

Vergaderjaar 2019–2020

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)

W

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 januari 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de Vaste Commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving over het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en het ontwerp van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Hierbij ontvangt u de nota naar aanleiding van het verslag.

Ik dank de leden voor de gestelde vragen en zie uit naar het vervolg van de behandeling.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer

Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van diverse fracties over het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het ontwerp van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Hiermee wordt de schriftelijke behandeling van diverse onderwerpen van de invoeringsregelgeving verder verdiept. Een deel van de vragen heeft betrekking op de voorbereiding op de implementatie van de stelselherziening en de totstandkoming van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Deze onderwerpen zullen ook de komende maanden nog met uw Kamer worden besproken. Zoals vermeld in de voortgangsbrief van 29 november 2019 zal de voorhang van het ontwerp van het inwerking-tredings-KB van de Omgevingswet vergezeld gaan van een voortgangsbrief met informatie over de dan actuele stand van zaken.

Hieronder treft u de antwoorden op de gestelde vragen. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag zoveel mogelijk gevolgd en zijn de vragen voorzien van een nummer. De regering heeft er nota van genomen dat de leden van de 50PLUS-fractie zich aansluiten bij de vragen van de gezamenlijke fractieleden, met uitzondering van een aantal vragen. Bij de vragen van de PvdA-fractieleden sluiten de leden van de volgende fracties aan: GroenLinks, SP en PvdD. Bij de vragen van de PvdD-fractieleden sluiten de leden van de volgende fracties aan: GroenLinks, SP, Fractie-Otten en 50PLUS. De regering beantwoordt deze vragen gericht op de eerste vragensteller.

Het verheugt de regering dat uw Commissie van oordeel is dat de openbare behandeling genoegzaam is voorbereid. De regering ziet uit naar de komende plenaire behandeling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

[1] De leden van de CDA-fractie herkennen zich niet in het begrip «decentraliseren» zoals dat is gebruikt in het artikel van Verlaan en Rutten in NRC van 27 november 2019. Zij vragen de regering om een reactie hierop. Ook vragen zij om een definitie van «decentralisatie» vanuit het staats- en bestuursrecht en een toelichting te geven op het begrip «decentraliseren».

Ook de regering herkent zich niet in het gebruik van de term «decentraliseren» in dit artikel, waar gesteld wordt dat de Omgevingswet «alle wetgeving rond de ruimtelijke ordening en leefomgeving [moet] vervangen, decentraliseren en digitaliseren». De taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving liggen immers al grotendeels bij de decentrale overheden. Anders dan bij decentralisaties in het sociale domein gaat het bij de stelselherziening van het omgevingsrecht niet om het verleggen van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat in haar advies over het voorliggende wetsvoorstel, waar zij schrijft: «De wetgever heeft geen wezenlijke verschuiving van taken en bevoegdheden voor ogen, maar wel een vergroting van de ruimte voor decentrale overheden om zelf regels te stellen en om eigen afwegingen te maken. Deze stelselwijziging verschilt daarom substantieel van aard met de decentralisatie in het sociale domein die de afgelopen jaren z'n beslag heeft gekregen: daar gaat het wel om een wezenlijke verschuiving van taken en bevoegdheden.»¹

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 35.

Een bruikbare definitie van decentralisatie is te vinden in het rapport uit 1975 van de Voorlopige wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid: «Decentralisatie: het overlaten of het toekennen van de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan lagere publiekrechtelijke lichamen, waarbij deze in de mogelijkheid worden gesteld een eigen beleid te voeren, en waarbij de controle op de uitoefening van dat beleid in eerste instantie geschiedt door gekozen vertegenwoordigers van burgerij of belanghebbenden.»² In de Gemeentewet en de Provinciewet wordt het begrip overigens gehanteerd zonder dit te definiëren.

Decentraliseren kan dus op twee wijzen gebeuren. De eerste wijze is het toekennen van taken of bevoegdheden aan andere bestuursorganen. Daarvan is slechts heel beperkt sprake bij de stelselwijziging van het omgevingsrecht. Het betreft uitsluitend enkele specifieke taken of bevoegdheden. Een tweede wijze van decentralisatie is het overlaten van een bevoegdheid, dat wil zeggen dat de decentrale overheid de keuze heeft om over dit onderwerp regels te stellen. Als het Rijk een regelgevende bevoegdheid op een bepaald onderwerp niet langer uitoefent, herleeft de bevoegdheid tot regelstelling bij de decentrale overheid. Dit is in het Besluit activiteiten leefomgeving gebeurd met een deel van de regels over milieubelastende activiteiten naar gemeenten (de zogenaamde bruidsschat; zie ook de vragen [60, 61]).

De stelselherziening van het omgevingsrecht omvat slechts een zeer beperkte overdracht van taken en bevoegdheden aan decentrale overheden. Decentralisatie is dan ook geen specifiek verbeterdoel van de stelselherziening. Een van de verbeterdoelen is wel het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte³, waardoor decentrale overheden binnen wettelijke kaders beter in staat worden gesteld om afwegingen te maken om lokale doelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Dat verbeterdoel is mede gebaseerd op de behoeften van decentrale overheden in de uitvoeringspraktijk. Het gaat daarbij primair om een wijziging van de inkadering van bestaande taken en bevoegdheden om zo beter lokaal maatwerk te kunnen bieden, niet om een verschuiving van taken of bevoegdheden. Van een decentralisatieoperatie zoals beschreven in het artikel in NRC is dan ook geen sprake.

[2] De leden van de CDA-fractie verwijzen naar het genoemde artikel in NRC waarin de Omgevingswet in één adem wordt genoemd met de decentralisaties op het gebied van arbeidsparticipatie (Participatiewet), jeugdzorg (Jeugdwet) en langdurige zorg (Wmo 2015). De leden van de CDA-fractie zien dat anders. Zij vragen of de Omgevingswet een wet is waar decentralisaties van taken en/of bevoegdheden aan de orde zijn. Verder vragen zij of de regering kan aangeven bij welke wetgeving in welk jaar wel decentralisatie van taken en/of bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening aan de orde was.

De regering is het eens met de leden van de CDA-fractie dat het gebruik van de term «decentraliseren» in het NRC-artikel niet op zijn plaats is (zie ook het antwoord op vraag [1]). Ook meer toegespitst op het terrein van de ruimtelijke ordening is er geen sprake van een vergaande decentralisatie van taken of bevoegdheden. Het stelsel van ruimtelijke ordening is in de kern een gemeentelijke aangelegenheid. Van oudsher hebben gemeenten hierin sturing gegeven met bouwverordeningen, stratenplannen en uitbreidingsplannen. Een decentrale opzet is altijd het uitgangspunt geweest en de belangrijkste

² Voorlopige wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, De organisatie van het openbaar bestuur, 's-Gravenhage 1975, blz. 114.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7.

juridische instrumenten in de ruimtelijke ordening berusten dan ook sinds jaar en dag bij de gemeenten. Pas in de wederopbouwfase na de Tweede Wereldoorlog is sprake geweest van intensievere vormen van centralisatie in de ruimtelijke ordening met nationale beleidsnota's en planologische kernbeslissingen. Desalniettemin is en blijft een decentrale opzet het vertrekpunt voor ruimtelijke besluiten.

Wel is de ruimtelijke ordening een opgave waarin de drie bestuurslagen (gemeente, provincie en Rijk) harmonieus moeten samenwerken. In het instrumentenpakket van de ruimtelijke ordening zijn voor de provincies en het Rijk door de jaren heen eigen bevoegdheden en interventiemogelijkheden gevormd. Zo is in 1994 de Tracéwet ingevoerd om de besluitvorming over infrastructurele projecten te stroomlijnen. Bij de overgang van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die sinds 1965 gold, naar de Wet ruimtelijke ordening (Wro) per 1 juli 2008 is de rijkssturing (van de ruimtelijke besluitvorming) selectiever geworden. Rijkssturing is mogelijk voor zover het Rijk een verantwoordelijkheid draagt voor een bepaald aspect. De goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen door gedeputeerde staten werd toen afgeschaft. Hiervoor in de plaats kwam de bevoegdheid van provinciale staten om in een verordening regels te stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. Dit wordt tegenwoordig instructieregels genoemd. Ook het Rijk kan instructieregels stellen, bij algemene maatregel van bestuur, als er sprake is van een nationaal belang. Onder het huidige recht zijn regels opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zoals in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden gecontinueerd. Dit is bijvoorbeeld voor de nationale belangen kustfundament en defensie gebeurd.

Elke bevoegdheid van het Rijk die op het uitgangspunt «decentraal, tenzij ...» inbreuk maakt, was met de nodige waarborgen omgeven. Aan het stelsel van de Wro ligt een algemeen idee ten grondslag over de manier waarop de interactie tussen de overheidslagen moet plaatsvinden. Deze zogenoemde sturingsfilosofie is erop gericht de ruimtelijke normstelling zoveel mogelijk op gemeentelijk niveau plaats te laten vinden. De betrokkenheid van hogere overheden moet verband houden met belangen die niet op een doeltreffende of doelmatige wijze door de lagere overheid kunnen worden behartigd. Dit blijft zo onder de Omgevingswet. Wel wordt met de Omgevingswet van hogere bestuursorganen verlangd nadrukkelijker te motiveren dat er sprake is van een hoger belang en dat provinciale of rijksbetrokkenheid doelmatiger en/of effectiever is.

[3] De leden van de CDA-fractie worden voor een overzicht van de decentralisatie taken en/of bevoegdheden in het kader de ruimtelijke ordening verwezen naar vraag [1].

[4] De leden van de CDA-fractie vragen zich af, in aansluiting op de vorige vragen, of de indruk uit het NRC-artikel juist is dat voor de Omgevingswet nieuwe taken moeten worden uitgevoerd met minder geld en dat dat moet worden terugverdiend door extra efficiënt te werken, net als voor eerdere decentralisaties.

Zoals in antwoord op vraag [1] aangegeven herkent de regering zich met de leden van de CDA-fractie niet in het gebruik van de term «decentraliseren» in dit artikel. Verder wordt opgemerkt dat bij de stelselherziening van het omgevingsrecht de beschikbare middelen niet gekort worden.

[5] De leden van de CDA-fractie vragen of de vrees dat een steeds grotere groep gemeenten niet op tijd klaar is, zoals vermeld in het NRC-artikel van 27 november 2019 terecht is en of deze terugval in percentages klopt. Zij vragen of de regering op basis van de laatste monitorcijfers haar

antwoord kan onderbouwen en kan aangeven tot wanneer de gemeenten de tijd krijgen om klaar te zijn.

De weergave in het NRC-artikel is niet helemaal correct. Mogelijk zijn genoemde uitspraken gebaseerd op gegevens uit de Kamerbrief van 27 juni 2019⁴ inzake de halfjaarrapportage van de Monitor Invoering Omgevingswet (Implementatiemonitor). Deze gegevens zijn inmiddels echter verouderd: de onderliggende onderzoeksgegevens dateren uit het eerste kwartaal van 2019. In de voortgangsbrief stelselherziening omgevingsrecht van 29 november 2019⁵ zijn de meest recente gegevens opgenomen voor alle organisaties (gemeenten, waterschappen en provincies). Deze cijfers laten zien dat veel organisaties het jaar 2019 benut hebben om een tandje bij te zetten. Hierin wordt vermeld dat in totaal slechts 2% van de organisaties aangeven dat ze niet op tijd klaar zullen zijn. In concreto gaat het om 9 van de 355 gemeenten. De VNG neemt contact op met deze gemeenten om na te gaan of extra ondersteuning nodig is. 68% denkt wel op tijd klaar te zijn, al denkt – binnen alle onzekerheden in het onderzoek – een significant deel (50%) hiervoor wel meer te moeten doen dan zij aanvankelijk hadden gepland. Van ongeveer 30% is er onvoldoende beeld om uitspraken te kunnen doen, vooral doordat ze niet hebben meegedaan aan de laatste survey. De laatste survey is qua spreiding over type gemeenten (klein, middel, groot) en over het land wel representatief. Het algemene beeld dat oprijst uit de laatste Implementatiemonitor is dat de groep organisaties, waaronder gemeenten, die een goed beeld heeft van alle noodzakelijke werkzaamheden juist aan het toenemen is. De intentie om op tijd klaar te zijn en extra inspanningen te leveren is breed aanwezig. De leden de CDA-fractie worden verder verwezen naar het antwoord op vraag [23].

Bestuurlijke partner VNG heeft aangegeven dat ze nog steeds verwacht dat alle gemeenten op 1 januari 2021 voldoen aan de minimale criteria voor gemeenten (omgevingsplannen wijzigen en vergunningen en meldingen kunnen afhandelen) zoals die zijn vermeld in de voortgangsbrief stelselherziening omgevingsrecht van 29 november 2019.⁶ De VNG voert, ondersteund door het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet, een implementatie-aanpak uit waarin extra aandacht is voor de gemeenten die aangeven moeite te hebben met het halen van de deadline of die in het geheel niet gereageerd hebben op de halfjaarlijkse uitvraag via enquêtes.

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet organiseert naast de kwartaaldemonstraties over de werking van het DSO en de ervaringen van gebruikers⁷ ook ieder kwartaal interbestuurlijke sessies voor overheden verspreid over het land: de Slagsessies. De bijeenkomsten zijn bedoeld om programmamanagers, informatiemanagers, juristen, beleidsmedewerkers en vergunningverleners voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet. De sessies bestaan uit verschillende praktische workshops over actuele onderwerpen rondom de invoering van de Omgevingswet.⁸ De animo bij partijen om deel te nemen aan deze sessies en zich voor te bereiden op het nieuwe stelsel is groot. Alle geplande

⁴ Kamerstukken I 2018/19, 33 118, AV.

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AY.

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AY.

⁷ Alle kwartaaldemonstraties zijn te volgen via het kanaal op Youtube van Aan de Slag met de Omgevingswet: <https://www.youtube.com/channel/UCGoUliKe4sdK5vT7upmOOTQ>. De meeste recente kwartaaldemonstratie van 17 december jl. is te zien via: https://www.youtube.com/watch?v=oFdd-oQ7r_g.

⁸ Het programma van de komende slagsessies is te vinden op: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/evenementenagenda/evenementen/slagsessies-slag/>

sessies in januari zitten vol en er bestaat inmiddels een lange, nog steeds groeiende wachtlijst. Binnen twee weken tijd hebben zich ruim 600 mensen van verschillende overheidslagen en uitvoeringsorganisaties aangemeld. Grote, middelgrote en kleine organisaties zijn evenredig vertegenwoordigd en de spreiding over het land is eveneens evenwichtig. Er wordt daarom bekeken of er meer mensen kunnen deelnemen en of er extra bijkomsten georganiseerd kunnen.

[6, 7] De leden van de CDA-fractie vragen te reageren op de stelling dat «er een monstroom aan wetteksten ligt, waar straks niemand mee uit de voeten kan, ook rechters en advocaten niet». In het genoemde artikel in NRC wordt ook gesteld: «Wat dreigt is een soort wilde westen in de ruimtelijke ordening». De leden van de CDA-fractie vinden deze uitspraak een verkeerd beeld neerzetten en vragen de regering hierop te reageren.

Afgelopen decennia is de regelgeving op het terrein van het omgevingsrecht uitgegroeid tot een lappendeken aan materiële en procedurele regelgeving die over de drie bestuurslagen is versnipperd in vele wetten, AMvB's, ministeriële regelingen, verordeningen en nadere besluiten. Het is moeilijk om in het huidige regelcomplex een weg te vinden en tot samenhangend beleid te komen. Dat terwijl de grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan, zoals de energietransitie en de woningbouwopgave, om toekomstbestendige, moderne en flexibele wetgeving vragen. De stelselherziening van het omgevingsrecht is hiervoor bedoeld en moet juist een einde te maken aan het huidige ondoorzichtige complex. Niemand zal ontkennen dat het totstandkomingsproces een complexe en ingewikkelde wetgevingsopgave is. Met experts binnen en buiten de ministeries wordt al sinds 2011, samen met de bestuurlijke en maatschappelijke partners, intensief samengewerkt om deze opgave op te pakken. Op vele onderwerpen zijn specifieke (zogenoemde) «botsproeven» uitgevoerd, om de nieuwe regelingen in praktische zin testen. Bevindingen bij de botsproeven zijn meegenomen bij de vormgeving van de nieuwe regelgeving. Het nieuwe stelsel van omgevingsrecht biedt een overzichtelijkere structuur, waarbinnen de materiële regelgeving binnen de drie bestuurslagen in samenhang bij elkaar wordt gebracht en de procedureel-instrumentele regelgeving is geüniformeerd en geharmoniseerd. De Omgevingswet bundelt de inhoud van 26 bestaande wetten met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Het omgevingsrecht blijft weliswaar veelomvattend, maar er is een nieuwe basis gelegd waarin het pakket aan regelgeving eenvoudiger is, overzichtelijker bij elkaar is gebracht, voorspelbaarder en gebruiksvriendelijker is en toekomstbestendig is om nieuwe beleidsopgaven en wensen te accommoderen. Ook de Integrale onafhankelijke adviescommissie Omgevingswet oordeelt hier positief over.⁹ Die stelt dat het juridisch bouwwerk goed en systematisch stevig in elkaar zit. Zij spreekt van een inzichtelijker en gebruiksvriendelijker stelsel (zie verder het antwoord op vraag [77]). De stelling dat er een monstroom aan wetteksten ligt waar straks niemand mee uit de voeten kan en er een soort wilde westen in de ruimtelijke ordening ontstaat, deelt de regering dan ook niet en past niet bij de sterke inzet die ook door alle partijen is geleverd uit de uitvoeringspraktijk.

[8, 9] De leden van de CDA-fractie vragen naar een reactie op de invoeringskosten van de Omgevingswet die volgens het NRC-artikel van 27 november 2019 voor de gemeenten 3,3 miljoen euro zouden bedragen. Ook vragen deze leden in verband met deze kosten naar een reactie op de brief van de VNG van 2 december 2019 aan de Eerste Kamer waarin gepleit wordt voor invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2021 (op

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 33 118, AY, bijlage 1, p. 4.

schema). De leden van de CDA-fractie vragen hoe dit zich verhoudt tot de genoemde invoeringskosten.

Het Rijk en de bestuurlijke koepels hebben samen financiële afspraken gemaakt voor de invoering van het nieuwe stelsel. Deze afspraken gelden voor het geheel van alle gemeenten, provincies en waterschappen. In financiële zin is inwerkingtreding van het stelsel op 1 januari 2021 van belang, zodat vanaf dat moment ook de vruchten kunnen worden geplukt van het nieuwe stelsel. Dit spoort ook met de brief van de VNG waar de leden van de CDA-fractie naar verwijzen. In deze brief wordt gepleit voor invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2021 om per dat moment de resultaten van het voorbereidende werk, ook bij gemeenten, te kunnen verzilveren.

Als het gaat om de vraag hoe deze brief zich verhoudt met een bericht in NRC over invoeringskosten voor de gemeenten: inderdaad leidt de invoering van de Omgevingswet tot invoeringskosten. Dat is niet te voorkomen en uitstel zal ook niet leiden tot verlichting van de financiële effecten voor gemeenten die de invoering van het nieuwe stelsel met zich mee brengt. Eerder geldt het tegendeel. Gemeenten kunnen ingeval van uitstel van inwerkingtreding nog niet kunnen profiteren van de investeringen die ze hebben gedaan terwijl uitstel bovendien tot extra kosten zal leiden. Zo moeten bijvoorbeeld projectorganisaties die zich bezig houden met de invoering langer in stand worden gehouden.]

[10, 12] De leden van de CDA-fractie vragen de regering te reageren op het interview in NRC met de Nationale ombudsman over de Omgevingswet. Deze leden vragen de regering specifiek te reageren op de alinea «Niemand voelt zich verantwoordelijk» uit het interview. Op 18 december 2019 heeft u ter informatie een afschrift ontvangen van de brief van de Minister voor Milieu en Wonen aan de Tweede Kamer waarin zij reageert op dit interview. De leden van de fractie worden verwezen naar deze brief.¹⁰ De Nationale ombudsman Van Zutphen zegt in het betreffende interview: «Wat we zien bij de vorige decentralisaties, is dat de terugtrekkende overheid individuen in de steek laat. Met de Omgevingswet gaat het over hele groepen die geen beroep meer kunnen doen op de overheid. Straks lukt het alleen de participatie-elite nog om nog mee te doen.»

Het beeld van de regering is dat er in het fysieke domein geen sprake is van een terugtrekkende overheid. Het is en blijft de verantwoordelijkheid van de overheid om alle belangen die bij een besluit spelen te wegen. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan en mag het bevoegd gezag die weging niet bij de initiatiefnemer leggen. Omwonenden kunnen een beroep doen op die verantwoordelijkheid.

Al vele jaren zijn lokale overheden, vooruitlopend op de Omgevingswet, aan het werk met diverse vormen van participatie. De regering erkent overigens dat het goed vorm geven van een participatieproces niet altijd eenvoudig is. Om die reden hebben de Nationale ombudsman en de Minister voor Milieu en Wonen een overleg gepland om daarover met elkaar van gedachten te wisselen.

[11] De leden van de CDA-fractie vragen of de wetgeving decentralisatie betekent en of burgers hierdoor meer moeten doen.

De regering benadrukt dat met de stelselwijziging in het omgevingsrecht geen sprake is van een decentralisatie zoals in andere domeinen de afgelopen jaren (zie ook de antwoorden bij de vragen [1 en 2]). De wet betekent geen fundamentele verschuivingen in de bevoegdheidsverdeling

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 33 118, nr. 128.

tussen de overheidslagen, maar zorgt er wel voor dat een aantal processen op een andere manier zal gaan verlopen. In het voorgaande is dit al nader toegelicht. Er komt niet alleen meer ruimte voor particuliere ideeën, er ontstaat ook meer ruimte voor lokale afweging, terwijl initiatiefnemers zullen worden ontlast. De nieuwe wet zorgt voor minder en overzichtelijke regels, een samenhangende benadering van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Juist ten behoeve van burgers en bedrijven zullen overheden gaan werken vanuit een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en zullen ze daarbij meer de samenwerking moeten gaan zoeken. Overheden moeten een omgevingsvisie vaststellen. Het nieuwe omgevingsplan is breder van scope dan de huidige bestemmingsplannen. In bepaalde gevallen moeten processen van vergunningverlening sneller worden afgerond.

Burgers en bedrijven moeten dus niet meer doen, maar zullen wel meer kunnen doen. Burgers die betrokken willen zijn bij hun leefomgeving krijgen meer participatiemogelijkheden. Voor burgers die initiatieven willen nemen, geldt dat zij veel gemakkelijker de regels kunnen vinden die op hen van toepassing zijn. Verder heeft de Kamer twee amendementen aangenomen als gevolg waarvan burgers die initiatiefnemer zijn mogelijk iets meer moeten doen: zij moeten aangeven of zij omwonenden hebben betrokken bij hun initiatief, en het kan zijn dat de gemeenteraad hun initiatief aanwijst voor verplichte participatie – in welk geval dit ook extra werk oplevert voor de initiatiefnemer.

[13] De leden van de CDA-fractie vragen naar de visie van de regering op de mogelijke spanning tussen de wens van de omgevingsdiensten om uitvoering verder te standaardiseren en de mogelijkheden van de lokale bestuurders om aan de beleidsknoppen te kunnen draaien.

De regering is van mening dat standaardisering van de uitvoering van taken door de omgevingsdiensten niet op gespannen voet hoeft te staan met het maken van beleidskeuzes door het bestuursorgaan dat opdrachtgever is voor de omgevingsdienst. Allereerst is standaardisering van belang voor het waarborgen van de kwaliteit van de uitvoering van taken. Ook nu al is de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken geborgd met gestandaardiseerde kwaliteitscriteria die zijn opgenomen in gemeentelijke en provinciale verordeningen. Dat zal onder de Omgevingswet hetzelfde blijven. Evenals het tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving om eventueel verbeteringen in het stelsel aan te kunnen brengen.¹¹ Daarnaast is standaardisering van processen van belang voor een efficiënte en voorspelbare uitvoering van taken van de omgevingsdienst. Zo wordt een aantal processen rond de VTH-taken op minimaal het schaalniveau van de omgevingsdiensten verder geüniformeerd met een landelijke handavingsstrategie, waarin processtappen zijn benoemd.

Binnen deze gestandaardiseerde processen en kwaliteitscriteria voor de uitvoering zijn het de gemeenten en provincies die als opdrachtgevers de beleidsmatige kaders bepalen waarbinnen omgevingsdiensten moeten werken. Het is de gemeente die bijvoorbeeld bepaalt welke geluidnormen er in het omgevingsplan gelden voor bedrijven en die de beleidsmatige kaders voor het stellen van maatwerkvoorschriften bepaalt (zie ook vraag [15]). Het toezicht op de naleving daarvan is vervolgens belegd bij de omgevingsdienst. Deze kan dit toezicht vervolgens op efficiënte wijze

¹¹ Op 29 november 2019 is de laatste rapportage aan de Tweede Kamer gezonden (Rapport Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, behorend bij Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 122).

uitvoeren vanwege gestandaardiseerde processen en een landelijke handhavingsstrategie, wat zorgt voor een gelijk speelveld voor de bedrijven. Op deze wijze kunnen beleidssturing door het bestuursorgaan en standaardisering van de uitvoering door omgevingsdiensten elkaar goed aanvullen.

[14] De leden van de CDA-fractie vragen naar de visie van de regering op de rol van de omgevingsdiensten bij de uitvoering van de taken. Kan deze regionale aanpak leiden tot regionalisering van beleidsontwikkeling en wat betekent deze ontwikkeling voor de democratische legitimatie van het beleid?

Zoals ook in de voorgaande vraag [13] is aangegeven verrichten regionale omgevingsdiensten uitvoerende taken binnen de beleidsmatige kaders die door de afzonderlijke gemeenten en provincies wordt gegeven. Regionale uitvoering van taken hoeft dus niet te leiden tot regionalisering van beleidsvorming. Uiteraard kunnen gemeenten en provincies er wel voor kiezen om voor bepaalde onderwerpen hun beleid op regionaal niveau af te stemmen, bijvoorbeeld over gemeentegrens overstijgende onderwerpen. Of ze dit doen bepalen de gemeenten en de provincies zelf.

Daarnaast kunnen omgevingsdiensten de bestuurlijke keuzes door de gemeenteraad en provinciale staten ondersteunen doordat zij de gemeenteraad en provinciale staten kunnen adviseren over de consequenties van te maken beleidskeuzes. Bijvoorbeeld wat de milieugevolgen zijn van de beleidskeuzes voor een woningbouwlocatie of bedrijvigheid. Bij het inrichten van het stelsel en de destijds gemaakte bestuurlijke afspraken over het VTH-stelsel was het van groot belang om de democratische legitimiteit recht overeind te houden. Juist om deze reden is destijds gekozen voor verplichte uitvoering van bepaalde taken door omgevingsdiensten, terwijl de bevoegdheden om besluiten te nemen en de controle op de uitoefening daarvan bij het lokale bestuur blijven. Deze lijn wordt onder de Omgevingswet voortgezet.

Ook de mandaatverlening voor handhavingsbesluiten tast volgens de regering de bevoegdheden van het lokale bestuur niet aan, omdat het lokaal bestuur bevoegd blijft om dergelijke besluiten zelf te nemen. Bovendien kan de gemeente of provincie altijd aan de gemandateerde omgevingsdienst aanwijzingen geven, hoe met het mandaat in specifieke omstandigheden om moet worden gegaan.

Aanvullend merkt de regering nog op dat er alleen uitvoerende taken worden uitgevoerd door de omgevingsdienst. De omgevingsdienst legt daarover verantwoording af aan het bevoegd gezag. Het college van burgermeester en wethouders en gedeputeerde staten leggen vervolgens weer verantwoording af aan de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten. Hiermee is voorzien in democratische legitimiteit van de in mandaat genomen besluiten.

[15] De leden van de CDA-fractie vragen zich verder af wat het betekent voor toezicht en handhaving nu er meer gewerkt wordt met open normen, in de vorm van zorgplichtbepalingen.

Wat betreft de specifieke zorgplichten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) of de bruidsschat merkt de regering allereerst op dat daar waar doelvoorschriften of middelvoorschriften gesteld kunnen worden, dit ook is gedaan en dat deze regels niet zijn vervangen door een specifieke zorgplicht. De regering wijst er daarnaast op dat de specifieke zorgplichten een voortzetting zijn van specifieke zorgplichten uit huidige rijksregels, bijvoorbeeld in artikel

2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ten opzichte van die bepalingen in de huidige rijksregels is ervoor gekozen om de specifieke zorgplichten onder de Omgevingswet concreter te maken en uit te schrijven wat er redelijkerwijs van een initiatiefnemer kan worden verwacht. Maar de inhoud van de specifieke zorgplichten is niet veranderd. Nog steeds geldt dat er sprake moet zijn van een onmiskenbaar in strijd handelen met de zorgplicht voordat er direct handhavend kan worden opgetreden. De regering acht de specifieke zorgplicht ook goed handhaafbaar, doordat de zorgplichten onder de Omgevingswet concreter zijn dan onder het huidig recht. Daar komt bij dat de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplicht niet nieuw is: met de handhaving van de specifieke zorgplichten onder het huidig recht is veel ervaring opgedaan.

Daar waar de specifieke zorgplichten van het Bal, het Bbl of de bruidsschat op lokaal niveau wel in concretere regels kunnen worden vertaald, kan een gemeente hiertoe het instrument maatwerkregels inzetten. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld regels stellen in het omgevingsplan over het laden en lossen bij het bevoorraden van een bedrijf. Daarmee kan de gemeente een nadere invulling geven aan de specifieke zorgplicht. Ook kan de gemeente in een beleidsregel concreter aangeven in welke gevallen direct handhaven van de specifieke zorgplicht aan de orde zal zijn, dus zonder de tussenstap van maatwerk. Als de gemeente hiervoor kiest, geeft ze daarmee mede beleidsmatige sturing aan de uitvoering van het toezicht en handhaving door de omgevingsdienst.

[16] De CDA-fractieleden zien ook voor omgevingsdiensten de noodzaak van een transitieproces, waarbij gedrag en activiteiten, competenties en cultuur zullen moeten veranderen en ook geschoold moeten worden. Ze vragen of de regering dit ook vindt en of de rijksoverheid hierin ook een verantwoordelijkheid heeft.

De omgevingsdiensten hebben een belangrijke rol in het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel), waarvoor de Minister voor Milieu en Wonen stelselverantwoordelijk is. Vanwege de rol van de omgevingsdiensten deelt de regering de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat ook voor de omgevingsdiensten een transitieproces met verandering in cultuur, gedrag en competenties van belang is. De regering ziet dat de omgevingsdiensten dit transitieproces, in overleg met hun opdrachtgevers (gemeenten en provincies) actief oppakken, en vindt het ook van belang dat de omgevingsdiensten daarbij worden ondersteund. Het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet ondersteunt omgevingsdiensten bij de voorbereiding op de Omgevingsdiensten. Er is regelmatig overleg met OD.nl (de gezamenlijke omgevingsdiensten) om vraaggericht ondersteuning te kunnen bieden. Zo draaien omgevingsdiensten ter voorbereiding mee via ondersteuningsprogramma's, maken ze gebruik van online webcollege's, botsproeven, train the trainerprogramma's en interbestuurlijke try-outs, waarin ook aandacht is voor cultuurverandering (zie ook vraag [17]). Verder is vanuit het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet programma een «Gespreks starter veranderingen» aangeboden die organisaties ondersteunt bij de andere werkwijze die de Omgevingswet vraagt. Een mooi voorbeeld is de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied die in 2015 de «Eenvoudig Beter trofee» heeft gewonnen vanwege het anders werken in de geest van de Omgevingswet.

[17] De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de regering er met mede-overheden voor gaat zorgen dat omgevingsdiensten opgeleid zijn voor de Omgevingswet. Tevens wordt gevraagd of de regering wil rapporteren over de voortgang hiervan.

Een opleidingsprogramma is onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet. Het bevoegd gezag is zelf verantwoordelijk voor de eigen implementatie. De omgevingsdiensten voeren vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken (VTH) uit voor gemeenten en provincies. Bij de 29 omgevingsdiensten in Nederland werken ongeveer 5.500 medewerkers. Iets meer dan de helft daarvan is functioneel werkzaam op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De omgevingsdiensten hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van uitvoering, waarover zij jaarlijks rapporteren. Scholing en opleiding zijn onderdeel van die rapportage.

Het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet ontwikkelt verschillende ondersteuningsinstrumenten in overleg en samenwerking met de bestuurlijke koepels. Voor de uitvoering van de VTH-taken gebeurt dat ook met de omgevingsdiensten. Inmiddels zijn onder meer webinars en handreikingen opgesteld. Zo zijn er voor deze doelgroep webinars ontwikkeld over milieubelastende activiteiten en een handreiking over complexe bedrijven. Een train de trainer-traject specifiek gericht op omgevingsdiensten is in ontwikkeling. Daarnaast maken de omgevingsdiensten en hun medewerkers veel gebruik van de bredere opleidings- en informatiemogelijkheden die door het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet en de bestuurlijke koepels worden aangeboden, al of niet gezamenlijk met hun opdrachtgevende overheden. Zo heeft er al een flink aantal medewerkers van omgevingsdiensten meegelift op lopende train-de-trainer trajecten bij de decentrale overheden. Ook nemen de omgevingsdiensten deel aan de Slagsessies die in het land worden georganiseerd door het interbestuurlijke programma Aan de slag met Omgevingswet. Bovendien vinden er regelmatig oefensessies en praktijkproeven plaats in het land, waar zowel decentrale overheden als hun omgevingsdiensten aan meedoen.

[18] De leden van de CDA-fractie signaleren dat de provincies hebben laten weten dat er geen ruimte is voor nieuwe vertragingen bij de voorbereiding van de provinciale omgevingsvisies. Zij willen weten in hoeverre het voorzienbaar is dat er nieuwe vraagstukken opkomen die tot verdere vertraging kunnen leiden.

In antwoord op deze vraag is het van belang een helder onderscheid te maken tussen de inhoudelijke voorbereiding van de omgevingsvisies, die gaat over het provinciale beleid op het gebied van de leefomgeving en welke kant de provincie hier mee op wil, en de technische voorbereiding van het bekendmaken van de omgevingsvisies met behulp van de nieuwe standaard voor overheidspublicaties, zodat deze kan worden gepubliceerd en zichtbaar wordt in de landelijke voorziening van het digitaal stelsel. Er is geen beletsel om te werken aan de inhoudelijke voorbereiding van de omgevingsvisies, en de provincies zijn hier dan ook al druk mee aan de slag of hebben deze al in concept gereed. Dit blijkt ook uit de Implementatiemonitor, die u op 29 november heeft ontvangen met de voortgangsbrief over de stelselherziening.¹² Met de oplevering van het basisniveau van de landelijke voorziening van het DSO wordt ook het bekend maken van omgevingsvisies conform de standaard voor overheidspublicaties mogelijk. De regering voert regelmatig overleg met het IPO over de planning hiervoor, en vooralsnog is het de bedoeling dat provincies uiterlijk medio 2020 hun omgevingsvisies op de nieuwe wijze bekend zullen kunnen maken. Verdere vertraging wordt hierbij op dit moment niet voorzien. Uiteraard wordt samen met IPO ook nagedacht over terugval-opties, mocht zich tegen de verwachting in verdere vertraging voordoen.

¹² Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AY.

[19] De leden van de CDA-fractie vragen de regering waar de verwachting op gebaseerd is dat provincies per 1 januari 2021 de omgevingsvisie en omgevingsverordening kunnen publiceren, mede gelet op het feit dat 33% van de provincies nog niet is begonnen met de inhoudelijke voorbereiding van de omgevingsverordening.

Deze verwachting is gebaseerd op de resultaten van de Implementatiemonitor, die u op 29 november 2019 zijn toegezonden bij de voortgangsbrief over de stelselherziening¹³, en op het intensieve contact dat de regering hierover met de provincies heeft via het IPO. Uit de Implementatiemonitor blijkt dat alle provincies bezig zijn met de voorbereiding van de omgevingsvisie. In september 2019 was 67% van de provincies bezig met de inhoudelijke voorbereiding van de omgevingsverordening. De leden van de CDA-fractie signaleren terecht dat dit betekent dat 33% van de provincies hier in september 2019 nog niet mee begonnen was. Dit ligt in de praktijk genuanceerder, aangezien de inhoud van de omgevingsverordening voor een groot deel voort zal vloeien uit de inhoud van de provinciale omgevingsvisie en de regelgeving op grond van de Omgevingswet, met name de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het ligt daarom voor de hand dat bij de totstandkoming van deze instrumenten geheel of gedeeltelijk volgtijdelijk wordt gewerkt. De regering heeft geen signalen van de provincies ontvangen dat zij hun omgevingsverordening niet op tijd af zouden kunnen krijgen. Conform de planning die u bij de eerder vermelde voortgangsbrief heeft ontvangen, zal het uiterlijk medio 2020 mogelijk zijn om omgevingsverordeningen en omgevingsvisies via de nieuwe standaarden te publiceren, zodat deze zichtbaar worden in de landelijke voorziening. 92% van de provincies was in september 2019 bezig met het aanschaffen of aanpassen van hun eigen plansystemen om te kunnen aansluiten op de landelijke voorziening. Dit proces wordt sterk vergemakkelijkt doordat alle provincies klant zijn bij dezelfde softwareleverancier, en er dus veel werk met werk gemaakt kan worden. De inschatting van de regering is daarom nog steeds dat alle provincies per 1 januari 2021 de omgevingsverordening en de omgevingsvisie zullen kunnen publiceren.

[20] De leden van de CDA-fractie signaleren dat het IPO positief is over het tijdig realiseren van de omgevingsverordening, als de techniek op tijd klaar is. Zij willen weten wat in dit verband op tijd betekent, en of de regering verwacht dat de techniek op tijd gereed is.

Hetgeen is geantwoord op vraag [18] van de leden van de CDA-fractie over de omgevingsvisie geldt *mutatis mutandis* ook voor de omgevingsverordening. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen. De provincies willen in het tweede kwartaal van 2020 hun ontwerpverordening conform de nieuwe standaard kunnen publiceren, en eind 2020 de definitieve versie. De regering voert regelmatig overleg met het IPO over de planning hiervoor, en vooralsnog is de verwachting dat dit zal slagen. Uiteraard wordt samen met IPO ook nagedacht over terugvalopties, mocht zich tegen de verwachting in verdere vertraging voordoen.

[21, 22] De leden van de CDA-fractie vragen wat de provincies nodig hebben om van het basisniveau DSO naar het gewenste niveau 3 te groeien en daarbij in te gaan op de benodigde tijd en financiën en de wet- en regelgeving op het gebied van natuur en landschap.

Het basisniveau van het DSO maakt het voor burgers mogelijk zich te oriënteren op de provinciale regels waaronder die over natuur en landschap. Daarnaast wordt via de website van het Informatiepunt

¹³ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AY.

Omgevingswet gebruiksvriendelijk geformuleerde informatie over de natuurwetgeving in relatie tot de Omgevingswet vindbaar gemaakt. Veel van deze informatie wordt ook nu al gedeeld via bijvoorbeeld eigen websites. Deze informatie, zoals over flora en fauna wordt in het kader van de eigen taakuitoefening door overheden en diensten georganiseerd. Die informatie is er en blijft ook bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar.

In hoeverre dergelijke aanvullende natuurgegevens na inwerkingtreding van de Omgevingswet verder zichtbaar gemaakt kunnen worden via bijvoorbeeld het DSO wordt met de bestuurlijke partners besloten in het kader van de uitbouw van dit DSO (scenario 3). Dit is als ambitie afgesproken in het bestuursakkoord uit 2015.¹⁴ Recentelijk is tussen de bestuurlijke partners besloten dit traject in te gaan zetten en in 2020 de voorbereidende werkzaamheden in gang te zetten voor een geleidelijke en gecontroleerde uitbouw van het DSO, met aanvullende functionaliteiten en informatie. Het zichtbaar maken van de regels per Natura 2000 gebied is in deze afweging door de bestuurlijke partners al geprioriteerd en zal dus na gereed komen van het basisniveau DSO in de uitbouw worden opgepakt.

Over de verdere inrichting en prioritering van de uitbouw (scenario 3) wordt in nauwe samenspraak met de interbestuurlijke partners besloten. Daarbij wordt uiteraard ook de ontsluiting van de wet- en regelgeving op het gebied van natuur en landschap betrokken. Over behaalde mijlpalen, gemaakte keuzes en nadere prioritering en eventuele impact op wet- en regelgeving zal uw Kamer periodiek worden geïnformeerd via voortgangsbrieven en monitoringsrapportages. De investeringskosten liggen bij het Rijk, maar interbestuurlijke partners dragen ook bij via de ontwikkeling van informatieproducten.

[23] De leden van de CDA-fractie zien, in tegenstelling tot de provincies, dat een groot deel van de gemeenten (105 van de 355) niet meegedaan hebben aan het enquêteonderzoek naar de implementatie en vragen zich af in hoeverre dit een vertekend resultaat geeft van de monitoruitkomsten.

Deze non-response is door de regering nader geanalyseerd. Deze nadere analyse geeft vooralsnog in elk geval geen aanleiding om te vermoeden dat het iets met de omvang van de gemeenten te maken heeft. In iedere ronde wordt een deel van de gemeenten die niet tijdig reageren, nagebeld. Daaruit komt het beeld naar voren dat het niet-invullen van de enquête vooral een gevolg is van alledaagse drukte en bijvoorbeeld personeelswisselingen en niet van onwil of het feit dat de invoering van de wet niet leeft bij die gemeenten. Wel is er sprake van een toename van de respons bij gemeenten bij de laatste uitvraag. Naar aanleiding van de laatste Implementatiemonitor besteedt VNG bovendien de komende periode extra aandacht aan gemeenten van wie onbekend is hoe de zaken er voorstaan met betrekking tot de implementatie, en gemeenten waarvan wordt vermoed dat ze nog onvoldoende vaart maken. Doel is tot een zo volledig mogelijk beeld te komen met betrekking tot de voortgang bij gemeenten.

In bijgevoegde tabel is een uitsplitsing van de non-respons van de deelname aan de onderzoeken per grootteklaas van gemeenten gemaakt.

¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 19.

Grooteklasse	Totaal aantal in klasse (2019)	Non respons 2019 Q3	Respons % 2019 Q3	Respons % 2018 Q4	Respons % 2018 Q2	Respons % 2017 Q4
minder dan 5.000 inwoners	5	2	60%	25%	20%	80%
5.000 tot 10.000 inwoners	10	2	80%	44%	63%	71%
10.000 tot 20.000 inwoners	66	22	67%	50%	68%	64%
20.000 tot 50.000 inwoners	189	60	68%	40%	56%	67%
50.000 tot 100.000 inwoners	54	11	80%	32%	53%	71%
100.000 tot 150.000 inwoners	13	4	69%	42%	57%	71%
150.000 tot 250.000 inwoners	14	3	79%	46%	69%	92%
250.000 inwoners of meer	4	1	75%	50%	25%	25%
	355	105	70%	41%	51%	68%

[24] De leden van de CDA-fractie willen graag weten hoe de monitorgegevens met betrekking tot de gemeenten geïnventariseerd worden.

De Implementatiemonitor biedt een overzicht van de stand van zaken van de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet bij decentrale overheden en omgevingsdiensten aan de hand van criteria waar overheden minimaal aan te dienen voldoen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze criteria zijn genoemd in de bijlage bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 27 juni 2019.¹⁵ De Implementatiemonitor gebruikt verschillende bronnen om te kunnen volgen of de overheden ook voor inwerkingtreding aan deze criteria voldoen. Daarbij wordt zoveel mogelijk uitgegaan van formele objectieve bronnen zoals geregistreerde aansluitingen op de landelijke voorziening (DSO-LV) en officiële publicaties van omgevingswetdocumenten zoals visies, plannen en verordeningen. In aanvulling daarop maakt de monitor gebruik van een survey om in kaart te brengen hoe de organisaties ervoor staan. Deze survey wordt éénmaal per half jaar uitgezet onder de projectleiders en programmamanager invoering Omgevingswet bij de verschillende overheden.

[25] De leden van de CDA-fractie willen naar aanleiding van de technische briefing over het DSO graag weten in hoeverre de implementatie van de Omgevingswet wordt belemmerd door het feit dat er nog enkele modules moeten worden toegevoegd aan de STOP-standaard.

Het klopt dat er nog enkele modules moeten worden toegevoegd aan de STOP-standaard. De belangrijkste hiervan is het kunnen ondersteunen van mutaties in regelgeving. Deze modules zullen naar verwachting in het eerste kwartaal van 2020 gereed zijn. Conform de planning die met de voortgangsbrief van 29 november 2019¹⁶ aan u is verzonden zal de landelijke voorziening uiterlijk medio 2020 gereed zijn om regelgeving conform de nieuwe standaarden te publiceren. Hiermee vormt het feit dat er nu nog enkele modules worden toegevoegd aan de STOP-standaard dus geen belemmering voor de implementatie van de Omgevingswet.

[26] De leden van de CDA-fractie willen weten wanneer naar verwachting 100% van het basisniveau van het DSO-LV zal zijn opgeleverd.

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is nu, een jaar voor de beoogde inwerkingtredingsdatum, klaar voor overheden om op aan te sluiten¹⁷, om

¹⁵ Kamerstukken I 2018/19, 33 118, AV, bijlage «Wat moeten overheden op 1 januari 2021 minimaal kunnen en voorbereid hebben om te voldoen aan de Omgevingswet?».

¹⁶ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AY.

¹⁷ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/aansluiten/>

ermee te oefenen en het te vullen. Dit product is uitvoerig technisch getest en gereviewed. Er zijn 123 praktijkproeven met overheden uitgevoerd om de werking van het stelsel te beproeven, alvorens het hiervoor vrij te geven. Hierover bent u bij brief van 19 november 2019¹⁸ geïnformeerd. Daarmee is het DSO nog niet af, maar het is wel ver genoeg voor andere overheden om er mee aan de slag te gaan.

De landelijke voorziening van het digitaal stelsel wordt vervolgens in 2020 stapsgewijs verder afgebouwd. Het merendeel van de resterende opgaven uit het basisniveau zal in de eerste helft van 2020 worden gerealiseerd, zoals de archieffunctie en het ambtshalve kunnen indienen van een papieren aanvraag. Een beperkt aantal zaken wordt naar nu wordt voorzien in de tweede helft van 2020 gebouwd, omdat deze niet eerder nuttig of nodig, of zelfs niet eerder juridisch mogelijk zijn voor het werken met de landelijke voorziening. In 2020 moeten de aansluitende overheden aan de slag met DSO, terwijl initiatiefnemers, burgers en bedrijven pas per 1 januari 2021 daadwerkelijk met de landelijke voorziening gaan werken.

Een voorbeeld van iets wat daarom pas in de tweede helft van 2020 wordt gerealiseerd is de koppeling met DigiD, die er straks voor zorgt dat initiatiefnemers via DigiD bij de landelijke voorziening kunnen inloggen. Autorisatie hiervoor is vanwege geldende privacyrichtlijnen pas drie maanden voor inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk. Overigens is de hiervoor benodigde software aan de zijde van de landelijke voorziening al wel gebouwd en getest en gaat het om een standaard-toepassing die voor veel overheidswebsites nodig is. Ook wordt in de tweede helft van 2020 verder gewerkt aan de vulling van het DSO met onder meer de in het basisniveau afgesproken rijksregelgeving, bijvoorbeeld in de vorm van vragenbomen voor het indienen van aanvragen en meldingen en checken of een activiteit vergunning- of meldingsplichtig is.

[27] De leden van het CDA-fractie vragen naar het groeimodel voor de doorontwikkeling van het DSO tot 2029 en de inhoudelijke en financiële afspraken daarover.

Het Rijk heeft eind 2018 met de interbestuurlijke partners de beheerovereenkomst Digitaal Stelsel Omgevingswet afgesloten. Deze beheerovereenkomst en het bijbehorende beheerarrangement geven procesmatig en financieel de nadere invulling van het proces van doorontwikkeling van het DSO. De regering verwijst hiervoor verder naar de beheerovereenkomst en het beheerarrangement.¹⁹ Onder doorontwikkelen wordt verstaan het in de beheerfase beter maken en innoveren van functionaliteiten die al opgenomen zijn in gereed gekomen en geaccepteerde voorzieningen van het basisniveau van het DSO. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk of nieuwe technologie. Het gaat daarbij om (relatief beperkte) aanpassingen in tijd, geld en toepassingspraktijk, die uitgevoerd kunnen worden binnen kaders van de opdracht en het budget voor de operationele beheeropdracht. Dit proces zal vanaf 2020 gestalte gaan krijgen volgens deze afspraken. Financieel gezien wordt doorontwikkeling gedekt uit het door Rijk en decentrale overheden gezamenlijke opgebrachte taakstellende jaarlijkse beheerbudget van 25,9 miljoen (plus indexatie). De financiële ruimte voor doorontwikkeling zal mede bepaald worden door de overige beheerkosten. Inhoudelijk gezien verwacht de regering dat doorontwikkeling de eerste jaren vooral gericht zal zijn op het verbeteren van het DSO aan de hand van opgedane ervaringen tijdens de implementatie en het (eerste)

¹⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, Q.

¹⁹ Kamerstukken I 2019/20 33 118, AQ, bijlagen.

daadwerkelijke gebruik vanaf 2021. Dit kan om technische punten gaan zoals performance of beveiliging, maar ook om gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid.

Naast doorontwikkeling zijn er – in lijn met de genoemde beheerovereenkomst – ook afspraken over uitbouw van het DSO. Uitbouw geeft invulling aan de eerder geformuleerde eindambitie uit het Bestuursakkoord van 2015²⁰, maar wordt conform het eerdere BIT-advies²¹ in stappen ontwikkeld. Volledigheidshalve wijst de regering daarbij op de adviesaanvraag aan het Bureau ICT-toetsing (BIT) die inmiddels is uitgegaan naar aanleiding van de motie Ronnes²² op de stap naar doorontwikkeling en uitbouw.

Onder uitbouw wordt verstaan het toevoegen van substantiële nieuwe functionaliteit en/of inhoud die nog niet in het basisoniveau zit. Inmiddels is interbestuurlijk de Agenda uitbouw geformuleerd en is meerjarig € 50 miljoen beschikbaar (exclusief de bijdrages van de bestuurlijke partners). In de beheerovereenkomst en -arrangement is afgesproken dat het beheerbudget meegroeit met uitbouw van het DSO, zodat ook nieuwe functionaliteiten adequaat beheerd en doorontwikkeld kunnen worden.

[28] De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de toegankelijkheid van het DSO in algemene zin ziet vorm krijgen en wat dit betekent voor mensen die niet digitaal vaardig zijn en voor laaggeletterden.

Net als de leden van deze fractie is de regering van mening dat het vanzelfsprekend moet zijn dat overheidswebsites toegankelijk zijn ook voor mensen die niet digitaal vaardig zijn, voor laaggeletterden en voor mensen met een visuele beperking. In de ontwikkeling van het DSO wordt daar veel aandacht besteed aan digitale inclusie. Er is een apart team, het zogenaamde User Experience team, dat het ontwikkelprogramma DSO voortdurend adviseert op deze terreinen. Op deze manier krijgt de toegankelijkheid van het loket tegelijkertijd vorm met de ontwikkeling van het DSO. Dit wordt ook getest door «ervaringsdeskundige burgers», dus door mensen met een visuele beperking, door laaggeletterden en door mensen die minder digitaal vaardig zijn. Ook deze feedback wordt weer verwerkt door de ontwikkelaars van het DSO.

Zoals vermeld in de brief over de Voortgang tussenbalans oplevering DSO-LV fase 1 van 19 november 2019,²³ wordt het Omgevingsloket ook extern periodiek getoetst door de Stichting Accessibility. Bij de genoemde brief zijn de resultaten opgenomen van het onderzoek van de Stichting Accessibility naar de toegankelijkheid van het DSO. Uit het onderzoek is gebleken dat de landelijke voorziening van het DSO op dit moment al aan een groot deel van de standaard voor toegankelijkheid voldoet. De komende periode zal worden gebruikt om het Omgevingsloket volledig in te richten conform de WCAG-richtlijnen.²⁴

Voor burgers die moeite hebben met schriftelijke en digi-vaardigheden kan een gemachtigde een aanvraag doen. Daarnaast is het aanvragen op papier mogelijk. Bovendien kunnen burgers ook terecht bij een telefonische helpdesk, en hebben veel gemeenten nog altijd een fysieke balie waar burgers door een medewerker van de gemeente worden geholpen met hun aanvragen, meldingen en overige vragen. Bij alle gemeenten is het mogelijk persoonlijk contact te hebben met de gemeente.

²⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 19.

²¹ Kamerstukken I 2017/18, 33 118, AE, bijlage.

²² Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 26.

²³ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, Q.

²⁴ Web Content Accessibility Guidelines.

Een voorlees-app die al in de markt verkrijgbaar is, kan de teksten in het DSO voorlezen. Doordat het loket gebruikersvriendelijker is en meer informatie beschikbaar is in begrijpelijke taal, is de verwachting dat minder mensen dan nu hulp nodig hebben bij het gebruik van het digitaal loket. Een initiatiefnemer heeft daarnaast altijd toegang tot zijn dossier over de vergunningaanvraag. In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie [86 en 87] wordt nader op digitale inclusie ingegaan.

[29] De leden van de CDA-fractie vinden het wenselijk dat een bestuurlijk akkoord wordt gesloten over de uitvoering van de Omgevingswet tussen het Rijk en de bestuurlijke koepels, voordat het parlementaire proces is afgerond. Zij maken zich zorgen dat de gemaakte bestuurlijke afspraken niet langer actueel zijn. Zij vragen zich af of de eerder gemaakte bestuurlijke afspraken niet geactualiseerd moeten worden in een nieuw bestuursakkoord, zodat voldoende binding en borging voor de uitvoering en handhaving ontstaat.

De leden van de CDA-fractie signaleren terecht dat de eerste bestuurlijke afspraken dateren uit 2009, en dat in 2015 en 2016 nadere interbestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Het klopt dat de wereld sindsdien niet heeft stilgestaan. Op basis van de al gesloten interbestuurlijke akkoorden is een interbestuurlijke governance structuur tot stand gekomen en is er een interbestuurlijk programma Aan de slag met de Omgevingswet ingericht. Er vindt zeer regelmatig bestuurlijk overleg plaats tussen de gemeenten, waterschappen, de provincies en het Rijk. Nadere afspraken over uitvoering en handhaving van de Omgevingswet worden in deze bestuurlijke overleggen gemaakt en vastgelegd. Bovendien is er in 2018 een beheerakkoord gesloten over het digitaal stelsel, dat een aantal aspecten uit het bestuursakkoord nader uitwerkt en waarmee de eerder gemaakte afspraken zijn herbevestigd. Hiermee is voldoende bestuurlijke binding en borging voor de uitvoering en handhaving van de Omgevingswet voorhanden. Met het beheerakkoord van 2018 wordt verder invulling gegeven aan het bestuursakkoord van 2015 en 2016 wat een herbevestiging geeft van de eerder gemaakte afspraken in deze bestuursakkoorden.

[30] De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het rapport van de Commissie-Mans als leidraad is genomen voor het stellen van regels over het uitvoeren van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) in het stelsel van de Omgevingswet. De leden van de CDA-fractie willen ook weten op welke punten de regering daarvan is afgeweken.

De regering kan bevestigen dat dit rapport als leidraad is genomen. Het rapport van Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving – onder voorzitterschap van de heer Mans – was de basis van de regelgeving over de uitvoering van de VTH-taken. Naar aanleiding van het rapport van de commissie Mans zijn bestuurlijke afspraken gemaakt die hebben geresulteerd in een Package Deal in 2009 over de herziening van het VTH-stelsel.²⁵ Deze bestuurlijke afspraken zijn vervolgens wettelijk geborgd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de onderliggende regelgeving. De regels over het VTH-stelsel in het voorliggende wetsvoorstel en het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet sluiten aan bij deze huidige VTH-regelgeving. Bij deze omzetting zijn dezelfde uitgangspunten van het rapport Mans die ten grondslag liggen aan de huidige VTH-regelgeving ook uitgangspunt geweest voor de inpassing van de VTH-regels in de Omgevingswet. Omdat het stelsel van de Omgevingswet andere instrumenten en begrippen omvat is bij die

²⁵ Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130.

inpassing een identieke omzetting niet in alle gevallen mogelijk geweest. Vanwege de stelselinpassing is bijvoorbeeld bij het aanwijzen van de taken die vallen onder het basistakenpakket in het ontwerp-Invoeringsbesluit niet aangesloten bij het begrip «inrichting» als bedoeld in de Wet milieubeheer, maar bij het begrip «milieubelastende activiteit» als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit is nader toegelicht in de nota van toelichting van het ontwerp-Invoeringsbesluit (paragraaf 5.8.3).

[31] De leden van de CDA-fractie vragen inzicht in de ambtelijke fte's en adviseurskosten op rijksniveau wat betreft de ruimtelijke ordening en fysieke leefomgeving, met peiljaren 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 en de verwachting voor 2025.

De fysieke leefomgeving is breed en omvat – zoals de Omgevingswet bepaalt – in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed, werelderfgoed. Naast het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beslaat het onderwerp van de fysieke leefomgeving ook de departementen Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Infrastructuur en Waterstaat, Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Defensie, alsmede hun rechtsvoorgangers. De regering heeft de gevraagde gegevens dan ook niet beschikbaar.

[32] De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering een onafhankelijke transitiecommissie niet ziet zitten. Zij wijzen op de mogelijkheid van een tijdelijke commissie voor maximaal vier jaar. Zij vragen de regering haar visie hierop nader toe te lichten.

De implementatie van de nieuwe regelgeving is een zorg van alle betrokken overheden. Zij werken nauw samen in het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet. Onderdeel daarvan zijn de implementatie- en migratieteams die de diverse overheden ondersteunen ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Als onderdeel van het implementatieteam is een migratieteam ingericht, dat ook ondersteuning zal bieden om de overgang naar het nieuwe stelsel in goede banen te leiden. Het gaat dan onder meer om de migratie van de huidige voorzieningen naar het DSO maar ook om andere vraagstukken. Rond de inwerkingtreding zal dit team uitgebreid worden met juridische en andere expertise om snel in te kunnen spelen op vraagstukken die zich vóór en na inwerkingtreding zullen voordoen.

Over de voortgang rapporteert de regering regelmatig aan het parlement via onder meer voortgangsbrieven en monitoringsrapportages. Ook in de wet- en regelgeving zijn diverse monitorings- en rapportageverplichtingen opgenomen, waarmee het parlement wordt geïnformeerd. Zo brengt het Planbureau voor de Leefomgeving ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit over de ontwikkeling van de kwaliteit van onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving. In aanvulling daarop is wettelijk geborgd dat na vijf jaar de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk worden geëvalueerd. De regering heeft eerder aangegeven het van belang te vinden dat de evaluatie onafhankelijk wordt uitgevoerd. Maar ook in de tussentijd zal er nauw contact zijn tussen gemeenten, provincies en het Rijk over hoe de Omgevingswet wordt uitgevoerd. Dit is in lijn met de wijze waarop de Omgevingswet tot stand is gekomen, in goed overleg met alle betrokken stakeholders en uitvoerders. Al deze voorzieningen zorgen er dan ook voor dat er de komende jaren goed zicht blijft op de uitvoering van de nieuwe regel-

geving en dat eventuele knelpunten snel bestuurlijk op het juiste niveau geadresseerd kunnen worden.

[33] De leden van de CDA-fractie vragen waarom er in de wet geen waarborgen zijn opgenomen voor een onafhankelijke evaluatie terwijl de regering die wel nastreeft.

De regering ondersteunt in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State het belang van een onafhankelijke evaluatie van de wet.²⁶ De regering heeft geen aanleiding gezien om de onafhankelijkheid van de evaluatie nader in de wet zelf vast te leggen.

Aan de hand van de eerste ervaringen met de wet, de AMvB's en de Omgevingsregeling zal na inwerkingtreding van de wet bekeken worden in welke vorm en samenstelling de evaluatie wordt uitgevoerd. Daarbij kan per onderwerp een andere keuze worden gemaakt: een evaluatie op het gebied van grondeigendom of nadeelcompensatie is immers iets heel anders dan een evaluatie van de werking van de kerninstrumenten of de doeltreffendheid en de effecten van de wet.

De aanpak van de evaluatie zal in het verlengde liggen van het totstandkomingsproces van het stelsel zelf, waarbij relevante partijen zoveel mogelijk worden betrokken in het kader van een open proces.

[34, 35] Naar aanleiding van de technische briefing hebben de leden van de fractie van het CDA een vraag over de vergunningcheck. Zij vragen of de burger te goeder trouw – die bijvoorbeeld al is begonnen met bouwen, omdat hij er vanwege de vergunningcheck onterecht van uitging dat hij geen vergunning nodig had – wordt beschermd. Indien dat het geval is, vragen zij hoe zich dit verhoudt tot de disclaimer en indien het niet het geval is, wat dan de functie is van de vergunningcheck. Deze leden vragen ook of een burger te goeder trouw wordt beschermd bij een vergunning die weliswaar niet in het DSO is opgenomen, maar wel in het verlengde hiervan ligt. Ook hierbij vragen deze leden naar de functie van de vergunningcheck en de bijbehorende te goeder trouw-clausule.

Een burger die te goeder trouw handelt en de juiste gegevens volledig heeft ingevuld, zal er in het algemeen van uit kunnen gaan dat de uitkomst van de vergunningcheck aanvaard wordt door het bevoegd gezag. Dit zal zeker bij meer eenvoudige vergunningchecks het geval zijn. Dit is na inwerkingtreding niet anders dan nu het geval is bij de huidige voorzieningen Omgevingsloket Online en Activiteitenbesluit Internet Module of een papieren aanvraag. Bij twijfel of complexe aanvragen kan hiertoe altijd een gesprek bij het betreffende bevoegd gezag worden aangevraagd.

Absolute en onherroepelijke zekerheid wordt uiteraard pas verkregen na het indienen van een aanvraag en de daarop te ontvangen beschikking vanuit het bevoegd gezag. Tegen die beschikking staat vervolgens rechtsbescherming open. De uitkomst van een vergunningcheck heeft immers niet dezelfde juridische status als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Er kunnen daarom ook niet in gelijke mate rechten aan worden ontleend. Wel vormt de ontvangstbevestiging, bijvoorbeeld bij een melding, bewijs van handelen.

Uiteraard is een burger altijd zelf verantwoordelijk voor de activiteiten die hij verricht en de gegevens die ingevuld worden. De vergunningcheck geeft op basis van de ingevulde gegevens aan of er voor een activiteit een vergunning of melding nodig is. De uitkomst is dus in hoge mate afhankelijk van wat de gebruiker zelf invult. Bij onjuist of onvolledig

²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, blz. 16.

invullen kan er een verkeerde uitkomst uitkomen. Ook kan het zo zijn dat sommige activiteiten of combinaties van activiteiten (nog) niet in de check zijn opgenomen en de uitkomst om die reden geen betrekking kan hebben op alle vergunningplichtige activiteiten. Zo kan voor een dakkapel die voor de activiteit «bouwen» vergunningvrij is, toch een vergunning nodig zijn voor een «flora- en fauna-activiteit» als bij de bouw verblijfplaatsen van vleermuizen worden verwijderd. Bij het invullen van de check zal de gebruiker in algemene zin hier expliciet op worden gewezen, bijvoorbeeld in de vorm van een disclaimer of proclaimer.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich overigens meerdere keren uitgesproken over de juridische status van de uitkomst van een vergunningcheck in Omgevingsloket Online.²⁷ Daarbij kwam de Afdeling tot het oordeel dat de geldende regelgeving bepalend is bij het vaststellen van een vergunningplicht en een burger zich niet uitsluitend kan baseren op een vergunningcheck, mede aangezien de uitkomst afhangt van de door de burger zelf ingevulde gegevens. Ook het in het Omgevingsloket Online gemaakte voorbehoud bij de vergunningcheck (disclaimer) speelt in de jurisprudentie een rol.²⁸ Zo hechtte de Afdeling waarde aan de waarschuwing «LET OP: U mag het bouwwerk alleen bouwen als het bouwplan past binnen de regels op het gebied van ruimtelijke ordening (o.a. het bestemmingsplan)».

Hoewel een gunstige uitkomst van de vergunningcheck niet een status heeft die vergelijkbaar is met die van een besluit, kan het wel bijdragen aan een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Dit mede gelet op de recente jurisprudentieontwikkeling in het leerstuk van het vertrouwensbeginsel. Een nieuw ijkpunt hierin vormt de einduitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019.²⁹ Met die uitspraak is een nieuwe lijn ingezet, waarin eerder dan voorheen een gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend aan uitlatingen en gedragingen van ambtenaren. Afgewacht moet worden wat dit betekent voor de vergunningcheck, en de daarover gevormde jurisprudentie. De regering acht het denkbaar dat als te goeder trouw wordt gehandeld op basis van een eenduidige uitkomst van een concrete en gedetailleerde vergunningcheck, maar door het bevoegde bestuursorgaan toch een overtreding van de geldende regelgeving wordt geconstateerd, een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel aan de orde zal zijn. Vervolgens moet de vraag worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de bevoegdheid tot handhaving. Daarbij speelt de vraag in hoeverre het geslaagde beroep op het vertrouwensbeginsel, mede gelet op belangen van derden, kan leiden tot het gedogen van de overtreding of het al dan niet geheel of gedeeltelijk schadeloosstellen van betrokkene in geval toch tot ongedaanmaking van de overtreding moet worden overgegaan. Feit blijft echter dat een initiatiefnemer die onherroepelijke zekerheid wenst dat zijn activiteit daadwerkelijk vergunningvrij is, de mogelijkheid heeft een vergunning aan te vragen in het kader waarvan de vraag of er een vergunning voor de aangevraagde activiteit nodig is, als voorvraag dient te worden beantwoord. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft deze lijn vorig jaar nog eens expliciet bevestigd bij uitspraak van 24 april 2019 (in het bijzonder wordt verwezen naar overweging 24).³⁰

²⁷ Zie onder meer ABRvS 16-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:3058 en ABRvS 19-06-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1938.

²⁸ ABRvS 03-04-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1021.

²⁹ ECLI:RVS:2019:1694.

³⁰ ECLI:RVS:2019:1356.

[36] De leden van de CDA-fractie vragen wat de reactie is op het advies van de Integrale onafhankelijke adviescommissie Omgevingswet «Recht doen aan de Omgeving(swet)» om een invoeringsperiode vast te stellen vanaf inwerkingtreding van de wet waarmee duidelijkheid wordt geschapen over wanneer andere doelen zijn behaald die niet gelden als minimale eisen voor inwerkingtreding.

De regering onderschrijft het beeld dat de adviescommissie schetst dat er een invoeringsperiode zal zijn vanaf de inwerkingtreding van de wet. Het overgangsrecht maakt dat er een geleidelijke overgang plaatsvindt naar het nieuwe stelsel. Binnen het overgangsrecht zijn wettelijke mijlpalen gedefinieerd, bijvoorbeeld dat de waterschappen op 1 januari 2023 een waterschapsverordening dienen te hebben die voldoet aan de eisen van het nieuwe stelsel en gemeenten op 1 januari 2029 een volwaardig omgevingsplan.

[37] De leden van de CDA-fractie vragen naar het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties.

Bij de totstandkoming van de wetgevingsproducten is dankbaar gebruik gemaakt van de inbreng van maatschappelijke organisaties tijdens expertsessies en botsproeven. Eveneens van reacties van burgers en maatschappelijke organisaties bij de internetconsultaties. Samen met hen zijn ook hulpmiddelen op het gebied van participatie gerealiseerd. De regering is met deze leden van mening dat burgers en maatschappelijke organisaties ook bij de invoeringsbegeleiding zo goed mogelijk moeten worden betrokken. Daarom zal de regering dit jaar een toolkit aanbieden, die het bevoegd gezag helpt bij de communicatie over de Omgevingswet richting zijn inwoners en organisaties.

Vragen en opmerkingen van de leden van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD en Fractie-Otten, hierna de gezamenlijke fractieleden

[38] De gezamenlijke fractieleden vragen welke nadere inzichten de regering heeft opgedaan naar aanleiding van diverse papers en adviezen van verschillende instanties zoals de Commissie voor de milieueffectrapportage, de Raad voor de rechtspraak, de Raad van State en de samenwerkende natuur- en milieuorganisaties.

De regering concludeert dat er enerzijds steun is voor de ingezette integrale benadering van de leefomgeving waarin een goede balans tussen beschermen en benutten centraal staat. Anderzijds uitten diverse partijen zorgen over het effect van het stelsel in praktijk op een gelijkwaardige bescherming van de leefomgeving, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het stelsel in praktijk en de werking van het digitale stelsel. De regering neemt deze zorgen ter harte. In de wetgeving zijn diverse waarborgen ingebouwd om tot een goede balans tussen beschermen en benutten te komen. Ook bij de evaluatie van de wetgeving zal hier uitdrukkelijk naar worden gekeken. De geboden invoeringsondersteuning helpt om tot een werkend en uitvoerbaar stelsel te komen. De komende jaren wordt gemonitord of de doelen van de Omgevingswet worden bereikt en wat de effecten zijn voor burgers en bedrijven en op de rechtspraak.

De regering is inderdaad van mening dat de Omgevingswet positief uitpakt, en niet alleen voor initiatiefnemers voordelen heeft. Zij baseert zich daarbij op het volgende.

Een verbeterdoel van de stelselherziening is het vergroten van de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht. Eén samenhangende wet met vier algemene maatregelen van bestuur en één ministeriële regeling is

inzichtelijker dan de huidige regelgeving, die de kenmerken van een lappendeken vertoont. Wat de regering doet met de Omgevingswet op rijksniveau, gaan de decentrale overheden op hun eigen niveau doen. De gemeenten zullen de komende jaren hun bestemmingsplannen – vaak tientallen per gemeente – en hun verordeningen op het terrein van de fysieke leefomgeving opschonen en samenvoegen tot één samenhangend omgevingsplan. Ook op lokaal niveau wordt dus de komende jaren toegewerkt naar één samenhangend systeem, zonder tegenstrijdigheden, overlap of omissies. Op het punt van de inzichtelijkheid zal het DSO een belangrijke, ondersteunende rol spelen. De komende jaren zal het DSO worden uitgebreid, waardoor elke burger gemakkelijker en sneller kan bekijken wat waar mag en of voor een voornemen een vergunning nodig is.

Daarnaast heeft de maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet betrekking op alle belangen in de leefomgeving. Deze doelstelling is het zoeken naar de balans tussen ecologie en economie, waarbij duurzame ontwikkeling, veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit expliciet genoemd worden.

Participatie is het derde belangrijke voordeel. Momenteel vindt ook al geregeld participatie plaats. De betekenis van de Omgevingswet is dat participatie een stevigere wettelijke basis krijgt, waardoor het gemeengoed gaat worden. Dit komt bewoners en natuur- en milieuorganisaties ten goede, omdat al in een vroeg stadium aandacht gevraagd kan worden voor gezondheidsaspecten en milieuvraagstukken. De ervaring leert dat als dergelijke aspecten tijdig in beeld worden gebracht er meestal oplossingen gevonden kunnen worden, terwijl deze aspecten in latere fasen soms als «hindermacht» worden beschouwd. De Omgevingswet biedt daarnaast ook ruimte voor een verdergaande vorm van betrokkenheid van bewoners en maatschappelijke organisaties, de zogenoemde burgerinitiatieven. Dit betreft initiatieven van bewonersgroepen, al dan niet in combinatie met bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties. Deze bewonersinitiatieven hebben ideeën over een bepaald gebied, willen daarin investeren en willen met hun gezamenlijke enthousiasme het gebied mooier maken en hun dromen realiseren. In samenwerking met het Landelijk samenwerkingsverband actieve bewoners (LSA) wordt bekeken hoe dergelijke initiatieven het beste aansluiting kunnen vinden bij de gemeentelijke organisatie en haar instrumenten.

Tot slot zij opgemerkt dat uit gesprekken met bewonersgroepen en natuur- en milieuorganisaties is gebleken dat zij zich zorgen maken dat lokale overheden keuzes maken die haaks staan op hun belangen. Daarover merkt de regering op dat dit in de huidige situatie niet anders is. Overigens bestaan op dit punt ook wel misverstanden. De Omgevingswet en de algemene maatregelen van bestuur bevatten bijvoorbeeld tal van milieuregels, al dan niet voortvloeiend uit EU-regelgeving, waar iedereen zich aan te houden heeft. En als overheden beleidsruimte hebben, hebben bewoners en maatschappelijke organisaties straks onder de Omgevingswet meer mogelijkheden om hun belangen en inzichten tijdig naar voren te brengen en hun lokaal bestuur aan te spreken op de doelstellingen van de Omgevingswet.

Op de opmerkingen van de Raad voor rechtspraak over de effecten van de Omgevingswet op de rechtspraak wordt bij vraag [53] en [54] ingegaan.

Vragen en opmerkingen van de leden van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, en Fractie-Otten, hierna de gezamenlijke fractieleden

[39] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering bekend is met de positie van de Nationale ombudsman die, zeer ongebruikelijk, al ruim voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot de conclusie gekomen is dat hij van zich moet laten horen om te waarschuwen voor de toegankelijkheid van de Omgevingswet voor gewone burgers. Kan de regering reflecteren op zijn opmerkingen in NRC, dat in de Omgevingswet de fundamentele keuze lijkt te zijn gemaakt om de burger vooral als hindermacht te beschouwen in plaats van als een burger die opkomt voor zijn eigen of het algemeen belang? En dat de afstand tussen overheid en burger, als er geen aandacht komt voor zijn aanbevelingen, vooral vergroot dreigt te worden?

Ja, het artikel in NRC is bekend. In de brief van 18 december 2019³¹ is hierop een inhoudelijke reactie gegeven. In het antwoord op vraag [10] en [40] wordt op de diverse aanbevelingen van de Nationale ombudsman ingegaan.

[40] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering de aanbevelingen van de ombudsman ter harte gaat nemen en welke concrete stappen zij daarbij gaat ondernemen.

[40a] De gezamenlijke fractieleden vragen hoe de regering de informatie voor burgers toegankelijk en begrijpelijk houdt.

Het voor burgers toegankelijk en begrijpelijk ontsluiten van informatie en daarbij rekeninghouden met alle diversiteit en verschil in vaardigheden vraagt voortdurend aandacht. Tijdens de bouw van het DSO is veelvuldig aan gebruikers gevraagd wat voor hen werkt, en wat niet. Ook is ervoor gekozen veel aandacht te schenken aan de begrijpelijkheid van juridische publieksteksten om bijvoorbeeld mensen met een taalachterstand zo veel als mogelijk te helpen of zaken zo in te richten dat mensen met een beperking ook toegang hebben. Dit heeft een reeks verbeterpunten opgeleverd ten opzichte van de huidige situatie met de al bestaande voorzieningen. Ook in het oefenjaar 2020 en daarna in de verdere ontwikkeling en uitbouw van het DSO zal gezocht blijven worden naar mogelijkheden om zo gebruikersvriendelijk als mogelijk te blijven.

[40b] De gezamenlijke fractieleden vragen wat de Omgevingswet betekent voor de dienstverlening van overheidsinstanties en wat de consequentie is voor de inrichting van de organisatie.

De komst van de Omgevingswet biedt overheden aan de ene kant ruimte en dus kansen om de manier van werken op het fysieke domein anders in te richten. Aan de andere kant kan het ook een behoorlijke opgave zijn om bijvoorbeeld vergunningsaanvragen sneller af te handelen. Het vereist dat de betrokken overheden meer aan de voorkant van het proces integrale afwegingen maken en een samenhangende visie formuleren op de fysieke leefomgeving in samenwerking met zowel andere overheden als initiatiefnemers, belanghebbenden en betrokkenen in een gebied. Daar moet de organisatie op ingericht worden. Om dat te ondersteunen zijn diverse initiatieven ontwikkeld. Bijvoorbeeld door de VNG die gemeenten hierop ondersteuning biedt ten behoeve van hun raadsleden, bestuurders en ambtenaren.

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 33 118, nr. 128.

[40c] De gezamenlijke fractieleden vragen hoe de overheid bij een participatietraject door de burger invulling kan geven aan haar rol van regiehouder.

De overheid is, zoals terecht wordt opgemerkt, de regiehouder, in de zin dat zij in haar rol van bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het nemen van een goed besluit. Dat betekent dat zij moet zorgen dat alle relevante belangen in beeld zijn gebracht om een zorgvuldige afweging te kunnen maken. Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet de initiatiefnemer informatie overleggen over participatie. Het is uiteindelijk aan het bevoegd gezag om te bepalen of het over voldoende gegevens beschikt om de betrokken belangen af te wegen en een zorgvuldig besluit te nemen. Het bevoegd gezag is – en blijft – verantwoordelijk voor het besluit en de motivering 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 in alle gevallen een eigen belangenafweging 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 over participatie die het bevoegd gezag van de initiatiefnemer heeft ontvangen, kan het bevoegd gezag betrekken bij die beoordeling. Als bepaalde zaken in die participatie niet naar wens zijn gegaan, heeft de overheid altijd een rol als «achtervang» en mag een burger er ook van uitgaan dat de overheid die rol op zich neemt. Tegelijkertijd mag er van burgers worden verwacht zich te melden bij het bevoegd gezag in het geval dat zij op de hoogte zijn van een voorgenomen plan of project en in de voorbereiding daarvan niet zijn betrokken.

[40d] De gezamenlijke fractieleden vragen wat burgers van de overheid kunnen verwachten als het gaat om de informatieverstrekking over de veranderingen en vernieuwde werkwijze van de overheid.

Burgers en bedrijven mogen van de overheid verwachten dat ze goed worden geïnformeerd over de komende veranderingen en de vernieuwde werkwijze van de overheid. Dat gaat om elektronische informatie maar daarnaast kunnen burgers ook terecht bij een telefonische helpdesk, en hebben veel gemeenten nog altijd een fysieke balie waar burgers terecht kunnen voor aanvragen, meldingen en informatie. Bij alle gemeenten is het mogelijk persoonlijk contact te hebben met de gemeente. In de communicatie over de Omgevingswet en het DSO is hier grote aandacht voor. Naast de generiek aangeboden informatie kunnen mensen met vragen of behoefte aan ondersteuning bij bijvoorbeeld vergunningsaanvragen op verschillende plekken terecht. Overheden bepalen zelf hoe zij burgers en bedrijven hierbij willen helpen. Voor burgers zal de gemeente hierbij naar verwachting de belangrijkste rol vervullen. Mensen kunnen in eerste instantie het klantcontactcentrum van de eigen gemeente benaderen, in de meeste gevallen kan dit zowel telefonisch als via internet. De meeste gemeenten bieden hun inwoners daarnaast nu al de mogelijkheid om naar het gemeentehuis te gaan voor hulp bij het doen van een aanvraag of het stellen van vragen. In dat geval wordt de burger dus persoonlijk geholpen door een medewerker van de gemeente. De regering verwacht dat dit niet verandert als gevolg van de Omgevingswet. Als iemand vastloopt in het digitaal stelsel of vragen heeft over de werking ervan kan die persoon bovendien ook telefonisch terecht bij de helpdesk van het Informatiepunt Omgevingswet.

[40e] De gezamenlijke fractieleden vragen om een reactie op de opmerking van de Nationale ombudsman over nieuwe vraagstukken in de klachtenbehandeling.

In reactie op deze opmerking wijst de regering er op dat vergunningvrije activiteiten niet regelvrij zijn. Net als bij handelen zonder of in afwijking van een vergunning, kunnen burgers zich tot de overheid wenden als zij menen dat activiteiten plaatsvinden in afwijking van de voor zo'n activiteit geldende regels. Dat geldt ook voor bouwactiviteiten waarvoor geen vergunning is vereist. Hoewel er geen vergunning meer nodig is en dus geen voorafgaande toetsing door de overheid aan de voor de bouwactiviteit geldende regels aan de orde is, blijft er een overheidstaak bestaan om handhavend op te treden indien wordt gebouwd in afwijking van de regels. Dat is in de kern niet anders dan bij de situatie waarin gebouwd wordt zonder of in afwijking van een vereiste vergunning. In die gevallen kunnen burgers zich tot het bevoegd gezag wenden en verzoeken om handhavend op te treden. Als men bouwt overeenkomstig de regels of als het vergunningplichtige bouwplan voldoet aan de regels en de vergunning om die reden moet worden verleend, bestaan er inderdaad geen verdere bevoegdheden voor het bevoegd gezag. Voor klachten die in dergelijke situaties blijven bestaan, is het een vraagstuk of er juridische oplossingen voor bestaan waar de overheid een rol in kan spelen. Ook als in de toekomst enige verschuivingen optreden in het vergunningvrij maken van activiteiten, is dat onder huidig recht niet anders dan onder het nieuwe stelsel.

[41] De gezamenlijke fractieleden willen weten of de regering in beeld heeft gebracht hoe gewone burgers kunnen weten welke informatie over de leefomgeving relevant is voor het behartigen van hun belangen, en of deze informatie makkelijk vindbaar wordt gemaakt.

De gezamenlijke fractieleden doelen in hun vraag niet op regelgeving op grond van de Omgevingswet, maar op informatie over de staat van de fysieke leefomgeving, zoals meetgegevens, gegevens over het voorkomen van beschermde soorten en dergelijke. In het basisniveau van de landelijke voorziening wordt deze informatie nog niet via het DSO ontsloten, mede op advies van het BIT.³² Wel is deze informatie nu al via andere websites beschikbaar. Deze websites zullen ook na inwerking-treding van de Omgevingswet beschikbaar blijven. Het is echter nog altijd de gezamenlijke ambitie van het Rijk en de bestuurlijke koepels om dit soort aanvullende informatie ook via het DSO beschikbaar te gaan stellen. De hiervoor benodigde voorzieningen worden bij de uitbouw van het DSO verder afgerond. Voor de uitbouw van het DSO is meerjarig € 50 miljoen beschikbaar (exclusief de bijdrages van de bestuurlijke partners). Het Rijk en bestuurlijke koepels zullen een prioritering aanbrengen welke informatie na oplevering van het basisniveau als eerste kan worden ontsloten. Hierbij blijft de bronhouder altijd zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de informatie. Er zijn al eerste tests gedaan met het ontsluiten van dit soort informatie via de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV). In de tussentijd kunnen in de landelijke voorziening verwijzingen worden aangebracht naar de vindplaatsen van deze informatie zodat burgers naar de juiste plek op internet worden verwezen, bijvoorbeeld naar de informerende pagina's die de landelijke voorziening zal bevatten. Het is zeer zeker de bedoeling om waar mogelijk nuttige verwijzingen naar andere websites op te nemen in de landelijke voorziening van het DSO.

³² Kamerstukken I 2017/18, 33 118, AE, bijlage.

[42] De gezamenlijke fractieleden concluderen dat de periodes van formele inspraak worden verkort.

De Omgevingswet biedt, net als de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer, inspraak door toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze procedure uit de Algemene wet bestuursrecht geeft de mogelijkheid om binnen zes weken zienswijzen in te dienen op een ontwerpbesluit. De Omgevingswet geeft die mogelijkheid aan een ieder. Die periode van zes weken, de periode van formele inspraak, wordt dus niet verkort. Dit geldt overigens ook voor de termijn van zes weken in de Algemene wet bestuursrecht voor het indienen van een bezwaar- of beroepsschrift.

[43] De gezamenlijke fractieleden willen weten of de regering van mening is dat door het niet bouwen van de beoogde informatiehuizen, waar bij het aannemen van de Omgevingswet wel in voorzien werd, gewone burgers op achterstand dreigen te worden gezet bij het behartigen van hun eigen belang of het algemeen belang, doordat de benodigde informatie niet tegelijkertijd eenvoudig toegankelijk wordt gemaakt.

Tijdens het opstellen van de visie op het DSO zijn de Laan van de leefomgeving en daarin de informatie-huizen als organisatorisch concept gebruikt, en als onderdeel van de interbestuurlijke ambitie neergezet. Vanuit de interbestuurlijke ambitie is het streven onveranderd om zoveel mogelijk informatie over de fysieke leefomgeving integraal te ontsluiten. Bestuurlijke afspraak is om dit gecontroleerd en stapsgewijs pas te doen na opleveren van het basisniveau waarbij gezamenlijk steeds wordt bezien wat nodig is. Dit vloeit voort uit het advies van het bureau ICT-toetsing (BIT) en het advies van de Raad van State om eerst te gaan werken aan een basisniveau voor de landelijke voorziening, dat aansluit op het huidige dienstverleningsniveau voor burgers en bedrijven, en van daaruit vervolgens verder te werken. Het basisniveau van het DSO biedt ook in 2021 al een verbetering van de informatievoorziening aan burgers. Alle regelgeving op grond van de Omgevingswet, zoals omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen, zal vindbaar zijn via de landelijke voorziening. Deze regelgeving wordt doorzoekbaar met een klik op de kaart, zodat de burger gemakkelijker kan zien welke regelgeving op zijn locatie van toepassing is. Alle vergunningen en meldingen op grond van de Omgevingswet kunnen digitaal worden aangevraagd, en voor de meest gebruikte activiteiten van burgers zullen gebruiksvriendelijke vergunningchecks beschikbaar zijn. Er is bovendien veel tijd en aandacht besteed aan het beschikbaar stellen van vragenbomen en informatie in voor burgers begrijpelijke taal (taalniveau B1). Daarnaast kunnen burgers altijd ook zonder de landelijke voorziening te gebruiken een aanvraag of melding doen, of vragen naar informatie. Bevoegde overheden zijn wettelijk verplicht het doen van papieren aanvragen en meldingen mogelijk te blijven maken. Bovendien kunnen burgers ook terecht bij een telefonische helpdesk, en hebben veel gemeenten nog altijd een fysieke balie waar burgers terecht kunnen voor aanvragen, meldingen en informatie. Bij alle gemeenten is het mogelijk persoonlijk contact te hebben met de gemeente (zie ook vraag [40]).

In het DSO-basisniveau kan via een link naar bestaande informatie over de leefomgeving worden verwezen. Overheden en daaronder vallende diensten en kennisinstituten beschikken namelijk al over veel informatie over de fysieke leefomgeving. Deze wordt al in het kader van de eigen taakuitoefening door deze overheden en diensten verzameld. 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. Bij toekomstige doorontwikkeling van het DSO kan zoals in

het voorgaande al is uiteengezet verdere stroomlijning van informatievoorziening worden bekeken. In het kader van de uitbouw van het DSO wordt bovendien gekeken of en hoe deze informatie daadwerkelijk door DSO-LV kan worden ontsloten. Het kunnen leveren van informatieproducten via het DSO is nog steeds onderdeel van de ambities van dit traject. Hiervoor wordt met het basisniveau de fundering gelegd, maar het concreet aansluiten van informatieproducten van andere overheden en uitvoeringsinstanties is onderwerp van besluitvorming in het kader van de uitbouw van DSO-LV.

[44] De gezamenlijke fractieleden vragen aan de regering om aan te geven wat er binnen de huidige afspraken mogelijk is om de positie van burgers te verbeteren en minimaal gelijkwaardig te maken aan de gemeente en de initiatiefnemer.

De regering benadrukt dat burgers bij de voorbereiding van een besluit op een gelijkwaardige wijze kunnen participeren. Het bevoegd gezag zal na moeten gaan welke informatie voor de participatie beschikbaar moet worden gesteld, zodat een gelijk speelveld ontstaat. Voor projectbesluiten is expliciet bepaald dat de benodigde informatie op een toegankelijke manier beschikbaar wordt gesteld. Het gaat dan niet alleen om de informatie die bij de aanvang beschikbaar is, maar ook om informatie die gedurende de gehele projectprocedure wordt vergaard. De mogelijke oplossingen die zijn aangedragen door derden moeten ter beschikking worden gesteld, evenals mogelijk daarover uitgebrachte adviezen. Ook kan gedacht worden aan tussentijdse resultaten van de verkenning zoals een rapportage waarin een trechtering van veel oplossingsrichtingen naar een aantal oplossingen/alternatieven plaatsvindt. Het bevoegd gezag gaat in het participatieproces na welke rapportages en onderzoeksrapporten relevant zijn om derden gelijkwaardig te kunnen laten participeren. De initiatiefnemer dient deze aan te leveren. De keuze voor een werkvorm kan eraan bijdragen om participatie toegankelijk en gelijkwaardig te maken, bijvoorbeeld «joint fact finding», citizen science en cocreatie. Met het uitdaagrecht (right to challenge) kunnen inwoners bepaalde taken van de gemeente overnemen. Verder vragen de gezamenlijke fractieleden naar concrete toezeggingen van de regering over de verdere ontwikkeling van het DSO en het informatiehuis natuur. Voor de beantwoording van deze vragen verwijst de regering graag naar de antwoorden op de vragen van de leden van de CDA-fractie [21 en 122].

[45] De gezamenlijke fractieleden vragen de regering om een debat ten tijde van de voorhang van het ontwerp van het inwerkingtredings-KB over de staat van het DSO en het tijdig beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde informatie. De gezamenlijke fractieleden denken hierbij onder meer aan het BIT-advies over de verdere ontwikkeling van het DSO, de Gateway review en nadere (financiële) afspraken over onderhoud, beheer en doorontwikkeling van het DSO.

De regering heeft in de voortgangsbrief stelselherziening omgevingsrecht van 29 november 2019³³, aangegeven het ontwerp van het inwerkingtredings-KB bij u voor te hangen als zij in overleg met de bestuurlijke partners concludeert dat dit verantwoord is, gelet op onder meer de voortgang van de implementatie van de minimale vereisten en de voortgang van het DSO. De regering heeft, conform de recente brieven over toetsing van het DSO (van 18 oktober³⁴, 8 november³⁵,

³³ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AY.

³⁴ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, K.

³⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, N.

19 november³⁶ en 16 december 2019³⁷), aangegeven dat de Gateway Review al eerder, namelijk voor het einde eerste kwartaal 2020 gereed is en wordt aangeboden aan uw Kamer. Voor de nadere financiële afspraken met de bestuurlijke koepels met betrekking tot onderhoud, beheer en doorontwikkeling, verwijst de regering naar de beheerovereenkomst en het beheerarrangement³⁸, waarin dit is uitgewerkt. Daarmee liggen het bevindingenrapport van de ADR, de Gateway Review en de nadere financiële afspraken bij uw Kamer op het moment dat het ontwerp-KB wordt voorgehangen

Het BIT heeft in 2017 op verzoek van de regering geadviseerd over het DSO. Dit heeft geleid tot een interbestuurlijk vastgestelde, aangepaste scope bij inwerkingtreding: DSO-LV Basisniveau. Hierover is de Kamer eerder geïnformeerd.³⁹ Voor wat betreft het BIT-advies over de verdere ontwikkeling van het DSO, de stap naar doorontwikkeling en uitbouw, is de aanvraag daartoe inmiddels aan het bureau ICT-toetsing (BIT) verzonden. In de adviesaanvraag is vermeld dat de Eerste Kamer het op prijs zou stellen om het advies en de appreciatie van de regering daarvan voor het zomerreces te ontvangen. Het BIT beslist echter eigenstandig over de termijn van hun adviezen.

[46] De gezamenlijke fractieleden vragen waarom niet het oude systeem is overgenomen, waarbij met de aanwijzing van een categorie van «kruimelgevallen» wordt bepaald wanneer de gemeenteraad moet worden betrokken bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De leden stellen deze vraag mede omdat het nieuwe stelsel niet per se leidt tot minder werk voor de gemeenteraad. Zij vragen of het nieuwe systeem op verzoek van gemeenten wordt ingevoerd en hoe de betrokkenheid van gemeenteraden wordt gestimuleerd. De leden van de PvdA-fractie merken in dit verband op dat het voor de democratische legitimering van het handelen van gemeenten een voorwaarde is dat een gemeenteraad bewust kiest welke positie hij inneemt wat betreft zaken aangaande de Omgevingswet. Deze leden vragen of de regering deze zienswijze onderschrijft en welke acties worden ondernomen of de regering bereid is te ondernemen om te monitoren of gemeenteraden daadwerkelijk zelfstandig hun positie in dezen bepalen en voldoende geïnformeerd zijn over de verschillende mogelijkheden wat betreft hun beïnvloedingsmogelijkheden bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

In overleg met de VNG is ervoor gekozen dat niet langer op rijksniveau een afbakening wordt gegeven van buitenplanse activiteiten waarbij de gemeenteraad betrokken moet worden. Het is immers niet het Rijk maar de gemeenteraad die een omgevingsplan vaststelt en daarom ligt het ook meer voor de hand dat de gemeenteraad zelf bepaalt bij welke buitenplanse activiteiten hij betrokken wil worden. Ook andere omstandigheden kunnen echter een rol spelen bij de vraag in welke gevallen de gemeenteraad vindt dat hij betrokken moet worden. Zo kan de mate waarin de gemeenteraad met zijn omgevingsvisie inhoudelijke sturing geeft een rol spelen. Een omgevingsvisie met duidelijke en concrete kaders begrenst de mogelijkheden voor het college van burgemeester en wethouders voor het kunnen verlenen van vergunningen voor buitenplanse activiteiten immers scherper dan een omgevingsvisie waarin deze kaders ontbreken of slechts in globale termen zijn gegeven. Ook de mate waarin een gemeenteraad het nodig vindt om het college van burgemeester en wethouders te controleren bij de vergunningverlening kan hierbij een rol

³⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, Q.

³⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, T.

³⁸ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AQ, bijlagen.

³⁹ Kamerstukken II, 2017/18, 33 118, nr. 110 en Kamerstukken II, 2017/18, 33 118, nr. 98

spelen. De gemaakte keuze leidt er in ieder geval toe dat een gemeenteraad, niet langer beperkt door de door het Rijk aangewezen «kruimelgevallen», zich bij alle gevallen van buitenplanse activiteiten een bindende adviesrol kan geven. Gemeenteraden zullen hier een weloverwogen keuze in moeten maken. Als een gemeenteraad alle gevallen zou aanwijzen, zal dat ten opzichte van het huidige recht uiteraard gevolgen kunnen hebben voor de agendavorming en de werkdruk. Gemeenteraden doen er om die reden verstandig aan om weloverwogen tot de vaststelling van gevallen te komen. Volledig nieuw is dit overigens niet. Onder het huidige recht hebben gemeenteraden een vergelijkbare afweging ook al kunnen maken bij de toepassing van de bevoegdheid uit artikel 6.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht om, in aanvulling op de door het Rijk bij AMvB al aangewezen «kruimelgevallen», gevallen aan te wijzen waarin eveneens geen verklaring van geen bedenkingen is vereist. Het beeld is dat het merendeel van gemeenteraden hier gebruik van heeft gemaakt en al over een aanwijzing van die gevallen beschikt.

Het is de primaire taak van het college van burgemeester en wethouders (en de ambtelijke organisatie) om de invoering van de Omgevingswet voor te bereiden en de daarvoor benodigde door de gemeenteraad te nemen besluiten voor te bereiden. De overgang van het oude naar het nieuwe stelsel brengt daarmee ook de noodzaak met zich om te beslissen over de wijze waarop het bestaande besluit over het aanwijzen van gevallen van buitenplanse activiteiten waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist, wordt omgezet naar het nieuwe stelsel. Het feit dat sprake is van een vergelijkbare figuur in het huidige recht, betekent dus al dat er een stimulans aanwezig is voor de gemeenteraden om zich opnieuw te buigen over hun betrokkenheid bij buitenplanse activiteiten en hoe het bestaande besluit naar het nieuwe stelsel wordt omgezet. Verder kan worden opgemerkt dat de VNG al in 2017 een brochure voor gemeenteraden heeft uitgegeven over de betrokkenheid bij aanvragen om een omgevingsvergunning die in strijd zijn met het omgevingsplan. Deze brochure verkent de gevolgen van het nieuwe stelsel en geeft tips aan de gemeenteraden. De regering ziet momenteel geen reden om in aanvulling hierop verdere acties te ondernemen.

[47] De gezamenlijke fractieleden hebben nog vragen over de wijze waarop burgers bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten terecht kunnen bij de gemeenteraad. Zij hebben de indruk dat de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders in het nieuwe stelsel minder makkelijk kan bijsturen nu er slechts één moment is waarop een bindend advies kan worden gegeven. De gezamenlijke fractieleden verwijzen naar het oude systeem waarin de gemeenteraad in twee stappen de besluitvorming kan beïnvloeden. Deze fractieleden vragen of er een juridische mogelijkheid bestaat om twee stappen in het nieuw stelsel te laten terugkeren in de vorm van advies en instemming. Verder vragen deze leden of de regering bereid is de suggestie over te nemen dat burgers ideeën kunnen inbrengen en dat die bij het bindend advies of via toepassing van het informatierecht van de gemeenteraad meegegeven kunnen worden aan het college van burgemeester en wethouders.

Overeenkomstig de verbeterdoelen van de stelselherziening is gezocht naar mogelijkheden om te komen tot verbetering, versnelling en flexibilisering van onder meer de vergunningprocedures. Voor buitenplanse omgevingsvergunningen is de wijze van betrokkenheid van de gemeenteraad een sleutel om tot flexibilisering en versnelling te kunnen komen. Naar huidig recht vertaalt die betrokkenheid zich in twee contactmomenten, te weten bij de ontwerpverklaring van geen bedenkingen en bij de op een later moment te geven definitieve verklaring van geen bedenkingen. Deze gespreide betrokkenheid is een aanzienlijke

factor in de doorlooptijd van de besluitvorming. Zeker bij lage vergaderfrequenties van gemeenteraden van één keer per maand, is vaak meer dan zes maanden nodig om besluitvorming rond te krijgen. Om te kunnen versnellen is gezocht naar een meer effectieve betrokkenheid van de gemeenteraad. Voor de nieuwe werkwijze van «bindend advies» is sterk geleund op de regeling van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Vergelijkbaar met bijvoorbeeld de voorhangprocedure voor besluiten van de regering, legt het college van burgemeester en wethouders op basis van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet een voorgenomen besluit voor aan de gemeenteraad die daarover desgewenst wensen en bedenkingen kenbaar kan maken. Dit is een gangbare regeling als het college van burgemeester en wethouders private contracten sluit of besluiten neemt over bijvoorbeeld rechtsgedingen, jaarmarkten of marktdagen. De adviesregeling van de gemeenteraad werkt vergelijkbaar. Het college legt een ingekomen aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse activiteit voor aan de gemeenteraad. Het raadsvoorstel bevat informatie over de wijze waarop het college voornemens is te beslissen op de aanvraag. Ook bij de aanvraag beschikbaar gestelde informatie over participatie maakt deel uit van de stukken. Alleen al de agendering in een openbare raadsvergadering leidt ertoe dat burgers op de hoogte kunnen zijn van de behandeling in de gemeenteraad. Zij kunnen zich desgewenst wenden tot de gemeenteraad en bepaalde fracties of individuele raadsleden proberen te beïnvloeden. Ook bestaan er vaak mogelijkheden om in te spreken bij raadsvergaderingen. Voor de mogelijkheid dat burgers zich wenden tot de gemeenteraad zijn twee stappen in de behandeling in ieder geval niet nodig. Dat geldt ook voor de mogelijkheden van de gemeenteraad om het college van burgemeester en wethouders bij te sturen. Bij het nemen van de beslissing moet het college van burgemeester en wethouders het advies van de gemeenteraad immers volgen. De regering ziet geen redenen waarom de gemeenteraad in twee stappen dergelijke kwesties zou moeten behandelen, de gemeenteraad kan immers in een ronde al effectief invloed uitoefenen.

[48, 49] De gezamenlijke fractieleden vragen welke extra middelen er zijn voor de sociale advocatuur om rechtszaken over nieuwe initiatieven in de ruimtelijke ordening mogelijk te maken. Ook willen ze weten hoe de toegang tot de sociale rechtsbijstand is geregeld.

Specifiek voor dit wetsvoorstel is het rechtsbijstandsbudget niet opgehoogd, omdat naar verwachting van de regering het wetsvoorstel niet tot een groter beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand zal leiden. Naar de mening van de regering heeft het werken met uitnodigingsplanologie niet per se meer werk voor de rechtsbijstand tot gevolg. Uitnodigingsplanologie geeft meer ruimte aan burgers en bedrijven om initiatieven met eigen inzichten in te vullen, maar of burgers en bedrijven met eigen initiatieven komen is toch vooral afhankelijk van persoonlijke, economische of maatschappelijke motieven. Bovendien moet worden bedacht dat het aantal toestemmingen dat op grond van de Omgevingswet nodig is om een initiatief te verwezenlijken, ten opzichte van de huidige situatie niet toeneemt. De verwachting is eerder dat het aantal benodigde toestemmingen zal afnemen. Afdeling 5.1 van de Omgevingswet brengt weliswaar bestaande vergunningsplichten bijeen, maar bevat naar aard en aantal vergelijkbare vergunningsplichten en toestemmingsvereisten als het geval is onder de huidige wetgeving, zoals de Wabo, de Wro, de Waterwet en Wet milieubeheer. In tegenstelling tot de situatie onder de Wro, zal niet meer gewerkt kunnen worden met uitwerkings- en wijzigingsplannen, maar met één omgevingsplan, waardoor minder besluiten worden genomen om een initiatief mogelijk te maken. Als het aantal besluiten dat nodig is om een initiatief te verwezen-

lijken niet toeneemt, zal dientengevolge het aantal rechtszaken evenmin toenemen. Dat neemt niet weg dat de regering zicht wil hebben op de effecten die de Omgevingswet heeft op het aantal besluiten waartegen beroep worden ingesteld. Die effecten zullen daarom onderdeel zijn van de monitor.

Burgers die een juridisch probleem hebben en dit niet zelf kunnen oplossen, kunnen een mediator of advocaat inschakelen. De Wet op de rechtsbijstand regelt dat mensen die deze deskundigheid niet kunnen betalen een deel van de kosten vergoed kunnen krijgen. Dit heet gesubsidieerde rechtsbijstand. Als men een bijdrage in deze kosten wil, dan toetst de Raad voor Rechtsbijstand het inkomen en het vermogen of men hiervoor in aanmerking komt (de grens ligt hiervoor momenteel op € 27.300 euro voor alleenstaanden of € 38.600 voor gehuwden, samenwonenden of eenoudergezin met minderjarig kind).

[50] De gezamenlijke fractieleden hebben ten aanzien van het adviesrecht van de gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsvergunningen nog geen antwoord gezien op de vraag hoe wordt geborgd dat voldoende tijd in de procedures wordt geboden dat het tussenvoegen van een bindend advies of informatieverzoek aan het college van burgemeester en wethouders past bij de normale agendavorming van een gemeenteraad, zodat voorkomen wordt dat een vergunning onherroepelijk is geworden terwijl de gemeenteraad reces heeft of in een piekmoment van zijn besluitvormingsprocessen zit. Zij vragen waarom de regering met de Omgevingswet de rol van de gemeenteraad middels wetgeving inperkt, terwijl er heel veel andere normen middels een AMvB of ministeriële regeling van toepassing zijn.

In reactie op deze vraag van de gezamenlijke fractieleden meent de regering dat er sprake is van een verruiming van de formele rol van de gemeenteraad. Deze verruiming wordt mogelijk gemaakt doordat het Rijk niet langer een categorie van «kruimelgevallen» aanwijst en de gemeenteraad voor alle gevallen van buitenplanse activiteiten kan bepalen dat hij daarbij betrokken wil worden. Nu het voorliggend wetsvoorstel bovendien het aanvankelijk voorziene «standaard» advies opwaardeert tot een (bindend) advies dat het college moet volgen bij zijn beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning, is van een inperking van die rol geen sprake.

Als de gemeenteraad substantieel meer gevallen aanwijst dan waarvoor men onder het huidige recht een verklaring van geen bedenkingen zou afgeven, gaat dat uiteraard consequenties hebben bij gelijkblijvende vergaderfrequenties. Bij omvangrijkere aantallen zullen er dan ook vermoedelijk constructies nodig zijn waarin adviesaanvragen worden afgehamerd en alleen behandeling in de vergadering aan de orde kan zijn als bijvoorbeeld een vijfde deel van de raadsleden daarom verzoekt. Het is aan de gemeentebesturen zelf om hier een voor hen passende werkwijze voor te bepalen. Anders dan bij de verklaring van geen bedenkingen onder het huidige recht, waarbij altijd een expliciet besluit van de gemeenteraad nodig is, kan de gemeenteraad bij de nieuwe adviesconstructie ook afzien van het geven van advies. Als de gemeenteraad ten aanzien van een door het college van burgemeester en wethouders voorgelegd geval bijvoorbeeld geen wensen of bedenkingen heeft, behoeft daarop ook geen formele beslissing te worden genomen. Deze aanpak maakt het mogelijk dat de gemeenteraad zijn beïnvloedingsmogelijkheden vergroot, terwijl tegelijkertijd de louter administratieve processen ten opzichte van het huidige stelsel verminderen.

Overigens kan van het verlenen van een vergunning geen sprake zijn in de gevallen waarin de gemeenteraad een adviesrecht heeft. Pas eerst nadat

een advies van de gemeenteraad is ontvangen of dat is afgezien van het geven van advies, kan een beslissing op de aanvraag worden genomen. In periodes van langduriger (zomer)reces kan dat betekenen dat het college van burgemeester en wethouders de beslistermijn moet verlengen. In gevallen die de gemeenteraad niet voor advies heeft aangewezen, is het college van burgemeester en wethouders zelfstandig bevoegd tot het nemen van besluiten op aanvragen om een omgevingsvergunning voor buitenplanse activiteiten. Als een gemeenteraad bij die gevallen niet actief door burgers wordt benaderd, kan er inderdaad sprake zijn van een moment waarop een vergunning onherroepelijk is geworden en er voor de gemeenteraad geen mogelijkheden meer bestaan een activiteit te voorkomen. Dat is overigens niet anders dan bij de huidige «kruimelgevallen» en gevallen waarin de gemeenteraad aanvullend daarop heeft bepaald dat geen verklaring van geen bedenkingen nodig is.

[51] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering bereid is om een werkbaar (zonder voorbeelden) document te maken, dat als leidraad voor participatie bij alle overheden kan dienen.

Naar aanleiding van de gestelde vragen zal de regering op een toegankelijke en begrijpelijke manier, bijvoorbeeld met een korte (animatie)film, het participatieproces voor een breed publiek uitleggen en concretiseren. Dit informatiemiddel zal via de website van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet ontsloten worden.

[52] De gezamenlijke fractieleden vragen hoe participatie onder de Omgevingswet juridisch is geborgd, zodat participatie geen vrijblijvende keuze blijft.

Bij een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan of een projectbesluit is een zogenoemde motiveringsplicht voor participatie voorgeschreven.⁴⁰ Overheden moeten aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en wat er met de resultaten is gedaan.⁴¹ Voor het omgevingsplan geldt naast de motiveringsplicht ook de verplichting om bij de kennisgeving van het voorgenomen omgevingsplan aan te geven hoe de participatie wordt vormgegeven.⁴² Voor complexe ruimtelijke projecten is het projectbesluit bedoeld. Omdat de impact voor de burger groot is, zijn de participatiestappen hiervoor het meest uitgebreid geregeld. In de kennisgeving participatie voor het projectbesluit moet het bevoegd gezag aangeven wie, waarover, wanneer worden betrokken, wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen en waar aanvullende informatie beschikbaar is.⁴³ Voor het projectbesluit geldt voor de overheden daarnaast ook dat zij verplicht zijn informatie toegankelijk te maken en dat burgers in de verkenningsfase oplossingen voor de opgaven mogen aandragen.⁴⁴

Bij particuliere initiatieven moet bij de vergunningaanvraag worden aangegeven of en zo ja hoe derden zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.⁴⁵ Het bevoegd gezag kan deze informatie betrekken bij het nemen van het besluit. Het bevoegd gezag is – en blijft – op grond van de Algemene wet bestuursrecht verantwoordelijk voor de weging van alle

⁴⁰ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, S, p. 25.

⁴¹ Zie de artikelen 10.2, 10.7, 10.8 van het Omgevingsbesluit en 5.51 van de Omgevingswet.

⁴² Zie artikel 10.2, eerste lid, van het Omgevingsbesluit.

⁴³ Zie artikel 5.3, eerste lid, van het Omgevingsbesluit.

⁴⁴ Zie artikel 5.3, derde lid, van het Omgevingsbesluit en artikel 5.47, derde lid, van de Omgevingswet.

⁴⁵ Zie artikel 7.4 van de Omgevingsregeling.

belangen. Het amendement Van Eijs c.s.⁴⁶ dat bij de behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet in de Tweede Kamer is aangenomen, biedt gemeenten daar bovenop de bevoegdheid gevallen aan te wijzen waarin participatie verplicht is voor initiatiefnemers.⁴⁷ Het gaat dan om vergunningaanvragen voor initiatieven die niet passen binnen de regels uit het omgevingsplan (de opvolger van het nu bestaande bestemmingsplan). Voordat deze vergunningaanvragen kunnen worden ingediend moet er participatie plaatsvinden. Uiteindelijk moet het bevoegd gezag alle aspecten wegen. Ook in de bezwaar- en beroepsfase wordt hierop getoetst.

Daarmee is in de Omgevingswet geborgd dat participatie geen vrijblijvende keuze blijft voor bevoegd gezag en initiatiefnemer.

[53] De gezamenlijke fractieleden vragen op basis van welk onderzoek of welke analyse de regering een andere inschatting maakt dan de Raad voor de rechtspraak over het aantal en de complexiteit van de rechtszaken. Ze vragen onderzoeken waar dit uit blijkt te ontvangen. Ze vragen of alleen ruimtelijke vergunningen bij de rechtspraak terecht komen.

De regering maakt een andere inschatting dan de Raad voor de rechtspraak ten aanzien van de complexiteit van de rechtszaken onder de Omgevingswet. Deze inschatting is gebaseerd op een analyse van de effecten van de wetgeving die in de memorie van antwoord van 27 juli 2019 is gegeven.⁴⁸

De inschatting dat de complexiteit niet zal toenemen, komt onder andere omdat de figuur van «onlosmakelijke samenhang» tussen vergunningaanvragen niet terugkeert, 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. Dat gaat meestal om vergunningen waarin de vraag beantwoord wordt of een activiteit op een bepaalde locatie is toegestaan (bijvoorbeeld een buitenplanse omgevingsplanvergunning voor een bouwwerk). Juist over deze specifieke vergunningen zullen de meeste rechtszaken ontstaan. Over de overige vergunningen die nodig zijn voor een project, worden dan geen rechtszaken meer verwacht. Het type projecten dat wordt uitgevoerd, verandert onder de Omgevingswet niet. Het omgevingsrecht wordt echter wel inzichtelijker.

De Raad verwacht dat er meer handhavingsszaken 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 milieubeheer laat juist zien dat gemeenten en waterschappen maatwerkvoorschriften beperkt inzetten: alleen als dat nodig is.⁴⁹

Uit jaarcijfers van de Raad van State over het aantal ingekomen beroepsszaken over milieu blijkt dat het aantal zaken is afgenomen na de dereguleringsoperatie in het milieurecht na 1994.⁵⁰

⁴⁶ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 10.

⁴⁷ Zie artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet.

⁴⁸ Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G.

⁴⁹ Royal Haskoning (2013), «Evaluatie Activiteitenbesluit 2008–2012»

⁵⁰ Jaarverslag Raad van State, RvS, 2000, www.raadvanstate.nl

Alle vergunningen die op basis van de Omgevingswet worden verleend staan open voor beroep. Deze vergunningen kunnen ruimtelijke aspecten betreffen maar ook andere of specifieke aspecten, zoals milieu of cultureel erfgoed. De regering zal de effecten van de invoering van de Omgevingswet op het aantal en de complexiteit van rechtszaken monitoren vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit is vastgelegd in het prijsakkoord tussen het Ministerie van Justitie en de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2020–2023 zoals toegelicht in de begroting 2020 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.⁵¹

[54] De gezamenlijke fractieleden vragen zich af of de regering van plan is het aantal en de complexiteit van de zaken te monitoren en zo nodig snel actie te ondernemen als blijkt dat het beeld van de regering niet klopt.

Er zal inderdaad monitoring plaatsvinden van het aantal en de complexiteit van de zaken.

In het prijsakkoord met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2020–2022 is voorzien in dekking van de werklastervolgen van de Omgevingswet zoals deze door de Raad voor de rechtspraak vooraf zijn ingeschat, rekening houdend met inwerkingtreding op 1 januari 2021. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal monitoring van de effecten voor de rechtspraak plaatsvinden. Wanneer de werklaster meer toeneemt dan vooraf ingeschat, dan zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenspraak met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en met de betrokken beleidsdepartementen afspraken maken over de verdeling van deze kosten. Dit zal vervolgens onderdeel uitmaken van de afspraken met de Raad voor de rechtspraak voor de volgende driejaarlijkse prijsperiode (2023–2025). De bekostigingssystematiek voor de rechtspraak is zo ingericht dat jaarlijks in de JenV-begroting, mede op basis van prognosemodellen, de omvang van het volume (de aantallen zaken) wordt geraamd.

[55] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering bereid is een laagdrempelige informatievoorziening te faciliteren voor burgers, zodat er meer duidelijkheid ontstaat over de impact van een initiatief op de leefomgeving. Ook vragen zij of er wordt gestreefd naar begrijpelijk en toegankelijk taalgebruik en of decentrale overheden en initiatiefnemers hiervoor de deskundigheid hebben.

De regering hecht belang aan het goed informeren van burgers over initiatieven. De regering heeft het vertrouwen dat initiatiefnemers en bestuursorganen de verantwoordelijkheid nemen om in het participatieproces informatie te verstrekken waardoor een ieder op de hoogte kan raken van de impact van een initiatief. Tijdens de participatie, bij de motivering van het besluit en de afweging van verschillende belangen zal het bevoegd gezag hier ook aandacht aan moeten schenken. Als een plan of project aanzienlijke milieueffecten kan hebben, dan worden die effecten zichtbaar gemaakt door de regels voor de milieueffectrapportage (MER). In een MER worden de factoren bevolking, gezondheid, biodiversiteit, land, bodem, water, lucht, klimaat, materiële goederen, cultureel erfgoed en het landschap, waarop het plan of project aanzienlijke milieueffecten kan hebben, beschreven. Het MER bevat ook een niet-technische samenvatting van deze effecten in toegankelijke taal. Bij de terinzagelegging van een besluit moeten volgens de Algemene wet bestuursrecht ook de relevante stukken (waaronder het MER) ter inzage worden gelegd. Op die manier is toegankelijke informatievoorziening voor burgers over de impact van een initiatief met aanzienlijke milieueffecten geborgd.

⁵¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VI, nr. 2, p. 137

Decentrale overheden en initiatiefnemers hebben daar nu al goede ervaringen mee.

Ook in het DSO is veel tijd en aandacht besteed aan het beschikbaar stellen van vragenbomen en informatie in voor burgers begrijpelijke taal (taalniveau B1). Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar het eerdere antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie, vraag [28].

[56] De gezamenlijke fractieleden vragen bovendien of armlastige gemeenten financieel ondersteund worden om participatie mogelijk te maken.

Voor de financiering van het stelsel van de Omgevingswet wordt gekeken naar het totaal van de wijzigingen in het stelsel en de financiële effecten daarvan. Rond de invoering van het nieuwe stelsel zijn door de bestuurlijke koepels en het Rijk hierover afspraken gemaakt (zie hierover ook het antwoord op vraag [58]). De regering merkt hierbij op dat participatie niet nieuw is en dat er veel gemeenten intensief mee bezig zijn.

Daarnaast kunnen gemeenten als ze een omgevingsplan moeten wijzigen of een vergunning moeten verlenen voor het afwijken van het omgevingsplan vanwege een initiatief van derden, de kosten daarvoor in rekening brengen bij de initiatiefnemer. Onder deze kosten vallen ook de kosten die in het kader van participatie worden gemaakt.

[57] De gezamenlijke fractieleden vragen naar legitieme redenen voor gemeenten en initiatiefnemers om participatie na te laten.

Er kunnen gerechtvaardigde redenen zijn waarbij participatie niet voor de hand ligt.⁵²

Voor gemeenten kan bijvoorbeeld een technische wijziging van een omgevingsplan, waarin de inhoud van een plan ongewijzigd blijft, een legitieme reden zijn om participatie achterwege te laten. De motiveringsplicht die voor participatie is voorgeschreven, waarborgt dat een gemeente die redenen altijd gemotiveerd op moet nemen bij de vaststelling van het besluit.

Voor initiatiefnemers kunnen er ook gerechtvaardigde redenen zijn waarbij er geen participatie kan of hoeft te worden verlangd. Bij dit laatste kan gedacht worden aan een activiteit met te verwaarlozen effecten voor omwonenden, zoals het slopen van een binnenmuur, constructieve verbeteringen van een fundering of activiteiten op grote afstand van naburige percelen. Van gevallen waarin er van de initiatiefnemer geen participatie kan worden verlangd, is bijvoorbeeld ook sprake bij gebrouilleerde verhoudingen tussen burens. Ook in dat laatste geval moet het bevoegd gezag – net als nu het geval is – de belangen van de burens in de besluitvorming betrekken.

[58] De gezamenlijke fractieleden stellen dat inzicht in en de financiering van de kosten/baten van het totale stelsel van de Omgevingswet bij gemeenten en provincies onmisbaar is voor de beoordeling van de Invoeringswet. Zij vragen de regering deze informatie ter beschikking te stellen op het moment dat het koninklijk besluit inzake inwerkingtreding wordt voorgehangen.

De leden van de PvdA-fractie voegen hier aan toe dat zicht op de implementatie en structurele kosten hen cruciaal lijkt voor de definitieve besluitvorming over de invoeringsdatum van de Omgevingswet en vragen of de regering deze opvatting deelt.

⁵² Zie Kamerstukken I 2019/20, 34 986, S, p. 26, onder het kopje «Uitzonderingen op participatie».

De Omgevingswet beoogt een inzichtelijker, voorspelbaarder en vereenvoudigd omgevingsrecht waarbij de leefomgeving op een samenhangende manier centraal staat in beleid, besluitvorming en regelgeving. De Omgevingswet beoogt overheden een actieve en flexibele aanpak te bieden met meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken en om besluitvorming over projecten in de leefomgeving sneller en beter te doen plaatsvinden. Het beantwoorden aan deze doelen is naar de opvatting van de regering doorslaggevend voor het succes van de stelselherziening en voor de vraag of invoering opportuun is.

Natuurlijk zijn ook de financiële effecten van het nieuwe stelsel relevant. Hoewel dit niet een expliciet doel is van de wet, werd bij begin van het proces richting stelselherziening, verwacht dat de wet ook in financieel opzicht voordeel zou bieden. Bij elk onderdeel van de het nieuwe stelsel, bij elk afzonderlijk wetgevingsproduct, zijn de financiële effecten onderzocht. Het geheel van al deze onderzoeken op dit moment, bevestigt deze verwachting. Momenteel wordt gezien welke onderdelen van de stelselherziening opnieuw onderzocht zullen worden en in welke mate deze effecten bij de verschillende partijen zullen neerslaan. Voor het financiële beeld dat dan zal ontstaan geldt dat het een beeld geeft van mogelijke financiële effecten die ook op dat moment nog steeds vooral ramingen betreffen en die een startpunt vormen voor de monitoring ten behoeve van een eerste evaluatie in 2022.

Onderdeel van de financiële effecten voor de samenleving als geheel, vormen de effecten voor de decentrale overheden. Bij het maken van afspraken over de invoering van het nieuwe stelsel is door de bestuurlijke koepels en het Rijk zowel gesproken over inhoud als proces. Deze afspraken zijn in een bestuurlijk akkoord uit 2015 en een daaropvolgend financieel akkoord uit 2016 opgenomen en eind 2018 in het Beheerakkoord bevestigd.

In dit financieel akkoord is de afspraak gemaakt dat de invoeringskosten van het nieuwe stelsel door de decentrale overheden zelf bekostigd worden en dat de verwachte structurele baten niet gekort worden op de fondsen. Uitgangspunt van deze afspraak is het eerdergenoemde gegeven dat geen sprake is van een door efficiency gedreven operatie, en dat de partijen in financiële zin er dus niet slechter maar er ook niet beter van hoeven te worden. Qua ontwikkeling in de tijd is het hierbij niet te vermijden dat de invoeringskosten eerst gemaakt worden terwijl baten pas later in de tijd optreden na inwerkingtreding. Vandaar dat inwerkingtreding per 2021 ook in financiële zin van belang is.

Qua proces is geconstateerd dat het niet volstaat op één moment vast te stellen hoe de financiële effecten naar verwachting uitvallen. Ook na de inwerkingtreding zal op meerdere momenten gekeken worden naar de financiële effecten.

Er is dan ook afgesproken dat op meerdere momenten gekeken wordt naar de balans tussen de invoeringskosten en de structurele effecten. In 2016 is hier voor het eerst naar gekeken bij het sluiten van het Financiële Akkoord. Eind 2018 is in het Beheerakkoord besloten om de balans tussen beiden te monitoren waarbij de raming van de invoeringskosten en de structurele effecten die in 2020 gemaakt wordt, input is voor deze monitoring. In 2022, een jaar na inwerkingtreding, zo was de conclusie van Rijk en bestuurlijke koepels, is een eerste evaluatie mogelijk. Maar zelfs dan zal het beeld niet geheel duidelijk zijn. Gemeenten zullen ook dan nog niet geheel gereed zijn met de transitie. Vooral de structurele effecten zullen naar alle waarschijnlijkheid nog niet goed zichtbaar zijn in realisatiecijfers. Vandaar dat vijf jaar na de inwerkingtreding opnieuw financieel

geëvalueerd zal worden. Hiermee hebben bestuurlijke koepels en Rijk een zorgvuldig proces afgesproken dat bovendien ruimte biedt voor extra bestuurlijk overleg als één van de partijen daar aanleiding toe ziet.

[59] De gezamenlijke fractieleden hebben een vervolgvraag gesteld in reactie op een eerder gegeven antwoord inzake normopvulling. Ze geven aan dat dit antwoord met name ingaat op normoverschrijding en niet op normopvulling. Ze geven aan dat het mogelijk is dat gemeenten geen plan maken zolang er nog geen normen zijn overschreden, terwijl de luchtkwaliteit toch verslechtert en vragen de regering nader in te gaan op de het vraagstuk van normopvulling.

In antwoord hierop merkt de regering op dat bij het stellen van een norm, bijvoorbeeld een omgevingswaarde, een zorgvuldige afweging wordt gemaakt over de toelaatbare hoogte. Dit heeft dikwijls in Europeesrechtelijke verband plaatsgevonden, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van een Europese richtlijn. Net als in het huidige recht is een toename van concentraties door activiteiten mogelijk op locaties waar aan de omgevingswaarde wordt voldaan, zolang een activiteit maar niet tot een overschrijding daarvan leidt. Een absoluut verbod op normopvulling zou bovendien zeer verstrekkende gevolgen hebben voor andere maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw en mobiliteit. Het gaat immers in de Omgevingswet om het evenwicht tussen beschermen en benutten.

Dat neemt niet weg dat er in het stelsel verschillende waarborgen zijn ingebouwd om normopvulling te beperken. De eerste waarborg betreft de plicht in de wet dat omgevingswaarden moeten worden gemonitord en dat een programma al bij een dreigende overschrijding van de omgevingswaarde moet worden opgesteld, dus nog voordat er sprake is van normoverschrijding. Gemeenten mogen dus niet wachten totdat de norm is overschreden. Dat zou ook buitengewoon onverstandig zijn, omdat bij de vergunningverlening hard aan deze omgevingswaarden wordt getoetst.

Een tweede waarborg is dat de bescherming van de fysieke leefomgeving veelal op voorhand is geregeld met algemene regels voor milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Met die regels worden beste beschikbare technieken voorgeschreven om de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of beperken. Ook dit leidt tot een rem op normopvulling.

Een derde waarborg betreft de mogelijkheden voor gemeenten en provincies om eigen omgevingswaarden voor luchtkwaliteit te stellen. Hierdoor kan lokaal verder gewerkt worden aan een verdere verbetering van de luchtkwaliteit, ook beneden de rijksomgevingswaarde. Ook is het mogelijk om een aanvullende omgevingswaarde vast te stellen voor een parameter die niet door het Rijk is genormeerd, zoals voor roet.

In aanvulling op het wettelijke stelsel, zet de regering zich, samen met andere overheden, door middel van het Schone Lucht Akkoord in voor een permanente verbetering van de luchtkwaliteit om zo te komen tot een vermindering van gezondheidsrisico's door luchtverontreiniging, waarbij de regering – conform het advies van de Gezondheidsraad – toewerkt naar de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie. Met het Schone Lucht Akkoord wordt de omslag gemaakt van het sturen op het voldoen aan Europese grenswaarden, naar het realiseren van een nog schonere lucht.

[60, 61] De gezamenlijke fractieleden vragen of gemeenten om oneigenlijke redenen – zoals kostenbesparing – regels van de bruidsschat zullen

schrappen of ongewijzigd zullen laten. Zij willen ook weten wat het minimum aan regels is dat door gemeenten moet worden gesteld.

De regering denkt niet dat gemeenten om oneigenlijke redenen de regels van de bruidsschat zullen schrappen of ongewijzigd zullen laten. De bruidsschat omvat voormalige rijksregels waarvoor gemeenten en waterschappen nu ook verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening, het verlenen van maatwerkvoorschriften en het toezicht en de handhaving. Daar krijgen zij nu de bevoegdheid tot het stellen van regels op deze terreinen bij. Het stellen van regels over de fysieke leefomgeving is een kerntaak van de gemeente, die al decennia belegd is bij gemeenten. Daardoor beschikken gemeenten over de vereiste expertise en kennis. Doordat de bruidsschatregels in samenhang gesteld worden met andere regels in het omgevingsplan sluit dit goed aan bij de bestaande verantwoordelijkheid van gemeenten voor het stellen van regels in bestemmingsplannen.

De regering merkt daarnaast op dat de overdracht van rijksregels juist kansen biedt om op lokaal niveau regels beter op de specifieke lokale situaties af te stemmen dan in de huidige rijksregels kan. Dat biedt tegelijkertijd kansen om regels concreter en duidelijker te stellen. Ook om die reden denkt de regering dat gemeenten expliciet en per locatie een afweging zullen maken over het al dan niet omzetten van de bruidsschat. Een duidelijke, concreet op de situatie toegeschreven regel kan immers ook beter worden nageleefd.

Wat het minimum aan regels betreft worden door het Rijk en de betreffende provincie kaders aangegeven voor het omgevingsplan. Het Rijk doet dit door de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zo moeten bijvoorbeeld in het omgevingsplan regels worden opgenomen over geluid en geur voor gevoelige gebouwen. Ook gelden grenswaarden (dat is een maximum dat in acht moet worden genomen), zoals voor externe veiligheid. De instructieregels van het Rijk waarborgen daarmee dat de bescherming voor deze onderwerpen die nu wordt geboden niet verloren gaat, ondanks dat de rijksregels worden vervangen door decentrale regels. De provincie kan daarnaast ook instructieregels opnemen in de omgevingsverordening, die eraan kunnen bijdragen dat bepaalde regels uit de bruidsschat niet simpelweg door gemeenten geschrapt kunnen worden.

[62] De gezamenlijke fractieleden, met uitzondering van de leden van de 50PLUS-fractie, vragen of de regering het met hen eens is dat voorafgaand aan de introductie van de Omgevingswet duidelijk moet zijn welke natuur- en milieukwaliteitsdoelen met de regelgeving dienen te worden gerealiseerd.

De regering onderschrijft dat het gebruik van het juridisch instrumentarium gediend is bij zo veel mogelijk duidelijkheid over welke doelen voor de fysieke leefomgeving met de regelgeving moeten worden gerealiseerd. Tegelijkertijd wijst de regering erop dat het stellen en zo nodig bijstellen van doelen een continu proces is, dat in de beleidscyclus vooral gekoppeld is aan beleidsontwikkeling en visievorming, waarna zo nodig het vastleggen van doelen en regels gericht op het bereiken daarvan in regelgeving volgt. De Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zijn gebaseerd op de huidige – in beleidsstukken en wetgeving – vastgelegde doelstellingen. Voor nieuwe beleidsontwikkelingen, zoals de uitwerking van het Klimaatakkoord en de uitvoering van de nationale omgevingsvisie moet nog worden gezien of de Omgevingswet voldoende kaders biedt, of dat een aanvulling van de regels noodzakelijk is om de doelen te bereiken.

[63] De gezamenlijke fractieleden vragen, in het licht van een integrale benadering die aan het nieuwe stelsel van omgevingsrecht ten grondslag ligt, om nadere uitleg waarom in het genoemde voorbeeld van aanleg van groen bij infra- en bedrijventerreinen naar oordeel van de regering meer mogelijk is dan met de huidige compensatieregels en ruimte voor gemeenten in bestemmingsplannen.

Het stellen van compensatieregels in bestemmingsplannen krijgt nu veelal vorm met een bijzondere juridische constructie, de zogenoemde voorwaardelijke verplichting. Dat heeft ermee te maken dat het ruimtelijk ordeningsrecht een historie kent van zogenoemde toelatingsplanologie. Hierin wordt het hanteren van gebodsbepalingen niet toelaatbaar geacht. Een bestemmingsplan kan planologische ontwikkelingen enkel toestaan maar niet afdwingen. Voorzichtig zijn afgelopen decennia wel stappen gezet naar mogelijkheden waarin bestemmingsplannen een uitruil mogelijk maken dat bepaalde ontwikkelingen uitsluitend toelaatbaar zijn onder de voorwaarde dat tegelijkertijd bepaalde maatregelen of voorzieningen worden getroffen. Deze maatregelen of voorzieningen dienen wel ruimtelijke relevantie te hebben en derhalve passend te zijn bij de huidige reikwijdte van reguleringsmogelijkheden in bestemmingsplannen. Een voorbeeld hiervan is een voorwaarde dat groenvoorzieningen en houtopstanden worden aangebracht en in stand worden gehouden om een goede landschappelijke inpassing van de realisering van een bedrijventerrein te kunnen waarborgen. Een ruimere toepassing van het opleggen van verplichtingen in de vorm van gebodsbepalingen, is onder het huidige recht niet mogelijk met een bestemmingsplan. Zo wordt het bijvoorbeeld mogelijk in het omgevingsplan de realisering van een groenvoorziening voor te schrijven, los van de vorm waarin en het moment waarop een bepaalde ontwikkeling kan worden gerealiseerd. Echter ook andere verplichtingen zijn denkbaar, zoals de sloop van gebouwen langdurig leegstaande en in verval geraakte gebouwen of natuurcompensaties. Daarmee kunnen dus meer dan onder het huidige recht private partijen verplichtingen worden opgelegd om bij te dragen aan het zelf realiseren van publieke doelen. Bij alle opgelegde verplichtingen geldt overigens het evenredigheidsbeginsel en dient er dus een zorgvuldige afweging van alle belangen aan ten grondslag te worden gelegd.

De integrale benadering die aan de Omgevingswet ten grondslag ligt en doorwerkt in het gemeentelijke omgevingsplan neemt de bovenbeschreven bijzondere belemmeringen weg. Zo behoeft in het genoemde voorbeeld de verplichting tot aanleg van groen als compensatie voor de ontwikkeling van infrastructuur of een bedrijventerrein niet als voorwaardelijke verplichting te worden vormgegeven en kan deze gelden zodra een functie mogelijk is gemaakt, los van de vraag of en wanneer de functie daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Ook is het, in tegenstelling tot het huidige regime, zonder meer mogelijk om in het omgevingsplan regels te stellen over het beheer van het aangelegde groen en de bescherming daarvan tegen activiteiten in de omgeving, zodat het aangelegde groen blijvend bijdraagt aan de balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

[64] De gezamenlijke fractieleden vragen de regering uit te leggen waarom zij verwacht dat met het nieuwe omgevingsrecht ambities die los staan van EU-doelstellingen, zoals ambities voor gemeentelijke groenstructuren, makkelijker van de grond kunnen komen. Dit tegen de achtergrond dat deze leden de beschrijving van welke instrumenten de gemeente kan inzetten erg vrijblijvend vinden. Zo vragen deze leden zich af hoe de gemeente bijvoorbeeld boeren kan dwingen om rekening te houden met de stikstofuitstoot op hun omgeving.

De Omgevingswet biedt de gemeente voor het realiseren van gemeentelijke ambities inderdaad keuze uit verschillende instrumenten. Het beschikken over deze keuzemogelijkheid is niet hetzelfde als vrijblijvendheid. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het door de leden genoemde voorbeeld van een gemeentelijke groenstructuur.

De rijksregelgeving verplicht vanuit het uitgangspunt «decentraal, tenzij» niet tot het realiseren van een bepaalde gemeentelijke groenstructuur. Maar het is goed denkbaar dat een gemeente daarvoor kiest en deze keuze in de omgevingsvisie beschrijft. De gemeente zal de in de visie gemaakte keuze verder moeten vormgeven. Daarbij kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten om die keuze te verwezenlijken. Die instrumentenkeuze is mede afhankelijk van de uitgangssituatie, zoals bestaand gebruik en eigendomsverhoudingen, in relatie tot de beoogde ontwikkeling. Als die beoogde ontwikkeling tot veel veranderingen in de fysieke leefomgeving noodzaakt, kan het inzetten van een programma de aangewezen weg zijn om de nodige concrete maatregelen te benoemen en van een tijdpad te voorzien. Zo kan de keuze voor een bepaalde invulling van de groenstructuur tot aanpassing van functies van bepaalde locaties noodzaken, terwijl daarnaast bijvoorbeeld aanpassingen in de inrichting van het gemeentelijk groen een onderdeel van het programma kunnen zijn.

Als de groenstructuur is gerealiseerd en de gemeente meetbaar wil vastleggen wat de omvang daarvan in het vervolg minimaal moet blijven, kan ze dat vertalen in beleidsdoelstellingen. Ook is het mogelijk hiervoor in het omgevingsplan een omgevingswaarde op te nemen die bijvoorbeeld een minimale oppervlakte behelst. Als vervolgens door ontwikkelingen in de leefomgeving de omvang van de groenstructuur tot onder de omgevingswaarde dreigt te worden verkleind, verplicht de wet tot het opstellen van een programma om de in de omgevingswaarde vastgestelde omvang alsnog te waarborgen.

Als de gekozen invulling van de groenstructuur vereist dat ook aan de activiteiten in de omgeving daarvan beperkingen worden opgelegd, kan de gemeente die beperkingen vastleggen als regels in het omgevingsplan. Daarbij zal het onderscheid tussen al bestaande en eventuele nieuwe activiteiten relevant zijn. Zo ligt het niet direct voor de hand om in de nabijheid van bestaande veehouderijen die een bepaalde stikstofuitstoot veroorzaken een nieuwe groenstructuur te realiseren die niet tegen de met die uitstoot samenhangende depositie bestand is. Het is echter mogelijk om bestaande bedrijfsvoering aan beperkingen te onderwerpen met een omgevingsplan (bijvoorbeeld minder stikstofuitstoot), maar dergelijke regelingen moeten wel evenredig zijn. Soms zal hiertoe een lange overgangstermijn moeten worden gegund of nadeelcompensatie voor verstrekt moeten worden. Het is zonder meer mogelijk om beperkingen op te leggen aan mogelijke toekomstige activiteiten, waarbij – anders dan onder het huidige recht – niet van belang is of die beperkingen al dan niet ruimtelijk relevant zijn. De Omgevingswet biedt dan ook ruimere mogelijkheden om beperkingen op te leggen. Zie in dit verband ook het antwoord op vraag [63].

Wat het door de leden genoemde voorbeeld van stikstofuitstoot betreft: de gemeente kan de stikstofuitstoot van veehouderijen begrenzen met een emissieplafond in het omgevingsplan (hetgeen thans ook al regelmatig gebeurt in het kader van bestemmingsplannen).

Voorgaande illustreert dat de inzet van specifieke instrumenten sterk kan afhangen van de situatie. Vandaar de in het stelsel geboden keuzemogelijkheid voor de gemeente. Daarbij kan de gemeente ook gebruik maken van nieuwe instrumenten, zoals een omgevingswaarde met verplicht programma bij dreigende overschrijding, of maatwerkregels waarmee rijksregels nader kunnen worden ingevuld of daarvan zo nodig kan worden afgeweken. Met deze «verbreding van de instrumentenkist» ten

opzichte van huidig recht kunnen gemeentelijke ambities makkelijker worden verwezenlijkt.

Tegelijk is het zo, dat als de gemeente een bepaalde ambitie (bijvoorbeeld in de omgevingsvisie of als omgevingswaarde) vastlegt, er geen sprake is van vrijblijvendheid. De gemeente zal waar dat nodig is stappen moeten zetten om de vastgelegde ambities te realiseren, wil ze niet het risico lopen dat ze uiteindelijk via juridische procedures daartoe gedwongen wordt.

[65] De gezamenlijke fractieleden stellen een aantal nadere vragen naar aanleiding van de antwoorden op hun eerdere vragen over het ondersteunen van kleine gemeenten bij de monitoring van omgevingswaarden. Zij willen weten of er extra middelen dan wel een expertiseteam beschikbaar worden gesteld om kleine gemeenten te ondersteunen bij de monitoring van omgevingswaarden.

Er zijn voor de monitorverplichtingen die het Rijk stelt vrijwel geen veranderingen ten opzichte van het huidige recht. Aangezien bestuursorganen op dit moment ook over voldoende expertise beschikken om aan hun verplichtingen op dit punt te kunnen voldoen, worden geen problemen voorzien. Dit geldt ook voor kleine gemeenten. Gemeenten kunnen zelf ook omgevingswaarden stellen. In dat geval zijn zij ook zelf verantwoordelijk voor de monitoring, maar zullen zij in veel gevallen nog altijd gebruik kunnen maken van de gegevens die door het Rijk worden verzameld, zoals meetgegevens op het gebied van water- en luchtkwaliteit. De regering is uiteraard bereid om gemeenten te helpen, die vragen hebben op het gebied van monitoring. De gezamenlijke fractieleden vragen om nadere concretisering van dit voornemen. Dit is op dit moment niet mogelijk. Bij het bieden van invoeringsondersteuning wordt vraaggestuurd gewerkt: men probeert steeds die steun te bieden, waaraan overheden op dat moment het meest behoefte hebben. Op dit moment is er voor zover bekend geen concrete vraag naar ondersteuning op het gebied van monitoring vanuit de gemeenten. Daarom zijn hier geen specifieke middelen voor vrijgemaakt. De behoeften van overheden veranderen naarmate de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet naderbij komt, en zullen zich ook na 1 januari 2021 blijven ontwikkelen. Daarom werkt het goed om de invoeringsondersteuning vraaggestuurd vorm te geven en te ondersteunen vanuit een generiek budget. Het werken met specifiek geoormerkte middelen zou er juist voor zorgen dat de invoeringsondersteuning minder goed kan worden afgestemd op waar overheden daadwerkelijk behoefte aan hebben.

[66] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering het met hen eens is dat bij de evaluatie van kwetsbare doelen alleen de mogelijkheid zou moeten bestaan om de leefomgeving te verbeteren.

De regering deelt de inzet van de gezamenlijke fractieleden dat een verbetering van de leefomgeving moet worden nagestreefd waar de kwaliteit daarvan tekort schiet. Voor sommige aspecten gelden ook specifieke regels die expliciet zijn gericht op het verbeteren van kwetsbare waarden, zoals de eisen ter implementatie van de kaderrichtlijn water en de habitatrichtlijn.

In artikel 20.18 van de Omgevingswet is opgenomen 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. Dit onderzoek geeft inzicht in de staat en ontwikkeling van de maatschappelijke en kwetsbare waarden. Voor sommige kwetsbare waarden zal met name het behoud van de bestaande toestand aan de orde zijn, zoals bij de zorg voor bepaalde delen van het

cultureel erfgoed. In het geval bepaalde kwetsbare waarden van de leefomgeving achteruit gegaan blijken te zijn, zal bekeken worden welke maatregelen genomen kunnen worden om deze waarden te verbeteren. Het zal van het type waarde afhangen met welke instrumenten een verbetering ingezet kan worden en of dit door gemeenten, provincies of het Rijk wordt opgepakt. Het is daarbij afhankelijk van het specifieke onderdeel van de leefomgeving waar het om gaat welke overheidslaag aan zet is om tot een goede balans tussen beschermen en benutten van de leefomgeving te komen.

De gezamenlijke fractieleden vragen ook om een overzicht per gemeente te geven welke onderdelen van de leefomgeving het meest kwetsbaar zijn. In de monitor voor de leefomgeving die het Planbureau voor de Leefomgeving opstelt, wordt een regionale uitwerking gegeven van de kwaliteit van de leefomgeving.

[67] De gezamenlijke fractieleden hebben gevraagd naar de planning van de voortgangsbrief en met daarin een vooruitblik naar het aansluitproces van decentrale overheden op het DSO. De regering neemt aan dat de fractieleden hierbij doelen op de voortgangsbrief over de stelselherziening omgevingsrecht. Deze is door de regering naar de Tweede en de Eerste Kamer gestuurd op 29 november 2019.⁵³ In deze voortgangsbrief is, mede namens bestuurlijke partners, ook ingegaan op het verwachtingen rondom het aansluiten van decentrale overheden op het DSO. Voor wat betreft de voortgang van het DSO verwijst de regering volledigheidshalve daarnaast naar het statusrapport over de gereedheid van het DSO⁵⁴ en het bijbehorende rapport van bevindingen van de Auditdienst Rijk.⁵⁵ Voorts vragen de gezamenlijke fractieleden of de regering, ondanks de onafhankelijke afwegingsruimte van het bureau ICT-toetsing (BIT), erop heeft aangedrongen om de adviesaanvraag op te maken. Conform het instellingsbesluit van het bureau ICT-toetsing (BIT), geldt dat het bureau een eigen ruimte heeft om een afweging te maken. Juist vanwege de onafhankelijkheid van het bureau ICT-toetsing (BIT), acht de regering verdere aandrang niet passend. Wel heeft de regering, in lijn met recente brieven over toetsing van het DSO (d.d. 18 oktober⁵⁶, 8 november⁵⁷, 19 november⁵⁸ en 16 december 2019⁵⁹), en conform de motie Ronnes⁶⁰ de adviesaanvraag aan het BIT over de doorontwikkeling en uitbouw van het DSO inmiddels doen uitgaan.

Tot slot vragen de gezamenlijke fractieleden of uitstel van de behandeling in de Eerste Kamer gevolgen heeft voor het oefenen met het DSO. Het behandeltraject van het wetsvoorstel Invoeringswet heeft geen directe impact op het werk om de functionaliteit van het DSO op te leveren. Deze kan worden afgebouwd terwijl er nog aan de wetgeving gewerkt wordt. En er kan ook mee geoefend en getest worden, echter wel alleen met behulp van proefcontent. Deze proefcontent is gebaseerd op concept-wetgeving: zo worden er al vragenbomen voor de bruidsschat gemaakt op basis van de voorhangversie van het Invoeringsbesluit, maar kunnen deze pas definitief worden gemaakt als het Invoeringsbesluit en aanvullingsbesluiten zijn vastgesteld. De echte, definitieve content kan pas na vaststelling van de wetgeving in het DSO worden opgenomen. Tot die tijd

⁵³ Kamerstukken I 2019/20 33 118, AY.

⁵⁴ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, Q.

⁵⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, T.

⁵⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, K.

⁵⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, N.

⁵⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, Q.

⁵⁹ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, T.

⁶⁰ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 26.

moet er altijd een slag om de arm met betrekking tot de definitieve regelgeving worden gehouden.

De regering wil graag zo snel mogelijk definitieve regelgeving: dit vergroot het gevoel van urgentie bij de aansluitende overheden. Het is namelijk voor de eigen werkzaamheden van decentrale overheden van groot belang om tijdig duidelijkheid te krijgen over de definitieve rijksregelgeving, vooral voor het vullen van het systeem met (aanvullende) vragenbomen vanuit de lokale regelgeving. Als concreet voorbeeld: het oefenen met de bruidsschatregels in het DSO kan ook met een conceptversie hiervan, maar het echt gaan werken ermee is pas mogelijk met de definitieve set regels, die pas na voorhang in Eerste Kamer en verwerking van het advies van de Raad van State hierop beschikbaar komt. In die zin heeft uitstel van behandeling van de rijksregelgeving dus wel een effect: mogelijk blijft er dan minder tijd over voor lokale overheden om hun eigen content op die van het Rijk aan te passen. Bovendien zit de grondslag voor het daadwerkelijk mogen gebruiken van het DSO bij inwerkingtreding in het wetsvoorstel Invoeringswet.

[68] De gezamenlijke fractieleden vragen op welke manier de Kamer wordt geïnformeerd over eventuele problemen en vertraging bij het vullen van het DSO tijdens het oefenjaar.

De voortgang van de implementatie van de Omgevingswet wordt gemonitord. Hierover wordt uw Kamer elk half jaar geïnformeerd. Er wordt ieder half jaar gepeild of overheden voldoende voortgang maken met de implementatie van de wet om op tijd klaar te zijn voor de inwerkingtreding. Het vullen van het DSO gerelateerd aan de minimale criteria voor inwerkingtreding zoals ook beschreven in het antwoord op vraag [68] is daar onderdeel van en eventuele problemen of vertraging daarbij komt bij het monitoringsonderzoek aan het licht.

[69] De gezamenlijke fractieleden willen weten bij welke mate van vertraging van het DSO het niet mogelijk is om per 1 januari 2021 de Omgevingswet in werking te laten treden. Ook willen zij weten welke criteria hiervoor met de decentrale overheden zijn afgesproken.

In de voortgangsbrief over de stelselherziening van 29 november 2019⁶¹ en de bijlagen hierbij is de Eerste Kamer nader geïnformeerd over de stappen die met het DSO gezet worden in 2020, en de minimale criteria op het gebied van implementatie die nodig zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze criteria zijn interbestuurlijk vastgesteld, en worden dus ook door de decentrale overheden onderschreven. De criteria zijn:

1. Vastgestelde omgevingsvisie voor provincies en Rijk;
2. Vastgestelde omgevingsverordening voor provincies, die beschikbaar is via de landelijke voorziening;
3. Als het projectbesluit wordt ingezet, moeten Rijk, provincie of waterschap dit kunnen vaststellen conform de geldende eisen op grond van de Omgevingswet;
4. Gemeenten moeten wijzigingen van het omgevingsplan kunnen vaststellen conform de eisen op grond van de Omgevingswet en deze beschikbaar kunnen stellen via de landelijke voorziening;
5. Vergunningen en meldingen:
 - a. Techniek: bevoegd gezag/uitvoeringsorganisatie moet in staat zijn aanvragen en meldingen te ontvangen vanuit de landelijke voorziening;
 - b. Indieningsvereisten: gemeenten, waterschappen en provincies moeten informatie beschikbaar stellen voor het digitale aanvraag-

⁶¹ Kamerstukken I 2019/20 33 118, AY.

- formulier in de landelijke voorziening, voor zover zij lokale vergunningenstelsels hebben;
- c. Proces: bevoegd gezag/uitvoeringsorganisatie moet zijn voorbereid op de gewijzigde vergunningsprocedure;
 - d. Beoordeling: bevoegd gezag/uitvoeringsorganisatie moet in staat zijn om omgevingsvergunningen te beoordelen aan de hand van de kaders die daarvoor gelden op grond van de Omgevingswet.

Zoals in deze voortgangsbrief is gemeld, ligt de ontwikkeling van de landelijke voorziening van het DSO op dit moment op schema om deze criteria te kunnen halen. De planning hiervoor is strak en haalbaar. De oplevering van de versie van de landelijke voorziening die nodig is voor het aansluiten, vullen en oefenen door overheden in 2020 is conform planning eind 2019 opgeleverd, dus de aansluitende overheden kunnen nu echt aan de slag. De regering houdt samen met de decentrale overheden de vinger stevig aan de pols, om indien nodig aanvullende maatregelen te kunnen nemen – bijvoorbeeld in de vorm van het identificeren van terugvalopties voor het bekendmaken van de ontwerp-omgevingsvisies en -omgevingsverordeningen van de provincie, zoals al is toegelicht in antwoord op vragen van het CDA [19]. Hierbij is de gedeelde verwachting van regering en decentrale overheden dat inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2021 mogelijk en wenselijk blijft.

[70] De gezamenlijke fractieleden merken op dat ondanks dat er nog geen gezamenlijk gedragen beeld is over invoeringskosten en structurele effecten op de kosten, er in de memorie van antwoord al wel gesproken wordt over financiële meevallers. Daarom vragen zij of er ook sprake is van aanwijsbare financiële tegenvallers.

Het geheel van financiële effecten bestaat uit positieve en negatieve effecten. Een voorbeeld met zowel positieve als negatieve effecten is het werken met algemene regels in plaats van een vergunningplicht voor de ruimtelijke toets bij de omgevingsvergunning voor het bouwen. Voor initiatiefnemers leidt dit tot minder administratieve lasten, omdat zij geen ruimtelijke toets meer hoeven aanvragen en omdat ze geen leges meer hoeven te betalen voor de ruimtelijke toets. Voor gemeenten betekent het dat er bespaard wordt op de vergunningverlening, maar door het wegvallen van de legesheffing komt deze besparing niet de gemeente ten goede maar de initiatiefnemers. Als de gemeente in plaats van een vergunning wel een meld- of informatieplicht zou instellen, dan geldt dat de kosten die de gemeente hiervoor zal maken weliswaar veel lager zijn dan de kosten van de (voormalige) vergunningverlening, maar deze kosten kunnen anders dan bij de vergunning niet via leges worden verhaald.

[71] De gezamenlijke fractieleden willen weten hoeveel geld er door decentrale overheden al aan externe adviseurs is uitgegeven en welke kosten hiervoor nog verwacht worden.

De regering beschikt niet over de informatie die nodig is om deze vraag te beantwoorden. Verantwoording over uitgaven aan externen valt onder de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden zelf, waarbij zij zelf kunnen kiezen op welke wijze dit wordt geadministreerd.

[72] De gezamenlijke fractieleden constateren dat uit de monitor blijkt dat een groot deel van de provincies nog met hun omgevingsverordeningen moet beginnen. Zij willen weten wat er gebeurt als provincies deze niet op tijd afgerond hebben.

Zoals is geantwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie (zie vraag [18] en [19]) zijn alle provincies al begonnen met de inhoudelijke voorbereiding van hun omgevingsvisies. Het klopt dat uit de Implementatiemonitor blijkt dat in september 2019, 33% van de provincies nog niet begonnen was met de inhoudelijke voorbereiding van de omgevingsverordening, maar dit betekent niet dat zij van nul af aan moeten beginnen. De inhoud van de omgevingsverordening zal in de praktijk voor een groot deel voortvloeien uit de inhoud van de provinciale omgevingsvisie. Het ligt daarom voor de hand dat bij de totstandkoming van deze instrumenten geheel of gedeeltelijk volgtijdelijk wordt gewerkt. De regering en het IPO hebben regelmatig overleg over dit onderwerp, en houden hierbij stevig de vinger aan de pols. De regering heeft van geen van de provincies signalen ontvangen dat zij hun omgevingsverordening niet op tijd af zouden kunnen krijgen. De regering heeft er daarom vertrouwen in dat de omgevingsverordeningen tijdig gereed zullen komen voor inwerkingtreding van de wet.

[73] De gezamenlijke fractieleden hebben een vraag over de opmerking van de regering dat er waarschijnlijk geen sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking op het moment dat een verordening vastgesteld wordt met zowel de aanwijzing en begrenzing van een beperkingengebied als de in dat gebied geldende regels. De regering heeft daarbij opgemerkt dat als er geen sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking, er geen bezwaar en beroep openstaat. De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering kan verduidelijken of er nu een situatie wordt gecreëerd waarbij burgers niet in bezwaar kunnen gaan.

De situatie onder de Omgevingswet is niet anders dan onder de huidige wetgeving. De passage uit de nadere memorie van antwoord waar deze leden naar verwijzen, geeft aan dat de beroepsmogelijkheden in verband met (wijziging van) de aanwijzing en begrenzing van een beperkingengebied worden bepaald door het algemene regime van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met de toepassing die de bestuursrechter aan die wet geeft. De appellabiliteit van algemeen verbindende voorschriften en de daarmee samenhangende vraag of sprake is van een algemeen verbindend voorschrift of een concretiserend besluit van algemene strekking is een algemeen bestuursrechtelijk onderwerp. Daarom worden hierover in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet voor het omgevingsrecht geen bijzondere regels gesteld.

[74] De gezamenlijke fractieleden constateren dat gemeenten niet kunnen voorkomen dat de burger in de landelijke voorziening twee gelijktijdig voor hem van toepassing zijnde regels kan vinden. Zij menen dat dit verwarrend kan zijn, en vragen hoe de regering zorgt dat dit voor mensen die minder digitaal vaardig zijn begrijpelijk blijft. Zij willen weten of een informatietekstje hierbij zou kunnen helpen.

Bij het opstellen van de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving is al veel aandacht besteed aan het voorkomen van mogelijke tegenstrijdigheden in de regelgeving. De landelijke voorziening van het digitaal stelsel helpt burgers bovendien op verschillende manieren om wegwijs in de regels te worden. Ten eerste ziet de burger door middel van een klik op de kaart alleen welke regels op zijn locatie van toepassing zijn. Ten tweede bevat de landelijke voorziening gebruiksvriendelijke vragenbomen op taalniveau B1, waarmee burgers kunnen checken of een activiteit al of niet vergunning- of meldingsplichtig is. Voor het invullen van deze vragenbomen is geen voorkennis van regelgeving vereist, en voor het gebruiksgemak ervan maakt het ook niet uit of er één of meerdere regels op een activiteit van toepassing zijn. Bij veel vragen wordt bovendien extra uitleg

gegeven, die met één muisklik getoond wordt door middel van een informatietekstje. Ook de vragenbomen voor het indienen van aanvragen en meldingen bevatten dergelijke aanklikbare informatietekstjes. Ten derde wordt via het Informatiepunt Omgevingswet veel informatie en uitleg over de regels in voor burgers begrijpelijke taal gegeven. Bovendien kunnen digitaal minder vaardige burgers natuurlijk altijd contact opnemen met hun gemeente, zoals al is uitgelegd in antwoord op de vragen van de leden van de CDA- en de PvdA-fractie over toegankelijkheid van het DSO voor laaggeletterden en hulp bij het aanvragen van vergunningen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

[75] De leden van de D66-fractie vragen de regering te reageren op het interview in NRC met de Nationale ombudsman over de Omgevingswet.

Op 18 december heeft u een afschrift ontvangen van de brief van de Minister voor Milieu en Wonen aan de Tweede Kamer waarin zij reageert op het interview in NRC met de Nationale ombudsman over de Omgevingswet.⁶² In het antwoord op vraag [10] en [40] wordt op de diverse aanbevelingen van de Nationale ombudsman ingegaan.

[76] De leden van de D66-fractie vroegen naar aanleiding van het NRC-interview met de Nationale ombudsman ook hoe burgers en bedrijven ondersteund gaan worden om ervoor te zorgen dat iedereen mee kan doen.

De regering deelt de mening van deze leden dat burgers en bedrijven zo goed mogelijk moeten worden ondersteund, opdat iedereen mee kan doen. Het is daarvoor allereerst belangrijk hen goed te informeren.

Met VNO-NCW en MKB is afgesproken de landelijke voorlichting aan ondernemers gezamenlijk ter hand te nemen. Ook wordt samen met VNO-NCW en MKB opgetrokken bij de definiëring van de MKB-toets op het DSO. Dit is een uitwerking van de motie Bisschop en Ronnes.⁶³ Voor bedrijven en burgers wordt in samenwerking met VNG, IPO en UvW en klankbordgroepen aan een Toolkit Omgevingswet gewerkt. Deze Toolkit wordt digitaal via een aparte website aangeboden. Gemeenten, waterschappen en provincies kunnen naar eigen inzicht de informatieproducten en communicatiemiddelen gebruiken voor hun voorlichting aan hun bewoners en ondernemers. Zij kunnen op die manier richting hun bewoners en ondernemers maatwerk in de ondersteuning bieden.

Verder zijn in samenwerking met het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) in het land bijeenkomsten georganiseerd met bewoners en professionals. Gezamenlijk is nagedacht over welke kansen de komst van Omgevingswet voor hun initiatieven biedt. Dit heeft geresulteerd in een gespreksposter met vijf bespreekpunten. Bewoners kunnen hiermee in hun gemeente een gesprek organiseren over de wijze waarop een gelijk speelveld kan ontstaan tussen hen, de overheid en de markt. Met het LSA is tevens een pilot gestart in Deventer rond een bewonersgroepering met plannen voor hun wijk. De lessen daaruit kunnen ten goede komen aan andere bewonersgroepen.

Ook gemeenten zelf zijn actief in het voorzien van hulpmiddelen voor hun inwoners. Zo biedt de gemeente Den Haag bewoners die gaan (ver)bouwen een toolkit aan. Daarin vindt men handige communicatietips, een stappenplan en voorbeelden van brieven, posters en briefkaarten die

⁶² Kamerstukken II 2019/20, 33 118, nr.128.

⁶³ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 31.

zij kunnen gebruiken. Op dergelijke manieren worden burgers en bedrijven voorbereid op het werken met de Omgevingswet. Door de participatie laagdrempelig te maken, kan iedereen deelnemen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de gemeente Dongen, waar bij een gebiedsontwikkeling de tijd is genomen voor het ophalen van de «dromen» van inwoners. Of in de gemeente Hoeksche Waard, waar de nieuwe omgevingsvisie samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties is geschreven. Er is daar geprobeerd alle lagen van de bevolking te betrekken bij de toekomstplannen voor hun leefomgeving.

[77] De leden van de D66-fractie en de PvdA-fractie [116] vragen een reactie op het artikel «Stop de Omgevingswet» in het Nederlands Juristenblad (NJB) van 13 december 2019.⁶⁴ De auteurs van dit opiniërende artikel zijn van oordeel dat de praktijk prima met het huidige omgevingsrecht uit de voeten kan en dat de Omgevingswet niet tot vereenvoudiging leidt. Zij stellen onder meer: «Misschien wel de meest fundamentele denkfout die aan de wet ten grondslag ligt, en waaraan zij haar bestaansrecht ontleent, is de vermeende noodzaak tot vereenvoudiging van het omgevingsrecht».

Uiteraard zijn er op dit moment specialisten die goed ingevoerd zijn in het geldende recht voor hun specifieke vakgebied. Zij weten daarbinnen de weg te vinden. Dat neemt echter niet weg dat er nu een groot aantal omgevingsrechtelijke wetten, AMvB's en regelingen is en dat daartussen vele verschillen bestaan in onder meer begrippen, instrumenten en procedures. Deze verschillen en de versnipperde regelgeving maken de regels voor gebruikers – en dat zijn niet alleen specialisten, maar ook burgers – moeilijk inzichtelijk en de toepassing ingewikkeld. De brede maatschappelijke en politieke⁶⁵ wens tot vereenvoudiging van het omgevingsrecht vormde dan ook een belangrijke aanleiding voor de stelselherziening. Bij het voorstel van de Omgevingswet is het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht dan ook als een van de verbeterdoelen van de stelselherziening geformuleerd.⁶⁶ Ook de Afdeling advisering van de Raad van State onderkende in haar advies over het voorstel voor de Omgevingswet de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak tot een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving.⁶⁷

De auteurs leggen sterk de nadruk op de inspanningen die nodig zijn om aan het nieuwe stelsel te wennen en ermee te leren werken. Zij besteden geen aandacht aan vereenvoudigingen die het nieuwe stelsel met zich brengt, zoals het herordenen van de wetgeving, het stroomlijnen van regels en procedures en de digitale ontsluiting via het DSO. Deze vereenvoudigingen komen ook ten goede aan de toepassing in de praktijk. Voor de burger betreft dat in het bijzonder de digitale voorzieningen, waar de regels via vragenbomen en aan de hand van diverse functionaliteiten, zoals «regels op de kaart», verder toegankelijk worden gemaakt. Voor wat betreft de verbeteringen binnen de omgevingsrechtelijke regelgeving kan worden verwezen naar de conclusie in het adviesrapport van de Integrale onafhankelijke adviescommissie Omgevingswet, dat begin december aan het parlement is gezonden:

⁶⁴ Jan van der Grinten & Tijn Kortmann, «Stop de Omgevingswet», Nederlands Juristenblad 13 december 2019, afl. 43, p. 3231–3233.

⁶⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 16.

⁶⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7.

⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 13.

«De commissie concludeert dat het juridisch bouwwerk goed in elkaar zit. Kijkend naar het stelsel als geheel vanuit juridisch perspectief vindt de commissie dat de wetgever consequent de doelen van de wet centraal heeft gesteld bij het opstellen van de delen van het stelsel alsook bij het ontwerpen van de kerninstrumenten. De commissie vindt het sterk dat de beleidscyclus centraal is gesteld als leidend principe.

De commissie is van oordeel dat het juridische bouwwerk systematisch stevig in elkaar zit. Dit wettelijk stelsel is inzichtelijker en gebruiksvriendelijker voor de gebruiker van het recht dan de huidige lappendeken van omgevingsregels in ongeveer honderd wetten, AMvB's en ministeriële regelingen.»⁶⁸

Het adviesrapport is tot stand gekomen nadat de commissie de afgelopen jaren over de diverse onderdelen van het nieuwe wettelijke stelsel afzonderlijk heeft geadviseerd. In de commissie is een aantal hoogleraren binnen het omgevingsrecht en gebruikers uit de praktijk van het omgevingsrecht zitting. De regering hecht grote waarde aan de expertise van de adviescommissie en onderschrijft de conclusie van harte. De conclusie van de auteurs in hun opiniërende artikel in het NJB op dit punt deelt de regering dan ook niet. Op zich is het terecht dat de auteurs aandacht vragen voor de inspanningen die nodig zijn om met het nieuwe stelsel te werken. Voorlichting en kennisoverdracht vormen dan ook een belangrijk onderdeel van de implementatie van het nieuwe stelsel. Dit draagt eraan bij dat de praktijk op een goede manier met het nieuwe stelsel kan werken en van de voordelen kan profiteren.

[78] De leden van de D66-fractie vragen hoe gezorgd wordt dat als het om de energietransitie gaat, de projecten op lokaal en regionaal niveau aansluiten op elkaar en dat ze aansluiten bij bovenregionale netwerken en landelijke plannen. De leden vragen wie verantwoordelijk is voor de inhoudelijke aansluiting van plannen en hoe de afstemming tussen deze overlegorganen en ambities op macro-, meso- en microniveau plaatsvindt.

De Omgevingswet vraagt van overheden dat zij samenwerken bij de uitvoering van hun taken en hierbij afstemmen. Dat geldt ook bij het maken van plannen rondom de energietransitie. RESsen zijn daarom ook samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, waterschappen en provincies. In dat samenwerkingsverband kijken gemeenten, waterschappen en provincies gezamenlijk naar de energieopgave en de vertaling daarvan naar de fysieke omgeving.

In het kader van de RESsen kunnen provincies meekijken en meedenken over gemeentegrens- overschrijdende issues zoals transport van energie (warmte en elektriciteit) en landschapseffecten van windmolens. In het kader van de RESsen is door het Nationaal Programma RES een appreciatiekader en monitoring programma opgezet. Hierin staat dat door PBL niet alleen de individuele RESsen zullen worden geapprecieerd maar ook naar een aantal bovenregionale issues zal worden gekeken. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan systeemefficiëntie en ruimtelijke effecten, zoals de toepassing van de voorkeursvolgorde voor zon.

Niet alleen de energietransitie heeft fysieke ruimte nodig. Er zijn op regionale en lokale schaal ook afspraken nodig over woningbouwopgave en bereikbaarheid. Op alle schaalniveaus (micro, meso en macro) is afstemming nodig tussen de verschillende opgaven. Hier kunnen de verschillen overleggrems in het kader van MIRT, Omgevingsagenda's,

⁶⁸ Kamerstukken II 2019/20, 33 118, AY, bijlage 1, p. 4.

Klimaatakkoord bij helpen. Veelal omdat ze de verschillende opgaven vanuit verschillende perspectieven (woningbouw, energie, bereikbaarheid) benaderen.

Uiteindelijk zijn gemeenten, waterschappen en provincies verantwoordelijk om hun aandeel in de Regionale Energiestrategieën (RES) door te vertalen op gemeentelijk en provinciaal niveau en vast te leggen. De instrumenten uit de Omgevingswet zoals het omgevingsplan (of programma daar waar investeringen van bedrijven nodig zijn) kunnen hiervoor ingezet worden.

Door het Rijk is voor de energietransitie in de NOVI een aantal strategische keuzes gemaakt en voor de RESsen richtinggevende uitspraken opgenomen. Het Rijk speelt een coördinerende rol bij de afstemming tussen de verschillende overlegorganen en rapporteert aan het parlement over het totale resultaat van de verschillende RESsen.

[79] De leden van de D66-fractie vragen hoe een minimumniveau van participatie kan worden bereikt, afgestemd op de impact van het project.

De regels in de Omgevingswet beogen ervoor te zorgen dat participatie een volwaardig onderdeel is van initiatieven. De regering is van mening dat het voorschrijven van de wijze waarop participatie plaats zou moeten vinden in de wet, bijvoorbeeld door het vaststellen van een minimumniveau, niet leidt tot het gewenste resultaat van betrokkenheid van de omgeving en betere planvorming.⁶⁹ Als de wet gedetailleerde procedurele en inhoudelijke minimumeisen voor participatie zou bevatten, leidt dat al gauw tot het afvinken van lijstjes en tot juridificering. Gedetailleerde procedurele eisen over de indiening van aanvragen en de totstandkoming van besluiten zijn een bron van het zogenoemde «pingpongen» in het bestuursrecht. Kleine gebreken in een besluit kunnen al leiden tot vernietiging, waarna bestuursorganen de gelegenheid hebben het besluit met het herstel van de gebreken opnieuw te nemen. De rechter zal het besluit dan opnieuw beoordelen, hetgeen ertoe kan leiden dat de procedurele gebreken als nog niet naar behoren zijn hersteld of er weer nieuwe procedurele gebreken aan het licht komen en de zaak opnieuw moet worden terugverwezen naar het bestuursorgaan. Telkens zal de discussie zich richten op de procedurele totstandkomingseisen van besluiten en blijft discussie over de daadwerkelijke inhoud van het besluit (daar waar het in de kern echt over gaat) achterwege. Veel juridische procedures in de rechtspraak zullen dan gaan over de procedure met behorende kosten lasten. Deze juridificering voorkomt dat maatschappelijke opgaven zoals de bouw van woningen, voortvarend kunnen worden gerealiseerd en beperkt ook de slagkracht van het bestuursrecht. De regering vindt deze ontwikkelingen ongewenst.

Ook van een minimumniveau kan naar de mening van de regering een verleiding uitgaan om slechts daaraan te voldoen. Een minimumniveau is daarnaast afhankelijk van de impact van een project, zoals terecht wordt opgemerkt. Dat betekent dat er meerdere categorieën van projecten met minimumniveau bepaald moeten worden en er zelfs procedures zouden kunnen zijn over de indeling van een project in een bepaalde categorie.

Projecten met een grote impact op de leefomgeving zullen veelal met een projectprocedure worden voorbereid. In die procedure is uitgebreid geregeld dat participatie plaatsvindt. Voor projecten die mogelijk een grote impact hebben op de omgeving is participatie dus het meest uitgebreid geregeld.

⁶⁹ Zie ook de nadere memorie van antwoord: Kamerstukken I 2019/20, 34 986, S, p. 27–28.

Voor omgevingsvergunningen moet een initiatiefnemer bij de aanvraag van een vergunning aangeven of en zo ja hoe derden zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.⁷⁰ Het amendement van Van Eijs⁷¹ regelt dat voor bepaalde gevallen deze stimulans kan worden omgezet in een verplichting. Ook hier geldt echter dat de verplichting betrekking heeft op het doen van participatie, niet op de wijze waarop participatie moet plaatsvinden.

[80] De leden van de D66-fractie vragen naar aanleiding van de nadere memorie van antwoord of het wel gewenst is om een aantal directwerkende rijksregels waarvan gemeenten nu reactief mogen afwijken, te vervangen door instructieregels waarbij gemeenten proactief nadenken over de gewenste milieukwaliteit op een locatie. Ze vragen zich af of gemeenten beschikken over het vereiste kennis- en ervaringsniveau. Verder vragen zij zich of er een onderscheid naar geluidsnormen te maken is naar welk niveau deze worden gedecentraliseerd.

De regering heeft gekozen voor de overdracht van immissieregels over geluid, geur en trilling omdat de passende regel daarover afhangt van de locatie. Zo is het denkbaar dat het toegestane geluidniveau in een rustige buitenwijk anders is dan in het horecagebied in het centrum van een stad. Om rekening te kunnen houden met de verschillen tussen locaties zijn de huidige rijksregels daarover vaak uitgebreid of weinig concreet en moeten gemeenten veelvuldig met maatwerk van deze regels afwijken. Zo bevat het Activiteitenbesluit maar liefst acht pagina's over geluid, waarvan gemeenten veelvuldig met maatwerkvoorschriften moeten afwijken. Gemeenten kunnen straks in het omgevingsplan een concrete geluidregel opnemen, afgestemd op de locatie. Het voordeel van deze proactief gestelde regels is dat dit vooraf duidelijkheid geeft aan zowel omwonenden als bedrijven welke geluidregels gelden op locatie is toegestaan. Dat voorkomt bijvoorbeeld dat nieuwbouw van woningen vlakbij een bedrijf wordt gepland, waardoor het bedrijf ineens in overtreding is. Bovendien kan de regel in het omgevingsplan ook concreter worden gesteld. Bijvoorbeeld een concrete regel over laden en lossen ter beperking van geluidhinder. Daar waar regels landelijk passend zijn ongeacht de lokale situatie blijft het Rijk net als nu rijksregels stellen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om technische maatregelen voor bedrijven ter bescherming van het milieu gebaseerd op de beste beschikbare technieken, landelijke vergunningplichten vanwege Europese richtlijnen, of technische eisen voor gebouwen.

De vraag of gemeenten hiervoor over het vereiste kennis- en ervaringsniveau beschikken beantwoordt de regering als volgt. Om te beginnen beschikken gemeenten, samen met omgevingsdiensten, bij uitstek over de kennis van de lokale milieusituatie. Daarnaast is de vergunningverlening en het toezicht en de handhaving van deze huidige rijksregels nu ook al belegd bij gemeenten. Ook onder het huidige recht zijn het meestal de gemeenten, of de omgevingsdiensten in opdracht van gemeenten, die maatwerkbesluiten nemen om af te wijken van de normen uit het Activiteitenbesluit. Door overdracht van rijksregels waarvan de passende regel afhangt van de lokale situatie – zoals de immissieregels voor geluid, geur en trilling – kan in plaats van een rijksregel en veelvuldig maatwerk een passende regel worden gesteld per locatie die de gemeente in een keer kan regelen, bijvoorbeeld voor een bedrijventerrein, of woonwijk. Dat is dus eerder minder, dan meer werk. Uiteraard is het maken van een omgevingsplan wel nieuw voor gemeenten. Dat vergt oefening.

⁷⁰ Zie artikel 7.4 van de Omgevingsregeling.

⁷¹ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 10

Gemeenten hebben daarom hiervoor ruim de tijd gekregen. Daarnaast zijn veel gemeenten hiermee ook al volop aan het oefenen bij de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte uit de Crisis- en herstelwet. In de tussentijd gelden de regels uit de bruidsschat. De VNG is volop bezig om gemeenten hierbij te ondersteunen. Ook het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet levert hieraan een bijdrage.

De regering heeft aandacht gehad voor de implementatie van de overdracht van het stellen van deze immissieregels over geluid, geur en trillingen door gemeenten. Gemeenten kunnen in veel gevallen volstaan met het in het omgevingsplan overnemen van de in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen standaardwaarden voor immissies van geluid, geur en trillingen. Dit zijn waarden die zonder bijzondere motivering mogen worden opgenomen in het omgevingsplan. De regels over immissies van geluid, geur en trillingen die in de bruidsschat zijn opgenomen sluiten hierbij aan. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is een balans gevonden tussen de behoefte aan eenvoud voor standaard-situaties en de behoefte aan maatwerk mogelijkheden voor complexere situaties. Deze standaardwaarden bieden voor eenvoudige situaties zekerheid, met een standaard beschermingsniveau. Soms is echter sprake van meer complexe situaties, waarin de verdeling van de beschikbare gebruiksruimte een lastiger opgave is vanwege tegenstrijdige wensen of claims. Ook voor die situaties biedt het Besluit kwaliteit leefomgeving voldoende ruimte. Waar wordt afgeweken van de standaardwaarden is een motivering vereist.

In antwoord op de vraag over mogelijke differentiatie in regulering tussen geluidsbronnen antwoordt de regering dat dat inderdaad het geval is. De geluidregels in de bruidsschat zien alleen op het geluid van bedrijfsmatige activiteiten, bijvoorbeeld supermarkten, kleinere metaalbedrijven en horeca. De regels voor het geluid van spoor, luchtvaart, rijksweg en industrie zijn niet opgenomen in de bruidsschat. Deze worden via het aanvullingsspoor geluid ingebouwd. Het geluid van hoofdspoorwegen en rijkswegen wordt nu en straks gereguleerd door middel van geluidproductieplafonds (GPP's). Hiervoor geldt kortweg dat de beheerder van de infrastructuur verantwoordelijk is om aan deze plafonds te voldoen. Gemeenten houden op hun beurt bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening met de geldende GPP's. Via het aanvullingsspoor geluid wordt deze systematiek ook voor industrieterreinen (en provinciale wegen) ingevoerd. De normen voor luchtvaartgeluid blijven onderdeel van de Wet luchtvaart. De beperkingen rond luchthavens die op grond hiervan gelden, zullen via een apart wijzigingsbesluit worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Die beperkingen bieden het kader voor de ruimtelijke ontwikkelingen van gemeenten.

Samenvattend vindt de regering het een verbetering om de immissiegerichte regels voor activiteiten via het omgevingsplan te reguleren. Voor eenvoudige situaties is de verandering beperkt. Complexe situaties kunnen effectiever worden gereguleerd. Voor het opdoen van ervaring met het nieuwe omgevingsplan krijgen de gemeenten ruim de tijd en worden ze goed ondersteund, zowel door de VNG als door het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet.

[81] De leden van de D66-fractie willen weten of de ambitie en de mogelijkheid er is om het DSO door te ontwikkelen naar de oorspronkelijke gedachte van de Laan van de Leefomgeving met de bijbehorende Informatiehuizen.

De leden van de D66-fractie wijzen met deze vraag terecht op het belang van de beschikbaarheid goede informatie over de fysieke leefomgeving bij

de uitvoering van de Omgevingswet. Mede op advies van het Bureau ICT Toetsing (BIT) uit 2017 is ervoor gekozen om het DSO in stappen te ontwikkelen, en bij inwerkingtreding een basisniveau te realiseren dat minimaal dezelfde dienstverlening biedt als de huidige voorzieningen AIM, OLO en Ruimtelijkeplannen.nl. Daarbij is wel steeds de uiteindelijke eindambitie voor het digitaal stelsel in het oog gehouden: het basisniveau van de landelijke voorziening is zo gebouwd, dat het uitbreidbaar is naar het uiteindelijke eindambitieniveau dat voor het digitaal stelsel was geformuleerd, conform de interbestuurlijke Scenario 3 ambitie, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord uit 2015. Daarom bevat het basisniveau van het DSO wel de basis om in de toekomst zogenaamde «overige informatie over de fysieke leefomgeving» via het DSO te gaan ontsluiten. Dit zal gebeuren door middel van het ontwikkelen en aansluiten van informatieproducten. Deze term heeft de eerdere terminologie (Laan van de Leefomgeving en Informatiehuizen) vervangen.

Recentelijk is tussen de bestuurlijke partners besloten dit traject inderdaad in te gaan zetten en hiervoor in 2020 de voorbereidende werkzaamheden op te starten richting een geleidelijke en gecontroleerde uitbouw van het DSO met aanvullende functionaliteiten en informatie. Over die verdere stapsgewijze inrichting en prioritering van de uitbouw wordt in nauwe samenspraak met de interbestuurlijke partners besloten waarbij de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en de organisatie van informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bij de beleidsverantwoordelijken zelf ligt. Over behaalde mijlpalen, gemaakte keuzes en nadere prioritering en eventuele impact op wet- en regelgeving zal uw Kamer periodiek worden geïnformeerd via voorgangsbrieven en monitoringsrapportages.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

[82] De leden van PvdA-fractie vragen naar aanleiding van de technische briefing, de nadere memorie van antwoord en de folder over het Omgevingsloket welke definitie van een volledig werkend systeem gehanteerd wordt en wat eventuele consequenties zijn voor bruikbaarheid en klantvriendelijkheid als dit niet volledig het geval is per 2021.

De regering hanteert ten aanzien van functionaliteit en inhoud als definitie van volledig werkend systeem het zogenoemde basisniveau. Dit basisniveau is feitelijk geoperationaliseerd in twee kaderstellende documenten, die met de decentrale overheden gezamenlijk opgesteld en onderhouden worden. Eind 2019 is de versie van het DSO opgeleverd die beschikbaar is om op aan te sluiten, te oefenen en te vullen. De in de technische briefing genoemde (circa) 80% betreft de voortgang ten aanzien van de functionaliteit van het volledige basisniveau van het DSO. De regering heeft uw Kamer hierover door middel van het statusrapport⁷² geïnformeerd alsmede het rapport van bevindingen van de Auditdienst Rijk hierover.⁷³ Het basisniveau is bij inwerkingtreding in 2021 volledig beschikbaar.

Voor de functionaliteit van het DSO is dat het Globaal programma van eisen (GPvE). Dit GPvE vormt het richtsnoer voor de resterende bouw en afronding van het basisniveau. Voortgang ten opzichte van dit GPvE wordt op kwartaalbasis gemeten en waar nodig wordt hierop bijgestuurd. De combinatie van dit GPvE met de Agile werkwijze zorgt ervoor dat, door bijvoorbeeld praktijkproeven opgedane, ervaringen snel verwerkt kunnen worden en verbeteringen door te voeren ten aanzien van bijvoorbeeld bruikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid.

⁷² Kamerstukken I 2019/20, 34 986, Q.

⁷³ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, T.

Voor wat betreft vulling van het DSO met inhoud, geldt dat er sprake is van een groeimodel. Bij inwerkingtreding is in ieder geval beschikbaar:

- Omgevingsvisie van Rijk en provincies;
- Omgevingsverordening van provincies;
- Omgevingsregeling van Rijk;
- Omgevingsplannen van rechtswege (huidige bestemmingsplannen e.d.) van gemeenten;
- Bruidsschatregels voor gemeenten en waterschappen;
- Begrippen uit de regelgeving;
- Vragenbomen voor alle activiteiten die in rijksregelgeving worden gereguleerd, zodat er vergunningen kunnen worden aangevraagd en meldingen kunnen worden gedaan.
- Vragenbomen voor de meest gebruikte (top)activiteiten.

Na inwerkingtreding zal het DSO verder gevuld worden met omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, projectbesluiten en aanvullende vragenbomen en kan al aanwezige inhoud verder verrijkt worden. Tot slot kunnen in het kader van uitbouw overige omgevingswetbesluiten en informatieproducten met informatie over de leefomgeving in het DSO worden ontsloten, op basis van nadere interbestuurlijke besluitvorming. De regering beziet hoe zij de daadwerkelijke vulling van het DSO kan monitoren in de beheerfase, zodat hier eventueel op bijgestuurd kan worden.

[83] De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de toenmalige toezegging door de regering dat de Agile aanpak voor het ontwikkelen van het DSO geen concessie doet aan het basisniveau nog steeds staat.

De regering kan dit bevestigen en daarbij aangeven dat het eigen is aan de Agile aanpak om continu, met gebruikers samen, te bepalen welke functionaliteit op een bepaald moment de meeste waarde toevoegt. Het Globaal Programma van Eisen was, is en blijft de leidraad voor hetgeen opgeleverd wordt voor inwerkingtreding.

[84] De leden van de PvdA-fractie vragen wat het huidige beeld van de regering is met betrekking tot de planning van de oplevering van de Standaard Officiële Publicaties. Ook willen zij weten welke maatregelen de regering wil treffen als er vertraging optreedt, en wanneer deze worden genomen.

In de voortgangsbrief stelselherziening omgevingsrecht van 29 november 2019⁷⁴ heeft de regering gemeld dat het vervolmaken van de STOP standaard meer tijd kost dan gedacht. Het beeld van de regering met betrekking tot de planning van de oplevering van de Standaard Officiële Publicaties is sinds deze kamerbrief en de beantwoording van de vragen waarnaar de leden van de PvdA-fractie verwijzen niet gewijzigd. Zoals gemeld in de voortgangsbrief over de stelselherziening en de nadere memorie van antwoord, is door de latere oplevering van deze standaard de tijd die beschikbaar is om deze te implementeren in de plansoftware van lokale overheden verkort. De planning zoals deze in de voortgangsbrief aan uw Kamer is gecommuniceerd is daardoor strak, maar wordt door leveranciers en bevoegde bestuursorganen nog altijd wel als haalbaar gezien. Op dit moment is van verdere vertraging ten opzichte van de situatie zoals die was in december 2019 geen sprake. De versie van de landelijke voorziening die nodig is voor het aansluiten, vullen en oefenen door decentrale overheden in 2020 is conform planning opgeleverd zoals aangekondigd in de voortgangsbrief over de stelselherziening, en decentrale overheden kunnen nu dus echt aan de slag. De

⁷⁴ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AY.

regering houdt samen met de decentrale overheden de vinger aan de pols, zowel waar het gaat om de resultaten en ervaringen van de overheden gedurende het oefenjaar 2020 als waar het gaat om het afbouwen en doorontwikkelen van het basisniveau van de landelijke voorziening in 2020. De verwachting is dat uiterlijk medio 2020 gestart kan worden met het bekend maken van regelgeving conform de definitieve versie van de nieuwe standaarden via de landelijke voorziening bekend maken en beschikbaar stellen. De eerste decentrale overheden die hiervan gebruik zullen maken zijn de provincies met hun omgevingsvisies en omgevingsverordeningen. De regering houdt samen met het IPO hierbij de vinger stevig aan de pols, en er wordt overlegd over terugvalopties, mochten deze nodig blijken.

[85] De leden van de PvdA-fractie refereren aan de nadere memorie van antwoord, waarin staat dat gemeenten en waterschappen zelf verantwoordelijk zijn voor het actueel houden van vragenbomen van de bruidsschat en het verwijderen van verouderde vragenbomen. Zij willen weten wat de consequenties zijn als zij dit niet doen.

Het Rijk maakt een eerste set vragenbomen voor de activiteiten uit de bruidsschat, bestaande uit vragenbomen voor het indienen van aanvragen en meldingen voor alle activiteiten en vergunningen- en meldingenchecks voor de activiteiten die het meest gebruikt worden door burgers en MKB. Deze vragenbomen worden in de landelijke voorziening klaargezet voor elke gemeente en elk waterschap. Gemeenten en waterschappen zijn inderdaad zelf verantwoordelijk voor het actueel houden van deze vragenbomen, en het verwijderen van verouderde vragenbomen. Dat is ook nu al zo voor hun huidige websites. Er wordt niet specifiek op toegezien of dit gebeurt. Zolang een gemeente of waterschap de regels van de bruidsschat niet aanpast, blijven de bijbehorende vragenbomen in principe actueel. Als een gemeente of waterschap met de regels van de bruidsschat aan de slag gaat en deze aanpast of schrapt, dan moeten ook de bijbehorende vragenbomen opnieuw worden bekeken en indien nodig worden aangepast of verwijderd. Gemeenten en waterschappen moeten daarnaast ook zelf vragenbomen maken voor het indienen van aanvragen en meldingen voor activiteiten waarvoor zij zelf een vergunning- of meldingsplicht hebben ingesteld. Zij kunnen ook zelf gebruiksvriendelijke vergunning- en meldingenchecks maken voor deze activiteiten. De koepels ondersteunen hun leden bij het werken aan de vragenbomen. Zo werkt VNG aan een vragenbomenbibliotheek, waarin voorbeeldvragenbomen te vinden zijn voor de activiteiten die bij gemeenten het meest voorkomen, en waar gemeenten goede voorbeelden kunnen uitwisselen.

Natuurlijk is het vervelend voor burgers en bedrijven als er verouderde vragenbomen online blijven staan. Dit heeft echter niet alleen consequenties voor burgers en bedrijven, maar mogelijk ook voor het bestuursorgaan. Als een vragenboom voor het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning of een melding voor een bepaalde activiteit toch niet wordt aangepast, dan heeft dat tot resultaat dat de ingediende aanvraag mogelijk niet meer helemaal past bij de nieuwe regelgeving, bijvoorbeeld doordat na invulling van de vragenboom niet wordt voldaan aan de door de gemeente of het waterschap gestelde indieningsvereisten. Het ligt in dat geval op de weg van de gemeente of het waterschap om de aanvrager hiervan op de hoogte te stellen en hem in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag aan te vullen of te wijzigen. Dit is verplicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Bij vragenbomen voor het checken of iets vergunning- of meldingsplichtig is, ligt dit iets anders. Zoals is geantwoord op vragen van de leden van de

CDA-fractie [zie vraag 34 en 35] mag een burger niet zonder meer alleen afgaan op de uitkomst van een vergunningcheck.

[86] De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer de volgende toetsing door Stichting Accessibility zal plaatsvinden en of de regering bereid is de resultaten wederom aan de Kamer beschikbaar te stellen.

Net als de leden van PvdA-fractie is de regering van mening dat het vanzelfsprekend moet zijn dat overheidswebsites toegankelijk zijn ook voor mensen die niet digitaal vaardig zijn, voor laaggeletterden en voor mensen met een visuele beperking. Dit staat centraal in de aanpak op digitale inclusie waarmee de Minister van BZK zich inzet voor mensen die moeite hebben met digitalisering.⁷⁵ Zo wordt er gewerkt aan het makkelijker maken van de overheidsdienstverlening, bijvoorbeeld door de inzet van de Direct Duidelijk Brigade voor meer begrijpelijke taal en zijn er fysieke loketten of is persoonlijk contact mogelijk, het informatiepunt Digitale overheid, geopend om mensen te helpen met vragen over overheidsdiensten. Met het kabinetsbrede programma Tel mee met Taal worden mensen geholpen om hun basisvaardigheden, zoals digitale vaardigheden, te verbeteren. Gemeenten en Rijk werken in en het Rijk samen op basis van het Interbestuurlijk Programma/LBP om de circa 2,5 miljoen laaggeletterden te ondersteunen bij het vaardig worden in taal, rekenen en digitalisering voor digitale inclusie. Gemeenten besteden hierbij bijvoorbeeld aandacht aan preventie. Daarnaast zet het kabinet in op digitaal bewustzijn, vanuit de driehoek publieke waarden, informatieveiligheid en digitale inclusie. Dit richt zich erop dat mensen meer beeld krijgen bij de kansen en risico's van digitalisering. Meer informatie over dit programma is te vinden op <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/digitale-inclusie/>.

Digitale toegankelijkheid is daarmee ook een belangrijke pijler onder de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet omdat het systeem bruikbaar moet zijn voor iedereen. Ouderen, laaggeletterden en mensen met een beperking moeten er ook terecht kunnen en mee kunnen werken. Internationale normen en richtlijnen voor toegankelijkheid zijn daarvoor kader stellend. De regering is voornemens om in het eerste kwartaal van 2020 een praktijkproef met betrokkenheid van de Stichting Accessibility te laten plaatsvinden, zoals ook in de brief van 19 november 2019 over de voortgang van de oplevering tussenbalans DSO-LV fase 1⁷⁶ is toegezegd. De resultaten hiervan zullen met uw Kamer worden gedeeld. Daarnaast zal in 2020 een volgende meting ten aanzien van het voldoen aan de WCAG-standaard plaatsvinden. Er wordt nog gekeken naar het precieze moment waarop deze meting kan plaatsvinden. Over de resultaten van deze meting zal uw Kamer uiteraard worden geïnformeerd.

[87] De leden van de PvdA-fractie vragen of dat wat decentrale overheden en uitvoeringsorganen ontwikkelen binnen het Digitaal Stelsel Omgevingswet, ook voldoet aan de WCAG-standaard voor toegankelijkheid. Zij willen weten of de toetsing en het toezien op de toegankelijkheid ook betrekking hebben op de decentrale delen van het DSO.

Zoals ook in antwoord op uw vraag over het onderzoek de stichting Accessibility is benadrukt vormt digitale toegankelijkheid een belangrijk onderwerp bij de implementatie van de Omgevingswet en de bouw van het Digitale Stelsel, en heeft dan ook de volle aandacht van de regering. De WCAG-standaard is een verplichte Europese standaard, die zich richt op de digitale toegankelijkheid van websites en apps van de overheid.

⁷⁵ Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr 583.

⁷⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, Q.

Deze standaard geldt voor alle overheden, dus ook voor decentrale overheden. Dat betekent dat wat decentrale overheden en uitvoeringsorganen ontwikkelen ook daadwerkelijk moet voldoen aan de standaard voor toegankelijkheid. Deze verplichting vloeit voort uit het op 1 juli 2018 in werking getreden Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid. Dit besluit verplicht overheden er bovendien toe om te laten weten hoe het staat met de toegankelijkheid van websites en apps die zij ontwikkelen: zij moeten hiervoor een toegankelijkheidsverklaring publiceren, waarin staat beschreven in hoeverre de website of app van een overheid al voldoet aan de standaard. Dat maakt het voor eenieder inzichtelijk wat de stand van zaken is op het gebied van digitale toegankelijkheid. Decentrale overheden doen dit nu ook al. Een voorbeeld van een toegankelijkheidsverklaring van het Hoogheemraadschap van Delfland is hier te vinden: www.hhdelfland.nl/toegankelijkheidsverklaring. Niet alleen de techniek die wordt ontwikkeld door decentrale overheden moet voldoende toegankelijk zijn; dat geldt zeker ook voor de inhoud die zij leveren voor het DSO. Daarvoor is er een schrijfwijzer ontwikkeld voor alle partijen die samenwerken in het digitale stelsel. Deze wordt onder meer gebruikt bij het maken van de vragenbomen behorende bij de activiteiten uit de bruidsschat, die onder verantwoordelijkheid van het Rijk worden gemaakt voor de gemeenten en de waterschappen, en bij de voorbeeldvragenbomen over veel voorkomende gemeentelijke activiteiten die de VNG voor zijn achterban ontwikkelt. Al deze vragenbomen worden zo veel mogelijk op taalniveau B1 geschreven, bovendien wordt door het Rijk regelmatig met gebruikers getest of de vragenbomen wel voldoende begrijpelijk zijn.

[88] De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van de nadere memorie van antwoord waarom het niet verplicht is voor decentrale overheden om toepasbare regels te maken om hun regelgeving gebruiksvriendelijk te ontsluiten.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen bestaat voor decentrale overheden wel een zekere plicht om toepasbare regels te maken. Decentrale overheden zijn namelijk verplicht om toepasbare regels te maken voor het indienen van aanvragen en meldingen, voor zover zij zelf vergunningplichten en meldingsplichten in hun regelgeving hebben opgenomen. Als een gemeente bijvoorbeeld een binnenplans vergunningenstelsel wil opnemen in het omgevingsplan, dan is de gemeente ook verplicht om vragenbomen aan te leveren aan de landelijke voorziening conform de Standaard Toepasbare Regels, die het mogelijk maken dat de bijbehorende aanvragen digitaal via de landelijke voorziening kunnen worden ingediend.

Voor het overige is het, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht stellen, de taak van overheden om te zorgen dat hun regelgeving bruikbaar is voor burgers en bedrijven, en dat zij daarover goede informatie aan hen verstrekken (bijvoorbeeld door een vergunningcheck). Toepasbare regels zijn hiervoor één van de beschikbare instrumenten. Er is echter bewust voor gekozen om decentrale overheden de ruimte te geven hun eigen keuzes te maken over hoe ze deze dienstverlening concreet vorm willen geven. Decentrale overheden kunnen hun eigen regelgeving voor zover deze vergunningplichten en meldingsplichten bevat gebruiksvriendelijk ontsluiten door het aanbieden van vragenbomen voor vergunningen- en meldingenchecks via de landelijke voorziening. Dit wordt zowel vanuit het Rijk als door de bestuurlijke koepels gestimuleerd, omdat het voor een groot deel van de decentrale overheden een geschikt middel is om de dienstverlening aan burgers en bedrijven verder te verbeteren. Hierbij worden decentrale overheden vanuit de bestuurlijke koepels ondersteund, de koepels werken aan voorbeeldbestanden en manieren om al gemaakte toepasbare regels met elkaar te delen. Decentrale overheden kunnen

evenwel ook kiezen voor een aanpak waarbij bewust zo veel mogelijk wordt ingezet op het voeren van vooroverleg tussen overheid en initiatiefnemer alvorens een aanvraag of melding wordt ingediend. Of door zich op andere wijze in te spannen om ervoor te zorgen dat belanghebbenden bij en gebruikers van hun regels zo goed mogelijk worden bediend. Zo zijn er ook in de huidige situatie gemeenten die bewust de keuze hebben gemaakt voor het opstellen van een bestemmingsplan op hoofdlijnen, en het standaard voeren van vooroverleg met initiatiefnemers om samen te bepalen wat op een bepaalde locatie mogelijk is. Een dergelijke aanpak blijft ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk. Regelgeving op hoofdlijnen is echter lastig te vatten in gebruiksvriendelijke vragenbomen voor vergunningschecks, juist omdat er dan vaak met brede, abstracte afwegingskaders als een evenwichtige verdeling van functies op een locatie gewerkt wordt. Het stellen van prioriteiten hierbij en het maken van keuzes over het niveau van dienstverlening dat wordt geboden is bij uitstek aan het bestuursorgaan dat de regels stelt.

[89] De leden van PvdA-fractie vragen of de benadering van lokale variatie wat betreft de digitale toegankelijkheid niet haaks staat op het uitgangspunt dat alle verstrekte informatie moet voldoen aan de WCAG-richtlijn, zodat informatie voor iedereen te lezen en te begrijpen is.

Net zoals de leden van de PvdA-fractie is de regering van mening dat informatie voor iedereen leesbaar en begrijpelijk moet zijn en dat het DSO moet voldoen aan de verplichte richtlijnen voor digitale toegankelijkheid. Lokale variaties in het vormgeven van dienstverlening zijn mogelijk, voor zo ver deze binnen de kaders van de standaarden voor toegankelijkheid blijven. De regering kan zich voorstellen dat overheden in hun eigen dienstverleningsaanbod – afhankelijk van de doelgroep – variatie aanbrengen in de middelen die ze hanteren om specifieke groepen te bereiken.

[90] De leden van de PvdA-fractie vragen of alle elektronische formulieren die relevant zijn voor meervoudige aanvragen per 1 januari 2021 digitaal beschikbaar zullen zijn.

De landelijke voorziening bevat op 1 januari 2021 vragenbomen voor het indienen van aanvragen en meldingen voor alle activiteiten waarvoor op grond van rijksregelgeving een vergunning- of meldingsplicht is ingesteld, inclusief de bruidsschat. Als voor een project meerdere vergunningen nodig zijn, kan de initiatiefnemer er zelf voor kiezen deze los of in combinatie met elkaar aan te vragen. Wanneer een initiatiefnemer ervoor kiest om een omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten tegelijk aan te vragen, worden de desbetreffende vragenbomen met elkaar gecombineerd, waarbij dubbele vragen zoveel mogelijk worden vermeden. Zo hoeft een initiatiefnemer bijvoorbeeld altijd maar één keer zijn adresgegevens in te vullen. Op deze manier kan voor alle mogelijke combinaties van vergunningplichtige activiteiten een meervoudige aanvraag worden ingediend.

[91] De leden van de PvdA-fractie vragen door wie en op welke wijze en aan de hand van welke criteria het oefenjaar wordt beoordeeld. Tevens wordt gevraagd hoe wordt bepaald of het DSO aan de gestelde eisen voldoet.

De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat het voor inwerkingtreding van het stelsel van groot belang is dat de digitalisering op orde is. Eind 2019 is er een versie van het DSO opgeleverd, waarop overheden kunnen aansluiten, mee kunnen oefenen en vullen. Bij

oplevering van deze versie is niet over één nacht ijs gegaan. Dit product is uitvoerig technisch getest, gereviewed, etc. Er zijn 123 praktijkproeven over onderdelen van het stelsel met overheden uitgevoerd om de werking van het stelsel te beproeven, alvorens het vrij te geven voor aansluiten, oefenen en vullen. Hierover bent u bij brief van 19 november 2019⁷⁷ al geïnformeerd. Daarin is ook uiteengezet door wie en op welke wijze en aan de hand van welke criteria het oefenjaar wordt beoordeeld. Tevens is daar uiteengezet hoe wordt bepaald of het DSO aan de gestelde eisen voldoet. Dit wordt niet alleen technisch beoordeeld, maar ook door een interbestuurlijk acceptatieteam dat bestaat uit (toekomstige) gebruikers van het digitale stelsel.

In aanvulling daarop kan worden gemeld dat het oefenjaar er is ten behoeve van verschillende doelgroepen. Bij ieder van deze doelgroepen zijn er andere doelstellingen met betrekking tot het oefenen:

- Voor overheden is dit het jaar waarin zij moeten leren werken met het nieuwe digitale stelsel. Doelstelling is hier dat zij zelf inzicht krijgen in «de achterkant» van het systeem, oftewel de samenhang met hun lokale digitale systemen en wat het van hen vraagt om dit stelsel te vullen met hun eigen regelgeving en vragenbomen. Ook moeten vergunningverleners van deze overheden leren werken met de functionaliteit voor aanvragen en beoordelen van aanvragen, en met de nieuwe samenwerkingsfunctionaliteit die het mogelijk maakt om meervoudige aanvragen te delen met andere overheidslagen.
- Voor het bedrijfsleven is het oefenjaar onder andere bedoeld om te oefenen met het doen van meervoudige, complexere aanvragen.
- Daarnaast is het voor de ontwikkelaars van het DSO belangrijk dat er burgers en bedrijven oefenen met het nieuwe loket. Daaruit komt namelijk waardevolle informatie over de gebruikersvriendelijkheid en de digitale toegankelijkheid van het nieuwe loket.

Met de versie van het DSO die eind 2019 is opgeleverd, zijn al deze vormen van oefenen mogelijk. De feedback die wordt verkregen door het oefenen wordt gebruikt om het loket verder te verbeteren.

[92] De leden van de PvdA-fractie vragen of er in het voorjaar 2020 al voldoende zicht is op de werkbaarheid van het DSO en of er voldoende ervaring mee is opgedaan om een realistisch beeld te hebben van de te verwachten status van het DSO eind 2020. Tevens wordt gevraagd of niet alles afgerond en positief beoordeeld moet worden vóór de Eerste Kamer het koninklijk besluit met de invoeringsdatum voor de Omgevingswet krijgt voorgelegd.

In de vragen van de leden van de PvdA-fractie leest de regering hetzelfde als in het gedachte-experiment van de leden van de ChristenUnie-fractie namelijk of het verantwoord is om te starten, of dat het beter is om toch eerst nog meer zekerheden te verwerven [vraag 125]. De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat ten tijde van de voorhang van het ontwerp van het inwerkingtredings-KB een realistisch beeld beschikbaar moet zijn over de te verwachten status van het DSO eind 2020. Zoals in antwoord op de vorige vraag [91] en vraag 125 is gezegd, is eind 2019 een versie van het DSO opgeleverd, waarop overheden kunnen aansluiten, waarmee ze kunnen oefenen en dat ze kunnen vullen. Deze versie is al uitgebreid in de praktijk getoetst, onder meer door het uitvoeren van 123 praktijkproeven. De resultaten van deze praktijkproeven hebben al geleid tot vele verbeteringen in de nu opgeleverde versie, ook op het gebied van de werkbaarheid daarvan voor aansluitende overheden. De werking van het DSO is dus al uitgebreid beproefd en zal in 2020 verder wordt getoetst en beproefd. Zo wordt in de komende twee

⁷⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, Q.

kwartalen van 2020 beproefd of de ontwikkelde software ook echt werkt. Hierbij zijn aansluitende overheden en hun softwareleveranciers betrokken, zodat ook de koppelingen met lokale systemen getest kunnen worden en de bevoegd gezag indien nodig kan worden bijgestaan. Op deze manier wordt de vinger aan de pols gehouden op de gereedheid van het DSO gedurende het oefenjaar. Het gevraagd realistisch beeld wordt verder verkregen via onder meer het gefaseerde traject zoals uiteengezet in de brieven over interne en externe toetsing van het DSO (d.d. 18 oktober⁷⁸, 8 november⁷⁹, 19 november⁸⁰ en 16 december 2019⁸¹). Dit traject bevat onder andere een Gateway Review en de uitkomsten van het interbestuurlijke acceptatie door de bestuurlijke partners. Benadrukt wordt dat de echte werking zich pas toont in het daadwerkelijk gebruik. Het mooie aan dit volledige oefenjaar is dat er in een jaar tijd voldoende ervaring kan worden opgedaan om de werking te beproeven voordat de wet in werking gaat en het DSO «in het echt» moet worden gebruikt. Niet alles hoeft medio 2020 afgerond en volledig positief beoordeeld te zijn. Wel dient het beeld over de verwachte werking eind 2020 voldoende scherp te zijn. Indien in de loop van dit voorjaar het beeld van het kabinet en de bestuurlijke partners is dat dit niet het geval gaat zijn dan zal het ontwerp van het inwerkingtredings-KB niet bij uw Kamer voorgehangen worden.

In 2020 wordt het DSO stapsgewijs verder afgebouwd richting het basisniveau en gaat het erom dat overheden daadwerkelijk op het DSO aansluiten met hun lokale systemen, en dat ze met dit nieuwe stelsel leren werken⁸². Hiervoor is geen harde deadline te bepalen. Er wordt een aansluitstrategie en -planning opgesteld met de overheden en hun leveranciers, die past bij hun tempo en er tegelijk wel voor zorgt dat uiterlijk eind 2020 iedereen is aangesloten. Natuurlijk ligt er nog een flinke opgave voor dit jaar, maar op dit moment is er samen met de bestuurlijke partners het vertrouwen op tijd klaar te zullen zijn met aansluiten voor inwerkingtreding. Het vullen van het DSO voor de start van de inwerkingtreding gebeurt stapsgewijs en ook daarvoor zal nog het hele jaar 2020 nodig zijn, mede omdat de (rijks)regelgeving definitief moet zijn alvorens deze in het DSO op te kunnen nemen en van vragenbomen te voorzien.

Rond het zomerreces van 2020 zal, zoals te doen gebruikelijk de volgende voortgangsbrief over de stelselherziening worden verzonden. Deze zal ook de actuele stand van zaken met betrekking tot afbouw en uitbouw van het DSO bevatten. Ook wordt u dan geïnformeerd over de voortgang bij het aansluiten, oefenen en vullen van het DSO.

[93] De leden van de PvdA-fractie vragen of en wanneer het ontsluiten van lopende aanvragen en meldingen voorzien is in de uitbouw van de landelijke voorziening.

Per 1 januari 2021 zullen mededelingen van afwijkvergunningen van het omgevingsplan vindbaar zijn in de landelijke voorziening. Dit is vergelijkbaar met het huidige dienstverleningsniveau van ruimtelijkeplannen.nl: op de kaart is de contour zichtbaar waarbinnen de vergunning geldt, en er wordt een link naar de mededeling in de publicatievoorziening opgenomen, waarmee deze kan worden ingezien. Over de verdere uitbouw van het DSO na 2021 vindt nog interbestuurlijke besluitvorming plaats. Het ontsluiten van lopende aanvragen en meldingen is altijd onderdeel geweest van de uiteindelijke eindambitie voor het digitale

⁷⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, K.

⁷⁹ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, N.

⁸⁰ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, Q.

⁸¹ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, T.

⁸² <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/aansluiten/>

stelsel, maar de regering kan nog geen inzicht geven in de termijn waarop dit mogelijk zal zijn. Voor de uitbouw van het DSO is meerjarig een bedrag van € 50 miljoen beschikbaar (exclusief de bijdragen van de bestuurlijke partners). De uitbouw van de landelijke voorziening zal net als de ontwikkeling van het basisniveau stapsgewijs geschieden, waarbij Rijk en decentrale overheden steeds gezamenlijk de prioriteiten bepalen.

[94] De leden van de PvdA-fractie danken de regering voor het heldere en eerlijke antwoord over de verdeling van schaarse rechten [135] en vragen op welke termijn de handreikingen met VNG beschikbaar zijn. De leden vragen wanneer er helderheid vanuit het bestuursrecht wordt verwacht op dit punt.

De VNG heeft al een handreiking uitgebracht over het verlenen van schaarse vergunningen. Die kan ook van belang zijn voor het maken van omgevingsplannen en kan zo nodig worden geactualiseerd. De VNG is ook druk doende met het maken van een zogenoemd casco en staalkaarten voor het maken van voorbeeldregelingen die in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Het komende halfjaar worden nieuwe voorbeeldregelingen verwacht. Ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn daarbij betrokken.

Op dit moment valt geen concrete termijn te noemen waarbinnen duidelijkheid kan worden verwacht van de rechtspraak over het vraagstuk van de verdeling van schaarse rechten. Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht veronderstellen, is daarvoor nodig dat concrete zaken aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Het moet daarbij gaan om omgevingsplannen of zogenoemde bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte die op grond van de Crisis- en herstelwet vooruitlopen op de Omgevingswet, waarbij een regeling over de verdeling van schaarse rechten in geding is. Voor zover de regering bekend, zijn op dit moment dergelijke zaken niet bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanhangig.

[95] De leden van de PvdA-fractie willen weten op welke wijze in kaart wordt gebracht hoeveel personen bezwaar maken tegen besluiten van de gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening en wat de gronden van inwoners zijn om hier wel of niet voor te kiezen. Ze vragen of ook gekeken wordt naar de inkomenspositie van degene die bezwaar maakt. Daarnaast vragen de gezamenlijke fractieleden of de regering bereid is om op dit gebied de ontwikkelingen te monitoren, om zicht te houden op de effecten van Omgevingswet op de rechtsbescherming van inwoners.

Vanuit de Implementatiemonitor wordt momenteel een nulmeting uitgevoerd naar de omvang en samenstelling van de stromen vergunningen en meldingen, zoals eerder aan uw Kamer is toegezegd (T02442). Daarin wordt ook gekeken naar hoeveelheden bezwaarschriften in relatie tot genomen beschikkingen en de mate waarin deze bezwaarschriften gegrond worden verklaard. Het gaat om bezwaar bij het bestuursorgaan dat de vergunning heeft verleend. Er vindt geen uitsplitsing plaats naar de inkomenspositie van bezwaarmakers. De regering acht dit ook niet noodzakelijk omdat er geen kosten verbonden zijn aan het indienen van een bezwaar. De rapportage over de nulmeting komt in het eerste kwartaal van 2020 beschikbaar voor publicatie.

Daarnaast is eerder al een nulmeting uitgevoerd naar de beleving van belanghebbenden met de huidige mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de initiatieven van derden. Deze nulmeting richt zich op de bekendheid met rechtsbeschermingsmogelijkheden en de ervaringen met bezwaarschriftprocedures, zienswijzeprocedures en participatietrajecten.

Hierover bent u op 21 februari 2019 per brief⁸³ geïnformeerd. Tevens is de rapportage voor iedereen toegankelijk via de website van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet.

Binnen een nog nader te bepalen periode na invoering van de wet zullen de beide onderzoeken worden herhaald, zodat veranderingen in beleving en in bezwaarschriftstromen zichtbaar kunnen worden gemaakt.

In de monitor naar de effecten van de Omgevingswet op de rechtspraak zal gekeken worden naar het aantal beroeps- en hoger beroepszaken bij de rechter. Hierbij wordt geen uitsplitsing naar inkomenspositie gemaakt omdat de mogelijkheden en kosten voor beroep exact hetzelfde blijven als onder de huidige wetgeving. Het algemene beginsel dat de rechtspraak goed toegankelijk moet zijn voor iedereen wordt door de regering onderschreven en verandert niet onder de Omgevingswet.

[96] De leden van de PvdA-fractie vragen voorts om de resultaten van het onderzoek naar de decentrale beleidsruimte voor decentrale overheden ter beschikking te stellen.

Bijgaand biedt de regering het onderzoeksrapport Decentrale ruimte in zicht⁸⁴ aan. Het rapport biedt aangrijpingspunten voor de decentrale overheden om invulling te geven aan de decentrale ruimte ook met het oog op regeldruk en beschermingsniveau. De regering zal met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen bezien hoe de onderzoeksresultaten bij de implementatie kunnen worden betrokken.

[97] De leden van PvdA-fractie vragen hoe met conflicterende belangen tussen gemeenten, regio's en provincies, mochten die zich voordoen, omgegaan wordt, zeker waar dit handelen niet in lijn is of onvoldoende bijdraagt aan landelijke doelen.

Het nieuwe wettelijk stelsel kan zulke belangenconflicten niet voorkomen, maar helpt het wel bij het bestrijden ervan door het bieden van een uniform juridisch belangenkader.⁸⁵ Zo krijgen alle bestuursorganen voor hun bevoegdheden – of het nu een omgevingsvisie, een omgevingsplan of een concreet op de uitvoering gericht besluit is – dezelfde algemene opdracht mee voor de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Zij moeten allereerst de balans tussen beschermen en benutten in acht nemen en rekening houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving (artikel 2.1 van de Omgevingswet). Voorts moeten zij rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en daar zo nodig mee afstemmen (artikel 2.2 van de Omgevingswet).

Dat laat onverlet dat de bestuursorganen verschillende belangen hebben en dat die soms conflicteren. In het fysieke domein is bestuurlijke samenwerking onontbeerlijk voor het aanpakken van veel opgaven. Dat is nu zo en zal straks onder de Omgevingswet niet anders zijn. Vaak worden bestuurlijke afspraken gemaakt die zo goed mogelijk tegemoetkomen aan de belangen van verschillende partijen. Als bestuurlijke samenwerking niet of onvoldoende effectief is, kunnen provincies en het Rijk hun belangen ook onderstrepen door inzet van hun wettelijke bevoegdheden, zoals het stellen van omgevingswaarden of instructieregels of het geven van instructies. Op die wijze kunnen gemeenten en waterschappen verplicht worden om bij te dragen aan regionale of landelijke doelen. Bij belangenconflicten tussen gemeenten of waterschappen kan een beroep

⁸³ Kamerstukken I 2018/19, 33 118, AS.

⁸⁴ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiën nr. 164662.45.

⁸⁵ Zie ook Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G, p. 38–39.

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, van de Omgevingswet). Ook kan in dit verband 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.»

[98] De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat een gemeenteraad bewust moet kiezen welke positie hij inneemt wat betreft zaken aangaande de Omgevingswet.

De regering onderschrijft deze zienswijze van de leden van de PvdA-fractie. De nadere vragen van de leden van de PvdA-fractie over de rol van de gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn tezamen met vragen van de gezamenlijke fractieleiden over deze rol beantwoord [46].

[99] De leden van de PvdA-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om decentrale overheden te verplichten om belanghebbenden tijdig te informeren over de verschillende mogelijkheden om te participeren.

De regering deelt het belang dat de leden van de PvdA-fractie hechten aan tijdige informatie over participatie.

De Omgevingswet bevat dan ook diverse voorschriften waardoor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden geïnformeerd over voorgenomen activiteiten in de fysieke leefomgeving en de mogelijkheid om te participeren. Zo geldt voor projectbesluiten en omgevingsplannen een kennisgeving voor participatie. Met de kennisgeving wordt voor inwoners van de gemeente en andere belanghebbenden duidelijk gemaakt hoe de participatie wordt ingericht en hoe zij worden betrokken.

Bij omgevingsvergunningen geeft het bevoegd gezag kennis van de aanvraag. Via attenderingen voor overheidspublicaties op postcodegebied (het tabblad «aankondigingen over uw buurt» op www.overheid.nl) kunnen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hierop worden geattendeerd. Op die manier zijn derden tijdig op de hoogte van het initiatief en hebben zij de mogelijkheid zich bij het bevoegd gezag te melden.

In aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet bereidt de regering, in overleg met en op verzoek van de bestuurlijke koepels en bevoegde bestuursorganen, een communicatietoolkit voor. Deze toolkit bevat een set aan instrumenten die het bevoegd gezag helpen bij de communicatie over de nieuwe wet in relatie tot de dienstverlening naar inwoners en bedrijfsleven en dus ook bij de vormgeving van participatie. Hierdoor zijn de bevoegde bestuursorganen in staat op het door hun gekozen moment de communicatie te laten plaatsvinden. Deze online toolkit komt naar verwachting deze zomer beschikbaar.

[100] De leden van de PvdA-fractie krijgen de indruk dat de regering veel ruimte geeft om af te zien van participatie en vragen naar een reactie hierop.

De regering wil zeker niet de indruk wekken dat er veel ruimte moet worden gegeven om af te zien van participatie. De regering hecht eraan dit te verduidelijken: er is een onderscheid naar twee verschillende situaties. Allereerst zijn er inderdaad situaties waarbij participatie niet zinvol zal zijn. Dit is het geval als «derden» niet geraakt worden door het

besluit (zie hiervoor de voorbeelden bij vraag [57]). Een tweede situatie is waarbij de initiatiefnemer kan afzien van participatie ondanks dat anderen wel kunnen worden geraakt door het besluit (zie het voorbeeld bij vraag [57] over gebrouilleerde burens). In deze tweede situatie kan weliswaar de initiatiefnemer afzien van participatie, maar zal het bevoegd gezag -net als nu het geval is- ervoor moeten zorgen dat de andere belangen in beeld komen voordat het besluit genomen wordt.

[101] De leden van de PvdA-fractie vrezen dat door het ontbreken van duidelijke kaders voor participatie met name burgers het idee zullen hebben dat ze daadwerkelijk buitenspel worden gezet. Zij vragen de regering om hierop te reageren.

De regering hecht eraan dat participatie toegankelijk moet zijn voor iedereen. Van belang is dat burgers hun inbreng kunnen leveren bij de besluitvorming over initiatieven waar zij door geraakt worden. Het is aan het bevoegd gezag om in een kennisgeving, participatieverordening of visie aan te geven hoe de participatie vormgegeven wordt. Dat biedt burgers concreet houvast.

[102] De leden van de PvdA-fractie vragen wat de regering wil gaan vastleggen in de voorgenomen wijziging van de Gemeentewet en hoe de regering ervoor gaat zorgen dat belanghebbenden, inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties door decentrale overheden worden geïnformeerd en geraadpleegd.

Het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau dat nu ter consultatie ligt,⁸⁶ beoogt er in algemene zin in te voorzien dat gemeenten, waterschappen en provincies in een participatieverordening vastleggen op welke wijze inwoners betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Met de voorgestelde wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet worden deze decentrale overheden verplicht de huidige inspraakverordening te verbreden tot een participatieverordening. Bij het raadplegen van die participatieverordening kunnen burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen op de hoogte raken van de participatiemogelijkheden van decentrale overheden in alle fases van het beleidsproces. De huidige inspraakverordening biedt decentrale overheden ook nu al de ruimte om een breed participatiebeleid te voeren en met in het programma Democratie in Actie, dat een samenwerkingsprogramma vormt tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en beroeps- en belangenverenigingen wordt ook ingezet op de facilitering van de zoektocht naar nieuwe vormen van samenwerking tussen inwoners en hun gemeente. Het is niet nodig dat deze wetswijziging voor het van kracht worden van de Omgevingswet is afgerond. De Omgevingswet bevat al afdoende zelfstandig werkende verplichtingen op het gebied van participatie.

De regering is het met deze fractieleden eens dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen worden geïnformeerd over voorgenomen activiteiten in de omgeving en participatie daarbij. Voor beantwoording over de wijze waarop de regering hiervoor specifiek ten aanzien van de Omgevingswet zorgdraagt, wordt verwezen naar de beantwoording bij een eerdere vraag van deze leden [99].

⁸⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening>.

[103] De leden van de PvdA-fractie vragen naar een garantie dat er voldoende financiële middelen voor participatie beschikbaar worden gesteld.

Voor de financiering van het stelsel van de Omgevingswet wordt gekeken naar het totaal van de wijzigingen in het stelsel en de financiële effecten daarvan. Rond de invoering van het nieuwe stelsel zijn door de bestuurlijke koepels en het Rijk hierover afspraken gemaakt (zie hierover ook het antwoord op vraag [58]). De regering merkt daarnaast op dat nu ook al veel gemeenten actief bezig zijn met participatie.

Ook kunnen gemeenten kosten voor het wijzigen van een omgevingsplan of het verlenen van een vergunning voor het afwijken van het omgevingsplan vanwege een initiatief van derden in rekening brengen bij de initiatiefnemer. Onder deze kosten vallen ook de kosten die in het kader van participatie worden gemaakt.

[104] De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de zienswijze van de regering dat het aan de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers is om goede participatie in te richten. Zij vragen zich daarbij af of gemeenteraden hierop voldoende voorbereid zijn. Daarbij stellen deze leden dat de mate waarin de gemeenteraad kan werken aan een sfeer van openheid en tolerantie, zal afhangen van de lokale context en wijze van werken en samenwerken. Zij vragen hoe de regering gaat voorkomen dat burgers hier nadeel van ondervinden.

De regering zal zorgen voor een goede ondersteuning van het lokale bestuur om de ambities die de Omgevingswet heeft op het terrein van participatie waar te maken. Het zogenaamde Stuurwiel voor volksvertegenwoordigers in de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet is hier een voorbeeld van. Ook bereidt de regering een toolkit voor, die een set aan instrumenten bevat die de bevoegde bestuursorganen helpen bij de communicatie over de nieuwe wet in relatie tot de dienstverlening naar inwoners en bedrijfsleven (zie ook vraag [99]).

Dit jaar zal de VNG via een campagne de raad bewust maken van de eigen positie en rol. Bovendien heeft de vereniging naar aanleiding van het amendement Van Eijs een handreiking gemaakt voor raadsleden.⁸⁷ Ook is hier een informatieblad over opgesteld.⁸⁸ Dit is een hulpmiddel op basis waarvan de gemeente belangrijke keuzes kan maken. Dergelijke ondersteuning gebeurt ook via het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie, waarin het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG en andere partijen zitting hebben. Het programma ondersteunt gemeenten bij democratische vragen en uitdagingen, zoals participatie door en voor inwoners.

De regering heeft er vertrouwen in dat het lokale bestuur mede hierdoor een goede invulling kan geven aan zijn ambities voor participatie en dat de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers het lokale bestuur hierop controleren. Participatie is immers niet nieuw en al veel gemeenten zijn er intensief mee bezig.

[105] Uit de antwoorden van de regering op de juridische mogelijkheden om bezwaar tegen een besluit in het kader van de Omgevingswet in te stellen, hebben de leden van de PvdA-fractie afgeleid dat er geen aparte rechtsingang is die verband houdt met participatie. Bezwaarmakers kunnen alleen naar voren brengen dat een besluit onzorgvuldig is

⁸⁷ <https://vng.nl/nieuws/participatie-de-omgevingswet-toelichting-voor-raadsleden>.

⁸⁸ Zie vergelijkbaar <https://vng.nl/publicaties/spiekbrieftjes-omgevingswet-juridische-kerninstrumenten>.

voorbereid of dat er sprake is van een onvoldoende afweging van belangen. Deze leden stellen de vraag aan de orde op basis waarvan dan de rechter een oordeel velt of de bezwaarmaker in het gelijk wordt gesteld. De regering kiest er immers bewust voor geen enkele eis te stellen aan participatie. Deze leden krijgen graag een reactie van de regering op dit punt.

In antwoord op deze vraag wordt eerst opgemerkt dat het tot juridische complicaties zou leiden als er een aparte rechtsgang zou bestaan over de formele en procedurele totstandkomingseisen van besluiten, los van en mogelijk op een ander moment dan een rechtsingang die zich richt tegen de inhoud van een besluit. De regering wil dan ook vasthouden aan de bestaande praktijk in het bestuursrecht dat een zorgvuldige voorbereiding van een besluit, waar ook het bieden van participatiemogelijkheden onderdeel is, in rechte aan de orde komt bij een beroep tegen het besluit zelf. Op grondslag van de ingediende beroepsgronden legt de rechter het besluit langs de maatstaf van de toepasselijke wettelijke eisen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij het ontbreken van specifieke procedurele eisen voor participatie is de rechter aangewezen op algemene rechtsbeginselen, zoals bijvoorbeeld het vereiste van een zorgvuldige voorbereiding (zorgvuldigheidsbeginsel), het vereiste van een goede belangenafweging en evenredigheid (evenredigheidsbeginsel) en het vereiste van een draagkrachtige motivering (motiveringsbeginsel) (zie de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht). Bij strijd met deze rechtsbeginselen kan een besluit worden vernietigd. De toets aan deze algemeen geformuleerde rechtsbeginselen is anders dan een toets aan concrete geobjectiveerde normen. De regering heeft in de nadere memorie van antwoord toegelicht waarom het niet goed mogelijk en onwenselijk is dergelijke concrete regels voor participatie te stellen. Participatie is een proces dat lokaal moet worden vormgegeven, afhankelijk van de locatie en de betrokken activiteit. Gebreken in de wijze van participatie zijn veelal ook herstelbaar in de formele procedure van de besluitvorming (naar aanleiding van ingediende zienswijzen in de uitgebreide procedure of naar aanleiding van ingediende bezwaren in de reguliere procedure). Indien gebreken niet zijn hersteld en onoverkomelijk zijn kunnen deze leiden tot vernietiging van een besluit of de toepassing van een bestuurlijke lus, waarbij het bestuursorgaan de gelegenheid krijgt voorkomende gebreken te herstellen.

[106] De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering zoveel vertrouwen heeft dat het wel goed zal komen met de participatie onder de Omgevingswet op alle domeinen en overheidslagen, terwijl het bij participatie en medezeggenschap in de domeinen zorg en onderwijs veel extra eisen heeft gesteld. Ook vragen deze leden zich af wanneer de regering spreekt van succesvolle participatie en hoe participatie de komende jaren in kaart wordt gebracht.

Participatie onder de Omgevingswet gaat over het inventariseren van alle relevante belangen die betrokken moeten worden bij besluitvorming. Dit inventariseren van betrokken belangen hoort bij een zorgvuldige voorbereiding van besluiten, welk vereiste is opgenomen in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het vereiste om alle betrokken belangen bij besluiten af te wegen is opgenomen in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze bepalingen gelden ook nu al in het bestuursrecht en het omgevingsrecht. De Omgevingswet heeft de ambitie dat hier op onderdelen een meer proactieve invulling aan wordt gegeven, maar er is geen sprake van een nieuw onderwerp op het terrein van de fysieke leefomgeving. Ook onder de Tracéwet (voorloper projectbesluit) en het Besluit ruimtelijke ordening bestaan al diverse participatie verplichtingen die aanzetten tot een meer proactieve benadering. De regering vindt een

vergelijking met de genoemde sectoren onderwijs en zorg als zodanig in dit kader dan ook niet van toepassing.

De Omgevingswet heeft extra waarborgen toegevoegd ten opzichte van de bestaande praktijk. Zo kent de Omgevingswet de motiveringsplicht bij het vaststellen van besluiten, de kennisgeving participatie bij het omgevingsplan, het procesvereiste participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning, de zorgvuldige informatievoorziening bij de projectprocedure en de mogelijkheid voor gemeenteraden om gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarin participatie verplicht is.

Deze extra waarborgen bovenop de bestaande praktijk en ervaring zorgen naar de mening van de regering tot een robuuste regeling voor participatie. Naast deze wettelijke kaders zijn er de projecten in het kader van de Crisis- en herstelwet waarin geëxperimenteerd wordt met participatie, en de kennisdeling uit verschillende leertrajecten en de inzet van het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie, zodat overheden en initiatiefnemers goed voorbereid aan de slag kunnen met participatie onder de Omgevingswet. Er zijn al talloze navolgbare voorbeelden van gemeenten die intensief bezig zijn met participatie (zie ook vraag 76).

De Omgevingswet en de invoeringsbegeleiding voorzien in extra inzet om participatie verder te brengen dan nu in de praktijk plaatsvindt. De regering heeft geen objectieve maatstaf voor succesvolle participatie. Als onderdeel van de evaluatie van de wetgeving zal de regering de uitwerking van participatie de komende jaren in kaart brengen. Er blijven aandachtspunten, zoals bijvoorbeeld het betrekken groepen die minder makkelijk deelnemen aan participatie-trajecten, maar dergelijke aandachtspunten zijn generiek van aard. De regering vindt dat deze aandachtspunten breder dan uitsluitend in sectoraal verband, en nu in het kader van de Omgevingswet, moeten worden aangepakt.

[107] De leden van de PvdA-fractie vragen naar een reactie op het interview met de Nationale ombudsman in NRC van 12 december 2019.

Voor het antwoord op deze vraag kan worden verwezen naar de brief van 18 december 2019⁸⁹ waarin een inhoudelijke reactie op het interview is gegeven. In het antwoord op vraag [10] en [40] wordt op de diverse aanbevelingen van de Nationale ombudsman ingegaan.

[108] De leden van de PvdA-fractie vragen of er naast begrijpelijke digitale informatie ook voldoende capaciteit beschikbaar is bij decentrale overheden om altijd iedereen persoonlijk te woord te staan en te begeleiden als mensen te maken hebben met de Omgevingswet. Specifiek ook voor mensen met een verminderd doenvermogen.

De regering deelt het belang van de leden van de PvdA-fractie om mensen met verschillende opleidingsniveau en achtergronden de mogelijkheid te geven te werken met de Omgevingswet. Mensen met vragen of behoefte aan ondersteuning in het kader van de Omgevingswet kunnen op verschillende plekken terecht. Mensen kunnen in eerste instantie het klantcontactcentrum van de eigen gemeente benaderen. Dit kan bij de meeste gemeenten ook telefonisch. De meeste gemeenten bieden hun inwoners daarnaast nu al de mogelijkheid om naar het gemeentehuis te gaan voor hulp bij het doen van een aanvraag of het stellen van vragen. Op deze manier worden zij persoonlijk geholpen door een medewerker van de gemeente. Bij alle gemeenten is het mogelijk persoonlijk contact te

⁸⁹ Kamerstukken II 2019/20, 33 118, nr. 128.

hebben met de gemeente. De regering verwacht dat dit na de inwerking-treding van de Omgevingswet zo blijft.

[109] De leden van de PvdA-fractie stellen vragen over de communicatie over de Omgevingswet en vragen of hier monitoring op plaatsvindt.

In overleg met de bestuurlijke koepels is gekozen voor een communicatie-toolkit voor overheden en niet voor een landelijke campagne. Deze toolkit bevat een set aan instrumenten die overheden helpen bij de communicatie over de nieuwe wet in relatie tot de dienstverlening aan inwoners en bedrijfsleven. Hierdoor zijn de overheden zelf in staat op het door hun gekozen moment en op maat te communiceren. Met het gebruik van een online toolkit heeft de overheid goede ervaringen. Toolkits zijn eerder toegepast en hebben hun waarde bewezen bij de communicatie rondom de verkiezingen (gemeenten, waterschappen en provincies) en door het RIVM. De Omgevingswet online toolkit komt medio 2020 beschikbaar. Zie ook de eerdere antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie [76]. De communicatie over de dienstverlening in relatie met de Omgevingswet aan inwoners en bedrijfsleven is niet opgenomen in de Implementatiemonitor.

[110] De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt geborgd dat burgers en bedrijven integraal geïnformeerd worden over de veranderingen die samenhangen met de Omgevingswet.

De veranderingen door de Omgevingswet hebben invloed op het dienstverleningsniveau van overheden. In overleg met de koepels is gekozen voor een tweesporenbeleid. Het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet ontwikkelt in samenwerking met de bestuurlijke koepels de genoemde communicatietoolkit. Vanuit het programma wordt daarnaast door middel van een landelijke communicatieaanpak zoals publicaties in de traditionele media, via de websites, online (LinkedIn, Twitter, YouTube, etc.), de app Buurtje Bouwen en een online magazine veel aandacht besteed aan de veranderingen door de Omgevingswet. Ook wordt nauw samengewerkt met andere programma's zoals Democratie in Actie voor aspecten van de Omgevingswet zoals participatie.

[111] De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer de regering tevreden is over de bekendheid van burgers en bedrijven met de nieuwe Omgevingswet.

Het nieuwe Omgevingsloket helpt inwoners en bedrijven op een eenvoudige wijze inzicht te krijgen in de regelgeving en voor het doen van een melding of aanvragen van een vergunning. Gemeenten hebben er alle belang bij om met haar inwoners en bedrijfsleven zo duidelijk en effectief mogelijk te communiceren over hun dienstverlening in relatie tot de Omgevingswet, zodat wanneer een burger of bedrijf iets wil weten over of ondernemen in zijn omgeving (bijvoorbeeld iets verbouwen aan zijn huis), hij weet waar hij terecht moet.

Lokaal kunnen overheden de bekendheid en de waardering van hun dienstverlening in relatie tot de Omgevingswet monitoren. Aan de hand van deze lokale resultaten zijn zij in staat hun communicatie aanpak aan te passen en bijvoorbeeld te intensiveren als dit nodig is.

[112] De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel inwoners bereikt worden met de activiteiten op gemeentelijk, provinciaal en waterschaps-niveau om inwoners en bedrijven te informeren over de invoering van de Omgevingswet.

Gemeenten, waterschappen en provincies zijn al geruime tijd actief met het communiceren over de Omgevingswet in relatie tot hun dienstverlening, maar ook bijvoorbeeld in het kader van participatie bij Omgevingsvisie. Hoe zij hun inwoners bereiken, en hoeveel dat er zijn, kan de regering niet beantwoorden.

[113] De leden van de PvdA-fractie vragen hoe mensen zonder internet geïnformeerd worden over de Omgevingswet. En hoe zij ondersteund worden bij het doen van een aanvraag en hoe zij kunnen participeren bij het maken van plannen.

De communicatie en voorlichting voor burgers over de komst van de Omgevingswet en participatiemogelijkheden wordt door overheden zelf uitgevoerd. Gemeenten hanteren daar doorgaans verschillende (offline en online) kanalen voor zodat ook de mensen zonder internet bereikt worden. Vanuit het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet worden generieke instrumenten ontwikkeld die gemeenten, waterschappen en provincies kunnen gebruiken bij de eigen communicatie en voorlichting. De meeste gemeenten bieden inwoners nu al de mogelijkheid om naar het gemeentehuis te komen voor hulp bij het doen van een aanvraag. Bij alle gemeenten is het mogelijk persoonlijk contact te hebben met de gemeente. Deze dienstverlening zal blijven bestaan.

[114] De leden van de PvdA-fractie laten weten tevreden te zijn dat de VNG op basis van de Implementatiemonitor extra actie gaat ondernemen richting kleine gemeenten. Zij willen weten of de regering in volgende voortgangsrapportages een uitsplitsing naar gemeentegrootte wil opnemen, zoals nu in de nadere memorie van antwoord is gedaan.

De regering is hiertoe bereid. De Implementatiemonitor zal voortaan de informatie over de voortgang van gemeenten uitsplitsen naar gemeentegrootteklasse en deze standaard opnemen in de voortgangsrapportage. De leden van de PvdA-fractie lijken ervanuit te gaan dat de VNG zich specifiek nader zal richten op kleine gemeenten. Echter, binnen alle genoemde categorieën van omvang zijn er gemeenten waarvan nog onbekend is hoe zij er precies voor staan. Zoals in de nadere memorie van antwoord is uitgelegd, zal VNG nadere actie ondernemen jegens al deze gemeenten – ongeacht hoe groot die gemeenten zijn. De focus ligt dus niet zo zeer op kleine gemeenten, maar op gemeenten waarvan nog onvoldoende duidelijk is hoe zij ervoor staan, alsmede gemeenten die onvoldoende vaart lijken te maken bij de implementatie.

[115] De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de introductie van de Omgevingswet met een andere manier van werken en rolverdeling tussen Rijk en decentrale overheden tot nieuwe juridische vragen en zwaardere en complexere rechtszaken zal leiden.

De regering erkent dat de introductie van de nieuwe wetgeving voor de rechtspraak enige tijd tot een verzwaring van de werklust kan leiden doordat er jurisprudentie zal worden gevormd over de nieuwe wetgeving. Zoals in eerdere antwoorden op vragen van de gezamenlijke fractieleden vermeld [53], verwacht de regering op de langere termijn geen structurele verzwaring van de werklust. In de overgangperiode verwacht de regering een tijdelijke stijging van het aantal zaken in verband met jurisprudentievorming. In het prijsakkoord 2020–2022 met de Raad voor de rechtspraak is voorzien in dekking van deze ingeschatte werklustgevolgen. Bovendien zal de regering de effecten op de werklust van de rechtspraak monitoren en deze effecten meenemen in de prijsafspraken voor een volgende periode (2023–2025).

[116] De vraag van de leden van de PvdA-fractie over het artikel in het Nederlands Juristenblad, is hiervoor beantwoord bij het antwoord op vraag [77].

[117] De leden van de PvdA-fractie maken zich in verband met hoge invoeringskosten zorgen over de ondersteuning van burgers en raadsleden bij het wennen aan en het werken met de Omgevingswet en het door ontwikkelen van het Digitale Stelsel Omgevingswet en dat er sprake zal kunnen zijn van onacceptabele verhoging van de leges. Deelt de regering deze vrees? Zo ja, wat gaat zij doen om die weg te nemen? Zo nee, waarom niet?

Het werken met de nieuwe Omgevingswet zal aanvankelijk extra inspanningen met zich mee brengen. Dit is onvermijdelijk het gevolg van nieuwe wetgeving. In vraag [58] is aangegeven hoe Rijk en de medeoverheden met elkaar in gesprek blijven over de financiële effecten op de langere termijn. Als het gaat om de Omgevingswet zal het digitale stelsel Omgevingswet voor burgers en bedrijven een grote rol kunnen spelen in het snel kunnen werken met de nieuwe regelgeving. Burgers en bedrijven worden via het DSO ondersteund in het doen van aanvragen voor vergunningen, het doen van meldingen of het zich op de hoogte stellen van landelijke en lokale regelgeving. Voor wat betreft de ondersteuning van gemeenten worden gemeenten vanuit het programma Aan de slag met de Omgevingswet voorzien van een uitgebreid palet aan middelen. Dit aanbod wordt aangepast en uitgebreid wanneer uit de praktijk blijkt dat hier behoefte aan is. En ook de VNG heeft een initiatief waarin de gemeentelijke organisatie (waaronder raadsleden) ondersteund wordt bij het voorbereiden op het werken met de Omgevingswet (zie ook het antwoord op vraag [40]). Er is bovendien een team van regionale implementatie ondersteuners actief dat naar lokale overheden toe gaat om te helpen bij het oplossen van concrete knelpunten en vraagstukken. Als het om het doorontwikkelen van het DSO gaat, worden de investeringskosten hiervan door het Rijk gedragen.

Ten slotte, de hoogte van de leges wordt altijd begrensd door werkelijk gemaakte kosten die samenhangen met de voor vergunningverlening verrichte werkzaamheden. Er kunnen geen kosten via de leges worden afgewenteld die niet met de vergunningverlening van doen hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor de invoeringskosten, die niet via de leges verhaald kunnen worden. Een onacceptabele verhoging van legestarieven is daarom niet te verwachten.

[118, 119] De leden van de PvdA-fractie merken op dat zicht op de implementatie en structurele kosten cruciaal lijkt voor de definitieve besluitvorming over de invoeringsdatum van de Omgevingswet en vragen zich of de regering deze opvatting deelt.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag [58] waarin ook is ingegaan op deze vraag van de leden van de PvdA-fractie.

[120] De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of artikel 12-gemeenten extra middelen uit het Gemeentefonds krijgen voor de implementatie van de Omgevingswet.

Wanneer een gemeente over langere tijd aanmerkelijke en structurele financiële tekorten heeft op de totale begroting (dus niet alleen bij een specifiek onderdeel) en de eigen inkomsten liggen boven een bepaald niveau, dan kan die gemeente om extra geld uit het gemeentefonds vragen via artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. De gemeente

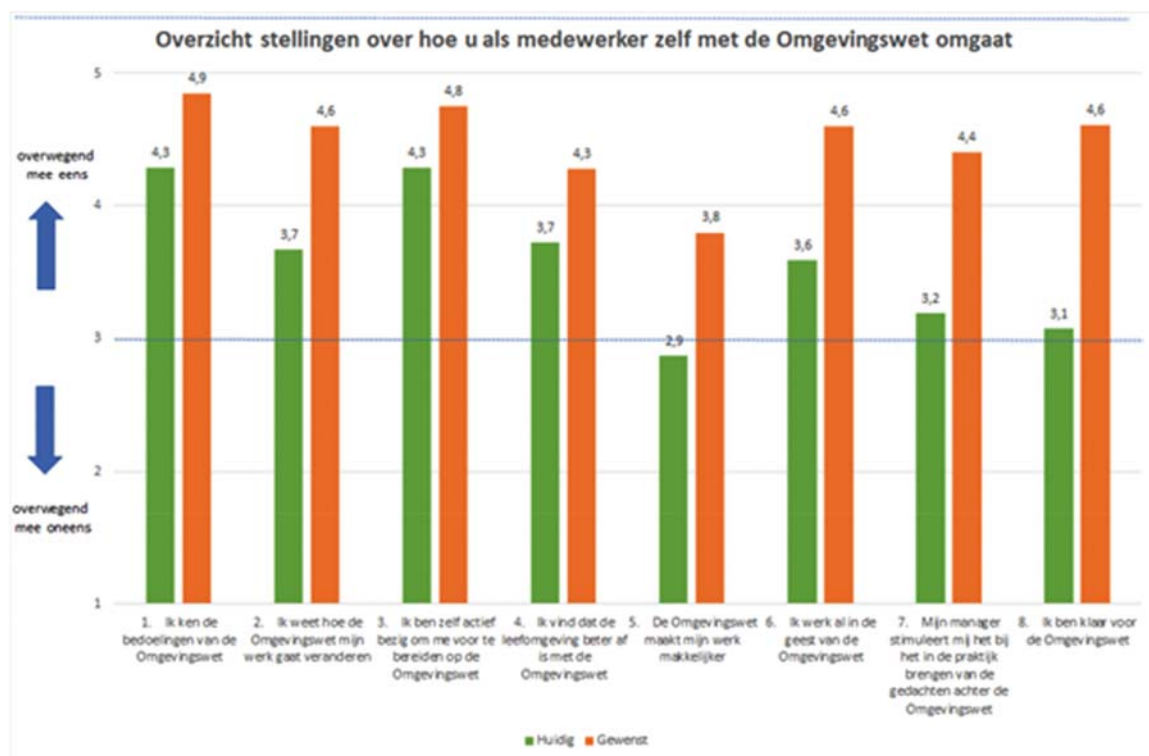
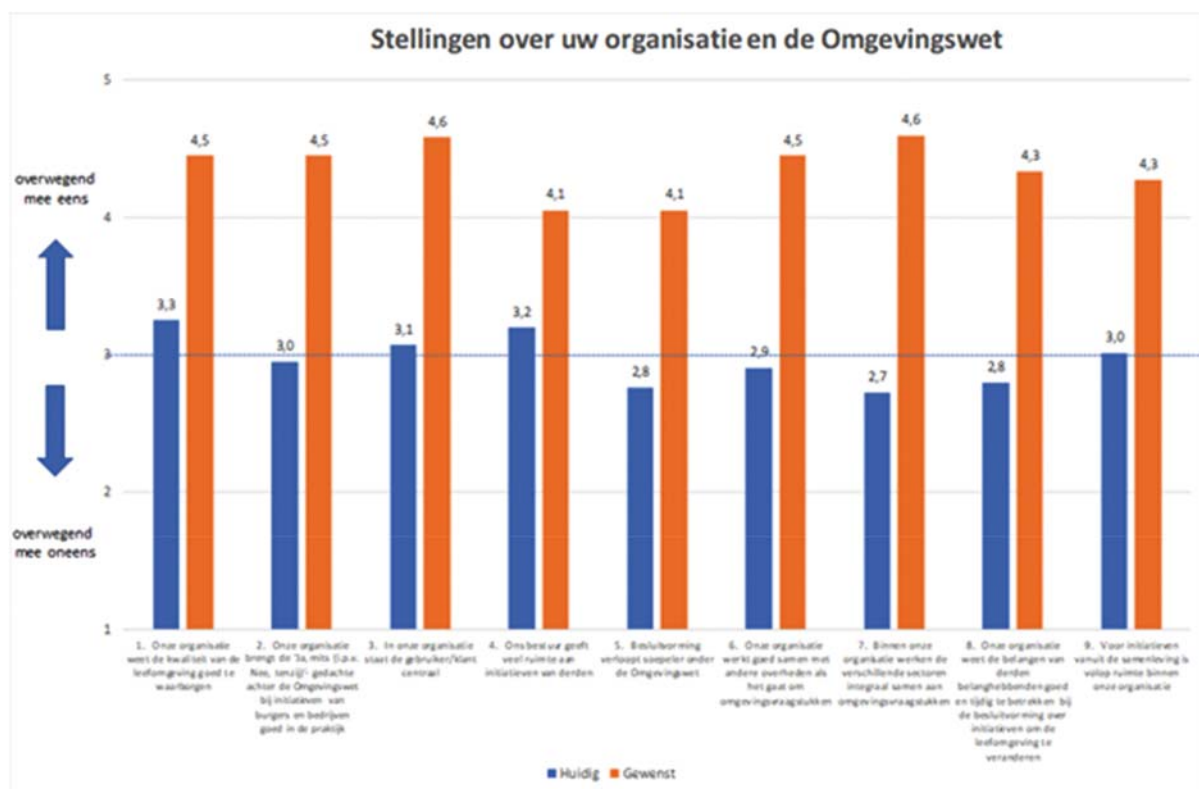
levert dan haar financiële zelfstandigheid in en krijgt een zogenoemde artikel 12-status. Daarbij wordt een traject ingezet waarbij gemeente zelf, via verhoging van de baten en verlaging van de lasten, de tekorten structureel kan gaan opvangen. De artikel 12-uitkering is immers van tijdelijke aard en op termijn moet de gemeente weer op eigen benen kunnen staan. Eventuele baten en lasten ten gevolge van de Omgevingswet zijn uiteraard onderdeel van het financiële beeld van een dergelijke gemeente.

[121] De leden van de PvdA-fractie vragen naar de looptijd van het huidige programma en de monitoring op de gewenste verandering in cultuur.

In 2018 is een monitor ontwikkeld om de met de Omgevingswet beoogde cultuurverandering te kunnen volgen. Deze monitor heeft als doel een landelijk beeld te construeren over hoe medewerkers van overheidsorganisaties de met de Omgevingswet beoogde cultuuromslag ervaren. De monitor laat medewerkers hiertoe aangeven in hoeverre ze het eens zijn met een serie stellingen over hoe hun organisatie en hoe zij zelf bezig zijn de Omgevingswet. Dit instrument bestaat uit een hoeveelheid stellingen die voorgelegd worden aan medewerkers binnen een organisatie die met de Omgevingswet aan de slag zijn. De mate waarin medewerkers het al dan niet eens zijn met de stellingen worden gebruikt als indicator over hoe het met de cultuuromslag binnen de organisatie gaat. De uitkomsten zijn nu vooral bedoeld voor de organisaties zelf als een soort startpunt voor hun eigen cultuurveranderingstraject en om de dialoog daarover met de eigen medewerkers te beginnen. Onderstaand treft u voor uw beeld een tweetal grafieken aan uit de halfjaarrapportage. Deze is in te zien via de volgende link:

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/publish/pages/155639/halfjaarrapportage_1e_helft_2018_monitor_invoering_omgevingswet.pdf.
De vraag van de leden wordt beantwoord op pagina 37 en 28 van deze rapportage.

Het interbestuurlijke programma Aan de Slag met de Omgevingswet loopt tot ongeveer medio 2021, maar de ondersteuning door Rijk en de bestuurlijke koepels zal ook daarna worden geboden. Dit gebeurt alleen niet meer in de vorm van een apart interbestuurlijk programma.



[122] De leden van de PvdA-fractie vragen of het parlement op basis van de ervaringen in 2020 een oordeel kan vellen over wat het juiste moment van inwerkingtreding is, 2020 of later. Tevens wordt gevraagd welke ijkpunten de regering hierbij hanteert.

De inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet wordt vastgelegd in een koninklijk besluit (KB). Het ontwerp van dit KB zal bij uw Kamer worden voorgehangen. De regering zal hier alleen toe overgaan als, in overleg met de bestuurlijke partners, het oordeel is dat dit verantwoord is. Dit zal worden onderbouwd in de voortgangsbrief die het ontwerp-KB begeleidt. Onderdeel daarvan zijn onder meer de eerste ervaringen in 2020, de monitor naar de implementatie in de uitvoeringspraktijk en de onderzoeken die momenteel worden uitgevoerd naar het DSO. In de voortgangsbrief van 29 november 2019 over de stelselherziening omgevingsrecht⁹⁰ wordt op die elementen ingegaan. Op die manier kan het parlement bij de behandeling van het ontwerp-KB een zorgvuldige afweging maken.

[123] De leden van de PvdA-fractie vragen of de gerechtelijke uitspraak over het terugbrengen van de uitstoot van stikstof verandering brengt in het besluit om het instrument van de Programmatische Aanpak Stikstof met de onderliggende informatietool Aerius niet in het DSO op te nemen.

Het antwoord luidt ontkennend. Genoemde gerechtelijke uitspraak brengt geen verandering in de keuze om Aerius (voorlopig) niet op te nemen in het DSO. In lijn met het BIT-advies van 2017 is er een knip gemaakt tussen het basisniveau dat er moet zijn bij inwerkingtreding van de wet en de uitbouw die daarna plaatsvindt. Aerius behoort niet tot het basisniveau. In het kader van de uitbouw zal in nauwe samenspraak met de interbestuurlijke partners worden besloten of Aerius alsnog in het DSO wordt opgenomen. Het voorgaande laat uiteraard onverlet dat de bestaande informatie ook bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar blijft. In het basisniveau kan al wel een verwijzing naar externe informatiebronnen worden opgenomen, bijvoorbeeld in de toelichting bij een vraag. Zo worden gebruikers ook in het basisniveau al naar de juiste voorzieningen verwezen.

[124] De leden van de PvdA-fractie vragen naar de risico's dat het stelsel wel verandert, maar het gedrag van mensen die er mee werken niet.

Een van de uitgangspunten van de wet is dat veel meer dan nu vanuit een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving zal worden gewerkt. De regering is met de PvdA-fractie eens dat de transitie in de praktijk tot stand moet komen. De integrale adviescommissie Omgevingswet vraagt daar ook aandacht voor.

De verwachting van de regering is dat voor de gedragswijziging, sprake zal zijn van een groeiprocess. In de afgelopen jaren is al ruimschoots ervaring opgedaan met samenwerken en integraliteit, in try-outs, pilots, regiotafels en dergelijke. In de digitale systemen zijn voorzieningen beschikbaar die samenwerking ondersteunen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

[125] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in een gedachtenexperiment naar de afweging tussen twee opties in het besluit over inwerkingtreding.

De regering herkent de door de leden van de ChristenUnie-fractie geschetste vraagstukken en is het met de leden eens dat het voor inwerkingtreding van het stelsel van groot belang is dat niet alleen de digitalisering en de wet op orde is maar dat er ook bij alle bestuurlijke partners voldoende draagvlak is. In een digitaliseringsproject van een dusdanige omvang komt er inderdaad altijd een moment dat afgewogen

⁹⁰ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AY.

moet worden of het verantwoord is om te starten, of dat het beter is om toch eerst nog meer zekerheden te verwerven.

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is nu, een jaar voor de beoogde inwerkingtredingsdatum, klaar voor overheden om op aan te sluiten, om ermee te oefenen en het te vullen. Daarmee is het DSO nog niet af, maar het is wel ver genoeg voor andere overheden om er mee aan de slag te gaan.

Het is belangrijk om dit zo spoedig als mogelijk te doen omdat de echte werking zich pas toont in het daadwerkelijk gebruik. De inzet is om via die weg vertrouwen en draagvlak bij gebruikers te laten ontstaan. Dit kan worden versterkt door het verlenen van steun aan gebruikers en door eventueel geïdentificeerde problemen snel en zichtbaar op te lossen. Het mooie aan dit oefenjaar is dat er een jaar de tijd is om eerste kinderziektes eruit te halen, voordat de wet in werking gaat en het DSO «in het echt» moet worden gebruikt. Langer wachten met starten met het DSO heeft enkel tot effect dat de oefen- en ervaringstijd tot aan inwerkingtreding wordt bekort. En ook na inwerkingtreding zal het DSO zich verder ontwikkelen en vullen.

De regering deelt de mening van de leden van de ChristenUnie-fractie dat het belangrijk is om juist in deze beginfase hoogwaardige ondersteuning te bieden aan de overheden die met het DSO aan de slag gaan. Daarvoor zijn speciale regioteams in het leven geroepen om het bevoegd gezag te begeleiden. In het gedachte-experiment zal het advies aan de Minister derhalve luiden dat er inderdaad nog een flinke opgave voor dit jaar ligt, maar dat juist door nu te starten met het DSO en daar niet langer mee te wachten, hebben we het vertrouwen dat we op tijd klaar zullen zijn voor inwerkingtreding.

[126] De leden van de Christen Unie-fractie vragen zich af hoe lagere overheden burgers gaan ondersteunen die moeite hebben met het gebruik van internet.

De regering deelt het belang om het werken met de Omgevingswet voor een ieder mogelijk te maken. Bij de ontwikkeling van het DSO is er veel aandacht geweest voor de toegankelijkheid van het DSO voor laaggeletterden en mensen die moeite hebben met digitale systemen. Op dit vlak is er veel verbeterd ten opzichte van de huidige voorzieningen. Al eerder (zie ook het antwoord op vraag [87]), is aangegeven dat alle overheden en uitvoeringsorganen moeten voldoen aan de WCAG-standaard voor toegankelijkheid, een verplichte Europese standaard die zich richt op de digitale toegankelijkheid van websites en apps van de overheid. De meeste overheden bieden hun burgers nu al de mogelijkheid om naar het loket te komen voor hulp bij het doen van een aanvraag. Bij alle gemeenten is het mogelijk persoonlijk contact te hebben met de gemeente. De Omgevingswet zal naar verwachting geen aanleiding vormen om hier verandering in te brengen.

[127] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een reactie op het artikel «De bruidsschat en de satéprikker» in het Tijdschrift voor Bouwrecht.⁹¹ In dit artikel betogen de auteurs dat het niet mogelijk is dat provinciale staten voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsverordening volledig voorbereiden en vaststellen. De leden van deze fractie van de ChristenUnie vragen of de regering het eens is met de auteurs en zo ja, wat dit betekent voor de invoering van de Omgevingswet.

⁹¹ R. Kegge en J.V. Vreugdenhil, Tijdschrift voor Bouwrecht (2019/108).

De vraag die de auteurs aan de orde stellen is of er, vooruitlopend op de inwerkingtreding van een wet, al uitvoeringsregels kunnen worden voorbereid (met toepassing van de bijbehorende procedureregels) en vastgesteld. Het antwoord van de regering daarop is dat dit kan. Dit is een gevestigde staatsrechtelijke praktijk die onder andere in de Aanwijzingen voor de Regelgeving tot uitdrukking komt. Dit zal hierna worden toegelicht. Voor alle duidelijkheid moet worden opgemerkt dat het uitsluitend gaat om het voorbereiden en vaststellen van verordeningen. Inwerkingtreding kan pas als de Omgevingswet in werking is getreden.

Deze situatie is niet nieuw of uniek voor de Omgevingswet. Als een wet verplichtingen bevat om (decentrale) uitvoeringsregels te stellen, is de beschikbaarheid van die uitvoeringsregels vaak een voorwaarde om de wet in werking te laten treden. Anders zouden op het moment van inwerkingtreding deze essentiële regels ontbreken. Het eerder voorbereiden en vaststellen van die regels is dan dus nodig om een wet in werking te kunnen laten treden. Er heeft zich een staatsrechtelijke praktijk gevestigd waarbij dat mogelijk is.

Deze praktijk heeft zijn weerslag gevonden in aanwijzing 2.33 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Die bepaalt onder meer dat een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling niet eerder wordt vastgesteld dan nadat de wet waarop deze is gebaseerd, is vastgesteld. Hier wordt uitdrukkelijk niet gesproken van inwerkingtreding. Het is dus mogelijk om de uitvoeringsregelgeving voor te bereiden en vast te stellen alvorens de wettelijke grondslagen in werking zijn getreden. Aanwijzing 4.19 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving hangt daarmee samen: de inwerkingtreding van bepalingen over (o.a.) de delegatie van regelgevende bevoegdheid hoeft niet te worden geregeld, deze gelden vanaf de totstandkoming van de wettelijke regeling. In de toelichting op die aanwijzing staat vervolgens: *Indien op grond van een bij de Staten-Generaal aanhangig wetsvoorstel reeds een uitvoeringsregeling wordt voorbereid die met toepassing van een in dat wetsvoorstel opgenomen bepaling met betrekking tot de totstandkomingsprocedure tot stand gebracht moet worden, kan de voorbereiding plaatsvinden overeenkomstig die bepaling. De uitvoeringsregeling kan dan op hetzelfde moment in werking treden als de wet waarop zij is gebaseerd.*

Aan het bovenstaande is ook toepassing gegeven bij de AMvB's op grond van de Omgevingswet. Die wet is in 2016 vastgesteld en gepubliceerd. De ontwerpen van de AMvB's zijn overeenkomstig de artikelen 23.4 en 23.5 van de Omgevingswet geconsulteerd en voorgehangen bij het parlement. Vervolgens zijn de AMvB's in 2018 vastgesteld en in het Staatsblad gepubliceerd. In 2019 is de Omgevingsregeling vastgesteld en in de Staatscourant gepubliceerd. De grens ligt bij de inwerkingtreding. De uitvoeringsregelgeving kan pas in werking treden op het moment dat de wettelijke grondslagen van de Omgevingswet in werking zijn getreden.

Een vergelijkbare lijn is te vinden in de «aanbevelingen» voor de gemeentelijke regelgever.⁹² Daarin wordt onder aanbeveling 72 expliciet gesteld «Een uitvoeringsregeling, nadere regels bijvoorbeeld, kan natuurlijk wel eerder worden ontworpen. En ze kan officieel worden vastgesteld zodra de «hoofdregering» is bekendgemaakt (die hoeft nog niet in werking te zijn getreden) en dan eventueel tegelijk met de «hoofdregering» in werking treden.»

⁹² W. Konijnenbelt, 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever, VNG, derde herziene editie, 2018, blz. 102.

Deze lijn geldt evenzeer voor provinciale verordeningen. Uit het artikel wordt niet duidelijk waarom dat voor omgevingsverordeningen anders zou zijn. Ook het feit dat op de voorbereiding van een omgevingsverordening de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is, doet daar niets aan af. De wettelijke verplichting daartoe⁹³ is in 2016 vastgesteld en kan worden toegepast. Dit is vergelijkbaar met de verplichtingen tot consultatie (de mogelijkheid voor «een ieder» om opmerkingen te maken over ontwerpregelingen) of voorhang bij het parlement van ontwerp-AMvB's die in de artikelen 23.4 en 23.5 van de Omgevingswet zijn opgenomen. Mede naar aanleiding van het artikel zijn in de literatuur enkele andere artikelen over dit onderwerp verschenen.⁹⁴ In die artikelen wordt aan de hand van een uitgebreide regelgevingscontext de lijn onderschreven dat het mogelijk is om provinciale verordeningen voor te bereiden en vast te stellen voordat de Omgevingswet in werking is getreden.

Gelet op het bovenstaande ziet de regering dan ook geen reden om af te wijken van de lijn die ten grondslag ligt aan het voorstel voor de Invoeringswet dat de omgevingsverordeningen, net als de AMvB's op grond van de Omgevingswet en de Omgevingsregeling, tegelijk met de Omgevingswet in werking treden. Voorwaarde daarvoor is dat bij de totstandkoming van de provinciale verordeningen de relevante procedurele en inhoudelijke regels zijn toegepast. Het is van belang dat de voorbereiding van de verordening even zorgvuldig verloopt als wanneer de Omgevingswet al in werking zou zijn. Een omgevingsverordening moet op het moment van inwerkingtreding immers aan de nieuwe regels voldoen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder hoe de regering kan voorkomen dat het artikel leidt tot mogelijke onverbindendverklaringen in de nabije toekomst. Hoewel verordeningen niet rechtstreeks voor beroep vatbaar zijn, is het uiteraard mogelijk, zoals de auteurs ook beschrijven, dat de rechter deze exceptief toetst. Zoals hierboven is beschreven, sluit de regelgeving op grond van de Omgevingswet aan bij een gangbare staatsrechtelijke praktijk. Er is wat de regering betreft dan ook geen reden om voor omgevingsverordeningen een bijzondere voorziening te treffen. Dat zou juist vragen oproepen in relatie tot bijvoorbeeld de regels op grond van de AMvB's of in andere gevallen.

Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie wat er geldt voor de andere omgevingswetbesluiten die provincies in 2020 vaststellen, zoals het voorbereidingsbesluit en de omgevingsvisie. Zij vragen bovendien hoe zich dit verhoudt tot de standaard voor overheidspublicaties (STOP TPOD) die op 1 januari 2021 in werking treedt.

Wat er voor de verschillende omgevingswetbesluiten geldt, zal per besluit moeten worden bepaald aangezien er voor diverse besluiten (specifiek) overgangsrecht geldt. Zo worden bestaande vergunningen van rechtswege aangemerkt als een omgevingsvergunning en zal een aanvraag om een omgevingsvergunning die voor de datum van inwerkingtreding is ingediend, worden afgehandeld conform het oude recht.

⁹³ Artikel 16.32 van de Omgevingswet (met een zienswijzemogelijkheid voor een ieder in 16.23 Ow).

⁹⁴ S.E. Zijlstra, Anticiperen op een delegatiegrondslag? Jaarrede van de voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving, gepubliceerd in: De wetsfiguur, uitgave van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving, Tilburg, 2019, p. 4.
A.J. van Helden, De vermeende onmogelijkheid om tijdig een omgevingsverordening vast te stellen – Reactie op R. Kegge, J.M. Vreugdenhil, «De bruidsschat en de satéprikker – Over het overgangsrecht in de Invoeringswet en de mogelijke gevolgen voor vernietiging van een omgevingsplan», Tijdschrift voor Bouwrecht (2019/169).

Voor provinciale omgevingsvisies geldt dat zij, evenals omgevingsverordeningen, kunnen worden voorbereid en vastgesteld. Aangezien deze beleidsdocumenten geen algemeen verbindende voorschriften bevatten, zouden die zelfs al eerder, als buitenwettelijke omgevingsvisie, in werking kunnen treden. Artikel 4.10, tweede lid, van het voorstel voor de Invoeringswet biedt een specifieke overgangsrechtelijke regeling, volgens welke zo'n eerder vastgestelde omgevingsvisie wordt gelijkgesteld met een omgevingsvisie op grond van de Omgevingswet.

Een aantal provinciale besluiten zal vanaf het moment van inwerking-treding van de Wet elektronische publicaties, eveneens voorzien per 1 januari 2021, moeten worden bekendgemaakt met gebruikmaking van de toepasselijke digitale standaard voor overheidspublicaties: de STOP-TPOD. Dit zal definitief worden geregeld via de Regeling elektronische publicaties. Deze publicatieverplichting staat overigens niet in de weg aan de voorbereiding en vaststelling van die besluiten. De besluiten kunnen al eerder conform de nieuwe standaard worden vormgegeven. Dat is ook gebeurd bij de Omgevingsregeling die overeenkomstig de toepasselijke standaard⁹⁵ is gepubliceerd. Op dit moment wordt nog bezien of er voor deze publicatieverplichting nog specifiek overgangsrecht nodig is. Als dat het geval is, zal dat worden geregeld in de Regeling elektronische publicaties.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

[128] De leden van de PvdD-fractie wijzen erop dat in verband met de bruidsschat gemeenten ook gedurende de overgangsperiode tot 2029 verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de regels van de bruidsschat en voor de actualisering ervan zolang ze nog niet zijn afgeschaft. Deze leden vragen of de regering het met de leden van de PvdD-fractie eens is dat dit van de gemeenten een aanzienlijke inspanning zal vereisen.

De regering is het met deze leden eens dat het nadenken over de omzetting van de bruidsschat een inspanning zal vragen van de gemeenten. Gemeenten hebben daarvoor tot 2029 de tijd en zijn dus niet verplicht om al vóór 2029 regels van de bruidsschat te actualiseren. Op die manier kunnen gemeenten de omzetting van de bruidsschat stapsgewijs aanpakken in samenhang met andere regels van het omgevingsplan.

Gemeenten worden in het kader van de implementatie actief ondersteund en breed geïnformeerd over de bruidsschat en de mogelijkheden om deze regels al dan niet aan te passen. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde staalkaarten voor het omgevingsplan die de VNG ontwikkelt. Zowel het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet als de VNG bieden de gemeenten daarnaast ondersteuning bij de bruidsschat, door middel van diverse trainingen, het delen van kennis, het opstellen van handreikingen en andere instrumenten.

[129] De leden van de PvdD-fractie willen weten waar het oordeel van de regering op is gebaseerd dat gemeenten zich in voldoende mate bewust zijn van het feit dat de voorschriften van de bruidsschat onderdeel worden van het omgevingsplan van rechtswege van elke gemeente. Zij maken zich zorgen dat burgers die via het DSO kennisnemen van een bestemmingsplan voor hun buurt, op honderden voorschriften uit de bruidsschat stuiten als onderdeel van een plan dat door «hun» gemeenteraad is gemaakt, en daardoor in verwarring kunnen raken.

⁹⁵ Standaard officiële overheidspublicaties (STOP) Toepassingsprofiel omgevingsdocumenten (TPOD) AMvB-MR.

Gemeenten worden in het kader van de implementatie actief ondersteund en breed geïnformeerd over de bruidsschat en de mogelijkheden om deze regels al dan niet aan te passen (zie ook het antwoord op vraag [128]). Het interbestuurlijke programma Aan de Slag met de Omgevingswet en de VNG informeren de gemeenten bovendien langs velerlei wegen over de bruidsschat en wat deze voor gemeenten betekent, bijvoorbeeld door middel van handreikingen en voorbeelden. De regering gaat ervanuit dat gemeenten hier gebruik van zullen maken bij het vaststellen van hun omgevingsplannen, net zoals zij dat nu doen bij het vaststellen van bestemmingsplannen.

Daar komt bij dat de gemeenteraad sinds decennia verantwoordelijkheid is voor het stellen van regels over de fysieke leefomgeving in bestemmingsplannen en in lokale verordeningen. Deze regels worden straks gesteld in het omgevingsplan. Omdat er slechts op zeer beperkte schaal sprake is van een wijziging in bevoegdheden (zie ook het antwoord op vraag [1]) gaat de regering ervan uit dat gemeenten ervan op de hoogte zijn dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor het omgevingsplan, waarvan de bruidsschat deel uitmaakt. Onder de verantwoordelijkheid voor het stellen van deze regels valt ook de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van deze regels en het actueel houden daarvan.

Daarnaast verdient het beeld dat door de leden van de PvdD-fractie wordt geschetst in hun vraagstelling enige nuancering. Het klopt dat de voorschriften van de bruidsschat onderdeel worden van het omgevingsplan van rechtswege van elke gemeente. Deze zullen ook als zodanig vindbaar zijn in het DSO: burgers vinden deze bepalingen onder hetzelfde kopje als andere regels van de gemeenten. Echter, zolang de gemeente deze regels niet zelf heeft aangepast of gewijzigd, zal een burger die doorklikt naar de juridische herkomst van de regelgeving stuiten op de bruidsschat, en dus op rijksregelgeving. Bovendien vormen de voorschriften van de bruidsschat niet automatisch een onderdeel van elke nieuwe vaststelling van een (deel van) een omgevingsplan in een gemeente. Elke gemeente gaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet van start met een omgevingsplan van rechtswege, bestaande uit de huidige bestemmingsplannen en de bruidsschat. Alle volgende besluiten zijn in principe wijzigingen hierop: gemeenten hoeven de voorschriften van de bruidsschat niet steeds in volgende besluiten op te nemen als deze bij die besluiten niet gewijzigd of geschrapt worden. Het is dus niet zo dat wanneer een kennisgeving van een wijziging van een omgevingsplan wordt gedaan waarop burgers kunnen inspreken, die burgers hierbij steeds geconfronteerd worden met alle voorschriften uit de bruidsschat.

[130] De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering beschikt over documenten waaruit blijkt dat alle gemeenten (waaronder de kleinere) zich voldoende bewust zijn van het feit dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de actualiteit en de juridische kwaliteit van alle regels in het omgevingsplan en dus ook voor de regels van de bruidsschat. Deze leden vragen of de regering bereid is die documenten aan de Kamer ter inzage te geven.

De regering beschikt niet over dergelijke documenten. De gemeenteraad is sinds decennia verantwoordelijk voor het stellen van regels over de fysieke leefomgeving in bestemmingsplannen en in lokale verordeningen. Deze regels worden straks gesteld in het omgevingsplan. Omdat er slechts op zeer beperkte schaal sprake is van een wijziging in bevoegdheden gaat de regering ervan uit dat gemeenten ervan op de hoogte zijn dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor omgevingsplan, waarvan de bruidsschat deel uitmaakt. Onder de verantwoordelijkheid voor het stellen van deze regels valt ook de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van deze regels en het actueel houden daarvan. Zoals aangegeven in het

antwoord op vraag [128] worden gemeenten in het kader van de implementatie actief ondersteund en breed geïnformeerd over de bruidsschat en de mogelijkheden om deze regels al dan niet aan te passen.

[131, 132] De leden van de PvdD-fractie geven aan dat ze een groot aantal kleinere gemeenten hebben benaderd om na te gaan of zij zich bewust zijn van de implicaties van de bruidsschat. Zij vragen of de regering het relevant acht wat de reactie was van deze gemeenten. Daarnaast vragen zij wat het standpunt van de regering is als deze gemeenten aangeven zich nu nog niet in staat voelen alle inspanningen op het gebied van het omgevingsplan waarvoor zij tot 2029 de tijd hebben nu al uit te voeren.

De regering zal uiteraard met belangstelling kennisnemen van de resultaten van het onderzoek van de leden van de PvdD-fractie, en ziet de ontvangst hiervan dan ook graag tegemoet. Zoals in het voorgaande (zie ook het antwoord op vraag [129]) is aangegeven deelt de regering echter niet het beeld dat de leden van de PvdD-fractie in haar vragen schetst met betrekking tot de bruidsschat. De regering doet zelf ook periodiek onderzoek naar de voortgang van de implementatie van de Omgevingswet in de vorm van de Implementatiemonitor. De meest recente resultaten hiervan heeft de Eerste Kamer ontvangen bij de voortgangsbrief over de stelselherziening.⁹⁶ Hierbij ligt de focus, zoals wordt uitgelegd in antwoord op verdere vragen van de PvdD-fractie (zie ook het antwoord op vraag [141]) bij hetgeen gemeenten minimaal gedaan moeten hebben en moeten kunnen om de Omgevingswet in werking te laten treden. Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is niet noodzakelijk dat alle gemeenten zich nu al in staat achten de volledige transitie van de huidige bestemmingsplannen en verordeningen naar het omgevingsplan vorm te geven. Zij hebben hier niet voor niets tot 2029 de tijd voor gekregen. Zoals is toegelicht in de antwoorden op vraag [140] en [141] en in de nadere memorie van antwoord besteedt de VNG op basis van de resultaten van de Implementatiemonitor in de komende periode extra aandacht aan gemeenten van wie nog weinig bekend is over de voortgang van de implementatie, en gemeenten die onvoldoende vaart lijken te maken.

[133, 134] De leden van de PvdD-fractie vragen nader toe te lichten waarom een gemeente die voor een locatie een beleidsarm of beleidsneutraal omgevingsplan maakt, de bruidsschatsbepalingen voorlopig gewoon met rust kan laten. Deze leden willen weten of de gemeente dit vanuit het oogpunt van inzichtelijkheid van regelgeving verantwoord vindt en welk voordeel dit oplevert voor een gemeente als er toch een moment komt dat zij die regels zal moeten gaan aanpassen of schrappen.

De transitieperiode tot 2029 geeft de gemeenten de noodzakelijke tijd om het omgevingsplan, inclusief de regels van de bruidsschat, in overeenstemming te brengen met de vereisten die de Omgevingswet daaraan stelt. Het voordeel om ook voor de bruidsschat aan te sluiten bij een stapsgewijze omzetting van bestemmingsplan naar omgevingsplan is dat de gemeente in dat geval de omzetting van de bruidsschatregels voor een locatie kan bezien in samenhang met de andere regels in het omgevingsplan én regels over de fysieke leefomgeving uit lokale verordeningen. Bij deze stapsgewijze opbouw van het omgevingsplan zullen naar verwachting de ambities voor een bepaald gebied (beleidsarme locatie) een rol spelen in de volgorde en het tempo waarin de gemeenten delen van het omgevingsplan zal omzetten naar het nieuwe deel. Het ligt voor de hand dat bijvoorbeeld een gebied waarin de gemeente bepaalde ontwikkelingen voorziet eerder wordt opgepakt dan een gebied met

⁹⁶ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AY.

weinig ontwikkelingen. In een dergelijk gebied kan een gemeente overwegen om de bruidsschatbepalingen nog niet onmiddellijk om te zetten.

Omdat de bruidsschatregels bij inwerkingtreding worden geplaatst in een apart hoofdstuk van het omgevingsplan hoeft dit voor de inzichtelijkheid voor de tussentijd tot 2029 geen onoverkomelijk probleem op te leveren. In feite gelden dan de voor de locatie dezelfde regels als onder het huidige recht. De gemeente pakt dan pas op een later moment de kans om de bruidsschat beter aan te passen aan lokale omstandigheden.

[135] De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering het gevaar ziet dat een grote meerderheid van burgers vanwege achterblijvende gemeenten niet zal kunnen meekomen. Ook verwijzen zij naar het interview met de Nationale ombudsman in het NRC-artikel van 12 december 2019.

De aandacht die de Nationale ombudsman vraagt voor het burgerperspectief bij de uitvoering van de Omgevingswet wordt door de regering verwelkomd. De regering hecht eraan dat alle burgers mee kunnen komen en ziet uit naar het gesprek met de Nationale ombudsman dat hierover in januari is gepland. In verband kan ook worden verwezen naar de brief van 18 december 2019⁹⁷ waarin een inhoudelijke reactie op het interview is gegeven. In het antwoord op vraag [10] en [40] wordt op de diverse aanbevelingen van de Nationale ombudsman ingegaan.

[136] De leden van de PvdD-fractie vragen naar een reactie op het beeld dat slechts de «decentralisatie-elite» onder de gemeenten in het stelsel van de Omgevingswet kunnen meekomen.

Benadrukt wordt dat met de Omgevingswet geen fundamentele verschuivingen in de bevoegdheidsverdeling tussen de overheidslagen optreden en dat daarmee het opgeroepen beeld van een decentralisatie en kleine groep vooruitlopende gemeenten niet past bij de stelselwijziging in het omgevingsrecht en de resultaten uit de monitor die is toegezonden (zie ook de antwoorden op de vragen [1] en [2]). Taken rond vergunningverlening, toezicht en handhaving bijvoorbeeld, maar ook de planvorming in het ruimtelijk domein, zijn taken die nu ook al zijn belegd bij gemeenten. Het algemene beeld is dat gemeenten over het algemeen goed weet hebben van alle noodzakelijke werkzaamheden, de intentie hebben om op tijd klaar te zijn en dat de bereidheid extra inspanningen te leveren breed aanwezig is. In de voortgangsbrief stelselherziening omgevingsrecht van 29 november 2019⁹⁸ zijn de meest recente gegevens opgenomen. Hier wordt inhoudelijk verder naar verwezen.

[137] De leden van de PvdD-fractie willen weten wat de gevolgen voor burgers zullen zijn als de gemeente waarin zij wonen weinig ambitie toont met betrekking tot het omgevingsplan, en hoe wordt gewaarborgd dat gemeenten met een laag ambitieniveau voldoende zullen meekomen. Zij willen weten wat de consequenties voor burgers zijn als gemeenten niet tijdig een nieuw omgevingsplan hebben vastgesteld. Ook maken zij zich op basis van de cijfers uit de Implementatiemonitor zorgen of kleine gemeente in voldoende mate bekend zijn met de criteria waar zij bij inwerkingtreding van de Omgevingswet aan moeten voldoen.

⁹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 33 118, nr. 128.

⁹⁸ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AY.

In de Kamerbrief van 27 juni 2019 is uiteengezet aan welke criteria gemeenten minimaal moeten voldoen bij de implementatie van de Omgevingswet.⁹⁹

Kort samengevat moeten gemeenten per 1 januari 2021:

- als zij het omgevingsplan van rechtswege willen aanvullen of wijzigen hierbij voldoen aan de eisen die gelden op grond van de Omgevingswet, zowel wat betreft de inhoud (de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving) als de techniek (de nieuwe standaarden voor omgevingsplannen). Gemeenten hoeven hier niet allemaal op 1 januari 2021 mee te starten: zij hebben tot 2029 de tijd om hun omgevingsplannen aan te passen;
- digitale aanvragen en meldingen met betrekking tot vergunningplichtige of meldingsplichtige activiteiten via de landelijke voorziening kunnen ontvangen;
- aanvragen voor omgevingsvergunningen kunnen afhandelen conform de geldende eisen op grond van de Omgevingswet op het gebied van inhoud (beoordelingscriteria) en procedure;
- als gemeenten werken met eigen vergunning- of meldingsplichten in lokale regelgeving: voor het indienen van de bijbehorende aanvragen en meldingen toepasbare regels aanleveren aan de landelijke voorziening.

Deze minimale criteria en wettelijke verplichtingen gelden voor alle gemeenten, en vormen een adequate waarborg om ervoor te zorgen dat alle gemeenten in voldoende mate zullen meekomen.

Elke gemeente start in 2021 met een omgevingsplan van rechtswege, bestaande uit de huidige bestemmingsplannen en beheerverordeningen, en de bruidsschat. Als gemeenten na 1 januari 2021 hier wijzigingen in willen doorvoeren, moet dit wel conform de eisen van de Omgevingswet en de nieuwe standaarden voor omgevingsplannen gebeuren. Gemeenten hebben vervolgens tot 2029 de tijd om te komen tot een omgevingsplan voor de hele gemeente. Deze eisen gelden in gelijke mate voor alle gemeenten. De manier waarop naar dit doel toe wordt gewerkt is aan de gemeenten zelf. Naar verwachting zullen de meeste gemeenten kiezen voor een aanpak waarbij stapsgewijs wordt toegewerkt naar een nieuw omgevingsplan. De termijnen voor het omzetten van huidige regelgeving in het omgevingsplan worden bij koninklijk besluit gesteld. Als gemeenten de termijn niet zouden halen voor het inbouwen van hun autonome verordeningen, zoals kapverordeningen, komt de inhoud daarvan van rechtswege te vervallen. Het omgevingsplan van rechtswege – het tijdelijk deel van het omgevingsplan – vervalt niet. Wel zouden burgers, bedrijven, de gemeente zelf en in bepaalde gevallen ook buurgemeenten nog steeds met een hybride omgevingsplan worden geconfronteerd. Het voldoen aan dergelijke termijnen is onderdeel van het interbestuurlijk toezicht. De regering heeft op dit moment geen reden om aan te nemen dat er gemeenten zullen zijn die er niet in zullen slagen de vereiste aanpassingen voor 2029 door te voeren.

De passage uit de memorie van antwoord die door de PvdD-fractieleden wordt aangehaald doelt op de mate waarin gemeenten al of niet streven naar beleidsvernieuwing of -herziening in hun omgevingsplannen. Dat gemeenten beleidsvrijheid hebben in het ruimtelijke domein is niet nieuw, dat hebben zij nu ook al. Als een gemeente bijvoorbeeld van mening is dat het daar geldende parkeerbeleid prima voldoet, en dat dit beleidsneutraal van de huidige parkeerverordening kan worden omgezet naar een nieuw hoofdstuk over parkeren in het omgevingsplan, dan is dit uiteraard toegestaan. De bevoegdheid van een gemeente om – binnen de kaders van de Omgevingswet- keuzes te maken over ambitieniveau is bij uitstek

⁹⁹ Kamerstukken I 2018/19, 33 118, AV, bijlage Wat moeten overheden op 1 januari 2021 minimaal kunnen en voorbereid hebben om te voldoen aan de Omgevingswet?

voorbehouden aan de gemeenteraad. Omdat het omgevingsplan tot stand komt met betrokkenheid van de burgers en bedrijven kunnen burgers daarbij ook naar voren brengen welk ambitieniveau zij voor hun gemeente gewenst vinden.

De leden van de PvdD-fractie maken zich blijkens hun vragen ten laatste zorgen over het feit dat uit de Implementatiemonitor zou blijken dat de helft van de kleine gemeenten onbekend zou zijn met de criteria waaraan zij moeten voldoen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. De regering deelt dit beeld niet. De score «nog onbekend» voor 40,7% van de kleine gemeenten, waarnaar de leden verwijzen, betekent niet dat dit percentage gemeenten niet bekend is met de eisen voor het omgevingsplan. Het gaat hier allereerst om gemeenten waarvan niet bekend is of zij al begonnen zijn met de voorbereiding van de aanpassing van hun planprocessen aan de nieuwe werkwijze, bijvoorbeeld omdat zij niet geantwoord hebben op de enquête voor de Implementatiemonitor. Het gaat daarnaast om gemeenten die in september 2019 geantwoord hebben dat zij nog niet aan de slag zijn gegaan om aan dit criterium te voldoen. Deze indicator geeft dus niet weer of gemeenten al of niet bekend zijn met de eisen voor het omgevingsplan. De VNG besteedt op dit moment extra aandacht aan de gemeenten die binnen deze categorie vallen, met als doel meer helderheid te krijgen met betrekking tot de stand van zaken in deze gemeenten. Hierbij wordt ook bekeken in hoeverre deze gemeenten mogelijk extra ondersteuning behoeven.

[138] De leden van de PvdD-fractie vragen in hoeverre de regering de bezorgdheid van de PvdD-fractieleden deelt dat een derde van de gemeenten niet reageert op een enquête die te maken heeft met taken die gemeenten binnen ruim een jaar al geheel op orde moeten hebben en die vooruitlopen op een wetgevingsoperatie binnen de gemeenten die nog negen jaren zal gaan duren.

Voor beantwoording van deze vraag worden de fractieleden verwezen naar het antwoord op vraag [23] van de leden van de fractie van het CDA.

[139] De leden van de PvdD-fractie vragen naar voortgang van de implementatie bij gemeenten in relatie tot het besluit over inwerkingtreding.

De monitor biedt een overzicht van de stand van zaken van de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet bij decentrale overheden en omgevingsdiensten aan de hand van criteria waar overheden minimaal aan te dienen voldoen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie [nrs. 5 en 23] wordt uiteengezet waar die monitor uit bestaat en wat het beeld over de voortgang is bij de implementatie. Daarin staat ook dat een deel van de gemeenten inderdaad niet op de survey heeft geantwoord. Daar verwijzen de percentages «nog onbekend» naar. Deze categorie zegt dus niets over het al dan niet klaar zijn voor de komst van de Omgevingswet. Natuurlijk wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke responsgraad. Onder andere door steeds gemeenten na te bellen die niet tijdig hebben gereageerd. Gemeenten kunnen echter niet gedwongen worden tot reageren. Bij de voorhang van het ontwerp van het inwerkingtredings-KB zal opnieuw worden gerapporteerd over de voortgang. De regering zal alleen tot inwerkingtreding overgaan als, in de zorgvuldige afweging met de bestuurlijke koepels en uw Kamer, het oordeel is dat dit verantwoord is. Op dit moment is samen met de bestuurlijke koepels de verwachting dat er voldoende voortgang is en het wenselijk en mogelijk is per 1 januari 2021 in werking te treden.

[140] De leden van de PvdD-fractie willen weten hoeveel gemeenten tot 20.000 inwoners er zijn, en hoeveel gemeenten daarvan aan de vijf criteria uit de Implementatiemonitor moeten voldoen om inwerkingtreding van de Omgevingswet verantwoord te achten. Zij stellen dezelfde vraag voor de gemeenten met 20.000 tot 100.000 inwoners en de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Er zijn 81 gemeenten tot 20.000 inwoners, 243 gemeenten met tussen de 20.000 en de 100.000 inwoners en 31 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Geen van de gemeenten hoeven aan alle vijf de criteria uit de Implementatiemonitor te voldoen, omdat deze niet allemaal gelden voor gemeenten. Gemeenten hoeven alleen te voldoen aan criterium 4 met betrekking tot het omgevingsplan¹⁰⁰ en criterium 5 met betrekking tot vergunningen en meldingen.¹⁰¹ Zie voor een korte weergave van deze criteria ook het antwoord op vraag [137].

Deze eisen gelden voor alle gemeenten, ongeacht hun inwoneraantal. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat aan deze eisen voldaan wordt, maar hoeven dat niet allemaal daadwerkelijk zelf te doen: het is bijvoorbeeld mogelijk over deze taken advies te vragen aan een omgevingsdienst. Dit verandert niets aan de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling (zie hiervoor ook het antwoord op vraag [142]). De gemeente blijft verantwoordelijk voor het voldoen aan al deze criteria. Uit de Implementatiemonitor blijkt dat het merendeel van de gemeenten al is gestart met de werkzaamheden die nodig zijn om aan deze criteria te kunnen voldoen. De VNG besteedt in de komende periode extra aandacht aan gemeenten van wie nog onvoldoende bekend is over de stand van zaken met betrekking tot de voortgang, of die lijken onvoldoende vaart te maken.

[141] De leden van de PvdD-fractie constateren dat de Implementatiemonitor geen criteria bevat voor het traject tussen 1 januari 2021 en 2029, waarbij gemeenten de huidige bestemmingsplannen en verordeningen uiteindelijk moeten vervangen door een omgevingsplan, waarin ook de bruidsschatregels moeten zijn verwerkt. Zij vragen of de regering bereid is gemeenten schriftelijk de vraag te stellen of zij bereid en in staat zijn deze transitie te realiseren, en waarbij zij gedetailleerd geïnformeerd worden over de taken die van hen verwacht worden in de komende jaren.

In de voortgangsbrief over de stelselherziening¹⁰² is uiteengezet dat de Implementatiemonitor zich de komende periode primair zal richten op de minimumcriteria voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, die

¹⁰⁰ «Als een gemeente een omgevingsplan wil wijzigen, dan stelt de gemeente deze wijziging per 1-1-2021 vast conform de eisen van de Omgevingswet. Het gewijzigde deel van het plan voldoet aan de provinciale instructieregels en aan de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijziging wordt met behulp van de geldende standaard ontsloten via de landelijke voorziening.»

¹⁰¹ Dit criterium is opgedeeld in een aantal subcriteria:

- 5.1 Per 1-1-2021 is het bevoegd gezag (en/of haar uitvoeringsorganisatie) in staat om conform de daarvoor geldende standaard een aanvraag of melding (art. 14.1 Ob) vanuit de landelijke voorziening te ontvangen (subcriterium techniek).
- 5.2 Per 1-1-2021 stellen provincie, waterschap en gemeente de informatie beschikbaar die nodig is om een aanvraagformulier in de landelijke voorziening samen te kunnen stellen, waarin ook de door hen gestelde indieningsvereisten zijn meegenomen (subcriterium indieningsvereisten).
- 5.3 Per 1-1-2021 is het bevoegd gezag (en/of haar uitvoeringsorganisatie) voorbereid op de gewijzigde vergunningenprocedure conform de eisen van de Omgevingswet Hieronder valt het kunnen verwerken van een enkelvoudige en een meervoudige aanvraag (subcriterium proces).
- 5.4 Per 1-1-2021 is het bevoegde gezag (en/of haar uitvoeringsorganisatie) in staat om aanvragen voor omgevingsvergunningen te beoordelen conform de eisen van de Omgevingswet (subcriterium beoordeling).

¹⁰² Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AY.

voortvloeien uit het bestuursakkoord. Dit betekent dat het criterium voor wat betreft omgevingsplannen is dat een gemeente die na 1 januari 2021 een omgevingsplan wil wijzigen, in staat moet zijn om die wijziging te doen conform de eisen van de Omgevingswet, zoals de leden van PvdD-fractie terecht opmerken. De stelselherziening is niet af per 1 januari 2021 – en dat is ook nooit de bedoeling geweest. Aan het aspect cultuurverandering wordt in de survey ook aandacht besteed, zoals in antwoord op vraag [121] is vermeld. Juist omdat het gaat om een majeur traject, zoals de leden van de PvdD-fractie het verwoorden, hebben gemeenten tot 2029 de tijd om hun huidige bestemmingsplannen en verordeningen te vervangen door een nieuw omgevingsplan. Over wat dit betekent voor (beleids)processen worden gemeenten al sinds meerdere jaren actief geïnformeerd door VNG en het interbestuurlijke programma Aan de Slag met de Omgevingswet. Ook zijn er praktische handreikingen en voorbeelden beschikbaar voor gemeenten die aan de slag willen met een nieuw omgevingsplan (de zogenaamde staalkaarten omgevingsplan). De regering is van mening dat de focus nu terecht ligt op het zorgen dat alle overheden voldoen aan de minimale criteria voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, zoals die voortvloeien uit het Bestuursakkoord Omgevingswet. Om die reden is in samenspraak met de decentrale overheden de lijst van minimumcriteria bij inwerkingtreding opgesteld. Niet om het daarbij te houden, maar wel om overheden te helpen om focus aan te brengen in hetgeen zij in het komende jaar minimaal moeten doen om klaar te zijn voor inwerkingtreding. Natuurlijk zijn er gemeenten die vooroplopen bij de nieuwe ontwikkelingen, en die al veel verder zijn met de beoogde transitie dan minimaal is vereist. De regering is echter van mening dat het in dit stadium niet opportuun is om alle gemeenten actief gedetailleerd te informeren over wat van hen verwacht wordt na inwerkingtreding van de Omgevingswet, en hen in aanvulling op de Implementatiemonitor naar de voortgang hierbij te vragen. Dit leidt onnodig af van hetgeen gemeenten in het jaar 2020 nog moeten realiseren om ervoor te zorgen dat de Omgevingswet in werking kan treden.

[142] De leden van de PvdD-fractie maken zich zorgen over het ambitieniveau van gemeenten met betrekking tot de stelselherziening en de mate waarin zij gesteld staan voor de opgaven die de stelselherziening voor hen met zich brengt. Zij willen weten op grond van welke informatie de regering tot de inschatting komt dat kleine gemeenten op eigen kracht in staat zullen zijn om een omgevingsplan te maken en vergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan te verlenen. Ook vragen zij of gemeenten hiervoor niet nu al adviesbureaus inschakelen en of het niet zo is dat omgevingsdiensten zullen worden ingeschakeld voor deze taken. De leden van de PvdD-fractie willen weten of omgevingsdiensten inhoudelijke taken als het ontwerpen van omgevingsplannen, het opstellen van normen en het opstellen van omgevingsvergunningen mogen verrichten. Deze fractieleden vragen of de regering een risico ziet dat gemeenten hiervoor teveel op omgevingsdiensten gaan vertrouwen.

De regering komt tot de inschatting dat ook kleinere gemeenten in staat zijn om zelf een omgevingsplan te maken en vergunningen te verlenen mede op grond van het feit dat dit voor deze gemeenten op zichzelf geen nieuwe taken zijn. Het stellen van regels over de fysieke leefomgeving, de vergunningverlening en het toezicht op de naleving en handhaving van veel regelingen op het terrein van de fysieke leefomgeving is ook al sinds decennia een kerntaak van gemeenten, met inbegrip van de kleine gemeenten. Onder het huidige recht stellen ook kleinere gemeenten bestemmingsplannen vast en verlenen ze vergunningen om daarvan af te wijken. Dat geldt ook voor de handhaving van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het op grond daarvan opleggen van maatwerkvoorschriften. De taken met betrekking tot het omgevingsplan liggen dan ook

sterk in het verlengde van de bestaande taken. Daarnaast beschikken gemeenten, samen met omgevingsdiensten, bij uitstek over de kennis van de lokale (milieu)situatie. Het ombouwen van bestaande bestemmingsplannen en andere regels op het terrein van de fysieke leefomgeving tot één samenhangend omgevingsplan is een klus, maar gemeenten hebben hiervoor tot 2029 de tijd gekregen. Veel gemeenten zijn hiermee al volop aan het oefenen bij de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (soort omgevingsplannen) uit de Crisis- en herstelwet. De VNG ondersteunt gemeenten hierbij. Ook het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet levert hieraan een bijdrage.

Net als bij bestemmingsplannen is het evident dat gemeenten zich bij het opstellen van een omgevingsplan en daarin te maken keuzen laten ondersteunen door adviesbureaus en door omgevingsdiensten. Adviesbureaus kunnen op specifieke onderwerpen input leveren zoals onderzoek naar de bodemkwaliteit, akoestische onderzoeken of inventarisaties op het terrein van beschermde soorten. Dat geldt niet alleen voor kleine, maar ook voor de grote gemeenten. Omgevingsdiensten kunnen specifieke kennis leveren over de milieuaspecten van een omgevingsplan en over de handhaafbaarheid van de regels in het omgevingsplan. Omgevingsdiensten zijn professionele ambtelijke uitvoeringsdiensten, die werken in opdracht van onder meer gemeenten. Het staat gemeenten vrij om – in aanvulling op de basistaken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, meer taken te beleggen bij omgevingsdiensten. Dit kan ook gaan om het voorbereiden van omgevingsplannen, of het voorbereiden van andere omgevingsvergunningen dan de vergunningen die al verplicht via de omgevingsdienst moeten worden verleend. Daarnaast kunnen omgevingsdiensten de bestuurlijke keuzes door de gemeenteraad en provinciale staten ondersteunen doordat zij de gemeenteraad en provinciale staten kunnen adviseren over de bijvoorbeeld de milieugevolgen van die keuzes.

In antwoord op vraag [14] is toegelicht op welke wijze een omgevingsdienst kan ondersteunen bij het maken van beleidskeuzes in het kader van het omgevingsplan. Inschakeling van adviesbureaus of het uitbesteden van taken aan een omgevingsdienst verandert niets aan de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Het gemeentebestuur blijft verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op genomen besluiten. Dat geldt zowel voor besluiten die door een eigen ambtelijke dienst worden voorbereid als door besluiten waarbij externe bureaus of omgevingsdiensten zijn betrokken. In die zin ziet de regering niet een risico dat gemeentebesturen te veel op omgevingsdiensten gaan vertrouwen.

[143] De leden van de PvdD-fractie vragen de regering om nogmaals in te gaan op de vraag of gemeenten wel voldoende in staat zullen zijn om de hen door adviesbureaus en omgevingsdiensten aangeboden adviezen, waar deze een inhoudelijke ruimtelijke normstelling en belangenafweging inhouden, te toetsen, mede in het licht dat – naar oordeel van die leden – juist door de open normen en de maatwerkmogelijkheden het voor het politiek verantwoordelijke bestuursorgaan ondoenlijk is om zo’n toetsing te verrichten aan de hand van concrete normen. De leden van de PvdD-fractie stellen hun vragen in relatie tot gemeenten met een laag ambitieniveau.

De regering wil in dit verband benadrukken, dat vele open normen al in het huidige recht aan de orde zijn en dat de praktijk bij de toepassing daarvan heeft uitgewezen wat een «behouden» en daarmee voor een bestuursorgaan ook weinig risicovolle invulling van een open norm is. Ook wat betreft het gebruikmaken van maatwerk- en flexibiliteitsmogelijkheden kan de gemeente kiezen voor een behoudende lijn. Zo biedt bij het

opstellen van omgevingsplannen het Besluit kwaliteit leefomgeving op verschillende onderwerpen de mogelijkheid om maatwerk te leveren door af te wijken van een concrete norm in dat besluit. Het gebruik maken van die mogelijkheid is een bewuste keuze die een bestuursorgaan maakt. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat bij verschillende onderwerpen (zoals geluid door één activiteit op geluidgevoelige gebouwen) standaardwaarden die waarborgen dat een aanvaardbare situatie wordt bereikt. De gemeente kan ervoor kiezen om bijvoorbeeld ten behoeve van een complex ruimtelijk project van de standaardwaarden af te wijken, en zal in dat geval bijzondere aandacht moeten besteden aan het motiveren van de afwijkende normstelling. Voor zover de gemeente in dat verband een advies aan een adviesbureau of omgevingsdienst vraagt, zal ze er inderdaad voor moeten zorgen dat voldoende expertise beschikbaar is om het gegeven advies te toetsen.

Maar een gemeente kan er ook voor kiezen om niet de maatwerkruimte op te zoeken, en te werken met de standaardwaarden die zekerheid bieden over een adequate afweging. Het is goed denkbaar dat juist gemeenten met een laag ambitieniveau een dergelijke keuze maken. Als een gemeente bij het opstellen van het omgevingsplan kiest voor het inschakelen van een adviesbureau of een omgevingsdienst is het wel van belang helder te zijn over de keuze om te werken met standaardwaarden, om te voorkomen dat men adviezen binnen krijgt die een richting uitwerken waar de gemeente juist niet voor heeft gekozen. Ook wat betreft het omgaan met open normen is het van belang om helder te zijn in de opdrachtverlening aan een adviesbureau of de omgevingsdienst. Als de gemeente voor een behoudende en daarmee juridisch weinig risicovolle invulling van de open norm kiest moeten de adviezen daarvan uitgaan, en niet de «randen van het speelveld» opzoeken, wat de afweging door de gemeente zou bemoeilijken. Het is de verwachting van de regering dat gemeenten goed in staat zijn om deze adviezen van de bureaus te beoordelen.

[144] De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering hun zorg deelt dat als de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak al klagen over het ontbreken van voldoende houvast voor de toetsing van invulling van normen en belangenafwegingen, gemeenten dezelfde houvast zullen ontberen wanneer zij de hen aangeboden adviezen, waar deze een inhoudelijke ruimtelijke normstelling en belangenafweging inhouden, zouden moeten toetsen.

De regering ziet geen redenen voor deze zorg. Het is een eigen keuze van een gemeente om bij het opstellen van het omgevingsplan een adviesbureau of een omgevingsdienst in te schakelen. Ook is het de verantwoordelijkheid van een gemeente om, gegeven het ambitieniveau van die gemeente, de opdrachtverlening aan een adviesbureau of een omgevingsdienst zo duidelijk mogelijk af te bakenen. Veel van dit soort adviezen gaan bovendien ook nu al in op aspecten die het Rijk niet of slechts op hoofdlijnen reguleert. Zo geven sommige rijksregels ook onder de huidige wetgeving veel ruimte voor een eigen invulling, bijvoorbeeld de regels over welstand en de instructieregels over cultureel erfgoed. Daarnaast zijn er veel onderwerpen waarover gemeenten zelfstandig afwegingen maken. Voorbeelden zijn parkeren, bezonning, windhinder, stedelijk groen en de kwaliteit van de openbare ruimte. De regering heeft niet het beeld dat het ontbreken van houvast op deze punten in de praktijk een probleem is. Verder wordt nog opgemerkt, in aansluiting op het antwoord op de vorige vraag van deze leden [143], dat er ook onderwerpen zijn waarbij het Rijk in instructieregels een duidelijk normenkader aangeeft, bijvoorbeeld standaardwaarden voor geluid, waarbij gemeenten die er niet voor kiezen

om de ruimte op te zoeken kunnen aansluiten en die zekerheid geven over een adequate afweging.

[145] De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering de zorg van de Nationale ombudsman in het interview met hem in NRC van 12 december 2019 deelt, dat burgers zullen «verdwalen in de regelgeving» met een regelstelsel met open normen, flexibiliteit en maatwerk mogelijkheden. Zij stellen naar aanleiding van de constatering van de regering dat specialisten zich moeten inwerken de vraag hoe gewone burgers worden bediend. Zij vragen ook of de regering de zorg van deze fractieleden deelt over de positie van burgers die willen weten wat zij kunnen ondernemen wanneer zij worden geconfronteerd met projecten die zij onwenselijk achten.

Voor een reactie op de door de Nationale ombudsman uitgesproken zorg over gewone burgers die «verdwalen in regelgeving» en over participatie wordt in de eerste plaats verwezen naar de brief van de Minister voor Milieu en Wonen van 18 december 2019 over het interview met de Nationale ombudsman in NRC¹⁰³. Uitgangspunt van het nieuwe digitale Omgevingsloket is dat iedereen er straks mee moet kunnen werken. Ook mensen met een (visuele) beperking en laaggeletterden. Mocht dit in voorkomende gevallen toch niet lukken, dan is het in alle gemeenten mogelijk om naar een fysiek loket te gaan of persoonlijk contact te hebben met de gemeente.

Als het gaat om participatie, deelt de regering de zorg om aandacht te hebben voor wat de Nationale ombudsman «de achterblijvende burger» noemt. Niet iedereen kan meekomen. De overheid moet proberen om iedereen laagdrempelig toegang te geven. In de brief van 18 december 2019 is dan ook gemeld dat de Minister voor Milieu en Wonen in januari van dit jaar met de Nationale ombudsman spreekt over deze zorgen. De Nationale ombudsman beschikt zoals bekend over een ruime mate van kennis en ervaring over het contact tussen overheid en burger en de informatievoorziening door de overheid aan de burger. Onderdeel van dat gesprek zal zijn waar nog extra stappen kunnen worden gezet om vanuit de overheid mensen beter in staat te stellen om hun leefomgeving mede vorm te geven.

De regering hecht er wel aan op te merken dat naar haar mening niet alleen de door de leden van de PvdD-fractie genoemde deelnemers aan participatie de vruchten plukt van de Omgevingswet en van de vergroting van de afwegingsruimte in het bijzonder. Door het bieden van maatwerk en gebruik te maken van afwegingsruimte kan een zorgcentrum of een buurtsuper zich vestigen waar dat zonder het bieden van meer afwegingsruimte niet mogelijk was geweest. Burgers kunnen in de huidige situatie vaak niet goed de weg vinden in de tientallen wetten en AMvB's die van belang zijn voor een project. Straks zijn de regels die op een bepaald project van toepassing zijn eenvoudiger te vinden. Het inzicht in het omgevingsrecht wordt door de Omgevingswet en de digitale ontsluiting daarvan vergroot, ook voor de niet-deskundige burger.

[146] De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering vindt dat in de gevallen genoemd in de vorige vraag het op de weg ligt van de burger om een handhavingsverzoek te doen om zo helder te krijgen of er illegaal wordt gehandeld en of de gemeente daartegen gaat optreden.

Mocht een burger toch «verdwalen in regelgeving» en twijfelen of er in relatie tot een bepaalde activiteit waar die burger nadeel van ondervindt een regel geldt en zo ja, welke regels dat is, dan ligt het direct doen van

¹⁰³ Kamerstukken II 2019/20, 33 118, nr. 128.

een handhavingsverzoek niet voor de hand. Handhavingsverzoeken zijn bedoeld om overtreding van een bepaalde regel aan de orde te stellen en om handhaving van die regel te bewerkstelligen. Dat is anders dan inzicht proberen te krijgen in de geldende regelgeving. Indien de burger informatie nodig heeft over welke regels over een bepaald onderwerp gelden kunnen ze de gemeente verzoeken informatie daarover te geven, zonder dat dit direct als handhavingsverzoek moet worden vormgegeven. Immers, het is op dat moment niet een duidelijk of er een regel geldt en wordt overtreden.

[147] De leden van de PvdD-fractie vragen vervolgens of het handhavingsapparaat berekend is op een toename van de behandeling van handhavingsverzoeken die voortvloeit uit het gebrek aan strikte normeringen die de burgers duidelijkheid verschaffen.

De regering leest in deze vraag de veronderstelling onder de Omgevingswet veelal regels worden gesteld die geen duidelijke normering kennen en dus geen duidelijkheid verschaffen over welke maatregelen degene die de activiteit verricht moet nemen. De regering verwacht geen toename van regels die geen duidelijke normering kennen. Er is onder de Omgevingswet juist meer ruimte voor eenduidige regels die zijn toegesneden op de huidige situatie. De regering noemt als voorbeeld de regels van de bruidsschat. Dit zijn rijksregels die nu vaak in algemene bewoordingen of heel uitgebreid zijn gesteld om rekening te houden met de lokale omstandigheden. Deze regels kunnen straks heel concreet en inzichtelijk in het omgevingsplan worden gesteld waarmee het voor burgers en bedrijven duidelijker welke regels er gelden voor een activiteit (zie daarvoor ook vraag [80]). Burgers die menen dat er in strijd met een regel wordt gehandeld, kunnen net als onder het huidige recht te allen tijde om handhaving verzoeken. Daarin verschilt de huidige regelgeving niet wezenlijk van het stelsel van de Omgevingswet. De regering verwacht ten opzichte van de huidige situatie dan ook geen toename van het aantal handhavingsverzoeken als gevolg van onduidelijke normering.

[148, 149] De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering ermee eens is dat het vraagstuk van de verdeling van schaarse rechten op diverse gebieden aan de orde kan zijn, ook als de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is. Ook vragen de leden zich af op grond waarvan de regering oordeelt dat het nodig is om rechtspraak af te wachten voordat tot een regeling omtrent verlening van schaarse vergunningen in het kader van de Omgevingswet zou kunnen worden overgegaan.

Ja, de regering is het eens met de leden van de PvdD-fractie betreffende dit vraagstuk. Daarbij merkt de regering wel op dat het vraagstuk als gevolg van de Omgevingswet niet op meer gebieden speelt dan onder het huidige recht. De Omgevingswet brengt vergunningstelsels en beoordelingskaders bijeen, waardoor de verdeling van schaarse rechten beter zichtbaar kan worden, maar schept op zichzelf geen nieuwe schaarse rechten.

De kaders voor de verdeling van schaarse rechten zijn in belangrijke mate vastgelegd in het recht van de Europese Unie (hierna: Unierecht). Dat recht omvat onder meer de Dienstenrichtlijn, maar ook de Habitatrichtlijn, uitgewerkt in nationaal recht via de Wet natuurbescherming en het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur. Ook de bescherming van het eigendom speelt daarbij een rol. De uitleg van het Unierecht en de onderlinge verhouding van de rechtsgebieden binnen het Unierecht, is uiteindelijk aan de bestuursrechter en de Europese rechters. Nu het

vraagstuk van de verdeling van schaarse rechten nog in ontwikkeling is, acht de regering het niet opportuun om op deze ontwikkeling vooruit te lopen.

[150] De leden van de PvdD-fractie vragen hoe SIRA consulting tot de conclusie komt dat het aantal bezwaar- en beroepszaken onder de Omgevingswet zal afnemen.

SIRA consulting heeft onderzoek gedaan naar de effecten van onderdelen van de Invoeringswet. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat als gevolg van de Invoeringswet het aantal beroepszaken over het forfait voor normaal maatschappelijke risico bij nadeelcompensatie waarschijnlijk zal afnemen. Dit forfait is in de Omgevingswet vastgesteld op een vast percentage (4%). In de huidige wetgeving is het forfait «ten minste 2%». Dat maakt dat er in de huidige praktijk veel zaken zijn over de omvang van nadeelcompensatie. Onder de nieuwe wet verwacht SIRA een daling van het aantal zaken omdat het forfait vaststaat op 4%. Omdat dit onderzoek van SIRA zich richtte op de Invoeringswet is niet gekeken naar een mogelijke toename van het aantal handhavingsverzoeken in gevallen waarin de regels open normen omvatten. Ook is niet gekeken naar een mogelijke toename van handhavingsverzoeken in gevallen waarin gebouwd is zonder vergunning in gebieden waar geen bouwvergunningplicht geldt.

De regering verwijst hiervoor naar de eerdere analyse bij vraag [54] waaruit blijkt dat de regering niet verwacht dat het aantal rechtszaken toeneemt. Dat blijkt onder andere uit eerdere dereguleringsoperaties van het milieurecht waar veel vergunningplichten in algemene regels zijn omgezet, wat tot minder rechtszaken leidde. In het antwoord op vraag [54] geeft de regering ook aan vanaf de inwerkingtreding de effecten op de rechtspraak te zullen monitoren.

[151] De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering van plan is om de ontwikkeling van de werklast voor de rechtspraak nauwlettend te volgen en of zij bereid is om direct voor aanvullende budgettaire maatregelen te zorgen als blijkt dat de werklast meer toeneemt dan verwacht. Ook vragen deze leden of bij de overeengekomen prijsafspraken het fijnmaziger systeem is gebruikt dat de Raad voor de rechtspraak hanteert.

De recent overeengekomen prijsafspraken zijn voor wat betreft de ingeschatte werklastgevolgen van de Omgevingswet gebaseerd op het door de Raad voor de rechtspraak uitgebrachte advies inzake de concept Invoeringswet Omgevingswet en daarbij door de Raad gehanteerde systeem, rekening houdend met inwerkingtreding op 1 januari 2021. Voor het overige verwijst de regering graag naar het antwoord op vraag [54].

[152] De leden van de PvdD-fractie menen dat een beroep op beleids- en beoordelingsvrijheid veel vaker aan de orde zal zijn. Zij vinden daarom het antwoord van de regering op de vraag of er geen aanleiding is om in een minder marginale toetsing door de rechter te voorzien, niet voldoende onderbouwd. Zij vragen de regering nog eens uit te leggen wat ertegen zou zijn om een bepaling op te nemen die de rechter de mogelijkheid biedt voor een meer integrale toetsing aan de norm die in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb is vervat.

Om te beginnen wordt opgemerkt dat het doel om de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten, moet worden gezien in de context van het omgevingsrecht, waar besluitvorming al grotendeels op decentraal niveau ligt en al veel gebruik wordt gemaakt van open normen voor het bevoegd

gezag. Een deel van de beoordelingsregels voor vergunningen en van de instructieregels voor bestemmingsplannen (straks: omgevingsplannen) biedt nu ook al afwegingsruimte. Het verbeterdoel van vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte is vooral gerealiseerd door verruiming van de maatwerkmogelijkheden in het Besluit activiteiten leefomgeving vergeleken met het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer, het niet langer stellen van de rijksregels die zijn ondergebracht in de bruidsschat en aanpassingen in instructieregels voor onder meer omgevingsplannen (Besluit kwaliteit leefomgeving).¹⁰⁴

Als aan een bestuursorgaan beleids- of beoordelingsruimte is toegekend, heeft het bestuursorgaan afwegingsruimte en kan de bestuursrechter niet zonder meer zijn eigen oordeel over de afweging van de betrokken belangen in de plaats stellen van die van het bestuursorgaan. Dit neemt echter niet weg dat de rechter moet toetsen aan de eisen van het recht, waaronder die van evenredigheid en deugdelijke motivering. Ook bij besluiten waar een bestuursorgaan meer vrijheid heeft om belangen af te wegen, zal het bestuursorgaan alle betrokken belangen moeten wegen, waarbij het ervoor moet waken dat een besluit geen onredelijke of disproportionele effecten heeft voor burgers en bedrijven. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht, waaronder het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, zijn weliswaar geformuleerd als normen voor het bestuur, maar zijn uiteraard ook bedoeld als toetsingsmaatstaf voor de rechter bij het beoordelen van het bestuurshandelen. Dit is destijds bij de parlementaire behandeling van de Algemene wet bestuursrecht ook benadrukt.¹⁰⁵ Dit betekent dat de bestuursrechter onverkort toetst of het bestreden besluit in strijd is met enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Ook besluitvorming op grond van de Omgevingswet moet leiden tot een evenwichtig resultaat. Dit is op een aantal plekken in het stelsel van de Omgevingswet ook expliciet aangegeven (zie bijvoorbeeld artikel 4.2 van die wet).

[153] De leden van de PvdD-fractie vragen of zij uit de passage «bovendien vertrouwt de regering erop dat rechters de juiste keuzes maken als het gaat om de aard en intensiteit van de rechterlijke toetsing» mogen afleiden, dat de regering vindt dat niet de wetgever maar de rechter de omvang van de rechtsbescherming moet bepalen.

De aangehaalde passage strekte ertoe aan te geven dat, waar bepaalde elementen die de omvang van de rechtsbescherming betreffen (zoals de appellabiliteit van besluiten, ontvankelijkheidseisen e.d.) door de wetgever worden bepaald, de intensiteit van de toetsing primair door de bestuursrechter zelf wordt bepaald, uiteraard gegeven de door de wetgever gestelde inhoudelijke en procedurele kaders voor bestuurlijke besluitvorming. In de praktijk blijkt de bestuursrechter goed in staat te zijn de intensiteit van zijn toetsing af te stemmen op de aard van het voorliggende besluit en het wettelijk kader waarop dat besluit is gebaseerd. Wettelijke regulering ligt daarom niet voor de hand.¹⁰⁶ Eventuele wettelijke regeling zou ook complex zijn. Hierbij speelt een rol dat de aard van de besluiten en de gevolgen die deze hebben voor burgers in het omgevingsrecht sterk variëren.

[154] De leden van de PvdD-fractie vragen verder hoe de regering het ontbreken van een expliciete opdracht tot toetsing aan het proportionali-

¹⁰⁴ Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G, p. 40–41.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 1992/93, 22 495, nr. 6, p. 60–61.

¹⁰⁶ Vgl. de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 10 mei 2017; Kamerstukken II 2016/17, 29 754, nr. 420, p. 4–5.

teitsbeginsel ziet in verband met de eisen die uit artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voortvloeien, waar het stelsel van de Omgevingswet leidt tot beperking van eigendomsrechten.

Voor een reactie verwijst de regering naar het antwoord op vraag [152], waarin is opgemerkt dat via de toetsing van besluiten aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur al is voorzien in toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, zoals gecodificeerd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht.

[155] De leden van de PvdD-fractie vragen wat er in het kader van het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte tegen is om een verplichting tot het formuleren van beleidsregels in de wet op te nemen.

Het onderwerp beleidsregels is in generieke zin geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (titel 4.3). Bij veelvoorkomende typen aanvragen om omgevingsvergunningen met een relatief open normering kiezen bestuursorganen vaak uit eigen beweging voor beleidsregels. Ter motivering van het besluit kan dan worden verwezen naar de vaste gedragslijn, zoals die is neergelegd in die beleidsregel. Bij weinig voorkomende aanvragen zou de eis om vooraf beleidsregels te ontwikkelen onnodige bestuurslasten veroorzaken. Daarom zijn uitsluitend specifieke verplichtingen opgenomen, bijvoorbeeld over welstand (artikel 4.19 Ow). Er is afgezien van het opnemen in de wet van een algemene verplichting tot het formuleren van beleidsregels. Dit past ook bij het uitgangspunt van de stelselherziening om af te zien van aanvullingen op algemene wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht, als daar geen dwingende redenen voor zijn.

[156] De leden van de PvdD-fractie hebben de indruk dat niet al hun vragen over het vervallen van de bouwvergunningsplicht serieus zijn beantwoord. Zij vragen daarom nogmaals of de conclusie dat de gemeente de vrijheid heeft om de vergunningsplicht voor bouwen te schrappen juist is.

De regering betreurt het als de indruk bij de leden van de PvdD-fractie is ontstaan dat hun vragen over de bouwvergunningsplicht niet serieus zouden zijn genomen. De regering streeft er naar alle vragen zo volledig mogelijk te beantwoorden.

Wat de bovengenoemde conclusie van deze leden betreft merkt de regering op dat deze juist is, voor zover het gaat om de vergunning voor het bouwen met het oog op een preventieve toetsing aan de regels van het omgevingsplan. De vergunningplicht voor het bouwen die verband houdt met de toetsing aan de regels voor technische bouwkwiteit wordt ingevuld door het Rijk via de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

[157] De leden van de PvdD-fractie vragen of het juist is dat belanghebbenden onder het nieuwe stelsel in vergunningvrije gevallen kunnen worden «overvallen» door bouwwerkzaamheden in hun omgeving, terwijl onder het huidige stelsel zij van tevoren op de hoogte zouden zijn geweest van een vergunningprocedure (deze leden verwijzen in hun vraag naar de gevallen A, B en C zoals besproken in de beantwoording van vraag [139] in de nadere memorie van antwoord). De leden vragen of belanghebbenden dan alleen via het indienen van een handhavingsverzoek bij de bestuursrechter terecht kunnen en hoe zij hiervan op de hoogte kunnen zijn.

Alleen wanneer voor een bouwplan geen vergunning is vereist op grond van het omgevingsplan en voor een preventieve toets aan het Besluit bouwwerken leefomgeving of anderszins ook geen vergunning of melding nodig is, kan het voorkomen dat belanghebbenden pas op het moment van de start van de bouw hiervan op de hoogte raken. Het kan hierbij overigens alleen gaan om bouwmogelijkheden die in overeenstemming zijn met het omgevingsplan. Belanghebbenden kunnen dus door het moment waarop een bouwactiviteit start worden verrast, maar niet door het bestaan van die bouwmogelijkheid als zodanig. Dat is overigens bij een vergunningplicht niet anders. Bij het verlenen van een vergunning wordt evenmin vastgelegd wanneer de feitelijke bouwactiviteit start. Die start van de bouw kan maanden of zelfs pas jaren na het verlenen van een vergunning plaatsvinden.

Het indienen van een handhavingsverzoek is mogelijk wanneer belanghebbenden menen dat de werkzaamheden niet aan de regels van het omgevingsplan voldoen. Ook dat is overigens bij vergunningplichtig bouwen in de kern niet anders. In dat geval kan men een handhavingsverzoek indienen als men meent dat zonder of in afwijking van een vergunning wordt gehandeld. Het besluit dat het bevoegd gezag neemt op een handhavingsverzoek kan worden aangevochten, eerst in bezwaar bij het bevoegd gezag en daarna in beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter. Het besluit op het handhavingsverzoek vermeldt de bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

[158] De leden van de PvdD-fractie vragen, in verband met de mogelijkheid om in het omgevingsplan de vergunningplicht voor bouwactiviteiten te laten vervallen, op grond van welke overwegingen de regering de stelling verdedigbaar acht dat de rechtsbescherming in het nieuwe stelsel gelijkwaardig is aan die onder het oude stelsel. In hun toelichting op deze vraag zetten deze leden de juridische (on)mogelijkheden in een rechterlijke procedure van belanghebbenden tegen een beslissing tot vergunningverlening en een beslissing op een handhavingsverzoek tegen elkaar af.

In dit verband wordt eerst verwezen naar het antwoord op de voorgaande vraag [157]. Het moment waarop bouw- en gebruiksmogelijkheden onder huidig recht in het bestemmingsplan en onder het nieuwe stelsel in het omgevingsplan worden vastgesteld, is het moment waarop belanghebbenden zich hiertegen kunnen uitspreken en desgewenst bij de bestuursrechter in beroep kunnen opkomen. Het daarnaast al dan niet moeten aanvragen van een (binnenplanse) vergunning voor het daadwerkelijk uitvoeren van de werkzaamheden verandert de planmogelijkheden en de mogelijkheden voor belanghebbende om daartegen in rechte op te komen niet. Bouwmogelijkheden die een onherroepelijk bestemmingsplan biedt, kunnen immers ook onder huidig recht niet opnieuw in het kader van een vergunning voor het bouwen ter discussie worden gesteld. Waar er, door de keuze om een concrete vergunningplicht te laten vervallen, ook een rechtsbeschermingsmogelijkheid (namelijk tegen de vergunning) wegvalt, is nog steeds sprake van een handelwijze in overeenstemming van het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Dit uitgangspunt kan nooit in de weg staan aan legitieme keuzes met betrekking tot de instrumentatie van beleid. Anders zou een stelselherziening en beleidsvernieuwing immers bij voorbaat onmogelijk zijn. Omgekeerd zijn er gevallen waarin er nu geen rechtsbescherming is en onder het nieuwe stelsel wel, bijvoorbeeld bij onderwerpen die nu in een verordening worden geregeld en straks in het omgevingsplan. De regering is om deze redenen van mening dat de rechtsbescherming van belanghebbenden over het geheel gezien hiermee gelijkwaardig blijft onder het nieuwe stelsel.

[159] De leden van de PvdD-fractie vragen de regering haar eerder gegeven antwoord op de vraag of zij bereid is om – overeenkomstig het advies van de Raad van State – een regeling te treffen dat aan een initiatiefnemer in het voorkomende geval een overheidsdocument kan worden verschaft waaruit blijkt dat de bouw rechtmatig is (conformiteitsverklaring), te heroverwegen en alsnog een dergelijke regeling te treffen.

De regering ziet daartoe geen aanleiding en blijft bij haar standpunt dat geen nieuw instrument nodig is om te bereiken dat men voorafgaand onherroepelijke zekerheid kan krijgen dat een bouwactiviteit zonder vereiste vergunning kan plaatsvinden.¹⁰⁷ Dit is ook in lijn met de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 24 april 2019 (in het bijzonder wordt verwezen naar overweging 24).¹⁰⁸

[160] De leden van de PvdD-fractie verzoeken de regering alsnog in te gaan op de vragen die zijn gesteld bij het in het nader voorlopig verslag gegeven voorbeeld E.

Deze casus betreft de situatie waarin de ambtenaar op het gemeentehuis in een mondeling gesprek heeft aangegeven dat het volgens hem wel goed zit en er zonder vergunning kan worden gebouwd, maar hiervan geen schriftelijke verklaring heeft afgegeven omdat de gemeente schadeclaims vreest als later blijkt dat de bouw wel in strijd is met regels. Nadat de bouw gerealiseerd is, vragen belanghebbenden om handhaving. De bestuursrechter draagt het gemeentebestuur op tot handhaving over te gaan, omdat de bouwregels zijn overtreden. De leden van de PvdD-fractie hebben gevraagd of het in die situatie juist is dat de initiatiefnemer de verbouwing ongedaan moet maken. Zij vragen of de schade die hij lijdt voor zijn eigen rekening komt of op grond van welke wettelijke voorschriften hij dan de schade op een ander kan verhalen. Als de schade voor eigen rekening blijft vragen zij of de regering dit een aanvaardbaar gevolg acht, mede in het licht van het gegeven dat indien wel een vergunningvereiste had gegolden en het gemeentebestuur vergunning had verleend die later door de bestuursrechter zou worden vernietigd omdat zij in strijd met de bouwregels was, de initiatiefnemer de schade die hij lijdt wel zou kunnen claimen bij de gemeente.

De beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht verloopt in drie stappen. In de eerste stap wordt de juridische kwalificatie van de uitlating of gedraging waarop de betrokkene zich beroept beoordeeld. In onderhavige casus gaat het er primair om in hoeverre de initiatiefnemer uit de uitlatingen van de ambtenaar daadwerkelijk kon afleiden dat voor zijn voorgenomen activiteit geen vergunning nodig was. Daarbij speelt bijvoorbeeld ook de vraag of de initiatiefnemer daarbij zijn voorgenomen bouwvoornemen juist en volledig over het voetlicht heeft gebracht. In de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of de informatie die de ambtenaar heeft gegeven aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Van belang hierbij is of deze ambtenaar handelde uit naam van zijn functie en of hij in die functie ook bevoegd was namens het college van burgemeester en wethouders de desbetreffende informatie te geven. In dat geval maakt het verschil of een medewerker van het bouw- en woningtoezicht de informatie heeft verstrekt of dat het iemand was van bijvoorbeeld de postkamer.

¹⁰⁷ Zie haar redenen hiervoor in het eerdere antwoord op de oorspronkelijke vraag van deze leden: vraag 139 in de nadere memorie van antwoord.

¹⁰⁸ ECLI:RVS:2019:1356.

Als de eerste twee stappen voor de betrokkene positief worden doorlopen en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid. In het geval van de casus gaat het om de inzet van de handhavingsbevoegdheid. Daarbij speelt de vraag in hoeverre het geslaagde beroep op het vertrouwensbeginsel, mede gelet op belangen van derden, kan leiden tot het gedogen van de overtreding of het al dan niet geheel of gedeeltelijk schadeloosstellen van betrokkene in geval toch tot ongedaanmaking van de overtreding moet worden overgegaan. Door allerlei omstandigheden kan de uitkomst van de casus dus zijn dat de initiatiefnemer ten onrechte heeft vertrouwd op de mondelinge uitlatingen van de ambtenaar en zelf de schade moet dragen van het ongedaan maken van de overtreding.

De regering acht dit, ook tegen de achtergrond van het wegvallen van de vergunningplicht, een acceptabele uitkomst. Daarbij geldt ook, zoals bij vraag [159] aan de orde is gesteld, dat een initiatiefnemer die onherroepelijke zekerheid wenst dat zijn bouwvoornemen daadwerkelijk vergunningvrij is, de mogelijkheid heeft een vergunning aan te vragen in het kader waarvan de vraag of er een vergunning voor de aangevraagde activiteit nodig is, als voorvraag dient te worden beantwoord. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft deze lijn vorig jaar nog eens expliciet bevestigd bij de al eerder in het antwoord op vraag [159] genoemde uitspraak van 24 april 2019 (in het bijzonder wordt verwezen naar overweging 24).¹⁰⁹

De hoofdregel is dus dat een overtreder zelf de schade draagt van het ongedaan maken van de overtreding. Dat betekent dat degene die zonder of in afwijking van een vergunning of algemene regels bouwt, zelf het risico loopt. Maar als te goeder trouw is gebouwd op basis van informatie verkregen van ambtenaren, kan onder omstandigheden een geslaagd beroep worden gedaan op het vertrouwensbeginsel. Het leerstuk van het vertrouwensbeginsel is momenteel echter in ontwikkeling. Een nieuw ijkpunt vormt daarbij de einduitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019.¹¹⁰ Met die uitspraak is een nieuwe lijn ingezet waarin eerder dan voorheen een gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend aan uitlatingen en gedragingen van ambtenaren.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer

¹⁰⁹ ECLI:RVS:2019:1356.

¹¹⁰ ECLI:RVS:2019:1694.