

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)

S

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 november 2019

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van 26 november 2019 van de leden van de commissie voor Infrastructuur Waterstaat en Omgeving over de Invoeringswet en Invoeringsbesluit Omgevingswet. Hierbij ontvangt u de antwoorden op de gestelde vragen. Bij de beantwoording is de volgorde van de vragen aangehouden en zijn zij geclusterd van een nummer voorzien.

Ik dank de leden voor de gestelde vragen en hoop dat de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. Ik zie uit naar het vervolg van de behandeling.

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

Inleiding

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

De behandeling van de invoeringsregelgeving vormt een onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Regering en parlement hebben de afgelopen jaren stapsgewijs verschillende onderdelen behandeld van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Daarbij was sprake van een open totstandkomingsproces, met grote betrokkenheid van de uitvoeringspraktijk, decentrale overheden, belangenorganisaties en bedrijfsleven. In aanvulling op de reguliere procedures voor de totstandkoming van wetsvoorstellen en AMvB's zijn voorstellen in verschillende fasen breed geconsulteerd. Daarnaast heeft de adviescommissie Omgevingswet over de verschillende onderdelen adviezen uitgebracht. Het parlement heeft zich bij de behandeling telkens grondig laten informeren, onder meer door diverse deskundigenbijeenkomsten en technische briefings. Met dit totstandkomingsproces is door regering en parlement een stevige basis gelegd voor het nieuwe stelsel. Dit heeft onder meer geleid tot de vaststelling van de Omgevingswet in 2016 en de vier daarop gebaseerde AMvB's in 2018. De nu bij uw Kamer voorliggende wetgeving bouwt daarop voort.

Ook de invoeringsregelgeving kent een uitgebreid voorbereidingsproces. Dat geldt eveneens voor de parlementaire behandeling met diverse technische briefings, deskundigenbijeenkomsten en uitgebreide informatie-uitwisseling tussen regering en beide Kamers. Ook het door uw Kamer uitgebrachte nader voorlopig verslag vormt daar een onderdeel van en brengt de inhoudelijke behandeling weer een stap verder. In dit verslag komen diverse onderwerpen aan de orde, onder meer over de balans beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid, de rol van decentrale overheden, participatie en rechtsbescherming. Dit zijn belangrijke thema's die ook in eerdere fasen van de stelselherziening aan de orde zijn gekomen. Daarnaast worden door verschillende fracties vragen gesteld over thema's die specifiek zijn voor de invoeringsregelgeving, zoals het overgangsrecht, de wettelijke verankering van het DSO en de bruidsschat.

Wat deze fase van de parlementaire behandeling kenmerkt, is de samenloop met de voorbereidingen op de invoering van het stelsel, met inbegrip van de totstandkoming van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Een aantal van uw vragen gaat daarover. Afgelopen week heeft een technische briefing plaatsgevonden over de werking van het DSO. Een dezer dagen ontvangt uw Kamer een voortgangsbrief waarin een uitgebreid overzicht zal worden gegeven van de stand van zaken van de wet- en regelgeving, de implementatie van het stelsel en de ontwikkeling van het DSO. Daarmee krijgt uw Kamer inzicht in de actuele stand van zaken van de stelselherziening. Waar dat aan de orde is, wordt in deze nadere Memorie van Antwoord naar de voortgangsbrief verwezen. Deze thema's uit de voortgangsbrief, die mede verband houden met de voorgenomen datum van inwerkingtreding van het stelsel, kunnen ook in het vervolg van de behandeling van de invoeringsregelgeving aan de orde komen. Een bespreking over de voortgangsbrief en de daarin genoemde thema's met uw Kamer in een afzonderlijk debat behoort uiteraard ook tot de mogelijkheden.

Met de behandeling van de invoeringsregelgeving is het stelsel nog niet voltooid. Bij uw Kamer is momenteel ook de zogenoemde aanvullingsre-

gelgeving voor geluid, bodem, natuur en grondeigendom aanhangig. De Memorie van Antwoord van de voorgenomen aanvullingsregelgeving voor bodem en geluid heeft uw Kamer al ontvangen. Met het oog op de behandeling van de voorgenomen aanvullingsregelgeving voor natuur in de eerste maanden van het nieuwe jaar, is het streven om uw Kamer binnenkort de Memorie van Antwoord te doen toekomen. De ontwerpen van het invoeringsbesluit en de aanvullingsbesluiten zullen na de voorhang bij uw Kamer voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Verder zullen komend jaar de invoeringsregeling en de aanvullingsregelingen worden vastgesteld. Dat kan uiteraard pas als de wetgeving, die daarvoor de basis biedt, door uw Kamer is aangenomen en vervolgens is vastgesteld. Ten slotte heeft uw Kamer het komende jaar zeggenschap over de datum van inwerkingtreding. Met dit wetsvoorstel wordt namelijk wettelijk geborgd dat het ontwerp van het inwerkingtredings-KB aan het parlement wordt voorgelegd. De voorziening vormt het sluitstuk van een bijzonder wetgevingsproces, waarbij regering en parlement, in nauwe samenwerking met de uitvoeringspraktijk, een stelselherziening tot stand brengen. Deze bijzondere wettelijke voorziening voor het vaststellen van de datum van inwerkingtreding onderstreept het maatschappelijke belang van een goede start en invoering van het nieuwe stelsel.

Hieronder treft uw Kamer de antwoorden op de door uw Kamer gestelde vragen. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de indeling van het nader voorlopig verslag gevolgd. De regering hoopt dat met deze nadere Memorie van Antwoord de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord en ziet uit naar het vervolg van de behandeling.

Vragen van de leden van de VVD-fractie

[1] De leden van de VVD-fractie vragen of in de vormgeving van het DSO tegemoet wordt gekomen aan de zorgen van de Afdeling advisering van de Raad van State over digitale zelfredzaamheid.

De regering vindt net als de Afdeling advisering van de Raad van State dat het DSO dat ook voor minder digitaal zelfredzamen zeer gebruiksvriendelijk moet zijn. Gemeenten en Rijk werken op basis van het Interbestuurlijk Programma/IBP samen om de ca 2,5 miljoen laaggeletterden te ondersteunen bij het vaardig worden in taal, rekenen en digitalisering. Gemeenten besteden hierbij bijvoorbeeld aandacht aan preventie. Er is rijksgeld beschikbaar geteld voor educatie-aanbod en de zogenaamde «digitale inclusie».¹

De regering streeft er op deze wijze naar de invoering van de Omgevingswet zo gebruikersvriendelijk als mogelijk te laten zijn en de digitale toegankelijkheid zo groot als mogelijk te maken. Daarin worden de zorgen van de Afdeling advisering van de Raad van State betrokken. Zo heeft digitale inclusie, bijvoorbeeld voor mensen met een (visuele) beperking en laaggeletterden, ook veel aandacht gekregen bij de technische ontwikkeling van het DSO. Tijdens de bouw van DSO is veelvuldig aan gebruikers gevraagd wat voor hen werkt, en wat niet. Ook is veel aandacht geschonken aan de begrijpelijkheid van juridische publieksteksten om bijvoorbeeld mensen met een taalachterstand zo veel als mogelijk te helpen. Dit heeft een hele reeks verbeterpunten opgeleverd ten opzichte van de huidige situatie. Via de brief van de Minister voor Milieu en Wonen van 19 november jl. is uw Kamer hierover nader geïnformeerd.

¹ <https://vng.nl/nieuws/gemeenten-intensiveren-hulp-aan-laaggeletterden>

[2] De leden van de VVD-fractie vragen ook of er een verplichting bestaat tot het aanmelden van ICT-projecten voor doorlichting door het BIT. Het Bureau ICT Toetsing (BIT) toetst op de risico's en slaagkans van projecten die door de rijksoverheid en zelfstandig bestuursorganen worden opgezet waarbij ICT een belangrijke rol heeft. De toetsen door het BIT worden uitgevoerd in opdracht van een Minister of een Staatssecretaris, de Tweede Kamer of uit eigen beweging. Het BIT richt zich op projecten met een ICT-component van meer dan 5 miljoen euro. Conform de regels is het DSO in 2017 aangemeld voor een BIT-toets.

Verder vragen deze leden waarom de regering het BIT niet op tijd om advies heeft gevraagd over de geschiktheid ten behoeve van het oefenjaar van DSO-LV. Het BIT heeft in 2017 op verzoek van de regering geadviseerd over het DSO, dus in de beginfase van het gehele traject. Dit is het gebruikelijke toetsmoment voor het BIT: deze toetsing is met name ingesteld om te voorkomen dat projecten te veel risico's in zich bergen en te weinig kans van slagen hebben. De adviezen van het BIT hebben er mede toe geleid dat het DSO vooralsnog is beperkt tot een minimale invulling van het huidige dienstverleningsniveau en dat de gebruikersbetrokkenheid is versterkt. Het DSO wordt stapsgewijs ontwikkeld, en er wordt tijd en ruimte genomen voor een oefenjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij de behandeling van de Invoeringswet in de Tweede Kamer is door de regering reeds toegezegd om bij de doorontwikkeling van het DSO wederom het BIT om advies te vragen. Er bestond verder geen aanleiding om tussentijds aanvullend advies te vragen. Gedurende het ontwikkeltraject van het DSO zijn er tal van andere toetsmomenten, juist door de gekozen stapsgewijze ontwikkelmethode. Zo wordt ieder kwartaal beproefd of de ontwikkelde software ook echt werkt. Hierbij zijn aansluitende overheden en hun softwareleveranciers betrokken, zodat ook de koppelingen met lokale systemen beproefd kan worden. Op deze manier wordt de vinger aan de pols gehouden, mede gelet op de gereedheid van het DSO voor het oefenjaar. In de voortgangsbrief, die u op korte termijn zal ontvangen, wordt u hier nog meer uitgebreid over geïnformeerd. Op verzoek van uw commissie Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van 4 oktober jl. is het BIT gevraagd om een tussentijdse BIT-toets uit te voeren gericht op de toegankelijkheid van DSO-LV voor laaggeletterden en mensen met een beperking; de stabiliteit van het basisniveau en de doorontwikkeling van het DSO. Het BIT heeft kenbaar gemaakt niet in staat te zijn om de gevraagde toets uit te voeren.

De leden van VVD-fractie verwijzen naar de brief van 18 oktober jl. waarin specifiek advies gevraagd zal worden aan een aantal alternatieve externe toetsingsorganisaties. Deze leden vragen of dit «opgeteld» dezelfde breedte aan advisering oplevert, als wanneer het BIT geadviseerd zou hebben.

In de brief van 19 oktober jl. is er naast een aantal externe toetsingsorganisaties ook een aanpak voor een gefaseerde toetsing voorgesteld. Over de resultaten van de eerste fase is uw Kamer op 19 november jl. geïnformeerd. Verwacht wordt dat de gefaseerde aanpak zoals deze nu wordt uitgevoerd een brede advisering oplevert.

[3] Deze leden vragen of de benodigde landelijke voorzieningen van het digitale stelsel tijdig beschikbaar zullen zijn voor aansluitende overheden, en vragen daarbij in het bijzonder aandacht voor de uitvoeringsstandaarden en koppelvlakken.

Zoals gemeld in de brief met betrekking tot de tussenbalans bij de oplevering van het DSO en het statusrapport met betrekking tot het

aansluiten, vullen en oefenen met het digitale stelsel², wordt eind 2019 een DSO-LV opgeleverd, waarop alle bevoegde bestuursorganen kunnen aansluiten, waarmee ze kunnen oefenen, en wat ze kunnen vullen met hun eigen regelgeving.

Twee noodzakelijke standaarden (voor vergunningen en meldingen en het zoeken via vragenbomen) zijn al geruime tijd beschikbaar en worden nu gebruikt door softwareleveranciers om koppelingen tussen lokale systemen en het DSO te realiseren. De Standaard Officiële Publicaties (STOP) met de bijbehorende toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (TPOD's) is met vertraging tot stand gekomen. In de kamerbrief van 27 juni³ is uw Kamer geïnformeerd over de STOP TPOD standaard. Inmiddels is deze standaard als 0.98 kern-versie opgeleverd en interbestuurlijk vastgesteld. Deze standaard kent nog niet alle gewenste mogelijkheden en zal in de komende periode verder aangevuld worden. Zoals uw Kamer al heeft kunnen lezen in de voormelde brieven, wordt door de latere oplevering van deze standaarden de tijd die beschikbaar is om deze te implementeren in de plansoftware van lokale overheden verkort. De planning zoals deze in de voortgangsbrief aan uw Kamer is gecommuniceerd is daardoor strak, maar wordt door leveranciers en bevoegde bestuursorganen nog wel als haalbaar gezien. De regering houdt in de komende periode bij de aansluitende overheden en hun softwareleveranciers de vinger aan de pols, zodat meteen maatregelen kunnen worden genomen als dat nodig blijkt.

Twee noodzakelijke standaarden (voor vergunningen en meldingen en het zoeken via vragenbomen) zijn al geruime tijd beschikbaar en worden nu gebruikt door softwareleveranciers om koppelingen tussen lokale systemen en het DSO te realiseren. De Standaard Officiële Publicaties (STOP) met de bijbehorende toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (TPOD's) is met vertraging tot stand gekomen. Ik verwijs hier ook naar de kamerbrief van 27 juni⁴, waarin u bent geïnformeerd over de STOP TPOD standaard. Inmiddels is deze standaard als 0.98 kern-versie opgeleverd en interbestuurlijk vastgesteld. Deze standaard zal in de komende periode verder aangevuld worden. Zoals u al heeft kunnen lezen in de voormelde brieven, wordt de tijd die beschikbaar is om deze te implementeren in de plansoftware van lokale overheden verkort. De planning zoals deze in de voortgangsbrief aan u is gecommuniceerd, wordt door leveranciers en bevoegd gezagen wel als haalbaar gezien. De regering houdt in de komende periode bij de aansluitende overheden en hun softwareleveranciers de vinger aan de pols, zodat meteen maatregelen kunnen worden genomen indien nodig.

[4] De leden van de VVD-fractie vragen naar de ontwikkeling van de aansluitsoftware en welke planning de regering hierin voor ogen heeft bij het voor overheden beschikbaar hebben van deze software voor overheden en van welke termijnen de regering uit gaat voor het aansluiten op het DSO.

In het digitale stelsel interacteert DSO-LV als landelijke voorziening met lokale systemen. Dit betekent dat deze lokale systemen gekoppeld moeten zijn met het DSO. Om dit generiek mogelijk te maken zijn standaarden ontwikkeld. De standaarden voor aanvragen en meldingen en voor toepasbare regels zijn al in het voorjaar van 2019 vastgesteld. Dat is conform planning.

De standaard voor overheidspublicaties (STOP) is later tot stand gekomen dan gepland. Dit leidt tot een kortere implementatieperiode voor softwareleveranciers van plansystemen. Hierover wordt intensief overlegd

² Kamerstukken I 2019/20, 34 986, K en Q.

³ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 119.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 119.

met de betreffende leveranciers en de bevoegde bestuursorganen via de koepels, om ervoor te zorgen dat dit niet tot problemen leidt. In de voortgangsbrief over de stelselherziening, die in samenspraak met de bestuurlijke koepels is opgesteld en die uw Kamer een dezer dagen ontvangt, wordt uw Kamer hierover uitgebreider bericht.

[5] De leden van de VVD-fractie vragen wat rond medio 2020 al duidelijk moet zijn en moet «werken» om te kunnen beslissen over het voor te hangen koninklijk besluit over de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2021. Over de mate van gereedheid van het DSO, of de voorbereidingen ver genoeg op koers liggen en of het stelsel op 1 januari 2021 in werking kan treden, hebben meerdere fracties vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

In de voortgangsbrief met betrekking tot de stelselherziening, die in samenspraak met de bestuurlijke koepels is opgesteld en die uw Kamer een dezer dagen ontvangt, zal een uitgebreid overzicht worden gegeven van de stand van zaken van de wetgeving, de implementatie en het DSO. Voor uw volledige beeld wordt daarnaar verwezen. In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie wordt onderstaand kort ingegaan op enkele constatering die in de brief zijn gedaan.

Eind 2019 wordt het grootste deel van DSO-LV opgeleverd. Hiermee is het DSO in staat om alle bevoegde bestuursorganen te kunnen laten aansluiten, oefenen en vullen met hun eigen regelgeving. In 2020 wordt verder gewerkt aan de standaard voor overheidspublicaties STOP. Medio 2020 moet deze in samenwerking met de Landelijke Voorziening Bekend maken en Beschikbaar stellen (LVBB) duidelijk zijn en in de praktijk werken. Dit maakt het mogelijk DSO-LV volledig in lijn te brengen met de LVBB, zodat regelgeving die via de LVBB digitaal bekend wordt gemaakt in de publicatiebladen automatisch wordt doorgeleid naar DSO-LV en daar op de kaart wordt getoond. In de genoemde voortgangsbrief wordt hier nader op ingegaan. In 2020 worden uiteraard ook de overige punten uit het basisoniveau gerealiseerd en wordt DSO-LV verbeterd aan de hand van de eerste ervaringen met de gebruikerstoepassingen.

Uiteraard moeten de overheden die aansluiten op het DSO medio 2020 voldoende vordering hebben gemaakt met het aansluiten, vullen en oefenen. Indien nog niet voldoende vordering is gemaakt, wordt met de bestuurlijke partners komend voorjaar bezien, welke aanvullende mogelijkheden geboden kunnen worden om eventuele overgangsvraagstukken op te lossen. Als medio 2020 zou worden geconstateerd dat het merendeel van de bevoegd gezagen niet op DSO-LV is aangesloten, dan zou het weinig realistisch zijn om positief te kunnen beslissen over de voorhang van het koninklijk besluit over de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Overigens is de inschatting van de regering dat er medio 2020 voldoende vorderingen gemaakt zullen zijn met het aansluiten op, vullen van en oefenen met DSO-LV. De regering verwacht dat het deel van DSO-LV dat eind 2019 wordt opgeleverd medio 2020 interbestuurlijk geaccepteerd zal zijn en zal zijn overgedragen aan de beheerorganisatie. In de voortgangsbrief die uw Kamer een dezer dagen ontvangt, wordt hier nader op ingegaan. Gezien het belang van oefenen zal de regering, voorafgaand aan de publicatie van het Invoeringsbesluit een eerste proefbestand van de bruidsschat beschikbaar stellen, voor zowel gemeenten als waterschappen.

Tot slot wordt heel het jaar 2020 gebruikt voor het vullen van DSO-LV, zowel bij de decentrale overheden als het Rijk. Uw Kamer kunt met de huidige planning verwachten dat medio 2020 de concepten van de provinciale verordeningen en de recent gepubliceerde Omgevingsregeling in het DSO zijn gebracht. Voor het overige wordt verwezen naar de

voortgangsbrief en de beantwoording van de specifieke vragen verderop in deze Nadere memorie van antwoord [88 en volgende]. Ook wordt verwezen naar de brief van 8 november jl. waarin uw Kamer informatie heeft ontvangen over de stappen die in het kader van het toetsingstraject van het DSO zijn gezet.

[6] De leden van de VVD-fractie vragen of de constatering van het IPO in de brief van 17 oktober jl. klopt, dat per 1 januari 2020 ongeveer 80% van de gewenste digitale voorzieningen wordt opgeleverd en vragen of daarmee het «oefenjaar» voor bepaalde onderdelen korter wordt. Halverwege het vierde kwartaal van 2019 is de prognose dat per eind 2019 een voortgang is gerealiseerd van zo'n 83% van het basisniveau van DSO-LV.⁵ Deze 83% betreft eisen van het globaal Programma van Eisen (gPvE) dat interbestuurlijk is opgesteld. Aangezien er bij de prioritering in de ontwikkeling op is toegezien dat minimaal datgene wordt opgeleverd wat nodig is voor aansluiten, vullen en oefenen, kan het oefenjaar hierdoor ruim voldoende worden benut.

[7] De leden van de VVD-fractie vragen wat de mogelijkheden van het basisniveau van DSO-LV zullen zijn, of deze mogelijkheden in overeenstemming zijn met het BIT-advies over het DSO, en wat daarvan de meerwaarde is voor burgers en bedrijven. Over de mogelijkheden van het basisniveau voor burgers en bedrijven is uw Kamer geïnformeerd in de bijlage bij de brief over de tussenbalans BIT bij oplevering basisniveau DSO-LV van 18 oktober jl. Kort samengevat is de landelijke voorziening bij inwerkingtreding van de wet gereed om voor alle vergunning- en meldingsplichtige activiteiten op grond van de Omgevingswet aanvragen en meldingen van burgers en bedrijven te verwerken. Voor de activiteiten die gereguleerd zijn op grond van rijksregelgeving, inclusief de bruidsschat, zullen gebruiksvriendelijke vragenbomen beschikbaar zijn voor het doen van aanvragen en meldingen. Voor de activiteiten die vaak worden aangevraagd door burgers en bedrijven zullen daarnaast gebruiksvriendelijke vergunningen- en meldingenchecks beschikbaar zijn. De landelijke voorziening is ook gereed om met een klik op de kaart alle geldende regelgeving en van toepassing zijnde informatie op een locatie te kunnen tonen, voor zover deze in de landelijke voorziening beschikbaar is gesteld. Overheden kunnen in 2020 al aan de slag met het vullen van de landelijke voorziening met informatie, en het Rijk stelt bovendien veel toelichtende informatie over de wetgeving centraal beschikbaar via het Informatiepunt Omgevingswet, maar het is onmogelijk om alle relevante informatie over de fysieke leefomgeving al in 2021 in de landelijke voorziening opgenomen te krijgen. Dat is ook nooit de bedoeling geweest: zoals gemeld in de diverse brieven over de stelselherziening, is er sprake van een ingroeimodel, waarbij stapsgewijs steeds meer informatie via de landelijke voorziening beschikbaar zal komen.

Het basisniveau van de landelijke voorziening is in overeenstemming met het eerdere BIT-advies over het DSO, zoals uw Kamer is gemeld in de reactie op het BIT-advies en in de voortgangsbrieven met betrekking tot de stelselherziening.

[8] De leden van de VVD-fractie vragen naar het moment waarop projectbesluiten en vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten digitaal ontsloten zullen zijn via het DSO. Voor beide typen besluiten wordt gewerkt aan ontsluiting via de landelijke voorziening van het DSO per 1 januari 2021, mede aan de hand van bevindingen in praktijkproeven in het eerste kwartaal van 2020. Voor de vergunning voor

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, K en Q

buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan het daarbij gaan om mededeling van de vergunning. Voor het projectbesluit kan het daarbij gaan om uitgebreidere ontsluiting van de inhoud ervan.

[9] De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe het basisniveau (fase 1) zich verhoudt tot het huidige niveau van dienstverlening via het Omgevingsloket Online (OLO), de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl.

Enkele belangrijke verbeteringen ten opzichte van deze huidige voorzieningen zijn:

- Er is nu één integraal loket in plaats van drie losse voorzieningen;
- DSO-LV is ontwikkeld voor de eindgebruiker en is beter toegankelijk voor mensen met een beperking of taalachterstand, bijvoorbeeld doordat er minder juridische taal wordt gebruikt;
- Aanvragen en meldingen kunnen nu worden gedaan over de hele Omgevingswet in plaats van alleen het domein van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en Waterwet;
- DSO-LV bevat geconsolideerde plannen en besluiten van alle overheidslagen;
- DSO-LV toont regels per locatie uit meerdere plannen;
- Bij vergunningaanvragen en meldingen kan kunnen indieningsvereisten van verschillende bevoegde bestuursorganen geïntegreerd worden getoond;
- Met een klik op de kaart kan nu het werkingsgebied van een juridische regel getoond worden;
- De zoek- en filterfunctie is verbeterd en uitgebreid.

In de bijgevoegde folder⁶ in bijlage 1 wordt de meerwaarde van DSO-LV ten opzichte van de huidige voorzieningen meer in detail toegelicht.

De leden van de VVD-fractie vragen zich ook af of deze functies al volledig operationeel zijn in de eerste fase van DSO-LV.

Deze functies zullen allemaal operationeel zijn per 1 januari 2021.

Per 1 januari 2020 is in ieder geval het deel van de functionaliteit beschikbaar, dat benodigd is voor het aansluiten, vullen en oefenen in het implementatiejaar.

[10] De leden van de VVD-fractie vragen overheden gedwongen kunnen worden om de inhoud van het DSO uit te bouwen en up-to-date te houden.

Voor lokale regelgeving zoals omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en omgevingsplannen wordt bekendmaking via de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) verplicht gesteld op grond van de Bekendmakingswet. Na bekendmaking via de LVBB wordt deze regelgeving automatisch getoond in DSO-LV. Daar hoeven lokale overheden dus zelf niets extra's voor te doen. Voor zover met updaten wordt bedoeld op het actueel houden van gegevens over de status van regelgeving, is daarin voorzien door een bij algemene maatregel van bestuur geregelde verplichting voor de bestuursorganen om die gegevens te leveren. Van de in het kader van het DSO aangewezen lokale regelgeving is zodoende steeds de actuele versie beschikbaar. Voor zover bedoeld wordt op het uitbreiden van de hoeveelheid informatie anders dan regelgeving die wordt aangeboden via het DSO, wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van de gezamenlijke fractieleden [92 en 96].

[11] De leden van de VVD-fractie vragen waarom er vooralsnog geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van het opleggen van leveringsverplichtingen. Deze vraag is beantwoord bij vraag [96] over het

⁶ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

vullen van het DSO en leveringsverplichtingen op grond van artikel 20.26, waarin nader wordt ingegaan op de keuze rondom het opleggen van leveringsverplichtingen.

[12] De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over de invoeringskosten van het nieuwe stelsel. De gezamenlijke fractieleden vragen naar de inhoud van het financieel akkoord of naar de besparingen baten van het nieuwe stelsel. De leden van de CDA-fractie vragen naar de akkoorden die hierover gesloten zijn tussen het Rijk en de bestuurlijke koepels [149].

Het Rijk en de bestuurlijke koepels hebben in 2016 het «hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht» met elkaar gesloten. Een belangrijke lijn in dit akkoord is dat «de te verwachten bespaarde kosten die samenhangen met de invoering van de Omgevingswet ten gunste komen van ieder van de betrokken partijen en voor zover ze de partijen ten deel vallen worden ingezet als dekking voor te maken kosten als gevolg van de stelselwijziging.» En wanneer «significant buiten de scope van de financiële afspraken zou worden getreden, dan treden de partijen in onderling overleg».

Deze afspraken zijn en blijven uitgangspunt voor de betrokken partijen en – in reactie op een vraag [149] van leden van de CDA-fractie – deze zijn door de betrokken partijen nagekomen. Van de bepaling om met elkaar in nader overleg te treden wanneer buiten de scope van de afspraken zou worden getreden is geen gebruik gemaakt. De afspraken zijn eind 2018 in de Beheerovereenkomst tussen Rijk en koepels ook nog eens bevestigd, waarbij als afspraak toegevoegd is dat in 2022 een eerste financiële evaluatie zal worden gehouden waarbij de raming van kosten en baten – die in 2020 opgesteld zal worden zal input vormen voor monitoring van de financiële effecten.

Deze door Rijk en koepels afgesproken financiële evaluatie is naar het inzicht van de regering niet te laat, zoals de gezamenlijke fractieleden vragen [52]. In de Beheerovereenkomst van eind 2018 is door het Rijk en de decentrale overheden expliciet besloten niet eerder dan 2022 financieel te evalueren. In feite is deze evaluatie zelfs nog vroeg omdat de wet dan nog maar een jaar in werking is, er nog steeds sprake is van de overgangstermijn voor gemeenten tot 2029, en de mogelijkheden van de Omgevingswet nog niet ten volle kunnen zijn benut.

De verschillende wetgevingsproducten zijn tot nu toe steeds op financiële effecten onderzocht. In die zin is er nu een beeld van de financiële effecten. Sommige onderzoeken zijn echter al meer dan vijf jaar oud, zoals het onderzoek naar de Omgevingswet uit 2014. Inmiddels is de invulling van het nieuwe stelsel veel duidelijker en het inzicht in de werking ervan verdiept. Bijvoorbeeld bij de decentrale overheden, die nu inmiddels een beter zicht hebben gekregen in de betekenis van het stelsel voor hun eigen organisatie en de kosten daarvan. Daarnaast geldt dat tot nu toe steeds geïsoleerd naar het financiële effect van één enkel wetgevingsproduct is gekeken. Het Rijk is daarom samen met de koepels een proces gestart, waarin bezien wordt welke onderzoeken actualisatie behoeven. Onderdeel van dit proces zijn in principe alle structurele effecten op de kosten, ook de effecten die afhangen van lokale keuzes, zoals de kosten die gemaakt moeten worden als lokale omgevingswaarden worden vastgesteld en gemonitord moeten worden. Naar dat laatste aspect vragen de gezamenlijke fractieleden in vraag [53]. Hiernaast zullen uiteraard ook de eenmalige kosten goed in beeld worden gebracht, zoals de invoeringskosten van het DSO waar de leden van de VVD-fractie naar vragen in vraag [12], de kosten van «kennisname» van het nieuwe stelsel en het maken van het eerste omgevingsplan waar de gezamenlijke

fractieleden naar vragen in vraag [52]. Resultaten daarvan worden voorzien in de herfst van 2020. Er zijn dan ook nu nog geen nieuwe gezamenlijk gedragen inzichten over invoeringskosten en structurele effecten op de kosten.

Dit betekent niet dat de huidige onderzoeken geen nuttige informatie zouden bieden. De gezamenlijke fractieleden vragen in dit verband in vraag [52] naar besparingsmogelijkheden bij gemeenten en de leden van de CDA-fractie in vraag [149] naar de besparingen bij burgers, bedrijven en overheden.

De huidige onderzoeken laten bijvoorbeeld zien dat het schrappen van de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen tot een flinke besparing bij gemeenten leidt. En dat de mogelijkheid voor gemeenten om de omvang van meldplichten te beperken tot een flinke besparing bij zowel gemeenten als bedrijven kan leiden. Het schrappen van de technische toets voor eenvoudige bouwwerken zal – zeker in tijden van hoogconjunctuur in de bouw – forse besparingen genereren bij burgers en bedrijven. Soms gaat het ook over een verschuiving van lasten. De kosten voor het verlenen van de milieuvergunning worden nu publiek gefinancierd (er geldt een legesvrijstelling voor de milieuvergunning). Na de inwerkingtreding kunnen gemeenten en provincies voor alle onderdelen van de omgevingsvergunning – dus ook voor de milieubelastende activiteit – leges vragen.

[13] De leden van de VVD-fractie vragen naar de cyclus van monitoren, evalueren en vervolgens implementeren van de eventuele verbeteringen in de wet- en regelgeving of uitvoeringspraktijk. Deze beleidscyclus komt terug bij alle bestuurslagen die met de Omgevingswet werken. De basis van de monitoring van de effecten van de Omgevingswet wordt gevormd door vier nulmetingen voor de doelen van de stelselherziening: de «Monitor Invoering Omgevingswet». Deze nulmetingen hebben onder andere betrekking op hoe initiatiefnemers, belanghebbenden en dienstverleners het werken onder het huidige omgevingsrechtstelsel ervaren en op de kenmerken (aantallen, doorlooptijden, bezwaar- en beroep etc.) van vergunningverleningsprocessen. In de nulmetingen komt een groot aantal resultaten naar voren die kunnen helpen bij het verbeteren van de dienstverlening door de implementatie van de Omgevingswet. Deze uitkomsten worden meegenomen bij de invoeringsondersteuning die vanuit het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet wordt gegeven. Rondom de fase van inwerkingtreding zal een transitieteam worden ingericht dat voortvarend eventueel benodigde aanpassingen in regelgeving, digitale voorzieningen en landelijk en decentrale dienstverlening kan registreren. De monitor wordt ook weer gebruikt bij de evaluatie van de wetgeving die vijf jaar na inwerkingtreding wordt uitgevoerd. De uitkomsten van deze monitor gecombineerd met de signalen uit de praktijk over de werking van de wet kunnen zo uiteindelijk weer aanleiding geven om onderdelen van de Omgevingswet of de uitvoeringsregelgeving te wijzigen.

[14] De leden van de VVD-fractie vragen hoe met de afname van de mer-plicht en de decentralisatie van de uitvoering van de mer-plicht nog een gelijkwaardig beschermingsniveau geborgd kan worden. Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, is de milieueffectrapportage in Nederland al lang geleden ingevoerd. Over de jaren heen hebben diverse aanpassingen van de regelgeving plaatsgevonden, veelal als gevolg van een aanpassing van de mer-richtlijn zelf. De mer-plicht in de huidige wetgeving, waaronder de Crisis- en herstelwet, en ook in de Omgevingswet volgt die achterliggende richtlijn en daar kunnen geen uitzonderingen op worden gemaakt.

De uitvoering van de regelgeving over milieueffectrapportages ligt bij de initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag bij de mer-verplichtingen is vanaf de implementatie van de richtlijn voor een groot deel bij de decentrale overheden belegd. Hier is de afgelopen jaren geen verandering in geweest. Ook de Omgevingswet leidt niet tot een verdere decentralisatie van het betrokken bevoegd gezag. Samenvattend kan gesteld worden dat er onder de Omgevingswet geen afname van de mer-plicht is ten opzichte van de huidige wetgeving en het gelijkwaardig beschermingsniveau dus niet wordt aangetast.

De leden van de VVD-fractie vragen verder welke wijzigingen in de voorliggende voorgestelde wet- en regelgeving aan de orde zijn in het geval de Europese Commissie tot een negatieve uitspraak over de implementatie van de mer-richtlijn komt. Wat betreft de ingebrekestelling die door de Commissie is opgestart over de implementatie van de mer-richtlijn door Nederland merkt de regering op dat het gaat om vertrouwelijke stukken die niet openbaar mogen worden gemaakt⁷. De procedure bevindt zich in de administratieve fase, die erop is gericht in dialoog eventuele problemen op te lossen.⁸ Het is niet mogelijk om inhoudelijk op deze vraag in te gaan, omdat dan op de bezwaren van de Commissie zou moeten worden ingegaan. Dat zou impliciet leiden tot openbaarheid van de inhoud van de ingebrekestelling. De vraag naar de mogelijke noodzakelijke wijzigingen voor wet- en regelgeving loopt bovendien vooruit op de uitkomst van de inbreukprocedure en kan de regering daarom in deze fase niet beantwoorden. Zoals op 18 oktober jl. door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan uw Kamer is geschreven, is Nederland pas verplicht maatregelen te treffen als het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat Nederland zijn verplichtingen op grond van het Europees recht niet is nagekomen.⁹ De Europese Commissie kan in elke fase besluiten dat de zaak niet verder wordt doorgezet, als zij tot de conclusie komt dat Nederland toch voldoet aan zijn verplichtingen.

[15] De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat in de Omgevingswet het adagium wordt losgelaten dat bij bepaalde besluitvorming maximaal twee overheden betrokken zijn. Zij vragen of dit leidt tot een duidelijke verbetering, in combinatie met de opzet geen fundamentele wijziging in de rolverdeling tussen overheden aan te brengen. Het adagium «maximaal twee overheden» houdt in dat bij elke taak maximaal één uitvoerende en één kaderstellende bestuurslaag betrokken is. Kortom: wanneer gemeenten verantwoordelijk zijn voor de directe beleidsvorming en uitvoering, zou slechts één overheid kaders mogen stellen, het Rijk óf de provincie, en niet allebei.¹⁰ Op het brede terrein van de fysieke leefomgeving is dit adagium niet toepasbaar: alle vier de bestuurslagen – waterschappen meegerekend – hebben taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving en daarbij kunnen zowel provincies als het Rijk kaders stellen voor gemeenten en waterschappen. Op onderdelen is het adagium wel toepasbaar. Waar de lijn onder het huidige recht geldt – bijvoorbeeld bij waterkeringen – is deze lijn onder de Omgevingswet dan ook gecontinueerd. Waar de lijn onder het huidige recht al niet geldt – bijvoorbeeld bij ruimtelijke ordening – is er niet voor gekozen hier verandering in te brengen. Uitgangspunt bij het ontwerpen van de Omgevingswet was immers om de bestuurlijke taakverdeling niet te veranderen.¹¹ Mochten toekomstige kabinetten dergelijke wijzigingen wel willen doorvoeren dan vereist dat geen

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 29 383, nr. 320 en nr. 325 en Kamerstukken I 2018/19, 34 287/29 383, J.

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29 383, nr. 331.

⁹ Kamerstukken I 2018/19, 34 287/29 383, K.

¹⁰ Kamerstukken I 2008/09, 31 700-VII, nr. 44.

¹¹ Kamerstukken I 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 43.

fundamentele herziening van de Omgevingswet, maar slechts het wijzigen van artikelen die taken en bevoegdheden toedelen.

De Omgevingswet, biedt een belangrijke bijdrage aan de bestuurlijke samenwerking. Door de reductie van de juridische complexiteit werken de verschillende bestuursorganen met dezelfde instrumenten en dezelfde begrippen. Tal van specifieke, procedurele afstemverplichtingen zijn vervangen door de centrale opdracht tot inhoudelijke afstemming in artikel 2.2 van de Omgevingswet. Ook de centrale opdracht voor bestuurlijk handelen is voor alle bestuursorganen gelijk: de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet.

[16] De leden van de VVD-fractie vragen naar de stand van zaken van de uitvoering van de aangenomen motie Smeulders/Van Eijs¹² over het kwantificeren van zachte waarden.

In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 6 maart 2019 is aangegeven hoe uitvoering is gegeven aan de motie.¹³ Zoals toegezegd in het debat met die Kamer over het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is een overzicht gemaakt van de handreikingen die gemeenten helpen kwantitatief zachte waarden af te wegen, ten opzichte van economische effecten.¹⁴ In bijlage 2 bij die brief is een lijst gegeven van dergelijke handreikingen. In de lijst zijn handreikingen opgenomen voor het afwegen van het gezondheidsbelang, milieuaspecten, veiligheid, natuur, klimaat en toegankelijkheid van de openbare ruimte.

Deze handreikingen zijn inmiddels ook ontsloten via de website van «Aan de slag met de Omgevingswet»¹⁵. Deze zijn bij de thema's waar ze over gaan, dus onder Natuur, Klimaatadaptatie, Gezonde leefomgeving, Externe veiligheid in de omgevingsvisie en Toegankelijkheid openbare ruimte te vinden op de website. Hiermee is de genoemde motie Smeulders/Van Eijs uitgevoerd.

[17] De leden van de VVD-fractie vragen naar de motivering om in plaats van de huidige verklaring van geen bedenkingen bij een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, de gemeenteraad een bindend advies te laten geven op gevallen die zijn aangewezen. Verder vragen [31] de gezamenlijke fractieleden of de Omgevingswet een bestuurlijke lastenverlichting voor de gemeenteraad beoogt of dat de raad daar niet over zou moeten gaan en over haar mogelijkheden om het bevoegd gezag te controleren. Gevraagd wordt of niet het beeld ontstaat dat de hoge kosten van decentralisaties worden gecompenseerd door de democratische bevoegdheden van decentrale overheden in te perken.

In antwoord op deze vragen wordt er eerst op gewezen dat onder huidig recht de gemeenteraad een bevoegdheid heeft een verklaring van geen bedenkingen te geven bij een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, maar alleen voor de restcategorie van meer omvangrijke gevallen. Bij AMvB is een grote bulk van zo wel genoemde «kruimelgevallen» aangewezen, waarbij de gemeenteraad die bevoegdheid niet heeft. In het nieuwe stelsel is het niet langer het Rijk bij AMvB, maar de gemeenteraad zelf die de gevallen aanwijst waarin hij betrokkenheid wenst bij de vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dat leidt niet per se tot minder werk voor de gemeenteraad, want hij kan ook alle gevallen – met inbegrip van de huidige «kruimelgevallen» – aanwijzen. Zoals de leden van de VVD-fractie terecht constateren, is het

¹² Kamerstukken II 2018/2019, 34 986, nr. 57.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 54.

¹⁴ Handelingen II 2018/19, nr. 55.

¹⁵ www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

hiermee dus inderdaad de gemeenteraad die bepaalt in hoeverre er sprake is van betrokkenheid en heeft de hij daarmee dus ook zelf in de hand in hoeverre een vermindering van bestuurlijke lasten wordt bereikt. De keuze om de betrokkenheid van de gemeenteraad «om te keren» en niet uit te gaan van aanwijzing van gevallen waarin de gemeenteraad niet is betrokken maar aanwijzing van gevallen waarin de raad wel is betrokken, hangt hier overigens wel mee samen. Met de omkering wordt voorzien in een wettelijke prikkel op grond waarvan de gemeenteraad in actie moet komen om een bewuste keuze te maken voor zijn betrokkenheid bij het verlenen van een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Als niet voor deze «omkering» zou zijn gekozen, zou de gemeenteraad bij «stilzitten» automatisch voor alle gevallen moeten worden betrokken – dus ook voor de grote bulk van «kruimelgevallen». Dat zou per direct tot grote werkdruk en vertragingen in procedures kunnen leiden. Vandaar de keuze voor een systeem waarin de gemeenteraad zelf zijn betrokkenheid bepaalt door gevallen aan te wijzen. In verband met de vermindering van bestuurlijke lasten is het overigens van belang om erop te wijzen dat de huidige betrokkenheid bij de vergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die bestaat uit de bevoegdheid van een verklaring van geen bedenkingen, bestaat uit twee contactmomenten met de gemeenteraad. In die procedure dient de gemeenteraad eerst een ontwerp-verklaring af te geven en na de ter inzagelegging van het ontwerp-besluit dient later de definitieve verklaring door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Verder geldt dat bij elke aanvraag een expliciete beslissing over het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen moet worden genomen. Het nieuwe stelsel met het «bindende advies» vergt minder van de bureaucratie. Er is nog maar één contactmoment met de gemeenteraad, die zijn advies geeft op de ingekomen aanvraag, de eventuele uitkomsten van participatie en de beslissing die het college voornemens is op de aanvraag te nemen. Zoals in de Memorie van Antwoord al is opgemerkt, kan het adviesrecht worden ingericht als «piepsysteem», waarbij de raadvorstellen als hamerstuk kunnen worden afgedaan en alleen als de gemeenteraad wensen of bedenkingen heeft deze in de vorm van een «bindend advies» aan het college van burgemeester en wethouders worden meegegeven. Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken is het dus geheel aan de gemeenteraad om te bepalen bij welke gevallen hij betrokken wenst te worden. De wijze van betrokkenheid in de vorm van «bindend advies» vergt minder bureaucratistische handelingen dan de huidige variant van de verklaring van geen bedenkingen en kan op dat punt dus leiden tot een vermindering van bestuurlijke lasten.

[18] De leden van de VVD-fractie vragen naar de relatie tussen Regionale Energiestrategieën (RES), klimaatadaptatie-regio's, de NOVI, omgevingsagenda's en de Omgevingswet.

Naar aanleiding van deze vragen merkt de regering op dat de RES een instrument uit het Klimaatakkoord is om de ruimtelijke inpassing van de energietransitie met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren. Het is een beleidsdocument waarin elke regio beschrijft op welke wijze zij de doelstelling van de realisatie van 35 TWh duurzaam opgewekte elektriciteit en de doelen voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving uit het Klimaatakkoord wil realiseren. Het is een manier om langjarige samenwerking tussen alle regionale partijen te organiseren. Bij de totstandkoming van de RES'en kunnen de relevante uitgangspunten in de NOVI worden benut.¹⁶ Deze afspraken en de uitkomsten van de onderzoeken in de klimaatadaptatie-regio's zullen uiteindelijk vertaald moeten worden in instrumenten van de Omgevingswet.

¹⁶ Zie verder Handreiking 1.1 op www.regionale-energiestrategie.nl.

Hierbij kan worden gedacht aan omgevingsvisies, programma's, omgevingsverordeningen (regels van provincies) en het omgevingsplan (gemeentelijke regels voor een bepaald gebied).

De omgevingsagenda's zijn als nieuw ruimtelijk, integraal sturingsinstrument genoemd in de NOVI. In deze beleidsdocumenten kunnen verschillende afspraken op nationaal en regionaal niveau op elkaar worden afgestemd en integraal worden afgewogen. De RES'en en omgevingsagenda's kunnen als beleidsonderbouwing dienen voor de inzet van die wettelijke instrumenten. De Omgevingswet biedt daarmee het juridische instrumentarium ter uitvoering van de opgaven uit de RES.

Vragen en opmerkingen van de leden van FVD, GroenLinks, PvdA, PVV, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF-fractie, hierna de gezamenlijke fractieleden

Leidend principe

[19] De gezamenlijke fractieleden zoeken naar de inhoudelijke richting van de Omgevingswet. Zij vragen naar de betekenis van het begrip duurzame ontwikkeling in relatie tot diverse actuele beleidsthema's. Ook vragen zij naar de hiërarchie in omgevingswaarden en overige waarden en hoe gemeenten en rechters die moeten toepassen.

De inhoudelijke richting van de Omgevingswet is het zoeken naar een balans tussen beschermen en benutten. Het is de realiteit van het omgevingsrecht dat bestuursorganen steeds weer keuzes moeten maken in die balans. Het begrip «duurzame ontwikkeling»¹⁷ – onderdeel van de centrale doelbepaling van de Omgevingswet – kan daarbij behulpzaam zijn als het gaat om keuzes tussen de behoeften van de huidige generatie en die van toekomstige generaties. Zo is klimaatbeleid een voorbeeld van beleid waarbij duurzame ontwikkeling centraal staat.

Voor zover het Rijk en de provincie kaders stellen voor die keuzes gebruiken ze daarbij omgevingswaarden en instructieregels, die soms waarden bevatten (zoals standaardwaarden en grenswaarden). Daarbinnen is geen absolute hiërarchie. Omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zijn niet van hoger orde dan die voor waterkwaliteit. Ook tussen omgevingswaarden en instructieregels of beoordelingsregels die waarden bevatten geldt geen hiërarchie.

Omgevingswaarden zijn in beginsel geen toetssteen voor concrete besluiten, maar (kwantitatieve) doelstellingen voor bestuursorganen. Een voorbeeld is een cumulatieve waarde voor emissies van verschillende bronnen. Omgevingswaarden worden gemonitord en als er niet aan voldaan wordt, of dat dreigt te gebeuren, moet het aangewezen bestuursorgaan een programma opstellen om er alsnog aan te voldoen. Omgevingswaarden vormen het uitgangspunt voor beleidsvoorbereiding van overheden. Bij het stellen van omgevingswaarden kan echter worden bepaald dat zij doorwerken naar de besluitvorming. Zo moeten sommige omgevingswaarden die voortvloeien uit EU-richtlijnen in acht genomen worden bij bepaalde besluiten. Dat betekent dat er geen bestuurlijke afweegruimte is om deze te overschrijden. Omgevingswaarden voor luchtkwaliteit worden in acht genomen bij omgevingsplannen¹⁸ en omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten¹⁹ en

¹⁷ In de Omgevingswet is «duurzame ontwikkeling» gedefinieerd in lijn met de Commissie-Brundtland: ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.

¹⁸ Paragraaf 5.1.4.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹⁹ Artikel 8.17 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

omgevingswaarden voor waterkwaliteit bij omgevingsvergunningen voor lozingsactiviteiten.²⁰

Naast omgevingswaarden kennen de AMvB's ook andere waarden, zoals standaardwaarden en grenswaarden, waarbij het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt op welke wijze de waarden betrokken moeten worden bij besluitvorming over bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, een omgevingsplan of een projectbesluit.

De bestuursrechter toetst de doorwerking bij concrete besluiten, zoals een omgevingsplan of omgevingsvergunning, alleen als in instructieregels of beoordelingsregels bepaald is dat een omgevingswaarde of andere waarde doorwerkt naar die besluiten. Als er gemotiveerd kan worden afgeweken, toetst hij of de motivering voldoende is.

[20] De gezamenlijke fractieleden vragen hoe de regering uitvoering gaat geven aan de aangenomen motie-Smeulders/Van Eijs²¹ in de Tweede Kamer en hoe dat in het voorliggende wetsvoorstel is terug te zien. In reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie [16] is al ingegaan op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de motie. Methoden voor het afwegen van zachte waarden ten opzichte van economische effecten helpen de bestuursorganen bij het maken van de afwegingen en het maken van de keuzes waar in het antwoord op de vorige vraag van deze leden [19] al op is ingegaan. Die afwegingen worden gemaakt aan de hand van de Omgevingswet die al is vastgesteld; voorliggend wetsvoorstel verandert daar niets aan. Op wetsniveau vindt de sturing op de afweging tussen beschermen en benutten plaats via de artikelen 1.2, 1.3 en 2.1 van de Omgevingswet. Artikel 2.1, eerste lid, vereist dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen met het oog op de doelen van de wet. Die doelen van de wet zijn uitgewerkt in artikel 1.3. Daarin komt de balans tussen beschermen en benutten tot uitdrukking. Artikel 2.1, tweede lid, vereist dat bestuursorganen rekening houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Die onderdelen en aspecten worden genoemd in artikel 1.2. Dit betekent bijvoorbeeld dat bestuursorganen bij hun afwegingen rekening moeten houden met natuur en landschap, omdat dit in de wet benoemde onderdelen van de fysieke leefomgeving zijn. Op deze wijze blijkt uit de Omgevingswet dat bestuursorganen ook rekening moeten houden met de «zachte waarden». Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een nadere concretisering van de te maken afwegingen.

[21] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering zich kan vinden in de opzet van de Omgevingswet uit Nieuw-Zeeland, en of de regering in lijn met de Nieuw-Zeelandse wet een ordenend principe kan opnemen in de Invoeringswet.

Nieuw-Zeeland heeft duurzaamheid als leidend beginsel opgenomen in zijn Resource Management Act. In artikel 5, eerste lid, van die wet is het bevorderen van duurzaam beheer van natuurlijke en fysieke hulpbronnen als centraal doel beschreven.²² Uit het tweede lid blijkt – kort gezegd – dat daarvoor een balans nodig is tussen het gebruik van die hulpbronnen enerzijds en de belangen van toekomstige generaties en milieubescherming anderzijds. Precies diezelfde balans brengt artikel 1.3 van de Omgevingswet tot uitdrukking. In die centrale bepaling zijn de doelen van

²⁰ Artikel 8.84 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals te wijzigen via het ontwerpInvoeringsbesluit.

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 57.

²² <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1991/0069/latest/DLM231905.html>

de Omgevingswet verwoord. Duurzame ontwikkeling is daar een expliciet onderdeel van.

Artikel 1.3 vormt de basis voor de verdere uitwerking in concrete regels. Anders dan in Nieuw-Zeeland kan echter niet direct teruggerepen worden op de hoofdregel als de afweging na toepassing van de concrete regels toch onevenwichtig uitvalt. Dat is in Nederland niet mogelijk om twee redenen. Allereerst is Nederland als lid van de Europese Unie verplicht de EU-richtlijnen in haar wetgeving te verwerken. Veel richtlijnen op het terrein van de fysieke leefomgeving worden geïmplementeerd via de Omgevingswet. Die richtlijnen, bijvoorbeeld de habitatrichtlijn en de richtlijn luchtkwaliteit, bevatten hun eigen dwingende afwegingskaders waar Nederland niet via een eigen bepaling van kan afwijken. Daarnaast moet een groot deel van Nederland beschermd worden tegen overstromingen uit zee en grote rivieren, een belang dat zich niet licht laat afwegen tegen andere belangen. Bij andere nationale normen in de Omgevingswet is er vaak wel ruimte om gemotiveerd af te wijken van de hoofdregel, bijvoorbeeld door afwegingsruimte in de regel, een onthefingsmogelijkheid of een mogelijkheid tot maatwerk. Het is niet zo dat een bestuursorgaan op dat moment de balans tussen beschermen en benutten uit het oog mag verliezen. Bij elke uitoefening van een bevoegdheid – dus ook de bevoegdheid om af te wijken – moet een bestuursorgaan steeds de doelen van de wet (met inbegrip van duurzame ontwikkeling) in het oog houden.²³

Principes van de Invoeringswet

Vertrouwen

[22] De gezamenlijke fractieleden maken enkele opmerkingen over het uitgangspunt van vertrouwen in onder meer initiatiefnemers en lokale overheden, dat aan de stelselherziening en dus ook aan de Invoeringswet Omgevingswet ten grondslag ligt. Zij vragen of dit uitgangspunt nog op zijn plaats is, gelet op de verschillende fraudes door bedrijven en kwetsbaarheden in het openbaar bestuur die de afgelopen maanden aan het licht zijn gekomen. Zij vragen de regering om hierop te reflecteren. Naar de mening van de regering kan het uitgangspunt van vertrouwen nog steeds als vertrekpunt worden genomen bij deze stelselherziening. Het feit dat dit vertrouwen in incidentele gevallen wordt beschaamd, maakt dit niet anders. Binnen onze rechtsstaat zijn er corrigerende mechanismen, bijvoorbeeld de inzet van strafrecht, die in dergelijke gevallen een belangrijke rol kunnen spelen. Daarnaast zet de regering in op het vergroten van de weerbaarheid van het bestuur, waaronder ook het verhogen van de weerbaarheid tegen intimidatie en bedreiging valt. De initiatieven op dit gebied zijn beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 18 oktober 2019.²⁴

De Omgevingswet biedt ruimte aan decentrale overheden om besluiten te nemen en eigen afwegingen te maken. Deze ruimte is niet onbegrensd. De wet bevat bijvoorbeeld inhoudelijke sturing voor het stellen van maatwerk en voor het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning. De beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen. Mocht een bestuur buiten deze grenzen besluiten nemen, dan zijn er instrumenten voorhanden binnen het stelsel van het generieke toezicht. Daarin speelt het toezicht binnen gemeenten zelf een rol (het «horizontale» toezicht van de gemeenteraad

²³ Artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet, gelezen in samenhang met artikel 1.3 van die wet.

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 28 844 en 28 684, nr. 190.

op het college van burgemeester en wethouders) en daarna het interbestuurlijk toezicht van schorsing en vernietiging, en indeplaatstreding door een hoger bestuursorgaan, in dit geval de provincie. Zo kan de provincie bijvoorbeeld optreden bij het stellen van regels in het omgevingsplan die in strijd zijn met provinciale of rijksinstructieregels. Daartoe treedt zij eerst in overleg met de betrokken gemeente en kan zij vervolgens een instructie geven. Mocht dit toezicht uitblijven, dan kan ook het Rijk – als ultimum remedium – het instrumentarium van interbestuurlijk toezicht gebruiken.

De gezamenlijke fractieleden vragen verder of de regering kan aangeven of er sinds het aannemen van de Omgevingswet voor haar redenen zijn ontstaan om aanvullende maatregelen te nemen om te garanderen dat de grotere ruimte voor initiatieven als gevolg van dit wetsvoorstel niet ten koste gaat van het beginsel van gelijkwaardige bescherming.

De regering is van mening dat ruimte voor initiatieven niet op gespannen voet hoeft te staan met gelijkwaardige bescherming en rechtszekerheid. Een voorbeeld daarvan is het omgevingsplan. Een veel gehoorde klacht uit de huidige praktijk is dat gedetailleerde bestemmingsplannen vaak een statisch keurslijf vormen en niet voldoende kunnen inspelen op nieuwe initiatieven. In dergelijke gevallen moeten initiatieven vaak worden gefaciliteerd door af te wijken van het bestemmingsplan. Dit is juist rechtsonzeker. Een omgevingsplan met een meer globaal karakter biedt meer ruimte voor initiatieven zonder van het omgevingsplan af te hoeven wijken. Dit heeft als voordeel dat de burger meer rechtszekerheid heeft dat ontwikkelingen binnen deze kaders zullen blijven. Belanghebbenden kunnen tegen de vaststelling van het omgevingsplan beroep instellen, zodat de rechtsbescherming is gewaarborgd. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Omgevingswet en bij de antwoorden in deze nadere Memorie van Antwoord [136 en 137] is de regering op de rechtsbescherming ingegaan en ook in de vragen [35, 136 en 137].²⁵

Zorgvuldige besluitvorming

[23] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering het ermee eens is dat nog belangrijke informatie moet verschijnen om een gedegen oordeel te kunnen vellen over de impact en uitvoerbaarheid van het stelsel.

De regering heeft de conceptvoorstellen van het stelsel, waaronder het wetsvoorstel Invoeringswet en het ontwerpInvoeringsbesluit ter consultatie en advisering voorgelegd aan diverse uitvoeringsinstanties en adviesorganen. De organisaties Inspectie Leefomgeving en Transport, ProRail en Rijkswaterstaat hebben uitvoerings- en handhaarbaarheids-toetsen uitgevoerd. De resultaten van deze toetsen zijn verwerkt in het wetsvoorstel Invoeringswet en het ontwerpInvoeringsbesluit of worden meegenomen in de verdere uitwerking. Daarnaast heeft de regering een aantal toetsen en adviezen laten uitvoeren om een inschatting te kunnen maken van de gevolgen van de wetsvoorstellen voor de samenleving. Die toetsen betroffen met name de nieuwe elementen die het wetsvoorstel Invoeringswet aan de Omgevingswet toevoegt. Het gaat om de volgende toetsen en adviezen:

- Het advies van de ATR (Adviescollege toetsing regeldruk);
- Onderzoek naar financiële effecten / bedrijfseffectentoets Omgevingswet (SIRA);
- Milieueffectentoets (PBL);
- Advies van de Raad voor de rechtspraak;
- Advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De resultaten van die toetsen zijn verwerkt in de conceptvoorstellen. Overigens heeft voor alle wetsvoorstellen en besluiten ook een internetconsultatie plaatsgevonden. De ingekomen reacties van onder andere het

²⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, hoofdstuk 4.

IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

De regering is het met de leden eens dat er nog informatie en onderzoeksresultaten zal verschijnen. Hierboven is al geschetst welke onderzoeken er in dat verband hebben plaatsgevonden en wat er met resultaten is gebeurd. De door de leden genoemde onderzoeksresultaten – de nulmeting, de Gateway review op het DSO en het halfjaarlijkse monitor onderzoek – zijn met name gericht op enerzijds het kunnen meten van de voortgang van de implementatieopgave en anderzijds het proces van aansluiten op, vullen van en oefenen met het DSO. Onderzoek levert onder meer waardevolle inzichten op die worden gebruikt bij het eventueel bijsturen van het informatie- en ondersteuningsaanbod van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet en dat van de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen.

Nulmetingen worden uitgevoerd om na invoering de impact van de wet te kunnen evalueren. Om te kunnen bepalen of beleidsdoelen van de nieuwe wet ook daadwerkelijk worden gerealiseerd zijn foto's gemaakt van de huidige situatie. Deze informatie krijgt pas waarde op het moment dat een vervolgmeting wordt uitgevoerd. De nulmetingen bieden dus geen informatie over de implementatie van de wet of over de vraag of organisaties daar klaar voor zijn. Ze zijn een noodzakelijke voorwaarde om later te kunnen evalueren.

Drie nulmetingen zijn gericht op de beleving van de verschillende betrokkenen bij het Omgevingsrecht, deze zijn begin dit jaar afgerond en de rapporten zijn aan uw Kamer gezonden. Het deel van de metingen dat nog moet worden afgerond heeft betrekking op de impact van de Omgevingswet in kwantitatieve zin. Het zorgvuldig onderzoeken en valideren van deze cijfers is belangrijk om na invoering evaluatie mogelijk te maken. Het versneld afronden van deze nulmeting zou de betrouwbaarheid van toekomstige onderzoeken kunnen schaden. Daarom kan nu nog niet voldaan worden aan het verzoek uit uw brief van 13 november 2019 over toezegging T02442.²⁶ Informatie over de voortgang van de implementatie komt tijdig beschikbaar via de monitor invoering Omgevingswet. De rapportages worden op uw verzoek binnenkort met de voortgangsbrief aan Uw kamer gestuurd. In uw brief van 15 november 2019 vraagt uw Kamer specifiek naar de omgevingsdiensten, deze maken deel uit van de brief en het monitorrapport.²⁷

De nulmeting gericht op de kenmerken van vergunningverlenings-, toezicht en handhavingprocessen en voor de rechtspraak, zit op dit moment in de afrondingsfase. U wordt hier uiterlijk in het tweede kwartaal 2020 over geïnformeerd. Hierover is uw Kamer per brief op 29 oktober jl.²⁸ geïnformeerd. De resultaten van de Gateway-review worden verwacht in het eerste kwartaal van 2020, zoals in de brief over de voortgang van de tussenbalans DSO-LV van 19 november jl. staat.²⁹ Over het monitoringsonderzoek wordt elk half jaar gerapporteerd. De Eerste- en Tweede Kamer ontvangen deze rapportages, de meest recente monitorrapportage wordt met de voortgangsbrief over de stelselherziening die een dezer dagen aan u wordt toegezonden.

[24] De gezamenlijke fractieleden vragen naar de verhouding tussen de voorgenomen spoedwetgeving voor de aanpak van stikstof en de aanvullingswetgeving van de Omgevingswet. Zij vragen waarom de

²⁶ Brief Eerste Kamer met als kenmerk 165291.13.01u

²⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, nr. P.

²⁸ Kamerstukken I 2019/20, Kamerstuk 34 986, nr. L

²⁹ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, Q.

regering er niet voor gekozen heeft om voor de wijzigingen in verband met de stikstofaanpak de voorstellen voor de Aanvullingswetten/besluiten natuur en bodem te gebruiken. Ook vragen zij in dat verband of het stelsel van de Omgevingswet wel gebruikt gaat worden voor de uitdagingen waarvoor we als samenleving staan.

De voorgenomen spoedwet voorziet in wettelijke maatregelen binnen het geldende recht. Deze dienen op zo kort mogelijke termijn te sorteren. Zo worden voorstellen gedaan om in de Wet natuurbescherming specifieke wettelijke grondslagen op te nemen voor regels over de verlening van natuurvergunningen. Deze regels zijn gezien de huidige situatie rondom de vergunningverlening hoogst urgent en kunnen derhalve niet wachten op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De Wet natuurbescherming wordt onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet. Om die reden zullen via de spoedwet ook vergelijkbare wijzigingen in de (aanvullingswetgeving van de) Omgevingswet worden opgenomen. Op die manier is de continuïteit van de stikstofaanpak verzekerd. Deze wijzigingen konden niet worden opgenomen in de voorstellen voor de aanvullingswetten van de Omgevingswet aangezien die al bij uw Kamer aanhangig zijn. De voorgestelde wijzigingen doorlopen als onderdeel van de spoedwet de reguliere wetgevingsprocedure. Uit oogpunt van zorgvuldigheid is dat ook aangewezen.

De spoedwet zal, na instemming door het parlement met het wetsvoorstel, zo spoedig mogelijk in werking treden, maar blijft niet als zelfstandige wet naast de Omgevingswet bestaan. Bij inwerkingtreding zal het stelsel van de Omgevingswet benut worden voor de aanpak van stikstof. Het nieuwe stelsel van de Omgevingswet biedt samenhangende instrumenten en procedures die kunnen worden ingezet bij opgaven in de fysieke leefomgeving. Die kunnen ook worden ingezet voor de door de leden geschetste denkrichtingen, zoals het combineren van opgaven. Daarnaast kan voor een integrale aanpak van stikstof ook wetgeving buiten de Omgevingswet relevant zijn, bijvoorbeeld regels over diervoer in de Wet dieren.

[25] De gezamenlijke fractieleden vragen zich af of de voorstellen voor de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur nog getoetst moeten worden aan de spoedwetgeving in het kader van de stikstofaanpak en of die bij grote afwijkingen eventueel moeten worden ingetrokken. Ook vragen deze leden zich af, als daartoe niet wordt besloten, hoe dit zich verhoudt tot een eventuele aanpassing, als gevolg van de crisisaanpak voor de stikstof, van de opzet in de Aanvullingswet natuur tot aanwijzing van de Natura 2000-gebieden, waar het gaat om de omvang en het beschermingsniveau van die gebieden.

Bij het opstellen van de spoedwet- en regelgeving in het kader van de stikstofaanpak is al rekening gehouden met de uitgangspunten en de benodigde wijzigingen van de voorstellen voor de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur.

Waar het gaat om mogelijke aanpassingen als gevolg van de omvang en het beschermingsniveau van Natura 2000-gebieden is aanpassing van de voorgestelde Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur niet nodig. Het aanvullingswetsvoorstel bevat de opdracht aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden ter uitvoering van de vogelrichtlijn of de habitatrictlijn en het daarbij vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden. In het aanwijzingsbesluit worden de doelen per Natura 2000-gebied verder uitgewerkt. Onderdeel van het aanwijzingsbesluit is ook een kaart met een geometrische begrenzing van het gebied. Beide

aspecten zijn als inhoudelijke eisen opgenomen in het voorstel voor het Aanvullingsbesluit natuur.

Zowel de omvang van een Natura 2000-gebied als het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebied zelf worden dus uitgewerkt in het aanwijzingsbesluit. Een eventuele wijziging van locatie, omvang of het beschermingsniveau van een individueel Natura 2000-gebied zou tot gevolg kunnen hebben dat de aanwijzingsbesluiten zouden moeten worden aangepast. Dat heeft geen gevolgen voor de voorstellen voor de Aanvullingswet natuur of het Aanvullingsbesluit natuur.

Positie gemeenteraad

[26, 27, 32, 101] De gezamenlijke fractieleden hebben op diverse plaatsen in het nader verslag vragen gesteld over de positie van de gemeenteraad. Deze leden stellen dat het voorliggende wetsvoorstel decentrale overheden bevoegdheden ontnemt en vragen welk bestuurlijk probleem daarmee wordt opgelost, wat dit betekent voor de democratische controle over het bevoegd gezag, en waarom dat kan afwijken van een visie zonder directe toestemming van de raad. Zij vragen verder naar de visie van de regering op de negatieve impact ten aanzien van de kijk van de burgers op gemeenteraden en op het risico dat hun democratische legitimiteit zou worden uitgehold [26]. Deze leden vragen waarom er gekozen is om de raad niet bij alle afwijkingen van omgevingsvisie en -plan te horen en hoe dit past bij de rol van de raad. Zij vragen waarom juist bij de democratische organen een beperking wordt ingezet en naar de gevolgen voor bewoners met bezwaren tegen een concreet project dat door het college van burgemeester en wethouders is goedgekeurd. Zij vragen of deze bewoners nog bij de raad terecht kunnen voor sturing op het college van burgemeester en wethouders [27]. Deze leden vragen zich af waarom niet is gekozen voor het versterken van het controlerende democratisch orgaan in verband met de ruimere afwegingsruimte [32]. Verder vragen deze leden hoe ervoor wordt gezorgd dat de gemeenteraden goed geïnformeerd worden op de posities die zij in kunnen nemen. Ook wordt gevraagd of de regering verschillen verwacht tussen gemeenten in de aanpak en hoe kan worden voorkomen dat er onrust ontstaat als het gemeentebestuur gaat beslissen over aanvragen, zonder dat de raad zich een adviesrol heeft toebedeeld en inwoners het gevoel krijgen buitenspel te worden gezet [101].

In het navolgende zullen de gestelde vragen in samenhang worden beantwoord. Daarbij wordt eerst benadrukt dat de Omgevingswet geen inbreuk maakt op het volksvertegenwoordigende algemeen bestuur van de decentrale overheden. De duale verhoudingen, zoals die zijn vastgelegd in de organieke wetten, zijn onverkort het uitgangspunt. Op gemeentelijk niveau legt de gemeenteraad het beleid over de fysieke leefomgeving vast in de omgevingsvisie en stelt hij de regels in verordeningen en het omgevingsplan vast. Het college van burgemeester en wethouders is als dagelijks bestuur belast met de uitvoering. Die uitvoering komt onder meer tot uiting in taken zoals vergunningverlening, toezicht op de naleving en handhaving. Zoals dat ook op rijksniveau geldt voor regering en parlement, is het college van burgemeester en wethouders verantwoording schuldig aan de gemeenteraad voor de uitvoering van het beleid. De gemeenteraad beschikt daartoe binnen de duale verhoudingen ook onder de Omgevingswet onverminderd over alle juridische en politieke middelen om zijn controlerende taak adequaat te kunnen uitoefenen en het college van burgemeester en wethouders als bestuursorgaan of de individuele leden daarvan op de vingers te tikken. De gemeenteraad kan zich daarbij bijvoorbeeld bedienen van de passieve en actieve informatieplicht, het amendementsrecht, recht van motie en

het zware middel van ontslag van wethouders. Anders dan bij de gestelde vragen wordt verondersteld, is dus van een inperking of verzwakking van democratische controle mogelijkheden of een uitholling van de positie van de gemeenteraad geen sprake. De regering ziet evenmin aanleiding te veronderstellen dat burgers op dit punt een negatieve kijk op gemeenteraden zouden ontwikkelen. De Omgevingswet sluit met de verdeling van taken en bevoegdheden geheel aan op de wijze zoals die gebruikelijk is in het openbaar bestuur. De gemeenteraad bestuurt op hoofdlijnen, legt kaders neer in de omgevingsvisie en stelt regels vast in het omgevingsplan. De gemeenteraad bepaalt daarbij zelf of en in hoeverre hij het stellen van regels in het omgevingsplan delegeert aan het college van burgemeester en wethouders.

Een bijzondere figuur, waar de gestelde vragen en de zorg die daaruit naar voren komt over gaan, is de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit is een vergunning voor een activiteit die afwijkt van het omgevingsplan. Deze figuur bestaat al van oudsher in het systeem van de ruimtelijke ordening, waar met het toenmalige artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening complete woonwijken zijn gerealiseerd. Met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 is getracht om deze buitenplanse toestemming uit het wettelijk stelsel te schrappen. Vanuit de centrale rol die in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening aan het bestemmingsplan was toebedeeld, werd de functie van een instrument voor projectplanologie aanvankelijk ongewenst geacht door de toenmalige regering. Dit heeft toen geleid tot veel kritiek van onder meer de VNG en de bouwpraktijk. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de regering destijds bij nota van wijziging alsnog een figuur voor projectplanologie in het wetsvoorstel laten terugkeren.³⁰ Met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in 2010 is deze figuur van buitenplanse toestemming ondergebracht in het stelsel van de omgevingsvergunning. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is deze figuur onverminderd beschouwd als een instrument waar in de gemeentelijke praktijkbehoefte aan bestaat. Het schept de mogelijkheid om adequaat in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen en zal veelal sneller gaan dan het accommoderen van een concreet project door middel van een aanpassing van het omgevingsplan. De afweging om op een bepaalde locatie een activiteit toe te staan is immers veelal minder verstrekkend dan de afweging die moet worden gemaakt om te bezien op welke wijze een toegelaten activiteit op consistente wijze kan worden ingepast in de regels van een omgevingsplan. De wijze waarop een activiteit wordt toegelaten op een bepaalde locatie kan immers ook reden zijn om regels op andere locaties hiermee op consistente wijze in overeenstemming te brengen.

Het college van burgemeester en wethouders is altijd bevoegd geweest voor het verlenen van buitenplanse toestemmingen. Daarbij is altijd voorzien geweest in een vorm van betrokkenheid van de gemeenteraad. Die beperkte zich evenwel tot de grootschalige buitenplanse afwijkingen. In de vorm van de aanwijzing van zogenoemde planologische «kruimelgevallen» werd die betrokkenheid van de gemeenteraad door het Rijk bij AMvB ingeperkt. Zoals al eerder in het antwoord op vraag [17] is toegelicht, wordt die inperking door het Rijk losgelaten en bepaalt de gemeenteraad onder de Omgevingswet voortaan zelf bij welke gevallen hij betrokken wil zijn. Bij het antwoord op vraag [17] is al toegelicht waarom daarbij de constructie is gekozen dat de gemeenteraad de gevallen voor betrokkenheid expliciet moet aanwijzen.

³⁰ Zie onder meer Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 7, p. 23, en Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 5.

De verwachting is dat per gemeente verschillen zullen bestaan in de wijze waarop gemeenteraden gevallen aanwijzen. Er zullen gemeenten zijn waar geen tot weinig gevallen worden aangewezen en gemeenten waar juist een ruime aanwijzing van gevallen plaatsvindt. Veel zal afhankelijk zijn van het vertrouwen dat de gemeenteraad in het eigen college van burgemeester en wethouders heeft. Ook kan de mate van concreetheid van de omgevingsvisie een overweging zijn om het college van burgemeester en wethouders in meer of mindere mate vrij te laten bij het nemen van beslissingen op aanvragen. Het college van burgemeester en wethouders is immers in beginsel gebonden aan de omgevingsvisie bij het verlenen van vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Als de gemeenteraad in ruime mate gevallen aanwijst zal dit vermoedelijk ook consequenties hebben voor de intensiteit en frequentie van vergaderingen. Ook hierin kan een praktische aanleiding zijn gelegen om minder gevallen aan te wijzen of om vormen te kiezen waarbij bijvoorbeeld vaker vergaderende raadscommissies worden ingezet om concrete aanvragen om een omgevingsvergunning te behandelen. Het is in ieder geval een gemeentelijke aangelegenheid om hierin eigen keuzes te maken. In aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het aan de colleges van burgemeester en wethouders om de besluitvorming die nodig is voor een goede implementatie voor te bereiden zodat de gemeenteraden hierin mogelijke keuzes kunnen maken.

De betrokkenheid van de gemeenteraad is vormgegeven als een bindend advies. Voor een betrokkenheid in de vorm van advies en instemming is niet gekozen, omdat daarbij altijd twee contactmomenten met de gemeenteraad nodig zijn. De eerste keer om een advies op de aanvraag te geven en later in de procedure om instemming te verlenen op het voorgenomen besluit, waarbij wordt gezien of het gegeven advies op juiste wijze in het besluit is verwerkt. Binnen de duale verhoudingen, waarin besluitvorming van de gemeenteraad altijd door het college van burgemeester en wethouders wordt voorbereid, is deze dubbele figuur niet passend en nodig geacht. Bovendien zou dit veel tijd vergen. Om die reden is gekozen voor een vorm waarin het college van burgemeester en wethouders de aanvraag, de eventuele inbreng uit participatie en het voorgenomen besluit, ter advies aan de gemeenteraad voorlegt. Burgers kunnen terecht bij de gemeenteraad. De gemeenteraad kan het college van burgemeester en wethouders controleren en effectief bijsturen. Het college van burgemeester en wethouders is immers gebonden aan het advies van de gemeenteraad. Ook voor de gevallen die de gemeenteraad niet voor advies heeft aangewezen, geldt dat burgers zich altijd tot de gemeenteraad kunnen wenden. De gemeenteraad kan in dat verband altijd gebruik maken van het informatierecht en het college van burgemeester en wethouders opdragen om voorgenomen besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen. Er behoeft dus geen zorg te bestaan dat burgers zich buitenspel gezet voelen. Bovendien kunnen burgers die belanghebbend zijn ook altijd tegen het genomen besluit bezwaar maken en vervolgens beroep instellen.

Over de bestuurlijke afwegingsruimte kan in dit verband worden opgemerkt dat de mogelijkheid om bij besluit buitenplannen van een bestemmingsplan af te wijken, nu en in het verleden altijd identiek is geweest aan de afwegingsruimte die geldt voor het vaststellen van het bestemmingsplan. Ook op dit punt treedt er met de Omgevingswet geen wijziging op, waarbij de bestuurlijke afwegingsruimte voor het kunnen verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ook identiek is aan de afwegingsruimte die geldt voor het vaststellen van een omgevingsplan. Wel verbreedt het afwegingskader van een «goede ruimtelijke ordening» naar een «evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Dat garandeert

evenwel juist beter dat er een brede afweging van alle betrokken belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving aan de besluitvorming ten grondslag wordt gelegd. Daarbij verzekert de regering dat de gemeenteraad volop in positie is om zich te laten benaderen door burgers en het college van burgemeester en wethouders effectief te controleren en zo nodig bij te sturen.

[28] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering kan aangeven hoe het zit met de participatie van mensen, die afhankelijk zijn van sociale rechtsbijstand, in een rechterlijk traject. De gezamenlijke fractieleden vragen of er extra financiering beschikbaar is gesteld aan de sociale rechtspraak en of er een inschatting is gemaakt van de gevolgen voor het aantal rechtszaken.

Rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Omgevingswet verloopt voor het grootste deel binnen het bestuursrecht. Het bestuursrecht kent laagdrempelige procedures. Zo is er geen verplichte rechtsbijstand en zijn de griffierechten betrekkelijk laag. Griffierechten bedragen voor natuurlijke personen € 174,00 (beroep) en € 259,00 (hoger beroep). Dat zijn voor mensen met een laag komen geen geringe bedragen, maar ten opzichte van het burgerlijk recht zijn de griffierechten relatief laag. Als het netto-inkomen van degene die (hoger) beroep instelt (inclusief de fiscale partner) lager is dan 90% van een maximale bijstandsuitkering en de insteller van het (hoger) beroep niet beschikt over eigen vermogen, dan kan bij het (hoger) beroepschrift, na ontvangst van de nota tot betaling van het griffierecht of na de betalingsherinnering, om vrijstelling van de betaling van het griffierecht worden verzocht. Als de bestuursrechter de insteller van het (hoger) beroep in het gelijk stelt, dan moet het bestuursorgaan het betaalde griffierecht terugbetalen en de gemaakte proceskosten geheel of gedeeltelijk vergoeden. Bovendien kunnen rechtzoekenden op grond van de Wet op de rechtsbijstand onder bepaalde voorwaarden gesubsidieerde rechtsbijstand krijgen of kunnen ze terecht bij het Juridisch Loket voor bijstand. De regering meent dat op basis van deze regels en voorzieningen, aan mensen met een laag inkomen gelijkwaardige rechtsbescherming wordt geboden als aan degenen die kunnen beschikken over een hoog inkomen.

Op dit moment heeft de regering geen signalen dat extra maatregelen moeten worden getroffen voor procedures in het omgevingsrecht om gelijkwaardige rechtsbescherming te bieden aan personen met een laag inkomen ten opzichte van degenen die kunnen beschikken over een hoog inkomen. Gevolgen voor het aantal rechtszaken worden vanwege inkomensverschillen tussen belanghebbenden niet verwacht. Het aantal rechtszaken is op dit moment afhankelijk van het aantal besluiten, de activiteiten die daarbij mogelijk worden gemaakt en de aard van de belangen. De regering verwacht dat dit de belangrijkste factoren voor de instroom van zaken blijven. De monitoring en evaluatie zal zich dan ook op die factoren richten. Voor zover bekend, heeft de inkomenspositie van belanghebbenden geen invloed op de instroom van zaken.

[29–30] De gezamenlijke fractieleden vragen naar de uitvoering van de motie-Çegerek en Veldman waarin opgeroepen wordt om in de implementatiemonitor de gevolgen van de toepassing van decentrale afweegruimte voor het beschermingsniveau en de regeldruk te monitoren

De regering werkt aan de invulling van deze motie doordat eerst een opdracht gegeven is om met en ten behoeve van de decentrale overheden helder en scherp in kaart te brengen waar voor hen nieuwe decentrale beleidsruimte ligt.

Dit onderzoek nadert zijn afronding en zal na afronding ervan gebruikt kunnen worden om de implementatiemonitor op dit punt nadere invulling te kunnen geven. En het biedt aangrijpingspunten voor de decentrale overheden om invulling te geven aan de decentrale ruimte ook met het oog op regeldruk en beschermingsniveau.

[31] De vraag van de gezamenlijke fractieleden over de bestuurlijke lastenverlichting is beantwoord bij vraag [17].

[32] De vraag van de gezamenlijke fractieleden over de positie van de gemeenteraad wordt beantwoord bij vraag [26].

Participatie

Uit de grote hoeveelheid vragen [33, 34, 36, 37, 38, 39, 102, 103, 104] blijkt dat er bij de gezamenlijke fractieleden en de leden van de ChristenUnie-fractie [179] nog vragen en zorgen zijn over hoe de participatie onder de Omgevingswet in de praktijk gaat werken. De regering leest dat er over de positie van de aanvrager van een omgevingsvergunning, de burger, het bevoegd gezag en de rechter nog veel vragen zijn. Dit geeft aanleiding om de verschillende onderdelen van participatie nog eens uit te schrijven. In antwoord op deze vragen wil de regering allereerst benadrukken dat zowel voor de totstandkomingsprocedures van besluiten als de rechtsbeschermingsmogelijkheden – in de vorm van bezwaar- en beroepsprocedures – de Omgevingswet nauw aansluit bij de procedures in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Participatie is niet nieuw en wordt ook nu al veelvuldig toegepast voorafgaand aan de formele totstandkomingsprocedures van besluiten. Dat neemt niet weg dat de Omgevingswet wél ambities heeft op het terrein van participatie namelijk om tot meer en betere participatie te komen. Participatie is vooral effectief als het plaatsvindt vroegtijdig in het proces van besluitvorming. Het vroegtijdig betrekken van alle belanghebbenden bij een ontwerp zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo kan participatie voor meer draagvlak en betere besluiten zorgen. In de Omgevingswet wordt onder een participatieve aanpak verstaan: «het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit.» In de wet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling zijn diverse regels opgenomen om te zorgen dat participatie een volwaardig onderdeel is van initiatieven.

Leeswijzer

Om een overzichtelijke beantwoording van de vragen te kunnen bieden zijn de genoemde vragen gebundeld beantwoord. Onderstaand komen de volgende onderwerpen aan bod:

- hoe is participatie geregeld in de Omgevingswet bij de verschillende instrumenten (omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevingsvergunningen),
- uitzonderingen participatie,
- inhoudelijke eisen aan participatie,
- toegankelijkheid van participatie,
- de rol van het bevoegd gezag en
- tot slot de rol van de bestuursrechter.

Onder de uitleg bij de instrumenten onder de Omgevingswet (Participatie bij omgevingsvisie, etc.) wordt onder andere antwoord gegeven op de vraag hoe participatie is geborgd, wat wordt verwacht van de initiatief-

nemers bij een aanvraag van een omgevingsvergunning en op welke wijze invulling gegeven kan worden aan het amendement-Van Eijs c.s. Bij het onderdeel «uitzonderingen op participatie» wordt ingegaan op de vraag of in bepaalde gevallen participatie geen meerwaarde heeft. Onder «inhoudelijke eisen aan participatie» wordt ingegaan op de diverse vragen waarom in de Omgevingswet niet wordt geregeld hoe participatie moet plaatsvinden. Dit naar aanleiding van vragen over een kader met minimale eisen aan participatie, een ladder van participatie die gevolgd moet worden of richtsnoer voor initiatiefnemers en een toetsingskader voor rechters. Ook wordt hier ingegaan op het voorkomen van afvinklijstjes.

Onder toegankelijkheid van participatie wordt ingegaan op vragen hoe participatie iedereen kan bereiken die betrokken is bij zijn omgeving. Het gaat dan om vragen hoe de regering bewerkstelligt dat het bevoegd gezag zorgt voor laagdrempelige en inzichtelijke informatievoorziening in begrijpelijk taalgebruik en dat het bevoegd gezag de deskundigheid heeft om participatie uit te voeren.

Onder de rol van het bevoegd gezag wordt ingegaan op vragen en zorgen over wie de verantwoordelijkheid heeft over de kwaliteit van de participatie en de rol van de zienswijzenprocedure bij de besluitvorming.

Onder de rol van de rechter tenslotte wordt ingegaan op de vragen welke rechtsbescherming openstaat en hoe de bestuursrechter moet toetsen als het gaat om een beroep over onvoldoende kwaliteit van de participatie.

Participatie bij omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen en projectbesluiten

Bij een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan of een projectbesluit geldt een zogenoemde motiveringsplicht voor participatie. Overheden moeten aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en wat er met de resultaten is gedaan. Voor het omgevingsplan geldt naast de motiveringsplicht ook de verplichting om bij de kennisgeving van het voorgenomen omgevingsplan aan te geven hoe het participatietraject wordt vormgegeven. Voor complexe ruimtelijke projecten is het projectbesluit bedoeld. Omdat de impact voor de burger groot is, zijn de participatiestappen hiervoor het meest uitgebreid geregeld. Voor het projectbesluit geldt voor de overheden naast de motiveringsplicht en de kennisgevingsplicht, ook dat zij verplicht zijn informatie toegankelijk te maken en dat burgers in de verkenningsfase oplossingen voor de opgaven mogen aandragen.

Met de kennisgeving wordt bekend gemaakt aan omwonenden hoe de gemeente het participatietraject gaat inrichten. Naar aanleiding van de gestelde vragen zal de regering op een toegankelijke en begrijpelijke manier, bijvoorbeeld met een korte (animatie)film, het participatieproces voor een breed publiek uit te leggen en te concretiseren. Dit informatie-middel zal via de website van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet ontsloten worden.

Participatie bij omgevingsvergunningen

Bij omgevingsvergunningen geldt voor een initiatiefnemer dat hij stil moet staan bij participatie rond het voorgenomen initiatief en in de tweede plaats het bestuursorgaan hierover bij zijn aanvraag inzicht moet verschaffen. De initiatiefnemer moet op grond van het aanvraagvereiste uit de Omgevingsregeling in zijn aanvraag aangeven of en hoe hij participatie vorm heeft gegeven. Veel initiatiefnemers en overheden hebben de afgelopen jaren kennis en ervaring opgebouwd met participatie. Bijvoorbeeld de gemeente Den Haag die een handreiking heeft gemaakt met een stappenplan voor de initiatiefnemer voor de communi-

catie met buren en omwonenden.³¹ Die kennis en ervaring kan worden gebruikt om het participatieproces voorafgaand aan de aanvraag vorm te geven. Op dat vroegtijdige moment kan een initiatiefnemer eventuele wensen en ideeën immers makkelijker meenemen in zijn planvorming dan op het moment waarop het plan al volledig is uitgewerkt en de aanvraag is ingediend. Participatie die door een initiatiefnemer voorafgaand aan het indienen van een aanvraag plaatsvindt, kan per geval verschillen. Dat neemt niet weg dat de wettelijke procedure van de voorbereiding en totstandkoming van een besluit door het bevoegd gezag hetzelfde blijft. In dat opzicht is dus geen sprake van verschillende procedurevormen die het voor het bevoegd gezag zouden bemoeilijken om een aanvraag in behandeling te nemen, te beoordelen en daarop een beslissing te nemen.

Bij amendement-Van Eijs c.s. is aan de Omgevingswet toegevoegd dat de gemeenteraad gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan aanwijzen waarbij het verplicht is, alvorens de aanvraag om een omgevingsvergunning in te dienen, participatiemogelijkheden te bieden aan omwonenden.³² Het is aan colleges van burgemeester en wethouders in het kader van de implementatie van de Omgevingswet de besluitvorming voor te bereiden die in aanloop naar de inwerkingtreding nodig is.

Als onderdeel daarvan geldt ook dat de gemeenteraad van het college van Burgemeesters en Wethouders voorstellen voorgelegd zal krijgen om gevallen aan te wijzen als bedoeld in het eerdergenoemde amendement. Als gemeenteraden hier gebruik van maken, ligt het voor de hand dat vooral meer grootschalige projecten worden aangewezen waarvan het evident is dat deze gevolgen van enige betekenis voor één of meer belanghebbenden met zich brengen. Bovendien geldt dat rekening gehouden zou moeten worden met situaties waarin het in alle redelijkheid niet van aanvragers kan of behoeft te worden verlangd dat participatiemogelijkheden worden geboden. Daar wordt verderop in de beantwoording nog op terug gekomen. Naast de gebruikelijke informatievoorziening op de website van www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl, zet de regering zich samen met de VNG in op het voorlichten van gemeenten over deze mogelijkheid. Naar aanleiding van het amendement Van Eijs c.s. heeft de VNG een handreiking gemaakt.³³ In 2020 zal de VNG bovendien een aanpak kiezen om de raad bewust te maken van de eigen positie en rol in de maanden die volgen tot inwerkingtreding. Tot slot zal de VNG een informatieblad maken over de gevolgen van de Omgevingswet voor raadsleden.³⁴

Uitzonderingen op participatie

De bedoeling is dat participatie gemeengoed en een vanzelfsprekendheid wordt. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij een technische wijziging van het omgevingsplan, ligt participatie echter niet voor de hand. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om redactionele wijzigingen van het plan, waarbij taalkundige fouten uit de tekst worden gehaald of verwijzingen worden hersteld. Dergelijke wijzigingen hebben geen invloed op de inhoud van het plan.

Ook bij een aanvraag om een omgevingsvergunning heeft de regering nadrukkelijk oog voor situaties waarin participatie niet van aanvragers kan

³¹ <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/wonen-en-bouwen/bouwen-in-en-met-de-buurt.htm>.

³² Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 56.

³³ <https://vng.nl/nieuws/participatie-de-omgevingswet-toelichting-voor-raadsleden>.

³⁴ Zie bijvoorbeeld <https://vng.nl/publicaties/spiekbrieffjes-omgevingswet-juridische-kerninstrumenten>.

of hoeft te worden verlangd. Daar kunnen gerechtvaardigde redenen voor zijn, zoals de beperkte aard en omvang van een activiteit of de te verwaarlozen effecten voor omwonenden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan inspannende bouwkundige ingrepen of activiteiten op grote afstand van naburige percelen. Uitzendingen van »de Rijdende rechter» laten zien dat er ook andere redenen kunnen zijn waarom soms niet van aanvragers verlangd kan worden dat zij hun burens betrekken bij hun aanvraag. Er kunnen zich situaties voordoen waarin de verhoudingen tussen burens zodanig verstoord zijn dat participatie schier onmogelijk is. Als uit de aanvraag niet blijkt of aan participatie is gedaan, kan het bevoegd gezag de aanvrager uitnodigen alsnog deze gegevens te verschaffen. Uiteindelijk geldt er geen verplichting en kan een aanvrager ook volstaan met het aangeven dat hij (om hem moverende redenen) geen gelegenheid tot participatie heeft geboden. Bij dergelijke aanvragen kan er voor het bevoegd gezag aanleiding zijn om zelf alsnog een mogelijkheid te bieden voor participatie tijdens de totstandkomingsprocedure van een besluit. Bijvoorbeeld in situaties waarbij het bevoegd gezag op voorhand vermoedt dat belanghebbenden bedenkingen zullen hebben tegen het voorgenomen besluit. In dat geval voorziet artikel 4:8 van de Awb erin dat er gelegenheid tot het indienen van een zienswijze wordt gegeven.

Inhoudelijke eisen aan participatie

Zoals hierboven is aangegeven zijn de kennisgeving en motiveringsplicht voor participatie geborgd. Wat de vragen over het richtinggevende kader voor participatie betreft stelt de Omgevingswet geen inhoudelijke eisen aan de wijze waarop participatie moet plaatsvinden. De Omgevingswet geeft de vrijheid aan het bevoegd gezag en de initiatiefnemer om eigen keuzes te maken. Daar is heel bewust voor gekozen. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders.

De gemeenteraad kan wel kaders stellen voor participatie en daarop controleren. Daar zijn ook voorbeelden van. Met de voorgenomen wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet wordt dit ook vastgelegd in de Gemeentewet. Het doel van deze wijziging van de Gemeentewet is dat de gemeenteraad regelt binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren. Het wetsvoorstel voor wijziging van de Gemeentewet wordt voor het einde van dit jaar in consultatie gebracht. Gemeenteraden stellen na wijziging van de Gemeentewet op dit punt bij verordening procedurele regels over participatie. Op deze wijze wordt het debat hierover gestimuleerd en is voor alle partijen inzichtelijk op welke wijze een participatieproces verloopt. Enkele gemeentelijke voorbeelden van het vormgeven van het participatieproces zal de regering ontsluiten via de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet.

Bij de aanvraag om een omgevingsvergunning ligt de verantwoordelijkheid voor een adequate invulling van participatie bij de aanvrager. De aanvrager kan hierin met het bevoegd gezag tot keuzes komen die het best passend zijn bij het voorliggende plan. Als de gemeenteraad gevallen aanwijst waarin participatie verplicht is, ligt het ook voor de hand dat de raad zich een oordeel vormt over de wijze waarop die participatiemogelijkheden bij de aangewezen gevallen bij voorkeur zouden moeten plaatsvinden. Daarbij ligt een relatie met de hierboven genoemde participatieverordening die gemeenten op grond van artikel 150 van de Gemeentewet moeten vaststellen. Gemeenteraden kunnen daarin criteria opnemen op basis waarvan per concreet project passende vormen van participatie kunnen worden gekozen.

De regering is van mening dat het eventueel voorschrijven van de wijze waarop participatie plaats zou moeten vinden in de wet niet leidt tot het gewenste resultaat van betrokkenheid van de omgeving en betere planvorming. Als de wet minimale eisen voor participatie zou bevatten, dan wordt het participatieproces al gauw een kwestie van afvinken van lijstjes. Daarnaast zorgt dit eerder voor juridificering van het participatieproces dan voor goede participatie. Er ontstaan dan immers juridische procedures over de gevolgde procedure. Omdat participatie maatwerk is, is het aan het bevoegd gezag en de initiatiefnemer te bepalen hoe de participatie wordt ingericht. De aard van het voorgenomen project en de omgeving zijn – zoals hierboven gezegd – elke keer anders. Bij wijzigingen van het omgevingsplan kan het gaan om kleine wijzigingen, bijvoorbeeld het wijzigen van een uitrit. Het kan echter ook gaan om een grotere wijziging, zoals bijvoorbeeld het realiseren van een nieuwbouwwijk. Eén wettelijk criterium doet geen recht aan zoveel verscheidenheid.

De regering heeft de eisen uit de werknootie van Tonkens en Hurenkamp³⁵ gelezen, die tijdens de deskundigenbijeenkomst bij uw Kamer aan de orde is gekomen. De regering is van mening dat die eisen misschien eenvoudig klinken, maar uiteindelijk zullen leiden tot juridisering als die eisen wettelijk worden voorgeschreven. Wel wordt in de Inspiratiegids Participatie verwezen naar relevante literatuur. Er is een verwijzing opgenomen naar de werknootie van Tonkens en Hurenkamp. Nogmaals benadrukt de regering dat dit zou kunnen leiden tot arbitraire eisen en afvinklijstjes over de wijze waarop alle omwonenden (bijvoorbeeld binnen een straal van 500 of 1.000 meter of meer?) over een initiatief geïnformeerd moeten worden (bijvoorbeeld met een beschrijving van het project en de te verwachten effecten op de omgeving, tekeningen in een schaal 1:1000, begeleidende onderzoeksrapporten, een informatieavond, etc.). Initiatiefnemers en het bevoegde gezag hebben er uiteindelijk zelf belang bij om te voorkomen dat in een latere fase juridische procedures ontstaan en zullen dus naar verwachting een passende invulling geven aan participatie.

Bestuursorganen dienen hier in voorkomende gevallen in redelijkheid met aanvragers afspraken over te maken. De vrees van de leden dat daardoor te veel variatie ontstaat heeft de regering niet.

Toegankelijkheid van participatie voor burgers

Het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie³⁶ richt zich onder meer op het opleiden en toerusten van volksvertegenwoordigers, zodat zij nog beter in staat zijn om mee te gaan in de nieuwe manieren van samenwerken, waarbij beleid wordt bedacht en gemaakt met de eigen gemeenschap. Daartoe is bijvoorbeeld een digitale leeromgeving ontwikkeld voor raads- en statenleden en waterschapsbestuurders.³⁷ Hierin zijn separate modules opgenomen over de Omgevingswet, waarbij participatie en het samenspel met inwoners onder de Omgevingswet aan de orde komt.

Een voorbeeld van laagdrempelig participatieproces is te vinden in gemeente Dongen en gemeente Oosterhout waarbij eerst met stakeholders richtinggevende kaders zijn opgesteld en daarna «dromen» van inwoners voor het gebied zijn opgehaald. Daar is tijd voor genomen en

³⁵ Zie de «werknootie effectieve burgerparticipatie» op <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/praktische/praktische-links/>

³⁶ <https://www.lokale-democratie.nl/>

³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/03/27/nieuw-leerplatform-statenleden-en-waterschapsbestuurders>

gegeven, rekening gehouden met timing en gezorgd voor persoonlijke communicatie. Mensen zijn in de gelegenheid gesteld hun eigen moment te kiezen om langs te komen op locatie.

In de Inspiratiegids Participatie zijn tips opgenomen hoe kwetsbare groepen betrokken kunnen worden. De gids geeft suggesties voor initiatiefnemers en bevoegd gezag om door middel van bijvoorbeeld leefstijlmodellen of werkvormen deze groepen direct aan te spreken. Anders dan de gezamenlijke fractieleden opmerkten, biedt de inspiratiegids niet alleen «goede voorbeelden», maar ook minder goede ervaringen waarvan geleerd kan worden. Ook zijn praktijkverhalen opgenomen over de betrokkenheid van kwetsbare groepen in het participatieproces. Bijvoorbeeld in het nieuwe praktijkverhaal over de samenwerking tussen gemeente Wierden en het buurtschap Notter-Zuna. In de praktijkverhalen zijn ook do's en don'ts opgenomen.

Verder zijn in de gids succesfactoren (wind-meefactoren) en faalfactoren (beren op de weg) opgenomen en hoe daarmee om te gaan. Daarin zitten ook voorbeelden waarbij burgers een vergoeding krijgen om te participeren, zoals een dinerbon of energievouchers. De regering gaat deze vorm van beloning van participatie (of bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van zaalruimtes) niet verplicht stellen.

Daarnaast worden door verschillende partijen in het hele land werksessies en kenniskringen georganiseerd en worden participatiecodes en handreikingen opgesteld bedoeld voor onder andere bevoegd gezagen en initiatiefnemers. Deze diversiteit aan middelen om burgers te ondersteunen laat verscheidenheid aan behoefte zien bij verschillende partijen.

De regering heeft het vertrouwen dat initiatiefnemers en bestuursorganen de verantwoordelijkheid nemen om in het participatieproces iedereen te laten meetellen. Mocht onvoldoende aandacht zijn geschonken aan de belangen van deze zwakke betrokkenen, dan kan de gemeenteraad daarop bijsturen. Zo kan bijvoorbeeld een overleg worden georganiseerd tussen inwoners, maatschappelijke organisaties, bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het proces en de uitkomsten kunnen door verschillende media worden verspreid, zodat een zo breed mogelijke groep wordt bereikt. Het is aan de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers om een goed proces voor participatie in te richten. Zij zijn immers bij uitstek in de positie om te werken aan een klimaat van openheid en tolerantie. Los van de Inspiratiegids Participatie, wijst de regering op de effecten van plannen of projecten die zichtbaar worden gemaakt door de regels voor de milieueffectrapportage (MER). Als een plan of project aanzienlijke milieueffecten kan hebben, worden in een MER de factoren bevolking, gezondheid, biodiversiteit, land, bodem, water, lucht, klimaat, materiële goederen, cultureel erfgoed en het landschap, waarop het plan of project aanzienlijke milieueffecten kan hebben, beschreven. Het MER bevat ook een niet-technische samenvatting van deze effecten. Op die manier is informatievoorziening voor burgers over de impact van een initiatief met aanzienlijke milieueffecten geborgd.

Rol van het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor de inhoud van het te nemen besluit en de deugdelijke motivering die daaraan ten grondslag wordt gelegd (op grond van de Awb). In die motivering dient ook aandacht te worden geschonken aan de wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten daarvan zijn geweest. Belanghebbenden die van mening zijn dat participatie onvoldoende heeft plaatsgevonden of dat onvoldoende rekening is gehouden met hun

belang, kunnen dat in de bezwaarschriftprocedure naar voren brengen. Als een besluit met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt voorbereid kan een ieder een zienswijze naar voren brengen. Een dergelijk bezwaar of zo'n zienswijze vertaalt zich juridisch als een grief dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid of dat sprake is van een onvoldoende afweging van belangen. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat er dus geen sprake is van een afzonderlijke rechtsingang die verband houdt met participatie, maar dat de bestaande rechtsmiddelen van bezwaar en beroep ook hiervoor dienen te worden ingezet. In het kader van de heroverweging van het primaire besluit in de bezwaarfase kan het bevoegd gezag eventuele gebreken in het besluit herstellen. Belanghebbenden kunnen in het kader van de mondelinge behandeling van hun bezwaarschrift alsnog in dialoog treden met het bevoegd gezag en de aanvrager. Dit kan er toe leiden dat de aanvraag en het besluit alsnog op onderdelen worden aangepast en de motivering daarvan wordt verbeterd.

Mocht een bevoegd gezag bij gevallen waarin participatie verplicht is gesteld, van oordeel zijn dat participatie onvoldoende heeft plaatsgevonden, kan worden besloten de aanvraag niet te behandelen. Dit laatste alleen nadat de aanvrager eerst in de gelegenheid is gesteld de aanvraag aan te vullen met informatie over participatie. Hierbij wordt er op gewezen dat het aan het bevoegd gezag blijft om te bepalen of het over voldoende gegevens beschikt om een zorgvuldig besluit te nemen. Het bestuursorgaan moet nagaan of aanvullende informatie over feiten of belangen nodig is. Ook tegen een besluit om de aanvraag niet te behandelen kan bezwaar en vervolgens beroep worden ingesteld.

Rol van de bestuursrechter

In antwoord op de vraag over de opmerking van de Raad voor de rechtspraak is de regering van mening dat bij de beoordeling van een beroep het zwaartepunt vooral ligt bij de motivering van het besluit op bezwaar en niet bij de wijze waarop voorafgaand aan het indienen van de aanvraag gelegenheid is geboden tot participatie. Mocht de rechter tot het oordeel komen dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd of belangen onvoldoende zijn afgewogen, dan hoeft dat niet meteen tot vernietiging van het besluit te leiden. In dat geval kan ook toepassing worden gegeven aan de bestuurlijke lus. Bij de bestuurlijke lus biedt de bestuursrechter het bestuursorgaan nog de gelegenheid gebreken in het bestreden besluit te herstellen. Dit zal voor de meeste instrumenten uit de Omgevingswet – als daar een gebrek in de voorbereiding zat – uitkomst kunnen bieden.

Bij gevallen waarin een gemeenteraad gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van het eerdergenoemde amendement-Van Eijs c.s. en gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten heeft aangewezen waarbij participatie door de aanvrager verplicht is gesteld, kan de rechter wel rechtstreeks geconfronteerd worden met de vraag of de geboden participatiemogelijkheden voldoende zijn geweest. Die vraag zal aan de orde zijn in geval een beroep wordt ingesteld tegen het besluit om een aanvraag niet te behandelen, omdat het bevoegd gezag de participatie onvoldoende vindt. De rechter moet zich dan een oordeel vormen over de vraag of het bevoegd gezag in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat de aanvraag onvolledig was. Voor een goede motivering van zo'n besluit zou het wel behulpzaam zijn als er door de gemeenteraad van tevoren criteria zijn vastgesteld op grond waarvan beoordeeld kan worden of bij een aanvraag voldoende participatiemogelijkheden zijn geboden. Dergelijke criteria zijn ook van belang voor aanvragers die gesteld worden voor de vraag op welke wijze zij daar invulling aan moeten geven. In de praktijk werken gemeenten vaak al met dergelijke criteria. Daar past overigens nog wel een waarschuwing aan gemeenten om daarbij niet te

overvragen. Er zijn signalen bekend dat gemeenten alleen medewerking willen verlenen aan een aanvraag voor een afwijking van het bestemmingsplan als directe burens hiervoor schriftelijke toestemming hebben verleend. Goed overleg met burens is van groot belang, maar de genoemde vorm van «burenplanologie» acht de regering in strijd met het recht, omdat hiermee wordt miskend dat het bevoegd gezag, met toepassing van de beoordelingsregels, heeft te beslissen op ingekomen aanvragen. Deze verantwoordelijkheid kan niet worden afgeschoven op omwonenden. Een dergelijke praktijk leidt ook gemakkelijk tot onacceptabele uitwassen, waarin burens zo nodig met misleiding of onder dreiging elkaar toestemmingen ontfutselen.

[35] De gezamenlijke fractieleden vragen naar de effecten en kosten voor de burger doordat de rechtszaken zwaarder of complexer zouden worden, en of dit effect onderzocht is. Ze denken dat dit effect optreedt, omdat een integrale omgevingsvergunning bekeken moet worden in plaats van een eenvoudigere vergunning.

De regering deelt het belang van goede rechtspraak en dat rechters ook als zaken complexer zouden worden hiervoor voldoende toegerust moeten zijn. De regering denkt echter dat rechtszaken onder de Omgevingswet in algemene zin niet complexer worden. Aan de rechter zullen niet steeds integrale in plaats van een eenvoudige -of enkelvoudige vergunningen worden voorgelegd. Het is aan de initiatiefnemer om te bepalen of hij voor het uitvoeren van een activiteit alle vereiste toestemmingen in één keer aanvraagt, of achter elkaar.

Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kan ook al voor één project dat bestaat uit meerdere vergunningplichtige activiteiten, één omgevingsvergunning worden aangevraagd. Vaak kiezen initiatiefnemers daar niet voor, vanwege risicospreidende en kosteneffectieve overwegingen. Zo kunnen bijvoorbeeld kosten bespaard worden voor dure bouwtekeningen als bijvoorbeeld een andere vergunning die ook nodig is toch niet verleend zal worden. Daarbij komt dat de complexiteit van zaken niet alleen wordt ingegeven door wetgeving, maar zeker ook door de aard en de omvang van de activiteit die wordt verricht en de technische aspecten die daarmee gepaard gaan. Zaken zijn vooral complex omdat de feitelijke activiteit complex is, en niet omdat vergunningverlening samen wordt gebracht. Ook als activiteiten niet tegelijk worden aangevraagd, zullen de technische aspecten aan de orde komen, maar dan in afzonderlijke procedures. De regering verwacht dan ook niet dat het aantal complexe zaken door de Omgevingswet substantieel toeneemt.

Op grond van het huidige recht (Wabo) kunnen ook complexe vergunningen aan de bestuursrechter worden voorgelegd, waarbij bijvoorbeeld tegelijkertijd voor de activiteiten bouwen, milieu en planologisch strijdig gebruik vergunning is verleend. Gedacht kan worden aan de verlening van een vergunning voor een veehouderij, een fabriek of een evenementenhal. In die gevallen blijkt uit de huidige praktijk dat veel belanghebbenden, al dan niet in groeps- of verenigingsverband, goed in staat zijn om hun bezwaren of beroepsgronden over een voorgenomen activiteit over het voetlicht te brengen. Daarbij merkt de regering op dat de bestuursrechter verplicht is om rechtsgronden aan te vullen op grond van artikel 8:69, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Als de procederende burger twijfels heeft over de deugdelijkheid van onderzoeken die aan de verlening van een omgevingsvergunning ten grondslag zijn gelegd, kan de bestuursrechter bepalen dat de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) wordt ingeschakeld. Deze stichting heeft op grond van het wetsvoorstel (artikel 17.10 van de Omgevingswet) tot taak op verzoek van de bestuursrechter

onafhankelijk onderzoek te doen over veelal technische kwesties. De StAB heeft een jarenlange ervaring op dit terrein opgebouwd en wordt bekostigd door het Rijk. Dat betekent dat de burger in de gevallen dat de bestuursrechter de StAB inschakelt, geen kosten hoeft te maken om onafhankelijk en onpartijdig onderzoek naar de gevolgen van een activiteit te verkrijgen.

Artikel 8:69 van de Awb en artikel 17.10 van de Omgevingswet, zoals voorgesteld bij dit wetsvoorstel, zijn voorbeelden van voorzieningen die het bestuursrecht heeft om aan de burger een gelijkwaardige positie toe te kennen ten opzichte van het bestuursorgaan en de initiatiefnemer. Voor zover zich een toename van de complexiteit van de zaken als gevolg van de Omgevingswet voor zou doen, voorziet het bestuursrecht naar de mening van de regering in afdoende voorzieningen voor de bestuursrechter om adequate rechtsbescherming te bieden aan de burger.

Op grond van de hiervoor weergegeven overwegingen is het effect voor burgers van een eventuele toename van de complexiteit van rechtszaken niet onderzocht. Wel zal de regering de effecten van de Omgevingswet op de rechtsbescherming voor burgers nauwlettend volgen [zie ook bij de vragen 136 en 137].

[36–39] De vragen van de gezamenlijke fractieleden over participatie worden beantwoord bij vraag [33].

[40] De gezamenlijke fractieleden vragen zich af hoe het DSO straks toegankelijk is voor burgers die niet bekend zijn met de gebruiken en procedures van de overheid.

Deze vraag raakt de kern van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Een belangrijk verbeterdoel van het Omgevingsrecht is het verbeteren van het inzicht, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak en daarin speelt het DSO voor burgers en bedrijven een belangrijke rol.

In het DSO wordt de toegankelijkheid voor de burger zo optimaal mogelijk gemaakt:

- Er is een verplichte Europese standaard (EN 301 549) die zich richt op de digitale toegankelijkheid van de overheid. Deze norm is uitgewerkt in richtlijnen, de WCAG, die voorschrijft op welke manier toegankelijkheid van de overheid door middel van digitale voorzieningen geborgd moet worden. Dit heeft zowel betrekking op inhoudelijke toegankelijkheid zoals het taalgebruik als op de toegankelijkheid voor mensen met een fysieke beperking. Het DSO wordt in overeenstemming met deze voorschriften ontwikkeld en getoetst.
- In het DSO wordt de drempel van het formele taalgebruik waarvan de overheid zich vaak bedient zoveel mogelijk gemeden. Zo hoeft een burger niet te weten dat het kappen van een boom in een Omgevingsplan officieel «vellen van een houtopstand» heet, maar wordt de burger via voor haar/hem gebruikelijke termen door de juiste vragen geleid.
- Daarnaast wordt de gebruiker geholpen doordat alleen die vragen worden gesteld die relevant zijn. Zodra bijvoorbeeld in een vragenlijst bij het checken blijkt dat een vergunning nodig is, hoeft de gebruiker voor dat onderdeel verder geen vragen te beantwoorden.

Ook vragen de gezamenlijke fractieleden welke data in het DSO zitten die betrekking hebben op kwetsbare waarden zoals «stilte» en «aanwezigheid (zeldzame) dier- en plantsoorten», en hoe deze data verzameld worden en gewaarborgd worden voor heel Nederland.

Voor zover gegevens over deze onderwerpen geen deel uitmaken van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, zoals de omgevingsverordening

en het omgevingsplan, valt deze informatie onder de categorie «Overige informatie over de fysieke leefomgeving».

Het Bureau ICT-toetsing heeft in 2017 geadviseerd complexiteit te reduceren en daartoe de werkzaamheden gericht op uitbouw van DSO-LV met dergelijke informatie nog niet op te pakken. Dit advies is opgevolgd en daarmee maakt deze informatie nog geen deel uit van het basisniveau bij inwerkingtreding van de wet. Op dit moment voert de regering met de bestuurlijke partners gesprekken over de uitbouwfase van het DSO, waarin ook is voorzien dat informatie over de fysieke leefomgeving wordt aangesloten, zoals bijvoorbeeld natuurwaarden. Voor de uitbouw van het DSO is meerjarig een bedrag van € 50 miljoen beschikbaar (exclusief de bijdragen van de bestuurlijke partners). Het is derhalve in deze fase van ontwikkeling nog niet mogelijk een overzicht te geven van de gevraagde data.

Overigens wordt informatie over kwetsbare waarden zoals door de gezamenlijke fractieleden genoemd nu al gedeeld via bijvoorbeeld websites van overheden en organisaties. Deze informatie, zoals over flora en fauna wordt in het kader van de eigen taakuitoefening door overheden en diensten georganiseerd. Die informatie is er en blijft ook bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar. Waar mogelijk wordt in het DSO met weblinks verwezen naar deze informatiesites.

[41] De gezamenlijke fractieleden hebben een aantal vragen gesteld over beslisbomen met betrekking tot vergunningverlening. Zij vragen naar de verplichting voor decentrale overheden om deze op te stellen, archivering van oudere bomen, en hoe ver het met de bouw van deze bomen staat. Ook willen zij weten of verouderde regelgeving gearchiveerd wordt en toegankelijk is voor burgers en de rechter. Zij willen weten welk percentage van de rijksregelgeving wordt doorvertaald in beslisbomen, en hoe regelgeving toegankelijk wordt gemaakt die niet wordt doorvertaald. Ook willen zij weten hoe de regering zal bepalen of de informatievoorziening via het DSO voldoende op koers ligt medio 2020.

In het DSO zijn vragenbomen beschikbaar, waarmee burgers en bedrijven kunnen controleren of zij een vergunning nodig hebben of een melding moeten doen. Ook kunnen burgers en bedrijven met behulp van vragenbomen een aanvraag of een melding opstellen. Voor het maken van vragenbomen moeten overheden hun juridische regels omzetten naar zogeheten toepasbare regels. Decentrale overheden kunnen desgewenst toepasbare regels maken om hun regelgeving gebruiksvriendelijker te ontsluiten, maar dat is niet verplicht. Wel zijn zij verplicht vragenbomen aan te leveren voor lokale vergunningstelsels, zodat een compleet aanvraagformulier kan worden samengesteld. Voor het aanleveren van vragenbomen wordt via de Invoeringsregeling een standaard verplicht gesteld, de Standaard Toepasbare Regels (STTR). Dit is nodig om vragenbomen van verschillende overheden te kunnen combineren en te zorgen voor een bruikbare ontsluiting via het DSO.

Deze leden vragen verder of verouderde regelgeving beschikbaar blijft in een archief. Dit is het geval: de huidige wet- en regelgeving blijft vindbaar via de website www.overheid.nl. De komst van het DSO verandert op dit gebied niets: ook nu al kan hier oudere wet- en regelgeving worden gevonden. Als na inwerkingtreding van de Omgevingswet wijzigingen worden aangebracht in regelgeving die te vinden is in het DSO, kan bovendien in het DSO worden teruggekeken naar welke regelgeving gold op moment X. Deze functionaliteit staat bekend als tijdreizen, en is onderdeel van het basisniveau van DSO-LV. Vragenbomen op basis van verouderde regelgeving zullen niet vindbaar zijn in het DSO: het tijdreizen

in vragenbomen maakt geen onderdeel uit van het basisniveau, en is ook niet mogelijk in de huidige voorzieningen Omgevingsloket Online en ActiviteitenInternetModule.

Het Rijk zorgt ervoor dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet voor alle activiteiten die in rijksregelgeving worden gereguleerd, vragenbomen beschikbaar zullen zijn, zodat er vergunningen kunnen worden aangevraagd en meldingen kunnen worden gedaan. Dit is inclusief de activiteiten uit de bruidsschat, oftewel de activiteiten die nu nog door het Rijk worden gereguleerd, maar in de toekomst door decentrale overheden. De vragenbomen voor de bruidsschat worden in het digitale loket gezet als een set voor elke gemeente en elk waterschap. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten en waterschappen deze bruidsschat-vragenbomen zelf aanpassen. Gemeenten en waterschappen zijn zelf verantwoordelijk voor het actueel houden van deze vragenbomen en het verwijderen van verouderde vragenbomen. Het Rijk heeft deze taak waar het gaat om rijksregelgeving. Zo zorgen de overheden er gezamenlijk voor dat alle vergunningen en meldingen altijd digitaal kunnen worden aangevraagd en gedaan.

Daarnaast maakt het Rijk vragenbomen voor het checken of activiteiten vergunning- of meldingsplichtig zijn. Bij het maken van vergunningen- en meldingenchecks wordt geprioriteerd aan de hand van activiteiten die burgers en kleinere bedrijven vaak aanvragen of melden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de beschikbare gebruiksgegevens van de huidige digitale voorzieningen.

De leden willen weten welk percentage van de rijksregelgeving wordt doorvertaald in vragenbomen. Het is onmogelijk hier een exact percentage aan te verbinden. Het maken van een vragenboom heeft alleen zin wanneer er een vergunningplicht of meldingsplicht geldt: de vragenbomen zijn bedoeld om het initiatiefnemers gemakkelijker te maken een vergunningaanvraag te doen of een melding in te dienen. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal voor 100% van de activiteiten waarvoor een vergunning- of meldingsplicht geldt op grond van rijksregelgeving een vragenboom beschikbaar zijn om de vergunning aan te vragen of de melding in te dienen.

De leden vragen voorts hoe de regering zal bepalen of de informatievoorziening via het DSO voldoende op koers ligt medio 2020. In de voortgangsbrief over de stelselherziening, die uw Kamer op korte termijn zal ontvangen, zal uw Kamer hierover geïnformeerd worden.

[42, 43] De gezamenlijke fractieleden willen weten of het klopt dat de gemeenten een jaar kunnen oefenen met het DSO, terwijl de bruidsschat er op 1 januari 2020 nog niet in staat. Verder willen de leden weten of gemeenten kunnen oefenen met complexe plannen, en hoe voorkomen wordt dat zich complicaties voordoen.

Bij het beantwoorden van deze vraag is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de landelijke voorziening waar gemeenten hun eigen systemen op aan moeten sluiten, dus de machine die gebruikt moet worden, en de inhoud van de regelgeving en plannen die met behulp daarvan bekend gemaakt en beschikbaar gesteld moeten worden. Vanaf januari 2020 kunnen gemeenten volwaardig oefenen met het aansluiten op en gebruiken van de landelijke voorziening. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in het statusoverzicht met betrekking tot de ontwikkeling van het digitaal stelsel dat uw Kamer eerder deze maand heeft ontvangen. Kort samengevat kunnen gemeenten beginnen met het maken en uploaden van vragenbomen, het aansluiten en testen van hun zaaksystemen en het maken en uploaden van concept-omgevingsplannen. Het is niet juist dat het DSO geen complexe plannen aan zou kunnen. De

Omgevingsregeling is inmiddels gepubliceerd en in het DSO gezet. Dat is een groot en complex stuk regelgeving, dat inzicht verschaft in de mate waarin het DSO dergelijke plannen al aankan.

Bij de ontwikkeling van het DSO wordt voortdurend gewerkt met praktijkproeven, waarbij onderdelen van het DSO worden beproefd met zo realistisch mogelijke gegevens. Gaandeweg worden deze proefgegevens, die door overheden zelf worden aangeleverd, steeds rijker en complexer, waarmee ook een steeds realistischer beeld ontstaat van de complexiteit van plannen die het DSO moet kunnen verwerken. De verwachting is dat hier in het oefenjaar ook aan de zijde van het DSO nog zaken aan het licht zullen komen die moeten worden opgelost. Daar is dit oefenjaar dan ook voor bedoeld. Het werkt twee kanten op: overheden oefenen met het DSO en dit levert belangrijke informatie op over waar het DSO nog verbetering of aanpassing behoeft voordat de Omgevingswet in werking treedt.

De gezamenlijke fractieleden vragen naar de beschikbaarheid van de bruidsschat, die is opgenomen in het ontwerp-Invoeringsbesluit, en zal worden aangevuld door een aantal aanvullingsbesluiten. Na behandeling van het ontwerp-Invoeringsbesluit in beide Kamers komt in het eerste kwartaal van 2020 een eerste proefbestand van de bruidsschat beschikbaar, voor zowel gemeenten als waterschappen. Hiermee kunnen bevoegde bestuursorganen en leveranciers hun eigen systemen gaan testen. Tegelijkertijd zal dit proefbestand als voorbeeld van een bruidsschat in het DSO worden geladen voor één gemeente en waterschap, zodat bevoegde bestuursorganen bijvoorbeeld kunnen zien hoe het omgevingsplan van rechtswege, waar de bruidsschat een onderdeel van is, in het DSO eruit gaat zien. Zodra de regelgeving voldoende stabiel is, zal voor iedere gemeente en waterschap de bruidsschat, op maat, worden geladen in het DSO.

De gezamenlijke fractieleden vragen zich af of de botsproeven niet al voor het overgangsjaar 2020 gedaan zouden moeten zijn om te beoordelen of het DSO klaar is voor gebruik.

Het beproeven van de robuustheid van het DSO en het oefenen door overheden met het DSO gaan hand in hand. Vanaf het begin van de ontwikkeling van het DSO zijn overheden betrokken bij praktijkproeven om onderdelen van het DSO te testen. In totaal zijn inmiddels 123 van dit soort praktijkproeven uitgevoerd, zoals in het statusrapport is vermeld dat uw Kamer op 19 november heeft ontvangen.³⁸ In de fase die nu aanbreekt wordt het steeds meer mogelijk om dit te doen met realistische plannen die het hele proces binnen het DSO doorlopen, dus van het opstellen en uploaden van een concept tot het bekend maken en tonen in het DSO en het aanleveren van eventuele bijbehorende vragenbomen. Dit beproeven en waar nodig in het DSO verwerken van de bevindingen die dit oplevert zal ook in het oefenjaar, waarin er steeds meer realistische plannen beschikbaar komen, doorgaan. Het DSO wordt gedurende het oefenjaar doorontwikkeld, mede op basis van de in dat jaar uitgevoerde proeven. Als daarbij toch nog problemen zouden rijzen, kunnen die voortvarend opgelost worden. Op deze manier wordt zeker gesteld dat het DSO helemaal gebruiksklaar is bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (zie ook bij vraag [88]).

Mogelijk bezwaar vergunning verstrekking in combinatie met onherstelbare wijzigingen

[44–45] De gezamenlijke fractieleden vragen de regering te reflecteren op de termijn van vier weken voor de inwerkingtreding van omgevingsver-

³⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, Q.

gunningen die onomkeerbare wijzigingen tot gevolg hebben. Zij vragen hoe en wanneer de initiatiefnemers worden geïnformeerd over binnengekomen bezwaren. Verder vragen zij waarom de start van werkzaamheden niet gelijkloopt met de afhandeling van de ingediende bezwaren of de termijn voor het indienen daarvan. Ook vragen zij of een bezwaarschrift niet ook een vorm van participatie is, die door deze voorgenomen wetgeving minder waarde krijgt toegekend en of mensen zich hierdoor niet ongekend en ongehoord zullen voelen [44]. Voor het geval dat uitvoering is gegeven aan een omgevingsvergunning met onomkeerbare wijzigingen die later wordt gewijzigd of ingetrokken vragen zij zich af hoe het herstel van de wijzigingen door de vergunninghouder verloopt en wie voor de kosten van herstel aansprakelijk is [45].

De regering reflecteert graag op de in artikel 16.79 van de Omgevingswet geregelde termijn van vier weken voor de inwerkingtreding van omgevingsvergunningen die onomkeerbare wijzigingen tot gevolg hebben. Daarbij zij opgemerkt dat de in artikel 16.79, tweede lid, van de Omgevingswet geregelde inwerkingtredingstermijn van vier weken voor omgevingsvergunningen voor activiteiten met onomkeerbare gevolgen, op verzoek van uw kamer tot stand is gekomen. Dit is gebeurd naar aanleiding van een daartoe strekkende motie, die is ingediend bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.³⁹ In de Omgevingswet zoals die is vastgesteld, bedraagt die termijn twee weken.

Het enkel indienen van een bezwaarschrift schort de werking van het besluit niet op. Als daarvoor een spoedeisend belang aanwezig is, kunnen bezwaarmakers dat wel bewerkstelligen door het doen van een verzoek om voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter van de rechtbank. Met het oog hierop is in artikel 16.79, vierde lid, van de Omgevingswet bepaald dat als binnen de termijn van vier weken een dergelijk verzoek wordt gedaan, het besluit niet in werking treedt voordat de voorzieningenrechter op het verzoek heeft beslist. Naar huidig recht wordt in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor omgevingsvergunningen voor activiteiten met onomkeerbare gevolgen van een vergelijkbare systematiek uitgegaan. Aan deze regeling ligt het in artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde uitgangspunt van het Nederlandse bestuursrecht ten grondslag dat het bezwaar of beroep de werking van het besluit waartegen het gericht is niet opschort. De regering ziet voor de Omgevingswet geen aanleiding om op dat algemene uitgangspunt een uitzondering te maken, net zomin als dat naar huidig recht voor de Wabo is gedaan. De regering acht een dergelijke uitzondering te verstrekkend, omdat hierdoor ook vergunningen worden geraakt waar er geen bezwaarmakers zijn te verwachten. Bovendien is het niet ongebruikelijk dat als er wel bezwaarmakers zijn, de vergunninghouder op voorhand met hen afspreekt met de uitvoering van de omgevingsvergunning te zullen wachten totdat op de bezwaren is beslist. Daarbij geldt overigens dat er geen formele wettelijke verplichting is voor het bevoegd gezag om een initiatiefnemer in kennis te stellen van tegen zijn vergunning gemaakte bezwaren, maar het ligt uiteraard op de weg van een zorgvuldig handelend bestuursorgaan om dat wel te doen. Een bezwaarschrift is geen vorm van participatie in het eerste kwartaal van 2020 een eerste proefbestand van de bruidsschat beschikbaar, voor zowel gemeenten als waterschappen omdat ten tijde van het indienen van het bezwaarschrift het bevoegd gezag de beslissing op de aanvraag al heeft genomen. Dat laat onverlet dat als een besluit wordt heroverwogen daarbij in participatie kan worden voorzien. De regering ziet geen aanleiding om te vrezen dat bezwaarmakers door het ontbreken van een regeling voor een van rechtswege opschortende werking van een gemaakt bezwaar, zich ongekend en ongehoord zouden voelen. Zoals

³⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, K.

hiervoor al opgemerkt, kunnen bezwaarmakers als sprake is van een spoedeisend belang in deze situatie een verzoek om een voorlopige voorziening indienen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank, zodat zij op die manier worden gehoord.

In antwoord op de vragen van de gezamenlijke fractieleden over de situatie die ontstaat als op enig moment uitvoering wordt gegeven aan een omgevingsvergunning voor een activiteit met onomkeerbare gevolgen terwijl die vergunning nog niet onherroepelijk is, en uiteindelijk komt vast te staan dat die vergunning niet had mogen worden verleend, merkt de regering het volgende op. Het uitvoering geven aan een nog niet onherroepelijke vergunning is voor rekening en risico van de vergunninghouder. De vernietiging van de vergunning leidt doorgaans niet tot aanspraken van de vergunninghouder jegens het bevoegd gezag. Als aan een nog niet onherroepelijke omgevingsvergunning voor een activiteit met onomkeerbare gevolgen uitvoering is gegeven, kunnen die gevolgen uiteraard niet meer worden hersteld.

Europese regelgeving

[46] De gezamenlijke fractieleden vragen hoe de regering aankijkt tegen de stelling dat volledige toepassing van de richtlijn luchtkwaliteit niet is verzekerd, zolang het voorkomen van normopvulling afhankelijk is van de medewerking van decentrale overheden.

De vrees dat het nieuwe systeem aanzet tot normopvulling onderschrijft de regering niet. In het nader rapport over het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is uiteengezet dat het stelsel verschillende waarborgen bevat om normopvulling en (dreigende) overschrijdingen te voorkomen, te weten: 1) de verplichting om omgevingswaarden te monitoren en een programma op te stellen bij een (dreigende) overschrijding, 2) normering door middel van algemene regels en 3) de mogelijkheid voor decentrale overheden om eigen regels vast te stellen. In hun vraag halen de fractieleden de kern van het betoog uit het nader rapport aan. De regering heeft de verwachting dat mede door de Omgevingswet de luchtkwaliteit verder zal verbeteren, juist ook door de inzet van decentrale overheden. Zo biedt het nieuwe stelsel decentrale overheden de mogelijkheid om regels te stellen over luchtkwaliteit, waaronder eigen omgevingswaarden. Hierdoor kan lokaal worden gewerkt aan een verdere verbetering van de luchtkwaliteit, ook onder de omgevingswaarden van het Rijk. Daarnaast neemt ook het Rijk zijn verantwoordelijkheid. Zo wordt op dit moment de laatste hand gelegd aan het Schone Lucht Akkoord. Met dit akkoord wordt een maatregelenpakket van Rijk, provincies en gemeenten vastgelegd, waarmee de luchtkwaliteit eveneens verder zal verbeteren.

Verder vragen de gezamenlijke fractieleden hoe de regering gaat toezien op de uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit. De luchtkwaliteit in Nederland is het afgelopen decennium aanzienlijk verbeterd. Slechts op een beperkt aantal locaties is nog sprake van een overschrijding van de Europese grenswaarden. Hierbij gaat het in het merendeel van de gevallen om lokale en specifieke luchtkwaliteitsproblemen, zoals rondom veehouderijen of binnenstedelijke wegen. Gemeenten zijn het beste in staat maatregelen te treffen die lokale overschrijdingen wegnemen. Vandaar dat onder de Omgevingswet de primaire verantwoordelijkheid voor het opstellen van een programma bij een (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden bij de gemeenten berust. Dat wil echter niet zeggen dat alléén de gemeenten verantwoordelijk worden voor het behoud van een goede luchtkwaliteit en het voorkomen van overschrijdingen van de omgevingswaarden. Er zal sprake zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies en Rijk. Dit volgt ook concreet uit artikel 4.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In deze

bepaling wordt voor bepaalde stoffen met een gemeentegrensoverschrijdend karakter de verplichting om een programma op te stellen bij de provincie of het Rijk belegd. Dat de primaire verantwoordelijkheid voor het opstellen van een programma bij één bestuursorgaan komt te liggen, betekent niet dat daarmee ook automatisch alle bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden bij dat bestuursorgaan worden gelegd. Zo ligt het bijvoorbeeld voor de hand dat een gemeente in overleg treedt met het Rijk als blijkt dat een (dreigende) overschrijding met name veroorzaakt zou worden door een Rijksweg. Het spreekt voor zich dat het Rijk dan zijn verantwoordelijkheid neemt en een bijdrage levert aan het wegnemen van de (dreigende) overschrijding. Dat overheden moeten afstemmen en samenwerken wordt ook onderstreept in artikel 2.2 van de Omgevingswet.

Tot slot zij vermeld dat het Rijk door middel van monitoring toezicht houdt op de uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit. Ook deze monitoring is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende overheden. Zo bepaalt artikel 10.12 van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat ook gemeenten en provincies verschillende gegevens moeten verzamelen ten behoeve van de landelijke monitoring. Bij deze monitoring wordt overigens niet alleen gekeken naar het afgelopen jaar, maar worden ook voor toekomstige jaren de concentraties berekend. Zodoende kunnen ook dreigende overschrijdingen tijdig worden gesignaleerd en gericht worden aangepakt door middel van maatregelen.

Bij het implementeren van de richtlijnen voor luchtkwaliteit is de correcte en volledige implementatie daarvan ook gedetailleerd verantwoord in het Besluit kwaliteit leefomgeving (waaronder in uitgebreide implementatieta-bellen). Gelet op al het voorgaande is de regering van mening dat een volledige toepassing van de richtlijn luchtkwaliteit is verzekerd. Daarbij komt dat zoals hierboven benoemd de luchtkwaliteit naar verwachting verbetert. Al met al acht de regering de kans dat de Staat wordt gecorri-geerd door burgers wegens het niet nakomen van de richtlijn dan ook klein.

[47] De gezamenlijke fractieleden vragen wat volgens de regering de «harde» grenzen zijn die de wet en AMvB's stellen en in hoeverre deze voortvloeiën uit Europese regelgeving. Ook vragen deze leden of het mogelijk is van de grenswaarden voor geluid, geur en trillingen af te wijken als de eigenaar niet meewerkt of een maatregel niet kosteneffectief is. Zij vragen waarom bandbreedtes worden toegepast en geen harde normen. Ook vragen zij hoe rekening wordt gehouden met cumulatie en of bij metingen integraal wordt gecontroleerd of per waarde. De wettelijke opdrachten, instructieregels, oogmerken en beoordelingsregels van de Omgevingswet vormen met elkaar de wettelijke vereisten voor het nemen van besluiten. Hoewel in het spraakgebruik vaker gehanteerd, werkt het onderscheid tussen «harde» en «zachte» normen, mogelijk verwarrend. Een besluit dient aan *alle* van toepassing zijnde randvoorwaarden te voldoen. Er is op onderdelen wel een verschil in de mate van beoordelingsvrijheid die wordt meegegeven aan bestuursorganen. Bij luchtkwaliteit en externe veiligheid is die ruimte zeer beperkt. Aan de andere kant van het spectrum zitten niet-genormeerde onderdelen van de leefomgeving, zoals lichthinder en parkeerdruk. Het Rijk laat deze onderwerpen vrij. Daartussen in zitten, met een afnemende mate van beoordelingsruimte onder meer cultureel erfgoed, geur- en trillingshinder, geluidhinder, waterkwaliteit en waterveiligheid.

Onder de Omgevingswet worden de Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen correct en volledig geïmplementeerd. Soms bieden deze verplichtingen zeer veel ruimte voor een eigen invulling (bijvoorbeeld het Landschapsverdrag), in andere gevallen is die ruimte veel beperkter (bijvoorbeeld de richtlijn luchtkwaliteit). Soms zijn de verplichtingen

beperkt tot het verzamelen en beoordelen van gegevens over de kwaliteit van een bepaald aspect (bijvoorbeeld de richtlijn omgevingslawaaï en de richtlijn overstromingsrisico's). Onderwerpen met een internationaalrechtelijke achtergrond hebben dus niet vanzelfsprekend een geringere beoordelingsruimte. Uiteraard bieden internationaalrechtelijke verplichtingen wel de randvoorwaarde waarbinnen de beoordelingsruimte op nationaal niveau kan worden vormgegeven.

Voor de onderwerpen die een ruime mate van beoordelingsruimte kennen, geldt in algemene zin, dat het te beschermen belang niet onevenredig wordt geschaad en dat de concrete afweging tussen het belang en andere belangen het beste op lokaal niveau gemaakt kan worden. Een uitgangspunt van de Omgevingswet is dat het Rijk geen regels stelt, die net zo goed of beter op decentraal niveau gesteld kunnen worden.⁴⁰

Bij geluid, geur en trillingen is bewust gekozen voor een bandbreedte. Een bindende norm op het niveau van de standaardwaarden zou veel gangbare activiteiten onmogelijk maken en tot onuitvoerbare saneringsopgaven leiden. Een bindende norm op het niveau van de grenswaarden zou leiden tot te weinig bescherming, omdat dan hoge geluidniveaus zonder meer aanvaardbaar zouden worden geacht. Overigens gelden er in het huidige recht ook bandbreedten, omdat gemeenten gebruik kunnen maken van maatwerkvoorschriften, zowel soepeler als strenger dan de standaardwaarde. Bovendien biedt het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer de mogelijkheid voor een aantal bedrijfstakken bij verordening afwijkende geluidwaarden vast te stellen.

Afwijken van de grenswaarden is, net als in het huidige recht, alleen in incidentele situaties mogelijk. Voor geluid is dat, net als nu, inderdaad het geval als de eigenaar van het gebouw niet bereid is mee te werken aan onderzoek naar het geluid binnen zijn gebouw of weigert noodzakelijke geluidwerende maatregelen aan te laten brengen. Dat heeft te maken met het privaatrechtelijke eigendomsrecht van het gebouw. De financiële doelmatigheid van maatregelen is, eveneens zoals in het huidige recht, alleen een criterium in relatie tot het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. De regels daarover zijn opgenomen in het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid dat ook bij uw Kamer is voorgehangen. Dat betreft alleen de afweging van maatregelen die het geluid op de gevel beperken, zoals geluidschermen, maar niet eventuele maatregelen aan de gevel zelf waarmee de binnenwaarde wordt geborgd.

Wat betreft de vraag over cumulatie kan het volgende worden opgemerkt. Het Besluit kwaliteit leefomgeving eist van gemeenten dat zij rekening houden met de geur, het geluid en de trillingen van activiteiten – in meervoud gesteld – en daarmee wordt dus gevraagd om na te denken over cumulatie.⁴¹ Als er bijvoorbeeld sprake is van meerdere gelijksoortige activiteiten in een gebied kan dat aanleiding zijn om lagere waarden te stellen dan de standaardwaarden, zodat het gecumuleerde geluid nog aanvaardbaar is. De regels die in het omgevingsplan gesteld worden over geur, geluid of trillingen betreffen echter steeds één activiteit. Een regel die zich richt tot meerdere personen tegelijk, die gezamenlijk niet meer dan een bepaalde hoeveelheid hinder mogen produceren, is immers niet naleefbaar, noch handhaafbaar. Bij metingen in het kader van toezicht en handhaving wordt alleen beoordeeld of de geur, het geluid en de trillingen voldoen aan de regels voor een specifieke activiteit.

⁴⁰ Artikel 2.3 van de Omgevingswet.

⁴¹ Zie ook de toelichting: Stb. 2018, 292, p. 360–361.

[48] De gezamenlijke fractieleden vragen naar de ingebrekestelling over de mer-richtlijn, of een plan-mer verplicht is voor ingrijpende projecten en of is overwogen om toetsing door de Commissie voor de milieueffectrapportage verplicht te stellen.

Ten aanzien van de vraag over de ingebrekestelling verwijst de regering korthedshalve naar het tweede deel van het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie [14].

Voor complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang, zoals de aanleg, wijziging of uitbreiding van havens, luchthavens, buisleidingen, hoogspanningsleidingen, stuwdammen en primaire waterkeringen is de projectprocedure onder de Omgevingswet van toepassing. Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening. Als voor het project een voorkeursbeslissing wordt genomen, dan geldt de verplichting tot het opstellen van een plan-mer. Mocht geen voorkeursbeslissing worden genomen, dan zal in de meeste gevallen een project-mer worden gemaakt.

Het advies van de Commissie voor de mer is alleen verplicht bij de plan-mer, dus als er ook een voorkeursbeslissing wordt genomen. Bij de project-mer is advies van de Commissie mer facultatief en kan het bevoegd gezag verzoeken om advisering, zoals mogelijk gemaakt in de mer-richtlijn. Het uitgangspunt is dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het besluit en daarmee ook voor de kwaliteit van het MER. Een facultatief toetsingsadvies benadrukt deze verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Dit is toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet en met deze regelgeving is door de Tweede en Eerste Kamer ingestemd.⁴² De regering ziet geen reden om dit te heroverwegen.

Overgang voor gemeenten

[49] De gezamenlijke fractieleden vragen hoe de regering erop toeziet dat deregulering niet leidt tot een verlaging van het beschermingsniveau. Zij zijn van mening dat achteraf beoordelen van de nadelige gevolgen voor het beschermingsniveau te laat is en vragen naar garanties.

In het stelsel is er sprake van een beperkte verschuiving van rijksregels naar het decentrale niveau. Het gaat om regels waarbij er al een grote mate van decentrale afwegingsruimte was, bijvoorbeeld doordat decentrale overheden met maatwerkvoorschriften en bij verordening konden afwijken van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Daarbij worden regels voor activiteiten als horeca, detailhandel en sport en recreatie niet meer op rijksniveau geregeld⁴³ en worden voor andere activiteiten geen uitwerkte regels opgenomen over de immissies van geluid, de geur en de trillingen. Ook bepaalde lozingen in regionale wateren worden niet meer in de rijksregels opgenomen. Om te voorkomen dat er straks een gat in de regels ontstaat bij de verschuiving van rijksregels naar het decentrale niveau wordt in het ontwerp-Invoeringsbesluit voorzien in een zogenoemde bruidsschat. Deze bruidsschat maakt bij de inwerkingtreding van het stelsel meteen onderdeel uit van het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Uitgangspunt is dat decentrale overheden daarna zelf verantwoordelijk zijn voor het reguleren van deze onderwerpen.

Gemeenten en waterschappen kunnen gebiedsspecifiek de noodzakelijke regels stellen en daarbij de bruidsschatregel behouden, schrappen of aanpassen aan de lokale omstandigheden. Als ze kiezen voor aanpassen,

⁴² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 225.

⁴³ Zie voor een overzicht van de losgelaten activiteiten Stb. 2018, 293, blz. 568.

kunnen ze kiezen voor concretiseren, aanscherpen of versoepelen. De Omgevingswet eist ook van decentrale overheden dat zij bij de uitoefening van bevoegdheden een goed evenwicht tussen beschermen en benutten zullen bieden. Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer zal gemonitord worden of het gewenste evenwicht in de praktijk inderdaad gevonden wordt. Naar aanleiding van de door het kabinet gesteunde motie-Çegerek/Veldman²⁶ zullen de gevolgen van de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven onderdeel zijn van de implementatiemonitor.

De regering volstaat overigens niet met monitoring. Voor veel onderwerpen eist het Besluit kwaliteit leefomgeving dat hierover regels worden gesteld in het omgevingsplan en stelt het kaders voor de afweegruimte van lokale overheden. Deze al eerder met uw Kamer besproken en inmiddels gepubliceerde AMvB eist bijvoorbeeld dat gemeenten in hun omgevingsplan regels stellen over geur, geluid, trillingen en lozingen in het riool en dat waterschappen regels stellen over lozingen in een oppervlaktewaterlichaam. Voorliggend ontwerpbesluit vult dit aan met slagschaduw van windturbines. Deze regels borgen dat de bescherming die nu op deze terreinen wordt geboden niet verloren gaat, ondanks dat de rijksregels worden vervangen door decentrale regels. Slechts enkele onderwerpen worden in het geheel niet meer gereguleerd door het Rijk, bijvoorbeeld de verlichting van sportvelden.

[50] De gezamenlijke fractieleden vragen waarom met het ontwerp-Invoeringsbesluit gemeenten in staat worden gesteld om tot 2024 bestaande bestemmingsplannen te wijzigen en te implementeren in het omgevingsplan, terwijl het omgevingsplan pas in 2029 hoeft te worden afgerond. Gevraagd wordt waarom tot deze twee verschillende deadlines is gekomen en of één deadline niet werkbaarder is. Ook vragen zij wat voor wijzigingen gemeenten nog kunnen doorvoeren in de vijf jaar tussen 2024 en 2029.

De regering heeft al eerder in contacten met de praktijk gemerkt dat er kennelijk een misverstand is ontstaan over het jaartal 2024. Graag maakt zij van de gelegenheid gebruik dat misverstand weg te nemen. Het overgangsrecht voorziet erin dat procedures die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gestart, ook na zijn inwerkingtreding geheel overeenkomstig oud recht kunnen worden afgewikkeld (zie ook het antwoord bij vraag [127]). Dat geldt zowel voor vergunningprocedures als voor procedures tot vaststelling van bestemmingsplannen en inpassingsplannen. Er is een verwachting uitgesproken dat in de loop van 2024 die laatste bestemmingsplanprocedures zullen kunnen worden afgerond en tot mutaties zullen leiden in www.ruimtelijkeplannen.nl. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft al aangegeven dat mogelijk ook na die datum procedures zullen doorlopen en dus na 2024 nog tot mutaties leiden in www.ruimtelijkeplannen.nl. Daar wordt rekening mee gehouden en de datum van 2024 is dan ook géén deadline.

De datum van 2029 geldt als deadline voor het tot stand brengen van één samenhangend omgevingsplan. In de periode tussen 2024 en 2029 zullen gemeenten ook nog hun andere verordeningen op het terrein van de fysieke leefomgeving, zoals de geur- en de kapverordening, moeten overzetten naar het omgevingsplan. Omdat tegen deze verordeningen geen beroep openstaat, zoals tegen bestemmingsplannen, hebben die niet te maken met bovengenoemd overgangsrecht.

[51] De gezamenlijke fractieleden vragen te reageren op de bezwaren die de G40 in haar brief van 18 oktober jl. naar voren heeft gebracht. Zij vragen verder of de regering bereid is hier in het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet meer aandacht aan te

geven. Ook maken deze leden zich zorgen dat de gemeenten de gestelde deadlines niet halen en zij vragen wat er dan gebeurt en of er sancties zijn. De G40 geeft allereerst aan positief te staan tegenover de Omgevingswet en dat deze wet de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht verbetert en de samenhang in beleid en regelgeving bevordert. De regering is blij met deze steun van de G40. Daarnaast vraagt zij aandacht voor drie aspecten: De G40 meent allereerst dat de afweegruimte wordt beperkt door instructieregels van het Rijk, dat door de bruidsschat de complexiteit toeneemt en hebben zorgen over de overgangstermijn voor het omgevingsplan. De regering reageert graag op de zorgen van de G40.

Ten aanzien van de opmerking van de G40 over de instructieregels van het Rijk merkt de regering op dat er nu ook instructieregels zijn in de verschillende onderdelen van het huidige omgevingsrecht, bijvoorbeeld de Wet milieubeheer en bijbehorende AMvB's (externe veiligheid, luchtkwaliteit), het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, de Wet en het Besluit geluidhinder en de Monumentenwet 1988. In de Omgevingswet stellen we voor deze onderwerpen ook instructieregels. Daarnaast zijn de instructieregels uit verschillende domeinen bij elkaar gebracht en zoveel mogelijk in redactie en opzet met elkaar in overeenstemming gebracht en bij elkaar gebracht, wat de inzichtelijkheid en toepasbaarheid bevordert. Er zijn vrijwel geen nieuwe onderwerpen van regulering opgenomen in het inmiddels vastgestelde Besluit kwaliteit leefomgeving en de voorgestelde aanvullingen daarvan via het ontwerpInvoeringsbesluit. Instructieregels over nieuwe onderwerpen zijn merendeels het resultaat van de parlementaire behandeling.⁴⁴

Daarnaast zijn, zoals beschreven in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [49], een aantal direct werkende regels voor geur, geluid en trillingen vervangen door instructieregels. Het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem voegt hier nog bodem aan toe, al hadden gemeenten daarvoor in de bouwverordening al een taak. Deze keuze is gemaakt omdat de gemeente het eerst aangewezen overheidsniveau is om de gebiedsregie vorm en inhoud te geven voor bronnen van milieubelasting die voornamelijk lokale gevolgen veroorzaken.⁴⁵ De keuze om voor deze onderwerpen regulering met algemene rijksregels te vervangen door instructieregels is ten tijde van de voorbereiding van de vorig jaar gepubliceerde AMvB's uitputtend besproken met vertegenwoordigers van de VNG en tal van gemeenten. Dat gesprek gaat nu, gericht op de uitvoering in de praktijk, door in het kader van Aan de slag met de Omgevingswet.

Vrijwel alle instructieregels van het Rijk bieden in meer of mindere mate bestuurlijke afwegingsruimte. Sommige bevatten open normen en vragen in feite niet meer dan aandacht voor een belang. Andere bevatten waarden die gemeenten hanteren bij de evenwichtige toedeling van functies aan locatie; vaak is dan wel een grenswaarde gesteld waar niet of slechts in bijzonder gevallen van kan worden afgeweken. Net als nu is er een beperkt aantal terreinen waar de afwegingsruimte beperkt is: luchtkwaliteit (in verband met de richtlijn luchtkwaliteit), externe

⁴⁴ Gedoeld wordt op het amendement-Van Veldhoven over werelderfgoederen (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 118), het amendement Dik-Faber/Albert de Vries over toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen met een functiebeperking (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 157), de motie Veldman-Çegerek over eisen aan decentrale omgevingswaarden (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 58) en de motie-Ronnes over landelijke fiets- en wandelroutes (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 67),

⁴⁵ Voor een nader toelichting zie Stb. 2018, 292, blz. 315–327.

veiligheid en aantal gebieden met specifieke rijksbelangen, zoals de Waddenzee, ruimtelijke reserveringen of militaire terreinen. De specifieke regel die de G40 noemt is overigens onderdeel van het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid. Op die regel is ingegaan in de Memorie van Antwoord over de voorgestelde Aanvullingswet geluid Omgevingswet.⁴⁶

De G40 is bezorgd dat de overdracht van rijksregels via de zogeheten bruidsschat zorgt voor complexiteit en lasten. De regering denkt de overdracht juist kansen biedt omdat de bruidsschat juist regels bevat die op lokaal niveau concreter en duidelijker kunnen worden gesteld dan de huidige rijksregels. Deze huidige rijksregels zijn in heel algemene bewoordingen opgesteld – omdat de locatie niet bekend is – en moet daarnaast allerlei afwijkingsmogelijkheden bevatten afhankelijk van de lokale situatie. De opzet en inhoud van de bruidsschat is besproken met de VNG en met diverse gemeenten. Een voorbeeld van rijksregels die lokaal inzichtelijker geregeld kunnen worden zijn de regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer over geluid. Deze rijksregels bevatten acht pagina's – met daarnaast ook nog een mogelijkheid om via maatwerkvoorschriften of verordeningen van de landelijke regels af te wijken. Dat afwijken gebeurt in de praktijk veelvuldig omdat de landelijke regel niet passend is. Onder de Omgevingswet kan – door de overdracht van deze rijksregel – de uitgebreide landelijke regel plus het afwijken daarvan worden vervangen door een concrete regel in het omgevingsplan, toegespitst op de locatie. Omdat deze regel ook vooraf bekend is en niet pas achteraf via een maatwerkvoorschrift, is dit ook duidelijker voor de bewoners, initiatiefnemers en de gemeente. De gemeente kan regels ook schrappen, binnen de grenzen van de instructieregels. Het is echter niet aan de regering om te bepalen welke regels van het over te dragen regelpakket kunnen vervallen. Dat past bij het uitgangspunt van subsidiariteit. De bruidsschat biedt gemeenten kansen om inzichtelijke regels te stellen in samenhang met andere regels in het omgevingsplan. Daarmee versterkt de overdracht van rijksregels een kerntaak van de gemeente: het stellen van regels over de fysieke leefomgeving in samenhang.

De regering beseft dat het vervangen van een aantal direct werkende rijksregels, waarvan gemeenten reactief mogen afwijken, naar instructieregels waarbij gemeenten proactief nadenken over de gewenste milieukwaliteit op een locatie, een uitdaging zal zijn voor de gemeenten.

De G40 vraagt verder aandacht voor het overgangsrecht en verzoekt met klem om de mogelijkheid om regels uit het bestemmingsplan te kunnen schrappen gelijk op te laten lopen met de periode waarin het overgangsrecht van toepassing is, dat wil zeggen een verlenging van 2024 naar 2029. Gezien de grote complexiteit verwacht de G40 de hele overgangsrechtperiode nodig te zullen hebben om een volledig omgevingsplan te maken. De G40 acht het belangrijk dat er in die lange overgangperiode een werkbare situatie blijft bestaan voor iedereen die met het omgevingsrecht te maken heeft, niet alleen de decentrale overheid, maar juist ook de initiatiefnemer en derde belanghebbenden.

De Omgevingswet voorziet in een grondslag om bij AMvB een mogelijkheid te bieden voor het laten vervallen van delen van regels uit een bestemmingsplan. Bepaalde regels uit een bestemmingsplan zouden dan op een bepaalde locatie van kracht blijven, terwijl andere regels op de locatie komen te vervallen. Wegens allerlei uitvoeringsproblemen met onder meer de raadpleegbaarheid van bestemmingsplannen (waarvan slechts een deel van de regels op een locatie zouden blijven gelden) kan op deze manier (niet regelgevijs) een bestemmingsplan gedeeltelijk

⁴⁶ Kamerstukken I 2019/20, 35 054, E, blz. 6–7.

komen te vervallen. Wel is het mogelijk om een bestemmingsplan per deel van het plangebied (locatiegewijs) te laten vervallen. Dit is gedurende de hele overgangperiode (tot 2029) mogelijk en eindigt niet in 2024. Voor onderdelen van de bruidsschat geldt de genoemde beperking overigens niet en de daarin opgenomen regels kunnen zowel regelgewijs (op thema) als locatiegewijs (op een bepaalde locatie) vervallen of worden aangepast. Het jaartal van 2024 is eerder naar buiten gebracht in verband met bestemmingsplanprocedures die zijn gestart voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en die afgerond worden na dit moment. Er is de verwachting uitgesproken dat in de loop van 2024 die laatste bestemmingsplanprocedures zullen worden afgerond en tot mutaties kunnen leiden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in dit verband aangegeven dat het niet uit te sluiten is dat ook na 2024 procedures kunnen doorlopen en dus mogelijk ook nog tot mutaties kunnen leiden in bestemmingsplannen. Daar wordt rekening mee gehouden en de datum van 2024 vormt dan ook geen harde deadline. Dat is anders voor de bij koninklijk besluit vast te stellen datum van 2029. Die datum geldt wel als deadline voor het tot stand brengen van één samenhangend omgevingsplan. In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is het overgangsrecht geregeld.

De leden vragen verder of de regering bereid is hier in het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet meer aandacht aan te geven. In overleg met de VNG zal bezien worden of er aanvullende inzet nodig is op implementatiebegeleiding bij het toepassen van instructieregels en bestuurlijke afwegingsruimte.

De gefaseerde overgang van ruimtelijkeplannen.nl naar de landelijke voorziening van het DSO en de gestelde deadline van 2029 is in goed overleg met de VNG en gemeenten tot stand gekomen.

Dat neemt niet weg dat het invoeren van het nieuwe stelsel voor gemeenten een majeure opgave is, naast andere opgaven in het fysieke domein zoals de klimaatopgave. In het antwoord op een volgende vraag van deze leden [55] zal nog inhoudelijk worden ingegaan op de achtergrond van de termijn die daarvoor wordt aangehouden. De termijnen voor het omzetten van huidige regelgeving in het omgevingsplan worden bij koninklijk besluit gesteld. Als gemeenten de termijn niet zouden halen voor het inbouwen van hun autonome verordeningen, zoals kapverordeningen, komt de inhoud daarvan van rechtswege te vervallen.⁴⁷ Het tijdelijk deel van het omgevingsplan vervalt niet. Wel zouden burgers, bedrijven, de gemeente zelf en in bepaalde gevallen ook buurgemeenten nog steeds met een hybride omgevingsplan worden geconfronteerd. Het voldoen aan dergelijke termijnen is onderdeel van het interbestuurlijk toezicht.

[52, 53, 54] De gezamenlijke fractieleden stellen een aantal vragen over het financiële akkoord en de financiële effecten van het nieuwe stelsel. Ook wordt gevraagd naar een integraal overzicht van de taken en bevoegdheden die de afgelopen jaren zijn overgedragen naar decentrale overheden.

Deze vragen zijn beantwoord in het brede antwoord op de vraag van de VVD-fractie over invoeringskosten van het nieuwe stelsel (zie hiervoor het antwoord op een eerdere vraag [12]). Daarnaast vragen de leden of de regering een integraal overzicht kan bieden van taken en bevoegdheden die de afgelopen tien jaar zijn overgedragen naar decentrale overheden en

⁴⁷ Dit volgt uit artikel 22.4 van het wetsvoorstel in combinatie met artikel 122 van de Gemeentewet.

wat daarvan de financiële gevolgen voor de decentrale overheden zijn geweest. Specifiek ten aanzien van deze vraag het volgende.

In onderstaand overzicht worden deze decentralisaties in beeld gebracht waarbij als uitgangspunt is gehanteerd dat het gaat om een structurele overheveling van taken met een omvang groter dan 10 mln. per jaar. Volledigheidshalve is ook de decentralisatie in 2007 van de huishoudelijke hulp in het kader van de wet maatschappelijke ondersteuning opgenomen.

Onderwerp – decentralisatie	Afkomstig van departement	Jaartal decentralisatie	Budget overgeheveld naar GF (* mln. euro)
Wmo huishoudelijke hulp toelage	VWS	2007	1.321
Electronisch kinddossier en verwijsindex	J&G	2008	20
Maatschappelijke stages	OCW en VWS	2008	20
Langdurigheidstoeslag	SZW	2009	40
Wmo psychosociale grondslag	VWS	2009	17
Toezicht en handhaving kinderopvang	SZW	2012	13
Bijzondere bijstand chronisch zieken en ouderen	SZW	2012	90
Bijzondere bijstand kosten kinderopvang	SZW	2012	10
Centra voor Jeugd en Gezin	VWS en J&G	2012	383
Armoedebeleid	SZW	2014	90
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	Provincies	2014	47
Individuele studietoelage	OCW	2015	35
Decentralisaties Sociaal Domein	VWS, SZW en V&J		9.609
Voorschoolse voorziening peuters	SZW	2016	60
Kansen voor alle kinderen	SZW	2017	85
Rijksvaccinatieprogramma	VWS	2019	32

De financiën van de decentrale overheden hebben structureel de aandacht van het kabinet. Tweemaal per jaar bespreken Rijk en decentrale overheden de financiën in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv). Aanvullend zal de regering vanaf 2020 tijdens de budgettaire besluitvormingsmomenten rondom de Voorjaarsnota, Prinsjesdag en Najaarsnota, inventariseren welke beleidsvoornemens financiële effecten hebben op de taken van gemeenten en op basis daarvan een integraal overzicht opstellen welke met de Tweede Kamer gedeeld wordt.

Specifiek op het gebied van jeugdzorg wordt aanvullend onderzoek gedaan om te kunnen bepalen of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben. Dit onderzoek zal in het najaar van 2020 gereed zijn. De resultaten van het onderzoek dienen als inbreng van de komende kabinetsformatie. De uitkomsten van het onderzoek zijn zwaarwegend.

Van belang is hierbij op te merken dat anders dan bij de hierboven genoemde decentralisaties de decentrale overheden geen extra uitvoerende taken krijgen bij de stelselherziening van het Omgevingsrecht. Wel geldt dat een klein deel van de regelgeving die nu op rijksniveau vastligt voortaan valt onder verantwoordelijkheden van de decentrale overheden (de eerdergenoemde bruidsschat). Het maken van een afweging over deze voormalige rijksregels sluit aan bij de taken die ook onder de huidige regelgeving bij hen zijn belegd.

Overgangsrecht

[55, 56] De gezamenlijke fractieleden wijzen op het belang van helder en duidelijk overgangsrecht voor rechter en rechtzoekende. De gezamenlijke fractieleden vragen om een overzicht van de besluiten die decentrale overheden moeten nemen om het stelsel volledig in de vullen en hoe – indien de termijnen verschillen – dat uit oogpunt van rechtszekerheid voor de rechtzoekende en de rechter is te verantwoorden.

De regering onderschrijft met de gezamenlijke fractieleden het belang van helder en inzichtelijk overgangsrecht voor alle betrokkenen. Ook moet het voor de verschillende decentrale overheden duidelijk zijn welke stappen ze moeten nemen om het stelsel verder te vullen. Die vulling van het stelsel bestaat uit de volgende stappen:

- Elke gemeente krijgt van rechtswege (per 1 januari 2021) een omgevingsplan. Het gaat dan om de verzamelde bestaande ruimtelijke plannen aangevuld met de «bruidsschat», de regels die van het Rijk overgaan naar gemeenten. Het is zinvol als gemeenten het bestemmingsplannen-deel voor 2021 opschonen, maar dat is niet verplicht. Gemeenten zullen dan op dat moment wel de regels in de bruidsschat moeten kennen en kunnen toepassen. Ook moeten zij bepalen wanneer deze regels worden vervangen door eigen regels in het omgevingsplan. Uiterlijk per 1 januari 2029 moeten gemeenten een omgevingsplan hebben, dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet. Wijzigingen van delen van het omgevingsplan moeten vanaf 1 januari 2021 wel plaatsvinden volgens de regels van de Omgevingswet en in een nieuw deel van het omgevingsplan worden gezet.
- Waterschappen moeten per 1 januari 2023 een nieuwe waterschapsverordening hebben vastgesteld. Tot die tijd gelden de regels uit de keur en aanvullende lokale regels als waterschapsverordening van rechtswege. Wijzigingen van bestaande waterschapsverordeningen moeten echter per 1 januari 2021 vastgesteld worden volgens de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt.
- Provincies moeten per 1 januari 2021 een omgevingsverordening conform de Omgevingswet vastgesteld hebben.
- Wat betreft de beoordeling van (voorgenomen) activiteiten in de leefomgeving moet het bevoegd gezag (alle overheden) per 1 januari 2021 in staat zijn conform de daarvoor geldende standaard een vergunningaanvraag of een melding te kunnen ontvangen. Zij moeten vanaf dat moment een vergunning kunnen verlenen of een melding kunnen afhandelen conform de dan geldende procedures op grond van de Omgevingswet.
- Als een provincie of een waterschap (evenals een rijkspartij) een projectbesluit vaststelt, dan doen zij dat per 1 januari 2021 conform de eisen van de Omgevingswet.
- Wat betreft het voor bestuursorganen zelfbindende beleidsinstrumentarium (omgevingsvisies en programma's) geldt het volgende:
 - Gemeenten moeten per 1 januari 2024 een integrale Omgevingsvisie hebben.
 - Provincies moeten (evenals het Rijk) per 1 januari 2021 een Omgevingsvisie hebben vastgesteld.
 - Sectorale of thematische beleidsdocumenten of beleidsdocumenten voor deelgebieden heten onder de Omgevingswet «programma». Bestaande beleidsdocumenten (met of zonder wettelijke grondslag) blijven gelden na inwerkingtreding van de Omgevingswet en binden het vaststellende bestuursorgaan totdat dit orgaan het document intrekt.

Bovenstaand overzicht laat zien welke instrumenten vanaf welk moment moeten worden toegepast en hoe eventuele overgangstermijnen zijn

ingevuld. De rechtszekerheid is steeds geborgd in het overgangsrecht. Zolang er nog geen nieuwe lokale regels zijn, geldt er een regeling van rechtswege. Voor rechtzoekende en rechter is dus altijd kenbaar waar ze hun zaak op moeten baseren.

De gezamenlijke fractieleden willen weten waarom er niet voor gekozen is de termijn van tien jaar die gemeenten krijgen om hun regelgeving aan te passen, te verkorten. Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2021 is de overgangstermijn voor het aanpassen van omgevingsplannen 8 jaar. De VNG en de onafhankelijke adviescommissie achten dit ook een redelijke termijn. In deze periode kunnen gemeenten stapsgewijs het omgevingsplan en verschillende lokale verordeningen omzetten en ook overgedragen landelijke regels (de bruidsschat) naar lokaal niveau vertalen. Vele gemeenten zijn hier nu al mee gestart. Zeker voor gebieden waar nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden, biedt het omgevingsplan veel meer mogelijkheden dan de huidige regelgeving. Als sluitstuk is daarbij het jaar 2029 opgenomen als een uiterste deadline.

De gezamenlijke fractieleden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om bij vernietiging van een besluit over te stappen op het nieuwe recht. Voor de vormgeving van het overgangsrecht voor besluiten op aanvraag (artikel 4.3 wetsvoorstel Invoeringswet) is gekozen omdat het voor alle bij de besluitvorming betrokken partijen (inclusief de bestuursrechter) het meest overzichtelijk is als de «spelregels» niet tussentijds worden gewijzigd, ongeacht de fase waarin de besluitvorming zich op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet bevindt. Op die manier wordt een abrupte wisseling van regime voorkomen bij de overgang naar de Omgevingswet.⁴⁸ Deze invulling van het overgangsrecht houdt direct verband met de uitgangspunten die de regering heeft gehanteerd bij het ontwerpen van het in het wetsvoorstel Invoeringswet en het ontwerp Invoeringsbesluit op te nemen overgangsrecht.⁴⁹ Van deze uitgangspunten zijn hier vooral rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en eenvoud van belang.

Omgevingskwaliteit

[57] De gezamenlijke fractieleden hebben een aantal vragen over een van de doelen van de Omgevingswet: het bereiken van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Zo vragen ze of de regering onderschrijft dat instandhouding van de biodiversiteit een noodzakelijke voorwaarde is voor het leven van mensen, en deel moet uitmaken van de omgevingskwaliteitsdoelen.

Het antwoord daarop is instemmend, de regels van de Omgevingswet zijn daarom ook mede op instandhouding van de biodiversiteit gericht. Dat geldt niet alleen voor regels van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, die mede invulling geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit diverse verdragen, zoals het biodiversiteitsverdrag⁵⁰, en Europese regels die het behoud en de versterking van de biologische diversiteit tot doel hebben. De huidige Wet natuurbescherming, en straks dus ook de Omgevingswet, bevatten kaders die direct zijn ontleend aan de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en andere internationaalrechtelijke verplichtingen, waardoor het niveau van bescherming van de natuur is geborgd.

⁴⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 449–450.

⁴⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 92–94.

⁵⁰ Het op 5 juni 1992 te Rio de Janeiro tot stand gekomen verdrag inzake de biologische diversiteit (Trb. 1992, 164 en Trb. 2015, 122).

Ook andere regels, zoals die voor milieubelastende activiteiten – zoals die al in het in het Staatsblad gepubliceerde Besluit activiteiten leefomgeving staan –, dragen indirect bij aan het keren van de afnemende biodiversiteit door onder meer inbreng van verontreinigende stoffen in het leefmilieu van planten en dieren te beperken.

In de uitvoeringsregelgeving worden verschillende instrumenten ingezet om de biodiversiteitsdoelen te bereiken, waaronder het aanwijzen van beschermde gebieden en soorten, het werken met vergunningplichten en algemene rijksregels voor activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor die gebieden en soorten, en de verplichting om een beheerprogramma voor de beschermde gebieden vast te stellen.

Ook de energietransitie, waar de gezamenlijke fractieleden naar vragen, behoort als onderdeel van het streven naar duurzame ontwikkeling tot de omgevingskwaliteitsdoelen. De klimaatdoelstellingen, die een belangrijke aanjager zijn van de energietransitie, liggen niet in de Omgevingswet vast, maar in de Klimaatwet.

De regering is het met de gezamenlijke fractieleden ook eens dat het gebruik van het juridisch instrumentarium gediend is bij zo veel mogelijk duidelijkheid over welke doelen voor de fysieke leefomgeving met de regelgeving dienen te worden gerealiseerd. Tegelijkertijd wijst de regering erop dat het stellen en zo nodig bijstellen van doelen een continu proces is, dat in de beleidscyclus⁵¹ vooral gekoppeld is aan beleidsontwikkeling en visievorming, waarna zo nodig het vastleggen van doelen en regels gericht op het bereiken daarvan in regelgeving volgt. De Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving bieden de mogelijkheid om maatschappelijke opgaven in de leefomgeving aan te pakken. Met het ontwerpInvoeringsbesluit vindt waar mogelijk nog een actualisatie plaats, zoals het geval is bij de inbouw in het Besluit kwaliteit leefomgeving van elementen uit de nec-richtlijn. Hierbij worden de emissieverbintenissen uit die richtlijn vormgegeven als rijksomgevingswaarden, en worden instructieregels voor het verplichte nec-programma uitgewerkt.

Ook bij de door de gezamenlijke fractieleden genoemde energietransitie zal in de komende periode nog een concretisering van doelen en vertaling naar concrete regels plaatsvinden. Dat geldt zowel voor regelgeving van het Rijk als die van decentrale overheden. In de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 17 september 2019 is een overzicht gegeven van de wetgeving die naar verwachting binnen deze kabinetsperiode ter uitvoering van het Klimaatakkoord naar de Kamers wordt gestuurd.⁵² Daarin worden ook een verwachte wijziging van de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's genoemd.

Bij het daadwerkelijk vormgeven van de energietransitie kunnen vele instrumenten van de Omgevingswet een rol spelen, zoals algemene regels en vergunningen voor activiteiten en bouwwerken, programma's waarin onderdelen van de transitie concreet zijn uitgewerkt, instructieregels van het Rijk, waarmee op onderdelen doorwerking van het Rijksbeleid kan worden gewaarborgd.

De gezamenlijke fractieleden vragen vervolgens welke omgevingskwaliteitsdoelen beter haalbaar worden dan bij bestaande wetgeving en waarom, en of hier instrumenten voor beschikbaar komen die er eerder niet waren en die het bereiken van de doelen beter haalbaar maken. Belangrijke elementen van de stelselherziening vormen het versterken van

⁵¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 21–24.

⁵² Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 394.

een samenhangende benadering en een betere aansluiting tussen rijksregels en decentrale regels. Daartoe wordt onder meer voorzien in een integrale omgevingsvisie van gemeente, provincie en Rijk, en in samenvoeging van decentrale regels in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Ook worden de rijksregels vergaand gebundeld in vier algemene maatregelen van bestuur, die ten opzichte van bestaande regelgeving meer decentrale afwegingsruimte bieden, onder meer door het introduceren van het instrument maatwerkregels. Daarbij kunnen ook strengere regels gaan gelden voor gebieden waar cumulatieve gevolgen dreigen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Met name de onderwerpen die gebaat zijn bij samenhangende benadering en bij gezamenlijke inzet van verschillende overheden kunnen baat hebben bij de stelselherziening. De door de gezamenlijke fractieleden genoemde onderwerpen, die inderdaad deel uitmaken van de omgevingskwaliteitsdoelen, behoren daartoe. Zo kan biodiversiteit gediend zijn met een integrale afweging over een nieuwe ontwikkeling waarbij ook landschappelijke inpassing plaatsvindt door de extra aanleg van groen. Dit kan bijvoorbeeld spelen rond infrastructuur of bedrijventerreinen.

De gezamenlijke fractieleden vragen tenslotte of de regering recente onderzoeksrapporttitels kan geven van onafhankelijk deskundigen die onderbouwen dat de omgevingskwaliteitsdoelen beter kunnen worden gerealiseerd dan met de bestaande wetgeving. Over de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving wordt door onafhankelijke deskundigen veel gepubliceerd, waarbij zowel positieve als kritische geluiden naar voren komen. De regering vindt het niet opportuun om uit deze vele publicaties een aantal positieve naar voren te halen, te meer omdat veelal niet gesproken kan worden over daadwerkelijke onderbouwing, maar eerder een – wel op een deskundig oordeel gebaseerde – verwachting.

Monitoring

[58] De gezamenlijke fractieleden vragen hoe de monitoring van de leefomgeving plaatsvindt, hoe de procedures zijn ingericht, wie betrokken is, welke instrumenten worden gebruikt, met welke frequentie wordt gemonitord en hoe de kwaliteit van de monitoring is geborgd. De leden vragen ook welke kosten hiermee zijn gemoeid, welke bestuurslaag deze betaalt en of het publiek over de resultaten wordt geïnformeerd. In antwoord hierop is het allereerst van belang te benadrukken dat het voorliggende wetsvoorstel Invoeringswet en het ontwerp-Invoeringsbesluit op het punt van de monitoring slechts enkele aanvullende regels bevat over de monitoring van waterkwaliteit en de nec-plafonds (national emission ceilings). In hoofdstuk 10 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is al bepaald *wat* er gemonitord moet worden, *wie* daarvoor verantwoordelijk is en *hoe* in hoofdlijnen wordt gemonitord. In hoofdstuk 12 van de Omgevingsregeling is deze methode nader uitgewerkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de monitoring van de lucht- en waterkwaliteit, de monitoring van broeikasgassen en de monitoring rond de kaderrichtlijn mariene strategie. De aanvullingssporen voegen daar nog een aantal zaken aan toe voor de monitoring van geluid en natuur.

Ten tweede is het van belang aan te geven dat, met uitzondering van waterveiligheid de minimale monitorverplichtingen allemaal zijn afgeleid van Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen. Welke gegevens verzameld dienen te worden, met welke frequentie en welke kwaliteitsmaatstaven hierbij gehanteerd dienen te worden, liggen dus vast. Ook NEN-normen vormen hier veelal een onderdeel van. Afhankelijk van het onderwerp gaat het om een combinatie van meten, berekenen, bemon-

stering, visuele inspectie, modellering en risicoanalyses. Alle verplichtingen op dit punt zijn volledig en correct opnieuw geïmplementeerd. Dat betekent ook dat er ten opzichte van het huidige recht zeer beperkte aanpassingen zijn en daarmee ook de kosten van monitoring voor de verschillende bestuurslagen.

De belangrijkste aanpassing betreft de monitoring van de luchtkwaliteit. Daar is in 2016 gekozen voor een versobering. Omdat de luchtkwaliteit in grote delen van het land sterk is verbeterd, wordt de detailmonitoring daar waar mogelijk toegespitst op aandachtsgebieden. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet vindt nog een actualisatie plaats van deze aandachtsgebieden voor luchtkwaliteit. Ook op het terrein van landschap vindt, op verzoek van de Tweede Kamer een intensivering plaats. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de op 28 mei 2019 aangenomen motie Van Eijs /Dik-Faber.⁵³

Daarnaast brengt het Planbureau voor de leefomgeving tweejaarlijkse rapportages uit over onder andere de aspecten, natuur, bos en landschap. Ook in het kader van de NOVI vindt monitoring plaats. Eind 2019 zal het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aangeven met welke indicatoren de doelstellingen van de NOVI gemonitord zullen worden. Dit doet ze in samenwerking met het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het Centraal Bureau voor de Statistiek. De Kamer zal hierover worden geïnformeerd. Deze effectmonitor zal ook dienen als de monitor van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet en als monitor voor de plan-mer.⁵⁴

Specifiek met betrekking tot de monitoring van omgevingswaarden vragen de leden wie bepaalt of er sprake is van een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde. In generieke zin is dat het bestuursorgaan dat is belast met het opstellen van een programma bij dreigende overschrijding. Deze doet dat op basis van monitorresultaten. Het Bkl regelt per omgevingswaarde welk bestuursorgaan verantwoordelijk is. Decentrale bestuursorganen die eigen omgevingswaarden stellen, zijn zelf verantwoordelijk voor de monitoring hiervan. De Omgevingsregeling bepaalt daarbij dat ze hierbij dezelfde methoden dienen te gebruiken die door het Rijk worden gehanteerd, voor zover deze beschikbaar zijn. Dit voorkomt willekeur en borgt de kwaliteit en vergelijkbaarheid.

In de tabel hieronder is een overzicht gegeven van de monitoringverplichtingen zoals die in Bkl en de Omgevingsregeling zijn opgenomen. Dit overzicht bevat ook de onderdelen die via het nu voorliggende ontwerp-Invoeringsbesluit aan het Bkl worden toegevoegd (nec-plafonds en waterkwaliteit).

Al deze monitoringsresultaten zijn onder de Omgevingswet net als nu, publiek en zonder kosten beschikbaar. Ze zijn nu verspreid beschikbaar, bijvoorbeeld via de website van het RIVM en de Helpdesk Water. Bij de doorontwikkeling van het DSO zal met de collega-departementen en bestuurlijke partners per gegevensstroom worden bezien of en hoe integratie van de informatievoorziening in het DSO een meerwaarde biedt.

⁵³ Kamerstukken II 2018/19, 34 682, nr. 16.

⁵⁴ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 120.

Onderwerp	Verantwoordelijkheid en gegevensverzameling	Frequentie	Hoe
Veiligheid primaire waterkeringen	Waterschappen Minister van IenW voor dijktrajecten in Beheer bij het Rijk	Doorlopend programma, eens in de 12 jaar verslag	Metingen, berekeningen, modellen en risicoanalyses
Luchtkwaliteit	Minister van IenW voor het geheel. Gegevensverzameling door IenW, aangevuld met: Gemeenten in aandachtsgebieden (gemeentelijke wegen) Provincies: provinciale wegen en grote veehouderijen	Jaarlijks	Metten, bemonsteren en berekenen
nec-plafonds	Minister van IenW: hergebruikt gegevens verzameld door bedrijven op grond van de PRTR-verordening	Jaarlijkse rapportage	Gebruik verzamelde emissiegegevens / berekeningen
Waterkwaliteit	Minister van IenW voor het geheel. Gegevensverzameling door bestuursorganen voor onderscheiden delen van de monitor, bijvoorbeeld: Bevoegd gezag voor omgevingsvergunning lozingsactiviteit Provincies (voor grondwaterlichamen) Gemeenten voor het transport van stedelijk afvalwater	Diverse meet-frequenties	Cf monitoringsprogramma KRW
Monitoring marien milieu	Minister van IenW in overeenstemming met Minister van LNV	Op basis van monitoringsprogramma	Meting, bemonstering, tellen of op andere wijze verzamelen gegevens.
Zwemwaterkwaliteit	Provincies verantwoordelijk. Uitvoering ligt bij de beheerder van het water waar de zwemlocatie ligt	Voor start badseizoen en maandelijks tijdens badseizoen	Metten / bemonsteren en visuele inspectie
Broeikasgassen	Minister van EZK	jaarlijks	Berekeningen en schattingen cf monitoringsmechanismeverordening

Naast monitoring regelt het Bkl ook andere vormen van gegevensverzameling, bijvoorbeeld het register voor externe veiligheid, en gegevens over, geluidsbelasting, overstromingsrisico's en stedelijk afvalwater. Ook zijn er verplichtingen opgenomen die er op gericht zijn inzicht te bieden in specifieke onderdelen van het beleid. Zo biedt het PRTR-register inzicht in de emissies van grote individuele bedrijven. Het Bkl bevat tot slot ook verplichtingen die nalevingsinformatie opleveren. Op grond van onder meer artikel 8.33 van het Bkl moet aan de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit het voorschrift worden verbonden dat vergunninghouders aan het bevoegd gezag rapporteren over de manier waarop ze voldoen aan de voorwaarden waaronder de vergunning is verleend en zijn er registers over specifieke omgevingsvergunningen voor de rijksmonumentenactiviteit en middelgrote stookinstallaties.

[59] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering de opvatting deelt dat voor monitoring expertise nodig is en vragen zich af of kleinere gemeenten hier in voldoende mate over beschikken. Ze vragen of de regering bereid is hiervoor extra middelen ter beschikking te stellen of gemeenten door middel van een expertise team te ondersteunen. De regering deelt de opvatting dat er voor monitoring expertise nodig. Zoals aangegeven zijn er voor de monitorverplichtingen die het Rijk stelt vrijwel geen veranderingen ten opzichte van het huidige recht. Aangezien bestuursorganen op dit moment ook over voldoende expertise beschikken om aan hun verplichtingen op dit punt te kunnen voldoen, worden geen

problemen voorzien. Met de Omgevingswet wordt wel ingezet op het sluiten van de beleidscyclus en monitoring is daar een belangrijk onderdeel van. Als gemeenten eigen omgevingswaarden stellen, zijn ze zoals gezegd ook verantwoordelijk voor de monitoring daarvan. Voor een deel zal hierbij gebruikt kunnen worden van de gegevens die door het Rijk zijn verzameld. Wanneer bijvoorbeeld een gemeente kiest voor een strengere omgevingswaarde voor fijnstof, zal de monitoring hiervan niet meer omvatten dan het aflezen van een ander streepje op de peilstok, die voor het grootste deel door het RIVM is gemaakt. De regering is bereid om in het kader van de invoeringsbegeleiding gemeenten te helpen, die vragen hebben op het gebied van monitoring.

[60] De gezamenlijke fractieleden stellen de vraag of omgevingsdiensten die (mede)verantwoordelijk zullen zijn voor de monitoring of het controleren van monitoring, net als kleine gemeenten kampen met tekorten.

De fracties lijken te veronderstellen dat veel monitoring door omgevingsdiensten geschiedt.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat echter geen monitoringsverplichtingen voor omgevingsdiensten. In veel gevallen is het Rijk zelf verantwoordelijk voor de monitoring en de bijbehorende gegevensverzameling. In een aantal gevallen worden ook gegevens door decentrale overheden verzameld, bijvoorbeeld over het geluid van gemeentelijke wegen, of over de kwaliteit van waterkeringen (waterschappen). Wanneer provincies of gemeenten op grond van het Bkl gegevens verzamelen ten behoeve van de monitoring, is het denkbaar dat zij voor de uitvoering omgevingsdiensten inschakelen. Dat is een zaak van tussen provincies, gemeenten en omgevingsdiensten zelf.

In de voortgangsbrief die uw Kamer binnenkort ontvangt, wordt aandacht besteed aan wat de verantwoordelijke monitoringsinstanties hebben gedaan om meer kennis aan te trekken. Er wordt een indruk gegeven van de mate waarin omgevingsdiensten al opdracht hebben gekregen van de bevoegde gezagen waarvoor ze werken. Dit met de bedoeling om ondersteuning te bieden bij verschillende Omgevingswet gerelateerde aspecten. Hieruit blijkt dat gemeenten inmiddels afspraken maken met hun omgevingsdiensten, maar dat dit in veel gevallen verdere uitwerking behoeft.

In antwoord op de vraag van de gezamenlijke fractieleden of de omgevingsdiensten beschikken over kennis en informatie over alle verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving, antwoordt de regering het volgende. Het bevoegd gezag moet een aantal taken, vooral milieutaken en een aantal bouw- en sloop taken, verplicht onderbrengen bij omgevingsdiensten, de zogenaamde basistaken. Het basistakenpakket is zo beleidsneutraal mogelijk omgezet. Onder de huidige regelgeving heeft het bevoegd gezag voor alle VTH-taken al in een verordening kwaliteitscriteria vastgesteld en dat verandert onder de Omgevingswet niet. Het basistakenpakket geeft de ondergrens. Daarnaast kan het bevoegd gezag op vrijwillige basis aanvullende taken onderbrengen bij een omgevingsdienst en partijen kunnen gezamenlijk de samenwerking verder inkleuren.

De gezamenlijke fractieleden hebben verder de vraag gesteld, vanuit uitvoerbaarheidsperspectief, hoe de regering zorgt dat deze diensten voldoende middelen hebben om tot een goede taakuitvoering te komen. Het budget voor het VTH-stelsel van de Omgevingswet wordt niet rechtstreeks gefinancierd vanuit het Rijk maar is de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke bevoegde gezagen. De gemeenten en provincies

worden gefinancierd uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Zij kunnen dit inzetten voor omgevingsdiensten.

De gezamenlijke fractieleden hebben vervolgens de vraag gesteld of bij omgevingsdiensten al wordt geanticipeerd op meer taken. Het basistakenpakket is zo beleidsneutraal mogelijk omgezet waardoor netto het aantal verplichte taken nagenoeg gelijk blijft. Wel zijn er door de komst van de Omgevingswet en het omgevingsplan ook al adviestaken voor bijvoorbeeld normeringen van geluid en geur belegd bij een omgevingsdienst. Juist omdat de omgevingsdiensten hiervoor al de kennis en kunde in huis hebben.

De gezamenlijke fractieleden vragen ook of de omgevingsdiensten meer specialisten aantrekken, mede gezien de krapte op de arbeidsmarkt. De regering erkent dat er een krapte is op de arbeidsmarkt. Ook de bevoegde gezagen en omgevingsdiensten zien deze krapte. In een aantal gevallen werken de omgevingsdiensten daarom samen aan opleidingsprogramma's om dit, zo veel als mogelijk, op te kunnen vangen in de toekomst.

In antwoord op de vraag van de gezamenlijke fractieleden of de regering een overzicht kan geven van wat de verantwoordelijke monitoringsinstanties hebben gedaan om meer kennis aan te trekken, antwoordt de regering het volgende. In principe heeft ieder bevoegd gezag een monitorverantwoordelijkheid voor de eigen opgaven. Er wordt momenteel niet door het Rijk systematisch bijgehouden wat de al de overheden aan het doen zijn om kennis aan te trekken rondom het invullen van hun monitoringverantwoordelijkheid. De regering kan dit overzicht dan ook niet geven. Dit neemt niet weg dat vanuit de invoeringsondersteuning bij de bevoegde gezagen ook aandacht wordt gevraagd voor het organiseren van de monitortaken die uit de wet voortkomen en de kennis die die daarvoor nodig is.

In één van de bijlagen bij de voortgangsbrief die uw Kamer een dezer dagen ontvangt, is een rapport opgenomen met de uitkomsten van een survey onder (onder andere) projectleiders en programmanagers Omgevingswet bij de omgevingsdiensten. Onderdeel van deze survey was de vraag in hoeverre de diensten hun processen met betrekking tot het evalueren van beleid en uitvoering – waaronder de monitoring van omgevingswaarden – aan het aanpassen of inrichten zijn. Van de 29 omgevingsdiensten gaven er 3 aan er mee bezig te zijn, 20 dat ze dat van plan zijn op te pakken, 2 dat ze het niet van plan zijn op te pakken en 3 die het nog niet wisten. Eén omgevingsdienst gaf aan het inrichten van deze processen al afgerond te hebben.

[61] De gezamenlijke fractieleden vragen waarom niet een monitoringsfrequentie in de wet is opgenomen, hoe vaak er wordt gemonitord en hoe wordt ingegrepen bij ernstige achteruitgang. In dat verband vragen ze ook of de monitoringsfrequentie dan verhoogd wordt, waar dat is vastgelegd en wie daar verantwoordelijk voor is alsmede wie er verantwoordelijk is voor het behalen van de normen. Ook is er gevraagd naar de verdeling van verantwoordelijkheden bij grensoverschrijdende leefomgeving, waarmee bedoeld wordt op de druk op een kwetsbaar stuk leefomgeving dat zich over meerdere gemeenten uitstrekt.

Zoals in het eerdere antwoord op een vraag van de gezamenlijke fractieleden [58] is aangegeven, wordt de monitorfrequentie niet de wet is vastgelegd, maar in de onderliggende regelgeving. De regels over de frequentie houden nauw samen met de regels over de monitoringsmethode en de uitvoeringstechnische regels. Voor de inzichtelijkheid van het stelsel is gekozen om zoveel mogelijk regels in samenhang te stellen. In het huidig recht is de frequentie vaak evenmin in de wet opgenomen. De

monitorfrequenties sluiten aan bij Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen. Voor een overzicht van de verantwoordelijkheden voor monitoring, de frequentie en het behalen van de normen zie het antwoord op vraag [58]. Voor de verschillende onderdelen van de leefomgeving waarvoor in het stelsel is voorzien in periodieke monitoring is steeds geregeld wie voor welk onderdeel verantwoordelijk is. Zo leveren voor luchtkwaliteit gemeenten, provincies en Rijk elke een eigen bijdrage aan de gegevensverzameling: de gemeenten leveren gegevens over de gemeentelijke wegen, de provincies over de provinciale wegen en het Rijk over de wegen in beheer bij het Rijk. In het geval van waterveiligheid monitoren de waterschappen de omgevingswaarden voor de dijktrajecten in beheer bij de waterschappen; het Rijk de dijktrajecten in beheer bij het Rijk.

Wanneer uit de monitoring van een omgevingswaarde zou blijken dat er sprake is van dreigende overschrijding dan is het aan het bestuursorgaan, wie bij de plicht tot het opstellen van een programma bij dreigende overschrijding is belegd om in actie te komen. Daarbij geldt uiteraard wel dat andere bestuursorganen rekening houden met deze taak van dat bestuursorgaan. Dat kan dus ook leiden tot inzet van anderen om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Daarnaast worden in het Omgevingsbesluit regels opgenomen voor overleg met de bevoegde autoriteiten van andere staten als het niet voldoet aan sommige omgevingswaarden wordt veroorzaakt door grensoverschrijdende gevolgen (zoals bij luchtkwaliteit).

Met betrekking tot ongewone voorvallen biedt de wet via hoofdstuk 19 aan het bevoegd gezag bijzondere bevoegdheden om de nadelige gevolgen van een ongewoon vooral te beperken. De regering neemt aan dat de leden bij gemeentegrensoverschrijdende kwetsbare stukken leefomgeving denken aan natura2000-gebieden of bijzondere nationale natuurgebieden. Deze worden door de provincies of de Minister van LNV aangewezen. De bescherming daarvan wordt geregeld via het Aanvullingsbesluit natuur, dat eveneens is voorgehangen bij uw kamer.

Evaluatie

[62–63] De gezamenlijke fractieleden vragen naar de wijze waarop in de evaluatie van de wetgeving wordt gemeten of de balans doorslaat naar beschermen of benutten. Ze willen weten wanneer er sprake zou zijn van doorslaan naar beschermen.

Bij de vijfjaarlijkse evaluatie, zoals vastgelegd in artikel 23.9 van de Omgevingswet, zal nadrukkelijk gekeken worden naar de balans tussen beschermen en benutten. Bij de opzet van die evaluatie zal een methode worden ontwikkeld om te bepalen wanneer er sprake is van het doorslaan naar beschermen of benutten. De Afdeling advisering van de Raad van State vraagt in haar advies om onafhankelijke uitvoering van de evaluatie van de wetgeving. De regering vindt het ook van belang de evaluatie onafhankelijk te laten uitvoeren, en zal de Kamer nader informeren over de opzet en bekostiging van de evaluatie. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft een rol bij de monitoring van de ontwikkeling van de kwaliteit van de leefomgeving.

De gezamenlijke fractieleden vragen of het stelsel van de wet zelf ook onderdeel is van de evaluatie. Zij vragen of er een mogelijkheid bestaat dat een deel van de decentralisering wordt teruggedraaid, zoals recent bij de jeugdzorg is gebeurd. Zij vragen op welke manier dat zou kunnen plaatsvinden.

Bij de evaluatie van de werking van (onderdelen van) de wet kan uiteraard ook de werking van wettelijke instrumenten of uitgangspunten naar voren komen. Dat geldt ook voor de toedeling van bevoegdheden. Overigens geldt binnen het stelsel van de omgevingswet het uitgangspunt «decentraal, tenzij» maar is er geen sprake van een vergaande decentralisatie van taken of bevoegdheden. De meeste taken zijn al decentraal belegd, en is er op onderdelen slechts sprake van een grotere afwegingsruimte. Mocht een evaluatie aanleiding geven tot bijstelling van de taak- of bevoegdheidsverdeling, dan kan dat worden opgenomen in een toekomstige wijziging van de regels op grond van de Omgevingswet. Daarvoor gelden de reguliere procedures voor de totstandkoming van formele wetten of AMvB's inclusief de in de Omgevingswet opgenomen waarborgen voor parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van AMvB's.

De gezamenlijke fractieleden vragen of als na evaluaties blijkt dat kwetsbare waarden niet verbeteren ook het stelsel van de wet herijkt moet worden. Verder vragen de leden of normen die vastliggen in AMvB's, bijvoorbeeld na een evaluatie, alsnog in de wet kunnen worden opgenomen.

Uit de evaluatie zal moeten blijken of en waarom bepaalde kwetsbare waarden niet verbeteren. Het valt niet op voorhand te zeggen of het stelsel van de wet of de AMvB's dan herijkt zou moeten worden. Voor de werking van de regels is niet het niveau bepalend (de regels zijn in gelijke mate verbindend en handhaafbaar), maar veeleer bijvoorbeeld de wijze waarop deze regels doorwerken naar besluitvorming, de mate van bestuurlijke afwegingsruimte etc. Het is uiteraard mogelijk om, als een evaluatie daar aanleiding toe geeft, bij een latere wetswijziging andere keuzes te maken. Bij het maken van de afweging zullen dan ook de verbeterdoelen van de stelselherziening moeten worden betrokken, opdat het stelsel voor de gebruiker toegankelijk blijft. Daarbij kan het dan uiteraard ook nodig zijn dat de betrokken AMvB's worden aangepast.

[64] De gezamenlijke fractieleden vragen naar de wijze waarop kwetsbare waarden worden geëvalueerd en aangescherpt.

In artikel 20.18 van de Omgevingswet is opgenomen dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van bij de Omgevingsregeling aangewezen onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving wordt beschreven. Daarnaast zal het PBL in het kader van de monitoring van de nationale omgevingsvisie elke twee jaar rapporteren over de staat en ontwikkeling van de maatschappelijke (incl. kwetsbare) waarden in de fysieke leefomgeving.

In het geval bepaalde waarden van de leefomgeving achteruit gegaan blijken te zijn, zal in samenwerking met decentrale overheden worden bekeken welke maatregelen genomen kunnen worden om deze waarden te verbeteren. Het zal van het type waarde afhangen met welke instrumenten dit moet gebeuren en of dit door gemeenten, provincies of het Rijk wordt opgepakt. In de monitor van de nationale omgevingsvisie wordt, waar mogelijk en relevant, de kwaliteit van de leefomgeving ook regionaal uitgewerkt.

Diverse

[65] De gezamenlijke fractieleden vragen of houtstookinstallaties ook vallen onder de regels voor kleine en middelgrote stookinstallaties, dit mede in relatie tot luchtkwaliteitsnormen en de grip die gemeenten kunnen hebben op het verstoken van hout.

De regels die in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zijn gesteld over stookinstallaties hebben ook betrekking op het verstoken van hout. Echter niet alle stookinstallaties en andere situaties waarin hout verstoekt zou kunnen worden, vallen daarbij onder de regels van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. De regels in genoemde besluiten over keuringen van stookinstallaties, bedoeld om slechte verbranding te voorkomen, hebben wat niet-gasgestookte installaties betreft betrekking op kachels en ketels met een vermogen van 20 kilowatt, waarbij zelfstandige stookinstallaties tot 100 kilowatt van particulieren zijn uitgesloten. Voor ketels vanaf 100 kilowatt gelden daarnaast emissie-eisen. Een deel van het verstoken van hout, waaronder het verstoken in ketels en (sfeer)kachels bij huishoudens en het verstoken in bijvoorbeeld een vuurkorf in de tuin valt buiten genoemde besluiten. Naast de keurings- en emissie-eisen gelden bouwkundige regels voor de schoorsteen, waarmee de rookgassen worden afgevoerd. Tot die regels behoort onder meer de verplichting in artikel 4.138 van het Besluit bouwwerken leefomgeving om de uitmonding van een voorziening voor de afvoer van rookgas voor een verbrandingstoestel voor vaste brandstoffen boven het dakvlak te plaatsen. Deze regel is met name bedoeld om hinder van rookgas bij houtstook of het stoken van andere vaste brandstoffen te beperken. Bij een verbrandings-toestel voor vaste brandstoffen, zoals een open haard, een houtkachel of een pelletkachel is de uitstoot van schadelijk fijnstof namelijk relatief groot.

Met de bruidsschat wordt in alle omgevingsplannen specifieke zorgplichten opgenomen over het gebruik van bouwwerken en van open erven en terreinen, waartoe ook regels behoren over het op hinderlijke wijze verspreiden van rook, roet, walm, stof, stank, vocht of irriterend materiaal. Deze regels hebben ook betrekking op situaties die niet onder het Bal en Bbl vallen en kunnen, zoals ook in de toelichting op de bruidsschat is aangegeven, mede worden ingezet als sprake is van ernstige rookhinder door het stoken van hout of andere stoffen.

Gemeenten kunnen deze regels na inwerkingtreding van de wet desgewenst samenbrengen met regels die over open vuur en barbecues nu vaak al in de APV staan. Ook kunnen ze de regels van de bruidsschat zo nodig nader concretiseren en daarbij eventueel gebiedsgericht differentiëren.

Zoals in de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over het Schone Lucht Akkoord is aangegeven⁵⁵ zijn houtstookmaatregelen ook onderdeel van het Schone Lucht Akkoord en zullen structureel worden meegenomen in de monitoring van het Schone Lucht Akkoord. In het kader van dat akkoord is besloten om de subsidie op pelletkachels uiterlijk per 1 januari 2020 af te schaffen. Daarnaast wordt een stookalarm ingevoerd voor dagen met ongunstig weer. Samen met gemeenten wordt in kaart gebracht hoe houtstookvrije wijken kunnen worden gerealiseerd en hoe deze ook naar de toekomst toe houtstookvrij kunnen worden gehouden.

Gelet op het voorgaande is de regering van mening dat gemeenten met name via regels in het omgevingsplan in de toekomst voldoende grip kunnen houden op eventuele luchtkwaliteitsproblemen die samenhangen met houtstook.

[66] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering kan toelichten wat er wordt bedoeld met de driftreducerende techniek bij het gebruik van

⁵⁵ Kamerstukken II 2018/19, 30 175, nr. 339.

gewasbeschermingsmiddelen en voor welke activiteiten de desbetreffende regelgeving wel en niet geldt, nu deze niet langer voor alle activiteiten verplicht zal zijn.

De techniek waarop deze fracties doelen is de drukregistratievoorziening: een voorziening op de spuitapparatuur waarmee de druk wordt geregistreerd waaronder de vloeistoffen worden verspoten over de gewassen. Deze spuitdruk is in hoge mate bepalend voor de drift (verwaaiing) van de gewasbeschermingsmiddelen. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wordt een verplichte mate van driftreductie voorgeschreven. Na vaststelling van het gewijzigde Activiteitenbesluit is gebleken dat een dergelijke registratievoorziening niet bij alle driftreducerende technieken nodig is. Of een drukregistratievoorziening nodig is, hangt sterk af van de toegepaste spuittechniek. Met het oog op de nodige flexibiliteit in de regelgeving, waarbij snel kan worden aangesloten bij de technische ontwikkelingen, is er conform het «Pakket van maatregelen emissiereductie gewasbescherming open teelten» voor gekozen om de drukregistratievoorziening niet langer generiek voor te schrijven. In plaats daarvan wordt in de lijst met de indeling van spuittechnieken in Drift Reducerende Techniek klassen, die te vinden is op www.helpdeskwater.nl, aangegeven bij welke techniek er een drukregistratievoorziening nodig is. Mocht degene die de activiteit verricht in strijd met de lijst geen drukregistratievoorziening gebruiken, en het bevoegd gezag vindt deze nodig, dan kan het bevoegd gezag dit afdwingen via de specifieke zorgplicht. De generieke eis voor de drukregistratievoorziening wordt daarom – via het ontwerp-Invoeringsbesluit – geschrapt uit het Bal.

[67] De gezamenlijke fractieleden merken op dat paragraaf 6.2 van de nota van toelichting bij het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet erg algemeen is geformuleerd en vragen zich af of de tekst zal standhouden in een rechtszaak.

De structuur en artikelen van hoofdstuk 9 van het Besluit activiteiten leefomgeving over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot spoorwegen zijn gelijk aan de structuur en artikelen van de andere hoofdstukken over beperkingengebiedactiviteiten. Dat zorgt voor een eenduidige set regels over beperkingengebiedactiviteiten in het nieuwe stelsel, waarmee de kenbaarheid en toepasbaarheid van de regels wordt bevorderd. Een eventuele algemenere insteek van de nota van toelichting zorgt naar het oordeel van de regering niet voor extra risico's op rechtszaken. Desalniettemin zal de regering de toelichting nogmaals kritisch bekijken en aanvullen waar dat nodig is.

[68] De gezamenlijke fractieleden vragen wat er gebeurt als iemand bijvoorbeeld valt in een zwembad en hierdoor letsel oploopt. Zij willen weten wie dan verantwoordelijk is en wat er gebeurt als een zwembad in financiële problemen zit en daardoor de veiligheidsnormen minder streng neemt en of dit verschilt van een situatie waarin het zwembad failliet gaat. Ook in de huidige wetgeving ligt de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen bij degene die gelegenheid biedt tot zwemmen en baden. Het verschil is wel dat onder de Omgevingswet op onderdelen meer gebruik wordt gemaakt van doelvoorschriften waaraan de zwembadhouder zelf invulling kan geven, in plaats van door het Rijk opgestelde middelvoorschriften. Hiertoe moet onder de Omgevingswet een risicoanalyse worden uitgevoerd en een beheersplan worden opgesteld en uitgevoerd.

Dat degene die de activiteit verricht in financiële problemen zit, is geen reden om de veiligheidsnormen minder streng te nemen, dat geldt voor een zwembad net zoals bij bijvoorbeeld een chemisch bedrijf. Als dat toch gebeurt, zal de provincie handhavend optreden. De vraag wat er gebeurt als iemand bijvoorbeeld valt en hierdoor letsel oploopt en wie dan

verantwoordelijk is kan niet in algemene zin worden beantwoord. Dat hangt af van de oorzaak van de val. De gebruikers hebben ook een eigen verantwoordelijkheid, niet op elke val kan (alleen) degene die gelegenheid tot zwemmen en baden biedt worden aangesproken. Dat kan bijvoorbeeld wel als bij de inrichting van het zwembad, zoals de keuze van de uitvoering van de vloer, geen maatregelen zijn genomen die het risico op uitglijden beperken, of als uit de registratie van incidenten blijkt dat zich herhaaldelijk bepaalde incidenten voordoen, en degene die gelegenheid tot zwemmen en baden biedt geen maatregelen neemt.

Bij een faillissement zal het zwembad over het algemeen gesloten zijn, en zullen zich als gevolg daarvan geen risico's voor de zwemmers voordoen. Het faillissement kan gevolgen hebben voor de afhandeling van sancties die zijn opgelegd en voor eventuele aansprakelijkheidsclaims, maar welke gevolgen dat zijn zal van het specifieke geval afhangen.

[69] De gezamenlijke fractieleden vragen hoe belanghebbenden erachter komen of er met een innovatief stalsysteem wordt voldaan aan de geuremissiefactor (bedoeld wordt: de geurimmissiewaarde) van het omgevingsplan. Dit in verband met de mogelijkheid dat er een meetverplichting geldt. Ook vragen deze fracties wie er controleert of de meetverplichting wordt nageleefd.

Derden-belanghebbenden kunnen erachter komen of wordt voldaan aan de geurimmissiewaarden door het bevoegd gezag te vragen om inzage van gegevens op grond van de Wet openbaarheid van bestuur en/of een verzoek tot handhaving in te dienen. Dit licht de regering graag nader toe.

In de Omgevingsregeling zijn de emissiefactoren opgenomen van de bekende huisvestingssystemen (stalsystemen). Uitgaande van deze emissiefactoren kan de geurimmissie op gevoelige gebouwen worden berekend en vervolgens worden getoetst aan de geurimmissiewaarden van het omgevingsplan. De Omgevingsregeling kent ook een emissiefactor voor «overige huisvesting». Deze emissiefactor is gebaseerd op de hoogst vóórkomende emissie per dierplaats bij de bijbehorende diercategorie; er wordt dan geen rekening gehouden met enige vorm van emissiereductie door de techniek. Daardoor zal met een dergelijk huisvestingssysteem, om aan de geurimmissiewaarde te voldoen, een grotere afstand tot een geurgevoelig gebouw in acht moeten worden genomen dan met een emissiearm huisvestingssysteem.

Als er een innovatief huisvestingssysteem wordt toegepast, dat nog niet is bemeaten en waarvan dus nog geen emissiefactor bekend is, geldt automatisch de (hoge) emissiefactor voor «overige huisvesting». Indien met deze (hoge) emissiefactor toch wordt voldaan aan de geurimmissiewaarde van het omgevingsplan geldt er geen meetverplichting. Of er uitgaande van deze (hoge) emissiefactor wordt voldaan aan de geurimmissiewaarde, volgt uit de in de Omgevingsregeling voorgeschreven berekeningswijze, met behulp van het daar beschreven geurverspreidingsmodel. Als er uitgaande van de (hoge) emissiefactor niet wordt voldaan aan de geurimmissiewaarde, stelt het bevoegd gezag een emissiefactor vast op basis van gegevens van de leverancier van het stalsysteem en geldt er vervolgens een meetverplichting. De gemeente is bevoegd gezag en controleert ook of de meetverplichting wordt nageleefd.

[70] De gezamenlijke fractieleden vragen in relatie tot de vergunningplicht vanwege mer-beoordeling of de initiatiefnemer nog steeds één vergunning toegewezen krijgt, en niet in plaats daarvan verschillende vergunningen verleend worden als er sprake is van grote milieu-

veiligheidsgevolgen, waardoor onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de toestemming om wel of niet door te gaan met de werkzaamheden. De regering kan deze vraag wat betreft de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten bevestigend beantwoorden. Voor milieubelastende activiteiten waarbij sprake is van grote milieu-/veiligheidsgevolgen geldt een mer-plicht of mer-beoordelingsplicht. Dat is bepaald in bijlage V van het Omgevingsbesluit. De vergunningplichten in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn daarop afgestemd, waardoor duidelijk is welke vergunningplicht met een bepaald project uit de bijlage van het Omgevingsbesluit overeenkomt, en wanneer dus een mer-plicht of mer-beoordelingsplicht geldt. Net als op dit moment met de mer-scan⁵⁶ zullen ook na de inwerkingtreding initiatiefnemers worden ondersteund bij het beantwoorden van de vraag of voor een activiteit mer-plicht of een mer-beoordelingsplicht geldt, en wat de consequenties zijn voor de aanvraag van de benodigde omgevingsvergunning.

[71] De gezamenlijke fractieleden vragen of het klopt dat geen vergunning meer nodig is voor bouwwerken tot vijf meter en welke mogelijkheden gemeenten dan hebben om toe te zien dat binnentuinen, bijvoorbeeld met het oog op klimaatadaptatie, niet volgebouwd worden. Daarnaast vragen zij hoe de controle op de technische regels plaatsvindt en hoe mogelijk misstanden gesignaleerd moeten worden. Zij vragen of het systeem van repressief toezicht hiervoor voldoende is en hoe vaak nu repressief wordt opgetreden.

Terecht constateren de gezamenlijke fractieleden dat er voor bijbehorende bouwwerken tot een hoogte van vijf meter geen vergunning voor de bouwactiviteit nodig is, mits het bouwwerk ook voldoet aan de overige randvoorwaarden uit artikel 2.15d, onder b, van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit houdt in dat een dergelijk bouwwerk niet preventief getoetst wordt aan de bouwtechnische eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit is onder het huidig recht ook al het geval voor bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied. Dit wordt nu uitgebreid tot andere plaatsen rond een bestaand bouwwerk, dus ook de zij- en voorkant. De eigenaar of initiatiefnemer blijft er onverminderd verantwoordelijk voor het voldoen aan de bouwtechnische eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Al sinds 1992 is het overigens mogelijk om bijbehorende bouwwerken vergunningvrij te bouwen. Dit heeft in de praktijk nooit geresulteerd in grote problemen of ongelukken. Vooruitlopend op de Omgevingswet is op grond van artikel 6g van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet ook geëxperimenteerd met het zonder voorafgaande technische toets bouwen van onder andere bijbehorende bouwwerken tot een hoogte van vijf meter op andere plaatsen dan alleen het achtererf. Uit de voortgangsrapportages met praktijkervaringen Crisis- en herstelwet 2015–2016 en 2016–2017⁵⁷ blijkt dat de deelnemende gemeenten hier positief over oordelen. Naast meer snelheid, minder administratie en vrijheid voor de aanvrager, wordt hiermee ook de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers benadrukt. De bestaande praktijk van het vergunningvrij bouwen geeft de regering voldoende vertrouwen om dit generiek in te voeren. Gemeenten beschikken over voldoende bestuursrechtelijke middelen om zowel tijdens als na de bouw toezicht te houden en zo nodig handhavend op te treden bij overtredingen en misstanden, op basis van eigen waarnemingen of signalen van derden. Gegevens over hoe vaak repressief wordt optreden zijn bij de regering overigens niet bekend aangezien deze taak ook nu al bij gemeenten ligt.

Voor de vraag of achtertuinen niet worden volgebouwd is het omgevingsplan bepalend. Gemeenten kunnen daarin grenzen stellen aan bouwmo-

⁵⁶ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/mer-scan/>

⁵⁷ Kamerstukken I 2016/17, 32 127, AP.

gelijkheden en bepalen dat er een vergunning of voorafgaande melding nodig is. Dat geldt ook voor de vergunningvrije bijbehorende bouwwerken, zoals tuinschuurtjes en serres, die als onderdeel van de bruidsschat aan het omgevingsplan worden toegevoegd. Met het oog op klimaatadaptatie kunnen in het omgevingsplan overigens ook andere regels worden gesteld, zoals bijvoorbeeld de eis dat hemelwater op het eigen terrein wordt opgevangen.

[72] De gezamenlijke fractieleden vragen in hoeverre gemeenten kunnen afwijken van provinciale en Rijksregels bij het bepalen van de vergunningplicht voor het bouwen uit ruimtelijk oogpunt. Zij vragen of daarbij grote verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan en hoe dit in overeenstemming is met het uitgangspunt van een gelijkblijvend niveau van rechtsbescherming.

Gemeenten krijgen in lijn met het uitgangspunt «decentraal, tenzij» meer lokale afwegingsruimte om te bepalen of voor een bouwactiviteit een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist. Behouden blijft een landelijk uniforme categorie van veel voorkomende kleine bouwactiviteiten en infrastructurele bouwwerken in de openbare ruimte die los van het omgevingsplan vergunningvrij kunnen worden gebouwd, zoals dakkapellen, zonnecollectoren en containers voor huisafval. Bijbehorende bouwwerken zoals uitbouwen en tuinschuurtjes, en erf- en terreinafscheidingen hoger dan een meter, die nu nog onderdeel zijn van de landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwwerken, worden als onderdeel van de bruidsschat aan het omgevingsplan toegevoegd. Net als voor de rest van de bouwmogelijkheden ontstaat voor die bouwwerken de mogelijkheid voor gemeenten om te bepalen of hier een vergunningplicht op van toepassing moet zijn, volstaan kan worden met een melding- of informatieplicht of dat op deze bouwwerken algemene regels van toepassing zijn. In meer algemene zin geldt dat de gemeentelijke ruimte om regels in het omgevingsplan te stellen altijd begrensd wordt door de instructieregels die op onderwerpen gesteld zijn door de provincie of het Rijk, over bijvoorbeeld natuurbescherming en cultureel erfgoed. Bij het bieden van al dan niet vergunningvrije bouwmogelijkheden in het omgevingsplan, zal te allen tijde aan deze instructieregels moeten worden voldaan. Die mogelijkheden zullen per locatie sterk kunnen verschillen. Daarnaast kunnen ook inzichten per gemeente verschillen en leiden tot een verschil in bouwmogelijkheden tussen gemeenten. Dat is bij huidige bestemmingsplannen overigens niet anders. Rechtsbeschermingsmogelijkheden voor betrokkenen nemen hierdoor overigens niet af. Eenieder kan altijd beroep in stellen tegen een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan, ook als hierin vergunningvrije bouwmogelijkheden worden opgenomen.

[73] De gezamenlijke fractieleden vragen een toelichting op het begrip tuinmeubilair in het Besluit bouwwerken leefomgeving en hoe voorkomen kan worden dat onder deze term ook andere bouwactiviteiten worden gerealiseerd, of dat omgekeerd een activiteit onder diverse omschrijvingen valt. Zij vragen hoe en door welke instantie dit beoordeeld wordt. Tuinmeubilair is onder het huidig recht vergunningvrij en blijft in het nieuwe stelsel onder dezelfde randvoorwaarden deel uitmaken van de landelijk uniforme categorie van bouwwerken die los van het omgevingsplan vergunningvrij kunnen worden gebouwd. De term tuimeubilair is niet nader gedefinieerd in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Net als nu blijft het spraakgebruik en de dagelijkse praktijk leidend bij de invulling van het begrip. Een schutting of muur valt niet onder tuinmeubilair omdat hiervoor een aparte categorie is opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Een heel enkele keer is er afgelopen jaren een rechterlijke uitspraak geweest waarin de term tuinmeubilair voorkwam. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat een opbouw op een balkon geen tuinmeubilair is omdat

deze niet op de grond geplaatst is. Deze jurisprudentie blijft onverminderd relevant. Het bevoegd gezag, in de regel het college van burgemeester en wethouders, zal in het individuele geval beoordelen of een activiteit voldoet aan de voorwaarden om vergunningvrij gebouwd te worden of niet. Als hier een conflict over bestaat kan de rechter hier duidelijkheid over geven in aanvulling op de bestaande jurisprudentie.

[74] De gezamenlijke fractieleden vragen zich af of de benadering die gehanteerd is bij de vaststelling van de omgevingswaarden wel toekomstbestendig is, in verband met de stijgende waterspiegels in het westen en rondom de rivieren. De leden vragen zich af of deze scenario's zijn onderzocht en waarom dit niet terug te vinden is in de NOVI. In de deltabeslissing Waterveiligheid uit 2014 stond de vaststelling van nieuwe normen voor de waterveiligheid centraal. Met als doel Nederland ook in de toekomst te beschermen tegen het water en gericht en doelmatiger te kunnen investeren in de waterveiligheid is ervoor gekozen om te gaan werken met het systeem van de risicobenadering. Dit betekent dat bij de vaststelling van de nieuwe normen niet alleen is gekeken naar de kans op een overstroming maar ook naar de gevolgen van een overstroming. Daarbij zijn verschillende overstromingsscenario's beschouwd, en is uitgegaan van (een inschatting van) de gevolgen in het jaar 2050 waarbij rekening is gehouden met klimaatscenario's. De gevolgen die hierbij in aanmerking zijn genomen betreffen de kans op overlijden, de kans op grote groepen slachtoffers en/of de kans op grote economische schade. De omvang van de gevolgen bepaalt in belangrijke mate de hoogte van de norm. De op basis van de risicobenadering geïntroduceerde normen zijn in het ontwerp-Invoeringsbesluit als omgevingswaarden opgenomen. Deze omgevingswaarden zijn gekwalificeerd als resultaatsverplichtingen voor 2050. De zogenoemde risicobenadering keert ook terug in de NOVI. Daarin zijn het waarborgen van de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid als nationaal belang aangemerkt.

De regering onderkent dat er in de toekomst mogelijk strengere eisen gesteld moeten worden om Nederland en haar inwoners te beschermen tegen het (stijgende) water. Gelet daarop is het belangrijk dat de doeltreffendheid en de effecten van de vastgestelde omgevingswaarden en andere parameters voor signalering van de veiligheid van primaire waterkeringen met enige regelmaat geëvalueerd worden.

Artikel 20.19 van de Omgevingswet bevat de verplichting voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om één keer in de twaalf jaar een verslag uit te brengen aan de beide Kamers der Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van deze omgevingswaarden en andere parameters voor signalering. De eerstvolgende toezending van het verslag vindt plaats voor 1 januari 2037. In de toelichting bij artikel 20.19 is uitdrukkelijk aangegeven dat dit verslag moet worden gezien als beleidsevaluatie. Naar aanleiding van deze evaluatie kan het beleid dus worden aangepast. Aanpassing van het beleid kan vervolgens leiden tot een strengere normering (strengere omgevingswaarde(n)) met betrekking tot de veiligheid van de primaire waterkeringen.

Daarnaast is in artikel 2.15 van de Omgevingswet geregeld dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld over het bepalen van de wijze waarop de primaire en andere dan primaire waterkeringen worden belast door onder andere het water (de hydraulische belasting) en over de sterkte van de keringen. Aan de hand van de hydraulische belasting en sterkte kan worden vastgesteld of de waterkering voldoet aan de geldende normen. De regels over de hydraulische belasting en sterkte worden voor primaire waterkeringen steeds na ten

hoogste twaalf jaar herzien. Zodoende kan ook via deze regels worden ingespeeld op veranderingen, zoals verschillende scenario's in verband met de stijging van de zeespiegel en hogere piekafvoeren van rivieren.

Op welke wijze Nederland precies om kan en zal gaan met zeespiegelstijging is nu nog niet te voorzien, daar kan dus ook nog niet op geanticipeerd worden. In het Kennisprogramma zeespiegelstijging van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Deltaprogramma wordt op een gestructureerde manier gekeken naar de ontwikkelingen van het klimaat, opties voor de verre toekomst en mogelijke aanpassingen van de bestaande regionale strategieën.

[75] De gezamenlijke fractieleden vragen zich af of de in de toelichting gebezigde terminologie «sober en doelmatig» voor dijkversterkingsprojecten het in de NOVI voorgeschreven meervoudig ruimtegebruik in de weg staat.

De regering onderkent dat meervoudig ruimtegebruik zoals in de NOVI als doel is genoemd, en allerlei vormen van combinaties, bijvoorbeeld van natuurontwikkeling en waterveiligheid meerwaarde kunnen hebben.

Het overschrijden van de omgevingswaarden kan aanleiding zijn om een dijkversterkingsproject uit te voeren. De mate van overschrijding bepaalt de prioritering. Om binnen het jaarlijks budget in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (hierna afgekort: HWBP) zo veel mogelijk projecten te kunnen uitvoeren is een sober en doelmatig ontwerp voor de versterking voorgeschreven om subsidie te verkrijgen (zie ook artikel 7.23, tweede lid, van de Waterwet). Het HWBP schrijft niet voor welke vorm de uitvoering van de versterking krijgt, een combinatie met andere functies is dus mogelijk.

Het HWBP kent een gezamenlijke bekostiging vanuit de waterschappen en het Rijk voor de waterveiligheidscomponent van een project. Hiervoor geldt de Regeling subsidies hoogwaterbescherming. Ruimtelijke inpassing wordt binnen het HWBP betaald en is een verantwoordelijkheid van de waterbeheerder. Meerkosten ten opzichte van een sober en doelmatig ontwerp zullen vanuit waterveiligheid door andere partijen of in ieder geval vanuit andere financieringsbronnen bekostigd moeten worden. Als wensen van andere partijen tegelijk met de dijkversterking kunnen worden uitgevoerd, spreken we over meekoppelkansen. In het Deltaprogramma 2020 wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met meekoppelkansen bij versterkingen van primaire waterkeringen om zo andere gebiedsopgaven en -ambities te benutten. In de gebiedsoverleggen van het Deltaprogramma komen de meekoppelkansen aan de orde en kan worden bezien of op langere termijn kansen ontstaan voor brede gecombineerde oplossingen die een alternatief voor reguliere dijkversterkingen kunnen zijn.

[76] De gezamenlijke fractieleden vragen zich af of de regering een schematisch overzicht kan geven van de kosten die samenhangen met het op niveau brengen van de primaire en de andere dan primaire waterkeringen en de kosten in verband met de verschillende stijgingssnelheden van het zeeniveau.

De regering kan een dergelijk kostenoverzicht niet geven. Dit komt onder andere, doordat dit niet alleen afhankelijk is van de hoogte en de snelheid van de stijging van de zeespiegel, maar ook van de wijze waarop de veiligheid bereikt wordt. Zo kan de veiligheid bijvoorbeeld bereikt worden door een dijkverhoging of dijkversterking al dan niet met toepassing van innovatieve technieken of aanpassingen in het landschap. Indien de zeespiegelstijging sterk doorzet is het zeker mogelijk dat de huidige strategieën op termijn aangepast zullen moeten worden. Zie in dit

verband ook het verkennend rapport van Deltares dat als bijlage bij het Deltaprogramma 2019 was gevoegd. De omgevingswaarden geven het beschermingsniveau weer in verband met het overlijdensrisico, de kans op grote groepen slachtoffers en/of grote economische schade (zie ook vraag [74]). Deze omgevingswaarden zijn gekwalificeerd als resultaatsverplichtingen voor 2050. Via twaalfjaarlijkse rondes worden de omgevingswaarden gemonitord en kunnen projecten worden aangemeld bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Bij de twaalfjaarlijkse monitoring van de vastgestelde omgevingswaarden wordt uitgegaan van de waterstanden op dat moment. Wanneer een waterkering versterkt moet worden omdat deze niet aan de omgevingswaarde voldoet, wordt rekening gehouden met klimaatverandering waaronder de zeespiegelstijging.

[77] De gezamenlijke fractieleden vragen of het moment van monitoring van uitstootverlaging van de nec-stoffen in 2025 niet laat is, en of er voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog gemonitord kan worden in 2020. Ze vragen ook naar een recent voorbeeld waarbij flexibiliteit in het beleid leidt tot het realiseren van doelstellingen in het milieu. Jaarlijks monitort Nederland, nu en na inwerkingtreding van de Omgevingswet, de emissies van de luchtverontreinigende stoffen, bedoeld in de nec-richtlijn. Die monitoring is nu geregeld in het Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds en onder het nieuwe stelsel in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De regering rapporteert de monitoringsresultaten in het zogenaamde Informative Inventory Report aan de Europese Commissie. Aan de hand van de resultaten toetst de regering of wordt voldaan aan de plafonds die gelden vanaf 2020 tot en met 2029. In 2025 wordt getoetst of de emissies voldoende zijn beperkt zoals in het reductietraject is vastgelegd. Vanaf 2030 en verder zullen nieuwe, nog af te spreken, reductiepercentages gelden. Met de jaarlijkse monitoring houdt de regering dus een vinger aan de pols wat betreft het afgesproken reductietraject van de nec-stoffen.

De nec-richtlijn voorziet zelf in een aantal flexibiliteitsmechanismen. Een beleidsvoorbeeld waar flexibiliteit bijdraagt aan het realiseren van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving is het omgevingsplan Binckhorst. Dit betreft een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, een pilot die op basis van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet is opgesteld. Met deze pilot kan de organische transformatie van de Binckhorst van een juridisch-planologisch instrument worden voorzien en experimenteert Den Haag met de het gedachtegoed van de Omgevingswet. Het plan bevat een salderingssysteem: je mag van bepaalde regels afwijken, mits je extra kwaliteit realiseert op één van de vier pijlers. Eén daarvan is duurzaamheid en vergroening.

[78] De gezamenlijke fractieleden vragen naar aanleiding van de voorgenomen wijziging van de regels voor geluid en trillingen in het Besluit kwaliteit leefomgeving of de regering bereid is te monitoren of aanvullende regelgeving nodig is als overlast van festivals leidt tot uitholling van de kwaliteit voor zowel mens als natuur. Het geluid van evenementen en festivals is van oudsher een gemeentelijke bevoegdheid. Tot nu toe bestreek de rijksregelgeving alleen inrichtingen, zoals vaste evenemententerreinen. De nieuwe geluidregels zoals die zijn opgenomen in het al gepubliceerde Besluit kwaliteit leefomgeving vereisen dat het omgevingsplan van een gemeente erin voorziet dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar

is.⁵⁸ Deze instructieregel ziet ook op activiteiten als evenementen en andere activiteiten in de openbare buitenruimte. Van gemeenten wordt verwacht dat ze bij de totstandkoming van het omgevingsplan over de regeling van dit geluid nadenken en rekening houden met de gezondheid van hun burgers. Als onderdeel van de monitoring van het stelsel zal worden gezien hoe gemeenten met de flexibiliteit in het stelsel omgaan en hoe de balans tussen beschermen en benutten zich daarbij ontwikkelt.

[79] De gezamenlijke fractieleden vragen naar de impact van de instructieregel over de bescherming van communicatie-, navigatie- en radarapparatuur buiten luchthavens op de ruimtelijke ontwikkeling in en welke kosten dit met zich brengt.

De bedoelde instructieregel heeft betrekking op de goede werking van communicatie-, navigatie- en radarapparatuur die staat buiten de beperkingengebieden van Schiphol of overige burgerluchthavens van nationale of regionale betekenis. Deze apparatuur dient onder andere voor het radiocontact tussen de luchtverkeersleiding en de piloten en voor de plaatsbepaling van vliegtuigen in het luchtruim. Hoge objecten kunnen de goede werking van deze apparatuur verstoren. Het waarborgen van deze goede werking is een verplichting op grond van het Verdrag van Chicago. Buiten de beperkingengebieden is de bescherming van deze apparatuur in de praktijk geborgd door de wijze waarop Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) uitvoering geeft aan haar wettelijke taken. Zo wordt de locatie en impact van de apparatuur actief door LVNL gecommuniceerd, worden bouwvoornemens actief door haar gemonitord en beoordeeld op een mogelijk verstorend effect op de apparatuur en wordt zo nodig een zienswijze ingediend in het kader van een omgevingsvergunning of een bestemmingsplanprocedure. Het waarborgen van de goede werking van de apparatuur *binnen* de beperkingengebieden van de bedoelde luchthavens is wettelijk geborgd in de luchtvaartwetgeving en in de individuele luchthavenbesluiten.

De instructieregel stelt zeker dat hoge objecten niet in een omgevingsplan kunnen worden toegelaten, zonder dat is gewaarborgd dat deze geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor de apparatuur. Dat is in lijn met de hiervoor beschreven praktijk. Met de instructieregel is geen sprake van een absoluut verbod op bouwwerken boven de volgens het Besluit kwaliteit leefomgeving toegelaten hoogte. De gemeente heeft de mogelijkheid om – via regels in het omgevingsplan – bouwwerken boven de maximaal toegestane bouwhoogte toe te staan op basis van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, mits is verzekerd dat die bouwwerken geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor de apparatuur. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is adviseur voor een daartoe strekkende aanvraag om een omgevingsvergunning. Verder is van belang dat gekozen is voor eerbiedigende werking; al voor de inwerkingtreding van de instructieregel in het omgevingsplan opgenomen bouw mogelijkheden worden niet door deze instructieregel geraakt.

Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar eventuele kosten die deze instructieregel met zich brengt. Het is echter niet de verwachting dat deze instructieregel voor het omgevingsplan tot wezenlijk andere beperkingen voor hoogbouw zal leiden dan die nu al aan de orde zijn. Gelet op de huidige praktijk is het evenmin de verwachting dat sprake zal zijn van noemenswaardige kosten.

[80] De gezamenlijke fractieleden vragen of een uitbreiding van luchthavens op Texel en Ameland is toegestaan als dat nodig is in verband met

⁵⁸ Art. 5.59 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292.

de vliegveiligheid. Zij vragen wat vliegveiligheid is en of daaronder ook valt dat luchthavens grotere vliegtuigen willen accommoderen met een langere of geasfalteerde baan. Vervolgens vragen zij waarom dit geen significante nadelige gevolgen zou hebben voor de landschappelijke kernkwaliteit van de Waddenzee en het kenmerkend cultureel erfgoed van de Waddenzee en het Waddengebied.

De planologische kernbeslissing (PKB) Waddenzee ligt ten grondslag aan de regels over de Waddenzee en het Waddengebied. Deze regels worden met het ontwerpInvoeringsbesluit toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). In de PKB is opgenomen dat nieuwe luchthavens verboden zijn en dat uitbreiding van de bestaande vliegvelden van Texel en Ameland in het Waddengebied alleen zal plaatsvinden in verband met de vliegveiligheid. Dit kan alleen als dit passend is binnen het afwegingskader zoals aangegeven in de PKB. Dit beleid is vertaald in instructieregels in het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) zoals beleidsneutraal wordt omgezet naar het Bkl.

In artikel 5.129f is de betreffende regel uit het Barro terug te vinden waardoor inderdaad alleen een uitzondering mogelijk is voor uitbreiding van de luchthavens op Texel en Ameland voor zover dat nodig is met het oog op de vliegveiligheid. Dit slaat op het veiliger maken van bestaand gebruik en niet op nieuwe activiteiten. Gedacht moet bijvoorbeeld worden aan het vrijwaren van obstakels of het voorkomen van radarverstoring. Het enkel willen accommoderen van grotere vliegtuigen valt daar niet onder.

Hier komt nog bij dat als van de uitzondering voor vliegveiligheid gebruik wordt gemaakt moet worden voldaan aan de overige beschermende regels voor de Wadden. Dit betekent dat een dergelijke uitbreiding van de genoemde vliegvelden alleen is toegestaan als deze verenigbaar is met de bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het de landschappelijke kernkwaliteiten en het kenmerkend cultureel erfgoed van de Waddenzee. Deze regels gelden ook voor activiteiten daarbuiten die mogelijk van invloed kunnen zijn op de Waddenzee. Ook gelden voor de Waddenzee en het Waddengebied in algemene zin ook de instructieregels van het Bkl die gaan over cultureel erfgoed (artikel 5.130) en werelderfgoed (artikel 5.131).

Op de Waddenzee is bovendien het beschermingsregime uit de Wet natuurbescherming waarvan de inhoud door de Aanvullingswet natuur beleidsneutraal in de Omgevingswet wordt geïntegreerd van toepassing. Hierdoor zullen nieuwe activiteiten binnen het Waddengebied ook getoetst moet worden op de effecten voor natuurgebieden en soorten.

[81] De gezamenlijke fractieleden vragen wat «rekening houden met» betekent in de formulering van de ladder voor duurzame verstedelijking, hoe dit wordt gecontroleerd en wanneer dit voldoende is. Zij vragen of de toelichting voldoende richting geeft zonder in te gaan op eventuele alternatieve, aansluitingen op bestaande netwerken of afwegingskaders. Instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving kennen drie vormen van doorwerking, zijnde: «betrekken bij», «rekening houden met» en «in acht nemen». De vorm «rekening houden met» – de middelste variant – stuurt inhoudelijk op de belangenafweging die een gemeente maakt.⁵⁹ Een instructieregel van dit basistype brengt de zwaarwegende positie van een belang bij de belangenafweging tot uitdrukking, zonder dwingend te sturen op de uitkomst daarvan. De instructieregel die het ontwerp-Invoeringsbesluit toevoegt aan het Besluit kwaliteit leefomgeving stuurt

⁵⁹ In paragraaf 2.3.2.3 van de nota van toelichting van het Bkl bevat een uitgebreide toelichting hierop (Stb. 2018, 292).

op de belangenafweging doordat bij een stedelijke ontwikkeling buiten stedelijk gebied moet worden beoordeeld of niet binnen het stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Hiermee wordt bereikt dat gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijk stil moeten staan bij de vraag of er met het oog op het stimuleren van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van ongewenste leegstand wel behoefte is aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Met deze instructieregel wordt een voortzetting beoogd van de huidige ladder, die in 2017 gewijzigd in werking trad,⁶⁰ en de jurisprudentie daarover. Naast deze instructieregel moeten gemeenten nieuwe ontwikkelingen ook altijd beoordelen volgens de norm «evenwichtige toedeling van functies aan locaties».

Het Rijk en de provincie instrueren daarnaast op diverse manieren op de inrichting van het buitenstedelijke gebied. Zo zijn er ook instructieregels over natuurbescherming en cultureel erfgoed, waaronder ook cultuurlandschappen. Het is dus niet zo dat als een behoefte aanwezig is om buitenstedelijk te bouwen, er geen andere regels meer gelden. Denk ook bijvoorbeeld aan het strikte beschermingsregime van de Wet natuurbescherming zoals die op zal gaan in de Omgevingswet. De ladder beantwoordt overigens niet de vraag óf binnenstedelijk óf buitenstedelijk kan worden ontwikkeld, maar leidt ertoe dat de ontwikkeling binnenstedelijk plaatsvindt waar mogelijk en buitenstedelijk waar nodig. De afweging is uiteindelijk aan gemeenten in samenwerking met provincies.

Op de vraag van de leden over aansluiting op bestaande netwerken en afwegingskaders antwoordt de regering dat het belang waarop de ladder stuur, namelijk zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand, één van de bij de besluitvorming te betrekken belangen is. De huidige ladder geeft hieraan voldoende richting. Uiteindelijk is de inpassing van nieuwe ontwikkelingen maatwerk. In de ontwerp NOVI is een programma Verstedelijking en Wonen aangekondigd waarin een verstedelijkingsstrategie wordt opgenomen. Dit wordt onder andere met provincies en gemeenten uitgewerkt. Hierin staat de behoefte aan woningen, werklocaties en voorzieningen centraal. Hierover heeft de regering de Tweede Kamer bij brief van 29 augustus 2019 geïnformeerd.⁶¹ In dat kader zal worden bezien of de huidige ladder inhoudelijk moet worden aangepast en of er andere generieke instrumenten nodig zijn voor een gezamenlijke aanpak van de verstedelijkingsstrategie in de NOVI.

[82] De gezamenlijke fractieleden vragen wat er gebeurt als routenetwerken worden aangepast en hoe de regering wil omgaan met snelfietsroutes en andere regionale en lokale fietsroutes. De leden leggen hierbij een relatie met de bijdrage die grote infraprojecten aan de ontwikkeling van het netwerk in het klimaatakkoord zou moeten hebben. De regering deelt het belang van fiets- en wandelroutes met deze leden. Het ontwerp-Invoeringsbesluit voegt ter uitvoering van motie Ronnes c.s.⁶² aan het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) een instructieregel toe die dient ter bescherming van landelijke fiets- en wandelroutes, die zijn genoemd in een bijlage. Het belang van deze in de bijlage genoemde routes moet bij de totstandkoming van een omgevingsplan worden. Daarin zit ook een aanzienlijk aantal streekpaden, die meer van regionale betekenis zijn. Het gaat daarbij om recreatieve routes die uiteraard voor een deel ook voor woon-/werkverkeer benut kunnen worden, maar dat is niet het oogmerk van de rijksregel. De door de leden genoemde snelfietsroutes vallen dus niet per se onder de instructieregel.

⁶⁰ Stb. 2017, 182

⁶¹ Kamerstukken II 2018/19, 34 682, nr. 30.

⁶² Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 67.

Op lokale fietsroutes instrueert het Bkl niet. De regering is van mening dat doorkruising van infrastructuur, waaronder ook wandel- en fietspaden altijd onderdeel uitmaakt van de brede, integrale belangenafweging die nodig is in het nieuwe stelsel. Dat kan meebrengen dat als doorkruising van netwerken dreigt, wordt bezien of compensatie mogelijk is. Het voert te ver om alle regionale en lokale routes van rijkswege te beschermen.

Het Rijk is uiteraard gebonden aan de afspraken uit het Klimaatakkoord. Hierdoor zal het Rijk samen met de partners van het akkoord op allerlei wijzen (mede-)vormgeven aan het verduurzamen van mobiliteit. Wat betreft de aanleg en aanpassing van hoofdinfrastructuur heeft het Rijk een medeverantwoordelijkheid voor het zo veel mogelijk in stand houden en verbeteren van fiets- en wandelroutes. Er wordt hierin vroegtijdig overleg gevoerd met relevante belangenorganisaties zoals Fietsersbond, Fietsplatform en Wandelnet. Voor lopende MIRT-trajecten kijkt het Rijk samen met de andere overheden naar mogelijkheden om maatregelen voor de fiets mee te nemen. Ook kan het toevoegen van meer wandelroutes, zoals genoemd in het Klimaatakkoord, bijdragen aan slim meervoudig ruimtegebruik door het toevoegen van extra natuurelementen waarmee de waarde aan natuur en landschap vergroot. Meer wettelijke regels zijn hiervoor nu niet nodig.

Hierbij merkt de regering nog op dat onder het nieuwe stelsel het gezondheidsbelang explicieter gewaarborgd is. Uit hoofde van gezondheid kan het bijvoorbeeld in een omgevingsplan ook gewenst zijn om meer fiets- en wandelroutes op te nemen dan wel te voorkomen dat bestaande worden doorkruist. Een integrale afweging, zoals door het nieuwe stelsel wordt geëist, helpt hierbij.

[83] De gezamenlijke fractieleden stellen enkele vragen over de verticale werking van instructieregels. Ze vragen hoe instructieregels van het Rijk en de provincie zich verhouden tot de gemeente. Ook vragen zij of het Rijk en de provincie alleen gebonden zijn aan eigen regels en niet aan die van lagere overheden. Specifiek vragen zij naar de normen voor geluid, luchtkwaliteit en bodem.

Instructieregels van het Rijk en de provincie moeten door bestuursorganen in acht genomen worden bij de uitoefening van de bevoegdheden waarop die regels zien. Zo moeten gemeenten zich houden aan de instructieregels over het omgevingsplan in het Besluit kwaliteit leefomgeving en vergelijkbare regels in de omgevingsverordening van de provincie waarin ze gelegen zijn. Provincies moeten zich houden aan instructieregels van het Rijk over de omgevingsverordening en het projectbesluit. Gezien de bestuurlijke verhoudingen kunnen provincies in hun omgevingsverordening alleen instructieregels stellen over taken en bevoegdheden van bestuursorganen van gemeenten en waterschappen en die van gedeputeerde staten, niet over taken of bevoegdheden van het Rijk.

Of Ministers gebonden zijn aan instructieregels van Rijk is per geval bezien. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn daartoe twee soorten instructieregels onderscheiden:

- Instructieregels die een algemeen belang behartigen. Dit betreft onder meer de instructieregels op milieugebied, bijvoorbeeld op het gebied van geluid, luchtkwaliteit en bodem, en instructieregels op het gebied van cultureel erfgoed. In deze gevallen is in het Besluit kwaliteit leefomgeving geregeld dat het Rijk bij de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden ook gebonden is aan de instructieregel.⁶³ Dat hangt ermee samen dat alle beschikbare afwegingsruimte bij dergelijke

⁶³ Artikel 9.1, tweede lid. Zie voor toelichting Stb. 2018, 292, blz. 397–398, 479 en 878–879.

regels onderdeel is van de regel zelf. Die afwegingsruimte is voor alle bestuursorganen gelijk. Extra ruimte voor het Rijk om af te wijken van dergelijke instructieregels zou leiden tot een stapeling van flexibiliteit en dat is, zoals eerder aangegeven, niet wenselijk.⁶⁴

- Instructieregels die een specifiek rijksbelang behartigen. Dit betreft vooral instructieregels op ruimtelijk gebied, bijvoorbeeld ruimtelijke reserveringen voor hoofdinfrastructuur of het behoeden van militaire terreinen tegen ruimtelijke ontwikkelingen. Deze instructieregels bevatten vaak relatief weinig afwegingsruimte, omdat de belangenafweging bij specifieke rijksstaken niet kan worden overgelaten aan een decentrale overheid. Dat zou de uitoefening van de rijksstaken immers bemoeilijken. Dit was ook al zo in het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, waaruit deze instructieregels afkomstig zijn. De afwegingsruimte voor bijzondere gevallen wordt geboden door het mogelijk te maken dat decentrale overheden bij het Rijk een ontheffing kunnen vragen van de regel. Die kan worden verleend als een taak of bevoegdheid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel.⁶⁵ Een voorbeeld is de huidige regel voor het kustfundament⁶⁶, waar in bijzondere gevallen ontheffing van is verleend. Voor het Rijk is het niet nodig eerst regels te stellen en vervolgens te bepalen dat het zichzelf daarvan ontheffing kan verlenen. Het Rijk is op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gebonden aan het beleid achter de instructieregels. Daarbij geldt een inherente afwijkbevoegdheid. Het Rijk maakt dan een afweging of het belang dat wordt gediend met het project waarvoor een projectbesluit wordt genomen opweegt tegen het belang dat wordt gediend met de regel. Op deze wijze wordt bij rijksprojectbesluiten dezelfde afweging bereikt die bij decentrale overheden wordt bereikt door het stellen van instructieregels met een ontheffingsmogelijkheid.

[84] De gezamenlijke fractieleden vragen wat er gebeurt als er geen overeenstemming is tussen overheden. Ze noemen het voorbeeld van een wijk die een provincie wil bouwen en de gemeente niet. Ook vragen zij hoe dit terug te zien is in het DSO en welke regelgeving dan leidend is. Als overheden ook na herhaaldelijk overleg niet tot overeenstemming komen over een keuze zal het «hogere» bestuursorgaan – in het voorbeeld de provincie – de afweging moeten maken of het gebruik maakt van zijn doorzettingsmacht. Ook zal dan bepaald moeten worden welk instrument daarbij ingezet wordt. Als de provincie een concreet project wil doorzetten kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van een projectbesluit. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan, waarna in het DSO kan worden waargenomen dat het project kan worden gerealiseerd. De gemeente kan het omgevingsplan niet «terug veranderen».⁶⁷ Als de provincie nog ruimte wil laten aan de gemeente, zou ook gebruik gemaakt kunnen worden van een instructiebesluit. De gemeente krijgt een concrete opdracht maar kan in de uitwerking eigen keuzes maken. Om bij het voorbeeld te blijven: een instructie om een woonwijk met een bepaald aantal woningen te ontwikkelen in een bepaald gebied laat nog veel ruimte voor eigen keuzes over de inrichting van de wijk. Dit instructiebesluit zal zichtbaar worden gemaakt in het DSO. Pas nadat de gemeente het instructiebesluit heeft uitgevoerd en het omgevingsplan conform de instructie heeft aangepast wordt dit ook zichtbaar in de digitale weergave

⁶⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 26.

⁶⁵ Artikel 2.32 van de Omgevingswet.

⁶⁶ Titel 2.3 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, dat opgaat in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁶⁷ Voorgesteld artikel 4.19a, onderdeel BG van het wetsvoorstel.

van dat plan. Burgers en bedrijven kunnen er immers pas op dat moment rechten aan ontlenen.

[85] De gezamenlijke fractieleden hebben gevraagd of een overzicht kan worden gegeven van de werkingsgebieden van artikel 4.19 van het wetsvoorstel Invoeringswet en hoe dit zich verhoudt tot de doelstellingen van de concept-NOVI.

De regering vermoedt dat uw vraag betrekking heeft op het nieuw voorgestelde artikel 4.19a Omgevingswet dat regelt dat gedurende een in een projectbesluit opgenomen termijn in een omgevingsplan geen regels mogen worden gesteld die het uitvoeren van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld, belemmeren. De bedoeling van de regeling is te borgen dat de realisatie van een project van nationaal of provinciaal belang waarvoor een projectbesluit is vastgesteld en waarbij een omgevingsplan is gewijzigd, niet wordt belemmerd door een latere wijziging van dat omgevingsplan door de gemeente. Het betreft een voortzetting van de regeling die voor inpassingsplannen is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), waarin is bepaald dat de gemeenteraad geen bestemmingsplan mag vaststellen voor gronden waarop een inpassingsplan betrekking heeft, zodra een ontwerp inpassingsplan ter inzage is gelegd.⁶⁸

Artikel 4.19a regelt daarnaast dat in een omgevingsplan geen regels mogen worden gesteld die in strijd zijn met regels die daarin zijn opgenomen op grond van een voorbereidingsbesluit van een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk. Hiermee wordt de regeling over voorbereidingsbescherming uit de Wro⁶⁹ voortgezet op een in het stelsel van de Omgevingswet passende manier, en wordt bereikt dat de voorbereidingsregels van provincie of Rijk hun beschermende werking niet verliezen door een latere wijziging van het omgevingsplan. Omdat de regeling van het voorgestelde artikel 4.19a geldt voor nog te nemen projectbesluiten en voorbereidingsbesluiten, kan geen overzicht worden gegeven van locaties waarop deze bepaling in de toekomst mogelijk betrekking zal hebben. Wat betreft de beperking van de zeggenschap van gemeenten en provincies is van belang dat het gaat om de inpassing in de Omgevingswet van een regeling die op grond van de Wro nu ook bestaat. Daarbij is de regeling van het artikel 4.19a minder beperkend dan de regeling die op grond van de Wro geldt bij inpassingsplannen. Het nieuwe artikel brengt niet met zich dat de gemeente in het omgevingsplan geen regels mag stellen voor de locatie waarop een projectbesluit van het Rijk of een provincie betrekking heeft. Artikel 4.19a bepaalt slechts dat geen regels mogen worden gesteld die de uitvoering van het betrokken project belemmeren. De gemeente blijft dus bevoegd om regels te stellen, mits die het project niet belemmeren.

Wat betreft de relatie tot de concept-NOVI: het projectbesluit en het voorbereidingsbesluit zijn instrumenten die kunnen worden ingezet om de doelstellingen van de NOVI te bereiken. Door artikel 4.19a wordt geborgd dat de werking van deze instrumenten niet wordt belemmerd door latere wijziging van een omgevingsplan waarin op grond van een projectbesluit of op grond van een voorbereidingsbesluit regels zijn opgenomen met het oog op die doelstellingen.

[86] De gezamenlijke fractieleden vragen naar de haast van de regering om de wetsbehandelingen af te ronden. Zij vragen of de kwaliteit van de wetsbehandeling en invoering niet beter wordt als er meer tijd voor

⁶⁸ Zie artikel 3.26, vijfde lid, en 3.28, vijfde lid, Wro.

⁶⁹ Zie de artikelen 3.26, tweede lid, 3.28, tweede lid, 4.1, vijfde lid, 4.2, derde lid, 4.3, vierde lid, en 4.4, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 3.3 en 3.7 Wro.

genomen kan worden. Verder vragen zij of de uitvoeringspraktijk zich niet op basis van de wetsvoorstellen en concept-besluiten kan voorbereiden. In de voortgangsbrief die uw Kamer een dezer dagen wordt toegezonden wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de stand van zaken van de wetgeving, de implementatie en het DSO. Korthedshalve kan daarnaar worden verwezen. Zoals in de inleiding is beschreven is de afgelopen jaren, in nauwe samenwerking tussen regering en parlement, stapsgewijs gewerkt aan de totstandkoming van een nieuw stelsel. Daarbij is een uitgebreid en zorgvuldig totstandkomingsproces gevolgd. Ook de voorbereiding en parlementaire behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen kent een uitgebreid en zorgvuldig proces, met grote betrokkenheid van de uitvoeringspraktijk, decentrale overheden, belangenorganisaties en bedrijfsleven. Het parlement heeft zich bij de behandeling van de verschillende onderdelen van het stelsel telkens grondig laten informeren, onder meer door diverse deskundigenbijeenkomsten en technische briefings. Dat geldt ook voor de behandeling van het voorstel voor het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. Het verslag en het nader verslag alsmede de beantwoording daarvan door de regering dragen verder bij aan de uitleg van de nieuwe wetgeving. Daarnaast is voor een goede invoering ook duidelijkheid nodig over de inhoud van de regelgeving, bijvoorbeeld voor de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving. Voor de voorliggende ontwerp-AMvB's geldt dat deze nog voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State zullen worden voorgelegd. Daaruit kunnen nog wijzigingen voortvloeien. De uitvoeringspraktijk moet ook voldoende tijd hebben om daarmee aan de slag te gaan. Het is dan ook van belang dat die advisering op korte termijn plaats kan vinden. Ook de ontwerpregelingen kunnen pas worden vastgesteld als de wettelijke grondslagen zijn vastgesteld. Dat kan niet op basis van wetsvoorstellen en concept-besluiten.

[87] De gezamenlijke fractieleden willen weten wat de reactie van de regering is op de beoordeling van het DSO door de directeur van het IPO, die de invoering op dit moment als een riskante operatie ziet, onder meer omdat nog niet duidelijk is hoe bruikbaar en stabiel het DSO is als er sprake is van complexe dossiers.

Het DSO wordt ontwikkeld onder gezamenlijke aansturing van de koepels, waaronder het IPO. Daarin is deze zorg van de directeur van het IPO zeker ook aan de orde gekomen. Het komend jaar gaat het DSO in pre-productie, juist ook om het DSO te testen op dit soort punten. De eerste signalen zijn positief. De Omgevingsregeling, een belangrijk stuk regelgeving met veel geo-informatie, is inmiddels bekend gemaakt via de LVBB en in het DSO geladen. Daarnaast wordt op dit moment onder meer de Omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant geladen. Er komen op deze manier steeds meer realistische, grote en complexe plannen beschikbaar in het DSO.

De praktijkproeven die bij de ontwikkeling van het DSO steeds worden georganiseerd worden gaandeweg ook steeds complexer. Zo wordt op dit moment gewerkt aan proeven met plannen van meerdere overheden op één locatie (Flevoland), zodat het effect van deze «stapeling» in het DSO zichtbaar wordt. Met het oefenen wordt ook de robuustheid van het DSO beproefd. Naarmate er meer gegevens beschikbaar komen wordt het beeld van de stabiliteit ook steeds duidelijker. Zowel de praktijkproeven als het oefenen door overheden levert belangrijke informatie op waarmee mogelijk nog verbeteringen in het DSO kunnen worden doorgevoerd voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Er zijn bij deze praktijkproeven vooralsnog geen problemen ontstaan die niet oplosbaar zijn gebleken of die de invoering van het stelsel in de weg zouden staan.

[88] De gezamenlijke fractieleden vragen zich af of de botsproeven niet al voor het overgangsjaar 2020 gedaan zouden moeten zijn om te beoordelen of het DSO klaar is voor gebruik.

Het oefenen door overheden met het DSO heeft ook al vóór 2020 plaatsgevonden. Vanaf het begin van de ontwikkeling van het DSO zijn overheden betrokken bij praktijkproeven om onderdelen van het DSO te testen (zie ook vraag [42 en 43]). In de fase die nu aanbreekt wordt het steeds meer mogelijk om dit te doen met realistische plannen die het hele proces binnen het DSO doorlopen, dus van het opstellen en uploaden van een concept tot het bekend maken en tonen in het DSO en het aanleveren van eventuele bijbehorende vragenbomen. Dit beproeven en waar nodig in het DSO verwerken van de bevindingen die dit oplevert, zal ook in het oefenjaar doorgaan, als er steeds meer realistische plannen beschikbaar komen. Als daarbij toch nog problemen zouden rijzen, kunnen die op deze manier voortvarend opgelost worden. Op deze manier wordt zeker gesteld dat het DSO helemaal gebruiksklaar is bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

[89] De gezamenlijke fractieleden hebben vragen bij de in de brief van 8 november jl. beschreven aanpak voor praktijktoetsen van het digitaal stelsel in 2020. Zij achten de aanpak te procesgericht en vrezen dat het voor inwoners onduidelijk is wat zij kunnen verwachten van het digitaal stelsel.

De aanpak die in de brief van 8 november staat, gaat over bevoegde bestuursorganen. Voor de eindgebruikers/inwoners is in overleg met de koepels gekozen voor een lokale communicatiestrategie. Dat wil zeggen dat er geen landelijke publiekscampagne over de Omgevingswet wordt opgestart, maar dat gemeenten de beschikking krijgen over een zogenaamde communicatietoolbox waaruit zij kunnen putten voor communicatie met hun inwoners over de Omgevingswet. Deze toolbox is geladen met inhoudelijke informatie over de Omgevingswet, maar ook met informatie over het DSO. De wijze waarop de gemeente vervolgens met haar inwoners communiceert (schriftelijk, digitaal, via de website van de gemeente, posters, etc.) is aan de gemeenten zelf. Deze toolbox is ontwikkeld samen met gemeenten, en is begin 2020 voor iedere gemeente beschikbaar.

Al geruime tijd vinden op gemeentelijk, provinciaal en waterschapsniveau, veel activiteiten plaats waarbij inwoners en bedrijfsleven nu al actief worden betrokken en geïnformeerd over de invoering van de Omgevingswet. De bevoegd gezagen voeren hier zelf de regie over en maken daarbij gebruik van hun eigen communicatiekanalen en -middelen zoals websites, gedrukte media, bijeenkomsten, evenementen e.d. Het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet (ADS) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bieden hierbij ondersteuning aan via twee websites: voor het wetgevingstraject www.omgevingswetportaal.nl en voor informatie, goede voorbeelden en tools www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Naast deze twee websites wordt social media ingezet zoals Twitter, LinkedIn en digitale kanalen als Youtube. De helpdesk Informatiepunt Omgevingswet biedt telefonische en digitale ondersteuning bij vragen van professionals bij de (rijks)overheid en bedrijfsleven. Ook vragen van burgers worden beantwoord indien deze hier binnen komen.

[90] De leden van de VVD-fractie willen weten of de uitgebreide praktijkproeven en try-outs kunnen plaatsvinden als de behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet meer tijd zou kosten in de Eerste Kamer.

Voor de praktijkproeven en try-outs is werkende software nodig. Het behandeltraject van het wetsvoorstel Invoeringswet heeft geen impact op

het werk aan de software, oftewel de machine die de landelijke voorziening draaiend gaat houden. Deze kan worden afgebouwd terwijl er nog aan de wetgeving gewerkt wordt, en er kan ook mee geoefend en getest worden, met behulp van proefcontent. Het is voor overheden wel belangrijk om tijdig duidelijkheid te krijgen over de rijksregelgeving, niet zozeer voor het oefenen, maar wel voor het vullen van het systeem met (aanvullende) vragenbomen vanuit de lokale regelgeving. Bovendien zit de grondslag voor het mogen gebruiken van het DSO in het wetsvoorstel Invoeringswet. Of te wel: voor het oefenen is het niet erg als het behandelen van de Invoeringswet meer tijd zou kosten, maar voor het gebruik en vullen van het DSO is een vastgesteld wetsvoorstel Invoeringswet noodzakelijk.

[91] De leden van de VVD-fractie vragen wat bedoeld wordt met de uitspraak dat als regelgeving inhoudelijk stabiel is, deze in het DSO kan worden geplaatst.

Hiermee wordt bedoeld op het maken van vragenbomen en andere zaken gericht op informatievoorziening, zoals uitleg over de regelgeving voor de website en het plaatsen van de bruidsschat in de omgevingsplannen van rechtswege. Regelgeving verschijnt pas als zodanig in de landelijke voorziening nadat is vastgesteld en conform de daarvoor geldende standaard bekend is gemaakt via de landelijke voorziening bekend maken en beschikbaar stellen. Dat neemt niet weg dat voorafgaand aan dat moment al begonnen kan worden met het maken van vragenbomen voor het aanvragen van vergunningen, het doen van meldingen en het checken of iets vergunning- of meldingsplichtig is. Ook kan alvast gewerkt worden aan uitleg over de regelgeving voor de website. Om te voorkomen dat er dubbel werk wordt verricht, wordt hier pas mee gestart als de regelgeving voldoende stabiel is, oftewel: als er geen grote wijzigingen meer verwacht worden. De ervaring leert dat de versie van AMvB's die naar de Raad van State gezonden wordt, dus na eventuele behandeling in beide Kamers, stabiel genoeg is om dubbel werk in voldoende mate te voorkomen. Door deze aanpak te volgen, wordt ervoor gezorgd dat voor alle activiteiten die door het Rijk gereguleerd worden in 2021 vragenbomen beschikbaar zullen zijn voor het doen van aanvragen en meldingen, inclusief de bruidsschat. Vertraging in het wetgevingstraject heeft voor dit traject wel gevolgen: daardoor zal er ook minder tijd zijn om vragenbomen op te stellen. Bovendien zullen gemeenten en waterschappen rekening moeten houden met de bruidsschat bij het opstellen van omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Het, in dat geval, later beschikbaar komen van een stabiele versie van de bruidsschatregels betekent eveneens dat gemeenten en waterschappen langer moeten wachten om te weten waar zij aan toe zijn.

[92] De gezamenlijke fractieleden vragen wat zij van de regering mogen verwachten voor het aansluiten van overheden op het DSO en het vullen van het DSO door decentrale overheden. De regering heeft, in de rol van medewetgever, voorzien in kaderstellende regelgeving die waarborgen biedt voor de aansluiting van overheden op het DSO en de vulling daarvan.

Overheden sluiten lokale systemen aan op de landelijke voorziening van het DSO om informatie uit te wisselen, in het bijzonder om toepasbare regels te registreren en om vergunningaanvragen en meldingen te ontvangen. Ook sluiten lokale systemen aan op de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (LVBB). Via deze route wordt lokale regelgeving digitaal bekend gemaakt, en automatisch doorgeleverd aan DSO-LV. Voor die uitwisseling tussen landelijke en lokale voorzieningen is een gemeenschappelijke taal ontwikkeld: standaarden op het gebied van vragenbomen (STTR) en aanvragen/melden (STAM) zorgen ervoor dat lokale systemen met de landelijke voorziening van het DSO kunnen

communiceren⁷⁰, en standaarden op het gebied van overheidspublicaties (STOP) zorgen voor een succesvolle aansluiting op de LVBB.

Overheden en softwareleveranciers krijgen bij het aansluiten de nodige ondersteuning van het Rijk. In het kader van het programma Aan de slag met de Omgevingswet is een gezamenlijke aansluitstrategie ontwikkeld voor de aansluitende overheden. Elke overheid kan zelf unattended, dus zonder hulp of begeleiding vanuit het programma, aansluiten op het DSO. Informatie over hoe dit werkt is beschikbaar via de www.aandeslagmet-deomgevingswet.nl. Vanuit het programma Aan de slag met de Omgevingswet is een migratieteam ingesteld, dat overheden ondersteunt bij de aansluiting op het DSO. Voor overheden die gebruik willen maken van hulp en ondersteuning vanuit het programma wordt een aansluitplanning gemaakt, zodat de werklast voor het migratieteam behapbaar blijft. Het migratieteam begeleidt ook de overgang van de huidige voorzieningen naar het DSO (Omgevingsloket Online, Activiteitenbesluit Internet Module en Ruimtelijkeplannen.nl). Daarnaast is een helpdesk beschikbaar, die telefonisch en per e-mail vragen van overheden en softwareleveranciers kan beantwoorden. Binnenkort worden regiomanagers vanuit het programma Aan de slag met de Omgevingswet ingezet om nog gericht vragen vanuit het land te kunnen beantwoorden en ondersteuning te bieden. Ook softwareleveranciers van overheden zijn een belangrijke partij bij het aansluiten op DSO. Via een online ontwikkelaarsportaal wordt technische informatie beschikbaar gesteld. Ook worden bijeenkomsten voor softwareleveranciers ondersteund. Uitgangspunt hierbij is dat alle overheden – al dan niet met gebruikmaking van deze ondersteuning – hun eigen verantwoordelijkheid voor het aansluiten op het DSO kunnen waarmaken.

[93] De gezamenlijke fractieleden hebben zorgen over de uniformiteit van wat aangeboden gaat worden in het DSO en vragen in het bijzonder wat het gefaseerd vullen van het DSO betekent voor meervoudige aanvragen. Met de Omgevingswet zijn de gebruikte begrippen, kaders en standaarden in het ruimtelijke en het milieurecht in belangrijke mate geüniformeerd. Op basis hiervan kunnen bevoegde bestuursorganen informatie op een uniforme voorgeschreven wijze ontsluiten. Op onderdelen blijven verschillen wel mogelijk. Bijvoorbeeld bij door de decentrale overheden aangeleverde juridische informatie voor het oriënteren op de kaart, het indienen van vergunningen, het doen van meldingen en voldoen aan informatieverplichtingen. Dit past immers bij de in de wet vastgelegde decentrale vrijheid van de diverse gezagen.

Het DSO biedt het bevoegde gezag voor de ontsluiting van regels verschillende hulpmiddelen aan met veel mogelijkheden en een grote mate van vrijheid, omdat bevoegde gezagen een grote verscheidenheid aan doelgroepen moeten kunnen bereiken. Deze doelgroepen hebben een ander taalgebruik, digitale vaardigheden en uiteenlopende vragen. Het bevoegde gezag is bij uitstek de aangewezen partij om te bepalen hoe zijn doelgroepen geïnformeerd moeten en waarover. Immers, het spreekt zijn burgers en ondernemers dagelijks aan het loket of de telefoon. Wanneer informatie niet op elkaar aansluit, zal het bevoegde gezag snel ingrijpen om zichzelf nog meer telefoontjes of e-mails te besparen.

Bij het aanleveren van de vragen en helpteksten voor de elektronische formulieren voor het indienen van aanvragen van vergunningen, meldingen of het verstrekken van gegevens of informatie is geen sprake van vrijblijvendheid. Het bevoegde gezag is verantwoordelijk voor de bij hem in te dienen elektronische formulieren. Want juist het bevoegde

⁷⁰ Zie bijlage I bij Kamerstukken I 2019/20, 34 986, K.

gezag heeft er een groot belang bij dat aan de initiatiefnemer in het DSO meteen een goed digitaal formulier wordt aangeboden. Immers, het behandelen van aanvragen waarbij gegevens ontbreken of alleen met veel zoeken zijn te vinden, vergt kostbare tijd van een bevoegd gezag. Vooral bij de vaak meer gecompliceerde meervoudige aanvragen is de druk op het bevoegde gezag om de aanvragen binnen de daarvoor gestelde termijn. Omdat is geregeld dat het aanleveren van de vragen en helpteksten voor het elektronische formulier de verantwoordelijkheid is van het bevoegde gezag, is geborgd dat ook voor meervoudige aanvragen een goed digitaal formulier beschikbaar is.

Daarom zijn betrokken partijen zeer serieus bezig met deze voorbereidingen. Vanuit het programma Aan de slag met de Omgevingswet wordt ondersteuning geboden om de gewenste vereenvoudiging en cultuurwijziging te bewerkstelligen en de mogelijkheden voor informatievoorziening met het DSO volledig te benutten. Zogenaamde «regiomanagers» worden ingezet om nog gericht vragen vanuit het land te kunnen beantwoorden en ondersteuning te bieden. Veel bevoegde gezagen stemmen het beleid, de regelgeving, uitvoering en de informatievoorziening regionaal of zelfs landelijk af om op die manier aansluiting op elkaar te vinden. Daarmee sluiten ook de meervoudige aanvragen beter op elkaar aan.

[94] De gezamenlijke fractieleden vragen of de gerechtelijke uitspraak over het terugbrengen van de uitstoot van stikstof verandering brengt in het al dan niet opnemen van het instrument van de Programmatische Aanpak Stikstof met de onderlinge informatietool Aerius.

Er is al veel informatie bij de overheid en daaronder vallende diensten en kennisinstituten beschikbaar over de fysieke leefomgeving in relatie tot stikstof. Die informatie wordt vaak beschikbaar gesteld via Aerius, maar ook via externe voorzieningen zoals de Atlas voor de Leefomgeving en de PDOK-Viewer.

Dit zal zo blijven bij inwerkingtreding van de wet. In het DSO kan in basisniveau wanneer belangrijke gegevensbronnen nog niet aan het DSO gekoppeld zijn, al wel een verwijzing worden opgenomen, bijvoorbeeld in de toelichting bij een vraag. Zo worden gebruikers ook in het basisniveau al naar de juiste voorzieningen verwezen.

[95] De gezamenlijke fractieleden vragen zich af welke impact het niet tijdig en volledig vullen van en aansluiten op het DSO heeft op de uitvoeringslasten van hen die moeten werken met de Omgevingswet vanaf 2021.

Het is de verwachting dat met de invoering van het DSO uitvoeringslasten voor hen die er mee werken gaan afnemen ten opzichte van de huidige situatie. In de bijgevoegde folder in bijlage 1 wordt de meerwaarde van DSO-LV ten opzichte van de huidige voorzieningen toegelicht.

Eind 2019 wordt hiertoe een DSO-LV opgeleverd, waarop alle bevoegde bestuursorganen kunnen aansluiten, waarmee ze kunnen oefenen, en wat ze kunnen vullen met hun eigen regelgeving. Verwachting is dat medio 2020 voldoende vordering zijn gemaakt in aansluiten, vullen en oefenen en dat er geen negatieve impact is op de uitvoeringslasten.

Verwacht wordt dat, net als nu, gebruikers hun weg naar het DSO weten te vinden en dat vooral inwoners en lokale burgers de toegenomen gebruikersvriendelijkheid gaan waarderen. Tijdens de bouw van DSO is veelvuldig aan gebruikers gevraagd wat voor hen werkt, en wat niet. Ook is veel aandacht geschonken aan de begrijpelijkheid van juridische publieksteksten om bijvoorbeeld mensen met een taalachterstand zo veel als mogelijk te helpen. Dit heeft een hele reeks verbeterpunten opgeleverd ten opzichte van de huidige situatie met de al bestaande voorzieningen.

[96] De gezamenlijke fractieleden vragen waarom geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om een leveringsverplichting aan decentrale overheden op te leggen.

Dit is zoals hiervoor is beschreven niet nodig voor het ontsluiten van regelgeving, omdat het bekend maken van decentrale regelgeving door decentrale overheden via de landelijke voorziening bekend maken en beschikbaar stellen al verplicht wordt gesteld op grond van de Bekendmakingswet zoals die komt te luiden na aanvaarding van het wetsvoorstel elektronische publicaties.⁷¹ Deze regelgeving wordt automatisch doorgeleverd aan het DSO. Ook het beschikbaar stellen van vragenbomen voor aanvragen op grond van lokale vergunningstelsels is al verplicht gesteld in het ontwerp-Invoeringsbesluit. Daarmee is wettelijk geborgd dat de voor burgers en bedrijven meest essentiële zaken vindbaar zullen zijn in het DSO, te weten de geldende regelgeving en de mogelijkheid om op basis hiervan digitaal aanvragen en meldingen te doen.

Artikel 20.26 van de Omgevingswet doelt op andere informatie over de staat van de fysieke leefomgeving, zoals meetgegevens, gegevens over het voorkomen van beschermde soorten en dergelijke. Het is de gezamenlijke ambitie van het Rijk en de koepels om dit soort aanvullende informatie ook via het DSO beschikbaar te gaan stellen. De hiervoor benodigde voorzieningen worden bij de uitbouw van het DSO verder afgerond. Voor de uitbouw van het DSO is meerjarig € 50 miljoen beschikbaar (exclusief de bijdrages van de bestuurlijke partners). Het Rijk en koepels zullen een prioritering aanbrengen welke informatie na oplevering van het basisoniveau als eerste kan worden ontsloten. Hierbij blijft de bronhouder wel altijd zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de informatie. Er zijn al eerste tests gedaan met het ontsluiten van dit soort informatie via het DSO-LV.

[97] De gezamenlijke fractieleden vragen zich af of de regering kan 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.

Individuele gemeenten, provincies en waterschappen zijn zelf financieel verantwoordelijk voor het realiseren van de invoering binnen hun eigen organisaties en voor het vrijmaken van voldoende personele middelen. Dit is afgesproken in het bestuursakkoord van 2015 en het financiële akkoord van 2016. Het kabinet heeft, naast de investeringskosten DSO 35 miljoen euro vrij gemaakt om de invoering van de Omgevingswet interbestuurlijk te begeleiden. Deze ondersteuning zal ook in de eerste periode na invoering van de Omgevingswet beschikbaar zijn. Bevoegd gezagen worden daarnaast ondersteund door hun koepelorganisaties bij de invoering van de wet. Zij helpen ook bij het inzichtelijk maken van de kosten, zodat organisaties voldoende middelen kunnen vrijmaken. Zo heeft de VNG een dialoogmodel beschikbaar gesteld voor het inzichtelijk krijgen van de transitie- en investeringskosten. Uit de voortgangsmonitor blijkt dat gemeenten volop aan de slag zijn met de implementatie van de wet. De VNG zal komend jaar zowel bestuurlijk als organisatorisch inzetten op bewustwording rondom het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit.

[98] De gezamenlijke fractieleden willen weten waarom er niet is gekozen voor een specifiek handhavingsmiddel om het DSO te vullen en te gebruiken.

⁷¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 218, nr. 2.

Allereerst is het belangrijk om onderscheid te maken tussen het vullen en het gebruiken van de landelijke voorziening. Voor het vullen van de landelijke voorziening zal er een standaard worden voorgeschreven, hierop is bij het antwoord op vraag [92] ingegaan.

Voor wat betreft het aansluiten is, zoals al in de Memorie van Antwoord aangegeven, een bevoegdheid om een specifiek handhavingsmiddel in te zetten, zoals het geven van een dwingende instructie aan een decentrale overheid, niet nodig. Aansluiten is voor betrokken overheden al nodig voor de uitoefening van hun primaire taken op bijvoorbeeld het gebied van de behandeling van vergunningaanvragen. Overigens biedt een specifiek toezichtinstrumentarium in beginsel alleen meerwaarde als er behoefte zou bestaan aan specifieke maatregelen gericht op preventie, of inspecties waarvoor specialistische expertise nodig is. Dat is voor het DSO niet aan de orde. Het is de verantwoordelijkheid van alle aansluitende overheden om tijdig te zijn aangesloten op het DSO, zodat zij hun primaire taken, zoals vergunningverlening, kunnen uitvoeren. Uit de Implementatiemonitor blijkt dat overheden deze verantwoordelijkheid ook onderkennen. In deze Implementatiemonitor wordt periodiek onderzocht in hoeverre het overheden lukt om aan de minimale eisen die voortvloeien uit de stelselherziening en de implementatie van het digitaal stelsel te gaan voldoen. In samenspraak met de koepels zal aan de hand van het verloop van de resultaten bezien worden of extra ondersteunende maatregelen nodig zijn.

Na inwerkingtreding van de wet is het generieke toezicht, met toepassing van het daarvoor geldende algemeen beleidskader indeplaatsstelling, voldoende voor de taken in het kader van de informatievoorziening via het DSO. De toezichthouder is bevoegd om bij taakverwaarlozing door een bestuursorgaan een besluit tot indeplaatsstelling te nemen, wanneer het onder toezicht gestelde bestuursorgaan niet voldoet aan een verplichting. De toezichthouder is in dit geval de Minister, waar met het oog op de met het DSO samenhangende taken het interbestuurlijk toezicht is gecentraliseerd, vanwege diens verantwoordelijkheid voor de gecentraliseerde voorziening. Dit is in lijn met het uitgangspunt van de Wet revitalisering generiek toezicht dat in bijzondere wetten in beginsel geen specifieke toezichtbevoegdheden worden toegekend, en met het in het kader van de Omgevingswet gekozen uitgangspunt van vertrouwen. Om taakverwaarlozing vast te stellen zal de toezichthouder na gebleken gebreken in de taakuitoefening, een termijn voor verbetering stellen aan het betreffende bestuursorgaan, zo nodig gevolgd door een interventie in de vorm van indeplaatsstelling. Deze oplossingsgerichte aanpak, op grond van het «algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing»⁷² is, in combinatie met het stellen van regels ten aanzien van de kwaliteit van informatie, voldoende voor een goede werking van het DSO.

Informeel preventieve actie kan dus worden ondernomen op basis van de implementatiemonitor. Concrete maatregelen in het kader van interbestuurlijk toezicht na inwerkingtreding van de wet, zullen uiteraard steeds afhankelijk zijn van de aard van het concrete geval.

[99–100] De gezamenlijke fractieleden vragen, verwijzend naar andere grote stelselwijzigingen, of de regering het risico onderkent dat het gedrag van mensen niet verandert bij inwerkingtreding van het stelsel. De gezamenlijke fractieleden vragen terecht aandacht voor de noodzakelijke cultuurverandering bij alle bevoegde gezagen. In de aanloop naar de inwerkingtreding krijgt de cultuurverandering waar de gezamenlijke fractieleden op doelen, aandacht in het programma Aan de slag met de Omgevingswet. De stelselherziening is immers meer dan alleen wet- en

⁷² Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 185.

regelgeving met ondersteunende ICT. Een andere manier van werken wordt beoogd en dat heeft niet iedereen op één specifieke datum en op één moment gelijktijdig onder de knie. Ofwel, het hoeft niet af te zijn om er klaar voor te zijn, zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de brief van 27 juni 2019 heeft beschreven. Om die cultuurverandering te bereiken is in samenwerking met alle bestuurlijke partners in de afgelopen jaren een breed palet aan informatie, activiteiten en praktische hulpmiddelen instrumenten ontwikkeld. Bijvoorbeeld via cursussen en trainingen en het gebruik van casuïstiek die uit de dagelijkse praktijk van bestuurders en ambtenaren komt. Het hele palet is zichtbaar via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/>.

De afgelopen jaren zijn, onder meer in het kader van experimenten onder de Crisis- en herstelwet, ook al belangrijke stappen gezet waarbij de nieuwe werkwijze een rol speelt. Zo experimenteert bijna één op de vijf gemeenten met verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan. In de voortgangsbrief die uw Kamer binnenkort ontvangt wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de stand van zaken van de wetgeving, de implementatie en het DSO en welke stappen in 2020 nog gezet zullen worden. Korthedshalve verwijst de regering daarnaar. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de cultuurverandering de blijvende aandacht moeten krijgen van alle bevoegde overheden. Hier wordt in het kader van de implementatie van de Omgevingswet ook al aandacht aan besteed.

[101] De gezamenlijke fractieleden hebben vragen over de positie van de gemeenteraad.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording bij vraag [26].

[102–104]. De gezamenlijke fractieleden hebben een aantal vragen over de invulling van participatie door initiatiefnemers.

Voor de beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar de beantwoording bij vraag [31].

[105] De gezamenlijke fractieleden vragen zich af hoe rekening is gehouden met mensen met minder doenvermogen als bedoeld in het WRR-rapport *Weten is nog geen doen*⁷³ bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, de Aanvullingswetten die opgenomen gaan worden in de Omgevingswet en de onderliggende besluiten.

Met de Omgevingswet kan integraal omgevingsbeleid vorm krijgen. Door grotere keuzevrijheid op lokaal niveau kan beter worden ingespeeld op de behoeften van initiatiefnemers en belanghebbenden. Om dit resultaat te bereiken is niet alleen een goede wet nodig maar moeten alle partijen hun werkwijze aanpassen aan de bedoelingen van de wet. De invoeringsbegeleiding moet alle overheidspartijen in staat stellen om de Omgevingswet (inclusief wetsvoorstel Invoeringswet en Aanvullingswetten) vanaf het moment van invoering op goede wijze toe te passen. Daartoe is een bestuursakkoord Implementatie afgesloten in 2015 en is het programma Aan de slag met de Omgevingswet ingericht die verschillende activiteiten daartoe ontplooit.

Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en Aanvullingswetten die opgenomen gaan worden in de Omgevingswet worden allen ook ondersteund door het DSO. Bij de bouw van het DSO wordt geïnvesteerd in gebruiksvriendelijkheid. Tijdens de bouw van DSO is daartoe veelvuldig aan gebruikers gevraagd wat voor hen werkt, en wat niet. Ook is veel

⁷³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag 2017.

aandacht geschonken aan de begrijpelijkheid van juridische publieksteksten om bijvoorbeeld mensen met een taalachterstand zo veel als mogelijk te helpen. Dit heeft een hele reeks verbeterpunten opgeleverd ten opzichte van de huidige situatie met de al bestaande voorzieningen. Bij de brief van 19 november jl. is uw Kamer hierover geïnformeerd.⁷⁴ Het DSO houdt de digitale toegankelijkheid op een adequaat peil door de Web Content Accessibility Guidelines 2.1 AA te volgen. Dit is verplicht vanuit het Tijdelijk Besluit digitale toegankelijkheid en opgenomen in Europese Standaard EN 301 549 versie 2.1.2. Voor de leesbaarheid wordt begrijpelijke teksten geschreven. Daarmee worden onder andere de volgende maatregelen getroffen:

- Bij de ontwikkeling van het digitaal stelsel wordt rekening gehouden met de toegankelijkheid voor minder digitaal vaardige en taalvaardige mensen.
- Zoveel mogelijk informatie die via het digitale loket wordt gegeven zal begrijpelijk zijn voor mensen met taalniveau B1.
- Bovendien worden gebruikers in de landelijke digitale voorziening beter dan nu geholpen door het systeem, bijvoorbeeld bij het filteren van informatie.
- Er wordt ook rekening gehouden met toegankelijkheid voor visueel gehandicapten, daar wordt de site specifiek op getest.

Hiermee zal het digitaal stelsel voldoen aan het Besluit digitale toegankelijkheid, en daarmee ook aan het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking en de EU-richtlijn voor de toegankelijkheid van websites en apps van overheidsorganisaties.

Voor burgers die moeite hebben met schriftelijke en digi-vaardigheden kan een gemachtigde een aanvraag doen. Daarnaast is het aanvragen op papier mogelijk.

Een voorlees-app die al in de markt verkrijgbaar is kan de teksten in het DSO voorlezen.

Doordat het loket gebruikersvriendelijker is en meer informatie beschikbaar is in begrijpelijke taal, is de verwachting dat minder mensen dan nu hulp nodig hebben bij het gebruik van het digitaal loket.

Een initiatiefnemer kan daarnaast altijd bij zijn vragen over bijvoorbeeld de vergunningaanvraag terecht bij het bevoegd gezag gemeente voor ondersteuning.

De regering wijst er ook op dat het vergroten van de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht één van de hoofddoelen was van de stelselherziening. De Omgevingswet brengt de regelgeving uit 26 huidige wetten samen en uniformeert deze. Daarmee levert ook de wetgeving zelf een belangrijke bijdrage aan het vergroten van de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van het omgevingsrecht.

[106] De gezamenlijke fractieleden vragen op welke wijze wordt voorzien in de voorbereiding van en voorlichting aan de bevolking op de komst van de Omgevingswet en welke instrumenten daarbij worden ingezet. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden in de voorgaande vraag [89].

De gezamenlijke fractieleden vragen verder hoe hierbij rekening wordt gehouden met mensen met verminderd doenvermogen, zoals laaggeletterden of verstandelijke beperking.

In de voorgaande vraag [105] is hier op ingegaan.

⁷⁴ Kamerstukken I 2010/20, 34 986, K.

[107] De gezamenlijke fractieleden vragen of de voortgangsrapportage die uw Kamer begin december zal ontvangen een overzicht geeft van de stand van zaken van de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet bij decentrale overheden en omgevingsdiensten aan de hand van de vijf punten die minimaal klaar moeten zijn voor 1 januari 2021 en de stand van zaken wat betreft het aansluiten op het DSO, gedifferentieerd naar omvang. Daarbij wordt bijzondere aandacht gevraagd voor de stand van zaken bij de kleinere gemeenten. De voortgangsbrief die uw kamer binnenkort ontvangt, geeft uw Kamer het meest recente (halfjaarlijkse) beeld van de mate waarin gemeenten en andere overheden aan de vijf criteria voldoen die overheden minimaal op invoeringsdatum klaar dienen te hebben. Dit beeld is opgesteld aan de hand van een enquête onder gemeenten in het gehele land en van verschillende grootte. Veel gemeenten hebben hierin geparticipeerd maar niet alle. De antwoorden zijn echter representatief verdeeld over het land en naar grootte van gemeente. Het in de brief vervatte beeld bevat geen aparte analyse van verschillen in scores als gevolg van gemeentegrootte. In het bijgevoegde overzicht zijn de scores op de relevante criteria voor gemeenten voor uw Kamer alsnog uitgesplitst naar gemeentegrootte:

Opdeling gemeenten naar omvangcategorie per criterium	Criterion 4	Criterion 5.1	Criterion 5.2	Criterion 5.3	Criterion 5.4
	Omgevingsplan	Vergunningen techniek	Vergunningen Indieningsvereisten	Vergunningen Proces	Vergunningen Beoordeling
tot 20.000 inwoners					
Nog onbekend	40,7%	43,2%	49,4%	39,5%	40,7%
In voorbereiding	59,3%	56,8%	50,6%	59,3%	55,6%
Voldoet	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	3,7%
20.000 tot 100.000 inwoners					
Nog onbekend	30,5%	36,2%	42,0%	31,7%	34,2%
In voorbereiding	69,5%	63,8%	58,0%	67,9%	65,4%
Voldoet	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%
100.000 inwoners of meer					
Nog onbekend	25,8%	25,8%	25,8%	25,8%	25,8%
In voorbereiding	74,2%	74,2%	74,2%	74,2%	74,2%
Voldoet	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Uit het overzicht valt op te maken dat kleinere gemeenten op de criteria soms beter scoren dan de grotere gemeenten, soms minder goed. Op dit moment gaat de aandacht vooral uit naar deze categorie «onbekend». De VNG acteert daarop. De uitkomsten uit de monitor worden door de VNG ook gebruikt om contact te zoeken met de gemeenten die nog onvoldoende vaart lijken te maken of waar het zicht op de voortgang nog (te) beperkt is. Daardoor kunnen ze inventariseren wat deze gemeenten extra nodig hebben.

[108] De gezamenlijke fractieleden vragen welke extra informatie beschikbaar is ten tijde van de voorhang van het inwerkingtredings-KB die relevant is voor de beoordeling van de kwaliteit, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de Omgevingswet. Ook vragen zij welke ijkpunten de regering hiervoor zal hanteren. Binnenkort ontvangt uw Kamer een voortgangsbrief met nadere informatie over de stand van zaken van de stelselherziening. Daarbij ontvangt uw Kamer ook het samenhangende advies van de Integrale Adviescom-

missie Omgevingswet. Daarin gaat de commissie uitgebreid in op de samenhang en kwaliteit van het stelsel. Verder zal bij het inwerking-tredings-KB een nieuwe integrale voortgangsbrief toegestuurd over de wetgeving, het DSO en de implementatie. De brief zal onder meer worden gebaseerd op geactualiseerde gegevens van de monitor implementatie en op de onderzoeken naar het DSO. In de brief van 8 november jl. zijn de stappen in het kader van het toetsingstraject voor het DSO op een rij gezet.

De voortgangsbrief van medio 2020 zal in samenspraak met de bestuurlijke koepels opgesteld worden. Wat de gevraagde ijkpunten betreft zal het oordeel over de inwerkingtreding worden gebaseerd op de drie elementen van de voortgangsbrief: de mate van stabiliteit van de wetgeving, de voortgang van de implementatie op de minimale vereisten bij de bevoegde gezagen en de voortgang op het DSO. Het ontwerp van het KB wordt alleen bij uw Kamer voorhangen als het kabinet dit samen met de bestuurlijke partners verantwoord vindt.

[109] De gezamenlijke fractieleden vragen of het klopt dat alle bij het bestuursakkoord betrokken partijen moeten instemmen om over te kunnen gaan tot invoering per 2021.

In het Bestuursakkoord uit 2015 hebben alle partijen een gedeeld ambitie uitgesproken en een gezamenlijk commitment om het Digitaal stelsel Omgevingswet gezamenlijk te gaan realiseren. Het is voor de regering ondenkbaar om – tegen de gemaakte afspraken en gezamenlijk bereikte resultaten in – zonder draagvlak bij de bestuurlijke partners over te gaan tot invoering per 2021.

In het verlengde van het Bestuursakkoord uit 2015 zijn in de beheerovereenkomst Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke voorziening (DSO-LV)⁷⁵ bestuurlijke afspraken gemaakt over het beheer van de landelijke voorziening en het te doorlopen gezamenlijke acceptatieproces. Een interbestuurlijk acceptatieteam met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk stelt vast of het geleverde product (DSO-LV) voldoet aan de gestelde eisen in de opdracht en of het in gebruik kan worden genomen. Meer hierover staat in de beheersovereenkomst die eerder aan uw Kamer is toegezonden.

De gezamenlijke fractieleden hebben gevraagd naar wat de inhoudelijke en financiële consequenties zijn als de invoering onverhoopt toch niet door kan gaan per 2021.

Provincies, waterschappen, gemeenten en ook het Rijk zijn volop bezig zich voor te bereiden op de komst van het nieuwe stelsel. Uitstel van de inwerkingtreding zou leiden tot verlies aan momentum bij de uitvoeringspraktijk die al veel geïnvesteerd heeft om per 1 januari 2021 over te gaan tot de Omgevingswet. Dit kwam ook sterk naar voren in de bestuurdersbijeenkomst op 18 november jl. Aan diverse tafels zijn deze middag wethouders, gedeputeerden en waterschapsbestuurders met elkaar in gesprek gegaan en daaruit bleek dat uitstel ongewenst is. Alle inspanningen zijn gericht op inwerkingtreding per 2021. Personeel wordt opgeleid, wijzigingen in werkprocessen en ICT-systemen worden voorbereid. Dit zijn ook investeringen van financiële aard. Wijzigingen in legestarieven zijn al voorbereid met het oog op de nieuwe regelgeving. Ook de samenstelling van het personeelsbestand is een aandachtspunt. Belangrijk in dit verband is bijvoorbeeld de opdracht aan de omgevingsdienst zodat deze past bij de nieuwe situatie. Uitstel betekent dat deze voorbereidingen tot stilstand komen of zelfs tijdelijk weer ongedaan

⁷⁵ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 116.

gemaakt moeten worden en dat ze dichterbij de dan nieuwe inwerkingtredingsdatum opnieuw moeten worden gepleegd. Het momentum gaat verloren en projectorganisaties zullen tijdelijk worden ontmanteld. Hoe hoog de extra kostenpost is die ontstaat door uitstel is niet bekend, maar het zal geen onbetekenend bedrag zijn.

Zelfs alleen al de mogelijkheid van uitstel betekent dat decentrale overheden er mee rekening moeten houden dat hun organisatie per 2021 ook toegesneden zal moeten zijn op de huidige situatie. De implementatie wordt daardoor gecompliceerder en kostbaarder.

[110] De gezamenlijke fractieleden vragen of het draagvlak voor de Omgevingswet onder druk komt te staan als 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.

De Omgevingswet staat sinds maart 2016 in het Staatsblad. De invoering van de Omgevingswet is dan ook al enige tijd aan de gang. Het programma Aan de slag met de Omgevingswet bestaat zelfs al sinds 2015. Vanuit dit interbestuurlijke programma – en vanuit de koepelorganisaties van gemeenten, provincies en waterschappen – worden al enige jaren bijeenkomsten in het land georganiseerd, opleidingen georganiseerd en voorlichtingsmateriaal verspreid om iedereen voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet. Ook is er een Informatiepunt Omgevingswet waar onder meer overheden digitaal en telefonisch terecht kunnen met vragen. In 2020 zal een team van regionale implementatieondersteuners aan de slag gaan die het land in gaan. Elke regio heeft een vast aanspreekpunt waar overheden bij terecht kunnen.

Met betrekking tot uw vraag over het DSO, heeft uw Kamer op 19 november jl. het statusrapport ontvangen. Daarin staat onder meer een beschrijving van de wijze waarop testen en het doen van praktijkproeven is ingebed in het totstandkomingsproces van het DSO. Ook verwijst de regering naar de voortgangsbrief die uw Kamer binnenkort ontvangt. Daarin wordt verslag gedaan van de stand van zaken van de implementatie van de invoering.

Rechtszekerheid en andere rechtsstatelijk beginselen

Toepassing van het decentralisatiebeginsel bij de «bruidsschat»

[111] De gezamenlijke fractieleden willen allereerst weten of alle regels van de bruidsschat zich lenen voor een locatiespecifieke afweging, waarbij zij vraagtekens zetten bij voorbeelden zoals meetvoorschriften en regels over opstelplaatsen van brandweervoertuigen. Ook vragen deze leden of het wenselijk is als regels die geheel niet aan de orde zijn in een bepaald deel van een gemeente toch deel gaan uitmaken van het betreffende omgevingsplan. Tot slot vragen deze leden of het wenselijk is dat regels die voorheen landelijk golden nu per gemeente kunnen verschillen, bijvoorbeeld als de regel ook van invloed is op een buurgemeente. De afweging of een regel op rijksniveau gesteld blijft worden, of voortaan beter decentraal gesteld kan worden, heeft inderdaad per regel plaatsgevonden. Regels die landelijk altijd moeten gelden (zoals technische maatregelen gebaseerd op de stand ter techniek, en landelijke vergunningplichten) worden onder de Omgevingswet landelijk geregeld. Regels waarbij de passende regel vooral afhangt van de lokale situatie, worden voortaan decentraal gesteld. Deze regels worden via de bruidsschat overgedragen aan gemeenten en waterschappen.

Deze bruidsschatregels betreffen allereerst rijksregels waarvoor nu regelmatig maatwerkvoorschriften worden verleend door de gemeente om de rijksregel af te stemmen op de omgeving. Deze huidige rijksregels, bijvoorbeeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer, bevatten nu ruim acht pagina's met regels om te kunnen voorzien in verschillende situaties die zich kunnen voordoen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij immissieregels over geluid, geur en trillingen. Dergelijke regels kunnen voortaan proactief en toegespitst op de locatie – en dus concreet- in het omgevingsplan worden gesteld.

Een andere categorie bruidsschatregels zijn huidige rijksregels die op rijksniveau alleen in algemene bewoordingen kunnen worden gesteld terwijl de lokale regel veel concreter kan worden geformuleerd. Zo leent het door de leden genoemde voorbeeld van de opstelplaats voor de brandweer zich bij uitstek voor een meer concrete regel op lokaal niveau. De huidige rijksregel vereist: «met het oog op het waarborgen van de veiligheid zijn bij een bouwwerk voor het verblijven van personen zodanige opstelplaatsen voor brandweervoertuigen dat een doeltreffende verbinding tussen die voertuigen en de bluswatervoorziening kan worden gelegd». Deze rijksregel bevat vervolgens afwijkmogelijkheden voor het bevoegd gezag als de aard, ligging of het gebruik van het bouwwerk deze verbinding niet vereist. Of een initiatiefnemer voldoet aan deze voorwaarden hangt af van lokale omstandigheden zoals de ligging van de blusvoorziening, de gebruiksfunctie en de gebruiksoppervlakte: lokale omstandigheden. In het concrete geval moeten initiatiefnemer en het bevoegd gezag hier momenteel over in gesprek gaan. In het omgevingsplan kan de gemeente – op basis van het advies van de brandweer – bijvoorbeeld de opstelplaats concreet aangeven in het omgevingsplan. Daarmee zullen de regels veel meer dan momenteel het geval is vooraf duidelijkheid geven aan de initiatiefnemer van het bouwwerk, en niet pas op het moment dat een initiatiefnemer hierover in overleg treedt met het bevoegd gezag.

Deze leden constateren terecht dat een deel van de bruidsschatregels alleen in bepaalde gebieden voor een beperkt aantal initiatiefnemers relevant is. Dat geldt niet alleen voor het voorbeeld van de parkeergarage, maar bijvoorbeeld ook voor regels over het lozen van huishoudelijk afvalwater als niet op het vuilwaterriool kan worden aangesloten. Die regel is slecht relevant bij een paar procent van de activiteiten, terwijl die regel nu landelijk – in zeer algemene bewoordingen- wordt gesteld. Met de opname van de regel in de bruidsschat wordt juist de mogelijkheid geboden om de regel niet meer te stellen voor locaties waar die niet relevant is. Als er wel een regel nodig is, kan deze veel concreter worden gesteld dan de huidige rijksregel.

Als een inhoudelijk voorschrift lokaal wordt gesteld, is ook het bijbehorende meetvoorschrift in de bruidsschat opgenomen. Een initiatiefnemer is er namelijk bij gebaat om het meet- en rekenvoorschrift direct bij het bijbehorende inhoudelijk voorschrift te vinden. Dat voorkomt ook dat het meetvoorschrift niet meer op een gewijzigd inhoudelijk voorschrift aansluit. De meet- en rekenvoorschriften die behoren bij de kwantitatieve standaard- en grenswaarden voor geluid, geur en trillingen uit het Besluit kwaliteit leefomgeving blijven wel op rijksniveau geregeld in de Omgevingsregeling. De reden hiervoor is dat in het Besluit kwaliteit leefomgeving voor deze onderwerpen aangegeven is welke doelvoorschriften – gemeten volgens dezelfde landelijke meet- en rekenvoorschriften – het omgevingsplan in beginsel moet bevatten. Voor de inzichtelijkheid voor de initiatiefnemer verwijst de bruidsschat wel naar deze landelijke methode in de Omgevingsregeling.

Bovenstaande voorbeelden illustreren dat het wenselijk is dat aanpassingen aan de bruidsschat juist kunnen verschillen per locatie. Daarbij geeft het Rijk – net als nu – via instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, heldere kaders mee voor de bestuurlijke afwegingsruimte. Zo moet op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving in het omgevingsplan rekening worden gehouden met het belang van het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio's. Hiermee is geborgd dat bij aanpassing van de regels uit de bruidsschat over het de opstelplaats voor de brandweer het achterliggende belang – het waarborgen van de veiligheid – leidend blijft. Voor geur en geluid verplicht het Rijk bijvoorbeeld dat in het omgevingsplan regels moeten worden opgenomen over geluid en geur voor gevoelige gebouwen. Dat gebeurt via een systematiek van standaardwaarden en grenswaarden. Bestuursorganen moeten wel rekening houden met elkaars verantwoordelijkheden en zo nodig afstemmen (dit staat in artikel 2.2 van de Omgevingswet). Die afstemming kunnen ze doen bijvoorbeeld door vroegtijdig overleg over een nieuw omgevingsplan. Hiermee is gewaarborgd dat ook regels die invloed hebben op de buurgemeente met deze gemeente zijn afgestemd.

[112–114] De gezamenlijke fractieleden willen weten waaruit blijkt dat gemeenten zich voldoende realiseren dat zij verantwoordelijk worden voor de juistheid, kwaliteit en actualiteit van de bruidsschat. Verder vragen zij op welke wijze zij daarbij worden gefaciliteerd en of zij daarvoor voldoende capaciteit en expertise hebben. Ook willen zij weten of de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de actualiteit als de gemeente besluit de bruidsschat niet aan te passen.

[115] Daarnaast willen de gezamenlijke fractieleden weten of de financiële middelen van gemeenten en uitvoeringsdiensten toereikend zijn om dit waar te maken
De regering deelt met deze leden het belang dat gemeenten voldoende op de hoogte zijn van de bruidsschat. De regering kan bevestigen dat gemeenten zich er voldoende van bewust zijn dat de bruidsschat onderdeel wordt van het omgevingsplan waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Dit laatste geldt ook voor de waterschappen. De regels van de bruidsschat zijn namelijk tot stand gekomen in nauw overleg met de Unie voor Waterschappen en met de VNG. Daarbij zijn niet alleen deze bestuurlijke koepels betrokken, maar ook veel gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten, bijvoorbeeld tijdens informatiebijeenkomsten, en tijdens botsproeven (praktijksessies waarbij de uitwerking van regels in de praktijk wordt getoetst). Uit de consultatie over het ontwerp-Invoeringsbesluit blijkt daarnaast brede steun voor de bruidsschat, niet alleen bij de bestuurlijke koepels, maar bijvoorbeeld ook bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak.

Gemeenten zijn ook in het kader van de implementatie breed geïnformeerd over de bruidsschat, en de mogelijkheden om deze regels al dan niet aan te passen, bijvoorbeeld bij de zogenaamde staalkaarten voor het omgevingsplan. Zowel het programma Aan de slag met de Omgevingswet als de VNG bieden de gemeenten daarnaast ondersteuning bij de bruidsschat door middel van opleidingsprogramma's zoals Train de Trainer, zogenaamde Slagsessies, On- en offline line trainingen en het delen van kennis, handreikingen en andere instrumenten. Deze instrumenten en kennisproducten zijn online beschikbaar via www.aandeslag-metdeomgevingswet.nl en op de website van de VNG <https://vng.nl/rubrieken/omgevingswet>.

Het stellen van regels in het omgevingsplan is een kerntaak van de gemeente die aansluit bij de huidige taak die gemeenten al decennia hebben voor het maken van bestemmingsplannen en het vaststellen van verordeningen en waarvoor gemeenten beschikken over de vereiste expertise en kennis. Waar nodig kan de gemeente zich daarbij laten ondersteunen door de omgevingsdiensten. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de actualiteit en de juridische kwaliteit van alle regels in het omgevingsplan en dus ook voor de regels van de bruidsschat. Dit is ongeacht of deze bruidsschat regels worden behouden of worden gewijzigd of worden geschrapt.

Het actueel houden en, indien nodig of wenselijk, wijzigen dan wel schrappen van de bepalingen die via de bruidsschat landen in het omgevingsplan maakt onderdeel uit van de kerntaken van gemeenten en omgevingsdiensten: het is een wezenlijk onderdeel van het opstellen en actualiseren van omgevingsplannen. Buiten de financiële steun voor de implementatie van de Omgevingswet die gemeenten al ontvangen op grond van het Bestuursakkoord Omgevingswet en de financiële afspraken die hierbij in 2016 zijn gemaakt zijn hiervoor geen specifieke middelen voorzien. Dit is ook niet nodig. De administratieve lasten die hier mogelijk uit voortvloeien hebben veel meer te maken met het ambitieniveau van het omgevingsplan van de gemeente zelf dan met de bruidsschat: een gemeente die een beleidsarm of beleidsneutraal omgevingsplan maakt, kan de bruidsschatbepalingen voorlopig gewoon met rust laten. Gemeenten en omgevingsdiensten die er wel voor kiezen om de bruidsschatbepalingen meteen ingrijpend te wijzigen zullen natuurlijk ook meer tijd en energie kwijt zijn, maar dit is niet verplicht. Dergelijke keuzes moet elke gemeente en omgevingsdienst voor zichzelf maken in het kader van het implementatietraject van de Omgevingswet. Er zijn momenteel geen signalen dat gemeenten en omgevingsdiensten hier niet toe in staat zouden zijn.

[116–117] De gezamenlijke fractieleden vragen ook of gemeenten in staat zijn om in een afzienbare periode vast te stellen welke voorschriften uit de «bruidsschat» zullen worden geschrapt of gewijzigd, en welke zullen worden behouden. Daarnaast vragen deze leden of het inzichtelijk is als de bruidsschatregels nog vele jaren na inwerkingtreding deel uitmaken van het omgevingsplan, ook als deze regels voor delen van de gemeente niet of beperkt relevant zijn.

De regering denkt dat gemeenten zeker in staat zullen zijn om een afweging te maken over de regels van de bruidsschat. Allereerst hoeven gemeenten niet direct bij inwerkingtreding deze afweging te maken voor de bruidsschatregels. Uiterlijk in 2029 zal het tijdelijk deel van het omgevingsplan – waarin de bruidsschatregels komen – volledig omgezet zijn in het nieuwe deel van het omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. De transitieperiode geeft de gemeenten de noodzakelijke tijd om af te wegen welke regels van de bruidsschat zij willen behouden, aanpassen of schrappen. Het ligt voor de hand dat veel gemeenten kiezen voor een stapsgewijze aanpak. Daarnaast sluit het stellen van regels in het omgevingsplan – zoals de bruidsschatregels – aan bij de huidige taak die gemeenten al decennia hebben voor bestemmingsplannen en het vaststellen van verordeningen. De gemeenten beschikken daarvoor over de vereiste expertise en kennis. Waar nodig kan de gemeente zich daarbij laten ondersteunen door de omgevingsdiensten. Tot slot worden gemeenten in het kader van de implementatie voorbereid op deze taak (zie daarvoor vraag [114]). De bruidsschat zal – via het ontwerp Invoeringsbesluit – gebundeld in één hoofdstuk van het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden geplaatst. Daarmee blijft het

omgevingsplan ook tijdens de transitieperiode tot 2029 inzichtelijk voor gebruikers.

Het democratisch beginsel

[118] De gezamenlijke fractieleden vragen of de kennis die nodig is voor een zorgvuldige afweging bij het vaststellen van het omgevingsplan en bij het verlenen van omgevingsvergunningen, bij gemeenten aanwezig is en hoe de regering dit gaat borgen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De regering is het met deze leden eens dat het belangrijk is dat gemeenten beschikken over voldoende kennis. De bevoegdheden en taken van gemeenten waarvoor gemeenten nu ook kennis en expertise hebben, veranderen op zich niet met de komst van de Omgevingswet. Gemeenten zijn bijvoorbeeld onder de Wabo ook meestal bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning. Wel geeft de Omgevingswet decentrale overheden meer afwegingsruimte in het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden. De grote verandering voor gemeenten hangt samen met het kerninstrument omgevingsplan.

Gemeenten moeten uiterlijk in 2029 een omgevingsplan hebben dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Gemeenten kunnen dat tijdens de transitiefase, stapsgewijs doen (bijvoorbeeld door te faseren per wijk of thema). Er is dus een ruime overgangsfase voor gemeenten om zich daarop voor te bereiden. Het programma Aan de slag met Omgevingswet (ADS), VNG, IPO en Unie van Waterschappen zorgen samen voor ondersteuning, stimulering en facilitering van gemeenten, opdat zij zelf in staat zijn om met de Omgevingswet te werken, passend bij de eigen opgave, ambities en uitgangssituatie. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VNG onderzoeken, samen met vooruitlopende gemeenten, hoe deze nieuwe planfiguur vorm zou kunnen krijgen en stellen de resultaten daarvan via de diverse sites ter beschikking. Bovendien is er een database van praktijkvoorbeelden beschikbaar via de website van de VNG en de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

In algemene zin kan gezegd worden dat kleine gemeenten zelf minder expertise en kennis in huis hebben voor complexe inhoud, en hiervoor dus eerder samenwerking met anderen of een externe partij zoeken, dan wel gebruik maken van een omgevingsdienst. Voor het basistakenpakket vergunningverlening, toezicht en handhaving is uitvoering door de omgevingsdienst verplicht. Aan de andere kant is het voor kleine gemeenten echter juist verhoudingsgewijs eenvoudiger om tot een integraal omgevingsbeleid te komen, omdat hun organisatie doorgaans kleiner zijn en verbindingen tussen organisatieonderdelen sneller worden gelegd. Er zijn goede voorbeelden van zowel kleine als grote gemeenten die al voortvarend aan de slag zijn met de implementatie van de Omgevingswet. Gemeenten bereiden zich – met ondersteuning van VNG, en ADS – voor op het maken van deze omgevingsplannen. De voortgang die ze daarbij maken wordt gemonitord. In een eerder stadium dit jaar zijn criteria opgesteld waar overheden minimaal aan te dienen voldoen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze criteria – die ook gaan over vergunningverlening en het omgevingsplan – zijn genoemd in de voortgangsbrief die uw Kamer binnenkort ontvangt en de daarbij als bijlage gevoegde «Halfjaarrapportage Invoering Omgevingswet september 2019». Een overzicht van de criteria waaraan gemeenten moeten voldoen, en hoe gemeenten daarop scoren – ingedeeld naar gemeentegrootte- is opgenomen in het antwoord op vraag [107].

[119] De gezamenlijke fractieleden stellen de vraag of kleinere gemeenteraden en colleges van B&W in staat zullen zijn om de adviezen van Omgevingsdiensten inhoudelijk te toetsen.

Naar aanleiding van deze zorg benadrukt de regering dat de adviezen van omgevingsdiensten niet getoetst hoeven te worden. De adviezen van de omgevingsdiensten zijn technische en inhoudelijke adviezen opgesteld door deskundigen. Deze technisch-inhoudelijke adviezen kan een gemeente juist gebruiken bij het in kaart brengen van de gevolgen voor de leefomgeving van een bepaalde bestuurlijke keuze, bijvoorbeeld het al dan niet toelaten van een bedrijf op een bepaalde locatie (zie vraag [120]). Daarnaast is de uitvoering van basistaken ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving juist belegd bij omgevingsdiensten om te waarborgen dat kennis en expertise is gewaarborgd bij de uitvoering van de basistaken ongeacht de grootte van een gemeente.

Gemeenten zijn naast opdrachtgever ook eigenaar van de omgevingsdienst. Vanuit de opdrachtgeversrol kunnen ze de adviestaak beleggen bij een omgevingsdienst, waarvoor de gemeente als bevoegd gezag altijd verantwoordelijk blijft.

[120] De gezamenlijke fractieleden vragen of de afweegruimte zal worden ingevuld door de omgevingsdienst omdat de gemeente sterk leunt op de deskundigheid van de omgevingsdiensten.

De regering is het met deze leden eens dat keuzes over bestuurlijke afweegruimte juist gemaakt moeten worden door de gemeente en niet door omgevingsdiensten. De regering denkt dat omgevingsdiensten juist gemeenten kunnen ondersteunen bij het maken van deze keuzes door technische kennis aan te reiken om de gevolgen van bepaalde keuzes in kaart te brengen. Denk bijvoorbeeld aan het in kaart brengen van de gevolgen voor omwonenden als de gemeenteraad een hogere geluidnorm vaststelt in het omgevingsplan. De gemeenteraad kan dan een afweging maken ondersteund door het technische advies van de omgevingsdienst over de geluidbelasting voor omwonenden. De omgevingsdiensten vullen daarmee dus niet zelf de afweegruimte in, maar leveren technische kennis en expertise om gemeenten te ondersteunen bij deze keuzes.

[121] De gezamenlijke fractieleden vragen aan de regering of de belangenafweging van gemeenten bij het vaststellen van de balans tussen «beschermen» en «benutten» in de praktijk in handen zou kunnen komen van diensten zoals de omgevingsdienst. Zij vragen of de regering dit aanvaardbaar zou vinden vanuit de democratische legitimering van beleidsvorming.

De regering is het met deze leden eens dat afwegingen over de balans tussen benutten en beschermen gemaakt moeten worden door het democratisch gekozen bestuursorgaan. In het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (Raad) over het wetsvoorstel Invoeringswet wijst de Raad op het belang van houvast bij het toepassen van bestuurlijke afwegingsruimte en bij de balans tussen beschermen en benutten. In het antwoord op vraag [137] heeft de regering aangegeven op welke wijze deze houvast wordt geboden. Daarbij denkt de regering dat omgevingsdiensten juist gemeenten kunnen ondersteunen bij het maken van keuzes tussen beschermen en benutten door technische kennis aan te reiken om de gevolgen van bepaalde keuzes in kaart te brengen.

De Raad adviseert om bij de evaluatie van de Omgevingswet specifiek in relatie tot de balans tussen beschermen en benutten ook in te gaan op de vraag of de uitvoeringspraktijk adequaat is, met inbegrip van de rol die de omgevingsdiensten spelen vanuit het perspectief van adequate democratische legitimatie. In deze evaluatie zal worden voorzien. De

Omgevingswet bevat een evaluatiebepaling in artikel 23.9 waarin staat dat deze wet elke vijf jaar geëvalueerd wordt op de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Daarin zal in ieder geval worden geëvalueerd of een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving en een gelijkwaardige rechtsbescherming wordt bereikt. Daarnaast is ook de vraag of de uitvoeringspraktijk adequaat is, met inbegrip van de rol die de omgevingsdiensten spelen onderdeel van de evaluatie. Dit is nader toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.⁷⁶

Het beginsel van kenbare regelgeving en besluiten

[122-123-124] De gezamenlijke fractieleden stellen terecht dat de (juridisch vereiste) kenbaarheid van de regelgeving en besluiten geen onderwerp betreft dat het met het DSO en de daarop toegesneden wetgeving wordt geregeld. Deze leden vragen of de regering kan bevestigen dat de informatievoorziening via de landelijke voorziening van het DSO een serviceproduct is en dat voor de vraag wat de inhoud van bindende regelgeving en besluiten is de bekendmaking in de voorgeschreven publicatiebladen bepalend is. Ook vragen deze leden hoe rechtzoekenden worden geïnformeerd dat zij niet zonder meer op de inhoud van het DSO mogen afgaan en wat dit betekent in rechterlijke procedures. Meer in het bijzonder vragen deze leden of de rechter als er in het DSO een andere inhoud van toepasselijke voorschriften of besluiten is vermeld dan in de officiële publicaties, de inhoud in het DSO dan moet negeren en of de rechtzoekende die is afgegaan op het DSO dan op grond van het vertrouwensbeginsel schadevergoeding kan eisen. Tot slot vragen deze leden of bestuursorganen gehouden zijn om alle besluitvorming die relevant is voor het bestreden besluit in gepubliceerde vorm aan de rechter over te leggen, gelet op het voorschrift in de Algemene wet bestuursrecht dat het bestuursorgaan alle op de zaak betrekken hebbende stukken aan de rechter dient voor te leggen.

De informatievoorziening via de landelijke voorziening van het DSO is inderdaad een serviceproduct. Dit betekent dat het DSO informatie uit andere bronnen ontsluit, maar burgers en bedrijven alleen rechten kunnen ontlenen aan de officiële bron.

Voor de inhoud van bindende regelgeving en besluiten is de officiële bekendmaking in de voorgeschreven elektronische publicatiebladen op www.officielebekendmakingen.nl bepalend. In het DSO zal de gebruiker hier expliciet op worden gewezen en zo nodig worden doorverwezen naar die officiële bekendmaking, onder andere bij het presenteren van informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren in de vorm van regels op de kaart. Overigens wordt de inhoud van bindende regelgeving en besluiten die vindbaar zijn in het DSO één op één van de landelijke voorziening bekend maken en beschikbaar stellen overgenomen. Alle overige informatie in het DSO is servicegerichte informatie – hieraan kunnen niet zomaar rechten worden ontleend. De gebruiker zal hier ook op gewezen worden, bijvoorbeeld bij het invullen van een vragenboom om te checken of een activiteit vergunningplichtig is net als nu het geval is bij het Omgevingsloket Online. Het resultaat van een vergunning- of meldingscheck is in hoge mate afhankelijk van wat de initiatiefnemer zelf invult. Daarom kan dus nooit de garantie worden gegeven dat het resultaat van een vergunningencheck volledig klopt. Als een initiatiefnemer absolute zekerheid wil, kan hij een aanvraag om een omgevingsvergunning indienen, waarna een beschikking volgt. Tegen die beschikking staat vervolgens rechtsbescherming open.

⁷⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 986 nr. 3, blz. 126.

Ook voor de rechter is de officiële bekendmaking in de voorgeschreven elektronische publicatiebladen in beginsel ook bepalend. In het geval een initiatiefnemer is afgegaan op informatie in het DSO, kan hij dit uiteraard wel bij de rechter aanvoeren. Het is dan aan de rechter om te beoordelen of een beroep op het vertrouwensbeginsel moet worden gehonoreerd

De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat een bestuursorgaan alle op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechter voorlegt. Dit geldt ook voor alle van toepassing zijnde regelgeving en beleid. Een verwijzing naar het DSO volstaat inderdaad niet. Dit kan met zich brengen dat uitgebreide dossiers moeten worden ingediend. In de huidige praktijk is het overigens zo dat gemeenten hun bestemmingsplannen veelal na vaststelling direct naar de rechtbank versturen, zodat ze naar die regelgeving kunnen verwijzen in een concrete rechtszaak. De regering gaat ervan uit dat die praktijk onder de Omgevingswet wordt gecontinueerd. Daarnaast kan het bestuursorgaan een link naar de officiële bekendmaking van het desbetreffende besluit of andere rechtsfiguur op Officielebekendmakingen.nl verstrekken.

[125] De gezamenlijke fractieleden vragen of wordt voldaan aan de acht voorwaarden die de Raad van State heeft aangegeven in verband met de invoeringsrisico's bij de totstandbrenging van het DSO.

De eerste voorwaarde van de Afdeling advisering van de Raad van State (Raad) is: een DSO is getest op het niveau van het huidige niveau van dienstverlening (punt 12a);

In het antwoord op vraag [9] van de leden van de VVD-fractie wordt uiteengezet hoe de dienstverlening binnen DSO-LV zich verhoudt tot het huidige dienstverleningsniveau van de huidige voorzieningen. Zoals al aangegeven is het basisniveau van het DSO vergelijkbaar met dit dienstverleningsniveau, met een aantal belangrijke plussen in gebruiksvriendelijkheid. Het komend jaar is bedoeld voor oefenen en vullen. Daarbij wordt het DSO getest op het beoogde dienstverleningsniveau.

De tweede voorwaarde van de Raad luidt: de financiering van DSO is geborgd, in de fase tot en met de start maar zeker ook in de fase van going concern (punt 12b);

De financiering van het DSO is geborgd. Hoofdlijn is daarbij dat het Rijk de investeringskosten betaalt van het basisniveau van de landelijke voorziening van het DSO. Voor de going concern zijn ook afspraken gemaakt. De afspraken over de verdeling van kosten staan in het Financieel akkoord, dat in 2016 is gesloten met de gemeenten, de provincies en de waterschappen. Eind vorig jaar zijn die afspraken in het Beheerakkoord over dat digitaal stelsel verder uitgewerkt, hierover is uw Kamer geïnformeerd.⁷⁷ Er is voor de uitbouw een meerjarige reservering gemaakt in de begroting.

De derde voorwaarde van de Raad luidt: de noodzakelijke toezichtsbevoegdheden (uit oogpunt van «uitvoeringsvervlechting») zijn geregeld (punt 12c);

Aan deze derde voorwaarde is voldaan door aan te sluiten bij het kader voor het generieke interbestuurlijke toezicht. Voor een nadere toelichting op de werking daarvan verwijst de regering naar het antwoord op de vraag van uw eigen fracties over handhavingsmiddelen en generieke toezichtsbevoegdheden (zie vraag [98]), waarin uitgebreid wordt ingegaan

⁷⁷ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 116.

op de wijze waarop toezicht op het stelsel en de noodzakelijke toezichtsbevoegdheden zijn ingericht.

De vierde voorwaarde van de Raad luidt: de voorgestelde informatiehuizen en informatieproducten zijn beter, en zo mogelijk, minder complex gedefinieerd, en private uitvoering is nader bezien (punten 13a en 13d);

De vijfde voorwaarde van de Raad luidt: bezie of de opdracht aan de informatiehuizen aanbestedingsplichtig is (punt 13c);

Aan deze beide voorwaarden is voldaan. Tijdens het opstellen van de visie op het DSO zijn de Laan van de leefomgeving en daarin de informatiehuizen als organisatorisch concept gebruikt. Na advies van het bureau ICT-toetsing en het advies van de Raad is besloten dit concept niet door te zetten. In de wet- en regelgeving en de uitwerking van het DSO wordt niet gesproken over informatiehuizen. Wel wordt de levering van verschillende soorten van informatie door bevoegd gezag en organisaties zoals het Kadaster toegelicht. Het kunnen leveren van informatieproducten via het DSO is nog wel onderdeel van de ambities van dit traject. Hiervoor wordt met het basisniveau de fundering gelegd, maar het concrete aansluiten van informatieproducten van andere overheden en uitvoeringsinstanties is voorwerp van besluitvorming in het kader van de uitbouw van DSO-LV.

Daarmee is uitvoering gegeven aan het advies om een minder complexe uitwerking van de vraag hoe informatie aan te leveren aan het DSO en is bovendien de vraag van aanbestedingsplicht en advies om private uitvoering te bezien ook niet meer relevant.

Het advies van het BIT was om het DSO vooralsnog te beperken tot een minimale invulling van het huidige dienstverleningsniveau en van daaruit verder te werken. In het DSO-basisniveau kan via een link naar bestaande informatie over de leefomgeving worden verwezen. Overheden en daaronder vallende diensten en kennisinstellingen beschikken namelijk al over veel informatie over de fysieke leefomgeving. Deze wordt al in het kader van de eigen taakuitoefening door deze overheden en diensten verzameld. Veel van deze informatie wordt ook al gedeeld via bijvoorbeeld eigen websites. Die informatie is er en blijft ook bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar. Bij toekomstige doorontwikkeling van het DSO kan verdere stroomlijning van informatievoorziening worden bekeken. In het kader van de uitbouw van het DSO wordt bovendien gekeken of en hoe deze informatie daadwerkelijk door DSO-LV kan worden ontsloten.

De zesde voorwaarde van de Raad luidt: de verhouding met het stelsel van basisregistraties is geëxpliciteerd (punt 14);

Over de zesde voorwaarde is in het nader rapport door de regering opgemerkt dat het geen doel is om met het DSO een nieuwe basisregistratie in te voeren. Evenmin is het de bedoeling dat bestaande basisregistraties opgaan in het DSO. Het gebruik van basisregistraties in het kader van toepassing van de Omgevingswet zal niet anders zijn dan bij het gebruik in overheidsprocessen binnen andere domeinen. De landelijke voorziening DSO zal uiteraard wel gebruik maken van (gegevens uit) relevante basisregistraties, en technisch gereed zijn om aan de bestaande basisregistraties te kunnen koppelen.⁷⁸ Daarmee is duidelijk wat de verhouding is tussen het DSO en het stelsel van de basisregistraties, dus is ook aan deze voorwaarde tegemoetgekomen.

⁷⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 68.

De zevende voorwaarde van de Raad luidt: de bescherming van persoonsgegevens is gewaarborgd (punt 15);

De bescherming van persoonsgegevens in de landelijke voorziening van het DSO is geborgd conform de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Hiertoe zijn meerdere PIA's (Privacy Impact Assessments) uitgevoerd, meest recent zomer 2019. Hierin zijn alle verwerkingen van persoonsgegevens geïdentificeerd en de risico's geïnventariseerd. Er worden geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt. De uitkomsten van de PIA's zijn gebruikt om zowel de regelgeving aan te scherpen als het ontwerp van het DSO.

Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet voorziet in grondslagen om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke persoonsgegevens worden verwerkt in de landelijke voorziening van het DSO, welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de verwerking van die persoonsgegevens, hoe lang die persoonsgegevens worden bewaard en aan wie deze worden verstrekt. Deze grondslagen zijn in het voorgelaten ontwerp-Invoeringsbesluit uitgewerkt (afdeling 14.3 van het Omgevingsbesluit).

Binnen het DSO zijn verschillende *privacy by design* maatregelen getroffen, zoals pseudonimisering van de gegevens van initiatiefnemers en het effectueren van de in de regelgeving opgenomen bewaartermijnen. In het Omgevingsloket wordt men gewaarschuwd om niet meer dan strikt nodig persoonsgegevens te geven als men documenten uploadt bij de vergunningaanvraag. In de checklist van de schrijfwijzer voor toepasbare regels is een sectie privacy opgenomen om ook bevoegde bestuursorganen te wijzen op het principe van dataminimalisatie in het uitvragen van gegevens. In het ontwerp-Invoeringsbesluit zijn wettelijke waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens opgenomen. DSO-LV is conform deze vereisten ontworpen.

De achtste voorwaarde van de Raad van State luidt: vragen over de ontsluiting van aanvragen en meldingen via DSO zijn opgehelderd (punt 16).

Ook aan deze achtste voorwaarde is voldaan. De Raad van State heeft geadviseerd in het wetsvoorstel Invoeringswet te regelen dat gegevens over lopende aanvragen en meldingen (met inachtneming van de bescherming van persoonsgegevens) worden ontsloten voor alle gebruikers, of te motiveren waarom daar op dit moment nog geen mogelijkheid toe bestaat. Dat laatste is gebeurd. In 2017 is aan het bureau ICT toetsing (BIT) gevraagd een toets uit te voeren op de risico's en de slaagkans van het programma DSO. Uw Kamer is hierover geïnformeerd op 6 oktober 2017. Het BIT adviseerde hier om het DSO bij inwerking-treding van de Omgevingswet te beperken tot het huidige dienstverleningsniveau, en van daaruit gecontroleerd verder te werken. Op dit moment wordt gewerkt aan het basisniveau van de landelijke voorziening van het DSO. Het ontsluiten van gegevens over lopende aanvragen en meldingen valt niet onder het basisniveau.

Het rechtszekerheidsbeginsel

[126] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering het rechtsbeginsel van rechtszekerheid van belang acht voor de rechtsstatelijkheid van het bestuursoptreden en de normering van handelen in de fysieke leefomgeving. Ook verzoeken zij de regering nader te onderbouwen waaruit zou blijken dat het verlies aan rechtszekerheid te rechtvaardigen is.

Vanzelfsprekend acht de regering het rechtsbeginsel van rechtszekerheid van belang voor de rechtsstatelijkheid van het bestuursoptreden. Ook onderschrijft zij dat rechtszekerheid van belang is bij de normering van handelen in de fysieke leefomgeving. Hierop is in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer over het wetsvoorstel voor de Omgevingswet en het nader rapport over het voorliggende wetsvoorstel uitgebreid ingegaan.⁷⁹ De stelselherziening van het omgevingsrecht brengt regels bij elkaar binnen een uniforme opzet, waarin regels en procedures zijn geharmoniseerd. Nog steeds is er sprake van een combinatie van landelijk uniforme regels, instructieregels over de uitoefening van bevoegdheden, en decentrale regels die zijn afgestemd op de lokale omstandigheden in de fysieke leefomgeving.

Een van de vertrekpunten voor de stelselherziening is, zoals betoogd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, de brede behoefte om op decentraal niveau meer bestuurlijke afwegingsruimte te creëren.⁸⁰ Veel middelgrote en grote projecten zijn complex door het grote aantal belangen waarmee een initiatiefnemer en het openbaar bestuur rekening moeten houden. De afgelopen jaren is er steeds meer beleid en regelgeving bij gekomen. De ruimte voor gemeenten om eigen afwegingen te maken is beperkt door de regels van de Europese Unie, het Rijk en de provincie. Dat kan ertoe leiden dat een lokaal wenselijke ontwikkeling juridisch of financieel-economisch onmogelijk blijkt. De regering wil, waar mogelijk, weer meer ruimte geven voor dergelijke projecten. Daarom is het «het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving» een van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening. Dit houdt in dat de afweging tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving komt te liggen op dat bestuurlijke niveau waar deze afweging het beste past. Dat betekent dat afwegingen vaker dan nu op regionaal of lokaal niveau komen te liggen. Juist regionale en lokale besturen zijn in staat om een weloverwogen afweging te maken die rekening houdt met de regionale en lokale omstandigheden. Het Rijk borgt daarbij een basisbeschermingsniveau van veiligheid en gezondheid.

Dit verbeterdoel moet overigens wel worden gezien in de context van het omgevingsrecht, waar besluitvorming historisch gezien altijd al grotendeels op decentraal niveau lag. Bijvoorbeeld vergunningverlening ligt grotendeels bij het decentrale bestuur, waar nodig ondersteund door omgevingsdiensten. De belangrijkste verschuiving van Rijk naar decentraal niveau is dat een aantal activiteiten en de immisseries van geur, geluid en trillingen niet meer op rijksniveau geregeld blijven. Hierop is al ingegaan in antwoord op eerdere vragen van deze leden [o.a. 49]. Niemand heeft het ooit als rechtsonzeker beschouwd dat de toegelaten bedrijfsactiviteiten of toegelaten gebouwtypen van locatie tot locatie verschillen, omdat de gemeente dit bepaalt op basis van haar gemeentelijke visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Als gevolg van deze verschuiving kan de gemeente straks ook direct in het omgevingsplan milieuregels stellen over die activiteiten, binnen begrenzings vanuit gezondheidsoogpunt. Net als onder de huidige wetgeving kan rechtszekerheid dus ook ontleend worden aan andere bronnen dan de rijksregels. Een decentraal bestuursorgaan kan in het omgevingsplan of de verordening afwijken van de rijksregels of van de standaarden die in de instructieregels zijn opgenomen. Deze lokale regels vormen dan het decentrale regelpakket waaraan burgers en bedrijven rechtszekerheid

⁷⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 28–30; Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 10–14.

⁸⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 10–18.

ontlenen. Bij andere afwijkmogelijkheden in het stelsel is de inhoud opgenomen in een beschikking van het bevoegd gezag voor een specifieke activiteit, bijvoorbeeld een beschikking met maatwerkvoorschriften. Die beschikking is dan een aanvullende bron van rechtszekerheid. Tot slot wordt met de ontsluiting via het DSO de kenbaarheid van de geldende regelgeving bevorderd. Ook dat komt ten goede aan de rechtszekerheid.

Bij het ontwerpen van het voorliggende wetsvoorstel en de voorliggende ontwerp-AMvB was rechtszekerheid een uitgangspunt. Het overgangsrecht moet de rechtszekerheid borgen en voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de vraag welke van de bestaande regels straks – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – nog gelden. Enerzijds mag er geen rechtsvacuüm ontstaan tussen de huidige en de nieuwe regelgeving en anderzijds mogen er geen dubbelingen in rechtsregimes voorkomen. Dit uitgangspunt voorkomt dat bestaande rechten van burgers en bedrijven worden aangetast. De bestaande rechten zijn daarmee goed geborgd. Maar de aandacht gaat vooral uit naar de gewijzigde omgevingsrechtelijke regels. Het omgevingsrecht gaat een transitieperiode tegemoet. De zekerheid die wordt ontleend aan bekende regelgeving, procedures, vindplaatsen, termen en vaste jurisprudentie verdwijnt deels. Het nieuwe stelsel is weliswaar veel overzichtelijker en iedereen wordt goed voorbereid, maar er echt mee werken zal tijd en energie kosten. Specialististen die thuis waren in hun eigen deel van het omgevingsrecht worden geconfronteerd met een veel omvangrijker stelsel dat verbindingen legt met voor hen nog onbekende delen van het omgevingsrecht. Interpretaties van de nieuwe regels moeten nog stollen en uiteindelijk deels door de rechter worden beslist. Overigens verandert niet alles. De algemene regels en vergunningen voor activiteiten zijn bijvoorbeeld opnieuw verwoord, maar de inhoud en werkwijzen lijken sterk op die onder de huidige wetgeving. Wat betreft voorbereidingsprocedures en rechtsbescherming wordt in sterke mate aangesloten bij procedures uit de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving en de Algemene wet bestuursrecht. Ook taken en bevoegdheden op het gebied van bijvoorbeeld natuur en water veranderen niet principieel. Partijen die werken met die delen van het omgevingsrecht zullen sneller wennen dan bijvoorbeeld gemeenten die met het omgevingsplan echt een ander instrument in handen hebben dan met het bestemmingsplan. Deze onzekerheid is een onvermijdelijk gevolg van de keuze om een nieuw stelsel te bouwen. De noodzaak daarvan wordt nog steeds breed gevoeld.

[127] De gezamenlijke fractieleden vragen naar een overzicht van de besluiten die decentrale overheden moeten nemen om het stelsel volledig in de vullen en vormgeving van het overgangsrecht. Deze vragen zijn beantwoord in vraag [55].

[128] De gezamenlijke fractieleden vragen welke bepalingen in het stelsel van de Omgevingswet specifiek strekken ter bescherming van de rechtszekerheid en het gelijkheidsbeginsel. De gezamenlijke fractieleden verzoeken de regering nader te onderbouwen waarom het motiveringsvereiste van de Algemene wet bestuursrecht leidt 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. Zij vragen ook hoe «rechtszeker» de positie is van de ondernemer die wil «benutten» enerzijds en de burger of organisatie die wil «beschermen» anderzijds, gegeven marginale toetsing door de bestuursrechter. Tot slot vragen zij hoe gegarandeerd is dat een bestuursorgaan in andere vergelijkbare gevallen tot eenzelfde afweging komt, zodat dezelfde mate van rechtszekerheid wordt bereikt.

Voor zover er op landelijke schaal sprake is van gelijke gevallen, stelt het Rijk algemeen verbindende voorschriften voor eenieder in het Besluit activiteiten leefomgeving of het Besluit bouwwerken leefomgeving. Burgers en bedrijven kunnen daaraan een grote mate van zekerheid ontleen. Al deze landelijk uniforme regels strekken ter bescherming van de gelijkheid en de rechtszekerheid. Als een decentraal bestuursorgaan wil afwijken van die regels met maatwerkregels of maatwerkvoorschriften, zal het moeten motiveren waarom dat voor het desbetreffende geval noodzakelijk is. Daarbij is rechtsbescherming en daarmee rechterlijke toetsing aan de orde.

In de meeste gevallen is er echter geen sprake van gelijke gevallen, omdat de fysieke leefomgeving van plaats tot plaats verschilt. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten. Dit laat zich het beste illustreren met een voorbeeld. Wie zich cafés voorstelt in de binnenstad van Amsterdam, een buitenwijk van Amsterdam, de binnenstad van een Friese stadje of het Friese buitengebied zal beseffen dat dit geheel verschillende activiteiten zijn die zich ook verschillend verhouden tot hun directe omgeving. Nu gelden daarvoor in beginsel dezelfde landelijke regels, maar gemeenten kunnen daarvan afwijken met een – niet voor beroep opengestelde – verordening⁸¹ of – reactief – door het opleggen van een maatwerkvoorschrift. In het nieuwe stelsel wordt het reguleren van bijvoorbeeld geluid en geur van deze activiteiten aan de gemeente opgedragen, waarbij zij proactief moet nadenken over welke overlast op een bepaalde locatie aanvaardbaar is. Als zich daarbij meerdere vergelijkbare gevallen voordoen, is de gemeente op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verplicht die ook gelijk te behandelen. Voor zover die afweging leidt tot het opnemen van uniforme regels in het omgevingsplan, is gelijke behandeling van gelijke gevallen verzekerd. Voor zover sprake is van verschillende regels voor verschillende locaties of van concrete beschikkingen, zoals het stellen van maatwerkvoorschriften, geldt ook het beginsel dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Het kan nuttig zijn om daarvoor beleidsregels vast te stellen. Dat vereist geen uitwerking in de Omgevingswet, omdat dit volgt uit het algemene bestuursrecht. Over de uitkomst van de afweging met betrekking tot het omgevingsplan wordt democratisch besloten door de gemeenteraad en er staat beroep open, waarbij de rechter bijvoorbeeld kan beoordelen of de motivering afdoende is. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid van burgers en ondernemers.

In antwoord op de vraag over de relatie tussen het motiveringsvereiste en rechtszekerheid wordt het volgende opgemerkt. Het motiveringsvereiste uit de Algemene wet bestuursrecht dwingt bestuursorganen ertoe hun besluiten (bijvoorbeeld een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning of een besluit waarbij een maatwerkvoorschrift wordt gesteld) te voorzien van een dragende onderbouwing. Dit draagt eraan bij dat burgers en bedrijven in hun concrete geval (nadere) duidelijkheid krijgen over hun rechtspositie.

De juridische gevolgen van de systematiek van het leveren van maatwerk

[129, 132, 133] De gezamenlijke fractieleden vragen of het juist is dat als gevolg van alle wettelijke bevoegdheden tot afwijking van het omgevingsplan het gemeentebestuur bij de beoordeling van de vraag of een omgevingsplanactiviteit vergund kan worden, het bevoegd gezag in feite een onderzoek en afweging zal moeten voltrekken waarin dezelfde regels en beschermde belangen moeten worden meegenomen als bij vaststelling van het omgevingsplan. Anders gezegd vragen deze leden

⁸¹ Artikel 2.19a, tweede lid, Activiteitenbesluit milieubeheer.

zich af of de systematiek van maatwerk leidt tot een grote hoeveelheid van afwegingen en besluitvorming waarbij ten gronde moet worden vastgesteld of het gaat om «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Zij vragen in dat verband hoe dit zich verhoudt tot de verbeterdoelen van «het bevorderen van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid» en van het «versnellen en verbeteren van besluitvorming» [129]. Deze leden stellen ook de vraag waarom 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 zou komen van een toevallige particulier of ondernemer, terwijl dat bij het opstellen van het omgevingsplan op de schouders van de gemeenschap rust [132 en 133].

De regering stelt bij de beantwoording van deze vraag voorop dat zij de analyse van deze fractieleden over de werking van de systematiek van de beoordelingsregels voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit juist acht. Hiermee wordt geen afbreuk gedaan aan de door de leden genoemde verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Zij acht daarbij van belang dat, anders dan deze leden in hun vraagstelling lijken te veronderstellen, het aan de aanvrager is om bij zijn aanvraag inzichtelijk te maken, zo nodig aan de hand van onderzoeksrapporten, wat de gevolgen van de beoogde activiteit zijn voor de toedeling van functies aan locaties. Het gaat hier immers om activiteiten die niet in overeenstemming zijn met het omgevingsplan. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om te beoordelen of die gevolgen zich verdragen met het algemeen belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Onder huidig recht is deze verantwoordelijkheidsverdeling tussen de aanvrager en het bevoegd gezag daar waar het gaat om het algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening overigens niet anders. Van een aanvrager wordt ook onder huidig recht verlangd om alle gegevens en bescheiden te overleggen die nodig zijn voor een goede ruimtelijke onderbouwing die aan een vergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan ten grondslag moet worden gelegd. Voor de aan een vergunning ten grondslag te leggen motivering onder de Omgevingswet is dat niet anders. Daarbij wordt opgemerkt dat hier geen sprake is van een toevallige particulier of ondernemer, maar van een particulier of ondernemer die een activiteit wenst te verrichten waarvoor van regels uit een omgevingsplan moet worden afgeweken. Daarvoor is een inspanning voor het overleggen van benodigde gegevens en bescheiden gerechtvaardigd.

Naar huidig recht ligt de verantwoordelijkheid voor het wijzigen van een bestemmingsplan bij de gemeente. De gemeente is ook verantwoordelijk voor de kosten van de wijziging. Echter, wanneer een bestemmingsplan wordt gewijzigd om daarmee initiatieven van een concrete private partij mogelijk te maken, dan draagt uiteindelijk die private partij ook de kosten. Net als bij de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit verandert dit niet door de komst van het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Er is daarbij geen sprake van een verschuiving van de lasten van publiek naar privaat of andersom. Wel kan het zo zijn dat wanneer gemeenten hun omgevingsplan globaler invullen dan nu het geval is, er minder vaak afwijkingen zijn en het omgevingsplan daardoor minder vaak gewijzigd hoeft te worden of dat er minder vaak vergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit nodig zijn. Dit kan kostenbesparend uitpakken. Het voordeel daarvan zal vooral neerslaan bij private partijen, omdat vooral zij zowel nu als straks de procedurele kosten van het afwijken dragen.

[130] De gezamenlijke fractieleden vragen of het juist is dat nu alle regelgeving op het gebied van bouw en milieu in het omgevingsplan

wordt samengetrokken, de checklist voor aanvragers van een afwijking van dat plan nog uitgebreider wordt. Zij vragen ook of bepaalde onderwerpen vervallen in de toetsing en wat dat betekent voor de informatie die beschikbaar komt over een initiatief. Daarnaast vragen deze leden hoe dat zich verhoudt tot de verbeterdoelen van «het bevorderen van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid» en van het «versnellen en verbeteren van besluitvorming».

De checklist die door gemeenten wordt gehanteerd bij het aanvragen van een afwijking van het geldende plan volgt deels uit eigen beleid en deels uit landelijke regelgeving. De leden noemen in hun vraag bijvoorbeeld ook onderwerpen waarvoor het Rijk niets regelt, zoals de stedenbouwkundige onderbouw, hoofdgroenstructuur, bezonning, verkeer en parkeren en kabels en leidingen. Het is de gemeente zelf die bepaalt of, en zo ja, welke informatie daarvoor vereist is. Sommige andere informatie moet de gemeente inderdaad vragen om te kunnen voldoen aan de rijksregelgeving, bijvoorbeeld bodemonderzoek, archeologisch onderzoek, akoestisch onderzoek, luchtkwaliteitsonderzoek en onderzoek naar externe veiligheid. Alle rijksregels waaraan een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan moeten voldoen worden bij elkaar gebracht in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Als een burger of bedrijf een vergunningaanvraag voorbereidt, kan hij zich ook oriënteren aan de hand van die regels, wat het risico op een onvergunbare aanvraag beperkt.

Dat bepaalde milieuregels nu in het omgevingsplan komen te staan en niet meer in rijksregelgeving, leidt niet vanzelf tot een grotere afwegingslast. Immers, ook onder het huidige recht moet men bij het afwijken van het bestemmingsplan nagaan of bijvoorbeeld een uitbreiding van een bedrijf of een nieuwe woning op een zwaarbelaste locatie niet leidt tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat. Er zijn geen onderwerpen die wegvallen uit de toetsing. Dat zou niet aansluiten bij het toegezegde gelijkwaardige beschermingsniveau waarover de aan het woord zijnde leden diverse andere vragen hebben gesteld.

Het samenbrengen van de milieuregels met de bouwregels in het omgevingsplan draagt bij aan het bevorderen van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid doordat regels voor een locatie nu bij elkaar te vinden zijn en niet, zoals nu, bijvoorbeeld deels in het Activiteitenbesluit milieubeheer, deels in een geurverordening of een geluidverordening, en deels moeten blijken uit het bestemmingsplan. Ook draagt het bij aan het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. Het schaadt de versnelling van de besluitvorming niet.

Daar komt bij dat het DSO bijdraagt aan een gelijkwaardigere informatiepositie tussen initiatiefnemer en overheid, omdat regels via de landelijke voorziening voor alle partijen vindbaar zijn. Het DSO maakt het zoeken en vinden van regels voor initiatiefnemers gemakkelijker en toegankelijker. Na 2021 wordt stapsgewijs meer informatie over de leefomgeving via het DSO ontsloten, met aandacht voor de bruikbaarheid van informatie voor burgers, bedrijven, en overheden (de gebruikers van het DSO).

[131] De gezamenlijke fractieleden vragen of het juist is 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.

Voor het omgevingsplan wordt de mogelijkheid geboden om regels te stellen met een meer gesloten of met een meer open (globaal) karakter. Een veel gehoorde klacht uit de huidige praktijk is dat bestemmingsplannen met een gesloten karakter vaak een statisch keurslijf vormen en

niet voldoende kunnen inspelen op zich wijzigende maatschappelijke behoeften en omstandigheden. In dergelijke gevallen moet vaak (bij vergunningverlening) van bestemmingsplannen worden afgeweken. Daarbij vindt een complete heroverweging plaats en is dus veelal een onderzoek nodig op kosten van de initiatiefnemer, zoals beschreven in het antwoord op de twee vorige vragen van deze leden.

Een omgevingsplan met een meer globaal karakter biedt meer flexibiliteit om – binnen gestelde kaders – te kunnen inspelen op ontwikkelingen zonder van het omgevingsplan af te hoeven wijken. Dit heeft als voordeel dat een burger of bedrijf meer rechtszekerheid heeft dat ontwikkelingen binnen deze kaders zullen blijven. Ook een globaal omgevingsplan moet altijd voldoende waarborgen bevatten en kan niet volstaan met alleen globale regels, gelet op de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het vereiste dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook een open normstelling moet op onderdelen samengaan met een nadere concretisering. Zo zal het omgevingsplan – gelet op de instructieregels – concrete regels moeten bevatten die waarborgen dat een geluidgevoelig gebouw niet te dicht op een geluidbron wordt toegelaten. Dat kan bijvoorbeeld door een concrete regel over afstanden op te nemen of door het toelaten van gebouwen en activiteiten te regelen met een binnenplans vergunningstelsel in het omgevingsplan. Bij het beoordelen van een binnenplans vergunningstelsel dat specifiek is opgenomen om te kunnen waarborgen dat het geluid op de gevel nog aanvaardbaar is hoeft de gemeenten geen complete heroverweging te doen, maar slechts te toetsen aan de geluidregels in paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daardoor is juist beter voorspelbaar of de vergunning al dan niet verleend kan worden.

Een gemeente zal er niet gauw voor kiezen om een open norm direct burgerbindend te laten zijn, omdat in een dergelijk geval slechts gehandhaafd kan worden als er sprake is van een onmiskenbare strijd met die norm. Wel worden open normen gebruikt als beoordelingsregels voor binnenplanse vergunningstelsels. Dergelijke beoordelingsregels met open normen zijn ook heel gebruikelijk in verordeningen zoals de kapverordening of de monumentenverordening, die ook zullen opgaan in het omgevingsplan. Eventueel kan de gemeente voor het toetsen aan die normen beleidsregels hanteren, mede om te borgen dat hieraan een consistente toepassing wordt gegeven en aan het gelijkheidsbeginsel wordt voldaan (zie over dit laatste het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [128]).

[132–133] De gezamenlijke fractieleden hebben vragen over de juridische gevolgen van de systematiek van het leveren van maatwerk. Deze vragen worden beantwoord bij vraag [129].

[134–135] De gezamenlijke fractieleden vragen hoe bestuursorganen onder de Omgevingswet met het vraagstuk van de «schaarse vergunningen» dienen om te gaan bij het openstellen van de mogelijkheid tot het indienen van aanvragen, de te volgen procedure en de wijze van belangenafweging als mogelijk sprake is van andere gegadigde initiatiefnemers.

Terecht constateren de gezamenlijke fractieleden dat de rechtspraak over het vraagstuk van de verdeling van schaarse rechten in ontwikkeling is. Dit nog niet uitgekristalliseerde vraagstuk speelt ook in het huidige recht. In de Omgevingswet kan de vraag of sprake is van verdeling van schaarse rechten zich voordoen bij de vaststelling van een omgevingsplan of bij de verlening van een omgevingsvergunning. Omgevingsplannen kunnen het gebruik van gronden territoriaal en kwantitatief beperken. De regering is

het met de gezamenlijke fractieleden eens dat dit mogelijk is rechtstreeks via het omgevingsplan of via een stelstel van vergunningverlening. Daarbij merkt de regering overigens op dat, anders dan waar de gezamenlijk fractieleden vanuit lijken gaan, bij een globaal omgevingsplan het vraagstuk zich niet per definitie verplaatst naar een strijd over afzonderlijke vergunningen. Zij verwijst voor de motivering van dit standpunt naar het antwoord op vraag [154].

Het vraagstuk van de verdeling van schaarse rechten wordt in hoge mate beheerst door de Dienstenrichtlijn⁸². Om vergunningverlening als de verdeling van een schaars recht te kwalificeren in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. De beperking van het gebruik van gronden moet in de eerste plaats betrekking hebben op een «dienst» in de zin van die richtlijn. Een beperking van het grondgebruik die betrekking heeft op een dienst, in die zin dat maar een beperkt aantal omgevingsvergunningen beschikbaar is, betekent niet dat een vergunningstelsel zonder meer moet voldoen aan de eisen die kunnen worden ontleend aan de Dienstenrichtlijn voor de verdeling van schaarse rechten. Van belang bij de beantwoording van deze vraag is onder meer of er (in potentie) meer gegadigden zijn dan vergunningen, of vergunningverlening is voorbehouden aan één gegadigde en of de beschikbare gegadigde, eigenaar is van de gronden waarop benutting van het schaarse recht is toegestaan.

Zoals hiervoor weergegeven is de rechtspraak van de bestuursrechter in ontwikkeling. In welke gevallen een vergunningstelsel wel, en in welke gevallen het niet als schaars recht kwalificeert, heeft zich nog niet uitgekristalliseerd. Tot op heden is, voor zover bekend, nog geen uitspraak door de bestuursrechter geweest waarbij een vergunningstelsel kwalificeert als een mechanisme voor de verdeling van schaarse rechten. Een algemeen antwoord op de vraag hoe bestuursorganen om moeten gaan met de verdeling van schaarse rechten via vergunningverlening, is dan ook niet te geven.

Wel is een waardevolle conclusie beschikbaar van Staatsraad Advocaat-Generaal Widdershoven van 6 juni 2018⁸³. In die conclusie geeft de Staatsraad Advocaat-Generaal concrete handvatten om bij vergunningverlening een passende mate van openbaarheid te verzekeren over de wijze van vergunningverlening, als de vergunningverlening kwalificeert als de verdeling van een schaars recht in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Vanzelfsprekend zal de regering samen met de VNG bij de het opstellen van handreikingen voor het maken van regels in omgevingsplannen aandacht vragen voor de het vraagstuk van de verdeling van schaarse rechten.

De omvang van de inspraak en rechtsbescherming

[136] De gezamenlijke fractieleden vragen over welke informatie de regering beschikt 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.

In de overgangperiode verwacht de regering een tijdelijke stijging van het aantal zaken in verband met jurisprudentievorming. De regering erkent dus dat de introductie van de nieuwe wetgeving voor de rechtspraktijk enige tijd tot een verzwaring van de werklust kan leiden. De

⁸² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

⁸³ ECLI:NL:RVS:2018:1847).

regering verwacht echter niet dat de incidentele toename zal leiden tot overbelasting van de rechtspraak.

De regering baseert deze verwachting onder meer op onderzoek dat is uitgevoerd door SIRA consulting.⁸⁴ In dat onderzoek is vermeld dat het aantal bezwaar- en beroepszaken onder de Omgevingswet zal afnemen. De regering baseert haar verwachting ook op de geleidelijke overgang van oud naar nieuw recht op basis van het overgangsrecht, zodat zowel bestuursorganen, rechtsbijstandverleners als de rechtspraak de tijd en ruimte wordt geboden om het nieuwe recht te verwerken. Het wetsvoorstel Invoeringswet voorziet in uitgebreid en gefaseerd overgangsrecht. Dit betekent dat de eerste paar jaar na inwerkingtreding nog oude zaken op basis van het oude recht kunnen worden afgehandeld. Nieuwe zaken worden vanaf een half jaar na inwerkingtreding verwacht. De regering verwacht dus een meer geleidelijke overgang naar zaken onder het nieuwe recht.

Tot slot is voorzien in dekking van de tijdelijke werklastverzwaring in verband met het feit dat door de komst van de Omgevingswet nog jurisprudentie moet worden gevormd. In het prijsakkoord met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2020–2022 is voorzien in dekking van deze ingeschatte werklastgevolgen. Ook zal de regering, zoals hiervoor aangegeven, gaan monitoren wat de effecten van de invoering van de Omgevingswet op de rechtspraak zijn.

Daarnaast heeft de regering voor het jaar 2020, het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, een budget van € 600.000 vrijgemaakt voor kosten vanwege opleiding van rechters en juridisch ondersteunende medewerkers voor de Omgevingswet aanvullend op het reguliere opleidingsbudget.

Zowel de Raad voor de rechtspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) bereiden zich voor op de komst van de Omgevingswet. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert geregeld overleg met hen over de gevolgen van de komst van de Omgevingswet voor de rechtspraak, waaronder de mogelijke werklastverzwaring. Tijdens dat overleg wordt ook gesproken over de vormgeving van opleidingen voor de rechtspraak.

Bij eerdere omvangrijke wetgevingsoperaties in het omgevingsrecht, zoals de komst van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010, moesten nieuwe rechtsvragen worden beantwoord door de rechtspraak en moest door de rechtspraak oud en nieuw recht tijdelijk naast elkaar worden toegepast. Mede op basis van de ervaringen die met deze wetgevingsoperaties zijn opgedaan, verwacht de regering tijdelijk een werklastverzwaring, maar niet een overbelasting van de rechtspraak. Vanzelfsprekend zal de regering de ontwikkeling van de werklast voor de rechtspraak na inwerkingtreding van de Omgevingswet nauwlettend volgen.

De gezamenlijke fractieleden vragen daarnaast op grond van welke informatie de regering tot een stellige ontkenning komt 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.

⁸⁴ SIRA (2017), Financiële effecten Invoeringswet, Onderzoek van de financiële effecten van de Invoeringswet van de Omgevingswet voor bedrijven, burgers en overheden.

De regering denkt niet dat rechtszaken onder de Omgevingswet in algemene zin complexer worden. Het beeld dat de Raad voor de rechtspraak schetst, is met name gebaseerd op de veronderstelling dat onder de Omgevingswet integrale in plaats van eenvoudige vergunningen aan de rechtspraak worden voorgelegd. Aan de rechter zullen echter niet steeds integrale in plaats van een eenvoudige of enkelvoudige vergunningen worden voorgelegd. Onder de Omgevingswet keert de rechtsfiguur van «onlosmakelijke samenhang» tussen vergunningaanvragen namelijk niet terug, zodat het de aanvrager vrij staat om zelf te kiezen op welk moment en in welke volgorde hij de vereiste toestemming wil verkrijgen. De verwachting is dat in de praktijk van de mogelijkheid om na elkaar de vereiste toestemmingen voor een activiteit te verkrijgen, veelvuldig gebruik zal worden gemaakt.

Deze verwachting is gebaseerd op ervaringen met de Wabo. De systematiek onder de Wabo wijkt minder af van de Omgevingswet dan wellicht gedacht. Behalve in het geval van onlosmakelijkheid, is er ook onder de Wabo al sprake van keuzevrijheid. Vaak kiezen initiatiefnemers er niet voor om voor één project één vergunning aan te vragen, vanwege risicospreidende en kosteneffectieve overwegingen. De initiatiefnemer vraagt dan vaak eerst om de toestemming waar hij de meeste weerstand verwacht.

Daarbij komt dat de complexiteit van zaken niet alleen wordt ingegeven door wetgeving, maar zeker ook door de aard en de omvang van de activiteit die wordt ondernomen en de technische aspecten die daarmee gepaard gaan. Zaken zijn vooral complex omdat de feitelijke activiteit complex is, en niet omdat vergunningverlening samen wordt gebracht. Ook als activiteiten niet tegelijk worden aangevraagd, zullen de technische aspecten aan de orde komen, maar dan in afzonderlijke procedures.

Welke verwachting in de werkelijkheid gaat uitkomen, is op dit moment uiteraard niet te voorspellen. Tegelijkertijd hecht de regering aan een goede rechtsbescherming en goed functionerende rechtspraak. De regering zet zich daarom in om tot adequate financiering voor een goed toegeruste rechtspraak te komen. Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet zal monitoring van de effecten voor de rechtspraak plaatsvinden. Op die manier kunnen de eventuele extra werklastgevolgen voor de rechtspraak goed in beeld komen. De uitkomsten hiervan zullen op hun beurt worden gebruikt ten behoeve van de prijsafspraken voor de volgende periode (2023–2025).

De gezamenlijke fractieleden vragen verder ook naar het verschil in vergoeding voor een binnenplanse en buitenplanse vergunning. Ze willen weten welke criteria voor de «zwaarte» van de zaak worden gehanteerd voor de vergoeding van onderscheiden beroepszaken in het Omgevingswetstelsel.

De bekostiging van het Ministerie van Justitie en Veiligheid naar de Raad voor de rechtspraak gebeurt op het niveau van productgroepen⁸⁵. Voor deze zaken betreft het de productgroep bestuur. En de prijzen per productgroep die worden gehanteerd in de bekostiging zijn gewogen, gemiddelde prijzen. In de bekostiging van de Raad voor de rechtspraak van de gerechten wordt een fijnmaziger systeem gebruikt en worden de productgroepen verder uitgesplitst naar producten. Hierin wordt overigens ook geen onderscheid gemaakt tussen een zaak over een vergunning voor een binnenplanse omgevingplanactiviteit en een zaak over een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

⁸⁵ Vanaf 2020 worden alleen de kosten voor het primaire proces van de rechtspraak nog output gefinancierd en er komt een lumpsum bijdrage voor de vaste kosten.

Elke drie jaar, bij de nieuwe prijsafspraken, wordt gekeken of aanpassing nodig is. In de recent overeengekomen prijsafspraken met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2020–2022 is voorzien in dekking van de ingeschatte werklastgevolgen als gevolg van de Omgevingswet. Ook zal de regering gaan monitoren wat de effecten van de invoering van de Omgevingswet op de rechtspraak zijn.

De gezamenlijke fractieleden vragen de regering tot slot een vergelijking op te stellen 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. 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.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar bijlage 2 bij deze Nadere Memorie van Antwoord waarin een overzicht is opgenomen van de rechtsbeschermingsmogelijkheden onder de Omgevingswet ten opzichte van de rechtsbescherming tegen vergelijkbare rechtsfiguren op grond van de geldende wetgeving.

Toetsing van de belangenafweging door de bestuursrechter

[137] De gezamenlijke fractieleden vragen of het ontbreken van concrete wettelijke normen en de grote afwegingsruimte die aan bestuursorganen wordt geboden niet goed mogelijk zal zijn om de burger een adequate rechtsbescherming te bieden in overeenstemming is met het uitgangspunt dat die niet zou verslechteren. Verder vragen deze leden of de regering overweegt 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. Deze leden vragen tot slot of de regering overweegt om van bestuursorganen die belangenafwegingen voltrekken, te verlangen dat zij hun afwegingscriteria in «beleidsregels» opnemen.

De regering hecht eraan het beeld te corrigeren dat in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht wettelijke toetsingscriteria ontbreken en bestuursorganen een «vrije afwegingsruimte» hebben. De vraag van deze leden ziet op situaties waarin de belangenafweging leidt tot een besluit waartegen beroep openstaat bij de bestuursrechter. Concreet gaat het dan vooral om omgevingsplannen, omgevingsvergunningen en maatwerkvoorschriften. De toepassing van al deze instrumenten is in het stelsel van de Omgevingswet ingekaderd met inhoudelijke criteria. Zo bevat hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels over de inhoud van het omgevingsplan. Deze regels zorgen voor doorwerking van rijksbeleid; ze gaan onder meer over het beschermen van de gezondheid en het milieu, het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de waterbelangen en het beschermen van cultureel erfgoed. Hoofdstuk 8 van datzelfde besluit bevat de inhoudelijke beoordelingsregels, mede ter implementatie van Europese regelgeving, die het bevoegd gezag moet betrekken bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Ook het stellen van maatwerkvoorschriften is inhoudelijk ingekaderd: dat gebeurt in het Besluit activiteiten leefomgeving waarin is bepaald dat de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning daarop van overeenkomstige toepassing zijn.⁸⁶ Daarnaast moet uiteraard worden voldaan aan de eisen met betrekking tot zorgvul-

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 2.13, vijfde en zesde lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

digheid en een evenredige belangenafweging uit de Algemene wet bestuursrecht.

Het is juist, zoals deze leden stellen, dat het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte een van de verbeterdoelen van deze stelselherziening is. Dit verbeterdoel heeft er op onderdelen toe geleid dat binnen de inhoudelijke besluitvormingsregels van het stelsel aan bestuursorganen meer afwegingsruimte wordt geboden, bijvoorbeeld door een bandbreedte te vergroten, en dat in het Besluit activiteiten leefomgeving maatwerk generiek is opengesteld. Dit zijn echter geen fundamentele verschuivingen ten opzichte van de situatie onder de huidige wetgeving, maar wijzigingen in maatvoering. De huidige wetgeving kent namelijk vergelijkbare, op flexibiliteit gerichte juridische instrumenten. De regering acht deze situatie daarom in overeenstemming met het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Mede omdat de systematiek van de omgevingsrechtelijke regels bij de Omgevingswet in essentie niet afwijkt van die van de huidige wetgeving, ziet de regering geen aanleiding voor een bijzondere bepaling in het omgevingsrecht om belangenafweging in het omgevingsrecht integraal door de bestuursrechter op «evenredigheid» te toetsen. Bovendien vertrouwt de regering erop dat rechters de juiste keuzes maken als het gaat om de aard en intensiteit van de rechterlijke toetsing.

Uiteraard staat het bestuursorganen vrij om beleidsregels vast te stellen over de afweging van belangen, waar een dergelijke afweging aan de orde is. De Algemene wet bestuursrecht bevat hiervoor een regeling (titel 4.3). De regering acht het niet nodig om dit dwingend voor te schrijven. De Awb-regeling bevat al voldoende stimulansen, bijvoorbeeld via de regel dat ter motivering van een besluit slechts kan worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel (artikel 4:82 Awb).

Finale geschilbeslechting

[138] De gezamenlijke fractieleden vragen welk doel naar het oordeel van de regering het openstellen van beroep op de bestuursrechter heeft 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?

In reactie hierop verwijst de regering om te beginnen naar het antwoord op vraag [137] van dezelfde leden. Daar is uiteengezet dat het beeld dat concrete «harde» normen ontbreken en maximale afwegingsvrijheid wordt geboden, niet overeenkomt met hoe het stelsel van de Omgevingswet is ingevuld. Bovendien geldt dat het hanteren van de mogelijkheden voor flexibiliteit die het stelsel biedt steeds gemotiveerd moet worden. De bestuursrechter oordeelt over de kwaliteit van de motivering, en over de zorgvuldigheid waarmee besluiten tot stand komen. Beroep op de bestuursrechter is van belang voor het effectueren van rechtsbescherming.

De burger heeft wel baat bij bestuursrechtelijke rechtsbescherming omdat het bestuursorgaan een eventueel gebrek eenvoudig kan herstellen. Daar waar mogelijk, plegen bestuursrechters geschillen finaal te beslechten, waarbij wordt overwogen of de bestuursrechter zelf in de zaak kan voorzien, ook als geen sprake is van een harde norm. Als dat niet mogelijk is, zal een geschil door de bestuursrechter «getrechterd» zijn tot een bepaald gebrek, waarbij de keuzevrijheid van het bestuursorgaan vaak is beperkt. De bestuursrechter heeft het geschil op die manier als het ware een bepaalde richting op geduwd.

[139] De gezamenlijke fractieleden stellen diverse vragen, mede aan de hand van voorbeelden, over de rechtszekerheid voor initiatiefnemers en de rechtsbescherming van belanghebbenden gerelateerd aan het onderwerp vergunningvrij bouwen op grond van het omgevingsplan. In dit antwoord zal eerst in algemene zin ingegaan worden op de algemene aanname dat veel gemeenten de vergunningplicht voor bouwactiviteiten in het omgevingsplan zullen schrappen. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe burgers en bedrijven om moeten gaan met de situatie wanneer er geen vergunningplicht is en hoe de rechtsbescherming dan geregeld is. Vervolgens zal antwoord gegeven worden op de specifieke vragen die worden gesteld over de omschreven situaties. De veronderstelling die ten grondslag lijkt te liggen aan veel van de gestelde vragen is dat veel gemeenten de vergunningplicht voor het bouwen in het omgevingsplan op grote schaal zullen schrappen. In dit verband wordt opgemerkt dat de mogelijkheden die gemeenten hebben om lokale regels aan te passen altijd op onderdelen begrensd zijn door (instructie)regels van het Rijk en provincies. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag [72]. De mogelijkheden of, waar en hoeveel er gebouwd mag worden op specifieke locaties wordt ingekaderd door onder meer de instructieregels over de bescherming van natuur, het kustfundament, cultureel erfgoed en de bescherming van personen (zoals aanwezigheid van personen in gebieden met verontreinigde bodem en binnen geluid-, geur-, trilling- en externe veiligheidscontouren). Bij elke aanpassing van het omgevingsplan waarbij ofwel de materiële mogelijkheden om te bouwen worden aangepast, ofwel een aanpassing in de procedurele regels wordt gedaan (zoals het schrappen van een vergunningplicht), zal de gemeente moeten nagaan of dit, gelet op de instructieregels van het Rijk en de provincie, mogelijk is. Daarbij zal de gemeente ook moeten bezien welke procedurele regels passend zijn. Dit noodzaakt tot weloverwogen afwegingen per locatie, waarbij de uitkomst niet altijd zal zijn dat de vergunningplicht (geheel) kan vervallen. Vooral in een situatie waarin de materiële bouwregels gesteld worden van een meer open karakter en dus een interpretatie behoeven per concreet geval, ligt het werken met een vergunningstelsel voor de hand. Alleen als de regels gesteld zijn in een geobjectiveerde (concrete) redactie kunnen deze zich lenen voor een rechtstreeks burgerbindende toepassing. In dat geval is het achterwege laten van een vergunningplicht een optie. Zo is een regel dat het uiterlijk van een bouwwerk moet voldoen aan redelijke eisen van welstand, bij uitstek een regel die preventief in het kader van een vergunning door het bevoegd gezag moet worden beoordeeld. Een regel waarin concreet is opgenomen dat een bouwwerk moet worden opgetrokken in wit stucwerk of een donkerrode baksteen, leent zich daarentegen wel voor een rechtstreeks burgerbindende toepassing. De redactie van de materiële bouwregels is dus primair bepalend voor de vraag of gewerkt wordt met een vergunningstelsel, of dat volstaan kan worden met een melding- of informatieplicht of dat zonder deze instrumenten gewerkt wordt met algemene regels.

Ook geldt dat gemeenten al jarenlange ervaring hebben met het gebruik van een vergunning voor het bouwen en de toetsing van een aanvraag aan de lokaal gestelde regels in het bestemmingsplan of de beheersverordening, de bouwverordening en de lokale welstandsnota. Dit deel van de toets van de huidige omgevingsvergunning voor het bouwen, wordt onder de Omgevingswet via de bruidsschat allemaal onderdeel van het omgevingsplan. Gemeenten kunnen de mogelijkheid aangrijpen om de voor hun «onnodig knellende» onderdelen van deze nu nog landelijk ingestelde vergunningplicht aan te passen aan de lokale situatie. Deze afweging kan er echter ook toe leiden dat op bepaalde locaties meer

bouwwerken onder de werking van een vergunningplicht worden gebracht.

Vooruitlopend op de Omgevingswet is geëxperimenteerd met aanpassingen in de vergunningplicht onder de Crisis- en herstelwet. Het beeld dat hieruit en in gesprekken met de VNG en individuele gemeenten naar voren komt, is niet dat altijd de gehele vergunningplicht knelt. Gemeenten zijn vaak op zoek naar mogelijkheden om heel gebiedsgericht te differentiëren. Bijvoorbeeld door in een karakteristieke oude binnenstad geen veranderingen aan de voorkant van gebouwen toe te staan en een vergunningplicht daarvoor te handhaven, maar in een modernere buitenwijk dakkapellen en uitbouwen binnen bepaalde randvoorwaarden wel zonder vergunning toe te staan.

Het is een voordeel dat gemeenten in het stelsel van de Omgevingswet niet alleen de materiële bouwregels stellen, maar ook bepalen of gewerkt wordt met een vergunningplicht. Dit kan immers afhankelijk van de materiële regels per locatie en type bouwwerk verschillen. De regering heeft er na het advies van de afdeling advisering Raad van State bewust voor gekozen de vergunningplicht voor bouwen als onderdeel van de bruidsschat in elk omgevingsplan op te nemen. Voor burgers en ondernemers werkt dit overzichtelijker dan een systeem waarin een algeheel geldende vergunningplicht op wetsniveau zou zijn gehandhaafd, waarvoor gemeenten in het omgevingsplan vervolgens steeds afwijkende bepalingen moeten opnemen. Met de gemaakte keuze bepaalt het omgevingsplan de bouwregels en is daarbij ook direct te zien wanneer hier een vergunning voor moet worden aangevraagd of dat volstaan kan worden met een melding of het verstrekken van informatie.

In het navolgende zal worden ingegaan op de concrete vragen over rechtsbeschermingsmogelijkheden voor belanghebbenden. De door de gezamenlijke fractieleden gegeven praktijkvoorbeelden, waarbij is aangegeven dat de daarin beschreven activiteiten zonder vereiste vergunning kunnen worden verricht, worden ingelast. Na elk praktijkvoorbeeld wordt door de regering een reactie gegeven op basis van de in dat verband gestelde vragen.

Praktijkvoorbeeld A

«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.»

In reactie op deze casus moet worden opgemerkt dat op het moment dat regels met bouw- en gebruiksmogelijkheden onherroepelijk in een omgevingsplan zijn vastgesteld, op zichzelf hiertegen niet meer in rechte kan worden opgekomen. Wel kunnen belanghebbenden een gemeente verzoeken om het omgevingsplan in een voor hen gunstige zin aan te passen. Het besluit wat op zo'n verzoek wordt genomen is appellabel. Dus ook als de gemeente weigert het omgevingsplan aan te passen kan daartegen beroep worden ingesteld bij de rechter. Dat is bij een verzoek tot vaststelling van een nieuw bestemmingsplan overigens niet anders.

De casus onderstreept het belang van het moment waarop thans een nieuw bestemmingsplan, of straks een omgevingsplan, wordt vastgesteld. Dat is het moment waarop belanghebbenden kunnen participeren bij de totstandkoming en zich verzetten tegen het vaststellen van regels die bouw- en gebruiksmogelijkheden bieden die hun belangen schaden. Dat belang is er overigens onverminderd in de situatie waarin de in de praktijkcasus genoemde bouw- en gebruiksmogelijkheden wel vergunningplichtig zouden zijn geweest op grond van het omgevingsplan. Ook

dan is het van groot belang om op te komen op het moment waarop de regels in het omgevingsplan worden vastgesteld die moeten worden toegepast bij een op een later moment waarop op een aanvraag om vergunning moet worden beslist. Het limitatief-imperatieve karakter van het vergunningenstelsel brengt namelijk met zich dat een vergunning moet worden verleend als de aanvraag voldoet aan de voor de verlening van de vergunning toepasselijke beoordelingsregels. Ook onder huidig recht is dat niet anders en moet een vergunning voor een bouwplan worden verleend als het aan de regels uit een bestemmingsplan voldoet. Dat geldt ook voor gebruiksmogelijkheden die een bestemmingsplan biedt. In dat opzicht maakt het voor de rechtsbeschermingsmogelijkheden in de praktijk nauwelijks verschil of er gewerkt wordt met of zonder vergunningenstelsel. Zeker als de beoordelingsregels voor het verlenen van een vergunning weinig tot geen afwegingsruimte bieden (wat bij bestemmingsplannen thans veelal het geval is), leidt een rechtsbeschermingsprocedure voor belanghebbenden ook onder huidig recht niet zelden tot teleurstellingen.

Het verschil tussen het werken met en zonder vergunningplicht is vooral gelegen in het moment waarop belanghebbenden kunnen ageren op de vraag of er gehandeld wordt overeenkomstig de regels van een omgevingsplan. Als een activiteit vergunningplichtig is dienen belanghebbenden hiertoe op te komen tegen de verleende vergunning. Als een vergunning eenmaal verleend en onherroepelijk is, moet een vergunninghouder handelen overeenkomstig die vergunning. Een vergunninghouder is daarbij niet gebonden aan de regels die zijn gebruikt bij de vraag of de vergunning kon worden verleend, maar aan de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften. De regels die gebruikt worden bij de beoordeling van een aanvraag om vergunning zijn niet rechtstreeks werkend, maar dienen om te bepalen of een gevraagde vergunning kan worden verleend.

Bij vergunningvrije activiteiten ligt dit anders en kunnen belanghebbenden elk moment de vraag aan de orde stellen of er wordt gebouwd en of gebruik plaatsvindt overeenkomstig de daarvoor geldende rechtstreeks werkende regels. Als belanghebbenden menen dat regels worden overtreden kunnen zij om handhaving verzoeken. Het besluit dat een bevoegd gezag neemt naar aanleiding van zo'n handhavingsverzoek is appellabel en biedt de mogelijkheid om uiteindelijk aan de rechter de vraag voor te leggen in hoeverre de regels worden nageleefd. Ook de ondernemer (derdebelanghebbende) is hierin uiteraard partij. Het is vanzelfsprekend dat bij overtreding van regels een handhavingsverzoek zal kunnen leiden tot een handhavend optreden. In het recht is immers een beginselplicht tot handhaving ontwikkeld. Dat hierbij ook ruzies kunnen ontstaan tussen initiatiefnemers en omwonenden valt op zichzelf ook met de stelselherziening niet te voorkomen.

Ook wat betreft de gemeentelijke handhavingstaak is er geen relevant groot verschil tussen het houden van toezicht op de naleving van algemene (rechtstreeks werkende) regels en het toezicht op de naleving van de vergunningplicht en of men zich overeenkomstig een verleende vergunning en daaraan verbonden voorschriften handelt. In de kern is die taak gelijkwaardig en de regering verwacht niet dat er wanneer er meer met algemene regels in plaats van vergunningplichten gewerkt zal worden, meer overtredingen zullen plaatsvinden, meer handhavingsverzoeken gedaan zullen worden of dat meer capaciteit nodig zal zijn.

Praktijkvoorbeeld B

«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. Ook bij deze casus, die in juridisch opzicht vergelijkbaar is met casus A, zijn de bouw- en gebruiksmogelijkheden onherroepelijk in het omgevingsplan vastgelegd en kan daarvan gebruik worden gemaakt. Dat is onder huidig recht overigens niet anders.

Praktijkvoorbeeld C

«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.»

Ook deze casus is in juridisch opzicht vergelijkbaar met de eerdere casus onder A en B. De bewoner kan niet meer opkomen tegen bouw- en gebruiksmogelijkheden die onherroepelijk in een omgevingsplan zijn vastgelegd. Zoals al eerder toegelicht maakt het hierbij geen relevant verschil of die bouw- en gebruiksmogelijkheden aan een vergunningplicht zijn onderworpen of niet.

In dit voorbeeld lijkt ook sprake te zijn van een mogelijk privaatrechtelijk conflict. Als de bouwwerkzaamheden of het gerede bouwwerk resulteren in hinder en een onrechtmatige daad in de zin van het Burgerlijk Wetboek, staat een gang naar de burgerlijk rechter open. Dergelijke aspecten kunnen en worden niet door het bevoegd gezag beoordeeld. Deze privaatrechtelijke aspecten staan in beginsel ook los van de bestuursrechtelijke besluitvorming omtrent vergunningverlening of handhaving. Ook dat is niet anders dan onder huidig recht.

Praktijkvoorbeeld D

«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.»

In deze casus wenst de initiatiefnemer van tevoren op papier rechtszekerheid te verkrijgen dat hij zijn voorgenomen verbouwing zonder vergunning en in overeenstemming met de regels van het omgevingsplan kan uitvoeren. Die mogelijk bestaat door eenvoudigweg een vergunning aan te vragen voor zijn bouwvoornemen. Een bevoegd gezag moet in het algemeen bij een aanvraag om vergunning als voorvraag beoordelen of de aangevraagde activiteit wel vergunningplichtig is. Als een bouwplan waarvoor vergunning is aangevraagd, in overeenstemming is met de algemene (rechtstreeks werkende) regels uit het omgevingsplan, geldt dat het bouwplan zonder vergunning kan worden verricht. Het bevoegd gezag zal dit als besluit op de aanvraag bekendmaken aan de initiatiefnemer. Een dergelijk besluit wordt ook net als andere besluiten over het verlenen van omgevingsvergunningen kennisgegeven zodat ook derde belanghebbenden hiervan kennis kunnen nemen en tegen het in het besluit opgenomen oordeel in bezwaar en daarna beroep kunnen opkomen.

Materieel wordt hiermee volgens de regering de verlangde duidelijkheid bereikt waar ook de Afdeling advisering van de Raad van State over sprak in zijn advies op het voorliggende wetsvoorstel. Het introduceren van een conformiteitsverklaring, zoals gesuggereerd door de Afdeling advisering, is hiervoor niet nodig.⁸⁷

Praktijkvoorbeeld E

«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.»

Net als voor casus C geldt voor deze casus dat een initiatiefnemer van tevoren zekerheid kan verkrijgen door een vergunning aan te vragen. Het is juist dat een gemeenteambtenaar deze rechtszekerheid niet zelfstandig op papier kan geven door afgifte van een schriftelijke verklaring. De gemeenteambtenaar had wel op de mogelijkheid moeten wijzen van het aanvragen van een vergunning.

In algemene zin hecht de regering er nog aan op te merken dat de Omgevingswet veel mogelijkheden en waarborgen biedt voor burgers en bedrijven om actief mee te denken over de ontwikkelingen in de leefomgeving. De gemeenteraad stelt een integrale omgevingsvisie vast waarin voorgenomen ontwikkelingen beschreven worden en beleid integraal wordt vastgesteld. Vervolgens worden deze beleidsvoornemens naar het omgevingsplan vertaald. Participatie van burgers en bedrijven is in dit proces van groot belang. In het Omgevingsbesluit is voor omgevingsvisies en omgevingsplannen voorgeschreven dat bij het vaststellen daarvan moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Ook geldt dat het omgevingsplan appellabel is. Burgers en bedrijven kunnen dus op meerdere momenten invloed uitoefenen op de uiteindelijke regels die in hun omgeving gaan gelden.

Vragen van de leden van de CDA-fractie

Uitvoering

[140, 141, 142] De leden van de CDA-fractie vragen naar de resultaten van de monitor over het eerste deel van 2019 en de mate waarin provincies, waterschappen en gemeenten op koers liggen. De leden vragen vervolgens naar de stand van zaken bij de omgevingsdiensten en naar de mijlpalen voor wat overheden per 1 januari 2021 gerealiseerd moeten hebben, en hoe de voortgang hierop wordt bewaakt.

In de voortgangsbrief over de stelselherziening en de bijbehorende bijlagen die uw Kamer binnenkort wordt toegezonden, wordt vermeld in hoeverre provincies, waterschappen en gemeenten in september 2019 al voldoen aan de minimale eisen voor inwerkingtreding. In deze brief wordt

⁸⁷ Verwezen wordt naar het Nader Rapport op de Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, blz. 53.

expliciet ingegaan op de mate waarin de verschillende overheden bezig zijn met de voorbereidingen. Naar de stand van zaken bij de omgevingsdiensten is in september van dit jaar een onderzoek naar gedaan. De rapportage over de uitkomsten van het onderzoek wordt als bijlage bij de voortgangsbrief meegezonden. Daarin zal de regering ook haar bevindingen weergeven. Ook de mijlpalen voor wat overheden per 1 januari 2021 gerealiseerd moeten hebben, en de vraag of deze gehaald worden, wordt geadresseerd in de genoemde voortgangsbrief. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

[143] De leden van de CDA-fractie steunen het verbeterdoel om beleidsruimte te bieden voor decentrale overheden. Bieden de aanvullingswetten ook die beleidsruimte, zo vragen zij.

Dat is het geval. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening gelden ook voor de aanvullingssporen. Bij het opstellen van de aanvullingswetten is daarom ook gekeken op welke punten bestuurlijke afwegingsruimte kan worden geboden of zelfs kan worden vergroot. De mate waarin en de manier waarop afwegingsruimte wordt geboden verschilt per aanvullingsspoor, waarbij een gelijkwaardig beschermingsniveau wel steeds wordt geborgd (zie ook het antwoord op vraag [137]). Bij bodem en geluid spelen de specifieke lokale omstandigheden een belangrijke rol. Daarom krijgen de decentrale overheden – binnen de door rijksregels aangegeven grenzen – ruimte om de landelijke regels af te stemmen op die specifieke lokale situatie. Voor geluid gaat het bijvoorbeeld om de ruimte voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen bij een geluidsniveau tussen de standaardwaarde en de grenswaarde. Voor bodem worden bijvoorbeeld mogelijkheden tot het stellen van maatwerkregels en -voorschriften geboden.⁸⁸ Met het aanvullingsspoor voor grondeigendom krijgen de decentrale overheden ruimte om de regeling voor het kostenverhaal beter af te stemmen op organische gebiedsontwikkeling. Bij het aanvullingsspoor voor natuur maakt de beleidsneutrale omzetting van bestaande natuurregelgeving en de sterke invloed van Europese regelgeving dat de bestaande bestuurlijke afwegingsruimte gelijk blijft.

[144] De leden van de CDA-fractie vragen verder of de bruidsschat gedefinieerd kan worden voor gemeenten, waterschappen en provincies en of deze tijdig kan worden toegevoegd.

De bruidsschat als begrip hoeft niet juridisch gedefinieerd te worden. Het is een set voormalige rijksregels die is opgenomen in hoofdstuk 7 van het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet. Via dat ontwerp-Invoeringsbesluit worden de voormalige rijksregels toegevoegd aan het tijdelijke deel van het omgevingsplan en aan de waterschapsverordening. De provincies ontvangen geen bruidsschat, omdat afgesproken is dat de provincies hun omgevingsverordeningen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet gereed zullen hebben. Zij kunnen daardoor tijdig de voormalige rijksregels omzetten naar provinciale regels of ze laten vervallen, binnen de kaders van instructieregels van het Rijk. De bruidsschat voor gemeenten en waterschappen zal in 2020 door het Rijk worden toegevoegd aan de omgevingsplannen (355 keer) en waterschapsverordeningen (21 keer) in de Landelijke Voorziening Bekend maken en Beschikbaar stellen (LVBB). De gedigitaliseerde omgevingsplannen en waterschapsverordeningen kunnen hierdoor per 1 januari 2021 ontsloten worden in het DSO-Landelijke Voorziening. Daarnaast stelt het Rijk vragenbomen beschikbaar voor de activiteiten die het meest worden aangevraagd of gemeld door burgers en bedrijven. Deze vragenboom is

⁸⁸ Voor een overzicht van de geboden afwegingsruimte in de aanvullingssporen bodem en geluid wordt verwezen naar de Memorie van Antwoord bij deze wetsvoorstellen: Kamerstukken I 2019/20, 34 864, G respectievelijk Kamerstukken I 2019/20, 35 054, E.

een hulpmiddel om na te gaan of een activiteit vergunning- of meldingsplichtig is. Voor elke gemeente en elk waterschap wordt een set vragenbomen klaargezet. Na inwerkingtreding van de wet kunnen zij deze zelf wijzigen of vervangen. De regering voorziet op dit moment geen problemen met de digitale verwerking van de bruidsschat.

[145] De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van de ontvangen overzichtstabellen⁸⁹ naar de definities van «beleidsneutraal», «beleidsarm» en «beleidsrijk».

De genoemde termen zijn omschreven in de begeleidende brieven bij die tabellen:

- Met «beleidsarme omzetting» wordt bedoeld op omzetting van huidige regelgeving die niet verder gaat dan nodig is om te passen binnen het stelsel van de Omgevingswet.
- Met «beleidsrijke omzetting» wordt bedoeld op omzettingen die verder gaan dan een noodzakelijke stelselinpassing en waarbij de omzetting nieuwe beleidskeuzes bevat ten opzichte van al vastgestelde onderdelen van het stelsel of de bestaande wetgeving.
- De term «beleidsneutraal» houdt in dat de nieuwe regels binnen de context van het nieuwe wettelijke stelsel zoveel mogelijk materieel gelijk blijven uitwerken aan het huidige recht of het geldende beleid. Waar het gaat om het omzetten van huidig recht is «beleidsneutraal» een synoniem voor «beleidsarm». De term «beleidsneutraal» wordt echter ook gebruikt voor de omzetting in regelgeving van geldend en met het parlement gedeeld beleid.

[146] De leden van de CDA-fractie noemen artikel 2.18 van de Omgevingswet dat aangeeft dat de provincies gebiedsgericht kunnen coördineren, daar waar sprake is van belangen bij meerdere gemeente. Zij vragen welke instrumenten de provincies kunnen gebruiken als «in der minne schikken» niet lukt.

Vooropgesteld moet worden dat de Omgevingswet uitgaat van goede interbestuurlijke samenwerking. Als overleg met de desbetreffende gemeenten niet leidt tot een voor alle partijen acceptabele oplossing, kan de provincie gebruik maken van instrumenten die haar doorzettingsmacht geven:

- De provincie heeft een brede bevoegdheid tot het geven van instructieregels over de taken en bevoegdheden die gemeenten in medebewind uitvoeren op grond van de Omgevingswet (artikelen 2.22 en 2.23 van de Omgevingswet). Die instructieregels kunnen ook gaan over een specifieke taak of over een locatie waarover gemeenten sterk verschillende opvattingen hebben.
- In een concreet geval kunnen gedeputeerde staten, onder de bij wet geregelde voorwaarden, aan een gemeente bij besluit een instructie geven over de toedeling van functies aan locaties in haar omgevingsplan (artikel 2.33). Daarmee kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd dat functies op een bepaalde locatie aansluiten op functies in een aangrenzende gemeente.
- Als er sprake is van een project waarover meerdere gemeenten het niet eens worden kan de provincie gebruik maken van het instrument projectbesluit (artikel 5.44). Daarmee neemt zij de regie over het project geheel in handen.

Binnen het huidige recht bestaan vergelijkbare instrumenten. In de praktijk blijkt overigens dat het zelden nodig is deze instrumenten daadwerkelijk in te zetten in verband met interbestuurlijke verschillen van inzicht. De mogelijkheid om ze in te zetten geeft de provincie in het algemeen voldoende onderhandelingskracht.

⁸⁹ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AX; Kamerstukken I 2019/20, 34 986, M.

[147] De leden van de CDA-fractie vragen welke provincies verwachten een voorbereidingsbesluit te nemen als achtervang voor het geval de omgevingsverordening niet tijdig kan worden vastgesteld. Alle provincies hebben nog steeds het voornemen om hun omgevingsverordening op tijd gereed te hebben voor inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2021. Als de omgevingsverordening nieuwe instructieregels bevat – een dwingende opdracht die gemeenten moeten verwerken in het omgevingsplan – zijn deze instructieregels nog niet onmiddellijk verwerkt in het omgevingsplan. Het voorbereidingsbesluit zorgt er voor er al (beschermende) regels gelden voordat de gemeente de nieuwe instructieregels in het omgevingsplan heeft verwerkt (zie ook vraag [85]). De provincies Noord-Brabant en Groningen hebben al aangegeven een dergelijk voorbereidingsbesluit te zullen nemen, om de redenen hiervoor genoemd. Het is mogelijk dat meer provincies dit voorbeeld gaan volgen.

[148] De leden van de CDA-fractie willen weten wat de ontwikkeling is geweest van de «Laan van de Leefomgeving» die het Rijk aanvankelijk beoogde te ontwikkelen en wat de positie van de informatiehuizen bij de decentrale overheden is. Tijdens het opstellen van de visie op het DSO zijn de Laan van de leefomgeving en daarin de informatiehuizen vooral als organisatorisch concept gebruikt. Na advies van het BIT⁹⁰ is besloten dit niet door te zetten. In het antwoord op vraag [125] wordt ingegaan op de door de Afdeling advisering van de Raad van State naar voren gebrachte invoeringsrisico's die zich bij de totstandbrenging van het DSO voordoen en de acht voorwaarden die de Afdeling advisering heeft aangegeven waaraan volgens de Raad ter vermijding van die risico's zou moeten worden voldaan. Daar wordt ook ingegaan op deze vraag. Veel informatie die bij overheden en daaronder vallende organisaties en kennisinstututen aanwezig is wordt al gedeeld via eigen websites en centrale voorzieningen zoals de Atlas voor de Leefomgeving en de PDOK Viewer.⁹¹ Deze voorzieningen blijven ook na inwerkingtreding van de wet bestaan. In het basisniveau DSO wordt dergelijke informatie over de fysieke leefomgeving nog niet via DSO-LV ontsloten. Met de bestuurlijke partners voert de regering gesprekken over de wijze waarop in de uitbouwfase van het DSO informatie over de fysieke leefomgeving kan worden aangesloten. Conform het bestuursakkoord is dit een onderwerp voor de uitbouw van het DSO waarover interbestuurlijk besloten wordt. Als er informatie beschikbaar is via dergelijke voorzieningen die nog niet ontsloten kan worden in het DSO, dan kan de gebruiker door middel van een verwijzing al wel naar deze informatie worden geleid.

[149] De leden van de CDA-fractie hebben een vraag gesteld over de financiële effecten van het nieuwe stelsel voor burgers, bedrijven en overheden. Deze vraag is beantwoord in het antwoord op de vraag van de VVD-fractie over invoeringskosten van het nieuwe stelsel [12].

[150] De leden van de CDA-fractie vragen of er niet een bestuurlijk akkoord moet liggen over de uitvoering en handhaving voordat het wetsvoorstel Invoeringswet en het koninklijk besluit de Eerste Kamer kunnen passeren. Voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn in 2009 al bestuurlijke afspraken gemaakt in een package deal. De bestuurlijke afspraken zijn in april 2016 geborgd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en in 2017 in het onderliggend besluit en de

⁹⁰ Bijlage bij Kamerstukken I 2017/18, 33 118, nr. AE.

⁹¹ Zie: <https://www.atlasleefomgeving.nl> en <https://www.pdok.nl/viewer>.

ministeriële regeling. Deze regels worden met de invoeringsregelgeving ingebouwd in het stelsel van de Omgevingswet. Daarnaast is er regelmatig interbestuurlijk overleg in het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB). Hier worden bestuurlijke afspraken gemaakt over VTH-gerelateerde afspraken. In het BOB zijn vertegenwoordigd het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en vanuit het Rijk de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en het Openbaar Ministerie. De regering ziet dan ook geen reden voor een aanvullend akkoord.

Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke Voorziening (DSO-LV)

[151] De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel tijd de gemeenten, waterschappen en provincies hebben om het DSO adequaat voor elkaar te hebben. Zij vragen ook welk overgangsrecht geldt en of dat voor burgers en bedrijven duidelijk is.

Bevoegde overheden moeten per 1 januari 2021 hun eigen systemen hebben aangesloten op DSO-LV. Dit is nodig om vergunningaanvragen en meldingen te kunnen ontvangen en behandelen, en om toepasbare regels te kunnen uploaden naar DSO-LV. Het vullen van DSO-LV hoeft niet allemaal in een keer te gebeuren. Provincies moeten op 1 januari 2021 hun omgevingsvisies (voor zover zij die nu maken) en omgevingsverordeningen gereed hebben en in het DSO hebben gezet. Voor hen is daarom geen overgangsrechtelijke voorziening getroffen: die is niet nodig. De verwachting is vooralsnog dat deze planning haalbaar is. Hierover wordt uw Kamer nader geïnformeerd in de voortgangsbrief over de stelselherziening, die uw Kamer op korte termijn zal ontvangen. Voor gemeenten en waterschappen geldt dat zij langer de tijd krijgen om nieuwe regelgeving vast te stellen, en dus ook meer tijd hebben om het DSO te vullen.

Waterschappen hebben inderdaad tot 2024 de tijd om een waterschapsverordening vast te stellen volgens de nieuwe regels en standaarden. Bij inwerkingtreding geldt de waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat. Gemeenten hebben tot 2029 de tijd om een omgevingsplan vast te stellen dat voldoet aan deze eisen. Dat neemt echter niet weg dat alle gemeenten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet direct al beschikken over een omgevingsplan dat kan worden geraadpleegd in de landelijke voorziening van het DSO. Van rechtswege bevatten die omgevingsplannen de huidige ruimtelijke regelgeving, zoals onder meer vastgelegd in bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen. Ook de zogenoemde bruidsschat, een set rijksregels die wordt overgedragen aan gemeenten en waterschappen, wordt via het Invoeringsbesluit bij inwerkingtreding van de wet onderdeel van het omgevingsplan. Gemeenten hoeven daarvoor geen regels in te voeren in het DSO. Burgers en bedrijven kunnen in het DSO zowel de regels van de bruidsschat raadplegen als de ruimtelijke regels uit onder meer bestemmingsplannen, die nu op www.ruimtelijkeplannen.nl te raadplegen zijn. Als een gemeente met een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan nieuwe regels vaststelt, wordt dit besluit door gemeenten bekendgemaakt in de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) en eveneens ontsloten in het DSO. Voor burgers en bedrijven zijn in die situatie zowel de nieuwe regels als de nog bestaande regels in het omgevingsplan te raadplegen. Voor burgers en bedrijven is er zodoende al direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet informatie over de geldende gemeentelijke en provinciale regelgeving in de landelijke voorziening van het DSO op te vragen. Zowel vanuit de koepels als vanuit het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet worden overheden ondersteund bij de implementatie, waarbij zij zich ook voorbereiden op de voorlichting van de burgers en bedrijven over de informatie die in de landelijke voorziening DSO te vinden is.

Verder regelt het overgangsrecht dat aanvragen en meldingen die voor inwerkingtreding van de wet worden ingediend, op grond van het oude recht worden afgehandeld. Het is aan de lokale overheden om hier goed over te communiceren met burgers en bedrijven. Hiervoor is een toolbox beschikbaar, zoals al gemeld is in het antwoord op vraag [89].

[152] De leden van de CDA-fractie vragen welke interne en externe toetsen er worden uitgevoerd om aan te tonen dat het basisniveau voldoende stabiel is.

In de brief van 18 oktober jl. is de gefaseerde aanpak van interne en externe toetsing beschreven. Op 19 november jl. is uw Kamer geïnformeerd over de resultaten van de eerste fase. Dit betrof een onderzoek van Stichting Accessibility over de bruikbaarheid en toegankelijkheid van DSO-LV voor laaggeletterden en mensen met een beperking en een statusrapport met betrekking tot aansluiten, vullen en oefenen met DSO-LV. De volgende fases bestaan uit een rapport van bevindingen door de Audit Dienst Rijk (ADR) en een Gateway Review. Voor een beschrijving van de standaard werkwijze ten aanzien van testen en toetsen binnen het programma DSO is te vinden in het genoemde statusrapport met betrekking tot aansluiten, vullen en oefenen met DSO-LV.⁹²

[153] De leden van de CDA-fractie vragen wat de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de motie-Ronnes c.s. en of de resultaten van de BIT-toets gereed zijn voor de behandeling van de voorhang van het inwerkingtredings-KB.

Zoals ook in de brieven van 18 oktober⁹³ en 8 november⁹⁴ jl. staat, is er de bereidheid het BIT te vragen om te adviseren over de stap naar doorontwikkeling en uitbouw van DSO-LV. De aanvraag hiervoor aan het BIT is in voorbereiding en zal nog dit jaar uitgestuurd worden.

Over precieze doorlooptijd van de toets kan geen toezegging worden gedaan, mede gezien de onafhankelijkheid van het BIT.

[154] De leden van de CDA-fractie vragen of het alle provincies lukt om voor 2021 de omgevingsverordening in de standaard publiceren.

De inschatting op dit moment is, dat alle provincies per 1 januari 2021 hun vastgestelde omgevingsverordening kunnen publiceren conform de daarvoor geldende standaarden. Hierop zal in de voortgangsbrief over de stelselherziening die een dezer dagen aan uw Kamer wordt toegezonden, worden ingegaan. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

[155] De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting over de samenwerkingsruimte en op welk moment deze samenwerkingsruimte operationeel is.

Het DSO biedt bij inwerkingtreding van de wet een basisniveau. Daarin zit een basisfunctionaliteit om samenwerking tussen het bevoegd gezag en andere betrokken bestuursorganen en adviseurs te ondersteunen bij de behandeling van vergunningaanvragen en meldingen. Deze functionaliteit wordt niet in het wetsvoorstel geregeld, maar is op grond van het voorgestelde artikel 20.22 Omgevingswet een onderwerp dat in het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt geregeld.

[156] De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering verstaat onder systeemverantwoordelijkheid en stelselverantwoordelijkheid.

De regering stelt voorop dat zij onder de begrippen stelselverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijkheid hetzelfde verstaat. Met betrekking tot de Omgevingswet houdt dit in dat de stelselverantwoorde-

⁹² Bijlage bij Kamerstukken I 2019/20, 34 986, nr. O.

⁹³ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, nr. K.

⁹⁴ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, nr. N.

lijke Minister (op dit moment de Minister voor Milieu en Wonen) verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de stelselherziening en na inwerkingtreding daarvan voor het functioneren van het stelsel als zodanig. Dit betreft onder meer de zorg voor het wettelijke stelsel en de kerninstrumenten, en het zicht houden op het functioneren van het stelsel, onder meer door middel van evaluatie (het voorgestelde artikel 23.9 Omgevingswet).

De stelselverantwoordelijkheid als zodanig is geen wettelijk belegde taak die specifieke bevoegdheden van de Minister meebrengt. De Minister heeft op grond van de Omgevingswet wel enkele wettelijke taken en bevoegdheden in relatie tot het DSO, bijvoorbeeld het beheer van de landelijke voorziening van het DSO (het voorgestelde artikel 20.21, tweede lid, Omgevingswet). De stelselverantwoordelijkheid in het kader van de totstandkoming van het DSO ziet onder meer op het tot stand brengen en aanpassen van benodigde regelgeving als medewetgever en het organiseren van het benodigde overleg met betrokken partijen in het kader van het tot stand komen van het DSO en de verdere ontwikkeling daarvan. Op die manier kan worden ingespeeld op de mogelijke veranderingen in de informatiebehoeften van burgers, ondernemers en overheden.

[157] De leden van de CDA-fractie vragen zich af of DSO-LV voldoende toegankelijk is voor mensen met een beperking en laaggeletterden en hoe dit gegarandeerd kan worden.
Hiervoor wordt verwezen naar het antwoord op vraag [105].

[158] De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken op de mijlpalen uit de beheerovereenkomst die met de bestuurlijke partners is opgesteld.

De uitvoering ligt op schema en de afgesproken mijlpalen zijn gehaald of in overleg voorzien van een ander tijdspad beter passend bij de transitiefase van ontwikkelprogramma naar beheerorganisatie. Er is bijvoorbeeld een strategisch en tactisch beheerplan, maar het beheerprotocol is nog niet in zijn volledigheid vastgesteld.

Rechtsbescherming en rechtspraak

[159, 160] De leden van de CDA-fractie vragen of de rechtspraak uiteindelijk vermindering van werklast zal ervaren vanwege het vereenvoudigen van regelgeving. Ook vragen de gezamenlijke fractieleden waar de monitoring plaatsvindt van de effecten van de Omgevingswet op de werklast van de rechtspraak. Zij vragen verder of het in beeld te brengen is 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.

In de Memorie van Antwoord van 27 juni 2019 is de regering in paragraaf 2.4 uitvoerig ingegaan op de mogelijke gevolgen van de werklast voor de rechtspraak, mede naar aanleiding van vragen van leden van de CDA-fractie.⁹⁵ De inzichten die daarin zijn opgenomen, zijn nog steeds actueel. Verder is de regering in het antwoord op de vragen onder [35] en [136], eveneens ingegaan op de gevolgen van de werklast voor de rechtspraak. Conclusie van de analyse van de regering is dat de werklast in de beginfase kan toenemen, maar niet structureel tot werklastverzwaring zal leiden.

Dat neemt niet weg dat de exacte kosten voor de rechtspraak op voorhand moeilijk zijn in te schatten. Daarom is voorzien in een systeem van monitoring. Wat betreft de nulmeting wordt deze mede in overleg met de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de

⁹⁵ Kamerstukken I 2018/19, 34 986, G, blz. 10–12.

Raad van State opgezet. Verder is in het prijsakkoord met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2020–2022 voorzien in dekking van de ingeschatte werklastgevolgen bij de eerste jaren na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Tegelijkertijd zal de werklastontwikkeling voor de rechtspraak als gevolg van de Omgevingswet aandachtig worden gevolgd. De uitkomsten van de monitor voor de rechtspraak geven input voor de onderhandeling over het prijsakkoord voor de volgende prijsperiode (2023–2025).

Wat betreft de monitoring en de daarbij toe te passen nulmeting, merkt de regering het volgende op. In de eerste plaats bedankt zij de leden van de CDA-fractie voor de suggestie om een landelijk voorbeeldproject «Gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid» te betrekken bij de monitoring van de effecten van de werklast voor de rechtspraak. Op dit moment wordt een nulmeting uitgevoerd om de effecten van de Omgevingswet op de rechtspraak te kunnen volgen. De regering heeft er voor gekozen om in deze nulmeting vooral te kijken naar de kenmerken van de totale set van uitspraken die door de verschillende rechterlijke instanties zijn gedaan in de periode 2007–2018. Dit wordt mede ingegeven door het feit dat zowel het aantal zaken als de kenmerken van de zaken bepalend zijn voor de werkdruk en kosten. Daarbij wordt ook expliciet gelet op kenmerken die iets zeggen over de complexiteit van de uitspraken, zoals de activiteit die mogelijk wordt gemaakt of de aard van de bevoegdheid die bij het bestreden besluit is toegepast. Zowel vertegenwoordigers van de Raad voor de rechtspraak als van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State maken deel uit van de begeleidingscommissie van dit onderzoek. Dat levert naar het oordeel van de regering een representatief beeld op van de werklast voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De regering zal dus niet alleen naar één of meerdere specifieke projecten kijken, maar ook de werklast breder in kaart brengen.

[161] De leden van de CDA-fractie constateren dat uit de jurisprudentie niet eenduidig kan worden afgeleid of de aanwijzing van een beperkingengebied in een omgevingsverordening of waterschapsverordening onderdeel is van het algemeen verbindend voorschrift of dat het wordt aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Zij vragen waarom hierover geen duidelijkheid kan worden gegeven door de regering.

Het gaat hier om de uitleg van de rechter over de bepaling in de Algemene wet bestuursrecht dat geen beroep openstaat tegen algemeen verbindende voorschriften.⁹⁶ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 18 november 2015 de volgende lijn uitgezet: «Als niet in de verordening zelf een gebied is aangewezen waar een verbod of gebod geldt, maar is bepaald dat aanwijzing geschiedt bij nader besluit van het orgaan dat de verordening heeft vastgesteld of van een ander orgaan, is die aanwijzing een concretiserend besluit van algemene strekking.»⁹⁷ Er is echter ook een recente uitspraak van diezelfde Afdeling die een andere lijn veronderstelt en waarin beroep wordt toegelaten tegen een besluit van provinciale staten waarin zij hun verordening wijzigen om het werkingsgebied van een regel uit te breiden.⁹⁸ Dit betekent, zoals in de memorie van toelichting aangegeven⁹⁹, dat uit de jurisprudentie geen eenduidige lijn is af te leiden. Onder de Omgevingswet is ervoor gekozen dat provincies en waterschappen de beperkingengebieden van de werken en objecten in hun beheer opnemen in de verordeningen zelf. In zoverre lijkt er geen sprake

⁹⁶ Artikel 8:3, eerste lid, onder a.

⁹⁷ ECLI:NL:RVS:2015:3514.

⁹⁸ ECLI:NL:RVS:2013:BZ7506.

⁹⁹ Kamerstukken 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 90–91 en 350.

te zijn van een concretiserend besluit van algemene strekking op het moment dat een verordening vastgesteld wordt met zowel de aanwijzing en begrenzing van een beperkingengebied als de in dat gebied geldende regels. Het is echter goed mogelijk dat op een later moment een beperkingengebied wordt toegevoegd zonder dat op hetzelfde moment de regels worden gewijzigd. Het is op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet ook mogelijk om het aanwijzen en begrenzen van een (extra) beperkingengebied te delegeren aan gedeputeerde staten dan wel het dagelijks bestuur van het waterschap. De regering kan niet met zekerheid zeggen of de bestuursrechter een dergelijk wijzigingsbesluit zal zien als een wijziging van een algemeen verbindend voorschrift of een concretiserend besluit van algemene strekking. Het is ook niet aan de regering om uitsluitel te geven over de appellabiliteit van de aanwijzing van beperkingengebieden, nu die materie voor het gehele bestuursrecht wordt geregeld door de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht. Dit is onder de huidige wetgeving overigens niet anders.

[162] De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in de Omgevingswet sprake is van strafrechtelijke handhaving van cultureel erfgoed, natuur en landschap. Zij vragen waarom dit is opgenomen in de Omgevingswet en niet wordt verwezen naar het Wetboek van Strafrecht.

Deze leden doelen waarschijnlijk op de strafrechtelijke handhaving van het voorgestelde artikel 1.7a van de Omgevingswet in combinatie met de uitwerking daarvan in artikel 1.3 van het Omgevingsbesluit (zoals opgenomen in het ontwerp-Invoeringsbesluit). Deze regeling is een «vangnet» in het (uitzonderlijke) geval dat een activiteit niet nader is geregeld in het omgevingsrecht én leidt tot aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het «vangnet» in de Omgevingswet geldt dus alleen als er elders geen nadere regels zijn gesteld. De regels in het Wetboek van Strafrecht gelden ook als er inhoudelijke regels zijn gesteld. Ze gelden dus niet slechts als vangnet. Dit is een wezenlijk verschil tussen de regeling in de Omgevingswet en de regels in titel VII van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht. Als de regeling niet in de Omgevingswet zou worden opgenomen, maar in het Wetboek van Strafrecht, zouden deze regels een ruimere strekking krijgen dan een vangnetregeling. De regeling onder de Omgevingswet is verder onder meer de beoogde opvolger van artikel 13 van de Wet bodembescherming dat al ruim 30 jaar onderdeel uitmaakt van het omgevingsrecht. Het aanvullen van het Wetboek van Strafrecht zou een veel verdergaande ingreep zijn dan nodig is om die regeling te continueren. Wel kwam de vraag aan de orde of er, naast het aantasten of verontreinigen van de bodem, nog andere gevallen zijn waarvoor de Nederlandse wetgeving niet voorziet in een strafrechtelijk handhaafbare bepaling, terwijl ook niet aangetoond kan worden dat de reguliere omgevingsrechtelijke regeling en het commune strafrecht alle mogelijke activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen dekken. Het zou immers onevenwichtig zijn om voor bodem te voorzien in een breed werkende vangnetbepaling en voor andere onderdelen van de fysieke leefomgeving niet. De uitwerking in het ontwerp-Invoeringsbesluit is daarom op twee punten breder. Ten eerste ziet het vangnet op aanzienlijke nadelige gevolgen van emissies voor water en lucht, naast gevolgen voor de bodem. Ten tweede ziet het vangnet ook op aanzienlijke nadelige gevolgen van het verwaarlozen van beschermd cultureel erfgoed, beschermd landschap en beschermde natuur.

[163] De leden van de CDA-fractie vragen op welke domeinen de bestuurlijke boete van toepassing is.

De bestuurlijke boete is van toepassing op de domeinen milieu- en arbeidsomstandigheden bij Seveso¹⁰⁰-inrichtingen, op het bouwen, slopen, gebruik en in stand houden van bouwwerken, op het gebied van cultureel erfgoed en op regels voor de beperkingengebieden met betrekking tot spoorwegen en luchthavens. Via de Aanvullingswet natuur Omgevingswet wordt de bestuurlijke boete ook toegepast op regels voor het verhandelen van dieren, planten, hout of producten daarvan.

[164] De leden van de CDA-fractie vragen of de evaluatiebepalingen in de Omgevingswet met voldoende waarborgen omkleed zijn. Deze vraag is eerder beantwoord bij de vragen [62–63].

[165] De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor de noodzakelijke cultuurverandering bij alle bevoegde gezagen. Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op de vragen [99–100].

[166] De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het instellen van een tijdelijke transitiecommissie eraan bij zou kunnen dragen dat de invoering van de Omgevingswet een succes wordt. Het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet heeft een implementatieteam dat overheden in de regio ondersteunt bij de transitie naar de Omgevingswet. Een belangrijk punt bij deze overgang is het bewaken van de continuïteit van de dienstverlening door de overheid aan burgers en bedrijven. Om deze reden is als onderdeel van het implementatieteam ook een migratieteam ingericht, dat leidend is om bij overheden de migratie van de huidige voorzieningen naar het DSO in goede banen te leiden en daarmee de continuïteit van dienstverlening bij inwerkingtreding van de Omgevingswet te borgen. De regering meent dat een transitiecommissie geen meerwaarde heeft vanwege het interbestuurlijke karakter en de activiteiten van het programma, waaronder de monitoring. Rond de inwerkingtreding zal dit team uitgebreid worden met juridische expertise om snel in te kunnen spelen op juridische vraagstukken die zich zullen voordoen.

[167] De leden van de CDA-fractie vragen welke «beleidsrijke» eisen worden gesteld aan decentrale omgevingswaarden. Artikel 2.0 van het Besluit kwaliteit leefomgeving vereist dat decentrale omgevingswaarden berusten op onderzoek dat is verricht door een onafhankelijke deskundige. Dit artikel is opgenomen naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer.¹⁰¹ Omdat een dergelijke regel niet voorkomt in het huidige recht en ook niet noodzakelijk voortvloeit uit de Omgevingswet of het wetsvoorstel, moet deze als beleidsrijk worden gekwalificeerd, gelezen de definitie die in een eerdere vraag van deze leden is vermeld [145].

[168] De leden van de CDA-fractie vragen welke beleidsrijke wijziging is opgenomen in artikel 1.3 van het Omgevingsbesluit en op basis van welke wetgeving. Artikel 1.3 van het Omgevingsbesluit (aanwijzing verboden activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen) is, zoals beschreven in antwoord op een eerdere vraag van deze leden [162], breder in reikwijdte dan de

¹⁰⁰ Een Seveso-inrichting is een bedrijf met milieubelastende activiteiten die vallen onder de Europese Seveso richtlijn. Deze richtlijn verplicht bedrijven om extra aandacht te besteden aan de omgevingsveiligheid vanwege de aanwezigheid van bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen. De richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in het Brzo 2015 (Besluit risico's zware ongevallen). De milieuregels van het Brzo 2015 zullen met de Omgevingswet worden ondergebracht in het Besluit activiteiten leefomgeving.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 58.

huidige regelgeving. Omdat die verbreding niet noodzakelijk voortvloeit uit het voorgestelde artikel 1.7a van de Omgevingswet, dat de grondslag vormt voor artikel 1.3, moet deze als beleidsrijk worden gekwalificeerd, gelezen de definitie die in een eerdere vraag van deze leden is vermeld [145].

[169] De leden van de CDA-fractie vragen welke beleidsrijke nieuwe regels zijn opgenomen met betrekking tot het DSO en op basis van welke wetgeving.

Artikel 14 van het Omgevingsbesluit bevat artikelen over elektronisch verkeer, verantwoordelijkheden bij het samenwerken aan het behandelen van aanvragen en meldingen, informatie via de landelijke voorziening, gegevensbeheer en persoonsgegevens, en beheer van de landelijke voorziening.

Alle regelgeving over het DSO, opgenomen in hoofdstuk 14 van het Omgevingsbesluit wordt aangemerkt als beleidsrijk, omdat het DSO en de daarmee samenhangende regelgeving nog niet voorkomt in het huidige recht en daarmee nieuwe beleidskeuzes met zich meebrengt. Hoewel er een vergelijkbaar dienstverleningsniveau wordt geboden als de bestaande voorzieningen (AIM, RP.NL en OLO), is het DSO een geheel nieuwe voorziening die in het leven wordt geroepen. De regels in hoofdstuk 14 van het Omgevingsbesluit zijn gebaseerd op enkele artikelen in hoofdstuk 16 en de voorgestelde afdeling 20.5 van de Omgevingswet.

Vragen van de leden van de D66-fractie

Balans beschermen en benutten

[170] De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe zij het risico ziet dat de balans tussen «beschermen» en «benutten» doorslaat naar het laatste.

Zoals blijkt uit het nader rapport verwacht de regering dat het risico dat de balans doorslaat naar benutten beperkt is.¹⁰² Juist regionale en lokale besturen zijn in staat om een weloverwogen afweging te maken over de balans tussen beschermen en benutten die rekening houdt met de regionale en lokale omstandigheden. Dat doen zij al tientallen jaren, zowel bij hun taken op gebied van de ruimtelijke ordening als bij hun milieutaken. Ook het huidige recht laat in veel gevallen ruimte voor een afweging. De ervaring leert dat decentrale overheden die afwegingsruimte zowel inzetten ten gunste van de bescherming van de fysieke leefomgeving als ten gunste van de benutting van de fysieke leefomgeving. Zij weten dus een goed evenwicht te vinden, waarbij de lokale democratie ook een belangrijke waarborg biedt. Daarnaast borgt het Rijk een basisbeschermingsniveau van veiligheid en gezondheid. Zo kennen de instructieregels voor externe veiligheid, geluid en trillingen grenswaarden waar niet of slechts in uitzonderlijke gevallen van kan worden afgeweken. Ook regels over luchtkwaliteit, waterkwaliteit en natuur bieden belangrijke waarborgen. De maatwerk mogelijkheden in het stelsel bevatten steeds de bepaling dat het oogmerk van de maatwerkregel of het maatwerkvoorschrift in lijn moet zijn met de belangen achter de regel waarvan afgeweken wordt.

Zoals toegezegd zal gemonitord worden of het gewenste evenwicht in de praktijk inderdaad gevonden wordt. Naar aanleiding van de door het kabinet gesteunde motie-Çegerek/Veldman¹⁰³ zullen de gevolgen van de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau onderdeel zijn van de implementatiemonitor. In

¹⁰² Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, blz. 10–14.

¹⁰³ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 75.

antwoord op vragen van de gezamenlijke fractieleden [29/30] is al ingegaan op die monitor.

Handvat voor integrale afweging

[171] Voor de vraag van de leden van de D66-fractie over de motie Smeulders/Van Eijs wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie [16].

Digitaal Stelsel Omgevingswet

[172] De leden van de D66-fractie vragen zich af welke functionaliteiten van de huidige voorzieningen in het DSO beschikbaar zullen zijn op 1 januari 2021 en welke uitbouw van functionaliteiten er is gepland. Op dit moment wordt gewerkt aan het basisniveau. Binnen het basisniveau valt het aantal voorzieningen dat bij inwerkingtreding van de wet in 2021 minimaal beschikbaar moet zijn. Zo kunnen gebruikers via het DSO onder meer digitaal omgevingsvergunningen aanvragen, voor de meest voorkomende activiteiten een vergunning check doen en landelijke en lokale regelgeving bekijken op de kaart. Op dat moment kent het DSO een vergelijkbaar serviceniveau als van de huidige voorzieningen AIM, OLO en RP.NL, met een plus op onder meer gebruikersgemak, reikwijdte en toegankelijkheid. Zo is het nieuwe loket beter toegankelijk voor mensen met een visuele beperking, zijn de publieksteksten op taalniveau B1 geschreven, en is het loket gevuld met regelgeving van alle overheidslagen, waar het huidige Omgevingsloket Online (OLO) alleen de landelijke regelgeving bevat. Ondertussen zal er in 2020 worden gestart met de geleidelijke en gecontroleerde uitbouw van het DSO, met aanvullende functionaliteiten en informatie. Bijvoorbeeld met extra functionaliteit om samenwerking tussen het bevoegd gezag en met adviseurs te ondersteunen bij de behandeling van vergunningaanvragen en meldingen. Wat er wordt gebouwd en geprioriteerd wordt gezamenlijk met de bestuurlijke partners en koepelorganisaties interbestuurlijk besloten. Met de koepelorganisaties zijn daarvoor afspraken gemaakt. Hierover zal uw Kamer worden geïnformeerd.

[173] Door de leden van de D66-fractie wordt gevraagd of toepasbare regels nodig zijn, zodat burgers en initiatiefnemers kunnen controleren of zij een vergunning nodig hebben. Vanuit de ambitie tot verbetering van dienstverlening wordt dit inderdaad wenselijk geacht. Toepasbare regels zijn juridische regels die zijn omgezet in vragenbomen, waarmee op eenvoudige wijze bijvoorbeeld kan worden nagegaan of voor een voorgenomen activiteit een vergunningaanvraag of melding nodig is. Ze zijn dus een belangrijk hulpmiddel waarmee op eenvoudige wijze inzicht kan worden verkregen in regels, zonder de juridische regels zelf te hoeven raadplegen. Initiatiefnemers kunnen zo ook zien welke maatregelen moeten worden genomen om te voldoen aan een specifieke regel.

Daarnaast is de vraag van de leden van de D66-fractie of het klopt dat het opstellen van toepasbare regels nu niet verplicht is voor decentrale overheden.

Dit klopt voor zover het gaat om toepasbare regels die dienen als hulpmiddel om na te gaan of iets vergunning- of meldingsplichtig is. In de huidige voorzieningen is er ook geen mogelijkheid tot het uploaden van decentrale vragenbomen voor een vergunningcheck. Onder de Omgevingswet wordt vanuit dienstverleningsniveau het gebruik van toepasbare regels gestimuleerd. De afweging of en welke toepasbare regels aan de gebruikers van de landelijke voorziening beschikbaar worden gesteld, is aan het bestuursorgaan dat de regels heeft vastgesteld.

Wel zullen in de Omgevingsregeling regels worden gesteld over het gebruik van een standaard voor het aanleveren van toepasbare regels aan de landelijke voorziening, met het oog op technische verwerking ervan en eenduidige presentatie aan gebruikers. Verder wijst de regering erop dat het maken van toepasbare regels voor het indienen van aanvragen en meldingen wel verplicht is, ook voor decentrale overheden. Als decentrale overheden in hun verordeningen een vergunningplicht of meldingsplicht opnemen, dan moeten zij ook vragenbomen in het DSO plaatsen die het mogelijk maken de desbetreffende aanvraag of melding in te dienen. Dit wordt wettelijk vastgelegd in de invoeringsregelgeving.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of het Rijk toepasbare regels opstelt en voor welke activiteiten en wanneer deze via het DSO inzichtelijk worden.

Het Rijk stelt inderdaad voor alle activiteiten waarvoor de rijksregelgeving en de bruidsschat een vergunning of melding vereist, toepasbare regels op. Deze toepasbare regels zijn nodig om de initiatiefnemer door de vergunningaanvraag heen te leiden of voor het doen van een melding. Ook zullen initiatiefnemers in het geval van een melding kunnen zien welke voorschriften en maatregelen er gelden voor een activiteit, zoals dat nu ook in het Activiteiten Internet Module (AIM) kan. Voor het kunnen uitvoeren van een vergunningencheck wordt gewerkt volgens een prioriteringsmechanisme. Daarbij hebben de meest door burgers en kleine bedrijven geraadpleegde activiteiten de meeste prioriteit.

Vervolgens vragen de fractieleden zich af of het de bedoeling is dat voor veel voorkomende activiteiten uiteindelijk wel toepasbare regels worden vastgesteld en waar dit is vastgelegd. Toepasbare regels voor het indienen zijn verplicht en komen er dus voor alle activiteiten waarvoor een vergunning- of meldingsplicht geldt. Dit is vastgelegd in het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling. Bij het maken van toepasbare regels voor vergunningen- en meldingenchecks werkt het Rijk volgens voormeld prioriteringsmechanisme, wat er inderdaad voor zorgt dat voor veel voorkomende activiteiten checks worden gemaakt.

[174] De leden van de D66-fractie vragen of regels uit omgevingsverordeningen en omgevingsplannen alleen «op kaart» zichtbaar zijn als overheden de afzonderlijke regels koppelen aan geo-informatie en of dit verplicht is. Dit is juist. De regels uit omgevingsverordeningen en omgevingsplannen worden alleen «op kaart», dat wil zeggen met een «klik» op een bepaalde locatie in de kaart, zichtbaar als overheden de afzonderlijke regels koppelen aan geo-informatie. Ook hebben deze leden het juist dat het koppelen van regels aan een werkingsgebied een verplichte koppeling is voor overheden (annotatie). De technische standaard voor de vormgeving van besluiten voorziet hierin.

Ten slotte vragen diezelfde leden zich af hoe dit zit tijdens de transitieperiode, als er ook nog oude bestemmingplannen gelden die al dan niet gedeeltelijk zijn ingetrokken en aangepast.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft iedere gemeente van rechtswege een omgevingsplan. Dat plan bestaat uit bestaande gemeentelijke regels, zoals bestemmingsplannen, en uit voormalige rijksregels die via de bruidsschat aan een omgevingsplan worden toegevoegd. De geldende regels uit bestaande besluiten die in www.ruimtelijkeplannen.nl zijn opgenomen, worden eveneens in het DSO ontsloten. In het ontwerp-Invoeringsbesluit is geregeld dat het een taak is van het Kadaster om deze informatie ook vanuit de kaart toegankelijk te maken. De bruidsschat zal technisch voldoen aan de nieuwe standaard, zodat deze in combinatie met bijvoorbeeld de bestaande bestemmingsplannen wordt getoond.

[175] De leden van de D66-fractie vragen hoe het voor burgers inzichtelijk en overzichtelijk blijft welke regels er precies wanneer gelden. Voor dat doel is geregeld dat de geldende inhoud van bestaande bestemmingsplannen, welke inhoud deel uitmaakt van de geldende regels van het omgevingsplan van rechtswege, in combinatie met nieuwe omgevingsplanregels in het DSO wordt getoond. De door het DSO gepresenteerde geldende regels, kunnen aldus bestaan uit een combinatie van geldende regels uit een bestaand bestemmingsplan en geldende regels uit een nieuw besluit. Bij het raadplegen van regels via een «klik op de kaart» zal zo'n combinatie zich overigens veelal niet voordoen, aangezien het voor de hand ligt dat besluiten tot wijziging van het omgevingsplan doorgaans een integrale wijziging voor een bepaald gebied zullen inhouden.

Als het omgevingsplan themagewijs wordt gewijzigd zal de burger een combinatie zien van de regels uit het omgevingsplan van rechtswege en de regels uit het nieuwe omgevingsplan. Bovenaan in de lijst zullen de regels uit het nieuwe omgevingsplan getoond worden en daaronder de regels uit het omgevingsplan van rechtswege. Op deze manier wordt de burger maximaal ondersteund om de geldende regels te vinden. Gemeenten kunnen bij themagewijs muteren echter niet gegarandeerd worden dat de burger niet twee regels vindt (uit het omgevingsplan van rechtswege en het nieuwe omgevingsplan) die beide over exact hetzelfde gaan. Dit omdat het niet mogelijk is om op basis van het nieuwe omgevingsplan te bepalen welke regels in het omgevingsplan van rechtswege moeten vervallen. Bij gebiedsgewijs muteren ontstaat deze samenloop niet omdat daarbij alle regels uit het omgevingsplan van rechtswege op een specifieke locatie vervallen en daarmee niet getoond kunnen worden.

[176] De leden van de D66-fractie vragen of er bij de attenderingsservice een mogelijkheid komt om niet alleen op postcodegebied, maar ook op thema geattendeerd te worden.

In de betreffende passage uit het verslag van het schriftelijk overleg over het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet van de Tweede Kamer, waarnaar deze leden verwijzen in hun vraag gaat het over de algemene attenderingsservice voor overheidspublicaties (het tabblad «aankondigingen over uw buurt» op www.overheid.nl), die ook van toepassing is op publicaties in het domein van de Omgevingswet. In de landelijke voorziening van het DSO kan regelgeving op de kaart worden doorzocht op andere typering dan locatie. Het DSO zal daarnaast inderdaad gaan voorzien in de mogelijkheid om bij attenderingen behalve voor een locatie of gebied ook te kiezen voor bepaalde thema's of activiteiten. Dit is opgenomen in het globaal Programma van Eisen (gPvE) dat interbestuurlijk is opgesteld en wordt na het basisniveau gerealiseerd. Uw Kamer ontvangt binnenkort de voortgangsbrief waarin wordt ingegaan op de stand van zaken van het DSO.

[177] De leden van de D66-fractie vragen of de regering verwacht dat de plan-mer-beoordeling vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet de hoofdregel wordt bij wijzigingen van omgevingsplannen.

De regering interpreteert de vraag zo dat gevraagd wordt naar hoe vaak een plan-mer-beoordeling kan worden toegepast, als uitzondering op de directe plan-mer-plicht.

De Omgevingswet regelt dat een plan-mer-plicht geldt voor plannen of programma's die het kader vormen voor mer-(beoordelings-)plichtige projecten of waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt. De Omgevingswet regelt daarnaast dat geen plan-mer-plicht geldt als uit de plan-mer-beoordeling volgt dat aanzienlijke milieueffecten zijn uitgesloten. Daarmee wordt aangesloten bij de mogelijkheid die de

smb-richtlijn¹⁰⁴ biedt. Aan de toepassing van de plan-mer-beoordeling voor een omgevingsplan zijn bepaalde voorwaarden verbonden.¹⁰⁵ Allereerst mag het omgevingsplan geen kader stellen voor mer-plichtige projecten. Verder kan de plan-mer-beoordeling alleen worden gebruikt als het omgevingsplan ziet op een klein gebied op lokaal niveau, of als het omgevingsplan slechts een kleine wijziging inhoudt.

Hoe vaak een plan-mer-beoordeling kan worden toegepast is dus afhankelijk van de inhoud van een vast te stellen omgevingsplan. De regering kan daarom op voorhand geen getalsmatig antwoord geven op de vraag of de plan-mer-beoordeling de hoofdregel wordt. Dat hangt erg af van de feitelijke invulling die gemeenten aan hun omgevingsplannen geven. Als het gaat om grotere wijzigingen of het omgevingsplan het kader is voor mer-plichtige projecten, dan zal altijd een plan-mer moeten worden uitgevoerd.

Overigens is het vervallen van het uitwerkingsplan of het wijzigingsplan niet van invloed op het wel of niet kunnen gebruiken van een plan-mer-beoordeling. Ook onder de Omgevingswet kan een omgevingsplan op een later moment worden uitgewerkt. Dit is een zelfstandige wijziging van het omgevingsplan waarvoor moet worden beoordeeld of het maken van een MER verplicht is.

Voor een provinciaal of nationaal plan of programma kan de plan-mer-beoordeling als uitzondering op de directe mer-plicht alleen worden ingezet als er sprake is van een kleine wijziging. Een provincie of het Rijk gaat immers niet over «lokaal niveau». De verwachting van de regering is dat deze plan-mer-beoordeling niet vaak gebruikt kan worden door provincies of het Rijk.

Vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Rechtsbescherming

[178] De leden van de ChristenUnie-fractie 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. Ook vragen zij hoe en hoe scherp deze wet geëvalueerd zal worden met betrekking tot rechtsbescherming en welke organisatie deze evaluatie gaat uitvoeren.

De regering vindt net als deze leden een gelijkwaardige rechtsbescherming belangrijk. Het aangehaalde standpunt van een aantal deskundigen dat het niveau van de rechtsbescherming onder de Omgevingswet niet gelijkwaardig is aan dat van het oude stelsel deelt de regering niet. Het gebruik van beleidsruimte door provincies en gemeenten leidt inderdaad tot differentiatie in lokale regels, maar wel met gelijkwaardige rechtsbescherming. Dit is nader toegelicht in vraag [136].

In de invoeringsbegeleiding wordt aandacht besteed aan keuzes die gemeenten en provincies kunnen maken bij het opstellen van decentrale regels. Ze kunnen daarbij kiezen voor concrete normen per gebied die in een omgevingsplan of -verordening worden opgenomen of juist de keuze maken voor meer globale normen die bij vergunningverlening worden ingevuld. Vragen over de evaluatie zijn eerder bij vergelijkbare vragen van de gezamenlijke fractieleden beantwoord [137].

¹⁰⁴ **Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's**

¹⁰⁵ Zie artikel 11.1 van het Omgevingsbesluit.

[179] De leden van de ChristenUnie-fractie hebben diverse vragen over participatie. Ze vragen onder meer naar de inspiratiegids en naar waarborgen als de kwaliteit van participatie onvoldoende is. De vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over participatie is beantwoord bij vraag [33] van de gezamenlijke fractieleiden.

DSO

[180] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe goed de Omgevingswet, inclusief Aanvullingswetten en Invoeringswet, in het DSO past. Deze sluiten naadloos op elkaar aan. De ontwikkeling van de wetgeving en het DSO verloopt namelijk al geruime tijd parallel. Er vindt veel afstemming plaats tussen wetgeving en de realisatie van het DSO. Het DSO is gebouwd om de implementatie van de hele Omgevingswet te kunnen accommoderen, inclusief de beoogde wijzigingen die daar door het wetsvoorstel Invoeringswet en de Aanvullingswetten worden gebracht. Zo zullen bij inwerkingtreding van de wet de vergunningen en meldingen die vereist zijn op grond van de AMvB's behorende bij Omgevingswet, de Aanvullingsbesluiten en het ontwerp-Invoeringsbesluit digitaal in de landelijke voorziening van het DSO kunnen worden aangevraagd of ingediend. Andersom zijn de onderdelen van de invoeringswetgeving die voorzien in de juridische inbedding en werking van het DSO afgestemd op de ontwikkelingen van het DSO. De invoeringswetgeving is letterlijk op de maat van het DSO gemaakt zoals dat bij inwerkingtreding van de wet moet kunnen functioneren. Zo hebben aanpassingen in de functionaliteiten van het DSO ook geleid tot aanpassingen in de concept-wetgeving.

[181] De leden van de ChristenUnie-fractie maken zich zorgen over de ruis die leeft rond het DSO. Zij zien drie factoren die de kern van een succesvolle implementatie kunnen zijn: zorgen dat wat minimaal klaar moet zijn, ook klaar is, geleidelijke invoering van het DSO en een naadloze samenwerking van partijen. Dat brengt deze leden op drie vragen. Als eerste vragen zij of alle mijlpalen genoemd in de bijlage bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 27 juni jl.¹⁰⁶ tijdig klaar zijn. Als tweede vragen zij of het DSO geleidelijk ingevoerd kan worden en zijn zij benieuwd hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de verschillende partijen zo gaan samenwerken dat de ruis minder wordt en dat deze wordt omgezet in een constructieve actie.

De regering bedankt de leden van de ChristenUnie-fractie voor het constructieve meedenken. De drie genoemde kritische succesfactoren liggen onder andere ten grondslag aan door hen genoemde bijlage met mijlpalen, en meer in het algemeen ten grondslag aan het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet en de ontwikkeling van het DSO. Het is zeker een goed punt om deze factoren de komende periode bij uitstek te blijven benadrukken en leidend te laten blijven voor het laatste jaar voor inwerkingtreding. Hieronder wordt ingegaan op de drie vragen die deze leden bij deze factoren hebben. Voor wat betreft de vraag of de mijlpalen in de genoemde bijlage gehaald worden, verwijst de regering naar de voortgangsbrief die binnenkort wordt aangeboden.

In reactie op de vraag of het DSO geleidelijk ingevoerd kan worden, wil de regering opmerken dat 1 januari 2021 een hele belangrijke mijlpaal is in een geleidelijke ontwikkeling, van zowel de wetgeving via hoofdspoor en aanvullingssporen, als het digitaal stelsel. De regering licht dit graag toe:

¹⁰⁶ 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?*

- Omgevingswet en DSO zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, dus moeten samen «in werking». Dat wil zeggen dat vanaf 1 januari 2021 het DSO gebruikt moet gaan worden, omdat de oude voorzieningen niet meer in staat zijn om de regels uit het stelsel van de Omgevingswet te verwerken en omdat in het gebruik voorzien is in de regelgeving. Er is daarbij al van meet af aan een onderscheid tussen wat op moment van inwerkingtreding mogelijk moet zijn (het basisniveau, waarbij de mijlpalen aangeven wat moet werken en gebruikt moet worden) en de uitbouw van de functionaliteit van het DSO naar het eindbeeld, na ingebruikname. De inwerkingtredingsdatum is dus een omklapmoment omdat de oude voorzieningen en het huidige wettelijke stelsel vervangen worden door het DSO en het nieuwe stelsel.
- Bij de ontwikkeling van het DSO is ook al steeds een stapsgewijze benadering gevolgd, in nauw overleg met toekomstige gebruikers. Dat zet zich voort het in het komend jaar. Er wordt eind 2019 een versie opgeleverd voor het aansluiten, oefenen en vullen. Deze wordt komend jaar geleidelijk verder uitgebouwd, leveranciers gaan hun software aansluiten en uiteindelijk gaan gemeenten met die software oefenen en content in het DSO plaatsen, totdat eind 2020 het definitieve basisniveau inclusief content beschikbaar is. Dit overgangsjaar kunnen de gemeenten zich dus verder stapsgewijs voorbereiden op het nieuwe stelsel en het DSO, terwijl zij tegelijkertijd nog de oude regelgeving toepassen en de oude voorzieningen gebruiken. Deze manier van implementatie is onder andere gebaseerd op de lering die getrokken is uit ervaringen in het verleden, onder andere bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waar voorafgaand aan inwerkingtreding niet geoefend kon worden.
- Er is ook na 2021 voorzien in, waar mogelijk, geleidelijke ingebruikname van het DSO, juist om de druk op de ketel voor bevoegd gezagen te beperken. Zo krijgen gemeenten op 1 januari 2021 een omgevingsplan van rechtswege, bestaande uit hun huidige ruimtelijke plannen en de bruidsschat van rijksregels. Door een koppeling met de oude voorziening ruimtelijkeplannen.nl en het door het Rijk klaarzetten van de bruidsschat, wordt dit omgevingsplan van rechtswege ook in de oriëntatiefunctie van het DSO zichtbaar. Voor waterschappen geldt iets soortgelijks, met een termijn tot 2024. Andere voorbeelden betreffen het onderdeel «doen van vergunningen, meldingen en informatieverplichtingen». Daar wordt aan gemeenten de keus gelaten om wel of niet de benodigde informatie aan te leveren voor het maken van «vergunningchecks» voor lokale vergunningen. De vergunningsformulieren en de meest gebruikte vergunningschecks, die horen bij de bruidsschat, worden verder door het Rijk voor de gemeenten klaargezet, zodat zij deze niet zelf in het DSO hoeven te zetten.
- Tot slot worden gemeenten vanuit het implementatieprogramma en de VNG ondersteund bij het in gebruik nemen van het DSO. Een voorbeeld is het «casco» van een omgevingsplan waaraan de VNG nu werkt. En er wordt samengewerkt in VNG verband met opdrachtverlening aan de leveranciers van de systemen van gemeenten.

Op de derde vraag wijst de regering allereerst op de wijze waarop wordt samengewerkt binnen het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Binnen dit programma wordt gezamenlijk de ontwikkeling van het DSO en de implementatie ter hand genomen. Wat betreft de ruis over het DSO voorziet de regering het volgende. Eind 2019 wordt een versie van het gezamenlijk ontwikkelde DSO-LV opgeleverd. Dat is voor de regering en de bestuurlijke partners een belangrijk moment waarop die eventuele «ruis» weggenomen kan worden. Het is de versie waar alle bevoegd gezagen op kunnen aansluiten, mee kunnen gaan oefenen, en die gevuld kan worden met documenten en regels. In de voortgangsbrief die uw

Kamer een dezer dagen zal ontvangen wordt u nader geïnformeerd over alle constructieve acties in het oefenjaar 2020.

[182] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor de burgers die onvoldoende digitale vaardigheden hebben om het DSO te kunnen gebruiken, en vragen hoe deze burgers ondersteund gaan worden.

Inwoners kunnen altijd bij de gemeente terecht voor ondersteuning of advies. Het niveau dat daarin wordt gekozen bepaalt het betreffende bevoegd gezag zelf. Gebruikers kunnen ook een aanvraag op papier indienen. De regering streeft er naar de invoering van de Omgevingswet zo gebruikersvriendelijk als mogelijk te laten zijn. Dit betekent dat we de digitale toegankelijkheid zo groot als mogelijk proberen te maken en dat in de technische ontwikkeling van het DSO hier al rekening mee wordt gehouden. Verder wordt er veel aandacht geschonken aan de begrijpelijkheid van teksten om bijvoorbeeld mensen met bijvoorbeeld een beperking zo veel als mogelijk te helpen. Hierover heeft uw Kamer bericht ontvangen via de brief van de Minister voor Milieu en Wonen van 19 november jl.¹⁰⁷

Vragen van de leden van de PvdD-fractie

[183] De leden van de PvdD-fractie constateren dat in artikel 1.3 beide doelen – beschermen en benutten – in onderlinge samenhang worden nagestreefd. Zij vragen welke van de vier verbeterdoelen 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». Ook vragen zij welke informatie en welke argumenten de regering heeft die een grond bieden om het door de Raad van State gesignaleerde risico te ontcrachten dat flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte ertoe leiden dat de balans tussen «benutten» en «beschermen» doorslaat naar benutten.

Het omgevingsrecht zoals dat bij elkaar komt in de Omgevingswet gaat niet alleen over de bescherming van bijvoorbeeld milieu en natuur. Zo staat bijvoorbeeld in de Wet ruimtelijke ordening niet het beschermen van het bestaande centraal, maar een goede ruimtelijke ordening, die nadrukkelijk ook gaat over het benutten van de ruimte voor maatschappelijke behoeften. De Omgevingswet integreert ook de Tracéwet, waarin benutten centraal staat – binnen de op grond van andere wetgeving te stellen randvoorwaarden. Als gekozen was voor «beschermen, tenzij» was er geen ruimte geweest voor integratie van dergelijke wetgeving en waren drie van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening onhaalbaar geweest.¹⁰⁸ Dat de bescherming van milieu en natuur een zwaarwegend belang is, blijkt dus niet al in hoofdstuk 1 van de Omgevingswet. Dat blijkt wel uit de nader uitgewerkte regels, zoals de algemene regels over milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving, de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning in afdeling 8.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de regels van het Aanvullingsbesluit natuur. In artikel 2.1, derde lid, en vervolgens in de concrete delegatiebepalingen van de Omgevingswet is expliciet tot uitdrukking gebracht dat de

¹⁰⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, nr. Q.

¹⁰⁸ Gedoeld wordt op de volgende drie verbeterdoelen:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Omgevingswet mede dient voor onder meer het beschermen van de gezondheid, het beschermen van het milieu en de natuurbescherming. Voor het antwoord op de vraag over het eventueel doorslaan van de balans tussen «benutten» en «beschermen» naar benutten wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie [170].

[184] De leden van de PvdD-fractie vragen verder naar de verhouding tussen beschermen en benutten en het uitgangspunt van Europese milieuregels of internationale verdragen. In het bijzonder vragen zij naar de wettelijke garanties ter voorkoming dat bij de programmatische aanpak geen implementerende instructieregels of beoordelingsregels buiten toepassing worden verklaard.

Bij het stellen van regels op grond van de Omgevingswet moet de implementatie van internationaal recht altijd geborgd zijn. De Europese achtergrond van een belangrijk deel van het omgevingsrecht is daarom uitgangspunt voor het ontwerp van de stelselvernieuwing. Op sommige gebieden laten de internationale regels ruimte voor de concrete mate van bescherming, zoals de richtlijn overstromingsrisico's, maar milieuregels als de habitatrichtlijn kaderen die sterker in. De wet borgt de implementatie van dergelijke regels, onder andere door verplichte instructieregels of beoordelingsregels. Bij de vormgeving van de AMvB's is implementatie van Europese regels een leidend principe, wat ook is verantwoord in gedetailleerde transponeringstabellen bij zowel de gepubliceerde AMvB's als het voorliggende ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet. Voor een uitgebreide toelichting op de balans tussen beschermen en benutten kan worden verwezen naar het nader rapport.¹⁰⁹

Vragen van de leden van de SGP-fractie

[185] De leden van de SGP-fractie stellen drie samenhangende vragen over het geluid in verband met het houden van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, niet zijnde klokgelui en andere oproepen. Allereerst vragen zij of de veronderstelling juist is 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 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. Voorts vragen zij of de veronderstelling juist is 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. Tot slot vragen zij of de regering bereid is de huidige generieke vrijstelling voor dit geluid te handhaven.

Artikel 2 van de Wet openbare manifestaties (Wom) stelt geen randvoorwaarden aan de uitoefening van artikel 10 van deze wet. Artikel 2 stelt alleen randvoorwaarden aan de bevoegdheden op grond van paragraaf II van die wet, die gaat over openbare plaatsen. Artikel 2 van de Wom sluit aan bij artikel 6, tweede lid, van de Grondwet dat bepaalt dat aan de uitoefening van het recht om godsdienst of levensovertuiging te belijden buiten gebouwen en besloten plaatsen regels gesteld kunnen worden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Artikel 10 van de Wom is opgenomen in paragraaf IV van die wet en bevat enkele bijzondere bepalingen. Artikel 10 bevat geen regels over het (toegestane) oogmerk van regulering door gemeenten. Straks onder de Omgevingswet zijn de instructieregels over geluid opgenomen in paragraaf 5.1.4 van het Besluit

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, blz. 24–35.

kwaliteit leefomgeving met als opschrift «Beschermen van de gezondheid en van het milieu». Geluidregels in het omgevingsplan dienen ter bescherming van de gezondheid. In beginsel zal een gemeente een beperking niet kunnen onderbouwen door te stellen dat het geluid van erediensten en lijkplechtigheden, die meestentijds overdag plaatsvinden en bovendien in tijd begrensd zijn, negatieve gevolgen heeft voor de gezondheid van omwonenden. Mocht dat incidenteel wel het geval zijn, dan kan de gemeente het reguleren met inachtneming van artikel 6 van de Grondwet, dat de vrijheid van godsdienst beschermt. Dat betekent dat gemeenten ervoor moeten waken dat geluidsregels niet gaan functioneren als grondrechtenbeperking. Het geluid mag niet sterker aan banden worden gelegd dan met het oog op het voorkomen of beperken van geluidhinder noodzakelijk is te achten. Voorbeelden van gevallen die mogelijk regulering kunnen vergen zijn versterkt geluid dat naar buiten treedt op het moment dat ramen en deuren van een kerk open staan, of geluid afkomstig van godsdienstige bijeenkomsten in een multifunctionele ruimte in een gebouw waar ook woonappartementen zijn.

Zoals uiteengezet in antwoorden op vragen van de Tweede Kamer over het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet¹¹⁰ is op grond van artikel 10 van de Wom de gemeenteraad en niet de regering bevoegd om regels te stellen over «klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden, alsmede oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging». De huidige vrijstelling van artikel 2.18, eerste lid, onder c, van het Activiteitenbesluit milieubeheer ziet – zoals de leden terecht stellen – ook op het bijwonen en houden van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, maar is niet generiek. Het is alleen een vrijstelling van de huidige *landelijke* geluidnormen en niet van *gemeentelijke* geluidsnormen. De vrijstelling bestaat, omdat het regelen van dit geluid juist een gemeentelijke bevoegdheid is op grond van de Wom en het Rijk daarmee niet wilde interfereren. Onder de Omgevingswet blijft dit hetzelfde.

De regering ziet op dit moment geen aanleiding voor een generieke vrijstelling, bijvoorbeeld in de vorm van een inperking van de gemeentelijke bevoegdheid met een instructieregel. Zij gaat ervan uit dat gemeenten dit geluid niet volledig verbieden, omdat ook zij gebonden zijn aan artikel 6 van de Grondwet, dat de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging beschermt. Daardoor geldt dat gemeentelijke voorschriften niet zo ver mogen gaan dat klokgelui of oproepen illusoir worden gemaakt of onnodig worden beperkt. Voor zover bekend stellen de meeste gemeenten op dit moment alleen beperkingen aan het geluid van klokgelui of andere oproepen, die alleen zien op de tijdsduur, zoals het luiden of oproepen voor een beperkte tijd en ook niet 's nachts. Dit laatste is eerder door de rechter getoetst en niet als een beperking geoordeeld van de vrijheid van godsdienst.¹¹¹

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

¹¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 120, p. 22–23.

¹¹¹ EHRM 16 oktober 2012, Pastoor Schipper tegen Nederland (ECLI: BY5233). Eerder in dezelfde zaak ook ABRS 13 juli 2011 (ECLI: BR1448).

1. Gelijkwaardig beschermingsniveau

Bij de rechtsbescherming onder de Omgevingswet geldt het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau: het beschermingsniveau, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht, mag niet lager worden. Een ander uitgangspunt is dat bij keuzes over bijvoorbeeld de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep waar mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel.¹¹² Daarom is in het stelsel van de Omgevingswet in beginsel aangesloten bij de rechtsbeschermingsvoorzieningen die gelden voor parallelle instrumenten uit de huidige wetgeving. Dit geldt zowel voor het hoofdspoor (Omgevingswet, incl. wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet; zie onder A) als voor de aanvullingssporen (zie onder B). Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is dat in eerste aanleg beroep openstaat bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS). Beroep in twee instanties is van belang uit een oogpunt van zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak, herkansing voor partijen en eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak, maar ook om rechtsbescherming dichtbij de burger te brengen. In bepaalde gevallen kan er reden zijn om van deze hoofdlijn af te wijken, bijvoorbeeld bij besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Dit speelt onder meer bij het omgevingsplan, het projectbesluit en de vaststelling van geluidproductieplafonds; daar is gekozen voor beroep in één instantie. Keuzes die op dit vlak onder de huidige wetgeving zijn gemaakt, zijn zoveel mogelijk doorgetrokken in het nieuwe stelsel.

De rechtsbescherming wordt in technische zin voor het grootste deel geregeld via de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De noodzakelijke wijzigingen zijn opgenomen in de wetsvoorstellen van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en de vier aanvullingswetten.

A. Kerninstrumenten Omgevingswet (incl. wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet)

Omgevingswet			Huidige wetgeving	
<i>Instrument</i>	<i>Typering</i>	<i>Rechtsbescherming</i>	<i>Instrument</i>	<i>Rechtsbescherming</i>
Omgevingsvisie	Beleidsdocument (lange termijn visie)	Geen beroep ¹	Structuurvisie, milieubeleidsplan, waterplan e.d.	Geen beroep Gelijkwaardig
Programma	Beleidsdocument (beleidsvoornemens en maatregelen)	Geen beroep, behalve indien rechtstreekse titel voor activiteiten; ² dan beroep Rb + hoger beroep ABRS ³	Programma	Geen beroep, behalve indien rechtstreekse titel voor activiteiten; ⁴ dan beroep Rb + hoger beroep ABRS Gelijkwaardig

¹¹² Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 295).

Omgevingswet			Huidige wetgeving	
<i>Instrument</i>	<i>Typering</i>	<i>Rechtsbescherming</i>	<i>Instrument</i>	<i>Rechtsbescherming</i>
Omgevingsplan	Algemeen verbindende voorschriften	Beroep ABRs; ⁵ integraal appellabel Afd. 3.4 Awb	Bestemmingsplan, gemeentelijke verordening; Afd. 3.4 Awb van toepassing op bestemmingsplan	Bestemmingsplan: beroep ABRs Gemeentelijke verordening: geen beroep Rechtsbescherming onder Ow ruimer
Waterschapsverordening Omgevingsverordening	Algemeen verbindende voorschriften	Geen beroep ⁶	Keur, wegbeheerverordening Provinciale verordening AMvB's, regelingen	Geen beroep Gelijkwaardig
Rijksregels: AMvB's, Omgevingsregeling Omgevingsvergunning	Algemeen verbindende voorschriften Toestemming voor concrete activiteit	Geen beroep ⁶ Beroep Rb + hoger beroep ABRs ³ (na reguliere procedure of afdeling 3.4 Awb)	Vergunning, toestemming e.d.	Geen beroep Gelijkwaardig Identiek aan rechtsbescherming onder Ow. Soms verruiming rechtsbescherming, waar nu beroep in één instantie openstaat ⁷ Beperkte verruiming rechtsbescherming onder Ow Beroep ABRs Gelijkwaardig
Projectbesluit	Toestemming voor concreet project	Beroep ABRs, Afd. 3.4 Awb van toepassing	Tracébesluit, inpassingsplan, projectplan Afd. 3.4 Awb van toepassing	

¹ Conform hoofdregel Awb (geen besluit; artikel 1.3 Awb).

² Voorbeeld: toestemmingsvervangende onderdelen van beheerplan voor Natura 2000-gebieden.

³ Conform hoofdregel bestuursrechtelijke rechtsgang Awb.

⁴ Voorbeeld: toestemmingsvervangende onderdelen van beheerplan voor Natura 2000-gebieden uit de Wet natuurbescherming.

⁵ Deels in afwijking van hoofdregel Awb (geen beroep tegen algemeen verbindende voorschriften).

⁶ Conform hoofdregel Awb (geen beroep tegen algemeen verbindende voorschriften).

⁷ Toestemmingen Wet natuurbescherming, ontheffing Wet milieubeheer.

B. Aanvullende instrumenten uit aanvullingswetsvoorstellen

De aanvullingswetsvoorstellen breiden het instrumentarium van de Omgevingswet op onderdelen uit. Hieronder worden de belangrijkste gevolgen op het vlak van rechtsbescherming beschreven.

Bodem. Het bodembeleid kan grotendeels gestalte krijgen met de bestaande instrumenten van de Omgevingswet zoals beschreven onder A, zoals omgevingsplan, omgevingsvergunning en algemene regels op nationaal en decentraal niveau. Wel wordt het aantal besluitmomenten in het bodemsaneringstraject teruggebracht; deze beschikkingen (Wet bodembescherming) worden grotendeels vervangen door algemene regels (rijksregels of regels in het omgevingsplan). Dit staat niet op gespannen voet met het uitgangspunt van gelijkwaardige rechtsbescherming, maar houdt verband met aanpassing van het juridische

instrumentarium vanwege de gewijzigde focus van het bodembeleid (zie de memorie van toelichting bij het Aanvullingswetvoorstel bodem).

Geluid. Tegen de vaststelling van een geluidproductieplafond (gpp) als omgevingswaarde staat beroep in eerste en enige aanleg open bij de ABRS. Dit geldt zowel voor afzonderlijke gpp-besluiten als wanneer gpp's onderdeel zijn van een omgevingsplan of projectbesluit (zie tabel A). Dit sluit aan bij de huidige rechtsbescherming. De ontheffing van de plicht om geluidproductieplafonds na te leven uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zal in het nieuwe stelsel vorm krijgen via het besluit tot vaststelling van een gpp en volgt qua rechtsbescherming dat gpp-besluit. Een afzonderlijk besluit over hogere geluidbelastingen (hogere-waardebesluit) is in het nieuwe stelsel niet meer nodig, omdat de besluitvorming over hogere geluidbelastingen is geïntegreerd in de besluitvorming over het omgevingsplan, de omgevingsvergunning, het projectbesluit of het besluit tot vaststelling van gpp's als omgevingswaarden.

Natuur. Het Aanvullingswetsvoorstel natuur regelt de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet. Uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wet natuurbescherming zijn al zoveel mogelijk afgestemd op die van de Omgevingswet. Hierdoor kan het natuurbeleid grotendeels gestalte krijgen met de bestaande instrumenten van de Omgevingswet zoals beschreven onder A, zoals programma, omgevingsplan, omgevingsvergunning en algemene regels op nationaal en decentraal niveau. Er was slechts een beperkte noodzaak tot het opnemen van aanvullende instrumenten. Dit betreft onder andere het aanwijzingsbesluit voor Natura 2000-gebieden. Hiertegen staat beroep in twee instanties open (Rb, ABRS), conform de huidige wetgeving. Voor werkzaamheden die met het oog op bepaalde belangen worden verricht op basis van een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode geldt een vrijstelling van onder meer bepaalde vergunningplichten. Voor de figuur van aanwijzing van gedragscodes bij ministeriële regeling in plaats van een apart goedkeuringsbesluit (zoals onder de Wet natuurbescherming) is gekozen omdat de Omgevingswet zo'n goedkeuringsfiguur niet kent.¹¹³ De ministeriële regeling is, conform de hoofdregel van de Awb, niet rechtstreeks appellabel.

Grondeigendom. Via dit Aanvullingswetsvoorstel worden regels over onteigening, landinrichting, voorkeursrecht en stedelijke kavelruil toegevoegd aan het stelsel van de Omgevingswet. Onderstaande besluiten zijn aanvullend ten opzichte van de kerninstrumenten zoals beschreven onder A. Ook hier is bij de rechtsbescherming een gelijkwaardig beschermingsniveau het uitgangspunt.

Omgevingswet		Huidige wetgeving	
<i>Instrument</i>	<i>Rechtsbescherming</i>	<i>Instrument</i>	<i>Rechtsbescherming</i>
Onteigeningsbeschikking	Bekrachtigingsprocedure Rb + hoger beroep ABRS (bestuursrechtelijk) Afd. 3.4 Awb van toepassing	Onteigenings-KB	Beroep Rb + beroep in cassatie bij Hoge Raad (civielrechtelijk)

¹¹³ Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 2 oktober 2019 (Kamerstukken I 2019/20, 34 985, D).

Omgevingswet		Huidige wetgeving	
<i>Instrument</i>	<i>Rechtsbescherming</i>	<i>Instrument</i>	<i>Rechtsbescherming</i>
Inrichtingsprogramma (landinrichting)	Geen beroep	Inrichtingsplan: ¹ beleidsmatige onderdelen Afd. 3.4 Awb	Geen beroep tegen beleidsmatige onderdelen van inrichtingsplan; Beroep ABRS tegen de bindende onderdelen van het inrichtingsplan die als besluit zijn aan te merken ² Gelijkwaardig Beroep ABRS Gelijkwaardig
Inrichtingsbesluit (landinrichting)	Beroep ABRS Afd. 3.4 Awb van toepassing	Inrichtingsplan: ¹ bindende onderdelen Afd. 3.4 Awb	Gelijkwaardig
Ruilbesluit Besluit geldelijke regelingen (herverkaveling)	Beroep Rb + beroep in cassatie bij Hoge Raad (civielrechtelijk) Afd. 3.4 Awb van toepassing	Ruilplan Lijst der geldelijke regelingen Afd. 3.4 Awb	Gelijkwaardig
Besluit tijdelijk in gebruik geven percelen (herverkaveling)	Beroep Rb + geen hoger beroep of beroep in cassatie (civielrechtelijk)	Besluit tijdelijk in gebruik gegeven gronden	Gelijkwaardig
Voorkeursrecht beschikking	Beroep Rb + hoger beroep ABRS	Aanwijzingsbesluit	Gelijkwaardig

¹ Wet inrichting landelijk gebied.

² Deze bindende onderdelen komen in het nieuwe stelsel in het inrichtingsbesluit.