

Vergaderjaar 2019–2020

34 986

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

V

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING¹

Vastgesteld 20 december 2019

De nadere memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het uitbrengen van verslag met daarin de volgende opmerkingen en vragen.

Inleiding

De **CDA**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van de nadere memorie van antwoord bij de Invoeringswet Omgevingswet en stellen graag nog een aantal vragen.

De leden van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA**, **SP**, **PvdD**, en **Fractie-Otten** (hierna: gezamenlijke fractieleden) hebben met interesse de beantwoording van eerder gestelde vragen over de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit gelezen. Zij hebben naar aanleiding daarvan nog gezamenlijk een aantal vragen.

De fractieleden van **D66** danken de regering voor de uitvoerige beantwoording van alle vragen in de tweede schriftelijke termijn over de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Zij hebben nog enkele vragen.

De fractieleden van de **PvdA** danken de regering voor de nadere memorie van antwoord. Deze uitgebreide antwoorden, evenals informatie die sindsdien over de Omgevingswet is ontvangen van zowel de regering als anderen, roepen een aantal aanvullende vragen op. Zij zien uit naar de antwoorden van de regering.

¹ Samenstelling:

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

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** spreken hun waardering uit voor de uitvoerige en grondige beantwoording van de vragen door de regering in de nadere memorie van antwoord van 29 november jl. Zowel de omvang als de diversiteit van antwoorden in de nadere memorie van antwoord vormen een stille getuige van de omvang en de complexiteit van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Op een enkel punt zouden de leden van de fractie van de ChristenUnie nog vragen willen stellen.

De leden van de **PvdD**-fractie hebben kennisgenomen van de nadere memorie van antwoord en hebben nog een aantal vragen daarover.

Daarnaast vinden de volgende aansluitingen plaats.

De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich aan bij de vragen van de gezamenlijke fractieleden, met uitzondering van een aantal daarvan. Dit is bij de desbetreffende passages aangegeven.

Bij de vragen van de **PvdA**-fractieleden sluiten de leden van de volgende fracties aan: **GroenLinks**, **SP** en **PvdD**.

Bij de vragen van de **PvdD**-fractieleden sluiten de leden van de volgende fracties aan: **GroenLinks**, **SP**, **Fractie-Otten** en **50PLUS**.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

In de NRC van 27 november 2019 stond een artikel: »Omgevingswet: »bureaucratisch wonder» zwaar onder vuur» van Jos Verlaan en Rik Rutten. In dit artikel staat dat de Omgevingswet vanaf 2021 alle wetgeving rond de ruimtelijke ordening en leefomgeving vervangt, decentraliseert en digitaliseert. De leden van de CDA-fractie herkennen zich in het vervangen en digitaliseren. Zij herkennen zich niet in het begrip »decentraliseren», daar de Omgevingswet een beleidsneutrale vertaling is van bestaande wetten. Kan de regering haar reactie hierop geven, een definitie van »decentralisatie» geven vanuit het staats- en bestuursrecht, en een toelichting geven op het begrip »decentraliseren»?

In het genoemde artikel in NRC wordt de Omgevingswet in één adem genoemd met de decentralisaties op het gebied van arbeidsparticipatie (Participatiewet), jeugdzorg (Jeugdwet) en langdurige zorg (WMO). De leden van de CDA-fractie zien dat anders. Is de Omgevingswet een wet waar decentralisaties van taken en/of bevoegdheden aan de orde zijn? Kan de regering aangeven bij welke wetgeving in welk jaar wel decentralisatie van taken en/of bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening aan de orde was?

In het genoemde artikel in NRC wordt de indruk gewekt dat »[e]erdere decentralisaties gepaard gingen met een miljardenbezuiniging. Gemeenten moesten hun nieuwe taken uitvoeren met minder geld, maar zouden dat terugverdienen door extra efficiënt te kunnen werken, redeneerde het Rijk.» De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat deze indruk van toepassing zou zijn op de Omgevingswet.

In het genoemde artikel in NRC wordt gemeld dat het aantal gemeenten dat niet is voorbereid, opgelopen is tot 31 procent. Het aantal gemeenten dat wel vertrouwd is op de invoering, was teruggevallen van 75 naar 57 procent, en het aantal gemeenten dat vreesde niet op tijd klaar te zijn, verdubbelde van 16 naar 31 procent. De leden van de CDA-fractie vragen of deze vrees terecht is en of deze terugval in percentages klopt? Zo nee, kan de regering op basis van de laatste monitorcijfers haar antwoord

onderbouwen en aangeven tot wanneer de gemeenten de tijd krijgen om klaar te zijn?

In het genoemde artikel in NRC wordt gesteld dat «[e]r een monstrum aan wetteksten ligt, waar straks niemand mee uit de voeten kan, ook rechters en advocaten niet». De leden van de CDA-fractie vragen de regering hier een reactie op te geven.

In het genoemde artikel in NRC wordt gesteld: «Wat dreigt is een soort wilde westen in de ruimtelijke ordening». De CDA-fractieleden vinden deze uitspraak een verkeerd beeld neerzetten. Kan de regering reageren op deze uitspraak van GroenLinks?

In het genoemde artikel in NRC spreekt wethouder Valkering uit Bergen over de invoering van de Omgevingswet die de betrokken gemeenten 3,3 miljoen euro zou kosten. Kan de regering hierop reageren?

De VNG pleit in haar brief van 2 december 2019 aan de Eerste Kamer voor invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2021 (op schema). De leden van de CDA-fractie vragen hoe de inhoud van deze brief zich verhoudt tot de reactie van wethouder Valkering uit Bergen.

In de NRC van 11 december 2019 staat een interview van Jos Verlaan en Rik Rutten met de Nationale ombudsman, die vreest dat de overheid burgers steeds vaker buitenspel zet, nu weer in de voorgestelde Omgevingswet. Kan de regering reageren op de inhoud van dit artikel, voor zover het betrekking heeft of lijkt te hebben op de invoering van de Omgevingswet?

In het genoemde artikel in NRC van 11 december 2019 wordt gesteld: «De Omgevingswet vanaf 2021 de wetgeving rond ruimtelijke ordening en het milieubeleid decentraliseert. De gedachte: gemeenten stellen regels op, burgers doen de rest.» De leden van de CDA-fractie vragen de regering hier inhoudelijk op te reageren.

In het genoemde artikel in NRC van 11 december 2019 staat een alinea «Niemand voelt zich verantwoordelijk». De leden van de CDA-fractie vragen de regering inhoudelijk te reageren op deze alinea.

De regionale Omgevingsdiensten vervullen een cruciale rol bij de invoering van de Omgevingswet. Dat vraagt kwaliteit bij de uitvoering. De leden van de CDA-fractie vragen de regering haar visie te geven op de vraag of dit leidt tot standaardisatie en/of de lokale bestuurders en/of raden dan nog aan de beleidsknoppen kunnen draaien.

De cruciale rol van de regionale Omgevingsdiensten bij de uitvoering kan leiden tot regionalisering van beleidsontwikkeling. De leden van de CDA-fractie vragen naar de visie van de regering op deze ontwikkeling. Wat betekent deze ontwikkeling voor de democratische legitimatie? Verder vragen deze leden wat het betekent voor toezicht en handhaving nu er meer gewerkt wordt met open normen, in de vorm van zorgplichtbepalingen.

De aansluiting van alle gemeenten, provincies en waterschappen op de regionale Omgevingsdiensten is bij de uitvoering en doelmatigheid van belang. Voor de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving moeten de regionale Omgevingsdiensten zorgdragen. De CDA-fractieleden zien hier een transitieproces, waarbij gedrag en activiteiten, competenties en cultuur zullen moeten veranderen en ook geschoold moeten worden. Ziet de regering deze ontwikkeling ook? Ziet

de rijksoverheid hier ook een verantwoordelijkheid? Op welke wijze gaat de regering ervoor zorgdragen met medeoverheden om dit proces te ondersteunen met een opleidingsprogramma (harde en zachte kant)? Is het juist dat het hier ongeveer 5.500 toezichthouders, vergunningverleners en adviseurs betreft? Is hier een eenmalige impuls voor scholing en opleiding nodig? Kan de regering jaarlijks rapporteren over de voortgang? Provincies geven aan dat er geen ruimte is voor nieuwe vertragingen in de voorbereiding van de omgevingsvisies. In hoeverre is het nu voorzienbaar dat er nieuwe vraagstukken kunnen opkomen die tot verdere vertraging kunnen leiden?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waar de verwachting op gebaseerd is dat provincies per 1 januari 2021 de omgevingsverordening en omgevingsvisie kunnen publiceren. Zo is de omgevingsverordening door 33% van de provincies nog niet inhoudelijk voorbereid.

Het IPO is positief over het tijdig realiseren van de omgevingsverordening als de techniek op tijd klaar is. Wat is op tijd volgens het IPO? Verwacht de regering dat de techniek op dit tijdstip gereed is?

Wat is de komende jaren nodig bij de provincies om van het basisniveau te groeien naar het gewenste niveau 3? Welke middelen zijn daarvoor nodig? Kan de regering specifiek ingaan op de wet- en regelgeving op het gebied van natuur en landschap, in het bijzonder qua tijd en benodigde financiën, om het DSO adequaat te vullen richting niveau 3?

De CDA-fractieleden zien, in tegenstelling tot de provincies, dat een groot deel van de gemeentes (105 van de 355) niet meegedaan hebben aan het enquêteonderzoek naar de implementatie. In hoeverre geeft dit een vertekend resultaat? Hoe worden de monitorgegevens met betrekking tot de gemeenten geïnventariseerd?

De leden van de CDA-fractie kijken terug op een goede technische briefing op 26 november 2019 over het DSO. Een tijdige implementatie is afhankelijk van de oplevering van de STOP-standaard. Deze is inmiddels opgeleverd, maar er moeten nog enkele modules aan worden toegevoegd. In hoeverre wordt de implementatie nog belemmerd voor zover deze modules nog niet toegevoegd zijn?

Wanneer is naar verwachting 100% van het basisniveau van het DSO-LV opgeleverd? Is dit voor of na 1 juli 2020?

Uit de informatie van de regering halen de CDA-fractieleden dat er een doorontwikkeling van het DSO nodig is. Hoe ziet de regering het groei-model de komende jaren tot 2029? Wie gaat deze doorontwikkeling betalen? Hoe ziet de regering voor de komende vier jaren dat proces voor zich, inhoudelijk en financieel?

De toegankelijkheid van het DSO voor burger en ondernemer moet geborgd zijn. Hoe ziet de regering de toegankelijkheid in algemene zin vorm krijgen? Wat betekent dit voor oudere mensen, die niet digitaal vaardig zijn, en voor laaggeletterden?

De leden van de CDA-fractie vinden het wenselijk dat een bestuurlijk akkoord over de uitvoering wordt gesloten tussen het Rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen voordat het parlementaire proces is afgerond. De regering verwijst naar afspraken die in 2009 zijn gemaakt. Sinds 2009 hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan en zijn nieuwe wetsvoorstellen aanhangig gemaakt die uitvoering behoeven. Ook in 2015/2016 is er een bestuursakkoord met medeoverheden afgesloten. Moeten de eerder gemaakte bestuurlijke afspraken niet geactualiseerd worden in een

nieuw bestuursakkoord 2020, zodat er binding en borging is voor de uitvoering en handhaving? Kan worden bevestigd dat in het bestuurlijk overleg tussen de regering, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen het rapport van de Commissie-Mans bij het opstellen van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet als leidraad is genomen voor het uitvoeren van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving? Op welke punten is de regering afgeweken? De leden van de CDA-fractie vragen inzicht in de ambtelijke fte's en adviseurskosten op Rijksniveau wat betreft de ruimtelijke ordening en fysieke leefomgeving, met peiljaren 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 en de verwachting voor 2025.

De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van het antwoord 164 waarom de regering een onafhankelijke transitiecommissie niet ziet zitten. Deze commissie, in te stellen door de Minister voor Milieu en Wonen, kan jaarlijks rapporteren aan de beide Kamers over de voortgang en het realiseren van de gestelde doelen. De CDA-fractieleden hechten juist aan een tijdelijke commissie voor maximaal vier jaar. Kan de regering haar visie hierop nader toelichten?

De regering geeft aan wel een onafhankelijke evaluatie na te streven. De onafhankelijkheid is van belang, ongeacht de ervaringen na de inwerkingtreding. Waarom kiest de regering er daarom niet voor om in de wet waarborgen op te nemen voor een onafhankelijke evaluatie?

Naar aanleiding van technische briefing hebben de leden van de CDA-fractie de volgende vragen. Aan de vergunningencheck kunnen geen rechten worden ontleend, omdat bepaalde activiteiten bijvoorbeeld nog niet in de vergunningencheck staan (disclaimer). Is het juist dat de burger te goeder trouw die bijvoorbeeld al is begonnen met bouwen, omdat hij er vanwege de vergunningencheck onterecht van uitging dat hij geen vergunning nodig had wordt beschermd? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot de disclaimer? Zo nee, wat is dan de functie van de vergunningencheck?

Wordt de burger te goeder trouw ook beschermd bij een vergunning die weliswaar niet in het DSO is opgenomen, maar wel in het verlengde hiervan ligt? Indien dit niet het geval is, wat is dan de functie van de vergunningencheck en de bijbehorende te goeder trouw-clausule?

De leden van de CDA-fractie hebben op basis van de samenvatting en het commentaar van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet (Bijlage 1) de volgende vragen.

«Stel een invoeringsperiode in, vanaf de inwerkingtreding van de wet, waarmee duidelijkheid wordt geschapen over wanneer andere doelen zijn behaald die niet gelden als minimale eisen van inwerkingtreding», zo lezen de CDA-fractieleden. Kan de regering alsnog reageren op dit onderdeel van het advies?

«Beperk de invoeringsbegeleiding niet tot overheden», lezen de CDA-fractieleden. De regering geeft aan hierover afspraken te hebben met VNO/NCW/MKB en natuurorganisaties. In hoeverre zijn andere maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld de Vereniging Eigen Huis met ruim 770.000 leden) en burgers meegenomen?

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

Is de regering bekend met het artikel van de advocaten Jan van den Grinten (Kennedy van der Laan) en Tijn Kortmann (Stibbe) in het Nederlands Juristenblad over de Omgevingswet? Hierin stellen zij: «Uit de vele cursussen over de Omgevingswet die wij inmiddels hebben gegeven,

hebben wij kunnen opmaken dat er op dit moment bij de verantwoorde-lijke ambtenaren en bedrijfsjuristen op zijn best een rudimentaire notie bestaat over de inhoud van de nieuwe wet.» Zij concluderen hun artikel met: «Stop de Omgevingswet».

De inhoudelijke opmerkingen die zij maken, die erop neerkomen dat de Omgevingswet niet de doelen zal realiseren die ermee beoogd worden maar wel veel afstand tussen burger en bestuur, veel vertraging en veel extra werk met zich zal brengen, zijn zeer gelijklopend aan de gemaakte opmerkingen van de Commissie voor de milieueffectrapportage, de Raad voor de rechtspraak, de Raad van State en de samenwerkende Natuur en Milieuorganisaties, onder andere in *hun position papers* voor de deskundigenbijeenkomst in de Tweede Kamer.

In de tweede vragenronde is gevraagd of de regering, gezien alle recente ontwikkelingen, de onderliggende principes van de Omgevingswet (vertrouwen in initiatiefnemers en decentraal bestuur) nog deelt. Haar antwoord daarop was bevestigend. Kan zij aangeven welke nadere inzichten zij heeft opgedaan als gevolg van de inbreng van bovenstaande instanties? Is zij nog steeds van mening dat alle Nederlanders, en niet alleen initiatiefnemers, met het instrumentarium van de Omgevingswet erop vooruit gaat? Zo ja, waar baseert de regering dat op? Kan de regering aangeven welke aspecten volgens haar de genoemde mensen/instanties kwetsbaar vinden? Kan zij aangeven of zij daar wellicht reden ziet om extra activiteiten of wijzigingen te ontplooien?

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

De Nationale ombudsman doet een aantal aanbevelingen. Kan de regering aangeven welke aanbevelingen zij zich ter harte gaat nemen en welke concrete stappen zij daarbij gaat ondernemen? De aanbevelingen zijn de volgende:

- a. Toegankelijkheid van de informatie. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) brengt uitdagingen mee voor digitaal minder vaardige burgers en burgers die de middelen niet hebben om digitaal zaken te doen met de overheid. Maar ook digitaal vaardige burgers kunnen drempels ervaren als zij zich een weg banen door alle (juridische) informatie. Het blijft een zoektocht voor de overheid naar hoever zij moet gaan om burgers te ondersteunen. Hoe kan zij daarbij oog hebben voor de diversiteit van burgers? En hoe kan zij haar informatiesystemen zo inrichten dat de informatie voor burgers toegankelijk en begrijpelijk is?
- b. Invulling van de dienstverlening. De Omgevingswet vraagt van overheidsinstanties dat zij opnieuw moeten gaan nadenken over de invulling van hun dienstverlening. Wat zijn de randvoorwaarden voor de overheid om te kunnen waarborgen dat iedereen mee kan blijven doen? Daarbij is van belang dat de kortere vergunningsprocedure voor tijdsdruk binnen de organisatie kan zorgen: vergunningsaanvragen moeten sneller worden afgehandeld en het in kaart brengen van de verschillende belangen en de samenwerking met ketenpartners moet in een korte tijd plaatsvinden. Wat betekent dat voor de inrichting van de organisatie?

- c. Participatie. Niet iedereen is in staat om een participatietraject te organiseren of daaraan deel te nemen. Ook wanneer niet de overheid, maar een burger verantwoordelijk is voor het organiseren hiervan, zullen burgers zich tot de overheid blijven wenden als zij ontevreden zijn over het verloop. Hoe kan de overheid daarbij invulling geven aan haar rol van regiehouder?
- d. Voorbereiding van burgers. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgen burgers meer verantwoordelijkheden. Veel burgers zijn zich hiervan nog niet bewust. Wat mogen zij van de overheid verwachten als het gaat om de informatieverstrekking over de veranderingen en vernieuwde werkwijze van de overheid?
- e. Klachtbehandeling. De Nationale ombudsman verwacht dat burgers zich bij overlast van vergunningsvrije activiteiten tot de overheid zullen wenden. De omstandigheid dat er dan niet altijd een juridische rol voor de overheid is, maakt dat niet anders. Over het (niet-)optreden van de overheid kunnen burgers vervolgens klachten indienen, zo ook bij de ombudsman. Dit zorgt voor nieuwe vraagstukken in de klachtbehandeling.

Met betrekking tot toezegging T02444 heeft de Minister van BZK gemeld: *«Over het ontsluiten van milieu-informatie en het vormgeven van de gegevenskwaliteit daarop, kan ik u het navolgende melden. Ontsluiting van milieu-informatie vindt niet in het basisniveau van het DSO plaats, maar zal in de komende jaren via uitbouw van het DSO steeds verder vorm krijgen. In dat kader wordt gezien hoe gegevenskwaliteit van deze informatie op een goede manier vorm kan krijgen. In de tussentijd is milieu informatie wel digitaal beschikbaar. Overheden en daaronder vallende diensten en kennisinstututen beschikken namelijk al over veel informatie over de fysieke leefomgeving. Deze wordt in het kader van de eigen taakuitoefening door deze bron houdende overheden en diensten verzameld. Veel van deze informatie wordt ook al gedeeld via bijvoorbeeld eigen websites. Die informatie is er en blijft ook bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar.»*

Heeft de regering in beeld gebracht hoe gewone burgers kunnen weten welke informatie voor hun in dit kader relevant en bruikbaar is bij het behartigen van hun belangen? En wordt deze informatie makkelijk vindbaar gemaakt? Of gaat de regering ervan uit dat gewone burgers zelf al googelend hun informatie bij elkaar moeten halen?

Is de regering het eens met de conclusie van de gezamenlijke fractieleden dat met inwerkingtreding van de Omgevingswet belangrijke periodes van formele inspraak verkort worden? En dat door het niet bouwen van de beoogde informatiehuizen, waar bij het aannemen van de Omgevingswet wel in voorzien werd, gewone burgers op achterstand dreigen te worden gezet bij het behartigen van hun eigen belang of het algemeen belang, doordat de benodigde informatie niet tegelijkertijd eenvoudig toegankelijk wordt gemaakt? De fractieleden merken daarbij voor de duidelijkheid op dat «beschikbaar» en «toegankelijk» niet dezelfde dingen zijn, zeker niet als het gewone burgers betreft waarvan men mag verwachten dat het kennisniveau zich op zijn best op lekeniveau bevindt. Kan de regering aangeven wat er binnen de huidige afspraken mogelijk is om de positie van burgers te verbeteren en minimaal gelijkwaardig te maken aan de gemeente en de initiatiefnemer? En welke concrete toezeggingen kan zij doen naar de verdere ontwikkeling van het DSO? Wordt bijvoorbeeld het «natuurhuis» alsnog standaard toegevoegd aan de lokale DSO's?

De Kamer krijgt de Gatewayreview over het DSO in het eerste kwartaal 2020. Ook het BIT-advies voor de verdere ontwikkeling van het DSO heeft de Kamer niet ten tijde van het plenaire debat. Hierdoor ontbreekt er

basale kennis over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het uiteindelijke DSO. Kan de regering daarom toezeggen dat indien de Kamer ten tijde van de voorhang van het inwerkingtredings-koninklijk besluit een debat voert over de staat van het DSO, dat daarbij dan wel de benodigde informatie ten aanzien van het DSO beschikbaar is? De gezamenlijke fractieleden denken daarbij minimaal aan het BIT-advies, de Gatewayreview, de nadere (financiële) afspraken tussen de koepels over onderhoud, beheer en doorontwikkeling van het DSO. Kan de regering dit bevestigend beantwoorden?

Onder huidig recht heeft de gemeenteraad de bevoegdheid een verklaring van geen bedenkingen te geven bij een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit zal worden omgedraaid. Als argument wordt hiervoor gegeven dat anders in het nieuwe stelsel ook alle «kruimelgevallen» door de gemeenteraad moet worden bekeken. Waarom is, gezien het feit dat deze wijziging niet per se leidt tot minder werk voor de gemeenteraad, niet gekozen het oude systeem over te nemen? In eerdere vragen werd gevraagd naar de directe aanleiding van deze wijziging. Is deze wijziging van het systeem op verzoek van gemeenten gedaan? Hoe zal betrokkenheid van de gemeenteraad worden gestimuleerd? Kan de regering deze vraag alsnog beantwoorden? De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich niet aan bij deze vragen over de bevoegdheid een verklaring van geen bedenkingen te geven.

Bij de beantwoording van vraag 20 in de nadere memorie van antwoord (tevens beantwoording 32 en 101) geeft de regering het volgende antwoord op de vraag of burgers nog terecht kunnen bij de gemeenteraad voor bijsturing van het college van B&W: het antwoord is ja, via bindend advies en als het de gemeenteraad niet aanstaat hoe het college omgaat met vragen van burgers, kan de gemeenteraad altijd het college vragen om het besluit voor te leggen via hun «informatierecht». Daarmee kunnen ze afdwingen dat de gemeenteraad een bindend advies afgeeft. Bindend advies betekent dat er in één keer een besluit van gemeenteraad ligt. In de oude systematiek werd er in twee stappen besloten: advies en instemming. Bij advies kon de gemeenteraad punten zelf nog inbrengen. Dat kan nu niet meer of minder makkelijk. Is er een juridische mogelijkheid om het adviesrecht ook onderdeel te maken van het bindend advies, om zo in het nieuwe het stelsel van de Omgevingswet een plaats te geven? Zo ja, welke mogelijkheid is dat? En is de regering bereid om de suggestie over te nemen om ook bij het bindend advies/informatierecht mogelijk te maken dat burgers ideeën inbrengen en dat die meegegeven kunnen worden via het bindend advies aan het college van B&W?

Vraag 28 is maar deels beantwoord. Deze vraag draait om het participatieright van mensen met lage inkomens. Mensen met lage inkomens kunnen volgens de regering onder het huidige en toekomstige recht onder voorwaarden gebruikmaken van sociale rechtsbijstand voor het omgevingsrecht. Kan de regering deze voorwaarden benoemen en toelichten?

De regering ziet vooralsnog geen relatie tussen inkomens en aantal rechtszaken. Dat werd dan ook niet betoogd. Betoogd werd dat de sociale advocatuur, die financieel al onder druk staat, met meer initiatieven als gevolg van de uitnodigingsplanologie meer rechtszaken kan verwachten. Welke extra middelen zijn voor de sociale advocatuur geregeld om dit mogelijk te maken? De regering schrijft dat er nog geen signalen zijn dat er extra middelen nodig zijn.

Positie gemeenteraad: niet alle vragen van de gezamenlijke fractieleden zijn beantwoord. Hoe wordt bijvoorbeeld geborgd dat voldoende tijd in de

procedures wordt geboden dat het tussenvoegen van een bindend advies of informatieverzoek aan het college van B&W past bij de normale agendavorming van een gemeenteraad, zodat voorkomen wordt dat een vergunning onherroepelijk is geworden terwijl de gemeenteraad reces heeft of in een piekmoment van zijn besluitvormingsprocessen zit? De kern van de vraag blijft natuurlijk waarom de regering met de Omgevingswet ervoor kiest om de rol van de gemeenteraad middels wetgeving in te perken, terwijl er heel veel andere normen middels een AMvB of ministeriële regeling van toepassing zijn. Kan de regering aangeven hoe deze afweging is gemaakt?

Bij de beantwoording van de vragen 33–39 over participatie lijkt de regering de achtergrond van de vragen niet begrepen te hebben: vanzelfsprekend kan een overheid toetsen op het aspect of er participatie is geweest. Maar de kern van de vraag was hoe het bevoegd gezag en rechters moeten beoordelen of die participatie van voldoende niveau ten opzichte van het initiatief is geweest. Daarbij verwijst de regering naar een participatieladder van de gemeente Den Haag. Maar daar waar alle gemeenten verantwoordelijk worden gemaakt voor het bepalen van hun eigen participatieniveau, kan de rechter geen houvast hebben. Daarom opnieuw de volgende vragen. Is de regering bereid om voor de invoering van de Omgevingswet en de aanvullingsbesluiten een werkbaarder document te maken, dat als leidraad voor participatie bij alle overheden kan dienen en dat to the point is zonder allerlei voorbeelden over hoe het in de praktijk zou kunnen gaan? Kan de regering toelichten hoe participatie in de Omgevingswet en daarmee verwante besluiten juridisch geborgd is, zodat participatie geen vrijblijvende keuze blijft van de initiatiefnemer en het bevoegd gezag?

Ten aanzien van meervoudige en complexe zaken: de regering deelt het beeld van de Raad voor de rechtspraak niet dat er onder de Omgevingswet meer complexe rechtszaken zullen komen, want meestal zal een initiatiefnemer in de toekomst een activiteitenvergunning en geen omgevingsvergunning aanvragen. Op basis van welk onderzoek of analyse maakt de regering hier een andere inschatting dan de Raad? Is dit voor de rechtspraak onderzocht? Is het zo dat alleen ruimtelijke vergunningen bij de rechtspraak terechtkomen? Zo ja, kan de Kamer dat onderzoek ontvangen? Is de regering van plan het aantal en de complexiteit van de zaken te monitoren en zo nodig snel actie op te ondernemen als blijkt dat het beeld van de regering niet klopt?

Nog een aantal niet beantwoorde vragen: is de regering bereid om laagdrempelige informatievoorziening te faciliteren voor burgers, zodat er meer duidelijkheid ontstaat over wat de impact van een initiatief is op de leefomgeving? Wordt er in de informatievoorziening ook gestreefd naar begrijpelijk en toegankelijk taalgebruik, zodat burgers eenvoudig kunnen begrijpen wat de impact is van een initiatief? Zijn er omtrent de informatievoorziening richtlijnen waaraan deze moet voldoen en hoe zijn deze getoetst op toegankelijkheid van burgers? Hebben decentrale overheden en initiatiefnemers hiervoor de deskundigheid om deze taak naar voldoening te kunnen uitvoeren? Worden armlastige gemeenten financieel ondersteund om deze participatie mogelijk te maken? Wat zijn voor gemeenten en initiatiefnemers legitieme redenen om participatie na te laten?

De regering heeft geschreven dat inzicht in en de financiering van de kosten/baten van het totale stelsel van de Omgevingswet bij gemeenten/provincies pas derde kwartaal 2020 beschikbaar komt. Dit vinden de gezamenlijke fractieleden onmisbare informatie voor de Eerste Kamer om te kunnen betrekken bij de afweging inzake de Invoeringswet

Omgevingswet. Op een eerdere vraag heeft de regering al aangegeven dat de Kamer deze informatie niet voor de behandeling van de Invoeringswet ontvangt. Kan de regering toezeggen dat deze informatie wel beschikbaar is op het moment dat het koninklijk besluit inzake inwerkingtreding wordt voorgehangen?

Vraag 46, ten aanzien van Europese wetgeving: de regering deelt de zorgen voor normopvulling niet, maar komt vervolgens alleen met voorbeelden die gaan over normoverschrijding. Het inzicht dat gemeenten weleens geen plan zouden willen kunnen maken als ze nog lang geen normen overschrijden terwijl de luchtkwaliteit toch verslechterd, lijkt te ontbreken. Kan de regering de vragen beantwoorden vanuit het perspectief van norminvulling in plaats van normoverschrijdingen? De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich niet aan bij deze vragen naar aanleiding van vraag 46.

Vraag 51, ten aanzien van G40-bezwaren en sancties als gemeenten deadlines niet halen: er worden volgens het Rijk niet veel nieuwe eisen gesteld en als dat al zo is, is dat goed voorbesproken. De G40 vreest desondanks extra complexiteit en lasten. De regering herkent dit beeld niet en benoemt dat gemeenten onderdelen van de bruidsschat kunnen aanscherpen of afschaffen. Echter, als de G40 wel gelijk heeft, ontstaat er dan niet een extra druk om lokaal regelgeving van de bruidsschat uit te zetten. Niet omdat dat logisch is, maar omdat lokale overheden daarmee kosten besparen? Zeker daar de regering zelf al aangeeft dat het voor gemeenten een uitdaging zal zijn. Wat is voor de rijksoverheid het minimum (niveau, aantal) aan regels in de bruidsschat dat door gemeenten overgenomen moet worden? Hoe bewaakt de regering dat de gemeenten niet om oneigenlijke redenen de regels van de bruidsschat niet onderhouden of «aanzetten»?

Ten aanzien van vraag 57: is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat voorafgaand aan de introductie van de Omgevingswet duidelijk moet zijn welke natuur- en milieukwaliteitsdoelen met die wetgeving dienen te worden gerealiseerd? De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich niet aan bij deze vraag naar aanleiding van vraag 57.

Ten aanzien van vraag 55 en 56: de regering geeft aan dat onderwerpen die baat hebben bij integrale benadering, belang hebben bij de stelselherziening. Bij infra- en bedrijventerreinen kan men bijvoorbeeld groen aanleggen. Kan de regering uitleggen waarom zij vindt dat dat onder het nieuwe omgevingsrecht meer zou opleveren dan met de huidige compensatieregels en ruimte voor gemeenten in bestemmingsplannen? De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich niet aan bij deze vraag naar aanleiding van de vragen 55 en 56.

Er wordt beschreven welke instrumenten een gemeente *kan* inzetten. Dat is erg vrijblijvend. Daarbij verwijst men vooral naar de EU-doelstellingen voor goede bescherming en niet naar ambities die los daarvan bestaan. Denk aan ambities voor gemeentelijke groenstructuren et cetera. Kan de regering uitleggen waarom zij verwacht dat met het nieuwe omgevingsrecht deze ontwikkeling makkelijker van de grond komt? Hoe kan men bijvoorbeeld boeren dwingen om rekening te houden met de stikstofuitstoot op hun omgeving?

Vraag 59, ten aanzien van expertise monitoring in kleine gemeenten: de regering is in het kader van invoeringsbegeleiding bereid gemeenten te helpen. Dat is mooi. De vraag is echter nog steeds: hoe? De gezamenlijke fractieleden vroegen inzicht in inzet en budget: kan de regering een

overzicht geven van de extra middelen die hiervoor beschikbaar worden gesteld? Denkt de regering na over een expertiseteam dat (kleine) gemeenten kan ondersteunen? Zo nee, is de regering bereid hierover na te denken?

Vraag 62, ten aanzien van evaluatie en aanscherping van normen: de volgende vragen lijken niet beantwoord. De gezamenlijke fractieleden zijn van mening dat aanscherpen van kwetsbare waarden alleen moet kunnen plaatsvinden op positieve grond. Is de regering het met hen eens dat bij de evaluatie van kwetsbare doelen alleen de mogelijkheid zou moeten bestaan om de leefomgeving te verbeteren, en dus niet om normen uit te hollen om op die wijze aan de normen te voldoen? Ook wanneer die niet vanuit EU naar beneden druppelen? Zo ja, hoe gaat de regering zorgen dat hierbij de nadruk ligt op beschermen? Zo nee, zou de regering bereid zijn deze bevoegdheid aan gemeenten te geven, zodat zij zelf gebieden hiervoor kunnen aanwijzen? Kan de regering een overzicht geven, uitgesplitst naar gemeente, van welke onderdelen van de leefomgeving het meest kwetsbaar zijn voor overbenutting? Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat normen alleen positief aangescherpt kunnen worden?

De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich niet aan bij deze vragen naar aanleiding van vraag 62.

De gezamenlijke fractieleden wijzen erop dat het oefenjaar voor het DSO bijna gaat beginnen. Het BIT heeft laten weten niet in staat te zijn een tussentijdse toets uit te voeren. Hierover ontvangt de commissie op korte termijn nog een voortgangsbrief. Wanneer komt deze brief? Is er bij het BIT, ondanks de onafhankelijkheid van het BIT, op aangedrongen om de aanvraag op te maken? Zo nee, is de regering bereid dit te doen? Heeft de uitstel van behandeling in de Eerste Kamer nog gevolgen voor het oefenjaar voor het DSO? Wordt in deze voortgangsbrief ook vooruitgeblikt op de verwachtingen van decentrale overheden bij de aansluiting op DSO-LV?

De gezamenlijke fractieleden staan positief tegenover de ontwikkeling van de toegankelijkheid van het DSO voor mensen met een beperking. Over het vullen van het DSO hebben zij nog een aantal vragen. Op welke manier wordt de Kamer geïnformeerd over eventuele problemen en vertraging bij het vullen van de DSO tijdens het oefenjaar? Bij welke mate van vertraging is het niet mogelijk om per 1 januari 2021 met het stelsel te beginnen? Welke criteria heeft de regering hiervoor met de provinciale en lokale overheden afgesproken?

In de nadere memorie van antwoord wordt beschreven dat er nu nog geen gezamenlijk gedragen inzichten zijn over invoeringskosten en structurele effecten op de kosten. Toch wordt een aantal meevallers genoemd. De gezamenlijke fractieleden willen weten of er ook al tegenvallers zijn aan te wijzen. Daarnaast willen zij weten hoeveel geld er door decentrale overheden reeds aan externe adviseurs is uitgegeven en welke kosten hiervoor nog verwacht worden. Kan de regering hier een overzicht van geven?

Provincies ontvangen geen bruidsschat, omdat afgesproken is dat de provincies hun omgevingsverordeningen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet gereed zullen hebben. Uit de monitor blijkt dat een groot deel van de provincies hier nog mee moet beginnen. Wat gebeurt er als de provincies niet op tijd hun omgevingsverordeningen afgerond hebben? Wat betekent dit voor de invoering van de Omgevingswet? Kunnen de gezamenlijke fractieleden dit antwoord van de regering lezen als een voorwaarde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet?

De regering schrijft dat waarschijnlijk geen sprake is van een concreterend besluit van algemene strekking op het moment dat een verordening vastgesteld wordt met zowel de aanwijzing en begrenzing van een beperkingengebied als de in dat gebied geldende regels. Wanneer geen sprake is van een concreterend besluit van algemene strekking, staat er geen bezwaar en beroep open. Kan de regering verduidelijken of er nu situatie wordt gecreëerd waarbij burgers niet in bezwaar kunnen gaan? De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich niet aan bij deze vraag over concreterende besluiten van algemene strekking.

Uit de nadere memorie van antwoord komt naar voren dat gemeenten niet kunnen voorkomen dat de burger twee gelijktijdig van toepassing zijnde regels vindt. Twee naast elkaar bestaande regels kunnen verwarrend zijn. Hoe zorgt de regering ervoor dat dit ook voor mensen die minder digitaal vaardig zijn, te begrijpen is. Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat een informatietekstje hierbij zou kunnen helpen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Op 12 december 2019 verscheen het interview met de Nationale ombudsman, Reinier van Zutphen, over de Invoeringswet Omgevingswet. Hij zegt hierover het volgende: *«Kijk naar inspraakavonden, daar zie je dezelfde groep: welbespraakt, mensen die passen in de systemen die we hebben bedacht. Maar daardoor dreigen we groepen te vergeten. Dat is bij alle vorige decentralisaties gebeurd en nu dreigen we bij de Omgevingswet die fout te herhalen.»* Voor de D66-fractieleden is het belangrijk dat het voorliggend wetsvoorstel de toegankelijkheid en laagdrempeligheid borgt. Zij vragen aan de regering hoe de uitspraak van de Nationale ombudsman zich verhoudt tot de technische briefing waarin de Eerste Kamer is geïnformeerd over de toegankelijkheid, ook voor laaggeletterden en mensen met een beperking. Hierbij werd duidelijk dat de overheid alles op alles zet om de toegankelijkheid te kunnen garanderen.

Daarnaast hebben de fractieleden nog twee vragen naar aanleiding van het interview. Hoe wordt ervoor gezorgd dat iedereen straks mee kan met deze nieuwe ontwikkelingen? Hoe gaan gemeenten burgers en bedrijven ondersteunen en kan dat worden waargemaakt door alle gemeenten?

In dezelfde week verscheen op 13 december 2019 in het Nederlands Juristenblad het artikel: *«Stop de Omgevingswet»* van Jan van der Grinten en Tijn Kortmann. Zij schrijven het volgende: *«De Omgevingswet is [...] geen verbetering ten opzichte van het huidige omgevingsrechtelijke landschap, laat staan een verbetering die niet «eenvoudig beter» door kleine ingrepen in het bestaande stelsel kan worden bereikt.»* Even verderop lezen de D66-fractieleden het volgende: *«Misschien wel de meest fundamentele denkfout die aan de wet ten grondslag ligt is de vermeende noodzaak tot vereenvoudiging van het omgevingsrecht.»*

De auteurs bestrijden dat burgers deze bundeling als een vereenvoudiging of verbetering zullen zien of ervaren. Als voorbeeld noemen zij dat het al lastig is als burger om aan de hand van de wet te kunnen bepalen wie het bevoegd gezag is om op zijn aangevraagde te beslissen. Voor de D66-fractieleden is de vereenvoudiging een doelstelling die zij ondersteunen. Om die reden hebben zij de volgende vraag aan de regering. Kan de regering een reactie geven op dit artikel in het Nederlands Juristenblad?

Bij de start van de Omgevingswet was de gedachte dat verantwoordelijkheden in het fysieke domein bij een zo laag mogelijke overheidslaag diende te worden neergelegd, dicht bij de burger. Inmiddels zijn er nationale doelen en taken ten aanzien van energie en zijn regio's verantwoordelijk voor de totstandkoming van Regionale Ontwikkeling Strategieën (RES'sen). Op pagina 13 van de nadere memorie van antwoord staat dat bij de totstandkoming van de RES'sen de relevante uitgangspunten in de NOVI benut worden. Deze afspraken en uitkomsten van de onderzoeken in de klimaatadaptatieve regio's zullen uiteindelijk vertaald moeten worden in instrumenten van de Omgevingswet. Mede door de komende Omgevingswet zijn er allerlei overlegorganen: Interbestuurlijk Programma IBP, Regionale Energie Strategieën (RES), MIRT-overleg, Klimaatadaptatie-allianties, regionale woningbouwafspraken. In de NOVI wordt het begrip Omgevingsagenda geïntroduceerd. Hier hebben de D66-fractieleden de volgende vragen over. De fractieleden van D66 vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat als het om de energietransitie gaat, de projecten op lokaal en regionaal niveau aansluiten op elkaar en dat ze aansluiten bij bovenregionale netwerken en landelijke plannen. Wie is verantwoordelijk voor deze inhoudelijk aansluitingen? Dat geldt des te meer nu de NOVI geen dwingende regels kent die decentraal doorwerken, alleen uitgangspunten.

Hoe ziet de regering de afstemming tussen deze overlegorganen en ambities op macro-, meso- en microniveau?

Op pagina 24 en verder van de nadere memorie van antwoord staat participatie verwoord als een begrip. Het niveau van participatie (zie ladder) is daarin niet weergegeven zoals beargumenteerd. Hierover willen de D66-fractieleden graag de volgende vraag stellen. Op welke wijze kan verbeterd worden dat er een minimumparticipatieniveau mogelijk wordt voor inwoners afgestemd op de impact van het project? Nu kan de verleiding groot zijn bij instanties om lage waarden aan te houden voor het niveau van participatie. Participatie is wel geregeld bij buitenplanse omgevingsactiviteiten door het aangenomen amendement van Van Eijs.

Op pagina 43 van de nadere memorie van antwoord staat dat de G40 bezorgd is dat de overdracht van de Rijksregels van de zogeheten bruidsschat, zorgt voor complexiteit en lasten. Geluid wordt gedecentraliseerd naar gemeenten als onderdeel van de bruidsschat. Het kan dan gaan om het geluid bij spoor, luchtvaart, Rijksweg en industrie. Dit leidt tot de volgende drie vragen. Is het wel gewenst om een aantal directwerkende Rijksregels waarvan gemeenten nu reactief mogen afwijken, te vervangen door instructieregels waarbij gemeenten proactief nadenken over de gewenste milieukwaliteit op een locatie? Is dit niet moeilijk uitvoerbaar voor gemeenten, gelet op de kennis en ervaring die hierbij nodig is? Is een onderscheid te maken welke geluidsnormen naar welk niveau worden gedecentraliseerd om ongelukken te voorkomen?

Over de digitalisering is het vertrouwenwekkend dat een degelijke organisatie als het Kadaster de leiding heeft en niet een ambitieus ICT-bureau. Ook vinden de fractieleden van D66 het verstandig dat is gekozen voor een stapsgewijze aanpak en niet een algehele omschakeling op één tijdstip. Bij iedere stap die niet goed gaat, kan men terug. Een ruime tijd voor het uittesten met echte burgers en bedrijven is naar hun mening heel belangrijk. Uitstel zorgt dat de afstand tussen koplopers en achterblijvers alleen maar groter wordt en dat is volgens hen ongewenst. De D66-fractieleden zijn een voorstander van het op termijn doorontwikkelen van het DSO naar de oorspronkelijke gedachte van de Laan van de Leefomgeving met de bijbehorende informatiehuizen. Kan de regering aangeven of dit de ambitie is en of dit mogelijk is?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De technische briefing/demonstratie van de stand van zaken wat betreft het landelijke Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV) op 26 november jl. was verhelderend. Een goed werkend DSO dat op alle niveaus geïmplementeerd is, zal onmiskenbaar van toegevoegde waarde zijn voor eenieder die op het gebied van de ruimtelijke ordening informatie zoekt dan wel activiteiten onderneemt waar bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor aangevraagd moet worden. Een aantal vragen en zorgen van de leden van de fractie van de PvdA over het digitaal stelsel zijn door de technische briefing en de antwoorden uit het nader voorlopig verslag helaas niet weggenomen. Een verwarrend punt blijft wat er af is op 1 januari 2021 en wat de consequenties daarvan zijn voor de bruikbaarheid en klantvriendelijkheid van het systeem. Tijdens de hiervoor genoemde technische briefing werd aangenomen dat het DSO-LV voor circa 80% gevuld zou zijn eind 2020. Ook in de nadere memorie van antwoord staat [5] dat het DSO eind 2020 voor *het grootste deel* wordt opgeleverd. Toch staat in de «Folder Omgevingsloket» dat eind 2020 het volledige DSO-LV Basisniveau opgeleverd wordt en dat er dan een volledig werkend systeem is dat voldoet aan de eisen en wensen van de opdrachtgevers VNG, UvW, IPO en het Rijk. Wat is een volledig werkend systeem, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. Is dit een volledig gevuld DSO-LV? Zo niet, wat is dan de definitie van een volledig werkend systeem? Toen de regering op basis van het BIT-advies gekozen heeft voor een agile aanpak voor het ontwikkelen van het DSO hebben de leden van de commissie IWO uit de Eerste Kamer aan de regering gevraagd of met deze aanpak geen concessies zouden worden gedaan aan het basisniveau van wat opgeleverd zou worden in 2021. Dat is destijds uitdrukkelijk door de regering toegezegd. Staat deze toezegging nog steeds?

In antwoord op vragen van de VVD-fractieleden [3] over de vulling van het DSO, wordt aangegeven dat wat betreft het opleveren van Standaard Officiële Publicaties vertraging is opgelopen. De regering verwacht, zo lezen de leden van de fractie van de PvdA, dat de implementatie haalbaar is. Wat is het huidige beeld? Aangekondigd wordt dat er maatregelen genomen worden als er vertraging optreedt. Welke maatregelen bedoelt de regering en wanneer worden deze genomen?

In de nadere memorie van antwoord [41] staat dat gemeenten en waterschappen zelf verantwoordelijkheid zijn voor het actueel houden van vraagbomen van de bruidsschat en het verwijderen van verouderde vraagbomen. Wat zijn de consequenties als zij dit niet doen? Wordt hierop toegezien en, zo ja, hoe en door wie? En zo niet, waarom niet? Welke consequenties kan het ontbreken van handhaven van verouderde vraagbomen hebben voor burgers en bedrijven?

Bij het ontwikkelen van het DSO-LV wordt nadrukkelijk gestuurd en gecontroleerd op de toegankelijkheid en bruikbaarheid van het systeem voor iedereen. De leden van de fractie van de PvdA danken de regering voor de antwoorden die op dit punt gegeven zijn [40]. Daar staat dat het DSO toegankelijk moet worden gemaakt door het voldoen aan de Europese standaard (EN 301 549), vertaald in de WCAG-richtlijn.² De leden van de PvdA-fractie zijn blij te lezen dat het DSO in overeenstemming met deze richtlijn wordt ontwikkeld en getoetst. Zij danken de regering voor het verslag van deze toetsing van het in ontwikkeling zijnde DSO-LV door de stichting Accessibility dat zij mochten ontvangen en de toezegging dat

² Web Content Accessibility Guidelines 2.1 AA gebaseerd op de Europese Standaard EN 301 549, versie 2.1.2.

de daarin opgenomen verbeterpunten opgepakt worden. Kan de regering aangeven wanneer de volgende toetsing door de stichting Accessibility plaatsvindt? Is zij bereid om de resultaten hiervan wederom aan de Kamer beschikbaar te stellen?

Tijdens de voornoemde technische briefing bleef onduidelijk of dat wat de decentrale overheden en uitvoeringsorganen ontwikkelen, ook voldoet aan de voorgenoemde richtlijn. Kan de regering bevestigen dat dit wel het geval zal zijn en toezeggen dat de toetsing en het toezien op de toegankelijkheid, ook betrekking zullen hebben op de decentrale delen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet? Zo ja, is de regering bereid bij de monitoring van de implementatie vanaf nu aandacht te besteden aan dit punt? Zo nee, waarom niet en hoe houdt de regering dan zicht op de toegankelijkheid van het volledige DSO?

In de nadere memorie van antwoord [41] staat verder dat decentrale overheden *desgewenst* toepasbare regels maken om hun regelgeving gebruiksvriendelijk te ontsluiten, maar dat dit niet verplicht is. Waarom is dit niet verplicht? Is het niet de taak van overheden op alle niveaus, en ook van uitvoeringsorganen, om zorg te dragen voor een stelsel dat voor iedereen doenlijk is? Waarom worden er geen stringenter eisen gesteld aan de wijze waarop decentrale overheden informatie beschikbaar stellen?

Wat betreft de uniformiteit van wat aangeboden wordt, antwoordt de regering [93] dat er vrijheid van het bevoegd gezag nodig is om aan te kunnen sluiten bij een grote verscheidenheid aan doelgroepen wat betreft taalgebruik en digitale vaardigheden. Dat inhoudelijk de informatie aan moet sluiten aan de lokale informatiebehoefte van inwoners en bedrijven, kunnen de fractieleden van de PvdA zich goed voorstellen. Zij hebben er minder beeld bij wat betreft het taalgebruik en de digitale vaardigheden. Kan de regering een voorbeeld geven waaruit blijkt dat dit aan de orde is? Staat de benadering van lokale variatie wat betreft de digitale toegankelijkheid niet haaks op het uitgangspunt dat alle verstrekte informatie moet voldoen aan de eerder genoemde WCAG-richtlijn, zodat de informatie voor iedereen te lezen en te begrijpen is?

Wat betreft het gefaseerd vullen van het DSO geeft de regering [93] in de nadere memorie van antwoord aan dat er geen problemen zijn te verwachten voor meervoudige aanvragen. Betekent dit dat alle elektronische formulieren die hiervoor relevant zijn, per 1 januari 2021 digitaal beschikbaar zijn?

Een vraag die de fractieleden van de PvdA blijft puzzelen, is of gezien de status van de besluitvorming over het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, de Aanvullingswetten en de daarbij behorende besluiten en de vele activiteiten die nog verricht moeten worden wat betreft het vullen van het DSO, er wel echt sprake is van een oefenjaar. Het jaar 2020 staat in het teken van het opdoen van ervaring met het DSO. Het gaat ook om zaken als gebruiksgemak, performance, functionaliteiten en beheer. Door wie en op welke wijze en aan de hand van welke criteria worden deze zaken beoordeeld? Waar en hoe wordt bepaald of het DSO aan de gestelde eisen voldoet? De regering geeft in antwoord op vragen van de VVD-fractieleden [5] aan dat in voorjaar 2020 wordt gezien of er genoeg vorderingen worden gemaakt en hoe eventuele overgangsvraagstukken opgelost worden. De vraag is of er in het voorjaar 2020 al voldoende zicht is op de werkbaarheid van het DSO en er voldoende ervaring mee is opgedaan om een realistisch beeld te hebben van de te verwachten status van het DSO eind 2020. Graag ontvangen deze leden een reactie op dit punt. Is het niet wenselijk dat de feitelijke beoordeling van de vraag of

alles voldoende op orde is om de Omgevingswet in werking te laten treden, afgerond en positief beoordeeld moet worden vóór de Eerste Kamer het koninklijk besluit met de invoeringsdatum voor de Omgevingswet krijgt voorgelegd? Zo ja, hoe wordt dit gerealiseerd? Zo nee, waarom niet?

Vanaf 2021 wordt het DSO verder gevuld. De regering geeft aan [125] dat het ontsluiten van lopende aanvragen en meldingen niet valt binnen het basisniveau en dat dit onder andere met de bescherming van persoonsgegevens te maken heeft. Voor inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden zou het heel prettig zijn als zij op termijn wel zicht krijgen op deze aanvragen. Is dit voorzien in de verdere uitbouw van het DSO en, zo ja, op welk termijn? En zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie danken de regering voor het heldere en eerlijke antwoord over de verdeling van schaarse rechten [135]. Op welk termijn verwacht de regering samen met de VNG de handreikingen beschikbaar te hebben? En wanneer wordt op dit punt helderheid vanuit het bestuursrecht verwacht? Is het daarvoor noodzakelijk dat concrete zaken aan de bestuursrechter worden voorgelegd en, zo ja, zijn er op dit moment zaken aanhangig gemaakt? Zo niet, wat is nodig om de gewenste helderheid te verkrijgen?

De regering geeft als antwoord op de vragen van de gezamenlijke fractieleden aan dat er geen extra maatregelen nodig zijn voor procedures in het omgevingsrecht om gelijkwaardige rechtsbescherming te bieden aan personen met een laag inkomen. De leden van de fractie van de PvdA vrezen dat de genoemde griffierechten (€ 174 voor beroep en € 259 voor hoger beroep) wel degelijk een drempel zullen zijn. Niet alleen voor mensen met een bijstandsuitkering, maar voor een veel grotere groep mensen met een beneden modaal inkomen kunnen deze kosten een behoorlijke drempel zijn. Op welke wijze wordt nu in kaart gebracht hoeveel personen bezwaar maken tegen besluiten van de gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening en wat de gronden van inwoners zijn om hier wel of niet voor te kiezen? Wordt daarbij ook gekeken naar de inkomenspositie van degene die bezwaar maakt? Is de regering bereid om op dit gebied de ontwikkelingen te monitoren, om zicht te houden op de effecten van Omgevingswet op de rechtsbescherming van inwoners?

Wat betreft het garanderen van een gelijkwaardig beschermingsniveau inzake gezondheid, veiligheid en milieu heeft de regering toegezegd in de Implementatiemonitor de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk te monitoren. In de nadere memorie van antwoord [29, 30] geeft de regering aan dat zij eerst een onderzoek laat uitvoeren om scherp in kaart te brengen waar voor de decentrale overheden de nieuwe decentrale beleidsruimte ligt. Is dit onderzoek afgerond en is de regering bereid om de resultaten ter beschikking te stellen aan de Eerste Kamer, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. Wanneer worden de resultaten ervan verwerkt in de Implementatiemonitor?

Daarbij vragen de PvdA-fractieleden zich af hoe met conflicterende belangen tussen gemeenten, regio's en provincies, mochten die zich voordoen, omgegaan wordt. Zeker daar waar dit handelen niet in lijn is of onvoldoende bijdraagt aan landelijke doelen. Graag een reactie van de regering op dit punt.

In de nadere memorie van antwoord [26, 27, 32, 101] gaat de regering in op vragen die gesteld zijn door meerdere fracties over de rol die gemeenteraden in kunnen nemen. Duidelijk is dat het aan de gemeenteraden zelf is om daar een keus in te maken. De fractieleden van de PvdA vinden het

van belang dat gemeenteraden goed geïnformeerd zijn over de keuzes die zij hebben en de consequenties daarvan voor hun invloed op de gemeentelijke procedures en besluitvorming. Het antwoord dat het in aanloop naar de inwerkingtreding aan de colleges van burgemeester en wethouders is om de besluitvorming voor te bereiden die nodig is voor een goede implementatie zodat de gemeenteraden hierin mogelijke keuzes kunnen maken, is correct maar erg mager. Voor de democratische legitimering van het handelen van gemeenten is een gemeenteraad die bewust kiest welke positie hij inneemt wat betreft zaken aangaande de Omgevingswet, een voorwaarde. Onderschrijft de regering deze zienswijze van de fractieleden van de PvdA? Welke aanvullende acties worden ondernomen of is de regering bereid om te ondernemen om te monitoren of gemeenteraden daadwerkelijk zelfstandig hun positie in dezen bepalen en voldoende geïnformeerd zijn over de verschillende mogelijkheden wat betreft hun beïnvloedingsmogelijkheden?

Wat betreft participatie zijn de leden van de fractie van de PvdA blij dat de regering bereid is om op een begrijpelijke en toegankelijke manier aanvullende informatie te ontwikkelen over het participatieproces. Het lijkt hen van belang dat die informatie op een laagdrempelige wijze terechtkomt bij alle bij bijvoorbeeld een projectbesluit, omgevingsvisie of omgevingsplan betrokken partijen bij aanvang van het ontwikkeltraject. Het verspreiden van de informatie via de website «Aan de slag met de Omgevingswet» is volgens de PvdA-fractieleden helpend, maar niet toereikend. Welke mogelijkheden ziet de regering om de decentrale overheden te verplichten om relevante belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) tijdig te informeren over de verschillende mogelijkheden om te participeren?

In de nadere memorie van antwoord [32 en verder] geeft de regering haar visie op de vormgeving van participatie. Daaruit blijkt dat zij participatie niet wil verplichten en geen inhoudelijke eisen wil stellen aan de wijze waarop participatie moet plaatsvinden. Daarbij komt dat, bijvoorbeeld bij de aanvraag van een omgevingsvergunning, de regering schrijft dat initiatiefnemers gerechtvaardigde redenen kunnen hebben om af te zien van participatie. Zelfs een verstoorde relatie met burens wordt als een gerechtvaardigde grond beschouwd om af te zien van participatie. Het lijkt dat er veel ruimte wordt gegeven om af te zien van participatie. Graag een reactie op dit punt.

Bovendien staat in de nadere memorie van antwoord dat de gemeenteraad kaders *kan* stellen voor participatie en daarop kan controleren. Op basis van het voorafgaande vrezende de fractieleden van de PvdA dat door het ontbreken van helderheid op het gebied van participatie (zowel op inhoud als aanpak), met name burgers het idee zullen hebben dat zij buiten spel worden gezet c.q. ze daadwerkelijk buiten spel worden gezet. Zij kunnen niet terugvallen op heldere kaders of werkwijzen waar initiatiefnemers en gemeenten zich aan moeten houden. Ze kunnen verder nauwelijks gebruikmaken van ervaringen in andere gemeenten, omdat iedere gemeente en iedere initiatiefnemer haar eigen invulling aan participatie kan geven. Graag een reactie van de regering hierop.

Verder wordt in de nadere memorie van antwoord verwezen naar een voornemen van de regering om de Gemeentewet te wijzigen wat betreft kaders waarbinnen inwoners op het gebied van beleidsprocessen kunnen participeren. Wat dat laatste betreft, lijkt het de fractieleden van de PvdA van belang dat deze wetswijziging voor het van kracht worden van de Omgevingswet afgerond is. Zij zijn benieuwd naar wat de regering wil gaan vastleggen in de wetswijziging. Wat betreft de fractieleden van de PvdA is participatie iets wat goed geregeld en geborgd moet worden. Wat hen betreft zetten de decentrale overheden hier zich vol voor in. Het moet

regel zijn dat belanghebbenden, inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties geïnformeerd en geraadpleegd worden. De PvdA-fractieleden horen graag of de regering het op dit punt met hen eens is en hoe zij hier zorg voor gaat dragen. Daarbij hoort ook de garantie dat – in lijn met de toezegging die gedaan is in het debat over het wetsvoorstel Omgevingswet (T02439) er voldoende financiële middelen voor de participatie beschikbaar worden gesteld. Helderheid op dit punt is gewenst voordat de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet plaatsvindt.

In de nadere memorie van antwoord geeft de regering verder aan dat het aan de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers is om een goed proces van participatie in te richten. De regering is van oordeel dat zij bij uitstek in de positie zijn om te werken aan een klimaat van openheid en tolerantie. In formele zin onderschrijven de leden van de PvdA-fractie die zienswijze van de regering. De vraag is echter aan de orde of gemeenteraden voldoende voorbereid zijn om hier invulling aan te geven. Daarbij zal de mate waarin de gemeenteraad kan werken aan een sfeer van openheid en tolerantie, afhangen van de lokale context en wijze van werken en samenwerken. De leden van de fractie van de PvdA vinden het van belang dat burgers hier geen nadeel van zouden moeten ondervinden. Hoe gaat de regering dit voorkomen, zo vragen de PvdA-fractieleden.

Uit de antwoorden van de regering op de juridische mogelijkheden om bezwaar tegen een besluit in het kader van de Omgevingswet in te stellen, blijkt dat er geen aparte rechtsingang is die verband houdt met participatie. Bezwaarmakers kunnen alleen naar voren brengen dat een besluit onzorgvuldig is voorbereid of dat er sprake is van een onvoldoende afweging van belangen. De vraag is echter aan de orde op basis waarvan dan de rechter een oordeel velt of de bezwaarmaker in het gelijk wordt gesteld. De regering kiest er immers bewust voor geen enkele eis te stellen aan participatie. Graag een reactie van de regering op dit punt.

De fractieleden van de PvdA vragen zich, samenvattend, af waarop het vertrouwen van de regering is gebaseerd dat initiatiefnemers en bestuursorganen de verantwoordelijkheid nemen om in het participatieproces iedereen te laten meetellen, zonder daar in de Invoeringswet Omgevingswet en/of het Omgevingsbesluit nadere waarborgen voor in te bouwen. Deze werkwijze staat in schril contrast ten opzichte van de eisen die de regering stelt aan participatie en medezeggenschap in sectoren als het onderwijs en de zorg, ook daar waar taken overgedragen zijn aan decentrale overheden. Wat maakt dat de regering zo anders handelt dan in andere gedecentraliseerde (hiërarchische en/of functioneel gedecentraliseerde) domeinen? Waarop is dit vertrouwen van de regering gebaseerd dat het wel goed zal komen met de participatie op alle domeinen en overheidslagen? Wanneer spreekt de regering van succesvolle participatie in het kader van de Omgevingswet en hoe brengt ze dit de komende jaren in kaart?

Ook de Nationale ombudsman, Reinier van Zutphen, roept in een bericht van 12 december jl. overheden met klem op in hun dienstverlening het burgerperspectief centraal te stellen, zodat alle burgers straks nog mee kunnen doen.³ Wat is de reactie van de regering op de aandachtspunten die hij formuleert in het voornoemde bericht? Specifiek vragen de leden van de fractie van de PvdA aandacht voor de oproep van de Nationale ombudsman voor de noodzaak om mensen goed te begeleiden, gezien de complexiteit en de veelomvattendheid van het omgevingsrecht. De

³ Omgevingswet: Zorg dat burger mee kan blijven doen! Nationale ombudsman Reinier van Zutphen. 12 december 2019.

regering lijkt op basis van antwoorden op vragen [1, 105] te suggereren dat veel op te lossen is door begrijpelijke digitale informatie. De leden van de fractie van de PvdA waarderen zeer dat daarbij rekening wordt gehouden met het doenvermogen van alle inwoners. Ze gaan er echter van uit dat er meer moet gebeuren om rekening te houden met mensen met verminderd doenvermogen. Wordt door de regering voorzien dat er voor alle mensen die te maken hebben met de Omgevingswet, genoeg capaciteit beschikbaar is bij de decentrale overheden, waterschappen et cetera om altijd iedereen persoonlijk te woord te staan en te begeleiden? En zo ja, hoe?

Verder geeft de regering [89] aan dat niet voorzien wordt in een landelijke publiekscampagne. De communicatie wordt volledig in handen gelegd van de gemeenten. Op welke wijze wordt zicht gehouden op de kwaliteit en compleetheit van deze informatievoorziening? Is dit een van de onderwerpen die meegenomen wordt in de Implementatiemonitor, zo vragen de fractieleden van de PvdA. De invoering van de Omgevingswet gaat echter verder dan veranderingen in het gemeentelijk domein. Hoe wordt geborgd dat burgers en bedrijven integraal geïnformeerd worden over de fundamentele veranderingen die samenhangen met de Omgevingswet? Waarom is niet gekozen voor een landelijke campagne over de veranderingen inclusief aandacht voor de informatieve websites www.omgevingswetportaal.nl en www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl? Wanneer is de regering tevreden over de bekendheid van burgers en bedrijven met de nieuwe Omgevingswet? Wordt dit ook gemonitord en, zo ja, hoe?

De regering geeft aan dat er op gemeentelijk, provinciaal en waterschapsniveau al veel activiteiten plaatsvinden om inwoners en bedrijven te informeren over de invoering van de Omgevingswet. De leden van de PvdA-fractie staan hier positief tegenover. Kan de regering aangeven hoeveel inwoners bereikt worden met deze activiteiten?

Hoe worden de bijna 900.000 mensen zonder internet geïnformeerd over de implicaties van de beoogde invoering van de Omgevingswet? Welke ondersteuning krijgen zij als zij een omgevingsvergunning in willen dienen, willen participeren in bijvoorbeeld het opstellen van een lokale of provinciale omgevingsvisie of hun visie willen geven over een concreet project?

De fractieleden van de PvdA danken de regering voor het heldere overzicht van de stand van zaken van de voorbereidingen gerelateerd naar grootte van de gemeente [107]. Daaruit blijkt dat er minder bekend is over de stand van zaken van de kleinere dan de grotere gemeenten. Het is goed om te lezen dat vanuit de VNG extra actie richting deze gemeenten wordt ondernomen. Is de regering bereid om deze informatie standaard op te nemen in de volgende voortgangsrapportages en daarbij aan te geven of zij verwacht dat de gemeenten tijdig klaar zijn met de noodzakelijke voorbereidingen?

Op de vragen die de gezamenlijke fractieleden hebben gesteld [35 e.v.] over de effecten en kosten voor de burger doordat de rechtszaken zwaarder of complexer zouden worden, geeft de regering in de nadere memorie van antwoord aan dat zij denkt dat dat niet zo zal zijn. Een aantal wetgevingsadvocaten ziet dit anders, waaronder Van der Grinten en Kortmann.⁴ De Omgevingswet is niet eenvoudig geformuleerd, veel inhoudelijke regels krijgen een plek in de onderliggende AMvB's. Het is

⁴ Stop de Omgevingswet. Jan van der Grinten & Tijn Kortmann. Nederlands Juristenblad. 13-12-2019 – afl. 43.

denkbaar dat de fundamentele andere manier van werken, van «nee tenzij» naar «ja mits», inclusief de veranderende rolverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden, voor alle partijen tot nieuwe juridische vragen zal leiden. Onderkent de regering dit? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is zij bereid extra financiële middelen beschikbaar te stellen, mocht ten gevolge van de invoering van de Omgevingswet de rechtspraak extra belast worden?

De voornoemde advocaten zijn van oordeel dat er een fundamentele denkfout aan de wet ten grondslag ligt: de vermeende noodzaak tot vereenvoudiging van het omgevingsrecht en de veronderstelling dat de Omgevingswet zaken eenvoudiger maakt. Graag een reactie van de regering hierop.

De leden van de fractie van de PvdA vinden de antwoorden van de regering op vragen [12] van verschillende fracties over het toereikend zijn van de invoeringskosten, niet geruststellend. Het feit dat partijen in overleg treden als de kosten hoger zijn dan verwacht, lijkt hen niet meer dan logisch. De vraag is echter aan de orde wat de implicaties zijn als er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor de implementatie en uitvoering van de Omgevingswet. De leden van de fractie van de PvdA vrezen dat dit ten koste zal gaan van de ondersteuning van burgers en raadsleden bij het wennen aan en het werken met de Omgevingswet en het doorontwikkelen van het Digitale Stelsel Omgevingswet dan wel leidt tot onacceptabele verhoging van de leges. Deelt de regering deze vrees? Zo ja, wat gaat zij doen om die weg te nemen? Zo nee, waarom niet? In de nadere memorie van antwoord [12 en 52] staat bovendien dat pas in de herfst 2020 goed zicht is op de implementatie en structurele kosten. Deze informatie lijkt de fractieleden van de PvdA cruciaal voor de definitieve besluitvorming over de invoeringsdatum van de Omgevingswet. Deelt de regering hun opvatting? Zo nee, waarom niet?

Wat betreft het implementatietraject danken de leden van de PvdA-fractie de regering voor het heldere antwoord over de te nemen stappen en deadlines in antwoord op de vragen van gezamenlijke fractieleden [55, 56]. Op de vraag waarom er niet voor gekozen is de termijn die gemeenten hebben om een omgevingsplan te maken te verkorten, geeft de regering geen helder antwoord. Het feit dat de VNG en de onafhankelijke adviescommissie de periode tot 2029 een redelijke termijn vinden, is nog geen onderbouwing van de noodzaak van deze termijn. Gemeenten moeten per 1 januari 2024 een integrale omgevingsvisie hebben. Ze kunnen er daarna nog 5 jaar over doen voordat het omgevingsplan klaar hoeft te zijn. Bestaat niet het gevaar dat deze periode zo lang is, dat ten gevolge van gemeenteraadsverkiezingen, landelijke, internationale ontwikkelingen er nieuwe inzichten zijn, waardoor de omgevingsvisie achterhaald is als het omgevingsplan vastgesteld wordt? En, zo ja, hoe moet daar dan mee omgegaan worden? Welke belemmeringen maken het sneller vaststellen van het omgevingsplan niet mogelijk? Voor de duidelijkheid voor alle betrokken partijen is het toch wenselijk dat de termijn zo kort als mogelijk is? Graag een reactie van de regering hierop.

De regering antwoordt op vragen [97] over het beschikbaar zijn van voldoende geld, menskracht en dergelijke dat in de komende jaren het realiseren van de werkwijzen conform het Globaal programma van eisen de eigen verantwoordelijkheid is van individuele gemeenten, provincies en waterschappen. De financiële situatie van deze partijen loopt echter uiteen. Denkbaar is dat Artikel 12-gemeenten geen eigen middelen vrij kunnen maken voor de invoering van de Omgevingswet. Krijgen deze gemeenten extra middelen uit het gemeentefonds voor de implementatie?

Vanaf 2021 kunnen inwoners, gemeenteraden, het bedrijfsleven en andere belanghebbenden pas daadwerkelijk aan de slag met de Omgevingswet in de praktijk. Wat betreft de cultuurverandering die noodzakelijk is voor een succesvolle implementatie van de Omgevingswet, verwijst de regering naar het programma «Aan de slag met de Omgevingswet» [99, 100]. Loopt dit programma door tot 2029 om alle partijen daadwerkelijk in staat te stellen op een andere manier te gaan werken? Hoe wordt gemonitord dat de gewenste cultuurverandering daadwerkelijk tot stand komt?

In de nadere memorie van antwoord herhaalt de regering de eerdere afspraak dat de Eerste Kamer zeggenschap krijgt over de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet doordat de inwerkingtreding middels voorgehangen koninklijk besluit aan het parlement voorgelegd wordt. De fractieleden van de PvdA gaan ervan uit dat het parlement dan op basis van de ervaringen in 2020 een oordeel kan vellen over wat het juiste moment van inwerkingtreding is, 2020 of later. Onderschrijft de regering deze zienswijze? Welke ijkpunten hanteert zij hier zelf voor? De volgende vragen leggen de fractieleden van de PvdA nogmaals voor, omdat ze geen of onvoldoende antwoord daarop hebben gekregen in de nadere memorie van antwoord.

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

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Implementatie DSO – Opvoeren van de druk? Of juist niet?

Graag zouden de leden van de fractie van de ChristenUnie de regering mee willen nemen in een gedachte-experiment. Stelt u zich eens voor dat u de eindverantwoordelijk projectmanager zou zijn van het DSO. U hebt een constructief overleg met de Minister en zij stelt u de volgende vraag:

«Ik moet volgende week een besluit nemen over het DSO. Ondanks het feit dat het ministerie, de gemeenten, de waterschappen en de provincies van mening zijn dat het DSO met ingang van 1 januari 2021 ingevoerd zou moeten worden, is er nogal wat weerstand tegen de invoering op de genoemde datum, zowel in de politiek als in de samenleving. Het belangrijkste argument is dat deze verandering zo groot en zo complex is en dat veel meer tijd nodig is. Ik heb twee opties:

- 1) Het DSO wordt gewoon met ingang van 1 januari 2021 ingevoerd. Alle problemen die bij de invoering ontstaan zullen door de speciale

taskforce als vliegende keep zo snel mogelijk en zo goed mogelijk opgelost worden.

- 2) We honoreren de kritiek en we gaan eerst alle problemen oplossen en op mogelijke problemen anticiperen. En we gaan een nieuwe ingangsdatum van de Omgevingswet vaststellen.»

De vraag is: wat zou u de Minister adviseren?

De achtergrond van dit gedachte-experiment is als volgt. Op het moment dat er nog fundamentele problemen in de architectuur zijn of dat essentiële elementen van het systeem niet werken, dan moet een projectleider altijd optie 2 adviseren: eerst de problemen oplossen. Anders loopt namelijk alles in de soep. Maar als het systeem op zich goed in elkaar zit en als je de onvolkomenheden tijdelijk kunt hanteren, dan is het beter optie 1 te adviseren. In deze optie houdt je immers druk op de ketel om 1 januari 2021 te halen én je houdt druk op de ketel om alle problemen die zich na 1 januari 2021 voordoen, zo snel mogelijk op te lossen.

Ondersteuning van de burger

De samenleving wordt steeds complexer. Dat geldt ook voor de relatie tussen de overheid en de burger. Een aanzienlijk deel van de samenleving – er worden getallen van 2,5 miljoen burgers genoemd – heeft moeite met het gebruik van internet. Zelfs als het systeem supergebruiksvriendelijk is – wat de belofte is van het DSO – zullen veel burgers het systeem toch niet gebruiken: ze zijn er bang voor.

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie is: hoe gaan de lagere overheden de gebruiker ondersteunen? Voor deze steun zijn verschillende technische oplossingen. Zij noemen er enkele:

- 1) Elektronische ondersteuning: filmpjes, voorbeelden, FQA's et cetera.
- 2) Onlinehelpdesk: tijdens het invullen kan de burger een helpdesk bellen en krijgt direct antwoord op zijn of haar vraag.
- 3) Onlinehelpdesk – hulp op afstand: tijdens het invullen door de burger kijkt de helpdesk medewerker via het scherm mee met de burger (remote control). Met andere woorden, ze zitten virtueel achter hetzelfde scherm.
- 4) Loket: de burger maakt een afspraak bij de gemeente. De ambtenaar vult de digitale formulieren in terwijl de burger er naast zit.

De eerste vraag van de fractieleden is: welke soorten van hulp zijn voor het goed functioneren van de Omgevingswet nodig volgens de regering? Een vervolgvraag is: kan de regering aangeven welk soort hulp de lagere overheden aan haar burgers gaat aanbieden? En waarop baseert zij haar antwoord?

Artikel Kegge en Vreugdenhil

Op 21 oktober jl. heeft het IPO een brief gestuurd naar aanleiding van het recent verschenen artikel «De bruidsschat en de satéprikker» in het *Tijdschrift voor Bouwrecht* (2019/108). In dit artikel betogen de auteurs (mr. dr. R. Kegge en mr. J.V. Vreugdenhil) dat het niet mogelijk is dat provinciale staten voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsverordening volledig voorbereiden en vaststellen. In hun visie zijn de provinciale staten onbevoegd om een omgevingsverordening in de zin van de Omgevingswet vast te stellen. Pas na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zou een ontwerpverordening ter inzage kunnen worden gelegd.

Deze stellingname leidt tot onrust bij de provinciebesturen. Als de provinciebesturen de huidige planning aanhouden, dan riskeren zij – aldus de auteurs – dat de omgevingsverordening in de (nabije) toekomst bij exceptieve toetsing door de bestuursrechter onverbindend zal worden verklaard.

Dit leidt tot de volgende vragen bij de leden van de fractie van de ChristenUnie. Kent de regering het artikel van Kegge en Vreugdenhil? Is zij het eens met de auteurs wat betreft hun visie op het vaststellen van de omgevingsverordening voordat de Omgevingswet in werking is getreden? Zo ja, wat betekent dit voor de invoering van de Omgevingswet? Zo nee, hoe kan de regering voorkomen dat een beroep op dit artikel leidt tot mogelijk onverbindendverklaringen in de nabije toekomst? En wat geldt voor de andere Omgevingswetbesluiten die provincies in 2020 vaststellen, zoals het voorbereidingsbesluit en de omgevingsvisie? En daaraan gerelateerd, hoe verhoudt zich dit tot de standaard STOP TPOD, die verplicht wordt gesteld in de regeling Elektronische bekendmakingen, die ook pas op 1 januari 2021 in werking treedt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De PvdD-fractieleden leiden uit de nadere memorie van antwoord af dat het inderdaad zo is dat naar gemeenten (waaronder de kleinere) honderden voorschriften worden doorgeschoven bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, en dat van de gemeenteraden verwacht wordt dat zij in een periode van negen jaar zich moeten buigen over de vraag welke voorschriften uit de bruidsschat zij willen behouden, welke zij willen aanpassen en welke zij willen schrappen. Wat betreft de aanpassing wordt – zo volgt uit de beantwoording – van de gemeenten verlangd dat zij de betreffende voorschriften toesnijden op de lokale omstandigheden binnen hun gemeente. In die periode van negen jaar gelden de voorschriften die niet zijn verwijderd, als gemeentelijke voorschriften. Dat impliceert dat de gemeenten ook als zij nog niet zijn toegekomen aan het onderzoek en de afweging of de betreffende voorschriften moeten worden verwijderd of moeten worden aangepast, gedurende die negen jaar verantwoordelijk zijn voor de inhoud van die voorschriften en voor de actualisering ervan zolang ze nog niet zijn afgeschaft.

Is de regering het met de PvdD-fractieleden eens dat dit van de gemeenten een majeure inspanning zal vereisen? Op grond van welke gegevens komt zij tot het oordeel dat alle gemeenten (waaronder de kleinere) zich voldoende bewust zijn van de implicatie dat de honderden voorschriften van de bruidsschat deel worden van elk binnen de gemeente vastgesteld bestemmingsplan, zodat burgers die via het DSO kennisnemen van een bestemmingsplan voor hun buurt, op die honderden voorschriften stuiten als onderdeel van een plan dat door «hun» gemeenteraad is gemaakt? Beschikt de regering over documenten waaruit blijkt dat alle gemeenten (waaronder de kleinere) zich voldoende bewust zijn van het feit dat – zoals in de nadere memorie van antwoord terecht is gesteld – «de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de actualiteit en de juridische kwaliteit van alle regels in het omgevingsplan en dus ook voor de regels van de bruidsschat»? Is de regering bereid die documenten aan de Kamer ter inzage te geven?

De fractieleden van de PvdD hebben een groot aantal kleinere gemeenten benaderd om zelf uit te zoeken of zij zich bewust zijn van de implicaties waarop de twee voorgaande vragen betrekking hebben. Deze leden wensen graag te vernemen of de regering het relevant acht wat de individuele reacties van die gemeenten zullen inhouden? Vindt de regering het voldoende geruststellend dat (zoals zij schrijft) «de bruidsschat in overleg met de VNG is tot stand gekomen», wanneer zou blijken

uit de reacties van gemeenten op de vragen van de fractieleden van de PvdD dat er meerdere gemeenten zijn die zich in het geheel (nog) niet bewust zijn van de majeure wetgevingsoperatie die van hen verwacht wordt? Wat is het standpunt van de regering als blijkt dat gemeenten aangeven zich niet in staat te voelen om die majeure wetgevingsoperatie uit te voeren?

Op bladzijde 77 van de nadere memorie van antwoord stelt de regering dat er voor deze majeure wetgevingsoperatie in de gemeenten «geen specifieke middelen voorzien» zijn, omdat dit «ook niet nodig is». De fractieleden van de PvdD hebben grote zorgen waar uitdrukkelijk wordt gesteld: «De administratieve lasten die hier mogelijk uit voortvloeien hebben veel meer te maken met het ambitieniveau van het omgevingsplan van de gemeente zelf dan met de bruidsschat: een gemeente die een beleidsarm of beleidsneutraal omgevingsplan maakt, kan de bruidsschatsbepalingen voorlopig gewoon met rust laten.» Wat wordt bedoeld met «mogelijk uit voortvloeien» als vaststaat dat – zoals de regering schrijft – gemeenten verantwoordelijk zijn voor de actualisering en kwaliteit van de bruidsschatsbepalingen in hun bestemmingsplannen en van hun wordt verlangd dat zij binnen negen jaar hebben onderzocht en afgewogen welke bepalingen moeten worden geschrapt, welke gewijzigd en welke behouden moeten worden? Acht de regering het verantwoord uit een oogpunt van inzichtelijkheid van regelgeving dat gemeenten achterover gaan zitten en honderden voorschriften, waarvan een deel mogelijk in het geheel niet thuishoort in het betreffende bestemmingsplan, «voorlopig gewoon met rust laten»? En wat levert dat laatste de gemeente op, als er toch een moment komt dat zij die regels zal moeten gaan aanpassen of schrappen, aan welke proces toch evident administratieve lasten zullen zijn verbonden terwijl daarvoor «geen specifieke middelen voorzien» zijn?

De PvdD-fractieleden hebben de indruk dat er een aantal enthousiaste gemeenten is, dat vooroploopt in het meedenken en meedoen van de enorme transitie die gemeenten zullen moeten ondergaan, maar dat voor veel gemeenten (nog) geldt dat zij zich van de zwaarte van de taken die van hen verwacht gaan worden, nog niet voldoende bewust zijn en mogelijk ook niet in staat zullen zijn om de slagen te maken die er op het gebied van het omgevingsrecht in de komende negen jaar van hen verwacht worden.

In het interview met de Nationale ombudsman dat op 12 december 2019 in de NRC is verschenen, waarschuwt hij ervoor dat het nieuwe stelsel van de Omgevingswet het grote gevaar in zich draagt dat straks – wat de burgers betreft die met dat stelsel te maken krijgen – een grote meerderheid niet zal kunnen meekomen en dat het stelsel slechts de «participatie-elite» zal gaan bedienen.

Ziet de regering dat gevaar ook? Geldt wat betreft de gemeenten die met het stelsel te maken krijgen, niet ook het gevaar dat slechts de «decentralisatie-elite» in dat stelsel zal kunnen meekomen (de regering spreekt zelf op bladzijde 78 van de nadere memorie van antwoord van «vooruitlopende gemeenten»)? Wat vindt zij van die analyse? Welke waarborgen liggen er in het stelsel dat gemeenten «met een laag ambitieniveau» voldoende zullen meekomen? Welke gevolgen zullen burgers ondervinden als hun gemeente behoort tot de categorie van gemeenten die een «laag ambitieniveau» hebben en die zich niet voldoende bereid of technisch dan wel financieel niet voldoende in staat voelen om al hun verschillende bestemmingsplannen in één omgevingsplan samen te vatten, deze te moderniseren, op elkaar af te stemmen, milieuregels daarin te verweven en voorts de honderden bruidsschatsbepalingen te analyseren, te wijzigen of over te nemen? Acht de regering het niet zorgelijk dat van de kleinere gemeenten op dit

moment nog bijna de helft zegt «onbekend» te zijn met de criteria waaraan zij over een jaar moeten voldoen om het startniveau van het Omgevingswetstelsel te kunnen garanderen (overzicht uit de monitor op bladzijde 73 van de nadere memorie van antwoord).

Uit de gegevens op bladzijde 12 van de betreffende monitor blijkt dat 105 gemeenten van de 355 gemeenten niet op de enquête hadden gereageerd. Deelt de regering de bezorgdheid van de PvdD-fractieleden dat een derde van de gemeenten niet reageert op een enquête die te maken heeft met taken die gemeenten binnen ruim een jaar al geheel op orde moeten hebben en die vooruitlopen op een wetgevingsoperatie binnen de gemeenten die nog negen jaren zal gaan duren? Kan de regering aangeven welk deel van de kleinere gemeenten niet op de enquête had gereageerd? Op welk percentage komt «nog onbekend» in de eerste kolom bij gemeenten tot 20.000 inwoners (criterium 4) uit, als het aantal gemeenten dat gereageerd had met de reactie «nog onbekend» wordt vermeerderd met het aantal gemeenten tot 20.000 inwoners dat in het geheel niet op de enquête had gereageerd?

Halverwege 2020 zal de Eerste Kamer moeten besluiten of zij het groene licht geeft voor de inwerkingtreding van het gehele stelsel van de Omgevingswet. Is de regering bereid dat moment naar achteren te schuiven, als bij de volgende voortgangsreportage (monitor) niet blijkt dat de percentages bij kleinere gemeenten in de kolom «nog onbekend» tot nul zijn geslonken? Hoeveel gemeenten tot 20.000 inwoners zijn er en hoeveel gemeenten daarvan moeten volgens de regering voor de vijf criteria die in de tabel van de monitor zijn opgenomen, een «voldoet» aangeven om een inwerkingtreding per 1 januari 2021 verantwoord te achten? Dezelfde vraag zien de PvdD-fractieleden graag beantwoord voor de gemeenten met 20.000 tot 100.00 inwoners en de gemeenten met meer dan 100.00 inwoners.

De monitoring waaraan in het antwoord op vraag 107 gerefereerd wordt, heeft betrekking op de vijf criteria waaraan de verschillende overheden minimaal moeten voldoen op 1 januari 2021. Die criteria hebben geen betrekking op de transitietrajecten die tussen 1 januari 2021 en de finale einddatum van het transitieproces nog door de verschillende overheden moeten worden doorlopen. Wat het omgevingsplan betreft, is het criterium in de monitor slechts dat een gemeente die na 1 januari 2021 een omgevingsplan wil wijzigen, in staat zal zijn om die wijziging te doen conform de eisen van de Omgevingswet. Over het «majeure traject» van het samenvatten van alle geldende bestemmingsplannen (die van rechtswege per 1 januari 2021 gelden als «omgevingsplan»), deze op elkaar af te stemmen, te moderniseren, de milieuregels daarin te verweven en het traject van het aanpassen of handhaven van de honderden voorschriften van de bruidsschat, gaat de betreffende monitor niet.

Is de regering bereid om op korte termijn aan alle gemeenten schriftelijk de vraag te stellen of zij bereid en in staat zullen zijn om de majeure transitie te realiseren, waarbij zij in die brief gedetailleerd geïnformeerd worden over de taken die van hen op dat gebied in de komende jaren verwacht worden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering bereid om de brief die zij voornemens is te gaan zenden, aan de Kamer voor te leggen en haar in de gelegenheid te stellen daarover vooraf overleg te voeren? Zo nee, waarom niet? Kan de regering toezeggen dat als zo'n brief wordt verzonden, de Kamer ruim voor het moment waarop zij moet beslissen over de inwerkingtreding van het gehele stelsel, op de hoogte wordt gesteld van de reacties op die brief en daarover met de regering overleg kan voeren?

Uit de nadere memorie van antwoord blijkt dat de regering erkent dat er aan de ene kant een aantal «vooruitlopende gemeenten» en gemeenten met een hoog ambitieniveau zijn, en aan de andere kant gemeenten met een lager ambitieniveau. Dat 105 van de 355 gemeenten niet eens reageren op de enquêtes in het kader van de monitoring en dat een groot deel van de kleinere gemeenten nog onbekend is met de minimumeisen waaraan binnen een jaar zal moeten zijn voldaan, wijst er al op dat wellicht een meerderheid van de gemeenten niet het ambitieniveau heeft dat in feite uitgangspunt vormt van het stelsel van de Omgevingswet. Dat stelsel houdt immers in dat de afweging van de ruimtelijke aspecten in omgevingsplannen en omgevingsvergunningen als gevolg van de open normen en de vele mogelijkheden tot maatwerk, voornamelijk bij de bestuursorganen van de gemeente komt te liggen.

De PvdD-fractieleden hebben in dat verband gewezen op het gevaar (dat ook door de Raad van State was opgemerkt) dat de gemeentelijke bestuursorganen in gemeenten met een laag ambitieniveau toch te maken krijgen met normeringen en afwegingen die in besluiten moeten worden neergelegd, waartoe zij zich niet in staat voelen en met betrekking waartoe zij zich genoodzaakt voelen die over te laten aan adviesbureaus en Omgevingsdiensten. De reactie van de regering op hun vragen en zorgen achten deze fractieleden niet bevredigend. In de beantwoording wordt gesuggereerd dat er weinig verandert voor de afwegingsprocessen die gemeenten moeten maken. Zo wordt gesteld: «De bevoegdheden en taken van gemeenten waarover gemeenten nu ook kennis en expertise hebben, veranderen op zich niet met de komst van de Omgevingswet.» Daarbij wordt ten onrechte over het hoofd gezien dat door de flexibiliteit die in het stelsel wordt ingevoerd, de bevoegdheidsuitoefening vele malen complexer wordt dan in het huidige stelsel.

Op grond van welke informatie komt de regering tot de inschatting dat kleinere gemeenten op eigen kracht met de toepassing van bevoegdheden, waarbij maatwerk en flexibiliteit voorop staan, in staat zullen zijn om een omgevingsplan te maken en ook om omgevingsvergunningen te verlenen waarbij van dat plan wordt afgeweken? Is het niet zo dat gemeenten reeds nu al vaak gedwongen zijn om adviesbureaus in te schakelen? Waaruit leidt de regering af dat de Omgevingsdiensten niet voor zulke adviezen zullen worden benaderd, waarbij het niet om technische adviezen gaat, maar om het ontwerpen van ruimtelijke plannen, het opstellen van passende normen en het in concept opstellen van omgevingsvergunningen? Mogen Omgevingsdiensten volgens de regering zulke inhoudelijke adviestaken verrichten? Waarom zou er volgens de regering geen risico bestaan dat besturen in gemeenten met een laag ambitieniveau volledig gaan vertrouwen op de normstelling en belangenafweging die in de conceptbesluiten door een ter advisering ingeschakelde Omgevingsdienst worden aangeboden? De vraag komt dan op – een vraag die niet bevredigend door de regering is beantwoord – of gemeenten wel voldoende in staat zullen zijn om de hen aangeboden adviezen, waar deze een inhoudelijke ruimtelijke normstelling en belangenafweging inhouden, te toetsen. Kan de regering daar nogmaals op antwoorden mede in het licht dat juist door de open normen en de maatwerkmogelijkheden het voor het politiek verantwoordelijke bestuursorgaan ondoenlijk is om zo'n toetsing te verrichten aan de hand van concrete normen? Deelt de regering de zorg van de PvdD-fractieleden dat als de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak al klagen over het ontbreken van voldoende houvast voor de toetsing van invulling van normen en belangenafwegingen, gemeenten dezelfde houvast zullen ontberen wanneer zij de hen aangeboden adviezen, waar deze een inhoudelijke ruimtelijke normstelling en belangenafweging inhouden, zouden moeten toetsen?

De fractieleden van de PvdD hebben geconstateerd dat de regering erkent dat door het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en de flexibilisering, de rechtszekerheid vermindert voor wie van tevoren wil kunnen vaststellen of een bepaald project rechtens toelaatbaar zal zijn. Daar komt nog bij dat door de geheel nieuwe opzet van het omgevingsplan niet alleen bestuursorganen maar ook initiatiefnemers en rechters hun weg zullen moeten vinden in het stelsel van toepasbare regels. «De zekerheid die wordt ontleend aan bekende regelgeving, procedures, vindplaatsen, termen en vaste jurisprudentie verdwijnt deels [...] Specialististen die thuis waren in hun eigen deel van het omgevingsrecht worden geconfronteerd met een veel omvangrijker stelsel dat verbindingen legt met voor hen nog onbekende delen van het omgevingsrecht. Interpretaties van nieuwe regels moeten nog stollen en uiteindelijk deels door de rechter worden beslist», zo wordt het in de nadere memorie van antwoord gesteld.

Deelt de regering de zorg van de Nationale ombudsman in het interview met hem in de NRC van 12 december 2019 dat een groot deel van de burgers zal «verdwalen in de regelgeving» en dat alleen de zogeheten participatie-elite de vruchten zal plukken van een regelstelsel met open normen, flexibiliteit en maatwerkmogelijkheden? Als de regering zelf aangeeft dat het voor specialisten een hele klus wordt om zich in te werken, waarop baseert de regering dan haar verwachting dat «gewone burgers» met het nieuwe stelsel bediend zullen kunnen worden? Deelt de regering de zorg van de PvdD-fractieleden over de positie van burgers die geconfronteerd worden met projecten en handelingen (bouw- of aanlegwerken, bomenkap, vuilstort, overlast enzovoorts) die zij onwenselijk achten, wanneer zij te weten willen komen wat zij daartegen kunnen ondernemen (bij de uitleg van het DSO die aan de leden van de Eerste Kamer werd verstrekt, werd aangegeven dat het DSO niet ziet op beantwoording van zulke vragen)? Is de regering van oordeel dat het in zulke gevallen op de weg ligt van de burger om een handhavingsverzoek te doen, om zo helder te krijgen of er illegaal wordt gehandeld en of de gemeente daartegen gaat optreden? Is het handhavingsapparaat berekend op een toename van de behandeling van handhavingsverzoeken die voortvloeit uit het gebrek aan strikte normeringen die de burgers duidelijkheid verschaffen?

In de nadere memorie van antwoord stelt de regering dat het vraagstuk van de verdeling van schaarse rechten in hoge mate wordt beheerst door de Dienstenrichtlijn. Dat is op zichzelf juist, maar de problematiek kan zich ook voordoen als de Dienstenrichtlijn niet aan de orde is, zoals blijkt uit de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal Widdershoven van 25 mei 2015.⁵

Is de regering het eens met de PvdD-fractieleden dat in het stelsel van de Omgevingswet op meerdere gebieden vergunningsbevoegdheden aan de orde zullen zijn, waarbij de problematiek van de schaarse vergunningen zal spelen? Een zeer actueel voorbeeld vormen de vergunningen of vrijstellingen op grond van de Wet natuurbescherming (die in de Omgevingswet wordt geïncorporeerd) voor projecten waarbij stikstofdepositie aan de orde zal zijn. Op grond waarvan oordeelt de regering dat het nodig is om rechtspraak af te wachten voordat tot een regeling omtrent verlening van schaarse vergunningen in het kader van de Omgevingswet zou kunnen worden overgegaan? Is het niet juist aan de wetgever om hier het kader te stellen (de advocaat-generaal stelt toch ook een advies op waarbij juist richting aan de rechtspraak wordt gegeven)?

⁵ ECLI:NL:RVS:2016:1421.

De PvdD-fractieleden hebben zorgen over mogelijke overbelasting van de bestuursrechtspraak en hebben nog aanvullende vragen.

De regering meldt dat zij aanneemt dat het aantal bezwaar- en beroepszaken onder de Omgevingswet zal afnemen op grond van de vermelding van dat standpunt in een onderzoek door SIRA consulting. Op welke onderzoeksresultaten is die conclusie van SIRA gebaseerd? Is in het onderzoek rekening gehouden met een mogelijke toename van handhavingsverzoeken in gevallen waarin de toepasselijke regels open normen omvatten? Is in het onderzoek rekening gehouden met een mogelijke toename van handhavingsverzoeken in gevallen waarin gebouwd is zonder vergunning in gebieden waar geen bouwvergunningsplicht geldt? De regering is van plan de ontwikkeling van de werklust voor de rechtspraak nauwlettend te volgen. Is zij bereid om direct voor aanvullende budgettaire maatregelen te zorgen als blijkt dat de werklust meer toeneemt dan verwacht? Uit het antwoord van de regering op bladzijde 91 van de nadere memorie van antwoord is niet op te maken of bij de recent overeengekomen prijsafspraken het fijnmaziger systeem is gebruikt dat de Raad voor de rechtspraak hanteert. Is dat gebruikt? Zo nee, waarom niet?

De regering erkent dat het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte één van de verbeterdoelen van de stelselherziening is. De PvdD-fractieleden begrijpen dat ook in het huidige stelsel bevoegdheden voorkomen met beleidsvrijheid, maar een beroep op beleids- en beoordelingsvrijheid zal in het stelsel van de Omgevingswet veel vaker aan de orde zijn, want dat was immers het doel van de stelselherziening. De fractieleden vinden het antwoord dat de regering geeft op de vraag of er geen aanleiding is om in een minder marginale toetsing door de rechter te voorzien, dan ook niet voldoende onderbouwd. Kan de regering nog eens uitleggen wat er tegen zou zijn om bij de toepassing van een wettelijk stelsel waarin vage normen, flexibiliteit en vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte uitgangspunt vormt, uit hoofde van de eis van adequate rechtsbescherming een bepaling op te nemen die de rechter de mogelijkheid biedt voor een meer integrale toetsing aan de norm die in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb is vervat? Moeten de fractieleden uit de passage «bovendien vertrouwt de regering erop dat rechters de juiste keuzes maken als het gaat om de aard en intensiteit van de rechterlijke toetsing» afleiden, dat de regering vindt dat niet de wetgever maar de rechter de omvang van de rechtsbescherming moet bepalen? Zo ja, hoe verhoudt zich dat standpunt met het primaat van de wetgever in de trias politica? Zo nee, waarom neemt de regering dan haar verantwoordelijkheid niet? Hoe ziet de regering het ontbreken van een expliciete opdracht tot toetsing aan het proportionaliteitsbeginsel in verband met de eisen die uit artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voortvloeien, waar het stelsel van de Omgevingswet leidt tot beperking van eigendomsrechten? Op de vraag van de PvdD-fractieleden of het niet gepast is om te verlangen dat bestuursorganen hun beleidscriteria in beleidsregels vastleggen, antwoordt de regering dat zij dat «niet nodig acht» zonder dat deugdelijk te motiveren. Dat er stimulansen liggen in bijvoorbeeld artikel 4:82 van de Awb om beleidscriteria in beleidsregels op te nemen, vormt geen motivering voor de ontkennende beantwoording van de vraag van deze leden. Wat is er tegen om zo'n verplichting tot het formuleren van beleidsregels in de wet op te nemen, temeer nu de rechtszekerheid over de in acht te nemen regels afneemt als gevolg van het invoeren van meer beoordelingsruimte en beleidsvrijheid voor bestuursorganen? De PvdD-fractieleden wensen op de hiervoor gestelde vragen een gedegen uiteenzetting en niet een algemeen verhaal waarmee zij met een kluitje in het riet worden gestuurd.

De PvdD-fractieleden hebben niet de indruk dat al hun vragen over het vervallen van de bouwvergunningsplicht serieus zijn beantwoord. Op bladzijden 93 en 94 wordt een heel verhaal afgestoken over begrenzing door instructieregels dat langs de kern van de kwestie heen gaat: de gemeente heeft de vrijheid om een de vergunningsplicht voor bouwen te schrappen. Is deze conclusie juist?

Op bladzijden 94 tot en met 97 raken de door de PvdD-fractieleden gestelde concrete vragen ondergesneeuwd door uitweidingen over kwesties die niet direct met die vragen te maken hebben. Is het juist dat in alle drie de gevallen A, B en C de belanghebbenden worden «overvallen» door bouwwerkzaamheden, terwijl onder het huidige stelsel zij van tevoren op de hoogte zouden zijn geweest van een vergunningprocedure? Is het juist dat in die drie gevallen de belanghebbenden slechts toegang tot de bestuursrechter kunnen krijgen, als zij handhavingsverzoeken indienen?

Hoe zijn die belanghebbenden op de hoogte van die mogelijkheid?

Als het zo is dat de belanghebbende in die voorbeelden eerst een handhavingsverzoek moet indienen, dan geldt daarvoor een maximale beslistermijn van veertien weken. Na afwijzing van dat verzoek kan de betrokkene een bezwaarschriftprocedure starten waarbij bij de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening kan worden gevraagd. Omdat deze rechter niet bevoegd is om het geschil in de hoofdzaak te beslechten, kan hij het gemeentebestuur niet gelasten handhavend op te treden aangezien daaraan het karakter van voorlopigheid ontbreekt. De belanghebbende staat dus met lege handen.

Indien er wel een vergunningsplicht zou hebben gegolden en vooraf een vergunning had moeten worden verkregen, dan had de belanghebbende daartegen in rechte kunnen opkomen. De vergunning kon dan op zijn verzoek geschorst worden en daarmee zou de start van de bouw voorkomen kunnen worden. Op grond van welke overwegingen acht de regering, in het licht van dit voorbeeld, de stelling die zij inneemt verdedigbaar dat de rechtsbescherming in het nieuwe stelsel gelijkwaardig is aan die onder het oude stelsel?

Wat betreft geval D waarop vragen van de PvdD-fractieleden betrekking hadden, gaat de regering naar het oordeel van deze leden nog steeds voorbij aan de juridische pointe. Als het zo is dat bij het ontbreken van een vergunningplicht op een aanvraag voor een vergunning om iets te bouwen dat niet in strijd is met rechtstreeks werkende regels uit het omgevingsplan, het besluit zou moeten worden genomen inhoudende dat de betrokkene mag bouwen, dan zou het onbegrijpelijk zijn dat de Raad van State zou adviseren om een aparte regeling voor het verkrijgen van een conformiteitsverklaring in de wet op te nemen. Als er geen vergunningsbevoegdheid is, zal op een aanvraag altijd als besluit moeten volgen dat de aanvraag niet voor behandeling of voor toewijzing in aanmerking kan komen, omdat er geen vergunningsbevoegdheid bestaat. Dat is niet anders wanneer uit de aanvraag zou blijken dat het bouwplan in overeenstemming is met de algemene bouwregels dan wanneer het bouwplan in strijd zou zijn met die bouwregels. De PvdD-fractieleden verzoeken de regering haar reactie te heroverwegen en aan te geven of de regering bereid is om de door de Raad van State geadviseerde regeling alsnog toe te voegen.

Wat geval E betreft, heeft de regering verzuimd om op de drie gestelde vragen te antwoorden. De PvdD-fractieleden verzoeken om alsnog een antwoord te krijgen.

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag. Onder voorbehoud dat de in dit verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen uiterlijk 10 januari 2020, 16:00 uur zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

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

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