

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)

R

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING¹

Vastgesteld 26 november 2019

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. Zoals gemeld op 13 september 2019² acht de commissie het wenselijk de behandeling van de wetsvoorstellen behorend bij de stelselherziening omgevingsrecht synchroon te laten verlopen met de behandeling van de voorgehangen ontwerpbesluiten. De commissie zal daarom in het kader van dit nader voorlopig verslag inzake de Invoeringswet Omgevingswet tevens ingaan op het voorgehangen³ ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie danken de regering voor de zeer uitvoerige beantwoording van hun vragen over bovengenoemd wetsvoorstel en voor de extra ambtelijke toelichtingen bij de start van een nieuwe Kamerperiode. Dit levert bij deze brede wetsherziening wel weer nieuwe vragen op, die deze leden hierbij graag aan de regering voorleggen. Het samenvattende eindadvies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet kan echter helaas nog niet in deze ronde worden meegenomen.

De leden van de VVD-fractie wachten de reactie van de regering met grote belangstelling af.

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Beukering (FVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD), Pouw-Verweij (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Rookmaker (Fractie-Otten), Vendrik (GL), Verkerk (CU).

² *Kamerstukken I* 2019/20, 33 118, AVW, p. 2.

³ *Kamerstukken I* 2019/20, 34 986, D.

De leden van de fracties van **FVD, GroenLinks, PvdA, PVV, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS** en **OSF-fractie** hebben met interesse de beantwoording van eerder gestelde vragen over de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit gelezen. Een aantal zaken zijn verhelderd. Tegelijkertijd roepen de antwoorden en de informatie die zij sindsdien over de Omgevingswet hebben ontvangen, nieuwe vragen op. Ten aanzien van het Invoeringsbesluit en de beantwoording op eerder gestelde vragen naar aanleiding van de Invoeringswet hebben de leden daarom vragen. Zij zien uit naar de antwoorden van de regering daarop.

De leden van de **PvdD**-fractie hebben echter ook nog een aantal vragen dat zij als individuele fractie stellen. Die vragen zijn later in het nader voorlopig verslag opgenomen.

De **CDA**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord bij de Invoeringswet Omgevingswet en het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet, in de wetenschap dat in de Invoeringswet wordt geregeld dat het ontwerp van het inwerkingtredings-KB bij beide Kamers der Staten-Generaal zal worden voorgehangen. Dan maakt het parlement een afweging over de voorgenomen datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Nu hebben deze leden nog een aantal vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de **D66**-fractie kennisgenomen van de memorie van antwoord bij de Invoeringswet Omgevingswet en het daarbij horende ontwerpbesluit. Zij wensen van de gelegenheid gebruik te maken om enkele vragen te stellen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Invoeringswet Omgevingswet en van het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Zij hebben enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

DSO

De Raad van State heeft in september 2018 een ongevraagd advies aan de regering gegeven over digitalisering en de invloed daarvan op wetgeving. Een uitzonderlijk gegeven in een ook wel zeer bijzondere situatie, door sommigen gekenschetst als digitale revolutie. De relatie overheid-inwoner moet goed geregeld zijn. De Raad van State heeft daar zorgen over en stelt dat de overheid de mens onvoldoende centraal zet bij de digitaliseringsontwikkelingen. Al was het alleen al maar wat betreft de hoge eisen aan de digitale zelfredzaamheid. Ook heeft de Raad van State gewezen op de grote wederzijdse afhankelijkheid tussen het wettelijk en het digitaal stelsel.

Hoe komt de regering bij de vormgeving van het DSO aan deze zorgen tegemoet? Zeker ook in verband met haar eigen doelstellingen: eenvoudiger, meer voorspelbaar, sneller en beter voor inwoners en bedrijven.

Uit onderzoek van NRC Handelsblad bleek enkele maanden geleden dat het Ministerie van BZK een conflict heeft (gehad) met het Bureau ICT-toetsing (BIT), als onafhankelijke ICT-waakhond. Dat valt te betreuren, omdat het BIT haar waarde met het «afslankingsadvies» ten aanzien van de oorspronkelijke DSO-opzet zeker bewezen heeft. De leden van de

VVD-fractie hebben begrepen dat aanmelding bij het BIT om ICT-projecten te laten doorlichten, een verplichting is.

Klopt het dat deze bovenvermelde verplichting bestaat? Tegen de achtergrond van het gegeven dat de overheid zich op ICT-gebied geen debacle meer kan permitteren, luidt de vraag waarom de regering het BIT niet op tijd om advies heeft gevraagd over de geschiktheid ten behoeve van het «oefenjaar» van het basisniveau van het DSO-Landelijke Voorziening (DSO-LV) per 1 januari 2020. De motie-Ronnes c.s.⁴ richt zich immers meer op de periode daarna. Inmiddels is via de brief van de Minister van 18 oktober jongstleden duidelijk geworden dat de werkagenda van het BIT bezet is en dat in plaats hiervan specifiek advies gevraagd zal worden aan een aantal alternatieve externe toetsingsorganisaties. Levert dit «opgeteld» dezelfde breedte aan advisering op als wanneer het BIT wel over de verschillende aspecten met betrekking tot het basisniveau van het DSO-LV geadviseerd zou hebben?

Voor de uitvoeringspraktijk is het belangrijk dat de uitwisselingsstandaarden en koppelvlakken van het DSO-Landelijke Voorziening op tijd beschikbaar zijn, volgens planning op 1 januari 2020. Hierop moet immers de software van de decentrale overheden worden ontwikkeld, geladen en gekoppeld.

Zijn de benodigde landelijke voorzieningen van het DSO tijdig en (niet onbelangrijk) met de afgesproken niveaus van dienstverlening beschikbaar voor de decentrale overheden, zodat zij kunnen gaan proefdraaien?

Om aan te sluiten op de DSO moeten overheden beschikken over aansluitsoftware (plansoftware en regelbeheerssoftware). Loopt de ontwikkeling van deze software door softwareleveranciers volgens planning? Welke planning heeft de regering voor ogen voor het beschikbaar hebben van deze software voor overheden en van welke termijnen gaat de regering vervolgens uit voor het aansluiten op het DSO?

Decentrale overheden geven aan een heel jaar nodig te hebben om aan te sluiten op en te oefenen met het DSO-LV. Ook de Minister onderschrijft in vele stukken de noodzaak van dit oefenjaar. Het IPO is kritisch positief, maar noemt het DSO-tijdspad richting 1 januari 2021 kwetsbaar. Stel dat dit «oefenjaar» start per 1 januari 2020, wat moet er dan volgens de regering rond medio 2020 al duidelijk zijn en «werken» om te kunnen beslissen tot voorhang van het koninklijk besluit over de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2021? Dit met het oog op het feit dat er dan pas maximaal een half jaar gevuld, aangesloten en geoefend is, en de uitvoerbaarheid van de wet valt of staat bij de werking van het DSO. Uit de brief van het IPO van 17 oktober jongstleden begrijpen de VVD-fractieleden dat per 1 januari 2020 ongeveer 80% van de gewenste digitale voorzieningen wordt opgeleverd. Klopt deze constatering? Zo ja, dan zou dit betekenen dat voor bepaalde onderdelen het «oefenjaar» korter wordt.

De regering geeft op de vragen van meerdere fracties in de memorie van antwoord (pagina 6) aan, dat het basisniveau van de landelijke voorziening voor gebruikers en overheden al een aantal duidelijke verbeteringen bevat ten opzichte van de huidige voorzieningen, zoals toegankelijkheid via één digitaal loket en het tonen van alle ruimtelijke regelgeving via één klik op de kaart. Op pagina 46 van de memorie van antwoord lezen de leden van de VVD-fractie dat de ambitie om met één klik op de kaart alle relevante informatie over de fysieke leefomgeving zichtbaar te maken, tot de vervolgfase behoort. Dit scheidt verwarring. Dus

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 26.

hierbij nogmaals de vraag: wat zijn de mogelijkheden bij het basisniveau van de DSO-LV en zijn deze mogelijkheden in overeenstemming met de op het BIT-advies afgestemde afspraken?

Per 1 januari 2021 hoeven projectbesluiten en buitenplanse omgevingsvergunningen nog niet ontsloten te zijn via het DSO. Dit zijn toch vrij essentiële onderdelen van de besluitvorming rondom de gewenste ruimtelijke inrichting. Wanneer zullen deze onderdelen wel digitaal ontsloten zijn?

Hoe verhoudt het basisniveau (fase 1) zich tot het huidige niveau van dienstverlening via het Omgevingsloket Online (OLO), de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl? Dat wil zeggen: zijn deze functies al volledig operationeel in de eerste fase van het DSO-LV?

De leden van de VVD-fractie en enkele andere fracties vroegen de regering of de Minister van BZK andere overheden kan dwingen om de inhoud van het DSO structureel uit te bouwen en up-to-date te houden. In de memorie van antwoord (pagina 5) wordt aangegeven dat de actualiteit van informatie in het DSO geborgd is. «Uitbouw» van informatie kan via een grondslag in de Invoeringswet bij AMvB worden opgelegd door de Minister. Daarvan wordt, zo lezen de leden, vooralsnog geen gebruik gemaakt. Onder welke omstandigheden gaat de Minister daar wel gebruik van maken?

Over de financiering van de uitbouw van het DSO, zo vernemen deze leden, zijn nog gesprekken gaande met de medeoverheden, waarbij het uitgangspunt uit het Financieel Akkoord van 2016 gehandhaafd blijft dat de rijksoverheid de investeringskosten van de toe te voegen functionaliteiten draagt. De medeoverheden staan aan de lat voor de transitie- en uitvoeringskosten. Geluiden bereiken de VVD-fractieleden dat de invoeringskosten inmiddels geraamd worden op 1 miljard euro. Klopt dit bedrag? Hebben deze gesprekken inmiddels geleid tot een gezamenlijk gedragen uitkomst?

Nulmeting, monitoring en implementatie bevindingen

Op verzoek van de Eerste Kamer is een Monitor Invoering Omgevingswet opgesteld, waarin ook een nulmeting is opgenomen op de verbeterdoelen van de Omgevingswet. De nulmeting zal worden gebruikt bij de evaluatie. De regering geeft in de memorie van antwoord (pagina 28) aan dat op basis van de eerste ervaringen en «*lessons learned*» met de Omgevingswet zal worden bekeken in welke vorm en in welke samenstelling de evaluatie zal worden uitgevoerd. De regering heeft aangegeven de Eerste Kamer daar per 1 januari 2021 over te informeren. Zeker voor de wijze waarop de geleerde lessen worden geïmplementeerd, lijkt dat voor de leden van de Eerste Kamer aan de late kant, aangezien het invoerings-KB al medio 2020 voorhangt in beide Kamers. Implementatie van verbeterpunten en zeker ook de wijze waarop dat geborgd is, hebben immers een directe relatie met de uitvoerbaarheid. Om die reden stellen de VVD-fractieleden de vraag nogmaals: hoe ziet de regering de cyclus van monitoren, evalueren en vervolgens implementeren van de eventuele verbeteringen in de wet- en regelgeving of uitvoeringspraktijk?

Varia

De milieueffectrapportage (m.e.r.) is in 1987 ingevoerd met als doel een goed afweging van milieubelangen bij vergunningverlening. Niet op basis van strakke regels, maar via de afweging van verschillende geschetste scenario's. Door de Crisis- en herstelwet is de m.e.r. langzamerhand beperkt tot grote en meer complexe projecten. Dit betekent dat een m.e.r. steeds minder vaak verplicht is en bovendien ten gevolge van de

decentralisatie steeds meer bij decentrale overheden is komen te liggen, waar de vereiste kennis op dit punt beperkt aanwezig is. Die decentralisatie wordt door de Omgevingswet versterkt. De nieuwe m.e.r.-richtlijn ligt op dit moment bij de EU onder een vergrootglas. Vooruitlopen op mogelijke uitspraken heeft geen zin.

Toch lijkt de vraag gerechtvaardigd hoe de gelijkwaardige milieubescherming, die als een van de uitgangspunten van de Omgevingswet geldt, tegen de achtergrond van het bovenstaande geborgd, te checken of juridisch af te dwingen is.

Indien de Europese Commissie onverhoopt tot een negatieve uitspraak over de nieuwe m.e.r.-richtlijn komt, welke noodzakelijke wijzigingen in de voorliggende voorgestelde wet- en regelgeving zijn dan aan de orde?

Uitgangspunt voor de stelselherziening is niet zozeer «beleidsneutraal», maar een «gelijkwaardig beschermingsniveau». Daarbij gaat het erom dat het totaal aan regels leidt tot eenzelfde niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit. Het beleidsdoel is een snellere besluitvorming met meer maatwerkmogelijkheden via meer afwegingsruimte bij decentrale overheden. De regering geeft in de memorie van antwoord (pagina 35) aan dat bij de evaluatie van de Omgevingswet nadrukkelijk de vraag zal worden betrokken of bij een van de overheden de balans tussen beschermen en benutten niet doorslaat naar een van beide kanten.

Klopt de constatering van de leden van de VVD-fractie, dat in de Omgevingswet het adagium wordt losgelaten dat bij bepaalde besluitvorming maximaal twee overheden betrokken mogen/zullen zijn? En, zo ja, hoe leidt deze ontwikkeling tot een duidelijke verbetering, dit in combinatie met de opzet van de regering geen fundamentele wijziging in de rolverdeling tussen de verschillende overheden aan te brengen? In de Tweede Kamer is een motie⁵ aangenomen, die vraagt om een methode die decentrale overheden behulpzaam kan zijn bij het maken van integrale afwegingen in het ruimtelijk domein. Hoe gaat de regering uitvoering geven aan deze motie?

En dan nogmaals het punt van de buitenplanse omgevingsvergunning. Hier heeft een omkering ten aanzien van de rol van de gemeenteraad plaatsgevonden. *Nu* is de raad *bevoegd* te beslissen over een verklaring van geen bedenkingen, *tenzij* er categorieën van gevallen zijn aangewezen waarbij de raad dat niet nodig vindt. *Straks* is de raad *niet bevoegd*, *tenzij* er gevallen zijn aangewezen waarbij de raad een bindend advies kan geven. Dat betekent inderdaad, zoals de regering aangeeft, minder werk voor de raad. De buitenplanse omgevingsvergunning is ontegenzeggelijk een geschikt instrument voor gewenste, niet-voorzien ontwikkelingen. Wat is de inhoudelijke motivering van de regering om deze omkering in de wet op te nemen?

Met de Regionale Energiestrategieën (RES'sen) is een nieuwe planfiguur ontwikkeld. Daarbij is Nederland verdeeld in 30 RES-gebieden. Daarnaast zijn er 42 «Klimaatadaptatie-regio's» (met uit te voeren stresstesten en risicodialogen met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering) en gaan er in aansluiting op de NOVI ook omgevingsagenda's worden opgesteld. Hoe kijkt de regering aan tegen deze ruimtelijk-bestuurlijke stapeling in relatie tot de Omgevingswet? Met andere woorden: hoe gaat de door de Invoeringswet «geamendeerde» Omgevingswet helpen bij het uitvoering geven aan deze complexe afwegingen?

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 57.

Leidend principe

Ondertussen heeft de Eerste Kamer alle wetgevingsteksten en de Nationale Omgevingsvisie (hierna: NOVI) sinds een paar weken eindelijk beschikbaar en kunnen de fractieleden van FVD, GroenLinks, PvdA, PVV, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF-fractie (hierna: gezamenlijke fractieleden) zich over het geheel der dingen een beeld vormen. Wat echter lastig blijft, is wat de inhoudelijke richting van de Omgevingswet is. Duurzame ontwikkeling, wat wordt hiermee bedoeld? Hoe wordt dat afgewogen tegen bijvoorbeeld duurzame economische groei? Wat betekent duurzame economische groei? Luchtvaart laten groeien zonder concreet perspectief op verduurzaming daarvan, valt dat onder duurzame ontwikkeling? Stikstofproblemen in de natuur oplossen door natuurgebieden op te heffen of de natuurdoelen bij te stellen, valt dat onder duurzame economische groei? Hoe verhoudt duurzame economische groei op de korte termijn zich tot de duurzame economische/ecologische groei op de lange termijn? Worden milieu- en gezondheidseffecten op de korte en lange termijn ook meegenomen in de duurzame economische groei? Zonder helderheid over hoe het gebruik van deze algemene begrippen in de context van de Omgevingswet en hoe de diverse afwegingen gemaakt moeten worden, is de burger maar ook de rechter de klos. Kan de regering daarom aangeven hoe de hiërarchie in omgevingswaarden en overige waarden er (bij voorkeur) uitziet en hoe gemeenten en rechters die moeten toepassen? Dit sluit aan bij de aangenomen motie-Smeulders en Van Eijs in de Tweede Kamer.⁶ Kan de regering toelichten hoe zij uitvoering gaat geven aan deze motie en hoe dat in het voorliggende wetsvoorstel is terug te zien?

Bij de deskundigenbijeenkomst zijn verschillende stukken gedeeld van de heer Kistenkas. Kan de regering zich vinden in de opzet van de Omgevingswet uit Nieuw-Zeeland in dezen?⁷ En, zo ja, is het mogelijk dat de regering nog een ordenend principe opneemt in de Invoeringswet, zoals in de wet van Nieuw-Zeeland wel zit. Zo niet, waarom niet?

Principes van de Invoeringswet

Vertrouwen

Op verschillende plaatsen schrijft de regering dat het uitgangspunt van de Omgevingswet, en dus ook de Invoeringswet Omgevingswet, vertrouwen is. Kan de regering in dit licht reflecteren op de verschillende fraudes door bedrijven (kalveren, visserij, tuinbouw) en op kwetsbaarheden in het openbaar bestuur (bijvoorbeeld drugsgerelateerde kwetsbaarheid), die afgelopen maanden aan het licht gekomen zijn en die raken aan de vraag of het basisprincipe van vertrouwen zoals nu vormgegeven in het Omgevingswetstelsel, voldoende rechtsbescherming biedt aan ondernemers en burgers en dus nog op zijn plaats is? Op 3 september jl. stuurde het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de volgende tweet: «*Ondermijning van bestuur is actueler dan ooit. Vergroot je weerbaarheid als gemeente en meld je aan voor de dag van weerbaar bestuur op 12 september in Amersfoort*». Vindt de regering de uitgangspunten van vertrouwen naar alle initiatiefnemers en lokale overheden, zoals nu verwerkt, nog steeds op zijn plaats? Kan de regering aangeven of sinds het aannemen van de Omgevingswet voor haar redenen zijn ontstaan om aanvullende maatregelen te nemen om te garanderen dat de

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 57.

⁷ F.H. Kistenkas, ROMagazine, jaargang 36, p. 38–41.

grotere ruimte voor initiatieven binnen de Invoeringswet Omgevingswet niet ten koste gaat van het beginsel van gelijkwaardige bescherming? Zo ja, welke maatregelen zijn dat dan? Welke waarborgen heeft de regering in de wet ingebouwd dat een «ondermijnd» bestuur besluiten kan nemen die tegen de doelen van bescherming van de Omgevingswet ingaan?

Zorgvuldige besluitvorming

De gezamenlijke fractieleden constateren dat de regering op meerdere momenten in de afgelopen jaren heeft aangegeven aan zorgvuldige besluitvorming te hechten. In dat kader vragen zij of de regering bekend is met de «lijst van vragen en aandachtspunten bij het beoordelen van de uitvoerbaarheid»? Is de regering het met deze leden eens dat ten aanzien van de verschillende wetten en besluiten die aan de Eerste Kamer zijn voorgelegd, nog belangrijke informatie moet verschijnen die belangrijk is om een gedegen oordeel te kunnen vellen over de impact en uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel? De gezamenlijke fractieleden denken daarbij bijvoorbeeld aan de Gateway-review voor het DSO, dat inzicht geeft in de inzet en uitvoerbaarheid van gemeenten. Of de nulmeting ten aanzien van de kenmerken van vergunningverlenings-, toezicht en handhavingprocessen voor de rechtspraak. Of aan de meest recente monitor die inzicht geeft in de stand van zaken bij de voorbereiding van de decentrale overheden in het kader van de Omgevingswet.

Daarnaast heeft de Eerste Kamer op 15 november 2019 de brief van de regering over de stikstofaankpak ontvangen. Uit de brief en het debat in de Tweede Kamer volgt vervolgens dat de wijze waarop we met natuurgebieden en de bescherming van de bodem tegen vervuilende stoffen omgaan, (procedureel) stevig wijzigt ten opzichte van het voorstel waarop de Eerste Kamer net inbreng heeft geleverd. Middels spoedwet- en regelgeving wordt de Eerste Kamer nu en komende maanden verzocht om met deze wijzigingen in te stemmen en, zodoende alvorens het parlementaire proces voor de Aanvullingswetten en besluiten is afgerond, al uit te gaan van aanpassingen van de wet- en regelgeving waarover men in eerste instantie inbreng moet leveren. Kan de regering reflecteren op de term «zorgvuldigheid» in dit kader? Kan zij daarnaast aangeven waarom niet gekozen is om in beide gevallen het voorstel voor de Aanvullingswetten/besluiten natuur en bodem te gebruiken? Dit roept bij de gezamenlijke fractieleden de vraag op of het stelsel van de Omgevingswet wel in staat is flexibel om te gaan met de uitdagingen waar we als samenleving voor staan. Deze leden constateren dat bij het zoeken naar crisisoplossingen vrijwel geen gebruik wordt gemaakt van de denkrichtingen uit het nieuwe stelsel, zoals het combineren van opgaven als kringlooplandbouw, waterberging en natuurontwikkeling waardoor de stikstofdepositie minder wordt en natuurkwaliteit versterkt wordt.

Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat een juiste invulling van het begrip «zorgvuldigheid» zou vragen om de eerdere voorstellen daarop te toetsen en bij grote afwijkingen terug te trekken en met een nieuw voorstel te komen, wanneer in het kader van de stikstofaankpak grote wijzigingen in de geest van een wet/besluit zich voordoen? Zo niet, hoe verhoudt dit volgens de regering dan met de opzet in de Aanvullingswet natuur, waarbij de Natura 2000-gebieden in omvang en locatie niet ter discussie zouden komen te staan met de crisisaankpak voor de stikstof, waarbij de Minister van LNV naar Europa gezonden wordt om zowel locatie als beschermingsniveau ter discussie te brengen⁸ en dat binnen de Nederlandse kaders de ambities ten aanzien van doeltypen blijkbaar verlaagd gaan worden?

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 3, p. 36–37.

Wanneer de Minister zich niet aan de afspraken houdt, kan de Kamer de bewindspersoon op de vingers tikken. In het wetsvoorstel wordt deze bevoegdheid decentrale overheden ontnomen. Als het bevoegd gezag zich niet houdt aan afspraken, kan het democratisch verkozen orgaan alleen een verzwaard advies geven. Wat is het bestuurlijke probleem dat met deze wijziging van de huidige situatie moet worden opgelost? Kan de regering vanuit de huidige stand van zaken, met alle kennis over bijvoorbeeld kwetsbaar lokaal bestuur en de verdenkingen van fraude in Den Haag, daarop reageren? Wat betekent deze regeling voor de democratische controle over het bevoegd gezag? Waarom is het mogelijk dat het bevoegd gezag af kan wijken van een ingestemde visie zonder directe toestemming van de raad? Kan de regering daarop reflecteren in relatie tot de geldigheidstermijn van omgevingsplannen? Een situatie is denkbaar waarbij burgers beseffen dat een gemeenteraad al jaren eerder een formele positie voor zichzelf had moeten eisen om nog impact te kunnen hebben op buitenplanse activiteiten. Wat is de visie van de regering op de negatieve impact ten aanzien van de kijk van de burgers op gemeenteraden? Dit heeft als risico dat de democratische legitimiteit van gemeenteraden wordt uitgehold en heeft gevolgen voor participatie bij verkiezingen. Hoe kijkt de regering naar dit risico voor de democratie? En hoe gaat de regering zorgen dat dit aspect goed overwogen, afgewogen en besproken wordt?

Wat is de meerwaarde en waarom is er in het voorliggende wetsvoorstel gekozen om de gemeenteraad niet bij alle afwijkingen van omgevingsvisie en -plan te horen en standaard bevoegdheden te geven in de besluitvorming? Is een «nee, tenzij»-principe bij de rol van de gemeenteraad, die in de nieuwe situatie zal worden toegepast, gewenst in een open en toegankelijke democratie? Kan de regering die rijmen met de «ja, mits»-systematiek die voor bedrijven en initiatiefnemers in de rest van het omgevingswetstelsel wordt gehanteerd? Waarom wordt juist bij de democratische organen een beperking ingezet? Kan de regering ingaan op de gevolgen die dit voor bewoners heeft aan de hand van een concreet project waar zij bezwaren tegen hebben, maar door het college van burgemeester en wethouders goedgekeurd is? Klopt het dat zij, als de gemeenteraad daarvoor geen extra bevoegdheid heeft gevraagd, niet meer bij de gemeenteraad terecht kunnen om het college van burgemeester en wethouders te controleren effectief bij te sturen? En dat alleen een gang naar de rechter nog open staat? Kan de regering aangeven hoe mensen, die afhankelijk zijn van sociale rechtsbijstand, gelijkwaardig aan rijkere mensen kunnen participeren in dit rechterlijk traject? Heeft de sociale rechtspraak extra financiering gekregen om deze rol te kunnen vervullen? Is er een inschatting gemaakt van de gevolgen voor het aantal rechtszaken?

Is de regering bekend met de motie-Cegerek en Veldman die oproept tot een implementatiemonitor?⁹

Hoe gaat de regering uitvoering geven aan deze motie? De diverse bestuursorganen zijn al sinds de invoering van de Omgevingswet bezig met het opstellen van de omgevingsplannen en omgevingsvisies. Kan de regering al een eerste deel van de resultaten van deze implementatiemonitor presenteren?

De regering stelt in het memorie van antwoord dat zij middels de voorliggende wetgeving een bestuurlijke lastenverlichting wil

⁹ *Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 75.*

doorvoeren.¹⁰ Wat is hiervoor de aanleiding? Was dit ook een insteek bij de totstandkoming van de Omgevingswet? Is het niet de taak van de gemeenteraden om het bevoegd gezag te controleren en moeten zij hier niet ten volste de mogelijkheden toe krijgen? Gaan de gemeenteraden niet zelf over het eventueel doorvoeren van lastenverlichting? Op wat voor type gemeenten is deze lastenverlichting gedoeld? Hangt de behoefte aan lastenverlichting samen met de grootte van de gemeente of met de hoge kosten van de eerdere decentralisaties? Is de regering zich ervan bewust dat hier het beeld ontstaat dat zij de hoge kosten van decentralisaties wil compenseren door de democratische bevoegdheden van decentrale overheden in te perken?

In het wetsvoorstel wordt veel bestuurlijke afwegingsruimte gegeven aan decentrale overheden. Waarom is, als het gaat om de verhouding tussen het bevoegd gezag en het democratisch verkozen orgaan, niet gekozen voor het versterken van het controlerende democratisch orgaan? Past het niet binnen de stelselwijziging om deze invulling van de bevoegdheid over te laten aan de decentrale overheden? Vraagt een ruimere afwegingsruimte voor het bevoegd gezag niet juist om een versterking van controlemogelijkheden door het democratisch verkozen orgaan? In een geheel van projecten en financieringsconstructies is het immers lastig om als raad dan wel staten een onderdeel af te wijzen. Hoe wordt geborgd dat daarvoor voldoende tijd in de processen van agendavorming wordt uitgetrokken? Waarom kiest de regering ervoor om de rol van de gemeenteraad middels wetgeving in te perken terwijl er heel veel andere normen middels een AMvB of ministeriële regeling van toepassing zijn? Hoe is deze afweging gemaakt?

Participatie

De Omgevingswet poogt participatie te vergroten bij de besluitvoering. Hoe deze participatie wordt vormgegeven is aan de lokale overheden. De gezamenlijke fractieleden snappen dat participatie niet bevorderd wordt door uniform beleid over hoe en op welke onderwerpen geparticipeerd moet worden. Desalniettemin vinden zij dat er wel een kader gesteld moet worden over hoe participatie ten minimale vormgegeven moet worden en hebben zij wel vragen over de fundamentele rechten van participanten. In het huidige wetsvoorstel is geregeld dat burgers kunnen participeren wanneer de gemeenteraad daartoe besluit. Waarom wordt de mogelijkheid niet per wet gewaarborgd voor burgers, aangezien de regering in het memorie van antwoord aangeeft dat deze input erg waardevol is en kan helpen in de besluitvorming van de gemeenteraad?¹¹ Biedt de flexibiliteit – wat betreft het toewijzen van participatie – burgers, overheden en rechters voldoende houvast? Kan de regering aangeven wat het probleem is om bij specifieke projecten en plannen per type aan te geven welke mate van participatie minimaal gewenst is? Er zit immers een groot verschil tussen passief mee kunnen lezen en cocreatie. Op het niveau van informeren, mening geven, cocreatie, en *right-to-challenge* is toch een heldere ladder van betrokkenheid te maken, die vervolgens qua vorm door een initiatiefnemer verder ingevuld kan worden. Waarom is hier niet voor gekozen?

Is een tijdige participatie van belanghebbende niet een van de pijlers van de Omgevingswet? Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat burgers het fundamentele recht hebben hun mening en belang te uiten in dit proces? Waarom bepaalt nu het bevoegd gezag of en welke participatiemogelijkheid er is? Waarom kan het bevoegd gezag opleggen

¹⁰ Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G, p. 2.

¹¹ Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G, p. 50.

met welke leefomgevingskwaliteit burgers genoeg moeten nemen zonder dat burgers de mogelijkheid hebben te participeren? De regering geeft aan dat de gemeenteraad besluit of participatie is toegestaan, afhankelijk is van de aard van het project.¹² Kan de regering een voorbeeld geven waarin de aard van het project niet geschikt is voor participatie van derden? Hoe levert de bijdrage van burgers in projecten die wegens hun aard niet geschikt zijn voor participatie, geen meerwaarde? Heeft de Omgevingswet voldoende andere waarborgen om overenthousiast procederen te voorkomen? Worden omgevingsbelangen niet in veel gevallen goed tot uitdrukking gebracht door omwonenden en omgevingsbelangenorganisaties? Waarom wordt de participatie en de rechtspositie van deze partijen niet gewaarborgd in de Invoeringswet? Is de regering het eens met de gezamenlijke fractieleden dat het vroegtijdig betrekken van omwonenden bij voorgenomen plannen leidt tot meer wederzijds begrip? Wat weerhoudt de regering dit niet fundamenteel toe te passen?

Beoordeling participatieproces

In de brief van 17 mei 2019 stelt de Minister dat een belanghebbende wanneer deze naar oordeel is dat de participatie niet naar behoren is ingericht, naar de rechter kan stappen?¹³ In hoeverre verschilt deze rechtsgang van een bezwaar op het besluit? Hoe kan de belanghebbende ervoor zorgen dat hij toch naar voldoening wordt gehoord zonder dat de vergunninghouder al begint met onomkeerbare wijzigingen in de omgeving? Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat er voor deze belanghebbenden, die van mening zijn dat de participatie niet naar behoren is vormgegeven, er een duidelijk kader moet komen waaraan deze participatie moet voldoen ten minste? En ook dat onherroepelijke stappen voorkomen worden gedurende de periode van de rechtelijke gang?

Waarom gaat de rechter dit überhaupt toetsen? De Raad voor de rechtspraak heeft op de deskundigenbijeenkomst op 15 oktober jl. in de Eerste Kamer helder aangegeven dat hij behoefte heeft aan heldere instructies, omdat hij anders in de kwetsbare positie wordt gebracht zelf een oordeel te moeten vellen. Is de regering bereid om voor de invoering van de Omgevingswet en de aanvullende besluiten een werkbaarder document te faciliteren waarbij een samenhangend geheel gevormd wordt dat meer to the point is zonder allerlei voorbeelden over hoe het in de praktijk zou kunnen gaan? Kan de regering toelichten hoe participatie in de Omgevingswet en daarmee verwante besluiten juridisch geborgd zijn, zodat participatie geen vrijblijvende keuze blijft van de initiatiefnemer en het bevoegd gezag? De regering stelt dat de «Inspiratiegids Participatie» als voorbeeld genomen kan worden hoe decentrale overheden participatie kunnen vormgeven. Begrijpen de gezamenlijke fractieleden het goed dat dit document digitaal wordt aangeboden en continu in ontwikkeling is en dus niet (jaren later) kan dienen als een toetsingskader voor behoorlijke participatievormgeving? Dit document stelt best practices, maar waar is de minimale eis te vinden waaraan de rechter kan toetsen? Welk artikel in het wetsvoorstel dwingt de decentrale overheden deze norm te ontwikkelen om een rechtsgang mogelijk te maken? Hoe wordt de rechtspraak in staat gesteld om, na dato, informatie te vinden over het gehanteerde gemeentelijke/provinciale participatiekader? De rechtspraak is immers niet in staat om van alle decentrale overheden continu de wijzigingen van het participatiebeleid bij te houden. De gezamenlijke fractieleden hebben de vrees dat de situatie wordt verergerd door de variatie van vergunningsaanvragers en de door henzelf

¹² Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G, p. 77.

¹³ Kamerstukken I 2018/19, 34 986 / 33 962, B.

vast te stellen procedure voor onder andere participatie. Hoe kan het bevoegd gezag een initiatief integraal beoordelen wanneer de procedure per initiatief verschilt? De initiatiefnemer bepaalt de mogelijkheid die hij biedt voor participatie. Hoe kan een rechter toetsen of de initiatiefnemer wel voldoende de mogelijkheid heeft geboden aan belanghebbende(n) om te participeren als de procedure per situatie kan wisselen? Is dit een werkbaar situatie voor de rechtspraak? Hoe kan een rechter een initiatief integraal toetsen wanneer er zoveel variatie is binnen een bestuursorgaan?

Wat is de zienswijzenprocedure voor zover die zienswijzen worden ingediend door omwonenden en omgevingsbelangenorganisaties? Hoe kan het indienen van een zienswijze een besluit beïnvloeden en hoe voorkomt het bevoegd gezag dat bij het verlenen van een vergunning niet bezwaren worden gemaakt op grond van eerder ingediende zienswijzen? Hoe dwingt het voorstel het bevoegd gezag dan wel de initiatiefnemer met omwoners en omgevingsbelangenorganisaties in dialoog te gaan naar aanleiding van de ingediende zienswijzen?

De Raad voor de rechtspraak schetste het beeld bij voornoemde deskundigenbijeenkomst dat de rechtzaken zwaarder zouden worden, omdat een integrale omgevingsvergunning bekeken moet worden in plaats van een eenvoudigere vergunning. De gezamenlijke fractieleden vragen of hier nog effecten van zullen doordringen naar de burger. Bijvoorbeeld, dat het voeren van een bezwaar- of beroepsprocedure complexer wordt, waardoor minder mensen in staat zullen zijn dit zelfstandig te kunnen doorlopen, dan wel dat de kosten van de inhuur van een jurist of andere deskundige hoger zullen worden omdat ook deze complexere zaken voorbereid zullen moeten worden. Kan de regering aangeven of dit effect onderzocht is? Zo ja, kan de Kamer deze onderbouwing ontvangen?

Facilitering participatie

Het toestaan van participatie is niet gelijk aan het faciliteren van participatie. Participanten kunnen variëren van organisaties tot particulieren, en beschikken daarmee over verschillende mate van capaciteit, vermogen en mankracht. De Minister van BZK heeft in Binnenlands Bestuur van 28 september 2018 aangegeven dat burgerparticipatie te vaak iets is dat moet worden afgevinkt.¹⁴ Hoe voorkomt de regering binnen het voorliggende wetsvoorstel dat dit niet het geval zal zijn? Hoe worden burgers ondersteund bij de participatie, waardoor ook daadwerkelijk resultaat geleverd kan worden? Deelt de regering de mening van de gezamenlijke fractieleden dat hier een minimale facilitering noodzakelijk is om participanten in staat te stellen te participeren wanneer zij niet over de minimale middelen dan wel kennis beschikken? Denk hierbij aan het beschikbaar stellen van een ruimte waar de participerende burgers kunnen overleggen, ambtelijke ondersteuning die participanten kan begeleiden bij het procedurele proces van de participatie en het toegankelijk maken van complexe regelgeving en procedures door aanpassingen te doen in het taalgebruik. Wat is de visie van de regering op het faciliteren van participatie? Hoe worden de gevolgen van initiatieven en plannen inzichtelijk gemaakt voor de leefomgeving, zodat participanten weten waarbij zij kunnen participeren? Worden de effecten van werkzaamheden voor de leefomgeving inzichtelijk gemaakt? Hoe gaat de regering de minimale inspanningsverplichting waarborgen van gemeenten en initiatiefnemers om participatie te faciliteren, zonder te verwijzen naar de «Inspiratiegids Participatie» die in ontwikkeling is?

¹⁴ De Kosten & Hendriksma, 28 november 2018, Binnenlands Bestuur; <https://bit.ly/3593HcK>.

De initiatiefnemers zijn in het huidige wetsvoorstel net als de gemeente verantwoordelijk voor de participatie. De «Inspiratiegids Participatie» zal voor hen minder relevant zijn als leidraad voor de vormgeving van participatie. Hoe worden de initiatiefnemers ondersteunt in de vormgeving van participatie? Wat verwacht de regering minimaal aan inspanning van de initiatiefnemers? Wie is zowel financieel als organisatorisch verantwoordelijk voor de participatie? Is het mogelijk dat burgers nadelige financiële gevolgen kunnen ondervinden bij het deelnemen aan participatie? Is de regering bereid een richtsnoer te faciliteren waaraan de initiatiefnemers houvast hebben bij het vormgeven van de participatie, wat tevens ook een toetsingskader kan zijn voor gemeenteraden en rechters bij het beoordelen van de participatie? Hoe zorgt de regering ervoor dat deze participatie niet iets is wat moet worden afgevinkt, maar daadwerkelijk resultaat oplevert, als de gezamenlijke fractieleden de opmerking van de Minister van BZK zo mogen opvatten?

Toegankelijkheid participatie

De gezamenlijke fractieleden achten het van belang dat de participatieprocedure ook toegankelijk is voor individuele burgers, aangezien het gaat over hun directe woon- en leefomgeving. Vindt de regering net als deze leden het belangrijk dat deze procedure ook toegankelijk is voor burgers die normaliter niet participeren bij de lokale overheid, maar zich wel betrokken voelen bij hun directe omgeving? Hoe worden gemeenten en initiatiefnemers verplicht actief deze mensen te betrekken bij toegewezen participatie? Is de regering bereid om laagdrempelige informatievoorziening te faciliteren voor burgers, zodat er meer duidelijkheid ontstaat over wat de impact van een initiatief is op de leefomgeving? Wordt er in de informatievoorziening ook gestreefd naar begrijpelijk en toegankelijk taalgebruik, zodat burgers eenvoudig kunnen begrijpen wat de impact is van een initiatief? Zijn er omtrent de informatievoorziening richtlijnen waaraan deze moet voldoen en hoe zijn deze getoetst op toegankelijkheid voor burgers? Hebben decentrale overheden en initiatiefnemers hiervoor de deskundigheid om deze taak naar voldoening te kunnen uitvoeren? Worden armlastige gemeenten financieel ondersteund om deze participatie mogelijk te maken? Wat zijn voor gemeenten en initiatiefnemers legitieme redenen om participatie na te laten?

De toegankelijkheid van de participatie hangt volgens de gezamenlijke fractieleden ook deels samen met de toegankelijkheid van het DSO. Kan de regering meer duidelijkheid geven over hoe dit systeem toegankelijk is voor de burger die niet bekend is met de gebruiken en procedures van de overheid? Kan de regering een lijst toesturen met welke data in het DSO zitten die betrekking hebben op kwetsbare waarden, bijvoorbeeld «stilte» en «aanwezigheid (zeldzame) dier- en plantsoorten», en hoe deze data verzameld worden en gewaarborgd worden voor heel Nederland?

Zijn de beslisbomen inzake alle besluiten omtrent het verstrekken van een vergunning dan wel toekennen van een bezwaar, zichtbaar binnen het digitale systeem? Hoe worden decentrale overheden verplicht deze beslisbomen op te stellen en welke termijn is hieraan gekoppeld? Is binnen het systeem naast de huidige regels ook de verouderde regelgeving toegankelijk in een archief om het beslisproces na te kunnen lopen als burger of als rechter? Kan de regering aangeven welk percentage van de nationale wet- en regelgeving al doorvertaald is in beslisbomen voor het DSO? Kan zij aangeven welk percentage van de nationale wet- en regelgeving eind 2020 zal zijn doorvertaald in de beslisbomen in het DSO, ervan uitgaande dat de parlementaire planning verloopt zoals in de

indicatieve planning is aangegeven?¹⁵ Voor het geval wet- en regelgeving niet is doorvertaald: op welke wijze worden deze regels dan toegankelijk gemaakt via het DSO? Hoe gaat de regering medio 2020 bepalen of de informatievoorziening middels het DSO op koers ligt, zoals zij aangeeft in de brief van 8 november jl. over het DSO? Wat zijn de gevolgen als medio 2020 wordt geconstateerd het DSO niet op koers is?

Gemeenten hebben aangegeven een jaar nodig te hebben om te kunnen experimenteren met het DSO en ook om hun eigen ICT op het landelijk stelsel aan te kunnen sluiten. Tegelijkertijd is bij de deskundigenbijeenkomst van 15 oktober jl. in de Eerste Kamer verteld dat het DSO-LV, de landelijke voorziening waar lokale overheden hun systemen op moeten aansluiten, op 1 januari 2020 essentiële onderdelen, zoals de bruidsschat nog niet kan bieden. Hoe worden gemeenten in staat gesteld om volwaardig een jaar met het DSO te kunnen experimenteren, zoals vooraf is afgesproken? De deskundigen beweren dat gemeenten niet kunnen oefenen met complexe plannen in dit gevoelige systeem. Deelt de regering deze mening? Waarom wel dan wel niet? Hoe gaat zij voorkomen dat er bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel deze complicaties zich voordoen? Is bij de procedureaanvraag rekening gehouden met het eventueel niet naar behoren fungeren van het DSO?

Mogelijk bezwaar vergunning verstrekking in combinatie met onherstelbare wijzigingen

In navolging op het vergroten van de participatie bij de besluitvorming, vinden de gezamenlijke fractieleden het opmerkelijk dat in artikel 16.79 van de Omgevingswet is geregeld dat er onherstelbare wijzigingen mogen worden gedaan aan de omgeving vier weken na de dag van de bekendmaking. Hoe wordt in deze gevallen omgegaan met bezwaarschriften die zijn ingediend op het besluit om een vergunning te verstrekken met onomkeerbare wijzigingen tot gevolgen? Hoe worden initiatiefnemers geïnformeerd over binnengekomen bezwaren? Gebeurt dit direct na de bekendmaking van het bezwaar? Waarom loopt de start van werkzaamheden niet gelijk met de afhandeling van de ingediende bezwaren? Ook als er geen bezwaar wordt ingediend, is het dan niet rechtsstatelijk om ten minste de termijn voor het indienen van bezwaar af te wachten? Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat een bezwaarschrift ook een vorm van participatie is en dit middels de voorgenomen wetgeving minder waarde krijgt toegekend, aangezien voor de afloop van de bezwaartermijn al begonnen wordt aan de verbouwing? Voelen mensen zich niet ongekend en ongehoord in de democratie van Nederland in 2019? Kan de regering reflecteren op het beeld dat deze fasering oproept?

Het wetsvoorstel veronderstelt dat het aan de vergunninghouder is de wijzigingen te herstellen wanneer de verstrekte vergunning wordt gewijzigd dan wel ingetrokken. Hoe ziet de regering het herstel voor zich bij bijvoorbeeld het kappen van (heel oude) bomen dan wel het doen van graafwerkzaamheden in archeologisch historische grond? Is het volgens de regering mogelijk om de wijzigingen terug te draaien op een manier waarbij er geen fysieke of emotionele schade wordt berokkend aan de omgeving en zijn bewoners? In hoeverre is het bevoegd gezag aansprakelijk, aangezien het de vergunning toekent en bij een gegrond verklaard bezwaar zelf ook ten onrechte de vergunning heeft verstrekt? Is het mogelijk dat de initiatiefnemer kosten verhaalt op de decentrale overheid vanwege het onrechtmatig verstrekken van een vergunning? Is het in deze

¹⁵ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AW.

procedure niet rechtsstatelijker om eerst de bezwaartermijn af te wachten alvorens er wordt gestart met de werkzaamheden?

Europese regelgeving

De regering stelt in haar nader rapport dat normopvulling voor luchtkwaliteit in het Besluit kwaliteit leefomgeving, en daarmee strijd met artikel 12 van de richtlijn Luchtkwaliteit, geen risico vormt omdat de wet een programmaplicht kent voor bestuursorganen bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden. In het huidige recht is er reeds een programmaplicht. Het verschil is echter dat onder het huidige recht de programmaplicht bij de Minister ligt, maar onder de Omgevingswet (artikel 3.10) is de programmaplicht over het algemeen belegd bij het college van burgemeester en wethouders.

In dat kader wijst de Afdeling advisering van de Raad van State op problemen in de uitvoering, gezien de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat een lidstaat ook na vaststelling van maatregelen die een richtlijn naar behoren uitvoeren, gehouden blijft daadwerkelijk de volledige toepassing van een richtlijn te verzekeren. Het is de Afdeling echter onduidelijk hoe de medewerking van gemeenten en andere overheden is verzekerd, en daarmee de correcte uitvoering van de richtlijn plaatsvindt. In haar nader rapport wijst de regering op het voorschrijven van de beste beschikbare technieken, de wenselijkheid van uitvoering door de decentrale overheden en de mogelijkheden die zij hebben om zich te verzekeren dat omgevingswaarden niet overschreden worden. Dat neemt naar de mening van de gezamenlijke fractieleden desalniettemin het punt niet weg dat volledige toepassing van de richtlijn, als verantwoordelijkheid van het Rijk, niet verzekerd is zolang het voorkomen van normopvulling afhankelijk is van de medewerking van een veelheid aan decentrale overheden. Hoe kijkt de regering daartegenaan? Hoe gaat zij toezien op de uitvoering van de Europese richtlijn? Hoe wordt voorkomen dat de regering weer wordt gecorrigeerd door burgers die de Staat juridisch aanvechten op het niet-nakomen van regelgeving? Waar in het wetsvoorstel staat vermeld dat de uitvoering van deze richtlijn gemandateerd wordt naar decentrale overheden? Hoe behoudt het Rijk de controle op de uitvoering in dat geval?

Alleen de Europeesrechtelijke normen zijn vastgelegd als omgevingswaarde en hierbij geldt geen standstillbeginsel voor decentrale overheden. In andere woorden: als men lokaal onder de Rijksomgevingswaarde zit, dan mag men volgens de regels die ruimte tot de vastgestelde omgevingswaarde opvullen. Al met al hangt het gelijkwaardig beschermingsniveau hiermee dus in grote mate af van de besluitvorming op decentraal niveau. Wat zijn volgens de regering de «harde» grenzen die de wet en AMvB's stellen? In hoeverre komen deze voort uit Europese regelgeving? Begrijpen de leden het goed dat het door de opgenomen bandbreedtes mogelijk is voor bijvoorbeeld geluid, geur en trilling, ook van de bovengrens af te mogen wijken als bijvoorbeeld een eigenaar niet meewerkt of een maatregel niet kosteneffectief is? Waarom zijn in deze gevallen bandbreedtes toegepast en geen harde normen? Hoe houden de instructieregels rekening met cumulatie? Wordt bij metingen integraal gecontroleerd of per waarde?

M.e.r.

Milieu-effectrapportages zijn van groot belang voor een integrale afweging en een gelijk kennisniveau van alle participanten in een besluitvormings-traject, zeker bij leefomgeving. Kan de regering aangeven hoe wordt omgegaan met een inbreukprocedure die loopt ten aanzien van de m.e.r.?

Bij grote ingrijpende projecten met publieke belangen, zoals de aanleg, wijziging of uitbreiding van havens, luchthavens, buisleidingen, hoogspanningsleidingen, stuwdammen en primaire waterkeringen, is nu een inpassingsplan en bijhorende plan-m.e.r. verplicht. Kan de regering aangeven of dit onder de Omgevingswet ook verplicht is? En is onder de Omgevingswet onafhankelijke toetsing onder de Commissie voor de milieueffectrapportage ook verplicht? Zo niet, kan de regering aangeven of deze verplichting wordt overwogen?

Overgang voor gemeenten

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat op meerdere plaatsen vermeld dat lastenluwe, regelarme uitwerking van de Omgevingswet op lokaal niveau aansluit bij de uitgangspunten van de stelselherziening. De wet moet echter een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden. Hoe gaat de regering erop toezien dat dit beschermingsniveau niet leidt onder de deregulering? Hoe pakt de regering de verantwoordelijkheid op om dit te garanderen? Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat achteraf oordelen dat de deregulering nadelige gevolgen heeft voor het beschermingsniveau, te laat is en dit vooraf gegarandeerd moet worden?

Met het Invoeringsbesluit worden gemeenten in staat gesteld om tot 2024 bestaande bestemmingsplannen te wijzigen en te implementeren in het omgevingsplan. Dit omgevingsplan moet echter pas afgerond worden in 2029. Waarom heeft de regering besloten deze twee verschillende deadlines te hanteren? Is één deadline voor zowel het wijzigen van bestaande bestemmingsplannen als het afronden van het omgevingsplan niet werkbaarder, omdat hierdoor meer een uniform beleid gecreëerd wordt in gemeenten? Wat voor wijzigingen kunnen gemeenten nog doorvoeren in de vijf jaar na het wijzigen van bestaande bestemmingsplannen? Wat vindt de regering van de bezwaren die de G40 in de brief van 18 oktober jl. heeft gemaakt en is zij bereid hier in het interbestuurlijke programma «Aan de slag met de Omgevingswet» meer aandacht aan te geven? De gezamenlijke fractieleden maken zich zorgen of gemeenten de gestelde deadlines halen. Wat gebeurt er als dit niet het geval is? Zijn er dan sancties voor de gemeenten die het niet halen?

In het financiële bestuursakkoord betreffende de implementatie van de Omgevingswet zijn er afspraken gemaakt tussen de koepels en het ministerie. Toentertijd was de verwachting dat de Omgevingswet ook tot kostenbesparing leidt bij de gemeenten. Kan de regering een toelichting geven hoe zij verwacht deze kostenbesparing te realiseren? Kan ze bij haar beantwoording rekening houden met de signalen van de VNG en het IPO, die zijn afgegeven bij de verschillende Aanvullingswetten en de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer, of deze inschatting nog steeds klopt? Wat zijn de investeringen die gemeenten moeten doen voor de implementatie en totstandkoming van het DSO, omgevingsplan, faciliteren van participatie, het eigen maken van het beleidsterrein, het evalueren en monitoren van de Omgevingswet, Omgevingsbesluit en de aanvullingswetgeving? Hoe verwacht de regering dat de gemeenten de investeringen terugverdienen? Hoe gaat de regering zorgen dat de financiële druk op lokale overheden niet toeneemt en dat lokale overheden niet diep in hun reserves moeten tasten, zoals wel het geval is bij de decentralisatie van de zorg? Wat betekent de druk van de financiering van het sociale domein voor een goede implementatie van de Omgevingswet? Is een evaluatie in 2022 niet te laat als bij de invulling van de Omgevingswet niet nu al een herschatting gemaakt kan worden van de kosten?

Als bij de evaluatie blijkt dat de gemeenten toch de investeringen niet terugverdienen, hoe houdt de regering deze stelselwijziging dan financieel in stand? Wat gebeurt er als deze investeringen niet worden gedaan om financiële redenen? Wie moet de potentiële extra kosten die de investeringen met zich brengen, dekken? In het Omgevingsbesluit staat vermeld dat onderzoek is gedaan naar de administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten en de financiële kosten, zoals leges.¹⁶ Zijn in deze analyse ook de investeringskosten meegenomen die gemeenten moeten maken om de monitoring van beleidsrijke onderdelen uit te kunnen voeren? Zijn hierbij ook de kosten meegenomen voor de extra handhavingsactiviteiten die zullen moeten worden gedaan als meer initiatieven aan de voorkant toegestaan worden?

De Raad van State geeft in haar advies aan dat gemeenten aanzienlijke bestuurlijke versterking nodig hebben om de doelen van de stelselwijziging te kunnen behalen en te beschermen. Hoe heeft de regering gehoor gegeven aan dit advies? Zijn deze meegenomen in de kostenanalyse van SIRA Consulting? Kan de regering een integraal overzicht bieden van taken en bevoegdheden die de afgelopen tien jaar zijn overgedragen naar decentrale overheden en wat zijn daarvan de financiële gevolgen voor de decentrale overheden? Waar ziet de regering financiële ruimte voor de gemeenten zodat zij de gewenste investeringen ook daadwerkelijk uitvoeren? Staan de gemeenten niet al voldoende financieel onder druk door de decentralisering van de zorg?

Overgangsrecht

Het overgangsrecht moet niet alleen rechtszekerheid bevatten voor de overheid en de rechter die het recht toepassen, maar moet ook voor de rechtzoekende duidelijk, helder en inzichtelijk zijn. Hierbij zou de periode waarin het oude en het nieuwe recht naast elkaar gelden, zo kort mogelijk moeten zijn. In het Omgevingswetstelsel dienen provincies, waterschappen en gemeenten termijnen in acht te nemen met het oog op het tot stand brengen van besluiten die «nieuw recht» brengen. Kan de regering een overzicht geven welke besluiten na de invoering van de Omgevingswet nog door decentrale overheden zullen moeten worden genomen om het stelsel volledig in te vullen? Indien termijnen verschillen, wordt verzocht aan te geven in hoeverre dat verschil uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de rechtzoekende en de rechter is te verantwoorden. Welke argumenten heeft de regering om het advies van de Raad voor de rechtspraak te negeren om de termijn van tien jaar die gemeenten krijgen om hun regelgeving aan te passen, te verkorten?

Het overgangsrecht waarin de Omgevingswet voorziet, houdt onder meer in dat op aanvragen die onder het oude recht gedaan zijn, het oude recht van toepassing blijft. De Raad voor de rechtspraak heeft op het volgende probleem gewezen. Als aan het einde van een rechtsbeschermingstraject een besluit wordt vernietigd, moet een nieuw besluit worden genomen. Hierop is dan nog steeds het oude recht van toepassing. Dit kan tot gevolg hebben dat het oude recht nog jaren van toepassing blijft. Welke argumenten heeft de regering om het advies van de Raad voor de rechtspraak te negeren om «de rechter de bevoegdheid te geven om in die situaties te bepalen dat de aanvraag volgens het nieuwe recht moet worden afgehandeld tenzij dit zou leiden tot verslechtering van de situatie van de belanghebbenden.»¹⁷

¹⁶ *Stb.* 2018, 290, p. 168 (nota van toelichting Omgevingsbesluit).

¹⁷ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2017-08-advies-concept-invoeringswet-omgevingswet-alltekst.pdf>, p. 12.

Omgevingskwaliteit

De stelselwijziging heeft onder andere ten doel het bereiken van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.¹⁸ Hierover hebben de gezamenlijke fractieleden een aantal aanvullende vragen. Is de regering het eens met hen dat instandhouding van de biodiversiteit een noodzakelijke voorwaarde is voor het leven van mensen? Is de regering het tevens met deze fracties eens dat voorafgaand aan de introductie van de Omgevingswet, duidelijk moet zijn welke natuur- en milieukwaliteitsdoelen met de wetgeving dienen te worden gerealiseerd? Welke omgevingskwaliteitsdoelen gaan beter haalbaar worden dan bij bestaande wetgeving en waarom? Zullen hier instrumenten voor beschikbaar komen die er eerder niet waren en die het bereiken van de doelen beter haalbaar maken? Kan de regering recente onderzoeksrapporttittels geven van onafhankelijk deskundigen die onderbouwen dat de omgevingskwaliteitsdoelen beter zullen kunnen worden gerealiseerd dan met de bestaande wetgeving? De gezamenlijke fractieleden zijn van mening dat de twee hierna genoemde thema's deel moeten uitmaken van de omgevingskwaliteitsdoelen.

- a) Energietransitie, meer precies een omschakeling van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie voor zowel bedrijven als particulieren;
- b) Het keren van de afnemende biodiversiteit in Nederland.

Is de regering het hiermee eens? Welke concrete instrumenten zijn in de Omgevingswet en aanverwante besluiten te vinden om bovengenoemde twee doelen te realiseren?

Monitoring

In de memorie van toelichting is te lezen dat de overheid via monitoring bepaalt wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is.¹⁹ Omdat verantwoordelijke bestuursorganen door derden moeten kunnen worden aangesproken, is monitoring en de beschikbaarstelling van gegevens van belang. Hierover hebben de gezamenlijke fractieleden een aantal aanvullende vragen. Op welke manier vindt monitoring plaats? Hoe is de procedure van monitoring ingericht? Kan de regering een overzicht geven van de instanties die betrokken zijn bij het monitoringsproces? Wat voor instrumenten worden bij monitoring gebruikt om gegevens te verzamelen? Wie bepaalt, en op basis waarvan, of sprake is van een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde, waardoor een programma opgesteld wordt? Kan de regering een overzicht geven van hoe vaak welke gegevens worden opgehaald, per omgevingsbesluit? Kan de regering daarnaast een overzicht geven van de kosten die verbonden zijn aan monitoring en welke bestuurslaag die moeten dragen? Worden de monitorresultaten kosteloos, onmiddellijk en integraal ter beschikking gesteld aan burgers?

Hoe wordt naast kwantitatief goede metingen ook gezorgd voor kwalitatief goede metingen? Kan de regering een overzicht geven van de verschillende meetmethoden voor de verschillende soorten leefomgevingen? Hoe worden de regels bepaald die de kwaliteit van een bepaald stuk leefomgeving vaststellen? Kunnen deze regels niet met de waan van de dag worden aangepast? Wat is het proces om de minimumstandaarden die hierbij worden gebruikt, vast te stellen? Kan de regering een overzicht geven wie, op welke manier en met welk kader deze minimumstandaarden worden vastgesteld? Hoe wordt bepaald of deze minimumstandaarden de juiste zijn? Door wie wordt dit getoetst op basis waarvan?

¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 8.

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 9.

In hoeverre zijn de minimumstandaarden vrij en in hoeverre worden die vastgesteld door het Rijk?

Tegelijk met het proces van decentralisaties, waaronder die van de Omgevingswet, kwam het proces van gemeentelijke herindeling op gang. Het idee was dat er alleen nog gemeenten zouden zijn met meer dan 100.000 inwoners. Dit ging echter niet door en er bestaan nog veel kleine gemeenten. Deze gemeenten kampen na de vorige decentralisaties nog altijd met flinke tekorten. Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat voor monitoring expertise nodig is? Is zij het met hen eens dat gemeenten met meer dan 100.000 inwoners makkelijker dit complexe dossier kunnen uitvoeren dan kleine gemeenten met bijvoorbeeld 20.000 inwoners? Hoe gaat de regering zorgen dat in kleine gemeenten en krimpgebieden voldoende expertise is om goed te kunnen monitoren? Erkent de regering daarbij dat de medewerkers van een gemeente niet altijd hetzelfde kunnen leveren, namelijk een combinatie van regionale en procedurele kennis? Waar kunnen kleinere gemeenten terecht voor kennis en informatie over de fysieke leefomgeving als het gaat om bijvoorbeeld milieu, natuur of gezondheid? Kan de regering een overzicht geven van de extra middelen die hiervoor beschikbaar worden gesteld? Denkt de regering na over een expertiseteam dat (kleine) gemeenten kan ondersteunen? Zo nee, is de regering bereid hierover na te denken?

Omgevingsdiensten die (mede)verantwoordelijk zullen zijn voor de monitoring of het controleren van monitoring, kampen net als kleine gemeenten met tekorten. Beschikken Omgevingsdiensten over kennis en informatie over alle verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving? Hoe gaat de regering, vanuit uitvoerbaarheidsperspectief, zorgen dat deze diensten voldoende middelen hebben om tot een goede taakuitoefening te komen? Wordt bij deze diensten al geanticipeerd op meer taken? Worden meer specialisten aangetrokken? Hoe ziet de regering het aantrekken van meer specialisten voor zich, gezien de krapte op de arbeidsmarkt? Kan de regering een overzicht geven van wat de verantwoordelijke monitoringsinstanties hebben gedaan om meer kennis aan te trekken?

De gezamenlijke fractieleden merken op dat niet overal een monitoringsfrequentie in de wet is opgenomen. Waarom is dit niet in de wet opgenomen? Hoe vaak zal gemonitord worden? De kwaliteit van leefomgeving kan in korte tijd achteruitgaan. Hoe wordt dit gemonitord en hoe wordt ingrepen bij ernstige achteruitgang? Wordt de monitoringsfrequentie verhoogd wanneer sprake is van ernstige achteruitgang? Hoe is dit in de wet vastgelegd? Wie is verantwoordelijk voor het bepalen en aanpassen van de monitoringsfrequentie? Kan de regering een overzicht geven van hoe vaak per omgevingsbesluit en op welke aspecten gemonitord zal worden?

In de memorie van antwoord wordt beschreven hoe monitoring wordt ingericht.²⁰ Wie is verantwoordelijk voor het bewaken en behalen van normen? Als de verantwoordelijkheid gedeeld is, hoe is deze gedeeld? Welke organisatie of instantie is verantwoordelijk voor welk deel? Hoe wordt voorkomen dat een kwetsbaar stuk leefomgeving dat zich uitstrekt over het grondgebied van meerdere gemeenten, waterschappen of provincies, van alle kanten onder druk komt te staan? Met andere woorden, wie is verantwoordelijk bij grensoverschrijdende leefomgeving?

²⁰ *Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G, p. 18.*

Evaluatie

In de memorie van toelichting wordt beschreven dat bij de evaluatie centraal staat of de balans tussen beschermen en benutten niet doorslaat naar benutten noch naar beschermen.²¹ De gezamenlijke fractieleden constateren dat het bij de stikstofcrisis bon mot is om te zeggen dat Nederland doorslaat in natuurbescherming en dat het wel een tandje minder kan. Kan de regering daarom verwoorden wat ze bedoelt met «het doorslaan naar beschermen»? Wanneer zou er sprake kunnen zijn van een te grote bescherming van bijvoorbeeld natuur of milieu? Kan de regering aangeven wat volgens haar in dezen de juiste interpretatie is van «beschermen»? Het proces van evaluatie, en dan met name door wie de evaluatie wordt gedaan, is onduidelijk. Kan de regering, met afbeeldingen, verhelderen wie verantwoordelijk is voor de evaluatie en hoe die geregeld is? De Raad van State benadrukt het belang van een onafhankelijke toezichthouder.²² Geeft de regering gehoor aan dit advies? Door welke onafhankelijke instantie zal die evaluatie worden uitgevoerd? Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat dit een landelijk onafhankelijk instituut moet zijn, bijvoorbeeld het PBL? Hoe gaat de regering zorgen voor voldoende expertise voor deze onafhankelijke instantie? Worden extra middelen beschikbaar gesteld aan deze organisaties voor de uitvoering van de evaluatie? Zo nee, is de regering het met de leden eens dat dit wel moet gebeuren? Zo ja, kan de regering een overzicht geven uit welke begroting deze middelen komen en hoe deze verdeeld zullen worden?

In de memorie van toelichting staat beschreven dat bij de evaluatie van de Omgevingswet alle onderdelen worden betrokken.²³ De gezamenlijke fractieleden vragen de regering of het stelsel van de wet zelf ook onderdeel is van de evaluatie. Met andere woorden: of niet alleen de normen worden geëvalueerd maar ook het stelsel zelf. Is er de mogelijkheid dat een deel van de decentralisering wordt teruggedraaid, zoals recent bij de jeugdzorg is gebeurd? Op welke manier zou dit plaatsvinden en kan de regering een overzicht geven van dit eventuele traject? Is de regering het met deze leden eens dat bij de evaluatie ook het stelsel van wet/AMvB's herijkt moet worden als blijkt dat na eerdere evaluaties kwetsbare waarden niet verbeteren? Kunnen normen die vastliggen in AMvB's, bijvoorbeeld na een evaluatie, bij wetsvoorstel worden ingediend?

Een van de vragen die bij de evaluatie aan de orde komt, is of een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving en een gelijkwaardige rechtsbescherming worden bereikt.²⁴ Hiervoor worden nuldoelen gebruikt.²⁵ Om de ontwikkeling van een stuk leefomgeving te bepalen, zijn deze nulmetingen erg belangrijk. De Minister is dan ook eerder verzocht aan haar toezegging te voldoen.²⁶ Hierover bestaan een aantal vragen. De gezamenlijke fractieleden zijn van mening dat aanscherpen van kwetsbare waarden alleen moet kunnen plaatsvinden op positieve grond. Is de regering het met hen eens dat bij evaluatie van kwetsbare doelen alleen de mogelijkheid zou moeten bestaan om de leefomgeving te verbeteren? Zo ja, hoe gaat de regering zorgen dat hierbij de nadruk ligt op beschermen? Zo nee, zou de regering bereid zijn deze bevoegdheid aan gemeenten te geven, zodat zij zelf gebieden hiervoor

²¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 126.

²² Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 10.

²³ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 126.

²⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 126.

²⁵ Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G, p. 33.

²⁶ Toezegging T02442.

kunnen aanwijzen? Kan de regering een overzicht geven, uitgesplitst naar gemeente, van welke onderdelen van de leefomgeving het meest kwetsbaar zijn voor overbenutting? Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat normen alleen positief aangescherpt kunnen worden?

Diverse

De hierboven gestelde vragen kunnen samengevat worden in een overkoepelend thema. Echter, de gezamenlijke fractieleden hebben nog een aantal vragen na het lezen van de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit die buiten de overkoepelende thema's vallen. Deze zullen meer puntsgewijs gesteld worden. De leden begrijpen dat deze punten als lukraak gestelde vragen over kunnen komen, desalniettemin willen zij de regering toch verzoeken hier serieus op in te gaan. Ervaring leert de leden dat dit soort vragen spelen bij gemeenten en het proces kunnen bevorderen wanneer er op deze punten duidelijkheid is.

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 2.3, kleine en middelgrote stookinstallaties: vallen houtstookinstallaties ook onder deze aanvullingen? Zo niet, zouden ze daar in het kader van alle nieuwe klimaatplannen, geen onderdeel van moeten uitmaken en met name in die gebieden waar de luchtkwaliteitsnormen niet behaald worden? Zo niet, hoe kunnen gemeenten dan grip krijgen in de nieuwe Omgevingswet op houtstook?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 2.4, gebruik van gewasbescherming: afwijkend van de aangenomen regelgeving, wordt de driftreducerende techniek niet langer voor alle activiteiten verplicht. Kan de regering toelichten wat er met deze techniek bedoeld wordt? Voor welke activiteiten geldt deze regelgeving wel en welke niet?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 2.6, beperkingengebied activiteiten rondom spoorwegen: het valt de gezamenlijke fractieleden op dat deze paragraaf erg algemeen is geformuleerd, waardoor de tekst onduidelijk wordt. Is het door deze algemene insteek en onduidelijke formulering juridisch houdbaar en wordt deze tekst niet op meerdere wijzen geïnterpreteerd? Is de tekst zoals deze nu is, voldoende om stand te houden wanneer de onduidelijkheid leidt tot een rechtszaak? Kan de regering hierop reflecteren?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 2.7, gelegenheid bieden tot zwemmen: de regels voor zwembaden en zwemmen worden overgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving in hoofdstuk 15. Er wordt hierbij ook gedereguleerd. De verantwoordelijkheid voor het behalen van doelen ligt bij de initiatiefnemer. Hier vallen ook normen voor de waterveiligheid en de inrichting van het zwembad zelf onder. Wat gebeurt er als iemand bijvoorbeeld valt en hierdoor letsel oploopt? Wie is dan verantwoordelijk? Wat als een zwembad in financiële problemen zit en daardoor de veiligheidsnormen minder streng neemt? Wie is in dat geval aansprakelijk? Verschilt dit van een situatie waarin het zwembad failliet gaat?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 2.9, regels over omgaan met geuremissies bij innovatieve stalsystemen: alleen als een activiteit onder «overige huisvesting» niet voldoet aan de geuremissiefactor van het omgevingsplan, geldt een meetverplichting. Hoe komen belanghebbenden daarachter? Wie controleert of deze meetverplichting wordt nagestreefd?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 2.11, vergunningplicht vanwege de m.e.r.-beoordeling: begrijpen de gezamenlijke fractieleden het correct dat een initiatiefnemer nog steeds één vergunning toegewezen krijgt en dat niet verschillende vergunningen toegewezen worden als er sprake is van grote milieu-/veiligheidsgevolgen? Betekent dit dat er geen onduidelijkheid kan ontstaan over de toestemming om wel of niet door te gaan met de werkzaamheden bij gebruik van één vergunning?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 3.2.1, vergunningplicht voor technische bouwkwaliteit: klopt het dat geen vergunning meer nodig is voor bouwwerken tot 5 meter als er bebouwing is toegestaan? Hoe ziet de gemeente toe dat binnentuinen niet vollopen met serres? In het kader van klimaatadaptatie is dit een belangrijke knop om tuinen onbebouwd te houden. Er moet aan de regels worden voldaan, maar de initiatiefnemer hoeft geen vergunning aan te vragen. Hoe wordt gecontroleerd dat de technische regels gevolgd zijn? De overheid kan repressief optreden, maar wie is verantwoordelijk voor de signalering van mogelijke misstanden? Hoe vaak treedt de overheid op dit moment repressief op? Zijn gemeenten geëquipeerd om deze controle en repressieve taken uit te voeren? Zo ja, hoe dan? Zo niet, wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de omvang van deze taak als men serieus neemt dat de Omgevingswet niet tot een vermindering van de omgevingskwaliteit mag leiden?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 3.2.2, vergunningplicht met het oog op regels uit het omgevingsplan: gemeenten worden leidend bij het bepalen of bouwwerken in een gebied vergunningplichtig zijn vanuit ruimtelijk oogpunt. In hoeverre kunnen gemeenten afwijken van provinciale en Rijksregels? Kunnen gemeenten bijvoorbeeld bouwwerken toestaan in of naast kwetsbare natuurgebieden? Is het zo dat gemeenten na verloop van tijd kunnen besluiten om omvangrijke bouwwerken zonder vergunning af te geven? Ontstaan hierdoor niet grote verschillen tussen gemeenten? Is dat in overeenstemming met het uitgangspunt van een gelijkblijvend niveau van rechtsbescherming?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 3.3, belangrijke wijzigingen Besluit bouwwerken leefomgeving: kan de regering toelichten wat zij verstaat onder «tuinmeubilair»? Dit mag wanneer het onder de 2,5 meter is vergunningvrij worden geplaatst. Hoe wordt erop toegezien dat er geen verkapte schuttingen worden geplaatst? Wat is de reikwijdte van het begrip? Wat is het verschil tussen tuinmeubilair en een erf- of perceelafscheiding? Is het mogelijk dat in de praktijk voorwerpen onder meerdere categorieën vallen (tuinmeubilair, dan wel straatmeubilair, dan wel erf- of perceelafscheiding)? Hoe wordt dit onderscheid beoordeeld en door welke instantie?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 4.4, omgevingswaarden veiligheid van primaire waterkeringen: in de inleiding worden doelen benoemd voor de bescherming van mensen en goederen. Deze uitgangspunten hangen samen met het aantal mensen en met schade die aan economie berokkend wordt. Echter, het kan zijn dat in de toekomst andere delen van Nederland nodig zijn als gevolg van stijgende waterspiegels in het westen en rondom rivieren. Zou een toekomstbestendige benadering niet toepasselijker? Zijn deze scenario's onderzocht? Waarom is dit niet in de NOVI terug te vinden?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 4.4, omgevingswaarden veiligheid van primaire waterkering: bij de omschrijving van de termen «omgevingswaarde» en «signaleringswaarde», wordt aangegeven dat de omgevingswaarde bepalend is voor de omvang van de investering en dus ook bepalend is voor de subsidie voor het ontwerp die «sober en

doelmatig» moet zijn. Deze terminologie lijkt niet aan te sluiten bij de doelen van de NOVI, die juist meervoudig ruimtegebruik als criterium hanteert. Daarnaast hebben in het verleden juist combi's van natuurontwikkeling en waterveiligheid goed gewerkt. Kunnen deze termen verwijderd worden en in lijn gebracht worden met de visie van de Omgevingswet, zodat het ook om kwaliteitsverhoging en bescherming van kwetsbare waarden gaat?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 4.5, omgevingswaarden veiligheid andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk: wat zijn de kosten die kunnen samenhangen met het op niveau brengen van de secundaire en primaire waterkeringen? En wat zijn de kosten bij verschillende stijgingssnelheden van het zeeniveau? Kan de regering hier een schematisch overzicht van bieden?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 4.7.2, NEC-stoffen (emissieverbindingen als omgevingswaarden)²⁷: er wordt in 2025 gemonitord hoe het staat met de uitstootverlaging om te kunnen beoordelen of we op de goede weg zijn bij het bereiken van de doelstellingen. Is dit moment niet aan de late kant? Is het mogelijk om in 2020, voorafgaand aan de inwerkingtreding, nog een monitoringsmoment toe te voegen? De reden die genoemd wordt, is de mogelijkheid om flexibiliteit te houden. Heeft de regering een recent voorbeeld waarbij flexibiliteit in het beleid dan wel regelgeving ertoe heeft geleid dat versneld bepaalde doelstellingen op het vlak van het milieu gerealiseerd zijn? Waar baseert zij zich op dat dit een slimme strategie is?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 4.8, instructieregels immissies aanscherping toepassingsbereik activiteiten²⁸: evenementen en activiteiten in de buitenruimte hoeven niet meer te voldoen aan de standaard- en grenswaarden voor geluid en trilling, omdat er door gemeenten veelvuldig van afgeweken zal worden. In de grote steden is echter in toenemende mate sprake van overlast door festivals, omdat er elke dag wel een is. Kan de regering toezeggen dat er gemonitord wordt of aanvullende regelgeving nodig is wanneer blijkt dat vele incidenten tot uitholling van de generieke kwaliteit leidt? Wordt er gemonitord wat de gevolgen zijn voor zowel mens als natuur?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 4.9, luchthavens²⁹: er worden regels gesteld ten aanzien van hoogbouw in gebieden rondom luchthavens van nationaal belang. Welke impact kan dat hebben op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland? Is onderzocht welke kosten dat met zich brengt?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 4.10, Waddenzee en Waddengebied: uitbreiding van luchthavens op Texel en Ameland is toegestaan als dat nodig is in verband met de vliegveiligheid. Wat is vliegveiligheid? Als de luchthaven grotere vliegtuigen wil accommoderen en daarom een langere of geasfalteerde baan nodig is, valt dat dan onder vliegveiligheid? Waarom zou dit geen significante nadelige gevolgen hebben voor de landschappelijke kernkwaliteit van de Waddenzee en het kenmerkend cultureel erfgoed van de Waddenzee en het Waddengebied?

Nota van Toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 4.11, ladder voor duurzame verstedelijking: de gezamenlijke fractieleden hebben enkele vragen over de formulering van de ladder. Er wordt gesproken over

²⁷ *Stb.* 2018, 290, p. 69.

²⁸ *Stb.* 2018, 290, p. 73.

²⁹ *Stb.* 2018, 290, p. 76.

«rekening houden met», wat betekent dit in de praktijk? Hoe wordt dit gecontroleerd? Hoe wordt voldoende «rekening gehouden met» en hoe niet? In de toelichting staat niets vermeld over eventuele alternatieve, aansluitingen op bestaande netwerken of afwegingskaders. Geeft dit desalniettemin voldoende richting om de doelen van de ladder nog te stimuleren? Ook wordt een aantal randvoorwaarden benoemd voor buitenstedelijke ontwikkelingen. Wie ziet toe op de toepassing van deze randvoorwaarden?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 4.12.2, instructieregel voor routenetwerken: dit onderdeel is toegespitst op recreatieve routes. Wat gebeurt er als die worden aangepast? Hoe wil de regering omgaan met snelfietsroutes en andere regionale en lokale fietsroutes? Hoe zijn de opmerkingen uit het klimaatakkoord over de bijdrage die grote infraprojecten aan de ontwikkeling van het netwerk zouden moeten hebben, meegenomen? Hoe zijn deze terug te lezen in het Invoeringsbesluit?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit, paragraaf 4.13.1, beoordelingsregels³⁰: in de nota van toelichting staat het volgende vermeld: «*Het Besluit kwaliteit leefomgeving voorziet er daarom in dat de instructieregels van het Rijk en de provincie voor het vaststellen van een omgevingsplan van overeenkomstige toepassing zijn als beoordelingsregel.*»³¹ Hoe verhouden instructieregels van het Rijk en de provincie zich tot de gemeente? Zijn het Rijk en de provincie alleen gebonden aan eigen regels en niet aan die van lagere overheden? Worden de normen van geluid, luchtkwaliteit en bodem daarbij wel gehanteerd?

Memorie van toelichting Invoeringswet, paragraaf 2.2, afstemming en samenwerking: het valt de gezamenlijke fractieleden op dat er niet wordt toegezien op een overeenstemming tussen overheden. Wat gebeurt er als dit niet het geval is, zoals in Utrecht omtrent Rijnenburg, waarbij de provincie wel wil bouwen en de gemeente niet? Hoe is dit terug te zien in het DSO? Welke regelgeving is in dit geval leidend?

Nota van toelichting Invoeringsbesluit over artikel 4.19a van de Omgevingswet: kan een overzicht gegeven worden van de werkingsgebieden van dit artikel? Is onderzocht om hoeveel hectare dit gaat, waarop gemeenten en provincies dus eigenlijk maar beperkt zeggenschap hebben? Als het om veel hectaren gaat, hoe verhoudt dit zich dan tot doelstellingen van de concept-NOVI om Nederland te voorzien van een duurzamere en gezondere samenleving?

In de brieven van 14 oktober jl. en 8 november jl. geeft de regering aan dat een spoedige behandeling van de Invoeringswet, het Invoeringsbesluit en de Aanvullingswetten en besluiten door de Eerste Kamer van groot belang is om de uitvoeringspraktijk in staat te stellen zich voor te bereiden met het oog op de beoogde datum voor de inwerkingtreding van 1 januari 2021. Het gaat om het helder krijgen van de nieuwe regels en het digitaal beschikbaar komen van die informatie. Een vraag die de gezamenlijke fractieleden blijft puzzelen, is de haast van de regering om de wetsbehandelingen af te ronden terwijl zaken nog niet klaar zijn, de testen van het digitale stelsel nog lopen en veel gemeenten niet of nauwelijks met de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet zijn begonnen. Zal de kwaliteit van de wetsbehandeling en invoering niet beter worden als er meer tijd voor genomen kan worden? Kan de

³⁰ Stb. 2018, 290, p. 89.

³¹ Kamerstukken I 2018/19, 34 986, D, bijlage nota van toelichting Ontwerpbesluit Invoeringswet Omgevingswet, p. 89.

uitvoeringspraktijk zich niet op basis van de wetsvoorstellen en concept-besluiten voorbereiden?

Tijdens de deskundigenbijeenkomst van 15 oktober jl. in de Eerste Kamer bleek dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) nog niet gereed is en dat de bruikbaarheid en de stabiliteit van het systeem nog moeten plaatsvinden (de zogeheten botsproeven met complexe dossiers). De heer Meijdam, directeur van het Interprovinciaal Overleg (IPO), noemde de invoering zonder deze proeven tijdens de deskundigenbijeenkomst een riskante operatie. Wat is de reactie van de regering op deze beoordeling van de directeur van het IPO?

Onderschrijft de regering de noodzaak dat deze proeven eerst moeten plaatsvinden om te kunnen beoordelen of het DSO klaar is voor gebruik? Zouden deze proeven niet klaar moeten zijn voor het overgangsjaar? Zo ja, hoe gaat de regering dit realiseren? Zo nee, waarom niet? En wat is dan de waarde van een voorbereidingsjaar?

In de brief van 8 november jl. schrijft de regering dat het oefenen met het digitaal stelsel zich in 2020 in hoofdzaak zal richten op de aanleverstromen van het digitaal stelsel en het voorbereiden van de uitvoeringspraktijk. Sterker nog, de regering ziet het als een groter aantal praktijktoetsen en try-outs. Dit roept bij de gezamenlijke fractieleden vragen op. Allereerst de vraag of deze praktijktoetsen en try-outs in 2020 toereikend zijn om te beoordelen of alle partijen klaar zijn voor de daadwerkelijke invoering van de Omgevingswet per 2021. De laatste passage van de brief van 8 november jl. luidt: «Ik wil daarom het oefenjaar niet als een eenmalige stap zien, maar als een volgende stap die voortbouwt op de vorige, die niet eindigt bij inwerkingtreding [...].»³² is verontrustend en verwarrend. Het geeft het beeld van een regering die erg procesgericht is en voor wie het niet uitmaakt wanneer wat af is, wat wanneer aangesloten is en wat dit betekent voor mensen die iets willen ondernemen in het fysieke domein, dan wel geconfronteerd worden met een initiatief in hun omgeving. De gezamenlijke fractieleden vrezen veel onduidelijkheid voor de inwoners. Graag een reactie van de regering op deze punten. Daarnaast roept de brief van 8 november jl. de vraag op of de uitgebreide praktijkproeven en try-outs ook al kunnen plaatsvinden als de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet onverhoopt meer tijd gaat kosten in de Eerste Kamer. Graag een reactie van de regering hierop. Na behandeling van de algemene maatregelen van bestuur moeten deze eerst voor advies naar de Raad van State. In de voorgenoemde brief staat dat als de regelgeving inhoudelijk stabiel is, deze in het DSO kan worden geplaatst.³³ Kan de regering toelichten wat hiermee bedoeld wordt? Wat betekent dit voor het werken met het DSO in 2020?

Op vragen van de PvdA-fractieleden in het voorlopig verslag (bladzijde 62) antwoordt de regering dat het de doelstelling van de regering is om overheden in 2020 de mogelijkheid te geven om aan sluiten op het DSO. Als het gaat om de verantwoordelijk om dit daadwerkelijk voor elkaar te krijgen, zijn hierover in het voorlopig verslag veel vragen gesteld. Voor de gezamenlijke fractieleden is het vooral onduidelijk wat zij van de regering in dezen mogen verwachten. Het antwoord over de systeem- c.q. stelselverantwoordelijkheid van het Rijk voor het gebruik en de vulling van het DSO roept het beeld op van een regering die de zaken die landelijk gedaan moeten worden, voor zijn rekening neemt (inhoudelijk en financieel) en verder geen verantwoordelijkheid voor de vulling van het DSO door de decentrale overheden, waterschappen en uitvoeringsorganen neemt. Klopt deze conclusie?

³² Kamerstukken I 2019/20, 34 986, N, p. 8.

³³ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, N, p. 3.

Hoe kan worden voorkomen dat de wijze waarop zaken in het DSO door de decentrale overheden, waterschappen en uitvoeringsorganen gepresenteerd worden, erg uiteen gaat lopen en daarmee de gewenste vereenvoudiging en cultuurwijziging teniet wordt gedaan? Wat betekent het gefaseerd vullen van het DSO voor meervoudige aanvragen?

De regering heeft als antwoord op vragen van de PvdA-fractieleden gegeven dat bij de inwerkingtreding in 2021 het instrument van de Programmatische Aanpak Stikstof met de onderlinge Informatietool Aerius *niet* in het DSO wordt opgenomen. Brengt de gerechtelijke uitspraak over het terugbrengen van de uitstoot van stikstof hier verandering in? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Welke impact heeft het niet tijdig en volledig vullen van en aansluiten op het DSO op de uitvoeringslasten van hen die moeten werken met de Omgevingswet vanaf 2021? Bestaat niet de kans dat alle betrokken partijen en vooral inwoners en lokale ondernemers hun weg niet weten te vinden?

Is juist een goed gevuld DSO op alle niveaus een belangrijke voorwaarde om partijen het vertrouwen te geven dat de invoering van de Omgevingswet succesvol zal verlopen? De regering geeft in de memorie van antwoord aan vooralsnog geen gebruik te willen maken van de mogelijkheden om leveringsverplichtingen op te willen leggen op grond van artikel 20.26 van de Omgevingswet. Waarom niet? Waarop is het vertrouwen gebaseerd dat de vulling vanzelf goed komt? Welke prikkels hebben decentrale overheden en uitvoeringsorganen om wel tot vulling over te gaan?

Na het in werking treden van de Omgevingswet moet het DSO verder ingevuld worden. In zijn algemeenheid wordt gesteld dat de daadwerkelijke maatschappelijke meerwaarde pas wordt bereikt als het DSO verder gevuld wordt, bijvoorbeeld met informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Kan de regering toezeggen dat in de komende jaren voldoende geld, menskracht en dergelijke beschikbaar gesteld worden om het werken met de Omgevingswet volledig te ondersteunen conform het Globaal programma van eisen, zoals dat vastgesteld is door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen op 10 november 2016? Hoeveel tijd denkt de regering met de betrokken partijen nodig te hebben voor de volledige vulling van het DSO en wat betekent dit voor de gebruiksvriendelijkheid van het DSO?

Waarom is in de Invoeringswet niet gekozen voor een specifiek handhavingsmiddel in het licht van de ambitie om het DSO te vullen en te gebruiken, om het werk van alle partijen die betrokken zijn bij de Omgevingswet, eenvoudiger te maken? Wat wordt bedoeld met het antwoord op een vraag hierover van de leden van de PvdA-fractie dat er in voldoende waarborgen is voorzien met generieke toezichtsbevoegdheden en de daaraan voorafgaande interventieladder? Hoe gaat dit concreet eruit zien en wanneer wordt actie ondernomen?

In de Omgevingswet komt meer ruimte voor particuliere ideeën en er komt meer ruimte voor lokale afwegingen. Beoogd wordt dat overheden gaan werken vanuit een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en daarbij meer samenwerking moeten gaan zoeken. Dit is een fundamentele andere werkwijze dan nu het geval is. Andere decentralisaties en grote stelselwijzigingen laten zien dat dit geen eenvoudige zaak is en dat er een risico is dat het stelsel wel verandert, maar het gedrag van de mensen die ermee werken niet. Onderkent de regering dit risico? Wat gebeurt er als bijvoorbeeld een gemeente of provincie al wel kiest voor

een samenhangende benadering en wil samenwerken over gemeente- of provinciegrenzen heen en andere gemeenten respectievelijk provincies daar nog niet voor klaar zijn? Hoe kan voorkomen worden dat de wet wel verandert, maar de werkwijze ongewijzigd blijft? Wat gaat de regering doen om te zorgen dat de cultuurverandering daadwerkelijk tot stand komt? Gekozen wordt voor een gefaseerde invoering. Welke stappen moeten op dit gebied in 2020 gezet worden om klaar te zijn voor de invoering van de Omgevingswet in 2020?

In de memorie van antwoord geeft de regering aan dat het (verzwaard) adviesrecht van de gemeenteraad feitelijk zal werken als een «piepsysteem». Als een verklaring van bedenkingen is vereist, moet de gemeenteraad daartoe een uitdrukkelijk besluit nemen. Dat vergt alertheid van de gemeenteraad. Hoe wordt gezorgd dat de gemeenteraden goed geïnformeerd worden op de posities die zij in kunnen nemen? Verwacht de regering verschillen tussen gemeenten in de aanpak? Welke factoren zijn daarbij bepalend? Hoe kan voorkomen worden dat een situatie ontstaat waarin de gemeenteraad geen verklaring van bedenkingen heeft vereist, er bestuurlijke en maatschappelijke onrust ontstaat als het gemeentebestuur conform de Omgevingswet gaat beslissen over aanvragen? Hoe wordt daarbij dan voorkomen dat de inwoners het gevoel krijgen dat zij buitenspel worden gezet?

Als antwoord op een vraag van de VVD-fractieleden staat in de memorie van antwoord dat conform het amendement-De Vries³⁴ een initiatiefnemer middels de Omgevingswet gestimuleerd wordt om derden actief bij de totstandkoming van zijn aanvraag te betrekken. Het is niet duidelijk hoe de initiatiefnemer hiertoe gestimuleerd wordt. Graag een toelichting hierop.

Bovendien moeten initiatiefnemers, die invulling geven aan de participatie, beschrijven hoe die heeft plaatsgevonden en wat de resultaten daarvan zijn. Dit lijkt de gezamenlijke fractieleden een goede zaak. Lezen zij het echter goed dat initiatiefnemers die geen invulling geven aan participatie, zich daarover niet hoeven te verantwoorden? Waarom is dat zo? In het antwoord staat dat de aard van de activiteit een reden kan zijn om belanghebbenden niet te laten participeren. Kan de regering voorbeelden geven van initiatieven die niet gebaat zijn met participatie van belanghebbenden?

Op basis van het amendement-Van Eijs c.s.³⁵ kan de gemeenteraad gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit kan worden ingediend. Hoe wordt gezorgd dat de gemeenteraden deze mogelijkheid kennen en adequaat benutten?

Daar waar vragen in het voorlopig verslag worden gesteld over het vormgeven van participatie geeft de regering aan (bladzijde 51) dat er geen participatieprotocol komt. De inzet van de regering beperkt zich tot het verspreiden van zogeheten «goede voorbeelden» in de vorm van een Inspiratiegids. Wat is volgens de regering «goede participatie» en waaraan wordt dit afgemeten? Wie beoordeelt of de participatie goed was? Deelt de regering de vrees van de gezamenlijke fractieleden dat onduidelijkheid over wat participatie in moet houden, kan leiden tot onzekerheid of teleurstelling, zowel voor initiatiefnemers als voor belanghebbenden? Betekent dit dat de gang naar rechter de weg is voor belanghebbenden om hun inbreng te kunnen leveren, en is het dan aan

³⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 39.

³⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 56.

de rechter om te beoordelen of de participatie adequaat is vormgegeven?
Op welke gronden moet de rechter dit dan beoordelen?

De Omgevingswet is complex en veelomvattend. Er zijn weinig of geen mensen die alles overzien. De vraag is aan de orde wat de regering gaat doen om te zorgen dat iedereen weet dat er een Omgevingswet komt en dat mensen weten welke wet- en regelgeving waarvoor relevant is en waar zij waarvoor terecht kunnen en welke ondersteuning zij kunnen krijgen. In het kader van het WRR-rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid» uit 2017 heeft de regering toegezegd bij nieuwe wetgevingstrajecten na te gaan of deze wat betreft de uitwerking te doen zijn voor mensen met minder doenvermogen. Kan de regering aangeven hoe dit in kaart is gebracht voor de Invoeringswet Omgevingswet, de Aanvullingswetten die opgenomen gaan worden in de Omgevingswet en de onderliggende besluiten? Welk beeld levert dit op en tot welke aanpassingen heeft dit geleid?

Op welke wijze wordt voorzien in de voorbereiding van en voorlichting aan de bevolking op de komst van de Omgevingswet? Welke instrumenten worden hierbij ingezet? Op welke wijze wordt hierbij rekening gehouden met mensen met verminderd doenvermogen, bijvoorbeeld omdat zij laaggeletterd zijn of een licht verstandelijke beperking hebben? Welke afspraken zijn gemaakt over de voorlichting en begeleiding van de hiervoor genoemde groepen en andere groepen met een beperking na invoering van de Omgevingswet? Welke instrumenten worden er ingezet om deze groepen gelijkwaardig te kunnen laten participeren, zowel bij het ontwikkelen van omgevingsvisies als bij concrete initiatieven?

De gezamenlijke fractieleden zouden graag zien dat in de voortgangsrapportage die de Kamer begin december mag ontvangen, scherp in beeld wordt gebracht hoe het daadwerkelijk staat met de voorbereiding van de invoering door de decentrale overheden, de waterschappen en de Omgevingsdiensten. Dit aan de hand van de vijf punten die de overheden minimaal klaar moeten hebben voor 1 januari 2021³⁶ en de stand van zaken wat betreft het aansluiten op het DSO. Dat gaat in de ogen van deze leden verder dan een eigen oordeel van de betrokkenen. De specifieke vraag die de leden daarbij hebben, is of er verschillen te zien zijn wat betreft de omvang van de gemeenten. In de memorie van antwoord geeft de regering namelijk aan dat kleine gemeenten niet achterblijven ten opzichte van grote gemeenten. De geluiden die de leden krijgen geven echter een ander beeld. Graag zien zij in de rapportage een overzicht van de stand van zaken gerelateerd aan de omvang van de gemeente.

De gezamenlijke fractieleden zijn blij met de toezegging van de regering dat het parlement een rol krijgt in het besluit of de Omgevingswet in werking kan treden. In de brief van 14 oktober jl. van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat vermeld dat het koninklijk besluit over de inwerkingtreding medio 2020 zal worden voorgehangen bij beide Kamers. Kan de regering toelichten welke extra informatie dan beschikbaar is die relevant is voor de beoordeling van de kwaliteit, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de Omgevingswet, om als parlement een deugdelijke afweging te maken over de wenselijkheid en haalbaarheid van de invoering per 1 januari 2021? Welke ijkpunten hanteert de regering hier zelf voor? Welke rol spelen de provincies, gemeenten en waterschappen in dezen? In hoeverre heeft hierover afstemming binnen het Interbestuurlijke programma plaatsgevonden en waar heeft dit toe geleid?

³⁶ 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?

In het bestuursakkoord dat de regering met de hiervoor genoemde partijen heeft gesloten, hebben zij in de beoordeling van de haalbaarheid van de invoering per 2021 een uitdrukkelijke rol gekregen. Kan de invoering alleen doorgaan als alle bij het bestuursakkoord betrokken partijen volledig hiermee instemmen en er voldaan is aan de voorwaarden die deze partijen gesteld hebben in het hiervoor genoemde bestuursakkoord? Zo ja, wanneer zal daarover een besluit worden genomen? Zo niet, welke werkwijze en rolverdeling staat de regering voor? Wat zijn de inhoudelijke en financiële consequenties als de invoering onverhoopt toch niet door kan gaan per 2021? En wie draagt de kosten die hier dan mee gemoeid zijn? Welke risico's worden gelopen als de invoering een jaar vertraagd wordt, anders dan demotivatie bij de betrokken partijen om in het huidige tempo te werken aan de invoering van de Omgevingswet? Welke kansen biedt een latere invoering? De regering spreekt in de brief van 8 november jl. over het risico van vermindering van draagvlak en verlies van momentum. Staat daar niet tegenover dat het draagvlak onder druk komt te staan als de decentrale overheden en uitvoeringsorganen de invoering gestalte moeten geven in een niet-realistisch tijdpad, gewerkt moet worden met een onvoldoende uitgetest en gevuld DSO, de feitelijke wijze van werken niet vernieuwend is, mensen niet weten waar ze terecht moeten en cetera? Graag een reactie op deze punten.

Rechtszekerheid en andere rechtsstatelijke beginselen

Toepassing van het decentralisatiebeginsel bij de «bruidsschat»

In het stelsel van de Omgevingswet is sprake van een «bruidsschat». Daarmee doelt de regering op Rijksregels die bij de inwerkingtreding van het stelsel komen te vervallen en overgaan naar het omgevingsplan en de waterschapsverordening. In feite verschuiven die regels dus van het centrale regelgevingsniveau naar het decentrale niveau, wat tot consequentie heeft dat de regels per gemeente kunnen gaan verschillen. De regering kiest er op dit punt voor om het decentralisatiebeginsel ten volle te realiseren.

Blijkens het Invoeringsbesluit Omgevingswet zullen bijna 100 pagina's met wetsartikelen als zogeheten «bruidsschat» in alle bestaande bestemmingsplannen worden geïncorporeerd, waarmee deze regels overgaan tot het bevoegdheidsdomein van de gemeenten. Bij die regels zitten bepalingen waarbij niet goed voorstelbaar is dat op grond van plaatselijke omstandigheden of wegens specifieke wensen die in de lokale democratie naar voren komen, een «eigen lokale invulling» aan de orde zal kunnen komen. Voorbeelden daarvan zijn meetvoorschriften en algemene regels van technische aard, maar ook regels die betrekking hebben op de algemene veiligheid waarvan redelijk oordelende mensen zich niet zullen kunnen voorstellen dat die niet in geheel Nederland gelijkelijk dienen te gelden (zoals regels omtrent de bereikbaarheid van gebouwen voor hulpdiensten, opstelplaatsen voor brandweervoertuigen enzovoorts).

Heeft de regering bij de keuze van de regels die in de «bruidsschat» zijn ondergebracht, bij elke bepaling overwogen of er enige noodzaak bestaat om de beslissing over de gelding of aanpassing van die regel op gemeentelijk niveau te laten nemen?

Als de voormalige Rijksregels (die dus algemeen golden in geheel Nederland) deel uitmaken van gemeentelijke omgevingsplannen en dus decentraal kunnen worden aangepast, is het dan verantwoord dat eisen die voorheen niet zonder reden gelijkelijk voor geheel Nederland golden, in het Omgevingswetstelsel per gemeente kunnen gaan verschillen?

Op welke gronden acht de regering het verantwoord dat regels die voorheen tot de algemene Rijksregels behoorden en die betrekking hebben op het voorkomen van een schadelijke beïnvloeding van de omgeving die ook buiten de betreffende gemeente gevolgen kan hebben (bijvoorbeeld artikel 2.3.7.3.5), als onderdeel van het omgevingsplan kunnen worden afgeschaft of in minder strenge milieuregels kunnen worden omgezet?

Omdat de Rijksregels die in de «bruidsschat» zijn opgenomen, van rechtswege deel gaan uitmaken van alle bestaande bestemmingsplannen in geheel Nederland, heeft dat tot gevolg dat honderden wetsartikelen die gaan over onderwerpen die geheel niet aan de orde zullen kunnen komen bij toepassing van het betreffende bestemmingsplan, deel uitmaken van dat bestemmingsplan. Zo staan straks in het Bestemmingsplan Binnenhof en omgeving (»s-Gravenhage) voorschriften die betrekking hebben op geluidshinder door windturbines en windparken. De Limburgse gemeente Bergen met een prachtig natuurgebied krijgt in het Bestemmingsplan buitengebied 2018 een pakket regels dat betrekking heeft op parkeergarages met allerlei detailvoorschriften, zoals over de aanzuigopeningen en uitblaasopeningen voor de ventilatie. En in het Bestemmingsplan postcodegebied 1012 voor onder meer de rosse buurt van Amsterdam wordt straks de overlast van civiele en militaire schietbanen geregeld. Gemeenten die hun regelgeving serieus nemen, zullen gedwongen zijn om met betrekking tot de honderden voorschriften die tot de «bruidsschat» behoren, na te gaan of in het betreffende bestemmingsplan behoefte is aan regeling van het onderwerp waarop het voorschrift betrekking heeft, en, zo ja, of het voorschrift volledig kan worden overgenomen dan wel aanpassing behoeft.

Is het in plaats van te spreken over «bruidsschat» niet juister om te spreken over «de Rijksregels waarvan de regering zich als centrale wetgever wenst te ontdoen en die middels de Omgevingswet naar de gemeenten worden doorgeschoven»?

Acht de regering het gegeven dat honderden wetsartikelen die gaan over onderwerpen die geheel niet aan de orde zullen kunnen komen bij toepassing van het betreffende bestemmingsplan, deel gaan uitmaken van het betreffende omgevingsplan in overeenstemming met het verbeterdoel «vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak»?

Heeft de regering informatie waaruit blijkt dat gemeenten zich voldoende realiseren dat zij bij de inwerkingtreding van het Omgevingswet verantwoordelijk worden voor de juistheid, kwaliteit en actualiteit van honderden voorschriften, aan de totstandkoming waaraan zij nimmer hebben meegewerkt? Op welke wijze worden zij door de regering gefaciliteerd om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen?

Indien met betrekking tot bepaalde artikelen die tot de «bruidsschat» behoren door de gemeenteraad besloten wordt om die in het omgevingsplan te behouden, aanvaardt de gemeente dan de verantwoordelijkheid voor het up-to-date houden van die bepalingen? Heeft de gemeente daartoe voldoende expertise en ambtelijke capaciteit? Zijn de financiële middelen van de gemeenten en uitvoeringsdiensten toereikend om dit waar te maken? Zo ja, waar blijkt dat uit? Zo niet, wat gaat de regering doen om hier verandering in te brengen?

Kan de regering garanderen dat de gemeenten bereid en in staat zijn om in een afzienbare periode per bestemmingsplan vast te stellen welke

voorschriften uit de «bruidsschat» zullen worden geschrapt of gewijzigd, en welke zullen worden behouden?

Acht de regering het in overeenstemming met het verbeterdoel «vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak» dat nog gedurende vele jaren na inwerkingtreding van het Omgevingswetstelsel van elk bestemmingsplan honderden voorschriften deel uitmaken die onderwerpen regelen die voor de toepassing van het betreffende bestemmingsplan geheel niet of beperkt relevant zijn?

Het democratisch beginsel

In het stelsel van de Omgevingswet komt – zoals de Raad van State dat uitdrukt – «de verantwoordelijkheid om houvast te bieden in hoge mate bij de gemeenten te liggen.»³⁷ De Raad merkt daarbij op dat «[d]e mate waarin fysieke leefomgeving en burgers een gelijkwaardig beschermingsniveau genieten, vooral afhankelijk [zal] zijn van de inspanningen en de afwegingen van de gemeente.»³⁸ De Raad wijst in dat verband op de – in de visie van de regering – belangrijke rol van de Omgevingsdiensten.

Is de kennis die nodig is voor een zorgvuldige afweging bij het vaststellen van het omgevingsplan en bij het verlenen van omgevingsvergunningen, bij gemeenten – en zeker bij de kleinere gemeenten – aanwezig? Zo ja, waar blijkt dit uit? Zo nee, wat gaat de regering doen om te borgen dat de gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om deze rol waar te maken? Wat betekent dit voor de invoering van de Omgevingswet en welke resultaten moeten op dit punt geboekt zijn voordat de Omgevingswet in werking kan treden?

Beschikt de regering over informatie waaruit kan worden opgemaakt dat in kleinere gemeenten de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders in staat zullen zijn om adviezen van Omgevingsdiensten inhoudelijk te toetsen?

De Raad van State acht het «niet denkbeeldig dat de ruimte die de gemeente heeft bij het opstellen van omgevingsplannen in de praktijk – doordat sterk op de (regionale) kennis en deskundigheid van de omgevingsdienst wordt geleund – in belangrijke mate feitelijk wordt ingevuld door de omgevingsdienst».³⁹

Beschikt de regering over informatie waaruit blijkt dat die verwachting van de Raad van State onaannemelijk is?

Indien de kans aanwezig is dat – al dan niet in kleinere gemeenten – de belangenafweging die nodig is bij het vaststellen van de balans tussen «beschermen» en «benutten» in de praktijk in handen komt van diensten zoals de Omgevingsdienst, acht de regering dat dan aanvaardbaar in het licht van het rechtsstatelijke beginsel van – zoals de Raad van State het uitdrukt – «de democratische legitimering van beleidsvorming en de verantwoording van uitvoering»⁴⁰? Zo ja, waar blijkt dit dan uit? Zo niet, wat gaat de regering doen om dit te veranderen en het primaat bij de lokale politiek te beleggen?

³⁷ *Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 17.*

³⁸ *Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 17.*

³⁹ *Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 41.*

⁴⁰ *Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 9.*

Het beginsel van kenbare regelgeving en besluiten

Tot de rechtsstatelijke rechtsbeginselen behoort het beginsel dat regelgeving en besluiten pas gelden (en binden) als zij op de voorgescreven wijze zijn bekendgemaakt.

In de toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet en in de overige parlementaire stukken wordt uitgebreid aandacht besteed aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet, dat tot doel heeft om alle regels en besluiten op het gebied van omgevingsrecht te ontsluiten. In de discussie over het DSO klinkt vaak de onjuiste gedachte door dat de (juridisch vereiste) kenbaarheid van de regelgeving en besluiten een onderwerp betreft dat met het DSO en de daarop toegesneden wetgeving wordt geregeld.

Kan de regering bevestigen dat het DSO niet meer is dan een service die gericht is op het ontsluiten van informatie en dat voor de vraag wat de inhoud van bindende regelgeving en besluiten is, niet het DSO maar de bekendmaking in de voorgeschreven publicatiebladen bepalend is? Zo ja, op welke wijze worden rechtzoekenden en degenen die hen rechtsbijstand verlenen, geïnformeerd dat zij niet zonder meer op de inhoud van de DSO mogen afgaan? Zo niet, uit welke wetsbepalingen blijkt dat een rechtzoekende mag uitgaan van de juridische geldigheid van regels en besluiten die in het DSO zijn opgenomen?

Kan de regering bevestigen dat de rechter in een geval dat in het DSO een andere inhoud van toepasselijke voorschriften of besluiten is vermeld dan die waarvan in de voorgeschreven publicatiebladen kennisgeving is gedaan, de rechter gehouden is de inhoud die in het DSO is ontsloten, te negeren? Zo ja, kan de rechtzoekende die is afgegaan op het DSO dan van de overheid op grond van het vertrouwensbeginsel schadevergoeding of een andere vorm van schadecompensatie verlangen? Zo nee, uit welke wetsbepalingen blijkt dat een rechter moet uitgaan van de juridische geldigheid van regels en besluiten die in het DSO zijn opgenomen?

Kan de regering bevestigen dat de voorschriften in de Algemene wet bestuursrecht die voorschrijven dat het bestuursorgaan alle op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechter dient voor te leggen, meebrengen dat bestuursorganen niet voor de toepasselijke voorschriften en besluiten naar het DSO kunnen verwijzen en gehouden zijn om alle besluitvorming die relevant is voor het bestreden besluit in gepubliceerde vorm aan de rechter over te leggen? Zo niet, uit welke wetsbepaling vloeit dan voort dat die plicht bij geschillen over uitoefening van bevoegdheden op het gebied van omgevingsrecht niet zou gelden? Zo ja, kan het dan voorkomen dat – nu de omgevingsvisie, de provinciale uitvoeringsregels en het omgevingsplan dat geldt voor de gehele gemeente, behoren tot de over te leggen stukken – in geschillen bij de bestuursrechter telkens een dossier van honderden pagina's door het bestuursorgaan zal moeten worden ingediend? Acht de regering dat praktisch uitvoerbaar?

De Raad van State heeft gewezen op de invoeringsrisico's die zich bij de totstandbrenging van het DSO voordoen en heeft acht voorwaarden aangegeven waaraan volgens hem ter vermijding van die risico's zou moeten worden voldaan. Deze voorwaarden zijn te vinden op bladzijde 18 van zijn advies.

Omdat de reactie van de regering daarop niet in de reactie op punt 5 van het advies is aangegeven, maar verspreid in de reactie aan de orde komt, is niet geheel duidelijk of aan de door de Raad van State aangegeven voorwaarden is tegemoetgekomen. Kan de regering aangeven of, en zo ja aan welke, van die acht voorwaarden volledig is tegemoetgekomen?

Het rechtszekerheidsbeginsel

Blijkens de reactie op het advies van de Raad van State zijn er in het stelsel van de Omgevingswet vrijwel geen materiële regels waarvan géén afwijking mogelijk is.⁴¹ Uit het advies van de Raad van State leiden de gezamenlijke fractieleden af dat de rechtszekerheid vereist dat in beginsel vooraf voor eenieder de algemene normen bekend zijn die bescherming bieden tegen aantasting van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, water, bodem, lucht, natuur en landschap en van de veiligheid en gezondheid van mens en dier.

In hoeverre acht de regering het rechtsbeginsel van rechtszekerheid voor de rechtsstatelijkheid van het bestuursoptreden van belang? Is dat beginsel niet bij uitstek van belang voor de normering van handelen dat betrekking heeft op «beschermen» en «benutten» van de fysieke leefomgeving, nu dat een kwestie is die werkelijk eenieder aangaat?

Als een instelling als de Raad van State, die tot taak heeft de rechtsstatelijkheid te bewaken, fundamentele kritiek heeft op het dreigende verlies aan rechtszekerheid dat verbonden is aan de onderhavige regelgeving, acht de regering het dan passend dat die kritiek gepareerd wordt met uitsluitend de opmerking dat «uit de praktijk het geluid komt dat de huidige regelgeving onnodig knellend is»⁴². De gezamenlijke fractieleden verzoeken de regering nader te onderbouwen waaruit zou blijken dat het verlies aan rechtszekerheid te rechtvaardigen is.

De rechtszekerheid vereist ook dat het overgangsrecht niet alleen voor de overheid en de rechter die het recht toepassen, maar ook voor de rechtszoekende duidelijk, helder en inzichtelijk is en dat de periode waarin naast elkaar het oude en het nieuwe recht gelden, zo kort mogelijk is. In het Omgevingswetstelsel dienen provincies, waterschappen en gemeenten termijnen in acht te nemen met het oog op het tot stand brengen van besluiten die «nieuw recht» brengen.

Kan de regering een overzicht geven welke besluiten na de invoering van de Omgevingswet nog door decentrale overheden zullen moeten worden genomen om het stelsel volledig in te vullen? Indien termijnen verschillen, wordt verzocht aan te geven in hoeverre dat verschil uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de rechtzoekende en de rechter is te verantwoorden.

Welke argumenten heeft de regering om het advies van de Raad voor de rechtspraak te negeren om de termijn van tien jaar die gemeenten krijgen om hun regelgeving aan te passen, te verkorten?

Het overgangsrecht waarin de Omgevingswet voorziet, houdt onder meer in dat op aanvragen die onder het oude recht gedaan zijn, dat recht van toepassing blijft. De Raad voor de rechtspraak heeft gewezen op het probleem dat als aan het einde van het rechtsbeschermingstraject een besluit wordt vernietigd en dan alsnog wederom op de aanvraag moet worden beslist, nog steeds het oude recht daarop van toepassing is. Dat kan tot gevolg hebben dat het oude recht nog een groot aantal jaren van toepassing blijft.

Welke argumenten heeft de regering om het advies van de Raad voor de rechtspraak te negeren om «de rechter de bevoegdheid te geven om in die situaties te bepalen dat de aanvraag volgens het nieuwe recht moet

⁴¹ *Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 11.*

⁴² *Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 11.*

worden afgehandeld tenzij dit zou leiden tot verslechtering van de situatie van belanghebbenden.»⁴³

De regering wijst op de «algemene opdracht» die de Omgevingswet aan de overheden geeft om bij de uitoefening van hun bevoegdheden evenwicht te bieden tussen het beschermen en benutten en stelt dat «gekozen volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad beslissen over de gewenste balans»⁴⁴. Dat betekent dat «politieke afweging» in de plaats komt van «toetsing aan algemene beschermingsregels».

Welke bepalingen in het Omgevingswetstelsel strekken specifiek ter bescherming van de rechtszekerheid en de eis van gelijke behandeling van gelijke gevallen (gelijkheidsbeginsel)?

Als de regering zich erop beroept dat «[b]ij de onderbouwing van de keuze om soepeler of strenger te zijn dan de standaard»⁴⁵ het motiveringsvereiste geldt dat in de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen, waarom zou dat enkele gegeven dan leiden tot meer rechtszekerheid nu die motivering pas kan blijken uit het besluit van het bestuur en niet voorafgaand aan het doen van een aanvraag of het starten van een activiteit? De gezamenlijke fractieleden verzoeken de regering dat nader te onderbouwen.

Als de bestuursrechter de belangenafweging slechts marginaal mag toetsen, hoe «rechtszeker» is dan de positie van de ondernemer die wil «benutten» enerzijds en de burger of organisatie die wil «beschermen» anderzijds?

Hoe is in het stelsel van de Omgevingswet gegarandeerd dat het bestuursorgaan in andere vergelijkbare gevallen tot eenzelfde afweging komt, zodat dezelfde mate van rechtszekerheid wordt bereikt als in het geval dat een algemeen geldende beschermingsregel zou worden toegepast?

De juridische gevolgen van de systematiek van het leveren van maatwerk

De Raad van State wijst in zijn advies op het door de regering geformuleerde uitgangspunt dat van gestelde regels afgeweken kan worden binnen de materiële en formele begrenzings die ook van toepassing zijn bij het stellen van de regels waarvan afwijking gewenst is. De Raad merkt in dat verband op: «Als uitgangspunt wordt zo dus afwijking mogelijk gemaakt, tenzij hierdoor strijd ontstaat met hogere regelgeving.»⁴⁶ Het inbouwen van de wettelijke mogelijkheid om tot een regeling en belangenafweging te komen die geheel op de specifieke locatie en plaatselijke situatie is toegespitst, heeft ook juridische gevolgen in de sfeer van verplichtingen voor het betreffende bestuursorgaan. Als immers iemand een activiteit wil gaan uitvoeren die binnen de regels niet vergund kan worden, maar er bestaat de bevoegdheid van het bestuursorgaan om van de regels af te wijken, dan is het bestuursorgaan gehouden om na te gaan of met het gebruik van die afwijkmogelijkheid de activiteiten vergund kunnen worden. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet zegt de regering dat ook met zoveel woorden: «Wanneer de activiteit op grond van de binnenplanse beoordelingsregels niet aanvaardbaar is te achten, kan de vergunning op grond van die

⁴³ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2017-08-advies-concept-invoeringswet-omgevingswet-alttekst.pdf>, p. 12.

⁴⁴ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 986, nr. 4, p. 14.

⁴⁵ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 986, nr. 4, p. 12.

⁴⁶ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 986, nr. 4, p. 23.

enkele redenen niet worden geweigerd. Het bevoegd gezag moet in dat geval ook nagaan of de vergunning toch kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.»⁴⁷

Is het juist dat als gevolg van alle wettelijke bevoegdheden tot afwijking het gemeentebestuur bij de beoordeling van de vraag of activiteiten vergund kunnen worden, in feite een onderzoek en afweging zal moeten voltrekken waarin dezelfde regels en beschermde belangen moeten worden meegenomen, die aan de orde komen als de gemeenteraad een omgevingsplan moet vaststellen; anders gezegd, leidt de systematiek van het leveren van maatwerk tot een grote hoeveelheid van afwegingen en besluitvorming (in feite bij iedere aanvraag die niet binnen de regels kan worden vergund) waarbij ten gronde nu immers vaste besliscriteria juist ontbreken en alles «open ligt» voor «afweging in concreto» moet worden vastgesteld of het gaat om «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties»? Zo nee, op welke gronden kan worden geconcludeerd dat dat niet het geval zal zijn. Zo ja, hoe verhoudt dat zich tot de verbeterdoelen van «het bevorderen van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid» en van het «versnellen en verbeteren van besluitvorming»?

Een particulier of ondernemer die onder het huidige stelsel voor een activiteit vergunning wenst met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder ten derde, van de Wabo, krijgt te maken met een checklist waarin vermeld is wat ter onderbouwing van zijn verzoek allemaal moet worden uitgezocht (overeenstemming met bovengemeentelijk beleid, stedenbouwkundige onderbouwing, hoofdgroenstructuur, bezonning, verkeer/parkeren, bodemonderzoek, archeologisch onderzoek, flora- en faunaonderzoek, akoestisch onderzoek, luchtkwaliteitonderzoek, externe veiligheid-onderzoek, waterhuiskundige aspecten, monumentaliteit, maatschappelijke uitvoerbaarheid, economische uitvoerbaarheid, kabels en leidingen en privaatrechtelijke belemmeringen, planschade, enzovoorts).

Is het juist dat nu alle regelgeving op het gebied van bouw en milieu in het omgevingsplan wordt samengetrokken, de checklist die bij gebruik van afwijkingsbevoegdheid moet worden gehanteerd, nog uitgebreider wordt? Zo nee, welke onderwerpen vervallen in de toetsing en wat betekent dit voor de informatie die beschikbaar komt over een initiatief? Zo ja, hoe verhoudt dat zich tot de verbeterdoelen van «het bevorderen van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid» en van het «versnellen en verbeteren van besluitvorming»?

Is het juist dat als omgevingsplannen flexibeler en met minder concrete normen worden vastgesteld, in minder gevallen dan nu voor de aanvrager vaststaat dat hij aanspraak kan maken op een vergunning? Zo nee, kan de regering dan uitleggen op grond van welke redenering zij tot die conclusie komt? Zo ja, hoe verhoudt dat zich tot het verbeterdoel van «het bevorderen van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid»?

Is het juist dat als het om een buitenplanse vergunning gaat, de bewijslast en de kosten van onderzoek dat nodig is om aan te tonen dat de gevraagde vergunning ziet op «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties», op de schouders van de aanvrager komen, terwijl bij het opstellen van het omgevingsplan die bewijslast en kosten op de schouders van de gemeenschap rusten? Zo nee, uit welke bepalingen volgt dat de bewijslast en kosten van onderzoek bij een aanvraag voor een buitenplanse vergunning voor rekening van de overheid komen? Zo ja, kan de regering dan aangeven op welke grond zij die lastenverzwaring voor de burger of ondernemer aanvaardbaar acht? Kan de regering daarbij ingaan op de vraag of het om een onbedoeld effect gaat dat een

⁴⁷ *Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 65.*

gevolg is van een keuze voor «ruimtelijke ordening per vergunning (per geval)» in plaats van een (gedetailleerde) ruimtelijke ordening in het omgevingsplan?

Welk verbeterdoel rechtvaardigt volgens de regering dat een stelsel wordt ingevoerd waarbij het onderzoek dat nodig is voor de toetsing of voldaan wordt aan het algemeen belang van «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties» voor rekening en verantwoording komt van een toevallige particulier of ondernemer?

«Ruimtelijke ordening per vergunning (per geval)» en de problematiek van schaarse vergunningen

Vaak zijn initiatiefnemers van milieubelastende activiteiten elkaars concurrent, omdat cumulatie van de milieubelastende activiteiten niet verenigbaar zal zijn met in de nabijheid van de locatie gelegen milieugevoelige functies (bijvoorbeeld woningen of natuur). Als niet in een gedetailleerd plan omtrent de mate van de verenigbaarheid van functies al integraal is beslist (wat in het huidige stelsel het geval is), maar in een globaal plan (met vergunningstelsel) per geval een beslissing moeten worden genomen over welke milieubelastende activiteiten en functies nog verenigbaar zijn met milieugevoelige functies (wat in het Omgevingswetsstelsel aan de orde is), ontstaat een «verdelingsproblematiek». Het belangenconflict tussen (potentiële) concurrerende initiatiefnemers verplaatst zich dan immers naar een strijd over de afzonderlijke vergunningen, waarbij na verloop van tijd bepaalde functies als gevolg van de reeds verleende vergunningen niet langer kunnen worden toegestaan. In zo'n door het Omgevingswet mogelijk gemaakte «ruimtelijke ordening bij vergunning (per geval)» zullen vergunningen die ertoe leiden dat een beperkte ruimte voor milieubelastende functies voor een deel wordt benut waardoor de overblijvende ruimte afneemt, moeten worden aangemerkt als zogeheten «schaarse vergunningen».

Kan de regering uiteenzetten hoe – gegeven de opvattingen van de bestuursrechter omtrent «schaarse vergunningen» – bestuursorganen met het vraagstuk van de «schaarse vergunningen» bij toepassing van de Omgevingswet dienen om te gaan bij het eventueel openstellen van de mogelijkheid tot het indienen van aanvragen, bij de bij een aanvraag te volgen procedure en bij de wijze van belangenafweging indien mogelijk andere gegadigde initiatiefnemers gebruik zouden willen maken van de «ruimte» die wordt geboden voor het belasten van milieugevoelige functies?

De omvang van de inspraak en rechtsbescherming

Met de invoering van de Omgevingswet komen veel nieuwe rechtsfiguren voor waarover nog geen rechtspraak bestaat. In de overgangperiode gelden oud en nieuw recht naast elkaar. Ook wordt een grote stroom nieuwe zaken verwacht. Zowel de Raad van State als de Raad voor de rechtspraak heeft gewaarschuwd voor overbelasting.

Over welke informatie beschikt de regering van de zijde van instituties, instellingen of personen die in de praktijk met rechtsbescherming in het bouw- en milieurecht te maken hebben, waarop de inschatting is gegrond dat zich géén overbelasting van de bestuursrechtspraak zal voordoen?

Op grond van welke informatie komt de regering tot een stellige ontkenning van de verwachting van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak dat de geschillen over omgevingsvergunningen in het stelsel van de Omgevingswet «complexer» worden?

Is de vergoeding voor de rechtspraak voor de behandeling van een geschil over een eenvoudige binnenplanse omgevingsvergunning dezelfde is als die voor een buitenplanse omgevingsvergunning waarbij bouw- en milieuactiviteiten aan de orde zijn die toepassing vereisen van een grote hoeveelheid milieueisen, die bovendien door een grote groep derde-belanghebbenden wordt bestreden? Zo ja, acht de regering dat aanvaardbaar met het oog op de vele malen grotere belasting van de rechtspraak? Zo nee, kan de regering dan aangeven welke criteria voor de «zwaarte» van de zaak worden gehanteerd voor de vergoeding van onderscheiden beroepszaken in het Omgevingswetstelsel die door de bestuursrechter moeten worden beslist en kan zij daarbij ingaan op de vraag of sprake is van een redelijke vergoeding met het oog op de zwaarte van de zaak?

Van verschillende kanten (de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak, de Stichting Natuur en Milieu, een aantal deskundigen die deelnam aan de deskundigenbijeenkomsten die door de Eerste Kamer zijn georganiseerd) is gewezen op vermindering van de rechtsbescherming die het gevolg zal zijn bij invoering van de Omgevingswet.

Kan de regering een vergelijking opstellen waarin de inspraak en rechtsbescherming volgens het huidige stelsel wordt vergeleken met die volgens het stelsel van de Omgevingswet, per besluit waarop afdeling 3.4. van de Awb al dan niet toepasselijk is en/of al dan niet beroep is opengesteld op de bestuursrechter? De bedoeling is dat besluiten die in het huidige stelsel worden geregeld, vergeleken worden met de vergelijkbare besluiten in het stelsel van de Omgevingswet die op dezelfde materie betrekking hebben en dat daarnaast wordt aangegeven welke besluiten in het stelsel van de Omgevingswet nieuw zijn en of met betrekking tot die besluiten inspraak of beroep is geopend.

Toetsing van de belangenafweging door de bestuursrechter

«[B]eslissen over de gewenste balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving»⁴⁸ impliceert een belangenafweging. Indien deze belangenafweging leidt tot een besluit waartegen beroep openstaat bij de bestuursrechter, dient deze de rechtmatigheid daarvan te beoordelen. Als duidelijke wettelijke toetsingscriteria ontbreken, heeft de rechter geen houvast. Zowel de Raad van State als de Raad voor de rechtspraak hebben erop gewezen dat door het ontbreken van concrete wettelijke normen en de grote afwegingsruimte die aan bestuursorganen wordt geboden, het niet goed mogelijk zal zijn om een adequate rechtsbescherming te bieden.

Van belang is dat naar vaste rechtspraak de bestuursrechter niet de (on)redelijkheid van het resultaat van de belangenafweging door het bestuursorgaan mag toetsen, maar slechts mag ingrijpen als er geen discussie over mogelijk is dat het besluit in strijd is met eisen van redelijkheid en proportionaliteit. Die beperking tot de zogeheten «marginale toetsing» brengt mee dat wanneer wettelijke toetsingscriteria ontbreken en het bestuur een vrije afwegingsruimte heeft, de burger niet beschermd wordt.

Door het «vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte» (verbeterdoel) in het stelsel van de Omgevingswet wordt dus aan de burger of ondernemer die opkomt voor zijn privébelang en aan de organisatie die opkomt voor algemene milieubelangen, de mogelijkheid ontnomen om bij de onafhankelijke rechter de redelijkheid van het gebruik door het bestuursorgaan van zijn afwegingsruimte ter discussie te stellen.

⁴⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 14.

Acht de regering deze situatie in overeenstemming met het uitgangspunt dat de rechtsbescherming niet zou verslechteren? Zo ja, waaruit blijkt dit dan? Zo nee, wat gaat de regering doen om de rechtsbescherming minimaal op hetzelfde niveau te handhaven als nu het geval is?

Overweegt de regering om de bestuursrechter uitdrukkelijk bevoegd te maken om een belangenafweging in het omgevingsrecht integraal op «evenredigheid» te toetsen in plaats van de nu gebruikelijke marginale toetsing? Kan de regering uiteenzetten welke bezwaren er bestaan tegen zo'n toetsing, gegeven het feit dat bij het ontbreken van vaste wettelijke normen in een omgevingsplan een rechter niet beschikt over een toetsingskader en dat bij een gebruik van ruime afwegingsvrijheden door het bestuur uitsluitend artikel 3:4 van de Awb of algemene rechtsbeginselen, zoals het proportionaliteitsbeginsel, een handvat kunnen bieden voor een inhoudelijke toetsing?

Overweegt de regering om van bestuursorganen die belangenafwegingen voltrekken, te verlangen dat zij hun afwegingscriteria in «beleidsregels» opnemen? Zo ja, op welke wijze wordt die eis wettelijk verankerd? Zo nee, hoe wordt dan voorzien in het bevorderen van rechtszekerheid en gelijke behandeling van gelijke gevallen?

Finale geschilbeslechting

Indien een burger of een milieuorganisatie die zich verzet tegen een omgevingsvergunning of een ander beroepbaar besluit, in beroep van de bestuursrechter gelijk krijgt en het bestreden besluit wordt vernietigd, zal dat vaak toch geen «winst» opleveren als het bestuursorgaan door de vergrote afwegingsruimte die het stelsel van de Omgevingswet biedt, de kans heeft om alsnog (eventueel na toepassing van een bestuurlijke lus) tot een andere afweging te komen die leidt tot hetzelfde besluit.

Welk doel biedt naar het oordeel van de regering het openstellen van beroep op de bestuursrechter indien de rechtzoekende – gegeven het ontbreken van concrete «harde» normen en het bieden van maximale afwegingsvrijheid aan bestuursorganen – in een finale geschilbeslechting toch niet een beslissing kan verkrijgen waarmee hij inhoudelijk iets opschiet?

Rechtsbescherming bij geschillen over bouwen

De vergunning om te bouwen is in de Omgevingswet vervallen. Dat betekent dat de burger en de ondernemer die wil bouwen zelf moeten uitzoeken of de regels dat toelaten. En als iemand geconfronteerd wordt met bouwwerkzaamheden waar hij het niet mee eens is, moet hij – als geen vergunningprocedure is gevolgd, omdat die niet nodig was – ook zelf onderzoeken of er regels worden overtreden en dan eventueel tegen die overtreding protesteren.

Doordat de toetsing vooraf in de vorm van een beslissing op een vergunningaanvraag ontbreekt, verkeren de bouwer, burens en andere belanghebbenden in onzekerheid over de vraag of het recht wordt geschonden. Zowel de Raad van State als de Raad voor de rechtspraak hebben kritiek hierop geuit. Om enigszins tegemoet te komen aan die kritiek, is door de regering besloten om de regel dat een vergunning nodig is voor de ruimtelijke aspecten van het bouwen, op te nemen in de «bruidsschat». Daarmee maakt deze onderdeel uit van het omgevingsplan, maar de gemeenteraad kan dat onderdeel direct weer schrappen als zij die regel als «onnodig knellend» ervaart en maximale flexibiliteit wenst te hebben.

Nu de regering er juist met het oog op die wens om «knellende» voorschriften te beperken aanvankelijk ervoor gekozen had om de vergunningplicht voor bouwen te schrappen, is aannemelijk dat veel gemeenten bij wie die wens leeft, zich weer van die «knellende» bepaling zullen ontdoen.

Is de regering van oordeel dat door het opnemen van de vergunningplicht in de «bruidsschat» volledig is tegemoetgekomen aan het bezwaar van de Raad van State? Zo nee, waarom is er niet gekozen om het advies van de Raad van State volledig te volgen? Zo ja, hoe verhoudt de door de regering gekozen oplossing zich tot de wens van de Raad van State dat het «op wetsniveau» dient te worden geregeld?

Hoe is wettelijk gegarandeerd dat de gemeenteraad zich van die vergunningplicht – welke beperking de Raad van State verlangt – uitsluitend zal mogen «ontdoen» als «dat gelet op de plansystematiek (de algemene regels van het omgevingsplan samen met de verbeelding) verantwoord is»⁴⁹?

In de praktijk zal er dus rekening mee moeten worden gehouden dat zonder vergunning gebouwd kan worden in gemeenten die de vergunningplicht niet wenselijk achten en dat deel van de «bruidsschat» uit hun omgevingsplan schrappen.

In dat verband willen de gezamenlijke fractieleden de regering een aantal praktijkgevallen voorleggen waarbij geldt dat er geen vergunningplicht geldt voor het bouwen.

A. Een supermarktketen koopt een aantal naast elkaar gelegen panden waarop de bestemming «detailhandel» zit, verbouwt die tot één bedrijfsruimte en start de exploitatie van een grote supermarkt.

De bakker, groenteman en drogist die in de straat zijn gevestigd, willen zich verzetten; voor een groot aantal bewoners die drukte en rumoer van bevoorrading vrezen, geldt dat ook.

B. Een stichting die een opvangfaciliteit voor zogeheten uitgeprocedeerde vluchtelingen legaal in een gebouw heeft gerealiseerd, gaat over tot het zodanig vergroten van het gebouw dat het aantal opgevangen personen kan worden verdubbeld.

Omwonenden die zich twee jaar eerder zonder succes hadden verzet tegen de komst van de opvangfaciliteit, wensen zich opnieuw te verzetten tegen de uitbreiding van het gebouw en de daarmee geïmpliceerde opvangcapaciteit.

C. Iemand die een jaar geleden een dure villa heeft gekocht, wordt geconfronteerd met de verbouwing van de villa naast hem. Er wordt een verdieping opgebouwd, waardoor een groot deel van de tuin in de schaduw komt en er komt een groot balkon dat direct uitzicht heeft op het gedeelte van de tuin waarin hij zich voorheen onbespied kon voelen. Hij wil iets tegen de bouwplannen ondernemen.

Is het juist dat de winkeliers en bewoners in geval A geen rechtsgang bij de bestuursrechter hebben? Geldt dat ook voor de belanghebbenden in geval B? En is dat ook het geval voor de villabewoner in geval C?

Indien dit juist is, in hoeverre acht de regering dat aanvaardbaar met het oog op de eisen van rechtszekerheid en het vereiste van een adequate rechtsbescherming?

Het is aannemelijk dat de betrokkenen in de gevallen A, B en C die zich tegen de bouw willen verzetten, handhavingverzoeken zullen indienen bij

⁴⁹ *Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 10.*

het gemeentebestuur met als argument dat de bouwregels zijn geschonden.

Staat deze weg open voor de belanghebbenden, ook in het geval dat later bij de rechter zal blijken dat de bouwregels niet zijn geschonden? Zo nee, wat gaat de regering eraan doen dat die weg zal openstaan? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot het verbeterdoel van «vergroten van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid» en het «versnellen en verbeteren van besluitvorming» gegeven het feit dat het gemeentebestuur in zo'n geval alsnog tot een toetsing aan de bouwregels zal moeten overgaan, maar nu in een situatie dat er al ruzie is tussen de bouwer en derde-belanghebbenden?

Is het juist dat op grond van de vaste rechtspraak van de bestuursrechter het gemeentebestuur verplicht is tot het inzetten van handhavingsmiddelen indien blijkt dat bij het bouwen regels zijn of worden overtreden? Zo nee, op grond waarvan komt de regering tot die conclusie? Zo ja, welke «winst» met betrekking tot het «versnellen en verbeteren van de besluitvorming» is dan geboekt met het invoeren van een stelsel van vergunningvrij bouwen?

Op grond van welke gegevens neemt de regering aan dat de gemeentelijke diensten die met handhaving belast zijn, voldoende capaciteit hebben om handhavingverzoeken wegens overtreding van voorschriften bij vergunningvrij bouwen in behandeling te kunnen nemen?

Acht de regering de kans aanwezig dat het inzetten van handhavingsmiddelen ertoe zal kunnen leiden dat de bouwwerkzaamheden moeten worden gestopt, maar dat anderzijds de bouwers tegen de handhaving wel een procedure van bezwaar en beroep kunnen voeren en dat het kan voorkomen dat het gebouwde gedurende die procedures in stand zal worden gelaten in afwachting van de uitspraak van de rechter? Zo nee, op grond van welke informatie komt de regering tot dat oordeel? Zo ja, acht de regering dat aanvaardbaar?

Is de regering ermee bekend dat het traject van bezwaar, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een bouwstop of een last tot bestuursdwang meerdere jaren in beslag pleegt te nemen, gedurende welke periode half afgebouwde of half verbouwde panden zullen bestaan? Zo nee, op grond van welke informatie acht de regering het onaannemelijk dat het traject van bezwaar, beroep en hoger beroep meerdere jaren kan beslaan? Zo ja, acht de regering het aanvaardbaar dat gedurende lange tijd half afgebouwde of half verbouwde panden zullen bestaan?

D. Een gezin dat woont in een eigen huis, krijgt opnieuw gezinsuitbreiding. Vader en moeder besluiten om er een verdieping op te bouwen. Een gemeenteambtenaar bij wie zij informeren, vertelt (terecht) dat er geen vergunning nodig is. Over de vraag of het bouwplan aan de regels voldoet, kan hij zich niet uitlaten. Bij de hypotheekbank is men bereid te financieren als vaststaat dat de opbouw geoorloofd is. Op de brief van de huiseigenaren aan de gemeente waarbij een bouwtekening is gevoegd en waarin gevraagd wordt te verklaren dat het bouwplan niet in strijd met de regels is, wordt geantwoord dat het bouwplan niet kan worden getoetst en geen verklaringen worden afgegeven. De hypotheekbank blijft eisen dat er zo'n verklaring komt.

Staat voor de betrokkene tegen de weigering van het gemeentebestuur om een verklaring af te geven een mogelijkheid van bezwaar of beroep open? Indien dat niet het geval is, in hoeverre acht de regering dat aanvaardbaar met het oog op de eisen van rechtszekerheid en het vereiste van een adequate rechtsbescherming?

In de reactie op het advies van de Raad van State stelt de regering dat «[d]e onzekerheid die kan bestaan als de gemeenteraad de vergunningplicht in het omgevingsplan heeft uitgeschakeld [...] weggenomen [kan] worden door een vergunning aan te vragen. Op grond van die aanvraag beoordeelt het bevoegd gezag als aanvraag of voor het voorgenoemde bouwplan een vergunning is vereist. In dat geval geeft het bevoegd gezag door de beslissing op de vergunningaanvraag het oordeel of een vergunning nodig is. Tegen dat oordeel over de vergunningplicht kan door het aanwenden van een rechtsmiddel worden opgekomen.»⁵⁰

Als er geen vergunningplicht en dus ook geen bevoegdheid tot het verlenen van een vergunning in het omgevingsplan is opgenomen, zal het bevoegde orgaan dan zonder enige toetsing aan bouwregels de aanvraag kunnen (en moeten) afwijzen met als motivering dat er geen wettelijke vergunningplicht is? Zo nee, hoe kan het bestuursorgaan kunnen beoordelen of het bouwplan in overeenstemming is met bouwregels als het omgevingsplan niet voorziet in een vergunning? Zo ja, hoe strookt het feit dat de aanvrager dan nog steeds niet weet of zijn bouwplan in overeenstemming met de regels is, met het uitgangspunt van de regering dat het indienen van een vergunningaanvraag duidelijkheid zal kunnen brengen?

Als blijkt dat het indienen van een aanvraag van een vergunning waarop niet beslist kan worden omdat een vergunningsbevoegdheid ontbreekt, niet een middel oplevert voor de burger of ondernemer om uit te zoeken of zijn bouwplan binnen de regels kan worden gerealiseerd, is de regering dan bereid 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)?

E. Een banketbakker wil zijn bedrijfsruimte naar achteren uitbouwen, zodat hij aan de straatzijde meer ruimte krijgt voor een zitgedeelte waar klanten ter plaatse van een taartje of andere lekkernij kunnen genieten. Omdat in het omgevingsplan geen verplichting is opgenomen om een bouwvergunning aan te vragen, vraagt hij de gemeente of de bouwregels de uitbreiding toelaten. De ambtenaar op het gemeentehuis geeft in een mondeling gesprek aan dat het volgens hem wel goed zit, maar een schriftelijke verklaring wordt niet gegeven omdat de gemeente «schadeclaims vreest als later blijkt dat de aanbouw wel in strijd is met regels». Nadat de verbouwing gerealiseerd is, vragen bewoners van de achter de bedrijfsruimte gelegen woningen handhaving. De bestuursrechter draagt het gemeentebestuur op tot handhaving over te gaan, omdat de bouwregels de uitbouw zoals deze is gerealiseerd, niet toestaan.

Is het juist dat als de banketbakker de verbouwing ongedaan moet maken, de schade die hij lijdt voor zijn eigen rekening komt? Zo nee, op grond van welke wettelijke voorschriften zal hij dan de schade op een ander kunnen verhalen? Zo ja, acht de regering dat dan een aanvaardbaar gevolg 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 banketbakker de schade die hij lijdt wel zou kunnen claimen bij de gemeente?

⁵⁰ *Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 53.*

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Uitvoering

Voor de uitvoering van deze wetgeving zijn de provincies, gemeenten en waterschappen van groot belang. Via de Monitor van tweede helft 2018 is de rapportage d.d. 4 maart 2019 toegezonden en is de Kamer geïnformeerd over de voortgang van het interbestuurlijke programma. Kan de regering aangeven in percentages of de provincies respectievelijk de waterschappen respectievelijk de gemeenten op koers liggen en welk percentage achterligt? Is de Monitor van het eerste deel 2019 gereed en kan deze worden toegezonden?

Voor de uitvoering van deze wetgeving zijn de Omgevingsdiensten van groot belang. Over het eerste kwartaal 2019 heeft de Kamer de rapportage d.d. 8 april 2019 ontvangen. Daaruit bleek onder meer dat 33% van de Omgevingsdiensten extra inspanningen moeten doen om op tijd klaar te zijn. Is de Monitor tweede kwartaal 2019 inmiddels gereed, welk beeld ontstaat hieruit en kan deze worden toegezonden? Kan de regering haar bevindingen over deze Monitor tweede kwartaal 2019 weergeven?

Voorts heeft de Kamer een bijlage ontvangen bij de brief van de Minister van BZK van 27 juni 2019 over de stand van zaken van de invoering van de Omgevingswet⁵¹: wat moeten overheden op 1 januari 2021 minimaal kunnen en voorbereid hebben om te voldoen aan de Omgevingswet? Kan de regering per onderdeel aangeven of deze voorwaarden op tijd worden gehaald?

Een van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet is de beleidsruimte voor decentrale overheden. De CDA-fractieleden steunen dit doel, wanneer er sprake is van provinciale en/of gemeentelijke belangen. Is deze beleidsruimte er ook in de Aanvullingswetten?

De «bruidsschat» zal worden toegevoegd aan de instrumentenkoffer van de decentrale overheden. Kan de «bruidsschat» gedefinieerd worden voor gemeenten, provincies en de waterschappen? Kan deze «bruidsschat» tijdig worden toegevoegd?

De Invoeringswet Omgevingswet is de basis voor het intrekken van 35 AMvB's en het wijzigen van 43 AMvB's. Dit zal beleidsneutraal gebeuren. Het ontvangen overzicht geeft nu de begrippen «beleidsarm» en «beleidsrijk» weer. Wat zijn de definities van «beleidsneutraal», «beleidsarm» en «beleidsrijk»?

Artikel 2.18 van de Omgevingswet geeft weer dat de provincies gebiedsgericht kunnen coördineren, daar waar sprake is van belangen bij meerdere gemeenten. Het uitgangspunt is «in de minne schikken». Wanneer dat niet lukt, van welke instrumenten kunnen provincies dan gebruikmaken «om de knoop door te hakken»?

Het is de bedoeling dat de provincies hun omgevingsverordeningen gelijktijdig met de Omgevingswet in werking laten treden. Mocht dit niet lukken, dan kan een voorbereidingsbesluit worden genomen op grond waarvan per direct rechtstreekswerkende regels kunnen worden gesteld vooruitlopend op de inwerkingtreding van het besluit tot vaststelling van de verordening. De CDA-fractieleden willen graag inzicht hebben bij welke provincie(s) wordt verwacht dat dit aan de orde is.

⁵¹ 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?.

Voor de uitvoering en implementatie en het ontwikkelen van kennis/expertise was het de bedoeling dat het Rijk een «Laan van de Leefomgeving» zou ontwikkelen. De CDA-fractieleden willen toelichting van de regering wat de ontwikkeling hiervan is geweest en wat de positie van de informatiehuizen bij de decentrale overheden is.

De uitvoering van de omgevingswetgeving heeft ook financiële gevolgen, zowel positief als negatief. Kan de regering een integraal beeld geven van de (zichtbare) financiële effecten voor burgers, respectievelijk bedrijven, respectievelijk overheden?

Wat is de inhoud van het financieel bestuursakkoord 2015 en op welke onderdelen is dit akkoord nagekomen en op welke onderdelen niet? Wat zijn de consequenties hiervan?

De CDA-fractieleden hechten aan de bestuurlijke afspraken van het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten. Is de regering het eens met hen dat er een bestuurlijk akkoord over onder andere de uitvoering en handhaving moet liggen voordat de Invoeringswet en het koninklijk besluit de Eerste Kamer kunnen passeren?

Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke Voorziening (DSO-LV)

De CDA-fractieleden zien de afhankelijkheid van het wettelijk en digitale stelsel en hebben de volgende vragen over het DSO-LV.

Op 26 november 2019 volgt nog een technische briefing over het DSO-LV voor de Eerste Kamerleden. Hebben de gemeenten tot 2029 de tijd om het DSO op gemeentelijk niveau adequaat voor elkaar te krijgen? Hebben de waterschappen tot 2024 de tijd om het DSO op het niveau van de waterschappen adequaat voor elkaar te krijgen? Welke termijn hebben de provincies? Hoe is het overgangsrecht geregeld en is dat voor burgers en ondernemers duidelijk?

Eind 2019 zou het basisniveau van het DSO-LV op orde zijn. Welke interne en externe toets wordt er uitgevoerd om aan te tonen dat het basisniveau voldoende is om verder te kunnen gaan?

In de Tweede Kamer is de motie-Ronnes c.s.⁵² aangenomen. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van deze motie? Is de BIT-toets gereed voor de behandeling van de voorhang van het inwerkingtredings-KB?

Alle provincies moeten voor 2021 de omgevingsverordening in de standaard publiceren. Lukt dat bij alle provincies?

De bestuursorganen moeten samenwerken bij de uitvoering van de Omgevingswet in het DSO-LV. Daartoe is een samenwerkingsruimte noodzakelijk. Kan toegelicht worden wat dit inhoudt en op welk moment deze samenwerkingsruimte operationeel is?

Wat verstaat de regering onder «systeemverantwoordelijk» en «stelselverantwoordelijk»?

Is het DSO-LV voldoende toegankelijk voor mensen met een beperking en laaggeletterden? Hoe kan dat gegarandeerd worden?

Voor het functioneren van het DSO-LV is een beheerovereenkomst met de bestuurlijke partners opgesteld. Zijn/worden de afgesproken mijlpalen/data gehaald? Ligt de uitvoering op (tijd)schema? Is bijvoor-

⁵² Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 26.

beeld het strategisch en tactisch beheerplan en het beheerprotocol al vastgesteld?

Rechtsbescherming en rechtspraak

Uiteindelijk zal de rechtspraak vermindering van werklast moeten ervaren vanwege het vereenvoudigen van regelgeving. Is deze vooronderstelling juist?

De Raad van de rechtspraak heeft een ander beeld. Kan de regering hierover de laatste inzichten geven?

Waar vindt de monitoring plaats van de effecten van de Omgevingswet op de werklast van de rechtspraak? Een praktijkvoorbeeld kan de Gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid zijn. Vanaf 2006 is het landelijk voorbeeldproject gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid gestart. De planvorming en diverse procedures bij diverse overheden heeft geleid tot diverse bezwaar- en beroepsprocedures. Is in beeld te brengen wat de kosten van overheden en de rechtspraak zijn in het vigerende systeem van wetgeving en wat deze kosten zouden zijn bij de nieuwe omgevingswetgeving?

Tegen algemeen verbindende voorschriften kan geen beroep worden ingesteld, met uitzondering van het omgevingsplan. In een omgevingsverordening of waterschapsverordening kan echter ook een beperkingengebied worden aangewezen. Uit de jurisprudentie kan niet eenduidig worden afgeleid of deze aanwijzing onderdeel is van het algemeen verbindend voorschrift of dat het wordt aangemerkt als een concreter besluit van algemene strekking (waartegen wel beroep openstaat). Klopt dit en waarom kan hierover geen duidelijkheid worden gegeven door de regering?

In de Omgevingswet is sprake van de strafrechtelijke handhaving van cultureel erfgoed en natuur en landschap. Waarom is dit opgenomen in de Omgevingswet en waarom wordt er niet verwezen naar het Wetboek van Strafrecht?

De bestuurlijke boete is van toepassing. Op welke domeinen is de bestuurlijke boete van toepassing?

Evaluatie en transitieperiode

Zijn de evaluatiebepalingen in de Omgevingswet van voldoende waarborgen omkleed? Is de monitoring van de invoeringsbegeleiding voldoende geborgd in de Omgevingswet?

De bestuurlijke en de ambtelijke cultuur vraagt om verandering en verbetering bij de uitvoering van de Omgevingswet. Op welke wijze vindt deze plaats en hoe wordt dit gestimuleerd?

Het invoeren van de Omgevingswet en de Aanvullingswetten vraagt veel van decentrale overheden, burgers en ondernemers. De CDA-fractieleden vragen aandacht voor deze transitie en vragen de regering of het instellen van een tijdelijke «transitiecommissie» er mede zorg voor kan dragen dat de invoering een succes wordt. Wat vindt de regering van dit voorstel?⁵³

Invoeringsbesluit

Artikel 2.0 van het Bkl: welke «beleidsrijke» eisen worden gesteld aan decentrale omgevingswaarden?

⁵³ Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G, p. 32 en 72.

Artikel 1.3 van het Ob: welke «beleidsrijke» wijziging is opgenomen en op basis van welke wetgeving?

Hoofdstuk 14 van het Ob: welke «beleidsrijke» nieuwe regels zijn opgenomen met betrekking tot het DSO? Op basis van welke wetgeving?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Balans beschermen en benutten

Het maatschappelijk doel van de Omgevingswet is een balans tussen beschermen en benutten. De actuele stikstofproblematiek maakt (opnieuw) duidelijk dat die balans van groot belang is. Maar, zoals ook de Raad van State in zijn advies bij de Invoeringswet aangaf, de wet biedt veel flexibiliteit waardoor het nog maar de vraag is of de burger, overheid en rechter voldoende houvast wordt geboden en of de bescherming daadwerkelijk ten minste gelijkwaardig is aan het huidige niveau.

De D66-fractieleden vragen de regering hoe zij het risico dat de balans tussen «beschermen» en «benutten» doorslaat naar «benutten», ziet.

Handvat voor integrale afweging

Een van de beoogde voordelen van de Omgevingswet is een meer integrale beoordeling van activiteiten in de leefomgeving. Decentrale overheden dienen de verschillende belangen straks tegen elkaar af te wegen. Tijdens de behandeling van de Invoeringswet in de Tweede Kamer zijn hier vragen over gesteld. De Tweede Kamer heeft een motie⁵⁴ aangenomen die vraagt om een methode die decentrale overheden helpt om integrale afwegingen te maken. De D66-fractieleden zijn hier een voorstander van. Op welke wijze voert de regering deze motie uit?

Digitale Stelsel Omgevingswet

Voor een goede uitvoering op alle bestuursniveaus is het noodzakelijk dat informatie over de kwaliteit van de leefomgeving actueel, overzichtelijk en goed toegankelijk is voor zowel overheden als burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Een goed werkend DSO dat voor iedereen bruikbaar en werkbaar is, is voor de fractieleden van D66 dan ook een randvoorwaarde voor inwerkingtreding. Gemeenten hebben aangegeven een jaar nodig te hebben om te kunnen oefenen met het DSO en ook om hun eigen ICT op het landelijke stelsel aan te kunnen sluiten. Dit leidt tot de volgende vragen over het DSO. Welke functionaliteiten die ruimtelijke plannen zoals Omgevingsloket online (OMO) en Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) nu hebben, zijn in het DSO beschikbaar op het moment van inwerkingtreding (januari 2021)? En welke uitbouw van functionaliteiten is nu gepland?

De VNG heeft het volgende geschreven: *«Toepasbare regels worden gebruikt om gebruikers, zoals inwoners en ondernemers, optimaal te ondersteunen bij het checken of een vergunning nodig is of om een aanvraag in te dienen. Met de vergunningscheck krijgt de initiatiefnemer een concreet antwoord op de vraag: «Mag ik op deze locatie zonder vergunning mijn initiatief starten, of moet ik daar een vergunning voor aanvragen, moet ik daarvoor een melding doen of geldt er een andere informatieverplichting? Als blijkt dat er een vergunning, melding of andere informatieverplichting nodig is wordt door middel van toepasbare regels het juiste aanvraagformulier klaargezet. Toepasbare regels zijn*

⁵⁴ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 57.

daarmee de vertaling van juridische regels in begrijpelijke taal. Het DSO bevat nog geen toepasbare regels. Deze moeten door de bevoegde gezagen zelf worden gemaakt.»⁵⁵

Klopt het dat toepasbare regels nodig zijn, zodat burgers en initiatiefnemers kunnen controleren of zij een vergunning nodig hebben? Zo ja, klopt het dat het opstellen van toepasbare regels nu niet verplicht is voor decentrale overheden? Is het de bedoeling dat voor veel voorkomende activiteiten uiteindelijk wel toepasbare regels worden vastgesteld? Zo ja, waar is dit vastgelegd? Stelt het Rijk toepasbare regels op? Zo ja, voor welke activiteiten en wanneer zijn deze via het DSO inzichtelijk?

In de memorie van antwoord staat de volgende passage: *«Burgers en bedrijven kunnen deze besluiten en andere rechtsfiguren in het DSO tegen de achtergrond van verschillende kaartlagen uit de basisregistraties bekijken, zodat zij inzicht kunnen krijgen in de implicaties voor hun situatie.»⁵⁶* Wat wordt hier nu concreet mee bedoeld? Klopt het dat de regels uit omgevingsverordeningen en omgevingsplannen alleen «op kaart» zichtbaar zijn als overheden de afzonderlijke regels koppelen aan geo-informatie? In hoeverre zijn overheden hiertoe verplicht? Hoe zit dit tijdens de transitieperiode, als er ook nog oude bestemmingplannen gelden die al dan niet gedeeltelijk zijn ingetrokken en aangepast?

In de memorie van antwoord staat voorts de volgende passage: *«Voor inwoners zijn in die situatie zowel de nieuwe regels als de nog bestaande regels in het omgevingsplan te raadplegen.»⁵⁷* Tijdens de transitieperiode zullen naast het omgevingsplan ook nog oude bestemmingsplannen en verordeningen van kracht zijn, tot dat de stapsgewijze ombouw is voltooid. Hoe blijft voor burgers inzichtelijk en overzichtelijk welke regels er precies wanneer gelden?

Er is aangegeven dat er een attenderingsservice komt voor burgers en bedrijven voor attenderingen op bepaalde type regelgeving en beleid op een te kiezen afstand vanaf een bepaald adres.⁵⁸ Voor regionaal of landelijk werkende organisaties of bedrijven is het niet wenselijk dat er alleen op postcodegebied geattendeerd kan worden, maar om hier een nadere keuze over thema's te kunnen maken, bijvoorbeeld aangaande bouwen, ontgrondingen, milieubelastende activiteit enzovoorts. Komt deze mogelijkheid er ook?

Deelt de regering de verwachting dat de plan-m.e.r.-beoordeling al vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet hoofdregel wordt (bij wijzigingen van omgevingsplannen)? Dit in verband met de door de regering voorgestane geleidelijke totstandkoming van omgevingsplannen in de periode tot 2029, en het vervallen van het «uitwerkingsplan» of «wijzigingsplan» als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wro, waar nu de m.e.r. aan gekoppeld is?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Waardering

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben bij de behandeling van de Omgevingswet hun waardering uitgesproken voor de grote inspanning die geleverd wordt om een helder, toegankelijk en eenvoudiger stelsel voor het omgevingsrecht te creëren waarin vertrouwen en

⁵⁵ <https://vng.nl/artikelen/toepasbare-regels>.

⁵⁶ *Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G, p. 5.*

⁵⁷ *Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G, p. 14.*

⁵⁸ *Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 120, p. 32.*

ruimte voor initiatief fundamenteel uitgangspunt zijn. Zij willen deze waardering graag opnieuw uitspreken. Zowel met betrekking tot het geheel van het stelsel in het algemeen, als met betrekking tot de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit in het bijzonder.

Rechtsbescherming

In het nieuwe stelsel heeft de overheid bewust gekozen voor kaderwetten waarin de hoofdelementen zijn uitgewerkt en voor besluiten en regelingen waarin de materiële normstellingen worden uitgewerkt. De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen deze keuze vanuit het oogpunt van flexibiliteit en maatwerk op lokaal niveau. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt willen zij daarbij een aantal kanttekeningen plaatsen.

Deskundigen zijn het erover eens dat het niveau van de rechtsbescherming van het nieuwe stelsel Omgevingswet niet gelijkwaardig is aan dat van het oude stelsel. Dit heeft direct te maken met de beleidsruimte die nodig is voor lokaal maatwerk. Op dit moment is niet duidelijk hoe gemeente en provincie die beleidsruimte gaan gebruiken en of dit al dan niet leidt tot een toename van de rechtsonzekerheid. Een toename van de rechtsonzekerheid ontstaat vooral doordat zaken niet langer wettelijk worden geregeld (bijvoorbeeld geen ruimtelijke vergunningplicht voor bouwen, geen verplicht overgangsrecht in bestemmingsplannen, globale omgevingsplannen), maar ook bij het gebruik van de experimenteerbepaling en de invulling van de beleidsruimte tussen voorkeurswaarde en maximale waarde.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke wijze gemeente en provincie begeleid worden, opdat het gebruik van de beleidsruimte niet leidt tot een ongewenste afname in de rechtsbescherming van burgers, organisaties en bedrijven. Tevens vragen zij hoe en hoe scherp deze wet geëvalueerd zal worden met betrekking tot rechtsbescherming en welke organisatie deze evaluatie gaat uitvoeren.

Participatie

De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit regelen dat participatie plaatsvindt. Deze wet en dit besluit beogen de initiatiefnemers te stimuleren in gesprek te gaan met hun omgeving en belanghebbenden te betrekken bij het initiatief. De leden van de fractie van de ChristenUnie juichen dit toe.

Uit de verschillende bijeenkomsten in de Eerste Kamer is gebleken dat er veel kennis is over participatie. Zowel over gelukte als mislukte participaties. Daarnaast is er de «Inspiratiegids Participatie» die betrokkenen inspireert om aan adequate participatie te doen. De wet schrijft voor dat bij een initiatief wordt aangegeven of en hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. De wet schrijft niet voor op welke wijze participatie wordt vormgegeven en wanneer er sprake is van een goede participatie in relatie tot de complexiteit en de omvang van het initiatief.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering wat de kwaliteit is van de «Inspiratiegids Participatie». Met name gaat het om de vragen of de kennis van de deskundigen uit de bijeenkomsten in de Eerste Kamer verwerkt is, of de do's en don'ts van de gelukte en mislukte participaties verwerkt worden, of er vanuit het perspectief van (ervarings)deskundigen geen gaten in deze Inspiratiegids zitten, en of deze Inspiratiegids als «standaard» voor zorgvuldige participatie gaat fungeren.

Tevens vragen zij hoe de rechtsbescherming van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties geregeld is als de kwaliteit van de participatie onvoldoende is. Dit «onvoldoende» kan bijvoorbeeld blijken als bepaalde groepen burgers, zoals burgers die praktisch opgeleid zijn of die een buitenlandse achtergrond hebben, niet of nauwelijks geparticipeerd hebben. Of als kleine en relevante maatschappelijke organisatie niet betrokken worden. Hoe worden deze burgers en maatschappelijke organisaties beschermd?

DSO

Deskundigen benadrukken de wederzijdse afhankelijkheid van de Omgevingswet en het DSO. Het zou wel eens kunnen zijn dat het beeld van een zwaluwstaartverbinding die afhankelijkheid goed beschrijft. Ze moeten naadloos in elkaar passen om grote belastingen aan te kunnen. De vraag is: hoe goed passen de Omgevingswet, de Aanvullingswetten en de Invoeringswet in het DSO?

De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat er ruis op de lijn is met betrekking tot de stand van zaken van het DSO. Die ruis vinden zij overal terug. Onder andere in deskundigenbijeenkomsten en in de communicatie van individuele partijen. Daarnaast wordt er gegrossierd in metaforen die retorisch misschien sterk zijn, maar die inhoudelijk geen scherp inzicht geven. De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen dat het voorkomen van ruis op de lijn inherent is aan dit soort projecten. De vraag is dan ook: hoe kan deze ruis constructief ingezet worden om de Omgevingswet, de Aanvullingswetten en de Invoeringswet op succesvolle wijze te implementeren? Het zou wel eens kunnen zijn dat het geheim van een succesvolle implementatie in drie factoren te vinden is: a) dat wat minimaal klaar moet zijn ook klaar is («mijlpalen»), b) een geleidelijke invoering van het DSO en c) een naadloze samenwerking tussen verschillende partijen. Deze overwegingen leiden tot de volgende vragen. Als eerste: zullen alle mijlpalen genoemd in de bijlage «Wat moeten overheden op 1 januari 2021 minimaal kunnen en voorbereid hebben om te voldoen aan de Omgevingswet?» tijdig klaar zijn? Als tweede: kan het DSO geleidelijk ingevoerd worden zodat in de praktijk van de implementatie de «druk op de ketel» voor de diverse gezagen hanteerbaar is? Ten derde: hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de verschillende partijen zo gaan samenwerken dat de ruis minder wordt en dat ruis omgezet wordt in een constructieve actie?

Ten slotte willen de leden van de fractie van de ChristenUnie aandacht vragen voor die burgers die onvoldoende digitale vaardigheden hebben om het systeem (zelfstandig) te gebruiken of het systeem helemaal niet kunnen gebruiken. Hoe gaan de verschillende gezagen deze burgers ondersteunen? Wat gaat de regering doen om ervoor te zorgen dat de invoering van de Omgevingswet en de Aanvullingswetten niet leidt tot een vergroting van de digitale kloof in de samenleving?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn de maatschappelijke doelen van de wet neergelegd. Enerzijds gaat het om een bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur. Anderzijds wordt een doelmatig beheer, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften als doel geformuleerd. Blijkens de wettekst moeten beide doelen *in onderlinge samenhang* worden nagestreefd.

Voor de toepassingspraktijk impliceert dit dat niet meer de bewijslast ligt bij het bestuursorgaan om aan te tonen dat een activiteit die het toestaat, geen onaanvaardbare nadelige gevolgen heeft voor de intrinsieke waarde van de natuur (en de dieren) of voor de fysieke leefomgeving, maar dat het bestuursorgaan – dat immers beleidsvrijheid heeft gekregen – kan volstaan met een afweging waarbij aan «benutten» voorrang kan worden gegeven boven «beschermen».

Welke van de vier verbeterdoelen die de regering nastreeft, zou worden geschaad als zou worden vastgehouden aan het juridische principe «beschermen, tenzij er zwaarwegende gronden zijn voor benutten» in plaats van het invoeren van het nieuwe adagium «beschermen en benutten als gelijkwaardige belangen in de bestuurlijke afweging»?

Welke informatie en welke argumenten heeft de regering die een grond bieden om de verwachting te ontkrachten die de Raad van State heeft dat – nu houvast in de vorm van duidelijke regels ontbreekt en gekozen is voor een grote flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte – in de praktijk de kans groot is dat «[d]e balans tussen «benutten» en «beschermen» kan doorslaan naar benutten.»⁵⁹?

Europese milieuregels (zoals de Habitatrictlijn) gaan nog steeds uit van het kernbeginsel ««primair beschermen» en slechts aantasten als daarvoor aantoonbare zwaarwegende gronden zijn»; dus van een benadering die haaks staat op die van de Omgevingswet. In hoeverre lopen Nederlandse bestuursorganen het gevaar dat zij bij het volgen van het adagium «beschermen en benutten als gelijkwaardige belangen in de bestuurlijke afweging» in strijd komen met Europese milieuregels of internationale verdragen, die immers een ander uitgangspunt kennen?

Welke garanties zijn wettelijk ingebouwd om te voorkomen dat bij de programmatische aanpak geen instructieregels of beoordelingsregels die mede strekken tot naleving van Europeesrechtelijke of internationale verplichtingen, buiten toepassing worden verklaard?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie merken graag het volgende op. Geluid in verband met het houden van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, niet zijnde klokgelui en andere oproepen die gereguleerd worden via de Wet openbare manifestaties, is op dit moment via het Activiteitenbesluit vrijgesteld van generieke geluidsnormen. De regering kiest ervoor om deze vrijstelling niet over te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, maar alleen in de bruidsschat zoals opgenomen in het Invoeringsbesluit. Dat komt er voor de korte termijn op neer dat gemeenten de vrijheid hebben om van deze vrijstelling af te wijken en voor de lange termijn dat het helemaal aan gemeenten overgelaten wordt. Het zou kunnen betekenen dat bijvoorbeeld de ruimte om te zingen tijdens erediensten, ingeperkt wordt. De leden van de SGP-fractie vinden dit ongewenst. Zij willen erop wijzen dat de huidige vrijstelling rechtstreeks gerelateerd is aan de grondwettelijke vrijheid van godsdienst. De regering verwees eerder naar de ruimte die gemeenten op grond van de Wet openbare manifestaties nu al hebben om klokgelui en andere oproepen te begrenzen qua duur en geluidsniveau. Is de veronderstelling juist dat regels die gemeenten op basis van artikel 10 van de Wet openbare manifestaties mogen stellen aan klokgelui en andere oproepen begrensd worden door de voorwaarde van artikel 2 van de Wet

⁵⁹ *Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 4.*

openbare manifestaties, dat die bevoegdheid slechts aangewend mag worden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden? Is de veronderstelling juist dat deze begrenzing niet geldt bij het vaststellen van eigen geluidsregels door gemeenten voor geluid van erediensten en lijkplechtigheden niet zijnde klokgelui of andere oproepen? Is de regering bereid de huidige generieke vrijstelling voor dit geluid te handhaven?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 29 november 2019, 16.00 uur.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Meijer

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer