

Vergaderjaar 2018–2019

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)

F

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

Vastgesteld 4 juni 2019

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Invoeringswet van de Omgevingswet en van de vele informatie die door vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) tijdens technische briefings aan hen is gegeven, waarvoor dank. Ook hebben zij zich, vaak samen met de andere fracties in de Eerste Kamer, breed laten informeren door het «veld», zowel vanuit de wetenschaps- als de praktijkhoek. Deze leden concentreren zich bij hun bijdrage voor het voorlopig verslag op dit moment op de volgende vier thema's:

- Participatie;
- Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO);
- Relatie tussen overheden;
- Nulmeting, monitoring en implementatie van de uitkomsten.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot invoering van de Omgevingswet. Zij hebben een aantal vragen.

De fractieleden van de **SGP** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

¹ Samenstelling: Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), P. van Dijk (PVV), Atsma (CDA), D.J.H. van Dijk (SGP), Don (SP), Jorritsma-Lebbink (VVD), (vice-voorzitter), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Nooren (PvdA), (voorzitter), Pijlman (D66), vacature (D66), Stienen (D66), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van der Sluijs (PVV), Van Zandbrink (PvdA), Fiers (PvdA), Teunissen (PvdD) en Binnema (GL).

De **D66**-fractieleden zien deze Invoeringswet als een volgende belangrijke stap naar de overgang van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Het is een proces dat zou moeten leiden naar een samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures dat het eenvoudiger maakt om voor overheden, burgers en het bedrijfsleven de balans te vinden tussen het beschermen en benutten van onze fysieke leefomgeving. Naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben deze leden nog een aantal vragen.

De **SP**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen.

De fractieleden van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Invoeringswet Omgevingswet en willen hierover een aantal vragen stellen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Invoeringswet Omgevingswet. Zij hebben een aantal vragen hierbij.

De fractieleden van de **PvdD** hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben enkele vragen.

Algemene opmerking van de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (IWO)

De leden van de commissie IWO hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet waarmee de Omgevingswet zal worden ingevoerd. Zij hebben zich de afgelopen maanden in een aantal bijeenkomsten door verschillende deskundigen laten informeren over de Invoeringswet en wat daarmee samenhangt, teneinde tot een goede schriftelijke voorbereiding van de wet te komen. Hoewel de Kamer in andere samenstelling de behandeling voort zal zetten, hecht de commissie in huidige samenstelling aan een grondige inbreng voor het voorlopig verslag van de commissie. Uit de voorbereiding in de commissie zijn talrijke vragen en aandachtspunten naar voren gekomen die bij meerdere fracties leven. Net als bij de behandeling van de Omgevingswet hebben de woordvoerders voor de Invoeringswet onderling een zekere taakverdeling afgesproken, zodat ieder zich in bepaalde onderdelen van de complexe en veelomvattende wetgeving in het bijzonder kon verdiepen.

De vragen in dit voorlopig verslag zijn dan ook in veel gevallen geformuleerd door één fractie of woordvoerder, maar hebben evenzeer de belangstelling van de andere leden van de commissie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Algemeen

Het dilemma van de Omgevingswet en daaraan gekoppeld de Invoeringswet, is de combinatie van het enerzijds ruimte geven en flexibiliteit creëren bij gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en het anderzijds borgen van kwaliteit, rechtszekerheid voor inwoners en bedrijven en van beheersbaarheid. Dat is in alle teksten voelbaar. Daarnaast speelt bij die afweging steeds de vraag «en wie gaat er dan over?».

In de gewijzigde Crisis- en herstelwet² heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om een verklaring van geen bedenkingen af te geven. In de Omgevingswet krijgt de gemeenteraad via een aangenomen amendement op de Invoeringswet een verzwaard adviesrecht met betrekking tot buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Op papier is het onderscheid duidelijk. Wat zal, volgens de regering, in de praktijk het verschil zijn tussen een verklaring van geen bedenkingen en het verzwaarde adviesrecht?

Participatie

Een participatiemotivering is in het geval van een omgevingsvergunning verplicht. Artikel 16.55 van de Omgevingswet vermeldt dat de gemeenteraad in haar omgevingsplan regels kan opnemen met betrekking tot deze verplichting. Ook in de Omgevingsregeling kunnen regels worden opgenomen over participatie. Het Omgevingsbesluit stelt kaders aan het toepassen van participatie. Het traject is vormvrij, maar in de participatiemotivering moet zijn aangegeven of er is geparticipeerd, hoe belangen zijn gewogen, hoe participanten zijn benaderd, met wie er is gesproken en wat met de inbreng is gedaan. Participanten zijn omschreven als bestuursorganen, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. In welke mate nemen de verplichtingen toe voor kleine private initiatiefnemers in het betrekken van belanghebbenden ten opzichte van de huidige situatie?

DSO

Er wordt een juridisch kader vastgesteld voor het DSO. Het DSO is in principe een digitaal stelsel van samenwerkende huidige systemen. Echter, de ontwikkelingen gaan inmiddels zo snel dat die nauwelijks zijn vast te leggen in kaders. Hoe adaptief is het DSO? Zou je de juridische en technische opzet van het DSO niet veel opener moeten formuleren in termen van cloudontwikkeling, *augmented reality*, *machine learning* et cetera? De geluiden zijn dat het DSO deze nieuwe ontwikkelingen nu niet kan accommoderen. Klopt dat? Zo ja, lijkt dat de regering ook een niet alleen wenselijke maar ook noodzakelijke conditie voor het *fit for the future* blijven van het nieuwe omgevingsrechtstelsel?

Hoe wordt door de regering bewerkstelligd en ondersteund dat de inhoud van het DSO sowieso structureel wordt uitgebouwd en up-to-date wordt gehouden? Kan de Minister van BZK lagere overheden hiertoe dwingen, vanuit haar systeemverantwoordelijkheid in relatie tot de rechtszekerheid van de burger?

Wat zijn de consequenties als gemeenten lokale regelgeving niet updaten in het DSO? Is er dan een back-up en zo ja, wie zorgt dan voor die back-up?

Het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) geeft aan dat pas bij voltooiing van «fase 3» van het DSO de beoogde maatschappelijke baten ook bereikt gaan worden. Hierbij signaleert het IPO dat tegen die tijd het geld naar verwachting op is. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Met andere woorden, kan zij aangeven wanneer dit «scenario 3» volgens de planning gereed is en of de financiering hiervan ook geborgd is?

In 2019 wordt getoetst via pilots. In 2020 moet het DSO klaar zijn en kunnen alle overheden oefenen. Een paar jaar geleden is in een bestuursakkoord de afspraak gemaakt tussen het ministerie en de koepelorga-

² Kamerstukken 35 013.

nisaties dat, indien het DSO niet op tijd werkt, de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt uitgesteld. Hoe kijkt de regering nu aan tegen die afspraak en wanneer is het uur U om hierover te besluiten? De leden van de VVD-fractie horen van de decentrale overheden dat zij minimaal een jaar nodig hebben om het DSO zelf te vullen en te oefenen. Het tijdspad lijkt wel erg krap geworden. Signaleert de regering dit ook? De Tweede Kamer heeft bij motie³ opgeroepen in 2019 een nieuw BIT⁴-advies te laten uitbrengen. Wordt hierbij ook gekeken naar bovengenoemde bestuurlijke afspraak?

De leden van de VVD-fractie lezen de laatste weken weinig geruststellende berichten over het Bureau ICT-toetsing. Belangrijke medewerkers stappen op en vooralsnog eindigt het BIT eind 2020. Geregelde onafhankelijke toetsing lijkt deze leden echter cruciaal. Komt hier een ander toetsingsorgaan voor in de plaats en hoe kijkt de regering aan tegen de wenselijkheid van regelmatige toetsing van het functioneren van het DSO? Oorspronkelijk zat in het DSO een samenwerkingsruimtefaciliteit gepland, noodzakelijk voor de totstandkoming van één besluit door verschillende overheden via het DSO. Dit is van belang voor besluitvorming rondom meervoudige activiteiten, magneetactiviteiten, inbreng van externe adviezen, reactie op een participatietraject et cetera. De realisatie van deze digitale samenwerkingsruimte is uitgesteld. De mogelijkheid bestaat hierdoor dat overheden analoog blijven samenwerken. Vooral in het kader van de meervoudige omgevingsvergunningaanvraag is dit onwenselijk. Een logische reactie hierop zou zijn: geef aan dat meervoudige aanvragen niet verplicht via het DSO moeten lopen (want dat kan nog niet) of bouw deze samenwerkingsruimte alsnog. Waarom is dit probleem niet opgelost via de Invoeringswet?

De verkorting van vergunningverlening voor «gewone» complexe vergunningen van 26 naar 8 weken zou te abrupt kunnen zijn in het licht van bovenstaande opmerkingen over de nog ontbrekende samenwerkingsruimte. Hoe zou dit ondervangen kunnen/moeten worden?

Veel gemeenten zijn bezig zich voor te bereiden op de implementatie van de Omgevingswet. Toch schijnen niet alle gemeenten het juiste tempo te pakken te hebben. De VVD-fractieleden hoorden een percentage van 25% achterblijvers. Klopt dit, en zo ja, wat zijn de consequenties als gemeenten niet op tijd kunnen aansluiten op het DSO?

Relatie tussen overheden

De Minister van BZK bepleitte onlangs⁵ voor vloeibaar openbaar bestuur, waar provincies in sommige situaties de taken van gemeenten zouden moeten/kunnen overnemen of andersom. Heeft de Minister het hierbij over definitief overnemen of over delegeren? En hoe gaan overheidslagen zich tot elkaar verhouden met het oog op hun verantwoordelijkheden in het kader van de Omgevingswet?

Op grond van de zogeheten flexibiliteitsregeling kan een overheid zijn VTH⁶-taken delegeren aan een andere overheid (artikel 4.13a van het wetsvoorstel). Ook een waterschap mag zijn zuiveringstaak delegeren aan een gemeente (artikel 2.17, derde lid, van de Omgevingswet). Heeft de regering bij deze regeling nog meer taken op het oog?

³ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 26.

⁴ Bureau ICT-toetsing.

⁵ Zie Binnenlands Bestuur 3 april 2019.

⁶ Vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Het subsidiariteitsbeginsel is het uitgangspunt in de bevoegdheidsverdeling tussen overheden. Vanuit financieel oogpunt zou het zo kunnen zijn dat gemeenten liever hebben dat een hogere bestuurslaag bepaalde bevoegdheden uitoefent. In welke mate en op welke gronden is het voor gemeenten toegestaan om bepaalde bevoegdheden te delegeren aan de provincie of het Rijk? Hoe zwaar dient de gemeente dit te onderbouwen? Kan een kleine gemeente ook taken delegeren aan een grote buur- of centrumgemeente?

Delen van het Omgevingsplan kunnen door de gemeenteraad worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W). Hierbij wordt door sommigen ook wel gesproken van een democratisch tekort. Gerechtelijke uitspraken lijken belangrijker te worden bij de toetsing van besluiten. De Raad voor de rechtspraak waarschuwt daarbij ook voor een structurele toename van werklast in financiële zin voor de rechtspraak. Hoe kijkt de regering tegen beide punten aan?

De delegatiemogelijkheden naar het college van B&W en de dagelijkse besturen van de waterschappen zijn groot. Hierdoor vervallen delen van de organieke wetgeving, zoals de Gemeentewet. Bestaan er voldoende waarborgen met betrekking tot de harmonie tussen Omgevingswet en organieke wetgeving?

Er is in de Omgevingswet (artikelen 2.2 en 19.2) en het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (artikelen 18.19 en 18.26) een afstemmings- en consultatieplicht tussen overheden op de kerninstrumenten opgenomen. Dit betreft algemene rijksregels, visies, plannen, programma's, projectbesluiten en verordeningen. Máár, de verschillende kerninstrumenten moeten op verschillende tijdstippen klaar zijn:

- Omgevingsvisie provincie 2021;
- Omgevingsverordening provincie 2021;
- Omgevingsvisie gemeente 2024;
- Omgevingsplan gemeente 2029;
- Waterbeheerprogramma waterschappen 2022;
- Waterschapsverordening 2023.

Afstemming gaat uit van gelijkwaardige partners. Hoe werkt dat in de praktijk met deze verschillende tijdstippen? De provincie is als eerste «aan de beurt» en kan haar instrumenten als dictaat opleggen. Wat zijn de sancties wanneer er geen of onvoldoende afstemming heeft plaatsgevonden of wanneer er geen overeenstemming is over de kwaliteit van de afstemming? En hoe vindt de later uit te voeren afstemming plaats door gemeenten en waterschappen? Er ligt dan immers al veel vast.

Hoe wordt gewaarborgd dat alle gemeenten voldoen aan de verschillende deadlines van implementatie van de Omgevingswet? Wat zijn de sancties? Hoe worden de aanvragen van omgevingsvergunningen bij vertraagde implementatie dan behandeld?

Nulmeting, monitoring en implementatie van de uitkomsten

In de Omgevingswet is een monitoringsplicht opgenomen. In de Omgevingsregeling staan de verplichte meet- en rekenmethodes. Vijf jaar na inwerkingtreding vindt formeel een evaluatie van de Omgevingswet plaats. Aan welke criteria denkt de regering hierbij en hoe is de implementatie van de «*lessons learned*» geregeld?

Elke overheid heeft monitoringsverplichtingen op zijn eigen doelen en omgevingswaarden (dus eigen normen). Derden kunnen een overheid aanspreken op het behalen van de gestelde doelen en daarbij monito-

ringsgegevens opvragen, bijvoorbeeld over de toestandsbeschrijving of over wat gemeten wordt. Hierbij is sprake van nieuwe meet- en rekenmethoden, die ook moeten worden ingevoerd in het DSO. Derden moeten deze gegevens per 2021 verplicht via het DSO kunnen inzien. Het gegevenstraject lijkt echter nog niet op orde. Klopt dit en, zo ja, waarom is op dit punt geen overgangsrecht in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet⁷ opgenomen?

In de Omgevingswet staat dat er een monitoringsprogramma kan worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB). In het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt aangegeven dat de grondslag hiervoor ontbrak. Dit is inmiddels hersteld via de Invoeringswet. Hierdoor zal dit worden opgenomen in het Invoeringsbesluit. Wat gaat het monitoringsprogramma precies omvatten?

De leden van de VVD-fractie wachten de antwoorden van de regering met grote interesse af.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De invoering van het nieuwe stelsel van planning en sturing voor de leefomgeving is een complexe en veelomvattende opgave, waarbij onder andere⁸ – maar niet alleen – tijdige oplevering van het DSO, tijdige duidelijkheid ten aanzien van inhoudelijke vereisten zoals wetgeving en lagere regelgeving en ook de nationale omgevingsvisie (hierna: NOVI), adequate afspraken omtrent (werk)processen, alsmede voldoende voorbereidingstijd voor alle overheidsorganisaties die te zijner tijd met de wet moeten gaan werken, van groot belang zijn. Wil de regering in een schema nog eens duidelijk maken dat op het moment van reactie op dit verslag de actuele planning voor alle hiervoor genoemde aspecten erin voorziet dat tijdig aan deze voorwaarden is voldaan, inclusief de voorbereidingstijd die de partners in het proces vragen? Uitgaande van invoering van de wetgeving per 1 januari 2021 zou dat betekenen dat alles wat hiervoor is genoemd in juli 2020 gereed is. Is dat haalbaar?

De CDA-fractieleden hechten er veel waarde aan dat de regering zich uiteindelijk bereid heeft getoond om het besluit waarmee het stelsel in werking treedt ter expliciete goedkeuring aan beide Kamers der Staten-Generaal voor te leggen. Bij nota van wijziging is een daartoe strekkende bepaling in de Invoeringswet opgenomen.

De leden van de CDA-fractie hebben in het bijzonder vragen ten aanzien van hierna genoemde onderwerpen, maar zien, rekening houdend met de taakverdeling in de commissie, ook met belangstelling uit naar de reactie van de regering op de vragen van andere fracties uit de Kamer.

Transitie, voorbereiding en monitoring gemeenten en andere overheden

De succesvolle invoering van het nieuwe stelsel staat of valt met de mate waarin alle betrokken overheden en diensten zijn voorbereid. In verschillende voortgangsrapportages vermeldt de regering hoeveel gemeenten en provincies inmiddels bezig zijn met de voorbereiding en waar men globaal staat. Het succes van de invoering zal echter in belangrijke mate bepaald worden door de zwakste schakels, de «achterblijvers». De ervaring bij de grote decentralisaties in het sociaal domein (onder meer de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)) heeft geleerd dat de regering er nog wel eens te veel op vertrouwt dat alle instanties voldoende voorbereid zijn: als dat niet het geval is heeft dat

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 23.

⁸ Zie ook Kamerstukken I 2018/19, 33 118/33 962/34 986, AU.

grote gevolgen, voor individuele burgers, bedrijven en voor de geloofwaardigheid van de overheid als geheel. De beoogde decentralisatie komt dan al op voorhand in een slecht daglicht te staan. De leden van de CDA-fractie achten het daarom van belang dat de invoering van het stelsel van de Omgevingswet zorgvuldig plaatsvindt, zodat herhaling van deze problematiek wordt voorkomen.

Uit de brief van de Minister van BZK van 21 december 2018 blijkt dat een aantal overheden «nog niet intensief aan de slag»⁹ is. Het lijkt daarbij te gaan om 30 tot 40% van de betrokken overheden. Ruim een derde van de projectleiders en programmamanagers maken zich zorgen over de voortgang: circa twee jaar voor de beoogde invoering van het stelsel zijn dat naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie uiterst zorgwekkende gegevens. Hoe is de situatie in dat opzicht thans? Hoe beoordeelt de regering de situatie op het moment van verschijnen van een memorie van antwoord, medio 2019?

Het lijkt erop dat tot op heden veel informatie over de voorbereiding ontleend wordt aan enquêtes en vergelijkbare bevestigingen. Heeft de regering inmiddels zicht op de concrete mate van voorbereiding bij ieder van de betrokken overheden, van ministeries en rijksdiensten tot gemeenten, waterschappen en Omgevingsdiensten? Zo ja, welk beeld rijst daaruit op? Zo nee, wordt die informatie binnenkort wel verzameld, en wanneer is dat dan beschikbaar? Hoe is de monitoring momenteel ingericht, en in welke mate is er een onafhankelijke oordeelsvorming over de stand van zaken per organisatie, los van de betrokken instantie zelf, voorzien? Is er een objectieve, gevalideerde beoordeling en beschrijving van de stand van zaken in de voorbereiding? De leden van de CDA-fractie achten een objectief en gevalideerd beeld van de situatie per gemeente, provincie, waterschap, Omgevingsdienst en rijksinstantie van groot belang. Is dat beschikbaar, en zo ja, kan de Kamer dat ontvangen? Zo niet, gaat de regering zo'n overzicht alsnog maken en de Kamer toezenden? Welke sturingsmogelijkheden heeft de regering om achterblijvende instanties te ondersteunen, aan te sporen of eventueel te corrigeren?

De leden van de CDA-fractie hebben eerder aandacht gevraagd voor de kleinere gemeenten, die met een beperkte capaciteit reguliere werkzaamheden in het kader van het huidige stelsel moeten verrichten, en tegelijkertijd zich moeten voorbereiden op het nieuwe stelsel. Is er mogelijkheid om deze gemeenten extra te ondersteunen?

Het lijkt erop dat er wat betreft het toezicht veel op bestaand instrumentarium (bestuursakkoorden en interbestuurlijk toezicht) wordt vertrouwd. Zou het niet wenselijk zijn om een aantal gerichte, eventueel tijdelijke bevoegdheden bij de eindverantwoordelijk Minister te beleggen, om zo nodig bijvoorbeeld aanwijzingen te kunnen geven?

Zijn ook alle ministeries en rijksdiensten in voldoende mate bezig met de voorbereiding? Wie ziet toe op de voorbereiding op Rijksniveau, bij andere departementen dan dat van de verantwoordelijk Minister van BZK? De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een overzicht van de bij de Omgevingswet betrokken ministers en rijksdiensten, en de stand van zaken aangaande de voorbereiding van hen.

De vaste commissie voor IWO heeft de regering in haar brief van 8 november 2018 de suggestie gedaan een transitieautoriteit in het leven te roepen. De Minister van BZK heeft daarop laten weten dat de Integrale Adviescommissie Omgevingswet in feite als zodanig zou kunnen worden beschouwd. Duidelijk is echter dat deze commissie een geheel andere

⁹ Kamerstukken I 2018/19, 33 118, AN, p. 7.

positie heeft dan een transitieautoriteit, zoals door de vaste commissie voor IWO bedoeld. Zo is er geen instellingsbesluit, geen onderzoeksbudget, slechts een beperkte staf en heeft de commissie geen mogelijkheid om zelf onderzoek te doen, bijvoorbeeld naar de stand van de voorbereidingen bij gemeenten. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie blijft het daarom wenselijk dat er een andere «zwaardere» onafhankelijke instantie komt die dit proces monitort, en de regering en andere overheden individueel of collectief, zo nodig kan informeren en waarschuwen. Is de regering bereid alsnog de instelling van een dergelijke instantie te overwegen?

Een besluit tot invoering van het nieuwe stelsel kan naar de mening van de leden van de CDA-fractie zoals bekend pas worden genomen zodra blijkt dat alle overheden en hun diensten er klaar voor zijn. In welke vorm denkt de regering daarover te zijner tijd aan het parlement te rapporteren? De hiervoor genoemde onafhankelijke transitieautoriteit kan daarbij uiteraard ook een rol spelen.

DSO

Een bijzonder element in de voorbereiding is het DSO. Een foutloze ICT-ondersteuning van het stelsel dat met de Omgevingswet wordt gecreëerd is onmisbaar. Kan de regering aangeven hoe stabiel het DSO inmiddels is, en welke «uitvaltijd» (downtime) de regering bij inwerking-treding van het stelsel aanvaardbaar acht?

Voor een goede werking van het DSO achten verschillende partijen het wenselijk dat er geruime tijd voor de invoering duidelijkheid over alle regelgeving, dus niet alleen de wetgeving in formele zin, maar ook in materiële zin (AMvB's, ministeriële regelingen), komt. Er moet minstens een jaar geoefend kunnen worden, en een half jaar voor invoering zou het hele systeem gereed moeten zijn, aldus woordvoerders van gemeenten en provincies. Uitgaande van invoering van de wet op 1 januari 2021 betekent dat er vanaf 1 januari 2020 met het DSO geoefend moet kunnen worden, en dat alle wet- en regelgeving ten allerlaatste op 1 juli 2020 gereed moet zijn. Is dat beide haalbaar? Kan de regering, in samenhang met het hiervoor gevraagde tijdpad, het tijdpad voor de oplevering van alle elementen van het DSO in haar antwoord specificeren?

De introductie van het DSO steunt zwaar op bestuursakkoorden en bestuurlijke afspraken. De koepels Unie van Waterschappen, IPO en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) denken hun leden te kunnen binden. Ziet de regering dat ook zo? Welke doorzettingmacht heeft de regering bij de ontwikkeling en invoering van dit stelsel zo nodig tot haar beschikking? Voor zover de leden van de CDA-fractie het kunnen overzien, zijn in de Invoeringswet geen bepalingen dienaangaande opgenomen. Zou dat niet alsnog moeten gebeuren? Kan de regering toelichten waarom bij enkele andere interbestuurlijke ICT-projecten, zoals de afgifte van paspoorten of de waardering van onroerende zaken, wel voor wettelijk verankerde sturingsmogelijkheden is gekozen, en bij de – veel omvangrijkere – invoering van het DSO niet?

De zorg van de leden van de CDA-fractie voor achterblijvende instanties, die hiervoor al is benoemd, speelt zeker ook bij de invoering van het DSO een rol. Hoe kan de regering achterblijvende overheidsinstanties ondersteunen of aansporen tot versnelling?

De leden van de CDA-fractie hebben ook begrepen dat de mate waarin gemeenten hun eigen regelgeving in het DSO opnemen, kan verschillen, bijvoorbeeld als het gaat om het al dan niet opnemen van beslisbomen. Waarom bestaat deze mogelijkheid? Is er een minimum vastgelegd waaraan alle instanties in ieder geval moeten voldoen?

Er moet voorts in het DSO een koppeling tot stand gebracht worden tussen de landelijke voorziening en de ICT-infrastructuur van gemeenten, provincies waterschappen en andere instanties, die met eigen software, systemen en standaarden werken. Is zeker dat die koppeling in alle gevallen, en bij alle denkbare ICT-pakketten, gerealiseerd kan worden? Zo ja, waarop is die zekerheid gebaseerd? Zo nee, hoe gaat de regering dit probleem inventariseren en zo nodig oplossen?

In de voorbereiding is aandacht gevraagd voor het zogenaamd «meervoudig bronbeheer», de geautomatiseerde doorwerking van projecten, besluiten, instructieregels c.a. van «hogere» overheden in gemeentelijke (respectievelijk provinciale) omgevingsplannen. Een geautomatiseerde doorwerking lijkt ingewikkeld, onder andere omdat dan verschillende systemen met eigen standaarden en dergelijke met elkaar moeten communiceren. Is het probleem van het meervoudig bronbeheer inmiddels opgelost? Zo ja, zijn betrokkenen tevreden met de oplossing? Zo nee, wanneer en hoe verwacht de regering tot een oplossing te komen?

In de eerste fase van het DSO is een minimumpakket (het huidige niveau van dienstverlening) voorzien. Verschillende elementen van het nieuwe stelsel worden pas in een volgende fase in het DSO opgenomen. De leden van de CDA-fractie horen graag in hoeverre dat «doorschuiven» van onderdelen een goede werking van het stelsel in de eerste fase beperkt; is een volledige invoering van een werkend DSO op het minimumpakket (huidige dienstverleningsniveau) op de startdatum mogelijk?

De provincies hebben via het IPO (brief van 13 december 2018) aandacht gevraagd voor de uitwerking in volgende fases, en wijzen er daarbij op dat de maatschappelijke baten pas gerealiseerd worden als volgende fasen gerealiseerd worden. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie de stand van zaken bij de verdere ontwikkeling van het DSO, inhoudelijk, dat wil zeggen om welke voorzieningen binnen het DSO het gaat. Ook zien zij graag een financiële prognoses, dat wil zeggen de kosten van realisatie van volgende fasen. Wie van de partijen zal voor deze fasen budget beschikbaar moeten stellen? Hoe wordt de verder uitbouw van het DSO, inclusief implementatie daarvan door betrokken overheden gestuurd? Welke relaties en samenwerking voorziet de regering na de invoering van het stelsel?

Een ander aandachtspunt betreft de mate waarin alle burgers (of bedrijven) daadwerkelijk gebruik zullen maken van de mogelijkheden van het DSO. Initiatiefnemers zullen dat meestal wel doen en kunnen ook nog «klassieke» aanvragen indienen. Echter, hoe toegankelijk is het stelsel voor andere burgers, degenen die geen initiatiefnemer zijn, maar mogelijk wel bezwaar tegen een initiatief hebben, of ten minste op de hoogte moeten zijn van komende ontwikkelingen? Verwacht de regering dat zij zich actief en regelmatig via raadpleging van de gemeentelijke website bijvoorbeeld, op de hoogte stellen van plannen? Zo ja, is dat niet een illusoire verwachting, en gaat die ook niet veel te ver? Mag dat van burgers verwacht worden, of zouden zij erop moeten kunnen rekenen dat zij actief geïnformeerd worden als er plannen zijn die hun directe leefomgeving mogelijk gaan beïnvloeden?

Welke betekenis hecht de regering in het kader van het stelsel van de Omgevingswet aan het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) «Weten is nog geen doen»?

Een aparte categorie vormen de mensen die ofwel door fysieke beperkingen, ofwel door gebrek aan kennis, niet of slechts met grote moeite toegang tot de digitale voorzieningen kunnen krijgen. Welke voorzie-

ningen zijn er om te waarborgen dat zij geïnformeerd zijn, hun opvatting ook kenbaar kunnen maken, en betrokken blijven?

Handhaving en sancties

In de Invoeringswet zijn ook de strafbepalingen opgenomen. Een uitgangspunt in het Nederlandse rechtsbestel is dat strafbepalingen uitsluitend door de wetgever (parlement, provinciale staten, gemeenteraad) kunnen worden vastgelegd. Blijft dit uitgangspunt ook in het stelsel van de Omgevingswet gehandhaafd, of zijn er vormen van delegatie mogelijk waarbij gedeputeerde staten of het college van B&W ook strafbepalingen kunnen invoeren? Zo ja, waarom is hier voor gekozen en hoe verhoudt zich dat tot genoemd uitgangspunt?

De wet voorziet ook in mogelijkheden van bestuurlijke afdoening van punitieve sancties (bestuurlijke strafbeschikking) en de introductie van bestuurlijke boetes. Dat is een inbreuk op de constitutionele scheiding der machten, waarbij strafoplegging aan de rechterlijke macht wordt overgelaten. Met de mogelijkheid tot bestuurlijke sancties of strafoplegging zou de balans in ons constitutioneel bestel verstoord kunnen raken. Hoe ziet de regering dit? Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een beschouwing van de regering over de constitutionele zuiverheid en wenselijkheid van de toepassing van de figuur van bestuurlijke strafbeschikking of boetes bij de wetgeving inzake de fysieke leefomgeving.

Op het stelsel van administratieve strafoplegging is, waar het afdoening door het Openbaar Ministerie betref, de afgelopen tijd – onder andere na publicaties in NRC Handelsblad – behoorlijke forse kritiek geuit. Hoe denkt de regering te voorkomen dat vergelijkbare tekortkomingen, onder meer betreffende lichtvaardige en onbevoegde strafoplegging, in het ruimtelijke stelsel sluipen? Hoe denkt zij zorgvuldigheid en kwaliteit in dezen te kunnen borgen?

De regering verwacht dat de rechterlijke macht het extra werk dat uit de voorliggende wetgeving voortkomt, wel aan zal kunnen. Zo nodig, aldus de memorie van toelichting, zullen er afspraken over capaciteit gemaakt worden. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of dit optimisme gerechtvaardigd is. Zij hebben ook niet de indruk dat de Raad voor de rechtspraak dit optimisme deelt. Klopt dat?

Een taakverzwaring valt in de eerste plaats te verwachten doordat nieuwe wetgeving altijd een «boeggolf» aan zaken oplevert. Tegelijkertijd zullen zaken uit het «oude» stelsel afgehandeld moeten worden. Bovendien zullen de open normen van het stelsel, en bijvoorbeeld de zorgplicht en de mogelijkheid van maatwerkafspraken, leiden tot veel interpretatievragen die aan de rechter moeten worden voorgelegd, zo is de verwachting. De rechter zal zich, juist bij de open normering van de Omgevingswet, ook veelal inhoudelijk relatief diepgaand in zaken moeten verdiepen, zeker zolang er nog geen substantieel corpus aan jurisprudentie onder de nieuwe wet is ontstaan. Zal dat niet tot extra werkdruk voor de rechterlijke macht leiden? Ook staat niet vast dat participatie – ook als het zorgvuldig, op het goede moment en met de goede vraagstelling plaatsvindt – tot minder bezwaren zal leiden. Begrip voor een project hoeft niet te betekenen dat men geen bezwaar meer heeft. Participatie die onzorgvuldig plaatsvindt, zal alleen maar tot meer teleurstelling, en dus tot procedures leiden.

De toezegging dat de gevolgen van de invoering van het stelsel van de Omgevingswet betrokken zullen worden bij de onderhandelingen over het budget voor de rechterlijke macht, achten de leden van de CDA-fractie te mager. Een succesvolle invoering van het stelsel, waaraan deze leden – zoals hiervoor betoogd – grote betekenis hechten, betekent ook een qua

kennis en capaciteit een goed toegeruste rechterlijke macht. De leden van de CDA-fractie hechten er grote betekenis aan dat die er ook daadwerkelijk zal zijn als de wetgeving wordt ingevoerd. Zij ontvangen dan ook graag een inhoudelijk zorgvuldige onderbouwde beschouwing over de te verwachten werkdruk voor de rechterlijke macht en de wijze waarop de regering die werkdruk denkt op te lossen. Zij vernemen graag de toezegging van de regering dat in voldoende middelen van de rechterlijke macht zal worden voorzien.

Overige opmerkingen

Bij een vergunningaanvraag die niet binnen een omgevingsplan past, bestaat de mogelijkheid om een zogenaamde «buitenplanse» vergunning te verlenen. Begrijpen de leden van de CDA-fractie het goed dat als een «binnenplanse» vergunning niet mogelijk is, het bevoegd gezag móét nagaan of een vergunning toch (dus buitenplans) kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties? Betekent dat niet dat het bevoegd gezag altijd een afweging moet maken, en dat dus van het categorisch uitsluiten van bepaalde functies op bepaalde locaties – anders dan op grond van instructieregels van Rijk en provincie – geen sprake is? Acht de regering dat gewenst? Is het in het kader van het beschermen niet wenselijk dat ook gemeenten op bepaalde locaties functies op voorhand categorisch kunnen uitsluiten? De leden van de CDA-fractie krijgen graag een nadere toelichting op dit punt. Zij wijzen in dit kader ook op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) over de (te) vergaande flexibiliteit in de wetgeving.

In dit kader krijgen de leden van de CDA-fractie ook graag een nadere toelichting op de rolverdeling tussen het college van B&W en de gemeenteraad bij buitenplanse afwijkingen en vergunningen. Het lijkt logisch dat het orgaan dat het plan vaststelt – de gemeenteraad – ook de ruimte voor afwijkingen ervan bepaalt. Naar deze leden begrijpen, is dat echter niet altijd het geval. Zij krijgen graag een nadere toelichting op de verdeling van bevoegdheden bij afwijking van een omgevingsplan, en de achtergronden en overwegingen van de regering daarbij.

Tot slot wijzen de leden van de CDA-fractie op een patroon uit het verleden, dat zich mogelijk gaat herhalen. Er is in Nederland in de discussie over de organisatie van het binnenlands bestuur een soort cyclus te onderkennen. Die begint met een visie op de gewenste ontwikkeling inzake de ruimtelijke ordening (vastgelegd in Rijksnota's); in het bijzonder economische en andere maatschappelijke ontwikkelingen nopen tot de ontwikkeling van die visie. Daarna wordt geconstateerd dat aanpassing van de organisatie van het binnenlands bestuur noodzakelijk is om de visie adequaat te kunnen vertalen. Zo is in het verleden over gewesten of miniprovincies gesproken, later over «bestuur op niveau», steeds in aansluiting op de publicatie van een Rijksnota inzake de ruimtelijke ordening. Van de voornemens tot herziening van het binnenlands bestuur is echter telkenmale weinig terechtgekomen, afgezien van herindelingen en verlengd lokaal bestuur met een beperkte effectiviteit en democratische legitimatie. De ruimtelijke plannen zijn echter wel gerealiseerd.

Zijn de leden van de CDA-fractie nu getuige van de start van een nieuwe cyclus, met niet alleen een NOVI (in wezen de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening?), maar ook een ingrijpende stelselwijziging, die mogelijk ook krachtiger en grootschaliger lokaal bestuur noodzakelijk maakt, onder meer om complexe processen aan te sturen en greep op omgevingsdiensten te houden? Een bijzondere omstandigheid is dat thans, anders dan in het verleden, de inrichting van de fysieke leefomgeving en de organisatie van het openbaar bestuur tot de verantwoordelijkheid van

dezelfde Minister behoren. Daar komt bij dat ook de decentralisaties in het sociaal domein de vraag naar de schaalgrootte van het lokaal, en bij implicatie ook provinciaal bestuur, oproepen. Graag zien de leden van de CDA-fractie een beschouwing van de regering op dit vlak.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De bouw van het Omgevingswetstelsel

De D66-fractieleden hebben tot nog toe in het hele wetgevingsproces steeds zorgen uitgesproken dat er een fundamentele keuze is gemaakt om normstellingen binnen het Omgevingswetstelsel te regelen via AMvB's en lagere regelgeving. De vier AMvB's die centraal staan in dit stelsel, te noemen het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving zijn inmiddels voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer.

De vraag voor de D66-fractieleden is hoe zij in de toekomst democratische controle kunnen houden en garanderen op belangrijke wijzigingen in de omgevingswaarden zoals vastgelegd in artikel 2.15 van de Omgevingswet op bijvoorbeeld het gebied van kwaliteit van buitenlucht, oppervlaktewater, grondwater en geluidproductieplafonds. Of anders gezegd: welke waarborgen biedt de wet voor wijzigingen van normstellingen via AMvB's die de kwaliteit van de leefomgeving in gevaar brengen en waar het parlement dan geen controle meer over heeft?

Tijdens de debatten met beide Kamers en contacten met het veld (de verschillende bestuurslagen, bedrijfsleven en burgers) over de Invoeringswet, het hele Omgevingswetstelsel en de memorie van toelichting wordt veel gesproken over beleidsneutraal aanpassingen van het wetsstelsel. De D66-fractieleden vragen zich af of de term «beleidsneutraal» nog houdbaar is als de lange tijdsspanne van deze wetsoperatie en de overgangperiode in ogenschouw wordt genomen. Zeker omdat de regering in de memorie van toelichting ook spreekt om de transitie van wetgeving zo beleidsneutraal mogelijk te doen. Het is lastig om dan in te schatten welke regels toch niet beleidsneutraal blijken te zijn en of dit invloed zal hebben op het beschermingsniveau en rechtszekerheid. Zou de regering willen reflecteren op haar interpretatie van wat «beleidsneutraal» betekent?

De D66-fractieleden zijn in dit kader benieuwd naar het feit dat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit niet wordt gecontinueerd onder de Omgevingswet. Is dit beleidsneutraal? Wordt er dan geen risico gelopen dat door een cumulatie van lokale overschrijdingen van de omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit ook op regionaal niveau en zelfs op landelijk niveau het beschermingsniveau voor schone lucht omlaag gaat?

De Omgevingswet voorziet op grond van artikel 23.9 in een evaluatie van de Omgevingswet vijf jaar na inwerkingtreding van de wet. De D66-fractieleden vragen de regering op welke wijze er een nulmeting wordt gedaan ten behoeve van deze te voorziene evaluatie. Op welke wijze kan de evaluatie bepalen of en hoe nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn ontstaan of voorkomen hadden kunnen worden?

Wordt hier dan ook gekeken naar het voorgestelde artikel 1.7a, waarin een strafrechtelijk handhaafbaar verbod is opgenomen om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan? De D66-fractieleden vragen ook hoe in dit verband het voorgestelde artikel 1.8, tweede lid gelezen moet worden, dat veel ruimte lijkt te geven om

artikel 1.7a niet van toepassing te verklaren. Klopt het in deze context wel wat er in de memorie van toelichting staat, dat de Invoeringswet ten opzichte van de Omgevingswet geen voor de milieueffecten relevante wijzigingen of aanvulling bevat en daarom geen onderzoek nodig was naar de effecten van deze Invoeringswet op milieu?¹⁰ Immers, op pagina 57 van de memorie van toelichting staat dat artikel 1.7a het sluitstuk is van de nationale regelgeving ter implementatie van de richtlijn milieustrafrecht, die de lidstaten verplicht in hun nationale wetgeving strafrechtelijke sancties op te nemen voor ernstige overtredingen van bepaling in het gemeenschapsrecht over milieubescherming.¹¹

Gezien de toenemende complexiteit van het nieuwe stelsel dat zegt van «eenvoudig naar beter» te willen gaan als het gaat om het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, vernemen de D66-fractieleden graag van de regering hoe ze in deze geplande evaluatie aandacht wil geven aan de gebruiksvriendelijkheid, de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van de regels van dit nieuwe stelsel. Een duidelijke differentiatie van verschillende gebruikers lijkt hier gewenst: het is evident dat bewoners/burgers, bestuurders en bedrijfsleven de wet niet altijd op dezelfde manier kunnen en zullen lezen en toepassen. Ook hier zijn de D66-fractieleden benieuwd naar wat dan als nulmeting kan gaan gelden.

De bestuurlijke taakverdeling

De stelselherziening is ook gericht op een cultuuromslag. De vraag is hoe het nieuwe stelsel met nieuwe wetgeving, overgangsrecht en diverse omgevingsvisies op nationaal, provinciaal en lokaal niveau die elkaar moeten aanvullen en versterken, nog wel flexibel en dynamisch kan blijven. Wat is er volgens de regering nodig van gemeenteraden, colleges van B&W, provinciale staten, gedeputeerden en de rijksoverheid om dat dynamische proces waar de Omgevingswet voor staat, ook na inwerkingtreding te kunnen faciliteren? Waar zit het gevaar dat deze verschillende bestuurslagen toch van alles gaan «dichtregelen», omdat die flexibiliteit ook veel onzekerheid met zich kan brengen?

Hoe wordt ervoor gezorgd dat er ook daadwerkelijke cultuurverandering komt, en dan niet alleen door nieuwe plannen op te schrijven? Op welke wijze kunnen provincies en gemeenten hier financiële en personele ruimte voor blijven vrijmaken? Hier hebben de D66-fractieleden wel zorgen over de druk voor kleinere gemeenten. Ook zien zij dat het voor grotere gemeenten niet altijd eenvoudig is hier ook echt integrale benadering toe te passen waarbij alle wethouders, ambtenaren en afdelingen betrokken zijn. Daarnaast vergt de hele stelselherziening kennisopbouw op alle niveaus. De D66-fractieleden hebben zorgen over de continuïteit van deze kennis bij de verschillende bestuurslagen en horen graag van de regering wat zij daar vanuit het Rijk aan kan bijdragen om die kennis en expertise op verschillende bestuurslagen te borgen.

In hoeverre is rekening gehouden met de kosten voor de ondersteuningsprogramma's voor Omgevingsdiensten en hebben zij inmiddels voldoende kennis en expertise in huis om de cultuuromslag goed door te kunnen voeren? Zijn ook de Omgevingsdiensten voldoende voorbereid en meegenomen, en zijn hun eigen budgetten toereikend om deze omslag goed te kunnen doorvoeren?

Artikel 2.2 van de Omgevingswet gaat in op de afstemming en samenwerking van de verschillende bestuursorganen. In een ideale situatie biedt dit artikel ruimte voor goede samenwerking, maar uit het veld horen de

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 123.

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 57.

D66-fractieleden veel zorgen over de mogelijke gevolgen van bestuurlijke frictie. Zij horen graag van de regering welke hiërarchie er geldt in geval van onenigheid of conflicten over tegenstrijdige belangen, bijvoorbeeld over economische of toeristische activiteiten die een negatieve invloed kunnen hebben op de leefomgeving in aangrenzende gemeenten of provincies. Ook zouden de leden willen vernemen welke mogelijkheden bestuursorganen hebben om niet-geoorloofde inmenging tegen te gaan in taken en bevoegdheden door een ander bestuursorganen. Opgaven in de fysieke leefomgeving houden zich immers zelden aan bestuurlijke grenzen. Het gezamenlijk opstellen van een intergemeentelijke of regionale omgevingsvisie kan hierbij helpen.

Het uitgangspunt «decentraal, tenzij» lijkt te gaan knellen bij grote opgaven in het kader van de klimaatopgave en de energietransitie. Wat is dan de rol van het Rijk als het gaat om instructieregels aan lagere overheden, en welke kaders zijn er nu al voor aan te geven? Ook op provinciaal niveau zou dit kunnen gaan knellen. Of anders gezegd: wie bepaalt wat prioriteit heeft, windmolens versus natuur, waterbescherming versus toerisme? Wie behartigt welk belang en wie gaat over het landschap? De gemeente of de provincie? Wat als de provincie heeft bepaald dat er geen uitbreiding van wonen of bedrijvigheid mag plaatsvinden in een landschap, welke ruimte blijft er dan nog over voor gemeenten? Krijgen zij alleen de restruimte?

Voor provincies en gemeenten die grenzen aan België en Duitsland blijken er regelmatig grensoverschrijdende kwesties te spelen op het gebied van geluid, waterkwaliteit en schone lucht. De D66-fractieleden vernemen graag van de regering welke ruimte de wet biedt voor deze provincies en gemeenten om tijdig maatregelen te nemen tegen grensoverschrijdende milieueffecten bij besluiten die zij zelf nemen, maar ook tegen besluiten van lokale, regionale en nationale overheden aan de andere kant van de grens.

De balans tussen beschermen en benutten

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

Het is naar de inschatting van de D66-fractieleden vooral voor inwoners, kleinere bedrijven of organisaties met weinig toegang tot rechtsmiddelen lastig om hier bescherming tegen in te roepen. Ook kan er verschil van inschatting ontstaan over de mogelijkheden die de wet biedt voor rechtsbescherming en milieubescherming. Deze leden zouden hier graag een reactie van de regering op willen, vooral als het gaat over onherstelbare of onvervangbare benutting van de leefomgeving.

De D66-fractieleden vernemen graag van de regering welke ruimte er overblijft voor inwoners om bezwaren te uiten nu de AMvB's zo centraal staan in dit wetgevingsstelsel. En hoe kunnen gemeenteraden dit duidelijk maken aan de voorkant van besluiten die invloed hebben op de inrichting van de leefomgeving? Hoe kunnen burgers zeker weten dat het beschermingsniveau zoals dat nu geldt in 2019, in elk geval behouden blijft en niet minder wordt? Waar in de wetgeving wordt dit geborgd?

De Afdeling heeft zorgen geuit dat de Omgevingswet voor de bestuurlijke praktijk weinig houvast biedt voor het bepalen van ieders rol in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Volgens de regering bevatten de wet en de ontwerpbesluiten om houvast te bieden voor de praktijk, in lijn met de huidige regelgeving, diverse bepalingen waarin

specifieke taken en bevoegdheden aan de afzonderlijke bestuursorganen zijn toebedeeld. De D66-fractieleden vinden het een bijzondere constatering van de regering door te stellen dat de Omgevingswet niet meer of minder taken toedeelt dan de huidige regelgeving. Immers, de indruk bestaat dat er meer bevoegdheden en taken bij de gemeenten komen te liggen. Juist op het punt van afweging tussen het beschermen en benutten van de leefomgeving op lokaal niveau in verhouding tot regionale en nationale prioriteiten, vernemen de D66-fractieleden graag een reactie van de regering over de mogelijke overbelasting voor het ambtelijk apparaat van kleinere gemeenten en gemeenteraadsleden die hun functie immers parttime beoefenen.

Omgevingsplan en afwijkvergunning, waarbij ook de rol van de gemeenteraad

Het succes van de Omgevingswet en dus ook van deze Invoeringswet ligt in de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van de overgangsfase. Het overgangsrecht moet deze overgangsfase faciliteren. Gemeenten moeten in deze periode gewoon kunnen blijven doorwerken. Hier zijn wel zorgen over. Wat kunnen zij volgens de regering het beste doen om ervoor te zorgen dat tijdens deze verbouwing van het wetstelsel «de winkel wel open blijft»?

De vraag is of volgens de nieuwe opzet van het omgevingsplan, deze transitieperiode ook duidelijkheid schept voor inwoners en belanghebbers over wat wel en niet mag aan activiteiten als het gaat om inrichting van de leefomgeving. Wie heeft doorzettingsmacht als er conflicten ontstaan over onduidelijkheden in de overgangperiode in relatie tot het omgevingsplan? En wat kan de gemeenteraad daarin betekenen?

Een andere vraag is hoe in de tussenperiode nieuwe inzichten kunnen worden meegenomen door huidige en toekomstige gemeenteraden. Welke flexibiliteit is er dan nog in het omgevingsplan om deze inzichten mee te nemen?

Ook op het punt van het omgevingsplan heeft de Afdeling zorgen dat het werken met algemene regels gevolgen kan hebben voor de rechtszekerheid van inwoners. De D66-fractieleden zien hierin ook een extra belasting van het ambtelijk apparaat van gemeenten en de leden van gemeenteraden die veel minder expertise, tijd en middelen kunnen investeren uit hoofde van hun functie en rol dan bijvoorbeeld grote projectontwikkelaars. Dit is helemaal het geval als er geen duidelijkheid is over de vergunningsplicht. De D66-fractieleden vernemen graag van de regering welke instrumenten de wet geeft aan de gemeenteraad om die rechtszekerheid toch beter te borgen.

De zogenoemde knip

De D66-fractieleden begrijpen in principe waarom er gekozen is voor de splitsing van de vergunningsplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Dit zou sneller duidelijkheid kunnen bieden bij de aanvrager en hopelijk tot lastenvermindering leiden. Tegelijkertijd zou dit er ook toe kunnen leiden dat het minder eenvoudig is om een voorgenomen activiteit integraal te beoordelen.

Zou de regering kunnen uitleggen of de «ruimtelijke vergunning» pas in werking treedt als de benodigde andere «technische» vergunning voor de bouwactiviteit is verkregen.

De vraag is ook of het duidelijk is dat deze twee vergunningen ook tegelijkertijd kunnen worden aangevraagd en hoe gegarandeerd kan worden dat de coördinatie binnen de gemeente goed verloopt.

Participatie

Er is in de Tweede Kamer een amendement¹² aangenomen. Dit biedt de gemeenteraad de mogelijkheid activiteiten aan te wijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is. Wanneer de vergunningaanvragen geen informatie leveren over participatie, kan de gemeente besluiten de aanvraag buiten behandeling te laten. De D66-fractieleden vernemen graag van de regering op welke wijze initiatiefnemers kennis kunnen nemen van deze verplichting.

In het geval van de aanvraag van omgevingsvergunning zijn er in artikel 16.55, zesde lid, van de Omgevingswet en het voorgestelde artikel 16.55, zevende lid duidelijke kaders aangegeven op welke wijze initiatiefnemers bij de aanvraag gegevens moeten verstrekken over participatie van een overleg met derden. Volgens dit artikel kan de gemeenteraad gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van een overleg met derden verplicht is, voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van B&W bevoegd gezag is, kan worden ingediend.

Deze artikelen geven echter geen aanwijzing over de wijze waarop participatie moet plaatsvinden, hoe inwoners kunnen worden voorbereid op een participatieproces en er gelijk speelveld kan ontstaan als het gaat om inzicht en toegang tot kennis en expertise.

De D66-fractieleden weten dat de regering aarzelt om hier nadere kaders voor te schrijven, omdat participatietrajecten maatwerk zijn. Toch vragen zij haar hoe zich de trajecten van participatie moeten verhouden tot de eigenstandige rol van de gemeenteraad, zeker als het gaat om projecten van publiek belang. Dat is zeker relevant als er sprake is van nimby-gedrag wanneer het gaat om lastige maatschappelijke opgaven. Zijn er thema's of onderwerpen die zich niet lenen voor participatie waarbij de gemeenteraad gewoon als hoogste democratisch orgaan de beslissing moet nemen? Bijvoorbeeld bij vestiging asielzoekerscentra, huisvesting ex-verslaafden of uitbreiding winkelpanden en horeca in een woonwijk.

Overheden krijgen wel een motiveringsplicht, zoals bepaald in het Omgevingsbesluit waarin ze moeten aangeven hoe burgers, bedrijven en andere belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en wat er met de resultaten is gedaan. Wat zijn de maatstaven voor de motiveringsplicht? Wie bepaalt deze maatstaven en wie bepaalt wanneer er voldaan is aan de motiveringsplicht?

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. Het omgevingsplan hoeft pas uiterlijk in 2029 klaar te zijn voor gemeenten. Hoe wordt het participatietraject van 2021 tot 2029 gewaarborgd? En hoe wordt die motiveringsplicht gewaarborgd als een rechtszekerheid voor inwoners in die overgangsperiode?

Daarnaast heeft de Minister van BZK tijdens de behandeling van deze Invoeringswet in de Tweede Kamer toegezegd het participatieprotocol aan de Kamer toe te zenden. De D66-fractieleden vernemen graag wanneer zij dit verwacht te doen en of zij dit protocol ook aan de Eerste Kamer wil sturen.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 56.

Nadeelcompensatie

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

Ook zouden de D66-fractieleden graag beter inzicht willen krijgen welke groepen, zoals niet-kapitaalkrachtige burgers of kleine ondernemers, potentieel benadeeld kunnen worden nu de drempel voor indirecte planschade is gesteld op 4%.

Het overgangsrecht

In de memorie van toelichting staat dat de regering zes uitgangspunten heeft gehanteerd voor het ontwerpen van het overgangsrecht: politiek-bestuurlijk draagvlak, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, eenvoudig, uniform tenzij en snelle uitvoering. Tegelijkertijd zegt de regering dat deze uitgangspunten niet altijd met elkaar te verenigen zijn. Op welk niveau wordt de afweging dan gemaakt en hebben lagere overheden hier nog inspraak of invloed op?

Het overgangsrecht voor gemeenten loopt tot 2029. Het gevaar voor de inwoners is dat in deze periode onduidelijkheid gaat ontstaan over welke regels nog wel en welke niet meer gelden. De vraag is hoe gemeenten juist in die overgangsperiode omgevingsplannen en nog bestaande regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan gaan invoeren in het DSO en hoe de duidelijke spelregels worden gewaarborgd voor inwoners.

DSO

Het is voor de D66-fractieleden evident dat het DSO cruciaal is voor het bereiken van de doelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Naast informatievoorziening is het van groot belang dat het digitaal stelsel dusdanig is ingericht dat gebruikers op een juiste, inzichtelijke en toegankelijke manier gebruik kunnen maken van dit DSO met de bijbehorende loketfunctie. Tegelijkertijd willen deze leden vragen aan de regering hoe zij denkt zorg te dragen dat het DSO niet alleen begrijpelijk is voor omgevingsrechtsjuristen en andere professionals, maar dat het DSO ook voor particulieren toegankelijk en bruikbaar blijft.

De D66-fractieleden hebben tijdens diverse technische briefings over het DSO de indruk gekregen dat er door de technische en inhoudelijke complexiteit van de hele wetgevingsoperatie, ook voor het bereiken van het basisniveau op landelijk niveau, vertraging niet uit te sluiten is. Graag horen zij de inschatting van de regering over de voortgang van de inhoudelijke en technische implementatie van het DSO en waar zij mogelijke risico's ziet en hoe zij die denkt te ondervangen. Hoeveel van de 355 gemeenten zijn inmiddels al op een dusdanig niveau om de deadline van 2021 te halen? En wat gebeurt er richting gemeenten die dit tijdstip niet kunnen of willen halen?

Daarnaast zien de D66-fractieleden ook een mogelijke discrepantie tussen enerzijds een basisniveau als ambitie en anderzijds de ambities zoals opgenomen in de december vastgestelde «Beheerafspraken DSO-LV Omgevingswet». Deze beheerafspraken lijken verder te reiken dan het basisniveau en zouden zelfs moeten leiden tot een DSO waarin met een klik op de kaart alle relevante informatie zichtbaar wordt. Graag

ontvangen deze leden een reactie van de regering op deze mogelijke discrepantie in ambities.

Kan de regering nog gedifferentieerd (via de diverse fasen uit de beheerovereenkomst) uiteenzetten welke kosten het DSO met zich brengt in de komende jaren op Rijksniveau en voor de verschillende bestuurslagen? Er is verwarring over genoemde bedragen van 90 miljoen en 150 miljoen (zoals genoemd in Bestuursakkoord 2016). Er zijn ook zorgen in het veld over de mogelijke hogere prijsvorming, juist omdat commerciële partijen zien hoeveel tijdsdruk er inmiddels op dit traject ligt. De D66-fractie leden horen hier graag een reactie op van de regering.

Daarnaast vernemen de D66-fractieleden graag een inschatting van de regering over de toekomstbestendigheid van het DSO met het oog op de snel voortschrijdende technische ontwikkelingen op softwaregebied. Wat gebeurt er in gemeenten of andere overheden die zich niet tijdig aanpassen aan deze nieuwe ontwikkelingen, door bijvoorbeeld budgettaire problemen of ontbreken van technische expertise in de eigen organisatie?

De D66-fractieleden zijn een voorstander van een zorgvuldige digitale dienstverlening door de overheid aan inwoners en bedrijven. Dit is wel een uitdaging in een land waar zeker 2,5 miljoen mensen aanzienlijke moeite hebben met lezen, schrijven, rekenen en digitale vaardigheden. Wat kan de regering doen om ook voor deze groep de toegankelijkheid van overheidsinformatie en bekendmaking van relevante wijzigingen in regelgeving over hun omgeving te waarborgen?

Ook horen de D66-fractieleden graag hoe er in dit hele systeem wordt omgegaan met bescherming van persoonsgegevens.

Implementatie

In de memorie van toelichting staat een duidelijke aanpak voor het implementatieprogramma met alle overheden voor de invoeringsbegeleiding. De D66-fractieleden zijn ook blij met de meerjarige implementatiemonitor. Is het mogelijk deze monitor ook te delen met beide Kamers?

Op welke wijze worden de resultaten van de eerste versies van implementatiemonitor gebruikt als informatie voor de *terms of reference* van de evaluatie van de Omgevingswet?

Welke doorzettingsmacht heeft de Minister van BZK bij achterblijvers, bijvoorbeeld als gemeenten zich nog niet hebben aangesloten op het DSO op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet?

De D66-fractieleden begrepen uit de deskundigenbijeenkomst van 23 april 2019 dat er gewerkt wordt met de VNG aan een lijstje van minimumpunten waaraan alle gemeenten op 1 januari 2021 moeten voldoen. Zou de regering hier al een indicatie van willen geven?

Overig

De D66-fractieleden zouden graag een inschatting willen van de regering wat de effecten zijn voor de rechtspraak, de organisatie en de werklust. Gelden de bedragen nog die op pagina 125 van de memorie van toelichting worden genoemd?¹³

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 125.

De D66-fractieleden juichen het toe dat er in het eerste jaar na invoering wordt ingezet op het opleiden van rechters en juridische ondersteunende medewerkers. Wat zijn de mogelijkheden en op wiens rekening komt dit als er behoefte is aan nadere deskundigheidsbevordering en capaciteit bij rechterlijke macht na dat eerste jaar van inwerkingtreding van de Omgevingswet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De «knip» in de vergunningverlening voor bouwwerken baart veel belanghebbenden zorgen. Met deze knip komt de integrale afweging te vervallen. Kan de regering de voordelen van deze knip nog eens beargumenteren en in haar antwoord ook ingaan op de zorgen van de belanghebbenden? Waarom kiest de regering voor de volgorde om eerst de bouwtechnische en daarna pas de ruimtelijke vergunning aan te laten vragen, in plaats van het advies te volgen om deze volgorde juist om te draaien? Welk nadeel ziet zij hierin?

Het organiseren van participatie wordt mede bepaald door de impact van het te beoordelen project. Waarom wordt ervoor gekozen om gemeenten de mogelijkheid te geven aanvullende eisen te stellen aan de participatie? Sluit de regering de mogelijkheid uit dat een initiatiefnemer een invulling geeft aan het participatietraject die door het openbaar bestuur als onvoldoende wordt bestempeld? Natuurlijk moet een initiatiefnemer het gesprek aan gaan met omwonenden en andere belanghebbenden, maar aangezien belangen uiteen kunnen lopen, is het evenzeer logisch om toezicht en invloed te houden op de manier waarop de participatie dan vormgegeven wordt. Waarom geeft de regering in de wet niet meer verankering aan de invulling van participatie, ook al gaat het om allerlei verschillende initiatieven?

Wat betreft het DSO hebben de SP-fractieleden de volgende vragen. In hoeverre is men qua tijd en kosten op schema met het DSO? Hoeveel gemeenten zijn er momenteel aangesloten? Welke pogingen doet de regering om achterblijvers mee te nemen? Kent zij concrete gevallen van gemeenten die zich nog onvoldoende voorbereiden? En wat is dan haar reactie daarop? Welke argumenten worden er gegeven wanneer gemeenten tot de achterblijvers behoren?

De Omgevingswet is bedoeld om alle regels en voorschriften wat betreft de openbare ruimte te bundelen en overzichtelijk te ontsluiten voor initiatiefnemers en belanghebbenden. Daar past wat de SP-fractieleden betreft een hoog niveau van informatievoorziening bij. Uit briefings komt naar voren dat er nog uitgegaan wordt van een basisniveau. Wanneer mogen de SP-fractieleden ervan uitgaan dat voor iedereen een hoger niveau dan het basisniveau beschikbaar is? Kunnen gemeenten zelf bepalen tot op welk niveau zij meegaan in de ontwikkeling?

De ervaring leert dat transities eerst vooral veel geld kosten voordat veronderstelde financiële voordelen zich überhaupt kunnen manifesteren. Ook bij de Omgevingswet wordt er uitgegaan van financiële voordelen. Soms blijkt later dat er sprake was van een misvatting – zie de tekorten die gemeenten hebben in de jeugdzorg. Kan de regering een actueel overzicht geven van de te verwachten kosten en opbrengsten op de korte, middellange en lange termijn, en daarbij ook aangeven waar die kosten en opbrengsten neerslaan?

Een initiatiefnemer kan verzoeken om een uitgebreide procedure. Het bevoegd gezag kan die echter niet zelf van toepassing verklaren. Ziet de regering het gevaar in van te snelle procedures die ten koste kunnen gaan

van het uiteindelijke resultaat? Is zij desondanks van mening dat de belangen van andere belanghebbenden zijn geborgd? Waarom heeft de regering het bevoegd gezag deze mogelijkheid ontnomen?

De Omgevingswet is zeker gebaseerd op vertrouwen. Dat klinkt heel sympathiek, maar tegelijkertijd zijn belangen vaak tegengesteld. Termen als « significant », « redelijk », « passend » en « geschikt » zijn rekbare begrippen waarover meningsverschillen kunnen ontstaan. In het uiterste geval kunnen mensen naar de rechter stappen en zal na verloop van tijd uitgebreide jurisprudentie ontstaan. Met wellicht andere uitkomsten dan die de regering nu voor ogen heeft. Is zij bereid de subjectieve begrippen meer inhoud en richting te geven? Zo nee, waarom niet?

De Eerste Kamer heeft op diverse momenten aangegeven dat ze een duidelijk moment wil waarop « ja » of « nee » wordt gezegd tegen de Omgevingswet. In de plenaire behandeling in de Tweede Kamer meldt de Minister van BZK dat er zo nodig tijd genomen kan worden voor reparaties of aanpassingen. Dit doet vermoeden dat in dat geval eerst de wet is aangenomen, met de belofte van een aantal wijzigingen. De Minister van BZK schaarde dit onder het « go/no-go »-moment. Kan de regering de SP-fractieleden verzekeren dat er een duidelijk besluitvormend moment is over de Omgevingswet? En wanneer is dat moment dan?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De PvdA-fractieleden zien een aantal belangrijke kwetsbaarheden in het voorliggend wetsvoorstel met betrekking tot de uitvoerbaarheid, kenbaarheid en slagvaardigheid. Gelet op omvang (26 wetten, 4 AMvB's) en tempo zien zij een zwaar belast programma, met hoog gestelde ambities, mede omdat de invoering beoogt te komen tot decentralisatie van omgevingswaarden, en coördinatie – in regionaal verband – van grote omgevingsvraagstukken, gekoppeld aan een complex ICT-project. De PvdA-fractieleden menen dat het DSO op orde moet zijn voordat de Omgevingswet (inclusief lagere regelgeving) in werking kan treden. Zij hebben de volgende vragen.

Welke rechten hebben gebruikers (burgers/bedrijven) bij inwerkingtreding van de Omgevingswet bij het opvragen/inzicht krijgen van informatie die in het DSO ontsloten wordt of moet worden? Kunnen burgers/bedrijven aansprakelijkheid stellen als het bevoegd gezag op 1 januari 2021 niet bereid of in staat is de basisinformatie te verstrekken? Kan de regering hierop rechtstreeks worden aangesproken indien andere bestuursorganen niet voorzien in het afgesproken niveau (het wettelijk minimum) van informatievoorziening?

De « baten » van het DSO, zijnde minder frictie- en afstemmingskosten en een betere toegankelijkheid, worden pas gerealiseerd bij een hoger ambitieniveau (conform scenario 3). Het IPO heeft aangegeven dat het minimum voor de provincies een onvoldoende doelbereik heeft.¹⁴ Hoe wil de regering hier aan tegemoetkomen?

Het Bestuursakkoord dat het Rijk op 18 december 2018 met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen gesloten heeft, voorziet erin dat 1 juli 2019 een volgend « go/no-go »-moment bereikt wordt door de acceptatie van de diverse softwareproducten. Wil de regering hier zo snel mogelijk de Eerste Kamer informeren ten aanzien van deze stand van zaken? Wil zij hierbij aangeven of het eerdere planningschema dat voorziet in het

¹⁴ Brief van 13 december 2018.

oefenen en implementeren gedurende het jaar 2020, voor de inwerking-treding in 2021 haalbaar is/blijft?

Voorziet de regering nog financiële obstakels bij de doorontwikkeling van het stelsel ten behoeve van de inwerkingtreding in 2021? Welke omvang zal het gewenste budget voor 2020 en 2021 voor het Rijk in totaal gaan bedragen?

Heeft de regering voorzien in speciale voorzieningen voor de burgers die moeite hebben met de schriftelijke en digi-vaardigheden die noodzakelijk zijn om gebruik te kunnen maken van dit stelsel? Kan de regering inzicht geven in haar schatting van de omvang van deze groep en de verschillende categorieën van beperkingen die hier aan de orde kunnen zijn?

De Afdeling heeft geadviseerd om een specifiek handhavingsmiddel in te zetten dat het Rijk de mogelijkheid geeft om een formele aansluitplicht van andere overheidsorganen te kunnen garanderen. De regering vertrouwt blijkens haar antwoord op haar generieke toezichtsinstrumenten.

De PvdA-fractieleden verzoeken de regering om aan te geven welk specifiek handhavingsmiddel, bijvoorbeeld instructie, hier van toepassing kan zijn, om daarna met haar in overleg te gaan in welke mate dit, proportioneel, ingezet kan of moet worden ten opzichte van de generieke toezichtsregels.

Professor Zevenbergen¹⁵ adviseert in dezen om een escalatieladder conform constructie Waarderingskamer te hanteren.¹⁶ Is de regering bereid een escalatieladder te hanteren? Zo niet, waarom niet?

Uit de monitoringsgegevens DSO die aan de Kamer verschaft zijn, blijkt dat de informatie daarvoor is opgehaald bij 238 responderende organisaties. Dat betekent dat er nog ruim 150 organisaties überhaupt niet reageren op of deelnemen aan de overheidsmonitoring. Deelt de regering de zorg van de PvdA-fractieleden over deze cijfers? En welke maatregelen overweegt zij in dezen?

Zal bij inwerkingtreding in 2021 het instrument van de Programmatische Aanpak Stikstof met de onderliggende informatietool Aerius dat fungeert ten behoeve van vergunningverlening van duizenden bedrijven, in het DSO zijn opgenomen? Zal bij inwerkingtreding in 2021 het – nieuwe – figuur van de buitenplanse afwijkvergunning (oud artikel 19) in het DSO vindbaar zijn?

Wanneer verwacht de regering dat de eisen die de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen stelt aan het DSO, effectief is gerealiseerd? Zijn de Invoeringswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving daar voldoende op voorbereid?

¹⁵ Op 16 april 2019 hebben informele gesprekken plaatsgevonden met externe deskundigen die op verzoek notities hebben aangeleverd ter bespreking met de vaste commissie voor IWO. Deze deskundigen zijn: de heer Groothuijse (universitair hoofddocent Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht), mevrouw Tonkens (hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector, Universiteit voor Humanistiek te Utrecht), de heer Hurenkamp (political scientist, Universiteit voor Humanistiek te Utrecht) en de heer Zevenbergen (hoogleraar land administration and management, Universiteit Twente). De notitie van de heer Groothuijse, de notitie van mevrouw Tonkens en de heer Hurenkamp, en de notitie van de heer Zevenbergen zijn ter inzage gelegd ter griffie onder de volgende respectievelijke nummers: 163810.12, 163810.10 en 163810.11. Naar aanleiding van de gesprekken op 16 april 2019 zijn er drie vervolgnotities opgesteld. Deze zijn eveneens ter inzage gelegd ter griffie, onder de volgende respectievelijke nummers: 163810.12, 163810.10 en 163810.13.

¹⁶ Notitie 7 mei 2019, p. 3, griffienummer 163810.13.

Welke betekenis krijgt de «bevorderingsplicht» uit artikel 3.20 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) met betrekking tot de samenhangende beoordeling van planologische en milieutechnische omstandigheden, gelet op de «knip» tussen de ruimtelijke en technische vergunning in de Omgevingswet?

Heeft de regering al met consumentenorganisaties, verenigingen die zich inzetten voor analfa- en digibeten et cetera overlegd over de toegankelijkheid van het stelsel? En zo ja, welke acties komen hieruit voort? Het Rijk is door het in de wet verankerde principe «decentraal, tenzij» mede afhankelijk van medeoverheden voor het resultaatbereik van Europese richtlijnen. De regering hanteert daarbij het vertrouwensbeginsel, maar blijft wel systeemverantwoordelijk en daarmee ook verantwoordelijk voor de rapportagestructuur. Ook blijft zij aanspreekbaar inzake eventuele ingebrekestelling vanuit de Europese Commissie. De nationale verantwoordelijkheden die Nederland als lidstaat/verdragspartner is aangegaan, zijn in de ogen van de PvdA-fractieleden juridisch niet veranderd door de Omgevingswet. Is de regering het eens met hun conclusie?

De Omgevingswet bevat een evaluatiebepaling in artikel 23.9. Daarin staat dat de wet iedere vijf jaar geëvalueerd wordt op de doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk. Bij die evaluatie zal onder andere uitdrukkelijk de vraag worden betrokken of de balans tussen beschermen en benutten niet doorslaat naar benutten, noch naar beschermen. Is de regering bereid deze evaluatie door een onafhankelijke instantie, zoals de Afdeling vraagt¹⁷, te doen voorbereiden? En zal zij hierbij de beginsituatie 2021 (nulmonitoring) als uitgangspunt nemen? Zo nee, waarom niet? Naar de mening van de PvdA-fractieleden staat hierbij de vraag centraal naar de balans tussen beschermen en benutten. De regering lijkt in haar reactie dit punt te ontwijken.¹⁸ Deze leden vragen een bevestiging door de regering, dat zij de opzet van dit onafhankelijk onderzoek met name op dit hoofdaccent presenteert voor de inwerkingtreding van het stelsel in 2021. Is de regering hiertoe bereid? Zo nee, waarom niet?

De Omgevingswet kent een belangrijke participatieverplichting richting burgers. Omdat dit gekoppeld is aan grootschalige digitalisering van de informatievoorziening, wordt het mogelijkwerijs een kwetsbaar onderdeel van het stelsel. De leden van de PvdA-fractie menen dat het heel belangrijk is dat er goede, professionele informatie en toetsingsfaciliteiten zijn om de informatiemacht van burgers goed te kunnen organiseren. En dat het gewenst is dat informatie in een vroegtijdig stadium op verzoek kan worden getoetst door een onafhankelijke «derde», om juridische procedures over de kwaliteit van de informatie te vermijden. Deze leden verzoeken de regering een onafhankelijke faciliteit in te stellen die op verzoek van belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium de door de overheden verstrekte onderbouwing van hun plan- en projectbesluiten kan toetsen op toegankelijkheid en kwaliteit. Dat betekent dat zij een verbrede toepassing vraagt van de voorziening die nu expliciet is gereserveerd voor het projectbesluit (artikelen 5.47, 5.48 en 5.51 van de Omgevingswet) en het Omgevingsbesluit (artikelen 5.3 en 5.5). Is de regering hiertoe bereid?

Op welke wijze kan deze suggestie worden opgenomen in de nadere regelingen onder de Invoeringswet of het Invoeringsbesluit?

De vraag of de (kleinere) gemeenten er wel klaar voor zijn, leeft breed. Uit onderzoek blijkt dat er nog veel vragen zijn over de toepassing van dit

¹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 10.

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

wetgevingsconstruct, de beschikbaarheid van tools en voldoende deskundigheid bij gemeenteambtenaren. De sinds enige jaren opgerichte Omgevingsdiensten, waarin provinciale en gemeentelijke capaciteit is gebundeld, zouden hierin moeten voorzien. Gemeenten moeten bij toezicht en handhaving scherpere en meetbare doelen formuleren. Ook de inrichting van *outcome*-gerichte systemen voor monitoring en evaluatie heeft aandacht nodig.

Provincies hebben voor alle VTH-taken vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de betrokken wetten de kwaliteitscriteria 2.1, in een verordening van toepassing verklaard op de uitvoering van hun VTH-taken. Het is daarmee helder hoe zij invulling geven aan de zorgplicht. Dit is anders voor gemeenten. In veel gemeenten is de zorgplicht (nog) niet geoperationaliseerd. Veel gemeenten bezinnen zich nog op de invulling van de zorgplicht en de impact die dat op de organisatie heeft. Sommige gemeenten verschillen met de Omgevingsdienst van mening over de exacte afbakening van het basistakenpakket. Herkent de regering dit beeld van de actuele situatie? Zo nee, waarom niet?

De kwaliteit van het stelsel dient op het niveau van gemeenten en provincies volgens de officiële toezichtsfilosofie geborgd te worden door de reguliere horizontale verantwoording. Het VTH-beleid heeft echter in de regel een lage prioriteit bij gemeenteraden en provinciale staten en is voornamelijk financieel gestuurd. Het interbestuurlijke toezicht staat op afstand en vult het hiaat niet. Beide vormen van toezicht spelen daarmee geen wezenlijke rol in de kwaliteitsborging.

In het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst ligt de focus primair op de kosten van de Omgevingsdienst. In feite wordt – als gevolg van deze focus – gevraagd om standaardisatie. De sturing op de kwaliteit van het werk ligt doorgaans bij de deelnemers afzonderlijk. Vanuit die rol wordt gevraagd om maatwerk. Collectieve aansturing op standaardisatie ontbreekt echter veelal bij de deelnemers, waardoor een Omgevingsdienst in een spagaat terechtkomt tussen een budget dat uitgaat van standaarden en een opdrachtgever die vraagt om maatwerk. Is dit naar de mening van de regering een adequate beschrijving van de huidige situatie van de Omgevingsdiensten in Nederland? Zo nee, waarom niet? Verontrustend en opvallend is dat er geen algemeen overzicht is van de budgetten voor toezicht en handhaving. Kan de regering een actuele stand van zaken geven over het bestuurlijk en financieel «op orde» zijn van de Omgevingsdiensten in Nederland? Kan zij deze informatie voor de plenaire behandeling van de Invoeringswet beschikbaar stellen aan de Eerste Kamer, zodat deze zich een oordeel kan vormen over de waarborgen voor de noodzakelijk ambtelijke capaciteit, die gemoeid is bij de uitvoering van de onderhavige regelgeving?

De heer Groothuijse stelt vragen bij de rechtmatigheidstoets door gedeputeerde staten bij de goedkeuring van het projectbesluit van waterschappen die het omgevingsplan wijzigen.¹⁹ Is hier de materiële (planologische) toets als onderdeel van de rechtmatigheidstoets vanzelfsprekend, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De goedkeuring wordt noodzakelijk geacht vanwege het doorbreken van de functionele begrenzing van taken en bevoegdheden van waterschappen. Die begrenzing wordt doorbroken door het projectbesluit dat het omgevingsplan wijzigt, maar is enkel mogelijk door de goedkeuring van de provincie. Omdat de provincie bevoegd is inzake ruimtelijke aspecten, maakt de goedkeuring van het projectbesluit het mogelijk dat het zich ook tot de ruimtelijke aspecten uitstrekt. Is deze redenering in overeenstemming met de opvatting van de regering ter zake?

¹⁹ Notitie 12 april 2019, p. 8, griffienummer 163810.12.

De Raad voor de rechtspraak verwacht dat de invoering van de Omgevingswet leidt tot een structurele toename van werklast in financiële zin voor de rechtspraak. De regering denkt dat de werklast alleen tijdelijk toeneemt en dat de rechtspraak in staat is om deze tijdelijke werklastverzwaring in haar bedrijfsvoering op te vangen. Heeft de regering een actuele inschatting van de omvang en kosten van de «boegolf» van rechtszaken die verwacht kan worden door de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel?

Verwacht de regering vertraging in procedures, zoals aangegeven door de heer Groothuijse²⁰? Wanneer zal de regering haar conclusies met betrekking tot het noodzakelijke extra structurele en/of incidentele budget ten behoeve van de rechtspraak aan de Staten-Generaal presenteren?

In de Invoeringswet wordt bepaald voor welke overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en welk strafmaximum daarbij geldt. Daarmee heeft de regering het advies van de Afdeling ter harte genomen en haar aanvankelijke idee om een algemene grondslag voor de bestuurlijke boete in de wet op te nemen en de beboetbare feiten en bijhorende maxima vervolgens bij AMvB te bepalen, laten varen. De heer Groothuijse stelt vragen bij de vertienvoudiging van de bestuursrechtelijke boete op de zware milieucategorie bedrijven, omdat de regering meent dat de boete op de overtreding van BRZO²¹-regels evenredig en afschrikwekkend moet zijn, juist voor deze specifieke categorie van majeure risicobedrijven. De motivering kan de heer Groothuijse niet overtuigen, omdat dit ook een reden zou kunnen zijn om voor de overtreding van de BRZO-regels juist niet te kiezen voor het introduceren van de bestuursrechtelijke boete, maar vanwege de (mogelijk) ingrijpende gevolgen juist te kiezen voor uitsluitend strafrechtelijke sanctiëring.²² Wat is de opvatting van de regering hierover? Doelstelling van de Omgevingswet is stelselmatige verbetering van het leefmilieu (artikel 1.3) Door in de landelijke regels eisen te stellen met betrekking tot de toepassing van de «best beschikbare technieken» kan dit ook bereikt worden. De regering laat echter de milieugebruiksruimte over aan de politieke besluitvorming op lokaal niveau, die mogelijk daardoor leidt tot «opvulling» van de milieugebruiksruimte tot aan de grenswaarden.

De Afdeling informeert naar het standpunt van de regering in dezen, omdat artikel 1, vijfde lid, van de richtlijn luchtkwaliteit eist dat «schone» gebieden niet worden «opgevuld».²³ De regering verwijst in haar antwoord naar de vaststelling van omgevingswaarden en de programmaplicht om tot verbetering van milieu en gezondheidsomstandigheden te komen. De regering reageert niet direct op het hiervoor genoemde artikel. Heeft dit artikel naar de opvatting van de regering geen rechtstreekse werking op de besluitvorming door gemeenten?

De regering noemt in haar reactie geen expliciete gevallen waarbij er programmaplicht is voor het Rijk. Door de komst van ZZS²⁴, zoals fluor, hormonen, medicijnresten en resistente bacteriën, in het milieu die een diffuus karakter hebben, is het de vraag of het Rijk hier meer initiatief moet nemen om te komen tot programmaplicht of generiek handelingsperspectief. Wat is de opvatting van de regering in dezen, zo vragen de PvdA-fractieleden.

²⁰ Notitie 7 mei 2019, p. 18, griffienummer 163810.12.

²¹ Besluit risico's zware ongevallen.

²² Notitie 7 mei 2019, p. 9, griffienummer 163810.12.

²³ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 71.

²⁴ Zeer Zorgwekkende Stoffen.

De Omgevingswet omvat – delen van – 26 wetten. Niet alle wetten uit het fysieke domein maken onderdeel uit van de transitie naar de Omgevingswet. Welke criteria hanteert de regering bij de keuze welke wetten wel en niet worden meegenomen in de Omgevingswet? Welke wetten of onderdelen in het fysieke omgevingsdomein, bijvoorbeeld op het terrein van economische zaken, de landbouw of het landelijk gebied (WILG), komen naar de opvatting van de regering wel in aanmerking om opgenomen te gaan worden in de Omgevingswet? Is de regering voornemens deze in de huidige regeerperiode in te voegen? Zo nee, waarom niet?

Er komt een NOVI en deze wordt binnenkort gepresenteerd. Voor de grote problemen van Nederland is «de regio» de panacee. Inhoudelijk gezien is het logisch om de regio te kiezen als het optimale schaalniveau. Veel problemen laten zich immers niet oplossen op lokale schaal. Er komen er zijn Regionale Energiestrategieën (RES), gebiedsagenda's, cultuurregio's, mobiliteitsregio's, veiligheidsregio's en regionale Omgevingsdiensten. Inhoudelijk is dat onvermijdelijk, maar bestuurlijk gezien is er geen regionaal democratisch gelegitimeerd bestuur. De taken van de regio zijn vastgesteld door de deelnemende gemeenteraden, provinciaal bestuur en regering. Het zijn veelal netwerken en geen gemeenschappelijke regelingen. Het maakt de besluitvormingsruimte beperkt: wat niet precies binnen de opdracht valt, behoeft de goedkeuring van alle aangesloten volksvertegenwoordigingen. Elke deelnemer heeft een veto: taakverandering is daarmee praktisch onmogelijk. Wat is de visie van de regering op dit vraagstuk? Wie heeft de verantwoordelijkheid bij verschil van mening in de «regio», de knoop door te hakken? Bijvoorbeeld bij de vaststelling van de Regionale Energiestrategie? Is de regering het eens met de visie van de heer Groothuijse op de rol van de provincies²⁵ in dezen? Sluit deze visie aan bij de door de regering gegeven duiding van het provinciaal belang²⁶? Bevestigt dit de – bredere – formele rol van de provinciale bestuurslaag?

Degene die een meldingsplichtige activiteit in de zin van artikel 4.4 van de Omgevingswet wil verrichten, zal deze activiteit eerst bij het bevoegd gezag moeten melden alvorens hij de activiteit kan verrichten. Het al dan niet instemmen met de activiteit wordt doorsnee niet aangemerkt als Awb-besluit. Met het kiezen voor algemene regels en een meldingsplicht kiest de wetgever bewust voor een andere manier van rechtsbescherming dan bij de instelling van een vergunningsplicht. Kan de regering reflecteren op de rechtsbescherming van belanghebbenden wanneer het gaat om activiteiten die op basis van algemene regels verricht worden? Is deze gelijkwaardig aan de huidige rechtsbescherming en waarom? Kan de regering duidelijk maken wat het betekent voor de rechtspositie van burgers als zij menen dat een melding niet volstaat, omdat de regel of het beleidskader waar een beroep op wordt gedaan onvoldoende concreet is om effecten te beoordelen, of dat deze effecten niet zijn voorspeld c.q. voorzien op basis van de algemene regels? Kan de regering duidelijk maken wat het verschil is met de toepassing van een zogenaamde «gelijkwaardige» maatregel door de initiatiefnemer, beschouwd vanuit de rechtspositie van burgers/omwonenden?²⁷

Naar aanleiding van het verzoek van de Eerste Kamer om een «Transitiecommissie» in te stellen, heeft de regering aangeboden de Integrale Adviescommissie Omgevingswet (Commissie-Klavers) die ingesteld is om advies te geven aan de regering over de laatste onderdelen van de

²⁵ Notitie 7 mei 2019, p. 6, griffienummer 163810.12.

²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 44.

²⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 55.

wetgeving die nog ingeschoven gaan worden, de functie van Transitiecommissie te laten vervullen. De Kamer wordt over haar adviezen en doorwerking in de regelgeving geïnformeerd. De PvdA-fractieleden zouden graag in overleg met de regering de opdracht aan deze commissie definitief vaststellen. Met name de toevoeging van een eigenstandige beoordeling door de Transitiecommissie van de mate van voorbereiding en implementatie van de verschillende producten van het nieuwe stelsel (verordeningen, DSO, capaciteiten) door de vier bestuurslagen die verantwoordelijk zijn, heeft naar hun opvatting meerwaarde. Een onderzoeksbudget ten behoeve van de commissie zou daarbij gewenst zijn. Is de regering bereid dit positief te overwegen? En zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie kijken met interesse uit naar de beantwoording van deze vragen door de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Algemeen

Hoe kijkt de regering aan tegen de stelling van de Afdeling, die door de fractieleden van GroenLinks wordt gedeeld, dat de balans tussen beschermen en benutten te sterk is komen te liggen op benutten?

De fractieleden van GroenLinks hebben bij de Omgevingswet benadrukt dat naar hun opvatting de wet zelf meer materiële inhoud moet krijgen, zowel vanuit de gewenste duidelijkheid voor bedrijven en burgers als voor de controle door en verantwoording aan het parlement. Zij zien dit bevestigd in de Invoeringswet. Kan de regering nader ingaan op de afwegingen welke zaken op het niveau van de wet zijn geregeld?

Integrale Adviescommissie Omgevingswet

Wat is de opdracht van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet en wanneer en op welke wijze kan de Eerste Kamer gebruikmaken van de deskundigheid van deze commissie?

Over welke wetten en besluiten in het kader van de Omgevingswet zal de commissie nog advies uitbrengen en welke status hebben deze adviezen in vergelijking met de (internet)consultatie?

Is ook een rol voorzien voor deze commissie na invoering van de Omgevingswet in het monitoren en evalueren van de uitvoering van de wet?

DSO

In het DSO worden Ruimtelijkeplannen.nl, Activiteiten Internet Module (AIM) en Omgevingsloket Online (OLO) geïntegreerd. Onderdeel van het DSO zijn de zogenaamde informatiehuizen, tien in totaal volgens het Bestuursakkoord. Bij de deskundigenbijeenkomst heeft het IPO aangegeven «huismeester» te willen zijn voor de informatiehuizen natuur en externe veiligheid. Hoever is de bouw van elk van deze huizen inmiddels gevorderd, wat houdt het begrip «huismeester» naar het oordeel van de regering in, en hebben ook andere overheden zich al aangemeld deze rol op zich te nemen voor een of meer van de informatiehuizen?

De realisatie van het DSO gaat in een aantal fasen, waarbij het basisniveau vanaf januari 2020 in gebruik moet zijn. Kan de regering aangeven in hoeverre deze planning haalbaar is en zo niet, welke onderdelen vertraging oplopen? Graag hierbij ook een indicatie van wat er conform

niveau 2 in het DSO moet zitten tegen die tijd en welke onderdelen eventueel ook op een later moment kunnen worden toegevoegd.

Overheden zijn formeel niet verplicht om aan te sluiten bij het DSO. Kan de regering aangeven waarom wordt gesteld dat de wijze van invoering in deze wet en het DSO materieel wel dit effect heeft? In hoeverre is er naast de gegevens uit de monitoring (met 238 deelnemende organisaties) zicht op de voorbereidingen op de invoering van DSO door gemeenten, waterschappen en provincies? Welke stappen onderneemt de regering om de organisaties die nog niet deelnemen, daartoe aan te sporen?

Vorbereidingsprocedure omgevingsvergunningen

Wanneer de initiatiefnemer hierom vraagt, kan bij de omgevingsvergunning de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van 26 weken worden toegepast. Het bevoegd gezag kan echter niet zelf deze uitgebreide procedure van toepassing verklaren, indien de initiatiefnemer daaraan niet wil meewerken. Het is wel de bedoeling dat derde-belanghebbenden geïnformeerd worden dat zij zienswijzen kunnen indienen of bezwaar kunnen maken. Hoe wordt gewaarborgd dat derde-belanghebbenden worden geïnformeerd en hun belangen worden meegewogen? Is de regering van mening dat de mededelingsplicht hiervoor voldoende is?

Wat zijn de mogelijkheden die het bevoegd gezag heeft, in lijn met het amendement-Smeulders c.s.²⁸ bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wanneer het de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure noodzakelijk acht, maar de initiatiefnemer hier niet aan wenst mee te werken?

Decentrale overheden en ook de Afdeling geven aan dat bij complexe vergunningen de beslistermijn van de reguliere procedure (8 of 12 weken) onvoldoende zou kunnen zijn. Deelt de regering deze twijfel en welke mogelijkheden zijn er om deze termijn te verlengen? Is de regering daartoe bereid?

De knip

De vergunning voor bouwactiviteiten en het in stand houden van bouwwerken wordt gesplitst in een technisch en een ruimtelijke vergunning. Hierbij is niet duidelijk of de laatste pas in werking treedt als ook de benodigde andere («technische») vergunning voor de bouwactiviteit is verkregen. Hoe kijkt de regering aan tegen de (on)mogelijkheid om een bouwactiviteit integraal te beoordelen?

Welke mogelijkheden hebben derde-belanghebbenden nog wanneer de gemeenteraad niet expliciet een vergunningplicht opneemt, en het aan de initiatiefnemer is of een bouwplan met het omgevingsplan overeenstemt?

Wat betekent de knip voor het materiële beschermingsniveau en het niveau van rechtsbescherming voor burgers en bedrijven?

Ziet de regering het risico bij deze knip dat wanneer de bouwvergunning (technisch) is verleend er weinig aandacht meer zal zijn voor meekoppende belangen in de ruimtelijke vergunning? Pleit dit ervoor, indien de knip wordt gehandhaafd, om verplicht te stellen dat eerst de ruimtelijke vergunning verleend dient te zijn?

²⁸ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 49.

Uitvoering en handhaving

Welke kosten zijn naar de inschatting van de regering gemoeid met de implementatie van de Omgevingswet door andere overheden? Zijn deze kosten momenteel gedekt? Worden de andere overheden geacht zelf (extra) middelen te reserveren?

Andere overheden krijgen meer taken en bevoegdheden in de handhaving van de Omgevingswet. In hoeverre zijn zij hiervoor zowel qua deskundigheid als financiën geëquipeerd?

Welke kwaliteitseisen worden aan de andere overheden gesteld en hoe wordt hierop vanuit het Rijk als systeemverantwoordelijke toegezien?

Participatie

Er is gekozen voor vormvrije participatie en het lijkt erop dat participatie die door de initiatiefnemer moet worden vormgegeven, geregeld wordt in een ministeriële regeling. Kan de regering aangeven waarom niet een aantal basisregels en voorwaarden voor participatie op het niveau van de wet zijn vastgelegd?

Is er een risico dat het bestuursorgaan dat besluit over de aanvraag, alsnog constateert dat de initiatiefnemer onvoldoende heeft gedaan aan participatie en hierna een extra eigen traject van participatie gaat inrichten?

Ziet de regering het risico van participatie die wordt vormgegeven door de initiatiefnemer (met eigen belangen om het project te ontwikkelen) en daarmee onvoldoende borging van het publieke belang? Is een grotere rol van de lokale overheid niet gewenst gezien de bekendheid met de context en de lokale inwoners?

Is de regering bekend met de tien participatienormen²⁹ waarmee de nadruk meer op de betrokkenheid van inwoners komt te liggen en is zij bereid samen met gemeenten deze werkwijze verder vorm te geven?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

In algemene zin

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben bij de aanvaarding van de Omgevingswet hun waardering uitgesproken voor de grote inspanning die geleverd wordt om een helder, toegankelijk en eenvoudiger stelsel van omgevingsrecht te creëren waarin vertrouwen en ruimte voor initiatief fundamenteel uitgangspunt zijn. Tegelijk hebben zij het spanningsveld genoemd bij de keuze voor een kaderwet: deze moet niet zo uitpakken dat essentiële normen en zorgvuldige begrenzingen van de bevoegdheden van de overheid in een wet ontbreken. Op dat moment wordt het primaat van de wetgever, maar ook de democratische legitimatie van wetgeving, uitgehold. In deze lijn heeft de Afdeling ook al meerdere keren kritiek geuit, ook bij de Invoeringswet Omgevingswet. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke waarborgen de wet heeft op het moment dat in de toekomst onderliggende AMvB's worden gewijzigd en de maatschappelijke doelstellingen of de verbeterdoelstellingen die deze wet heeft, in gevaar worden gebracht. Zij denken bijvoorbeeld aan keuzes met betrekking tot materiële normstelling of aangaande het overheidsniveau dat deze normen stelt. De leden van de

²⁹ <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/wijkparticipatie-eerst-de-buurt-dan-de-stedenbouwkundigen/>.

fractie van de ChristenUnie zouden het betreuren als na een zonnige start van het nieuwe stelsel, de wijzigingen in regelgeving ten aanzien van essentiële normen of uitbreiding van overheidsbevoegdheden te gemakkelijk zonder betrokkenheid van parlement, provinciale staten of gemeenteraad plaatsvinden. Zij willen waken voor een goede democratische legitimatie van regelgeving. Hoe bevordert de regering dit en op welke punten in het wetgevings- en regelgevingsproces zijn er in de toekomst momenten van reflectie op dit punt vastgelegd?

Vorbereidingsprocedure bij omgevingsvergunningen

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben enkele vragen met betrekking tot de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure die op verzoek van de aanvrager kan worden toegepast en de keuze dat het bevoegd gezag dit niet zelf van toepassing kan verklaren. Zij vragen of de regering nader wil toelichten waarom voor dat laatste is gekozen in afwijking van hetgeen dat mogelijk is in de huidige Awb. Zij zouden het betreuren als de belangen van derde-belanghebbenden met deze keuze onvoldoende worden beschermd. Kan de regering ingaan op de bescherming van derde-belanghebbenden en daarbij het huidige stelsel en het voorgestelde stelsel in de Omgevingswet vergelijken? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het volgens de regering denkbaar is dat het bevoegd gezag in een bepaalde casus een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure zeer wenselijk zou vinden, bijvoorbeeld omdat er veel wisselende (derden)belangen zijn, en vragen welke mogelijkheden het bevoegd gezag dan heeft. Kan zij samenvatten wat de winst van de voorgestelde regeling is?

Handhaving van projectbesluiten

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van de zorgen van de waterschappen bij de uitwerking van artikel 18.2, derde lid, van de Omgevingswet: «Als sprake is van een projectbesluit berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat dit besluit heeft vastgesteld.» Hier geldt het adagium «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag». De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of hier uitzonderingen mogelijk zijn bij omgevingsvergunningen bij een projectbesluit die voor het verantwoordelijke bevoegd gezag wezensvreemd zijn. Zij merken op dat er capaciteit en expertise bij het oorspronkelijke bevoegd gezag ligt, in tegenstelling tot het nieuwe bevoegd gezag dat het projectbesluit vaststelt. De waterschappen noemden als voorbeeld de primaire keringen. Ziet de regering hier een punt van zorg en een mogelijk knelpunt? Hoe ziet zij de verantwoordelijkheid van het Rijk bij een integraal projectbesluit? Verliezen betrokken decentrale overheden op dat moment de handhavingstaak? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering een uitzondering overweegt om de bestuursrechtelijke handhavingstaak na de realisatiefase weer terug te leggen bij het oorspronkelijke bevoegd gezag en de keuze hiervoor, of om dit juist niet te doen, te beargumenteren.

DSO

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken met instemming op dat decentrale overheden en het Rijk in overleg veel tot stand hebben gebracht in het beleggen van verantwoordelijkheden. Tegelijk constateren zij dat dit nieuwe stelsel ook wel staat of valt met een adequaat en toegankelijk functionerend DSO. Zij vragen de regering om nog eens precies uit een te zetten hoe de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van BZK een rechtsgrondslag heeft gekregen, wat hiervoor de wettelijke basis is en hoe zich dit verhoudt tot de positie van de verschil-

lende decentrale overheden. Zij merken op dat de Omgevingswet wel een specifiek artikel bevat dat de Minister toezicht houdt op de uitoefening van taken door een waterschap voor het digitaal stelsel (artikel 2.19, vierde lid, van de Omgevingswet), maar zien een dergelijke wettelijke grondslag niet voor provincies en gemeenten. Is dit een bewuste keuze of is er een andere grondslag waarop de Minister deze verantwoordelijkheid invulling geeft?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de Minister van BZK tezamen met de andere verantwoordelijke overheden borgt dat het DSO toegankelijk is voor elke burger. Welke maatregelen worden er genomen om leesbaarheid en toegankelijkheid op een adequaat peil te houden?

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de maatschappelijke baten van het DSO pas na het bereiken van niveau 3 zichtbaar zullen worden. Deelt de regering deze gedachte en wat betekent dat voor het gekozen tijdpad? Hebben decentrale overheden voldoende tijd om de lokale, provinciale of waterschapsvertaalslag te maken? In het licht van de uitvoerbaarheid zouden de leden van de fractie van de ChristenUnie willen aanvoeren dat tijd om te oefenen met het nieuwe stelsel voldoende moet zijn. Wat vindt de regering de minimale termijn van beschikbaarheid van het DSO alvorens het van kracht wordt en welke garanties geeft ze op dat punt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in het licht van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet hoe de financiering voor het bereiken van ambitieniveau 3 wordt vormgegeven en of de huidige begroting een toereikende is voor het toevoegen van toegankelijke data en de uitbreiding van de informatiehuizen. Zij vragen om dit te beargumenteren.

Participatie

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien een spanningsveld tussen veelomvattende participatie en de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad of provinciale staten. Uiteindelijk zullen zij een afweging in het algemeen belang moeten maken die anders kan zijn dan de botsing van deelbelangen aan tafel in een participatieronde. Hoe ziet de regering dit spanningsveld en welke beleidsvoornemens zijn hier mee gemoeid? De leden van de fractie van de ChristenUnie danken de Minister van BZK voor haar brief met betrekking tot de stand van zaken omtrent participatie.³⁰ Zij vragen hoe de eerste pilots op dit punt hebben uitgedaan en hoe voorkomen wordt dat alleen hoogopgeleide, stevig geëngageerde inwoners dit spoor kunnen volgen. Welke doelstellingen zijn er op dit punt en hoe is dit voor de Kamer na te gaan, zo vragen zij. Deze leden weten dat er wettelijk is vastgelegd dat er participatie moet zijn, maar daarmee is nog geen kader gegeven over het bereik en het vinden van inwoners, bedrijven of maatschappelijke organisaties die minder vertrouwd zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben een zelfde vraag omtrent de kwaliteit van participatie. Hoe wordt inzichtelijk of dat voldoende het geval is, wie bewaakt dat en wat is de wettelijke grondslag op dit punt? Zij vragen tevens of er bevindingen zijn van gemeenteraden bij de wat meer grootschalige pilots die zijn gehouden. Zij noemen bijvoorbeeld De Binckhorst in Den Haag, maar ook andere voorbeelden zouden te geven zijn. Is er kwalitatief onderzoek gedaan naar de bevindingen van raadsleden, de omvang van de werkzaamheden in het nieuwe stelsel en de mogelijkheden om de volksvertegenwoordigende rol gestalte te geven?

³⁰ Kamerstukken I 2018/19, 34 986/33 962, B.

Heeft de regering overwogen om het wettelijk expliciet te maken dat de gemeenteraad een cruciale rol heeft in het bereiken van alle groepen in de bevolking bij het organiseren van participatie? Wat zou er tegen een dergelijke wettelijke verplichting zijn, zo vragen deze leden.

Overgangsrecht

Voor activiteiten die het Rijk niet langer reguleert, is er gekozen voor de zogeheten «bruidsschat» die continuïteit garandeert en als startpunt en referentie dient voor regulering door de gemeenten en de waterschappen. Hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie het goed begrepen dat in deze systematiek Rijksregels zullen gaan gelden als waren zij regels van het omgevingsplan? De leden van de fractie van de ChristenUnie wensen graag een nadere beschouwing van artikel 147 van de Gemeentewet, waarin is vastgelegd dat de gemeenteraad de gemeentelijke verordeningen vaststelt. Wat betekent deze wettelijke verplichting in het licht van de «bruidsschat»? Zijn er uit het verleden voorbeelden waar op soortgelijke wijze vorm is gegeven aan een continuïteit van regelgeving?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De fractieleden van de PvdD vragen de regering uitvoeriger inzicht te verschaffen in de wijze waarop de gevolgen voor natuur, milieu, klimaat en volksgezondheid als gevolg van de invoering, worden gemonitord en geëvalueerd op centraal niveau.

Kan de regering aangeven op welke wijze die monitoring en evaluatie zal worden gekoppeld aan een beoordeling van genoemde effecten in vigerende recente wetgeving die onderdeel wordt van de nieuwe wet, wanneer die heeft plaatsgevonden en/of voor wanneer die is voorzien?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 28 juni 2019.

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

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