDA-fractie (paragraaf 2.4).

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de opvatting van de regering over de verhoging van de bestuursrechtelijke boete bij BRZO-bedrijven en de motivatie van een keuze voor een bestuurlijke boete in plaats van een strafrechtelijke sanctiëring. De bestuurlijke boete voor de handhaving van de milieuregels uit het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo) is geïntroduceerd in overeenstemming met de toezegging in de kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur over Odfjell. Hiermee krijgt het bevoegd gezag van de Omgevingswet de mogelijkheid een lik-op-stuk-beleid te voeren, vergelijkbaar met de boetebevoegdheid waarover sinds 1 januari 2013 de Inspectie SZW beschikt voor de handhaving van de Seveso- of Brzo2015-feiten die betrekking hebben op de arbeidsomstandigheden en veiligheidsvoorschriften binnen de Seveso-inrichtingen. In de kabinetsreactie³² op het OvV rapport Odfjell heeft het kabinet aangekondigd dat voor een effectievere handhaving het sanctie-instrumentarium zo veel mogelijk gelijk wordt getrokken tussen de beide Brzo-toezichthouders (milieu en arbo). Ook qua boetetarief is aangesloten bij de huidige boetecategorie voor Arbo-BRZO2015-feiten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of artikel 1, vijfde lid van de richtlijn luchtkwaliteit rechtstreekse werking heeft op de besluitvorming door gemeenten.

Dat is niet het geval. Artikel 1 geeft globaal het doel van de richtlijn. Het vijfde lid daarvan geeft aan dat de richtlijn in maatregelen voorziet die er op zijn gericht de luchtkwaliteit waar zij goed is in stand te houden en in andere gevallen te verbeteren. Dit artikel behoeft geen implementatie. Niettemin is het Nederlandse luchtkwaliteitsbeleid hier wel op gericht. Dat wordt gedaan door middel van wetgeving *en* beleid. De Omgevingswet gaat over de balans tussen beschermen en benutten. Dat betekent dat er naast bescherming ook ruimte dient te zijn voor economische activiteiten, zolang deze passen binnen de Europese kaders en, op lokaal niveau zolang er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het Rijk zet zich in voor een permanente verbetering van de

³² Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 175.

luchtkwaliteit om te komen tot een verdere vermindering van gezondheidsrisico's door luchtverontreiniging. Dit krijgt vorm via het Schone Lucht akkoord.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het Rijk, met de komst van ZZS, zoals fluor, hormonen, medicijnresten en resistente bacteriën, meer initiatief zou moeten nemen om te komen tot een programmaplicht of generiek handelingsperspectief. Het Rijk is al verplicht een programma op te stellen of te herzien wanneer de omgevingswaarden voor in het nationaal waterprogramma aangewezen krw-oppervlaktewaterlichamen dreigen te worden overschreden. Daar vallen ook verschillende Zeer Zorgwekkende Stoffen onder. Dit volgt uit de richtlijn prioritaire stoffen en de kaderrichtlijn water. Dat geldt ook voor de omgevingswaarden voor waterwinlocaties gelegen in die oppervlaktewaterlichamen. In aansluiting hierop wil de regering graag verhelderen dat zeer zorgwekkende stoffen, stoffen zijn die carcinogeen, mutageen of reprotoxisch zijn en als zodanig door het RIVM worden aangemerkt. Voor Zeer Zorgwekkende Stoffen geldt een minimalisatieverplichting, en dienen bedrijven periodiek te onderzoeken of het mogelijk is emissies haalbaar en betaalbaar te reduceren.

De voorbeelden van stoffen die de leden noemen voldoen niet aan de criteria om door het RIVM aangemerkt te worden als Zeer Zorgwekkende Stof. Dat wil niet zeggen dat het diffuus vrijkomen van bijvoorbeeld medicijnresten in het water geen reden is tot zorg. In de "Ketenaanpak Medicijnen" wordt gewerkt aan manieren om het vrijkomen van deze stoffen in het milieu te reduceren, zonder dat daarbij de kwaliteit van de zorg inboet. Daarbij wordt de hele zorgketen betrokken. Dit maakt het mogelijk om naast nageschakelde technieken op de rioolwaterzuiveringen ook te werken aan reducties bij de bron/aan het bed.

Ook bij andere omgevingswaarden is de programmaplicht waar nodig bij het Rijk gelegd. Op het terrein van luchtkwaliteit gaat het om diverse omgevingswaarden voor PM_{2,5} (stedelijke achtergrondconcentraties) en voor ozon. Op het terrein van waterveiligheid gaat het om de omgevingswaarden voor de primaire en niet-primaire waterkeringen die bij het Rijk in beheer zijn.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat niet alle wetten uit het fysieke domein onderdeel uitmaken van de Omgevingswet. Zij vragen welke criteria de regering hanteert bij de keuze om wetten al of niet mee te nemen in de Omgevingswet. Zij vragen welke wetten of onderdelen daarvan naar de opvatting van de regering in aanmerking komen om opgenomen te gaan worden in de Omgevingswet. Verder vragen zij of de regering voornemens is deze in de huidige regeerperiode in te voegen. Bij de totstandkoming van de huidige Omgevingswet is als criterium gehanteerd dat het moet gaan om instrumenten voor gebiedsgericht beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Ook is gesteld dat wetgeving die gaat over de verhouding tussen de overheid en private actoren die publieke diensten verrichten geen onderdeel is van het stelsel (bijvoorbeeld spoor, energie, drinkwater en woningcorporaties).

Op basis van deze criteria zijn 26 wetten geselecteerd voor integratie. Integratie gebeurt met de Omgevingswet, het voorliggende wetsvoorstel en de vier nog door uw Kamer te behandelen aanvullingswetten. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Omgevingswet is een doorkijk gegeven naar de verdere uitbouw van het stelsel.³³ Relevante kandidaten voor toekomstige integratie die daar worden genoemd zijn de onderdelen van de Waterwet en de Wet milieubeheer die nu nog achterblijven, de Wegenwet, de Waterstaatswet 1900 en de Wrakkenwet. Indertijd is ook aangegeven dat wetgeving alleen wordt geïntegreerd als er een integratievoordeel is in aansluiting op de verbeterdoelen van de stelselherziening, zicht is op minder administratieve of bestuurlijke lasten,

³³ Zie Kamerstukken II 2014/13, 33962, nr. 3, blz. 320-326.

of als er een natuurlijk momentum ontstaat omdat een wet toch substantiële wijzigingen moet ondergaan.

Het huidige kabinet zet de beschikbare wetgevingscapaciteit in op het in werking laten treden van de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving. De ontwikkeling van het omgevingsrecht staat daarmee natuurlijk niet stil. Ook nieuwe opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving en de implementatie van Europese of internationale regelgeving kunnen binnen het stelsel een plek krijgen. In de nota naar aanleiding van het verslag is hierop nader ingegaan.³⁴ Het stelsel zal zich dan ook de komende jaren door ontwikkelen. Dan kunnen ook keuzes worden gemaakt over uitbouw met volgende modules.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat veel opgaven in Nederland een regionale aanpak vergen. Ze noemen regionale energiestrategieën, gebiedsagenda's, cultuurregio's, mobiliteitsregio's, veiligheidsregio's en omgevingsdiensten. Zij constateren dat er vaak geen democratisch gelegitimeerd bestuur is en dat elke wijziging van de opdracht de goedkeuring behoeft van alle aangesloten volksvertegenwoordigingen, wat de besluitvormingsruimte beperkt en taakverandering moeizaam maakt. De leden vragen om een visie van de regering op dit punt. Specifiek vragen zij welk bestuursorgaan de verantwoordelijkheid heeft om de knoop door te hakken bij verschil van mening in de regio. Ze vragen of de regering het eens is met de visie van de heer Groothuijse op de rol van de provincies op dit punt.³⁵ Ook vragen zij of deze visie aansluit bij de door de regering gegeven duiding van het provinciaal belang³⁶ en of dit de bredere rol van de provincie bevestigt.

Samenwerking in regio's op de schaal van de opgaven is noodzakelijk in deze tijd omdat opgaves zich niet houden aan de grenzen van een gemeente of beperken tot een beleidsterrein. Vaak gaat dat ook goed, zoals de lopende projecten onder het Interbestuurlijk Programma laten zien. Soms kan er ook sprake zijn van bestuurlijke drukte of stroperigheid. Voor wat betreft de Omgevingswet moet daarnaast gedacht worden aan de spanning die kan ontstaan tussen een sectorale regionale samenwerking rond concrete thema's, zoals energie of vervoer, en de opdracht van de Omgevingswet om te komen tot een samenhangende benadering van de opgaven in de fysieke leefomgeving. De instrumenten van de Omgevingswet – de omgevingsvisie, het programma en decentrale regels zoals het omgevingsplan – bieden echter mogelijkheden om regionale programma's en strategieën vast te leggen en hier de bijbehorende democratische controle op te laten plaatsvinden. Regionale energiestrategieën zullen uiteindelijk ook in de omgevingsvisies, programma's en regelgeving van betrokken bestuursorganen moeten landen.

Daarnaast werken BZK, VNG en de beroeps- en belangenverenigingen in het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie aan het verder versterken en vernieuwen van de lokale democratie. De noodzaak tot versterking en vernieuwing komt voort uit de actuele maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenteraden zich zien gesteld, zoals de invoering van de Omgevingswet en de formulering van regionale energiestrategieën.³⁷ Samen met partners worden stappen gezet hoe bijvoorbeeld de grip van de gemeenteraad op regionale samenwerking te vergroten. Inmiddels hebben 48 gemeenten deelgenomen aan een verdiepingssessie over dit vraagstuk. Recent is in dit kader ook een wetenschappelijke verkenning aan het parlement gezonden.³⁸ Specifiek voor samenwerking middels gemeenschappelijke regelingen is al toegezegd dat

³⁴ *Kamerstukken II 2014/15*, 33962, nr. 12, p. 234-236.

³⁵ Notitie 7 mei 2019, p. 6, griffienummer 163810.12.

³⁶ *Kamerstukken II 2017/18*, 34986, nr. 4, p. 44.

³⁷ *Kamerstukken II 2017/18*, 34775-B, nr. 17 en *Kamerstukken II 2017/18*, 34775-VII, nr. 69.

³⁸ *Kamerstukken II 2018/19*, 35000-VII, nr. 98, bijlage 2, p. 21-28.

een wetsvoorstel wordt voorbereid om de democratische legitimatie van deze samenwerking te versterken.³⁹

Met de heer Groothuijse ziet de regering een rol voor de provincie om te bemiddelen en waar nodig knopen door te hakken als een gemeenschappelijke aanpak moeizaam verloopt of bijvoorbeeld leidt tot afwenteling op andere regio's. De Omgevingswet deelt aan de provincie in artikel 2.18, eerste lid, de specifieke taak toe om de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen gebiedsgericht te coördineren. Ook kan worden gewezen op artikel 174 van de Provinciewet "Gedeputeerde staten trachten alle geschillen tussen in hun provincie gevestigde gemeenten, waterschappen en lichamen, ingesteld bij gemeenschappelijke regeling, in der minne te doen bijleggen."

Voor de duiding van het begrip provinciaal belang in deze context kan worden teruggegrepen naar de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.⁴⁰ Deze geeft aan dat er in ieder geval sprake is van een provinciaal belang als aan de provincies bij wet daartoe een taak is toegekend. Ook het gebiedsgericht coördineren en oplossen van geschillen is dus een provinciaal belang. Als een gemeenschappelijke aanpak door gemeenten en eventueel waterschappen niet doelmatig en doeltreffend blijkt, kan de provincie dus zo nodig gebruik maken van haar bevoegdheden op grond van de Omgevingswet, zoals het stellen van instructieregels (over de uitoefening van bepaalde taken en bevoegdheden van gemeenten en waterschappen), geven van een instructie of het toepassen van de interventiebevoegdheid. De provincie heeft dus een bredere rol dan alleen het uitvoeren van haar inhoudelijke taken en beleid.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om te reflecteren op de rechtsbescherming van belanghebbenden wanneer het gaat om activiteiten die op basis van algemene regels worden verricht en daarbij met name in te gaan op de vraag of deze gelijkwaardig is aan huidige rechtsbescherming.

Bij de voorbereiding van de algemene regels is betrokkenheid van burgers gewaarborgd. Voor de algemene rijksregels over activiteiten speelt daarbij de internetconsultatie een belangrijke rol. Voor de algemene regels van provincies, waterschappen en gemeenten is betrokkenheid van burgers geborgd doordat de Omgevingswet regelt dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is – op grond waarvan het ontwerp van een omgevingsverordening, een waterschapsverordening, respectievelijk een omgevingsplan ter inzage moet worden gelegd – en dat daarover door eenieder zienswijzen kunnen worden ingebracht. Verder kunnen burgers volksvertegenwoordigers aanspreken op het moment dat algemene regels worden behandeld. Tegen de algemene regels van provincies en waterschappen staat – net als nu het geval is – geen rechtsbescherming open in de zin van een mogelijkheid om in beroep te gaan. Dat ligt anders voor de algemene regels over de fysieke leefomgeving van gemeenten die in het omgevingsplan worden opgenomen. Tegen het omgevingsplan kunnen belanghebbenden, net als nu tegen het bestemmingsplan, beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als regels over activiteiten in het omgevingsplan worden opgenomen, kan dus ook tegen die regels beroep worden ingesteld. De hiervoor beschreven rechtsbescherming bij de totstandkoming van de algemene regels komt in grote lijnen overeen met de huidige rechtsbescherming, met het voornaamste verschil dat tegen alle regels in het omgevingsplan beroep mogelijk is, dus ook tegen regels die eerder bij gemeentelijke verordening zonder beroepsmogelijkheid werden gesteld.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie specifiek naar rechtsbescherming in gevallen waarin sprake is van een meldingsplicht en burgers menen dat de melding niet volstaat, maar concretere of aanvullende regels moeten worden gesteld, bijvoorbeeld bij onvoorziene effecten.

³⁹ *Kamerstukken II 2017/18, 34775-B, nr. 17.*

⁴⁰ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, p. 102–103.*

In antwoord op de vraag van deze leden wil de regering allereerst benadrukken, dat de algemene regels voor specifieke activiteiten in veel gevallen moeten worden bezien in samenhang met het omgevingsplan dat bepaalt of de activiteit op de desbetreffende locatie toegestaan is, en onder welke voorwaarden in aanvulling op de algemene rijksregels. Het bevoegd gezag dient bij de toedeling van functies aan locaties immers te bewerkstelligen dat er evenwicht is, dus dat een nieuw toe te laten activiteit, bijvoorbeeld een vorm van bedrijvigheid zoals een tankstation of veehouderij, niet tot (onevenredige) nadelige gevolgen leidt voor een andere nieuwe of al eerder toegelaten activiteit (bijvoorbeeld wonen). Als burgers van mening zijn dat de algemene regels voor activiteiten op de specifieke locatie onvoldoende bescherming bieden, bijvoorbeeld vanwege cumulatie met andere activiteiten, kunnen ze in de procedure waarin het omgevingsplan wordt gewijzigd opkomen tegen het toedelen van de desbetreffende functie aan de locatie. Zij kunnen hun zienswijzen over de gevolgen van de activiteiten naar voren brengen en bijvoorbeeld verzoeken om het stellen van maatwerkregels die de nadelige gevolgen ten opzichte van de algemene rijksregel verder beperken.

Het stellen van maatwerkregels wordt ten opzichte van huidige regels op ruimere schaal mogelijk gemaakt en voor geur, geluid en trillingen zelfs verplicht. Dit met name omdat maatwerkregels zich goed lenen voor het proactief beperken van de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, dus ook in situaties dat zich nog geen concrete activiteit aandient, maar het omgevingsplan al meer ruimte voor activiteiten gaat bieden. In situaties dat pas naderhand de omwonenden van mening zijn dat een activiteit op een locatie te veel nadelige gevolgen veroorzaakt, kunnen ze in veel gevallen ook het bevoegd gezag verzoeken om het stellen van maatwerkvoorschriften, waarmee ook aanvullende voorwaarden kunnen worden opgelegd. Maatwerkvoorschriften kunnen, ten opzichte van de regelgeving die voorafgaand aan de Omgevingswet geldt, ruimer worden ingezet, waardoor in deze situaties de mogelijkheden van rechtsbescherming toenemen. Tegen het besluit op een verzoek om een maatwerkvoorschrift te stellen en het maatwerkvoorschrift zelf staat rechtsbescherming open.

Als bij het verrichten van een meldingsplichtige activiteit naar oordeel van belanghebbenden niet wordt voldaan aan de voor de activiteit geldende regels, kunnen zij om handhaving verzoeken. Tegen het handhavingsbesluit staat rechtsbescherming open.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over het verschil tussen het toepassen van een in de regelgeving opgenomen prestatie-eis of een gelijkwaardige maatregel, beschouwd vanuit de rechtspositie van burgers en omwonenden, merkt de regering op dat het al dan niet gebruiken van een gelijkwaardige maatregel geen effect heeft op deze positie. Alle bouwwerken moeten altijd voldoen aan de functionele eisen die hieraan gesteld worden in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit kan de initiatiefnemer doen door de ook in dat besluit opgenomen prestatie-eis te volgen, of door een gelijkwaardige maatregel te treffen. Wanneer er voor het bouwen van het bouwwerk op grond van het Bbl geen vergunningplicht geldt voor het bouwen (de zgn. technische bouwactiviteit), hoeft een eventueel te treffen gelijkwaardige maatregel, net als de rest van het plan, niet vooraf te worden getoetst door het bevoegd gezag. De categorie bouwwerken die niet vergunningplichtig is, is zo gekozen dat het hier om kleinschalige en gering risicovolle bouwactiviteiten gaat, waarbij een preventieve toets niet proportioneel en noodzakelijk is. Het toepassen van een preventieve toets bij een gelijkwaardige maatregel is om dezelfde redenen in deze gevallen ook niet proportioneel.

Zowel tijdens als na de bouw kan het bevoegd gezag handhavend optreden als blijkt dat in strijd met de regels van het Bbl gebouwd is of wordt. Dat is ook het geval als een gebruikte maatregel niet gelijkwaardig blijkt aan het geëiste in het Bbl. Omwonenden en andere belanghebbende kunnen zo nodig om handhaving verzoeken.

De leden van de PvdA-fractie noemen de Integrale Adviescommissie Omgevingswet die advies geeft aan de regering over de verschillende onderdelen van de wetgeving. Zij zien ook een rol voor de commissie bij de beoordeling van de mate van voorbereiding en implementatie van de verschillende

producten van het nieuwe stelsel door de vier bestuurslagen. Zij zouden graag in overleg met de regering de opdracht aan deze commissie definitief vaststellen en vragen of de regering hiervoor onderzoeksbudget ter beschikking wil stellen.

Het kabinet is blij met de steun van de leden voor de bijdrage die de bestaande onafhankelijke Integrale Adviescommissie Omgevingswet biedt aan het proces om te komen tot goede en uitvoerbare regelgeving die aansluit op de verbeterdoelen van de stelselvoorziening. Ten behoeve van de parlementaire afweging over de verschillende wetgevingsproducten wordt het advies van de commissie, vergezeld van een kabinetsreactie, steeds toegezonden aan uw Kamer. Ook zal de commissie nog dit jaar een samenhangend advies uitbrengen over het samenstel van de wetgevingsproducten. Niet gebleken is dat de commissie aanvullend budget nodig heeft voor haar huidige takenpakket. Een uitbreiding van het takenpakket van de commissie met een beoordeling van de mate van voorbereiding en implementatie door bestuursorganen acht het kabinet niet nodig, zoals blijkt uit het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie op dit punt (paragraaf 3.2).

7. Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

7.1 Algemeen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de stelling van de Afdeling advisering van de Raad van State, die door hen wordt gedeeld, dat de balans tussen beschermen en benutten te sterk is komen te liggen op benutten. Kortheidshalve wordt verwezen naar het antwoord op de overeenkomstige vraag van de leden van de D66-fractie (paragraaf 4.3).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in te gaan op de afwegingen over welke zaken op het niveau van de wet zijn geregeld. Dit in verband met de kenbaarheid voor burgers en bedrijven en de controle door het parlement. Bij de totstandkoming van het stelsel van de Omgevingswet zijn keuzes gemaakt over welk type regels op welk niveau wordt geregeld. In de memorie van toelichting van de Omgevingswet⁴¹ is beschreven dat de hoofdelementen van het wettelijke systeem in de wet zijn vastgelegd. Het gaat onder meer om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, het toepassingsbereik en de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving. De belangrijkste instrumenten, waaronder de zes kerninstrumenten, zijn op wetsniveau opgenomen. Ook de hoofdelementen van de procedures en waarborgen voor inspraak en rechtsbescherming en de regels over toezicht en handhaving zijn op wetsniveau geregeld. Verder krijgen ingrijpende bevoegdheden van overheden een basis op het niveau van de formele wet. Een voorbeeld hiervan is de regeling van de gedoogplichten, die direct ingrijpen in het eigendomsrecht van particulieren. Deze lijn wordt bijvoorbeeld gecontinueerd in het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet is uitgebreid aandacht geweest voor het niveau van normstelling. Ook zijn er amendementen aangenomen om de controle van het parlement te versterken. Zo is er voorzien in een voorhangprocedure voor de totstandkoming van AMvB's op grond van de Omgevingswet. Die voorhangprocedure geldt zowel bij eerste vaststelling als bij latere wijzigingen.

Over de duidelijkheid voor burgers kan worden opgemerkt dat een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is de toegankelijkheid van het omgevingsrecht te vergroten. Hieraan is onder meer uitvoering gegeven door het bundelen van regels en het ordenen naar doelgroep. Zo zijn regels over het verrichten van activiteiten met betrekking tot bouwwerken bij elkaar geplaatst in het Besluit bouwwerken leefomgeving, zodat zij voor burgers en bedrijven inzichtelijk zijn.

⁴¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 291-294.*

7.2 Integrale Adviescommissie Omgevingswet

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de opdracht van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet. Ook vragen zij op welke wijze de Eerste Kamer gebruik kan maken van de deskundigheid van deze commissie. De Integrale Adviescommissie Omgevingswet adviseert het kabinet over de regelgeving die ontwikkeld wordt als onderdeel van de stelselherziening. Bij de adviezen van de adviescommissie staat de vraag centraal of de regelgeving bijdraagt aan de vier verbeterdoelen van de stelselherziening en of de onderwerpen goed zijn ingepast in het stelsel. Ook de uitvoerbaarheid van de regelgeving is voor de commissie een belangrijk aandachtspunt. De commissie kijkt bij de verschillende adviezen elke keer of de regelgeving in de uitvoeringspraktijk kan gaan werken. De commissie beschikt over kennis van de wetgeving én van de praktijk van het omgevingsrecht. De leden van de commissie zijn afkomstig uit het openbaar bestuur, de wetenschap en het bedrijfsleven. De commissie is onafhankelijk en de leden nemen deel op persoonlijke titel.

Ten behoeve van de parlementaire afweging over de verschillende wetgevingsproducten wordt het advies van de commissie, vergezeld van een kabinetsreactie, steeds toegezonden aan uw Kamer. Deze adviezen kan uw Kamer benutten bij de voorbereiding op de behandeling van een wetsvoorstel of het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur.

Deze leden vragen verder over welke wetten en besluiten in het kader van de Omgevingswet commissie nog advies zal uitbrengen. Ook vragen zij naar de status van deze adviezen in vergelijking met de (internet)consultatie.

De adviescommissie heeft inmiddels adviezen uitgebracht over de Invoeringswet Omgevingswet, het Invoeringsbesluit Omgevingswet, de aanvullingswetten bodem, geluid, grondeigendom en natuur en de aanvullingsbesluiten bodem, geluid en natuur. Het advies over het aanvullingsbesluit grondeigendom wordt voor de zomer verwacht. Daarmee heeft zij haar oorspronkelijke opdracht afgerond. Zoals aangekondigd in de brief aan uw Kamer van 11 januari 2019 zal de commissie dit najaar nog aanvullend een samenhangend advies geven over het samenstel van wetgevingsproducten die bij uw Kamer aanhangig zijn of zijn geweest.⁴²

Alle producten van de stelselherziening van het omgevingsrecht doorlopen een zorgvuldig voorbereidingstraject van (internet)consultatie en formele toetsing. De opmerkingen van burgers, bedrijven en van de formele toetsende instanties worden zorgvuldig gewogen en verwerkt. Aan het advies van de adviescommissie komt extra gewicht toe, onder andere omdat de Integrale Adviescommissie Omgevingswet bij haar advies ook de resultaten van de consultatie betreft en de regering adviseert over de verwerking daarvan. Verder krijgen de adviezen van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet extra nadruk doordat de regering, zoals toegezegd aan uw Kamer, steeds apart verantwoording aflegt over de wijze waarop zij omgaat met deze adviezen.

Tot slot vragen deze leden naar de rol van deze commissie na invoering van de Omgevingswet in het monitoren en evalueren van de uitvoering van de wet. De huidige adviescommissie adviseert over wetgevingsproducten die onderdeel zijn van de stelselherziening. Zij rondt dit jaar haar werkzaamheden af. Monitoring en evaluatie van de uitvoering van de wet behoort niet tot haar taakopdracht. Het kabinet neemt de monitoring samen met de bestuurlijke partners ter hand. Zoals vermeld in het nader rapport⁴³ zal ook sprake zijn van een onafhankelijke evaluatie van de wetgeving. Aan de hand van de eerste ervaringen met de wet en de ontwerpbesluiten zal na inwerkingtreding van de wet bekeken worden in welke vorm en samenstelling de evaluatie wordt uitgevoerd.

⁴² Kamerstukken I 2018/19, 33118, AO.

⁴³ Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 4, p. 16.

7.3 DSO

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af hoever de bouw van elk van de informatiehuizen inmiddels is gevorderd en wat het begrip 'huismeester' naar het oordeel van de regering inhoudt. Zij vragen zich ook af of ook andere overheden zich al aangemeld hebben om deze rol op zich te nemen voor een of meer van de informatiehuizen.

Aan het bureau ICT-toetsing (BIT) is gevraagd om een toets uit te voeren op de risico's en de slaagkans van het interbestuurlijke programma DSO. Deze toets is in oktober 2017 met de reactie van de minister aan beide Kamers aangeboden. Het BIT adviseert om het DSO bij inwerkingtreding te beperken tot het huidige dienstverleningsniveau en van daaruit gecontroleerd verder uit te werken. In dit advies is ook ingegaan op het beschikbaar stellen van informatie over de leefomgeving waarbij specifiek is gesteld dat 'informatiehuizen' het stelsel onnodig ingewikkeld maken, organisatorisch een te zware oplossing zijn en het bieden van snel en eenvoudig beschikbare informatie eerder zal vertragen dan versnellen.

Aan dit BIT-advies is interbestuurlijk opvolging gegeven via het vaststellen van een basisniveau van serviceverlening waarin het eerdere denkconcept 'informatiehuizen' is verlaten. Dit basisniveau zal op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet gerealiseerd zijn en kan daarna stapsgewijs verder worden doorontwikkeld.

Onderdeel van deze afweging was de constatering dat overheden en daaronder vallende diensten en kennisinstituten al over veel informatie over de fysieke leefomgeving beschikken. Deze wordt in het kader van de eigen taakuitoefening door deze bronhoudende overheden en diensten verzameld. Voor zover het open data betreft kan deze conform het open databeleid vrij beschikbaar worden gesteld. Veel van deze informatie wordt ook al gedeeld via bijvoorbeeld eigen websites. Die informatie is er en blijft ook bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar.

Het is de gezamenlijke ambitie van de bestuurlijke partners om in de toekomst de informatie die relevant is voor de toepassing van de Omgevingswet, breed beschikbaar te stellen met de landelijke voorziening als centraal punt. Bijvoorbeeld via een technische koppeling (link) met de vindplaats. Zo kunnen conform het BIT-advies ook voor natuurwaarden of externe veiligheid werkenderweg dergelijke gegevens eenvoudiger via DSO getoond en vindbaar worden gemaakt.

Het is de ambitie van mij en de bestuurlijke partners om op de langere termijn zoveel mogelijk beschikbare informatie, zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als de gegevens over de fysieke omgevingskwaliteit toegankelijk te maken.

Hiermee beschouw ik de toezegging de Kamer te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de afspraken van de interbestuurlijke partners inzake de informatie als afgedaan.

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten of de planning haalbaar is om het DSO-basisniveau in januari 2020 beschikbaar te hebben. Zoals geantwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie en de SP-fractie is dit het geval (paragraaf 2.3).

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten waarom de overheden materieel verplicht zullen zijn om aan te sluiten op de landelijke voorziening. Deze verplichting vloeit voort uit enkele verplichtingen die in wetgeving worden vastgelegd. Artikel 20.28 van de Invoeringswet Omgevingswet verplicht tot het gebruiken van de landelijke voorziening voor digitaal ingediende aanvragen en meldingen. Initiatiefnemers kunnen op grond van artikel 14.1 van het Omgevingsbesluit, zoals dat luidt in het voorgehangen Invoeringsbesluit Omgevingswet, aanvragen en meldingen via de landelijke voorziening indienen of doen. Een overheid kan deze alleen ontvangen in de eigen systemen en dus tijdig afhandelen als er een aansluiting op de landelijke voorziening is gerealiseerd. Bovendien worden de standaarden die gelden voor de bekendmaking van regelgeving verankerd op grond van de

Bekendmakingswet. Hierdoor zullen overheden verplicht worden om omgevingsplannen, verordeningen en dergelijke via de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen aan te leveren. Ook dit is alleen maar mogelijk wanneer een aansluiting op de landelijke voorziening DSO is gerealiseerd. Kortom: zonder aansluiting op de landelijke voorziening kunnen overheden niet voldoen aan de wettelijke verplichtingen die zij zullen hebben. Een aparte wettelijke aansluitplicht is overbodig, omdat de noodzaak om aan te sluiten al voortvloeit uit de wettelijke verplichtingen om vergunningsaanvragen en meldingen via de landelijke voorziening DSO in ontvangst te kunnen nemen.

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten of er zicht is op de voorbereidingen op de invoering van DSO door gemeenten, waterschappen en provincies. Zoals geantwoord op vragen van leden van de CDA- en SP-fractie (paragraaf 3.1 en paragraaf 5), is het merendeel van de gemeenten, en ook waterschappen en provincies, al bezig met de voorbereidingen op het DSO.

DSO

7.4 Voorbereidingsprocedure omgevingsvergunningen

De door de leden van de GroenLinks-fractie gestelde vragen over de voorbereidingsprocedure van omgevingsvergunningen, zijn beantwoord bij vragen van de leden van de SP-fractie over dat onderwerp (paragraaf 5).

7.5 De knip

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de mogelijkheden voor integrale beoordeling van de bouwactiviteit in relatie tot de knip. Ook vragen ze of het met het oog op meekoppelende belangen zinvol is om eerst de ruimtelijke vergunning aan te vragen. Deze vragen zijn in samenhang met vragen van de D66-fractie over de knip beantwoord (paragraaf 4.5).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af welke mogelijkheden derden-belanghebbenden hebben wanneer de gemeenteraad geen vergunningplicht voor bouwactiviteiten opneemt. Zij vragen zich ook af wat de knip betekent voor het materiele beschermingsniveau van burgers en bedrijven. Deze vragen zijn tezamen met vergelijkbare vragen van de leden van de D66-fractie beantwoord (paragraaf 4.4).

7.6 Uitvoering en handhaving

De leden van de GroenLinks-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de kosten die andere overheden maken voor de implementatie van de Omgevingswet. Deze zijn beantwoord tezamen met vragen van de leden van de D66- en SP-fractie (paragraaf 4.2).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of andere overheden voldoende geëquipeerd zijn voor de extra handhavingstaken die voortvloeien uit de Omgevingswet. De bestuurlijke boete voor de handhaving van de milieuregels uit het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo) en voor handhaving van het cultureel erfgoed zijn nieuwe bevoegdheden die met de Invoeringswet worden geïntroduceerd. Het instrument van de bestuurlijke boete hebben de bevoegde instanties nu ook al op gebied van bijvoorbeeld overlast in openbare ruimtes en volgens de Participatiewet. Het instrument als zodanig is daarmee voor gemeenten niet nieuw.

De bestuurlijke boete voor Brzo overtredingen is een nieuw instrument dat op verzoek van de decentrale overheden (provincies) en toezegging aan de Tweede Kamer met de Omgevingswet is ingevoerd. Met dit instrument beschikken de decentrale overheden over dezelfde boetebevoegdheid als de Inspectie SZW (zie ook paragraaf 6). Binnen het samenwerkingsverband Brzo+ kunnen ervaringen worden uitgewisseld en gedeeld. Deskundigheid bij decentrale overheden is al aanwezig om soortgelijke werkzaamheden, zoals het opstellen van proces-verbaal, uit te voeren. De financiële impact is lastig te voorspellen: aan deze bevoegdheid zijn zowel kosten verbonden (in de vorm van

het inrichten van een boetebureau) als ook opbrengsten (de bestuurlijke boete komt in de provinciekas). Decentrale overheden maken nu ook al kosten voor de uitvoering van handhavingsacties zoals opstellen proces-verbaal of bezwaar- en beroepsprocedures.

De regering heeft voorgesteld om ook voor de monumentenzorg de bestuurlijke boete te introduceren. Dit is in lijn met de beleidsreactie van het kabinet op het rapport 'Erfgoed in goede handen?' uit 2013 van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, waarin de aanbeveling wordt gedaan om het voor gemeenten mogelijk te maken om een bestuurlijke boete op te leggen. Een gemeente kan nu ook al op basis van de Woningwet een bestuurlijke boete opleggen. De verwachting is dat voor het nieuwe instrument geen extra middelen of capaciteit nodig zijn.

Binnen het interbestuurlijke Programma Aan de slag met de Omgevingswet is aandacht voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en worden sessies georganiseerd om de decentrale overheden te helpen bij de implementatie van de Omgevingswet.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke kwaliteitseisen aan de andere overheden worden gesteld en hoe hierop vanuit het Rijk als systeemverantwoordelijke wordt toegezien.

De huidige systematiek van kwaliteitseisen en de huidige rol van het Rijk als systeemverantwoordelijke wordt onder de Omgevingswet voortgezet.

7.7 Participatie

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom geen eisen op wetsniveau zijn gesteld aan participatie die door de initiatiefnemer moet worden vormgegeven.

Naar aanleiding van deze vraag merkt de regering op dat in de wet is opgenomen dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de bij de aanvraag om een omgevingsvergunning te verstrekken gegevens over participatie. Dit naar aanleiding van het amendement-De Vries.⁴⁴ In de Omgevingsregeling is dit aanvraagvereiste nader uitgewerkt. Het doel van dit aanvraagvereiste is om in de eerste plaats de initiatiefnemer te stimuleren stil te staan bij participatie rond het voorgenomen initiatief en in de tweede plaats het bestuursorgaan hierover inzicht te verschaffen. Het aanvraagvereiste biedt de aanvrager de mogelijkheid het bevoegd gezag dat inzicht te geven, door bij de aanvraag aan te geven of participatie voorafgaand aan de aanvraag heeft plaats gevonden en, als dit het geval is, op welke wijze burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Voor een antwoord op de vraag waarom er geen nadere voorwaarden voor participatie zijn opgenomen, wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie (paragraaf 5).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er een risico is dat een bestuursorgaan een eigen participatietraject moet gaan opzetten indien de initiatiefnemer hieraan onvoldoende heeft voldaan. Ook vragen zij of de regering een risico ziet in participatie die wordt vormgegeven door de initiatiefnemer, waardoor er onvoldoende borging zou zijn van het publieke belang.

Naar aanleiding van deze vragen wordt opgemerkt dat de rol van het bestuursorgaan voor het maken van een belangenafweging hetzelfde blijft als onder huidig recht. Op basis van de door de initiatiefnemer bij de vergunningaanvraag overgelegde informatie over participatie is het aan het bevoegd gezag om te bepalen of het over voldoende gegevens beschikt om belangen af te wegen en een zorgvuldig besluit te nemen. Het bevoegd gezag is - en blijft - verantwoordelijk voor het besluit en de motivatie ervan om de omgevingsvergunning wel of niet te verlenen. Voor de motivering van het besluit mag het bevoegd gezag dan ook niet alleen verwijzen naar de door de initiatiefnemer bij

de aanvraag verstrekte informatie over de resultaten van de participatie. Het bestuursorgaan behartigt het publieke belang en moet een eigen afweging maken. Dat betekent dat het bestuursorgaan zich moet vergewissen van de juistheid van de verstrekte informatie uit de participatie en moet nagaan of aanvullende informatie over feiten of belangen nodig is. De initiatiefnemer kan er namelijk ook voor kiezen om niet aan participatie te doen. Daar kunnen goede redenen voor zijn, zoals de aard van de voorgenomen activiteit. Het bestuursorgaan dat besluit over de aanvraag kan aanvullend derden-belanghebbenden horen als zonder die informatie geen goede belangenafweging kan worden gemaakt en zonder gegevens over participatie dus niet op de aanvraag kan beslissen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of niet een grotere rol van de lokale overheid bij participatie gewenst is. Voor de rol en taakinvulling van het bevoegd gezag wordt verwezen naar het antwoord op de eerdere vraag van de leden van deze fractie. De lokale overheid heeft daar dus een rol in de vorm van bevoegd gezag. Ook kan in het vooroverleg de lokale overheid met de initiatiefnemer in gesprek gaan en vice versa om te bespreken hoe het participatieproces goed ingericht zou kunnen worden gezien de lokale context.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bekend is met de tien participatienormen⁴⁵ en of deze werkwijze samen met gemeenten verder vorm kan worden gegeven. De regering heeft kennisgenomen van de genoemde tien participatienormen. Het is een voorbeeld van handvatten waarmee gemeenten hun voordeel kunnen doen. Het staat gemeenten vrij om deze in hun participatieprocessen verder te beproeven. Ze zijn ook herkenbaar. In de Inspiratiegids Participatie zijn al veel handreikingen en codes opgenomen die diverse organisaties hebben opgesteld voor het inrichten van participatie. Ook de tien participatienormen en voorbeelden van toepassing ervan, zullen opgenomen worden in de Inspiratiegids Participatie.

8. Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

8.1 In algemene zin

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke waarborgen de wet heeft op het moment dat in de toekomst onderliggende AMvB's worden gewijzigd en de maatschappelijke doelstellingen of de verbeterdoelstellingen die deze wet heeft, in gevaar worden gebracht.

De waarborgen liggen ten eerste in de uitgebreide totstandkomingsprocedure. Deze gaat uit van brede inspraakmogelijkheden en bevat diverse *checks and balances*. Zo schrijft de Omgevingswet voor dat het ontwerp openbaar wordt geconsulteerd, en dat eenieder in de gelegenheid wordt gesteld om zienswijzen in te dienen. Ook dient het ontwerp in het kader van een voorhangprocedure te worden voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal, zodat er een politiek debat over plaats kan vinden. Vervolgens wordt het ontwerp voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Na verwerking van het advies wordt de AMvB vastgesteld en gepubliceerd en ook aan het parlement gezonden. Deze uitgebreide procedure zorgt ervoor dat de voorstellen maatschappelijk, politiek en juridisch kunnen worden getoetst. Daarbij kunnen uiteraard ook de effecten voor de maatschappelijke doelen en verbeterdoelen worden betrokken.

Deze totstandkomingsprocedure is gevolgd, zowel bij totstandkoming van de vier AMvB's en zal ook worden gevolgd bij het Invoeringsbesluit, de vier aanvullingsbesluiten en toekomstige wijzigingsbesluiten waarmee het stelsel verder wordt uitgebouwd. De ervaringen van de afgelopen jaren laten zien dat het parlement deze betrokkenheid actief invult. Zo heeft de voorhangprocedure geleid tot meerdere aanpassingen in de gedelegeerde regelgeving onder andere via aangenomen moties. Deze wettelijk geborgde procedure is ook van toepassing op toekomstige wijzigingen. Daarbij staan, ook na de vaststelling van de AMvB's, uiteraard ook de reguliere parlementaire bevoegdheden

⁴⁵ <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/wijkparticipatie-eerst-de-buurt-dan-de-stedenbouwkundigen/>.

en controle-instrumenten ter beschikking. Mochten naar het oordeel van de Kamers de (verbeter)doelen in gevaar komen, kunnen zij de regering te allen tijde ter verantwoording roepen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts hoe de regering een goede democratische legitimatie bevordert en of er in de toekomst momenten van reflectie zijn ten aanzien van het functioneren van het wetgevings- en regelgevingsproces. Zoals hierboven al is vermeld zijn (onder meer door amendementen) wettelijke waarborgen voor democratische legitimatie in de Omgevingswet verankerd. De wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven zal mede afhankelijk zijn van het onderwerp en de (lokale) omstandigheden. Zo kan het samenspel tussen het college en de gemeenteraad per gemeente verschillen en afhankelijk zijn van de lokale politieke verhoudingen. De Omgevingswet treedt daar niet in. Naast het moment van reflectie dat er zal zijn bij de evaluatie van de Omgevingswet, wordt ook in meer algemene zin gewerkt aan het bevorderen en versterken van de (lokale) democratie. Zo wordt samengewerkt met de VNG en de beroeps- en belangenverenigingen in het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie aan het verder versterken en vernieuwen van de lokale democratie.

8.2 Voorbereidingsprocedure bij omgevingsvergunningen

De door de leden van de ChristenUnie-fractie gestelde vragen over de voorbereidingsprocedure van omgevingsvergunningen, zijn beantwoord bij vragen van de leden van de SP-fractie over dat onderwerp (paragraaf 5).

8.3 Handhaving van projectbesluiten

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het mogelijk is om de handhaving van omgevingsvergunningen die in een projectbesluit zijn meegenomen anders te organiseren, en of de benodigde capaciteit aanwezig is bij het bevoegd gezag voor het projectbesluit.

De handhaving van vergunningen die deel uitmaken van het projectbesluit ligt bij het bevoegd gezag van dat projectbesluit. Het bevoegd gezag voor deze vergunningen heeft een adviesrecht richting het bevoegd gezag van het projectbesluit. Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan ervoor kiezen om omgevingsvergunningen niet mee te nemen in het projectbesluit. Hierbij kan gedacht worden aan omgevingsvergunningen waarvan handhaving door de projectbesluitnemer niet praktisch of gewenst is, bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen voor erfgoed of natuur als een waterschap het projectbesluit neemt. De verlening van deze omgevingsvergunningen kan dan later gecoördineerd worden en het oorspronkelijk bevoegd gezag verleent dan de vergunning zelf en is zelf belast met de handhaving. Indien de vergunning niet of niet tijdig verleend wordt, kunnen Rijk en provincie in de plaats treden en de vergunning verlenen. Ook in dat geval ligt de handhavingstaak bij het oorspronkelijk bevoegd gezag.

Ook kunnen omgevingsvergunningen wel worden meegenomen in het projectbesluit, maar de handhaving kan gemandateerd worden. In het kader van integrale besluitvorming kan het gewenst zijn om de benodigde omgevingsvergunningen mee te nemen in het projectbesluit. Als omgevingsvergunningen worden meegenomen in het projectbesluit berust de handhaving daarvan bij het bevoegd gezag voor het projectbesluit. Voor bepaalde vergunningen kan dit ongewenst of onpraktisch zijn, zoals hierboven aangegeven. In dat geval is er de mogelijkheid om de handhavingstaak te mandateren aan het oorspronkelijk bestuursorgaan dat anders bevoegd gezag zou zijn voor de vergunningverlening (als die geen deel had uitgemaakt van het projectbesluit). Mandatering kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Daarvoor is instemming van beide bestuursorganen nodig. Bij mandatering blijft de verantwoordelijkheid bij het oorspronkelijk bevoegd gezag liggen.

Voor het meenemen van een omgevingsvergunning bij het projectbesluit wordt er overigens van uitgegaan dat het bevoegd gezag de benodigde capaciteit en expertise voor zowel het opstellen van

de vergunning als ook vervolgens de handhaving daarvan in huis heeft of haalt. Ook dit kan meespelen in de bestuurlijke afweging om de benodigde omgevingsvergunning al dan niet mee te nemen in het projectbesluit.

Het Rijk is verantwoordelijk voor de handhaving van de in het Rijksprojectbesluit meegenomen omgevingsvergunningen. De handhavingstaak is belegd bij het bevoegd gezag voor het projectbesluit. Dit laatste geldt echter ook voor projectbesluiten van de provincie en het waterschap. Ook voor omgevingsvergunningen die hierin worden meegenomen, berust de handhavingstaak bij de provincie dan wel het waterschap.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering een uitzondering overweegt om de bestuursrechtelijke handhavingstaak na de realisatiefase weer terug te leggen bij het oorspronkelijke bevoegd gezag en de keuze hiervoor, of om dit juist niet te doen, te beargumenteren.

In antwoord hierop geeft de regering aan dat er niet altijd een duidelijke knip te leggen is tussen de realisatiefase en de beheerfase. Zoals aangegeven in het antwoord op voorgaande vragen, kan de handhavingstaak ook gemandateerd worden. Dat kan het bevoegd gezag voor het projectbesluit doen op het volgens hem geëigende moment, en voor de handhavingstaak waarvoor dat in de rede ligt. Omgevingsvergunningen kunnen ook zijn 'uitgewerkt' na de realisatiefase. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een aanlegvergunning voor een weg en een bouwvergunning voor een viaduct. Om deze redenen overweegt de regering niet om de handhavingstaak na de realisatiefase terug te leggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af welke maatregelen er worden genomen om leesbaarheid en toegankelijkheid op een adequaat peil te houden. Deze vraag is beantwoord samen met vergelijkbare vragen van leden van de CDA-fractie in paragraaf 3.3.

8.4 DSO

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen over de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK in relatie tot het DSO. Deze vragen worden beantwoord bij de beantwoording van de gelijksoortige vragen van de leden van de VVD-, CDA, D66 en ChristenUnie-fractie met betrekking tot stelselverantwoordelijkheid en doorzettingsmacht van de minister richting andere overheden (paragraaf 2.3).

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vragen over de wettelijke grondslag voor het toezicht op de uitoefening van taken door provincies en gemeenten. In artikel 121 van de Provinciewet wordt algemeen generiek toezicht van de minister op de taakuitoefening door de provincies (dus ook ten aanzien van taken die zij in het kader van het DSO hebben) geregeld in de vorm van een mogelijke indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. De Gemeentewet kent ten aanzien van de taakuitoefening door gemeenten een vergelijkbare bepaling tot indeplaatsstelling (artikel 124). In de voorgestelde aanpassing in bijlage A bij de Gemeentewet zal een rechtstreekse toezichtsrelatie ontstaan, waarin het toezicht op de uitoefening van taken door gemeenten in het kader van het DSO bij het Rijk zal worden ondergebracht in plaats van bij de provinciale organen (artikel 2.10, onderdeel D, van het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet). Voor het toezicht op de taakuitoefening in het kader van het DSO voorziet het voorstel dus in concentratie van generiek interbestuurlijk toezicht bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat is het resultaat van de genoemde bepalingen in hun onderlinge samenhang bezien.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het beeld gedeeld wordt dat de maatschappelijke baten van het DSO pas na het bereiken van het uiteindelijke ambitieniveau bereikt zullen worden. Dat is niet het geval. Dit punt wordt behandeld bij het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie (paragraaf 5).

De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten of decentrale overheden voldoende tijd hebben om hun eigen systemen aan de passen, en of er voldoende tijd beschikbaar is om te oefenen met het nieuwe stelsel. Het basisniveau van de landelijke voorziening van het DSO wordt eind 2019 opgeleverd. Daarmee hebben overheden 1 jaar de tijd om te oefenen met en aan te sluiten op het DSO. Dit is conform de afspraken die al in het Bestuursakkoord van 2015 zijn gemaakt. Verwacht wordt dat deze afspraken voldoende zullen zijn om te waarborgen dat er genoeg oefentijd is voor overheden. Overheden kunnen nu ook al oefenen met het DSO, in de vorm van praktijkproeven en try-outs. Hier is al zeer veel animo voor.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten hoe de financiering voor het bereiken van het uiteindelijke ambitieniveau wordt vormgegeven in het licht van de Financiële verhoudingenwet. Momenteel vindt interbestuurlijk overleg plaats over de uitbouw van de landelijke voorziening. Voor het bereiken van ambitieniveau 3 zijn de afspraken uit het Bestuursakkoord (2015) en Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht" (2016) leidend. Dat wil zeggen dat in beginsel de Rijksoverheid de investeringskosten voor de landelijke voorziening draagt, en iedere partij zelf de transitie- en uitvoeringskosten voor zijn rekening neemt. Voor het antwoord op de vraag of de financiën toereikend zijn, kan worden verwezen naar de antwoorden op de vragen van de leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie (paragraaf 3.3 en paragraaf 6)

8.5 Participatie

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering het spanningsveld ziet tussen participatie en de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad of provinciale staten. Voor het antwoord op de vraag over de rol van de gemeenteraad wordt verwezen naar de vraag van de leden van de D66-fractie (paragraaf 4.6). De regering wil daaraan toevoegen dat het bij visie- en planvorming wenselijk kan zijn dat de gemeenteraad en provinciale staten aan de voorkant van het totstandkomingsproces in de gelegenheid worden gesteld om ook inhoudelijke kaders te stellen. Gedurende het participatieproces kan aan die kaders invulling worden gegeven. Het is aan het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten om de raad en provinciale staten te betrekken gedurende dit participatieproces. Door intensieve samenwerking komen voorstellen tot stand die op draagvlak van alle partijen kunnen rekenen. Deze manier van werken wordt in de praktijk beproefd. Een goed voorbeeld hiervan is de Geiserlaan in Zeist, waar de raad kaders heeft gesteld en de bewoners een voorkeur hebben uitgesproken voor de toekomstige ontwikkeling. Inmiddels is deze voorkeur in het bestemmingsplan, dat door de raad is vastgesteld, verankerd. Soortgelijke voorbeelden zien we bijvoorbeeld ook in Beuningen en Giessenlanden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de ervaringen van de eerste pilots met participatie en welke doelstellingen er zijn om diverse groepen te betrekken bij participatie. Veel gemeenten zijn al goed bezig op het gebied van participatie, ook met het stimuleren van initiatiefnemers om de omgeving vroegtijdig te betrekken bij hun plannen. In de rapportage Pionieren met de Omgevingswet⁴⁶ stonden de bevindingen van de eerste pilots inzake participatie. De pilots met de omgevingsvisie leverden inzichten op over de organisatie van de participatie. Een breed gedeeld inzicht was dat participatie goed moet worden voorbereid. Een manier om dat te doen is het opstellen van spelregels voor participatie en het creëren van een eerlijk speelveld voor alle betrokken partijen. Dat kan bijvoorbeeld door het maken van een planning (participatiekalender) door het bevoegde bestuursorgaan om zowel interne als externe partijen tijdig mee te laten doen aan het proces.

De pilothouders worstelden met de vraag of een representatieve afspiegeling van de bevolking noodzakelijk is voor een zorgvuldig en productief participatieproces. Een tweetal kanttekeningen is geplaatst: (1) hoewel het geen direct verband heeft met het resultaat, ervaren velen de opkomst tijdens bijeenkomsten als een maat voor het succes van participatie en (2) het op voorhand uitgaan

⁴⁶ Kamerstukken I 2016–2017, 33962, S.

van de veronderstelling dat 'gewone mensen' het niet (zullen) begrijpen, gaat voorbij aan het feit dat mensen in staat blijken zich opgaven snel eigen te maken. Er is veel kennis onder het brede publiek.

Bovendien bleek in de pilots dat:

- participatie regelmatig leidt tot een andere uitkomst, die beter aansluit bij de belangen vanuit de omgeving.
- participatie het mogelijk maakt dat andere partijen aanhaken met hun eigen initiatieven waardoor nieuwe plannen van de grond komen, plannen beter op elkaar afgestemd zijn en/of met minder kosten tot stand kunnen komen.
- participatie leidt tot persoonlijke verrijking. Het is leuk om te doen, het is een positieve manier van interactie.

Sindsdien is meer ervaring in de praktijk opgedaan, onder andere via de 2^e tranche pilots omgevingsvisies, Democratic Challenge en de Crisis- en herstelwet. Een aantal van deze praktijkvoorbeelden zijn opgenomen in de Inspiratiegids Participatie. Momenteel is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betrokken bij de pilot Omgevingswet Noordwest-Friesland. Deze pilot bestaat uit 24 projecten, waarin veel aandacht is voor de wijze waarop inwoners, gemeenten en private partijen in deze initiatieven samenwerken op het gebied van participatie. Zodra er lessen uit het onderzoek te trekken zijn zullen die voor een breed publiek ontsloten worden.

Wat het betrekken van meer diverse doelgroepen betreft: participatie staat voor iedereen open en moet dus laagdrempelig zijn. Het is aan gemeenten om diverse groepen aan tafel te krijgen en initiatiefnemers ook daartoe te stimuleren. De Inspiratiegids Participatie besteedt op verschillende plekken hieraan aandacht en biedt handvatten, zoals bijvoorbeeld het uitvoeren van een leefstijlonderzoek.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe inzichtelijk wordt of de kwaliteit van participatie voldoende is, wie daarop toeziet en wat de wettelijke grondslag is. In het Omgevingsbesluit is voor omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's voorgeschreven dat bij het vaststellen daarvan moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. De regering wil er in dit kader op wijzen dat een brede betrokkenheid van burgers uit diverse lagen van de bevolking hoort bij een zorgvuldige aanpak van participatie door bestuursorganen. Het voorschrijven van kwaliteitseisen leidt tot juridisering van de voorbereiding van besluitvormingsprocedures. Het risico bestaat dat er rechtszaken worden gevoerd over de vraag of de gevolgde participatie wel voldoet aan de juridische kwaliteitscriteria. De regering vindt dat participatie primair een onderdeel is van een maatschappelijke dialoog en van een breder beleid voor inspraak en betrokkenheid, waarbij ruimte moet zijn voor lokaal maatwerk. Het toezicht daarop is primair onderdeel van de democratische controle van de gemeenteraad, provinciale staten of het parlement. Voor de beoordeling of er bij concrete besluiten een zorgvuldige afweging is gemaakt, staat voor belanghebbenden altijd de weg naar de rechter open. De regering vindt het daarom niet wenselijk of nodig om participatie in de vorm van extra juridische verplichtingen vast te leggen. Voor een antwoord op de vraag wie bepaalt wanneer er is voldaan aan de motiveringsplicht verwijst de regering naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie (paragraaf 4.6).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er bevindingen zijn van gemeenteraden bij de wat meer grootschalige pilots die zijn gehouden. De publicatie "Overheidsparticipatie en Omgevingswet, Gelijk speelveld" bevat de opbrengst van het afgeronde experimenteer- en leertraject Democratic Challenge. Hierin is ervaring opgedaan met het samenspel tussen initiatiefnemers en gemeenten in het licht van implementatie van de Omgevingswet. In de publicatie staan spiegelpunten die nuttig zijn om te bespreken in de gemeenteraad, provinciale staten of het algemeen bestuur van het waterschap.

De pilot Omgevingswet Noordwest-Friesland, waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betrokken is, kan inzichten opleveren waarmee andere gemeenten hun voordeel kunnen doen. De resultaten zullen daarom voor de invoering van de Omgevingswet breed gedeeld worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er kwalitatief onderzoek is gedaan naar de bevindingen van raadsleden, de omvang van de werkzaamheden in het nieuwe stelsel en de mogelijkheden om de volksvertegenwoordigende rol gestalte te geven. Er is geen kwalitatief onderzoek naar de genoemde onderwerpen gedaan. Wel blijkt uit de eerste ervaringen bij implementatiebijeenkomsten met raadsleden dat ze zich aan het oriënteren zijn op en aan het oefenen zijn met hun rol in het nieuwe stelsel. In de Inspiratiegids Participatie is het Stuurwiel voor volksvertegenwoordigers opgenomen dat zij kunnen gebruiken bij het invullen van hun rol. Ook zijn er digitale leeromgevingen ontwikkeld voor raadsleden, Statenleden en AB-leden van waterschappen. Hierin zitten ook modules over de Omgevingswet.⁴⁷

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder of het wettelijk expliciet kan worden gemaakt dat de gemeenteraad een cruciale rol heeft om alle groepen in de bevolking te bereiken bij het organiseren van participatie. Participatie is van groot belang om tot betere en breed gedragen besluiten te komen. Er zijn daarom bij de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet wettelijke waarborgen voor participatie opgenomen. In het Omgevingsbesluit is expliciet geregeld dat bevoegde gezagen bij omgevingsplannen, omgevingsvisie, programma's en projectbesluiten moeten motiveren hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen zijn betrokken en wat er met de resultaten is gedaan. Voor vragers van omgevingsvergunningen wordt gestimuleerd om aan participatie te doen. De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden omdat ieder plan of project weer anders is. Binnen de gemeente is er een belangrijke rol voor de gemeenteraad bij het vaststellen van het omgevingsplan of bij de controle op de uitvoering van bevoegdheden door het college. De gemeenteraad heeft daarmee een positie en kan op die manier ook politiek inhoud geven aan het thema participatie binnen de gemeente. Een wettelijke borging van deze taakinfilling acht de regering niet nodig. Zie ook het antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie (paragraaf 4.6).

8.6 Overgangsrecht

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat de bruidsschatregels die het Rijk stelt zullen gaan gelden als regels van het omgevingsplan en hoe zich dat verhoudt tot de Gemeentewet, waarin is vastgelegd dat de gemeenteraad de gemeentelijke verordeningen vaststelt. Zij vragen of eerder op soortgelijke wijze vorm is gegeven aan continuïteit van regelgeving.

Met de term bruidsschat worden inderdaad de regels bedoeld die als onderdeel van het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zullen worden toegevoegd aan het omgevingsplan. Ten aanzien van de betrokken onderwerpen is er in het nieuwe stelsel voor gekozen dat deze niet langer door het Rijk, maar beter door gemeenten kunnen worden gereguleerd. De te decentraliseren regels worden bij wijze van overgangsrecht via de 'bruidsschat' inhoudelijk neutraal overgeheveld naar elk omgevingsplan. Voor deze overgangsrechtelijke constructie is gekozen om een regelhaat te voorkomen en gemeenteraden de tijd te geven om de betreffende regels in te trekken, te handhaven of, desgewenst locatiegewijs, aan te passen. Door deze vorm van overgangsrecht kunnen de overgeheveldde regels bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel gewoon blijven functioneren, terwijl ondertussen het primaat bij de gemeenteraden wordt gelegd om de regulering van de onderwerpen naar eigen inzicht vorm te geven. De grondslag om op deze wijze de huidige rijksregels 'neutraal' toe te voegen aan elk omgevingsplan, zoals dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege ontstaat, is opgenomen in het voorgestelde artikel 22.2 van de Omgevingswet. De

⁴⁷ <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/nieuwe-digitale-leeromgeving-voor-raadsleden>.

generieke bepaling van artikel 147 van de Gemeentewet staat niet in de weg aan deze bij bijzondere wet gekozen overgangsrechtelijke constructie. Er zijn overigens geen voorbeelden bekend waarin eerder op dergelijke wijze in overgangsrecht is voorzien.

9. Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie hebben een vraag over de monitoring en evaluatie en de relatie met effecten van de huidige wetgeving. Deze vraag is samen met een vraag van de leden van de D66-fractie beantwoord (paragraaf 4.1).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren