

Vergaderjaar 2016–2017

**33 118**

**Omgevingsrecht**

**O**

## **VERSLAG VAN EEN GESPREK MET DESKUNDIGEN**

Vastgesteld 24 maart 2017

De vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup> heeft op 6 maart 2017 een gesprek met deskundigen gevoerd over **de Omgevingswet (33 118)**.

Van dit gesprek brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
Sent

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
De Boer

<sup>1</sup> Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), vac. (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vice-voorzitter*), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD)

**Voorzitter: Sent**  
**Griffier: De Boer**

Aanwezig zijn zes leden der Kamer, te weten: Flierman, Sent, Stienen, Teunissen, Meijer, Verheijen,

alsmede de volgende deskundigen:

### **Thema I – Wet- en regelgeving**

W.C.T.F. (Friso) de Zeeuw, Hoogleraar TU Delft  
T.E.P.A. (Tycho) Lam, Hekkelman advocaten/notarissen

### **Thema II – Overheden**

A.M. (Anne-Marie) Spierings, IPO  
E.P. (Edward) Stigter, VNG  
J.H. (Hans) Oosters, UvW

### **Thema III – Samenleving (ronde 1)**

P.I. (Petra) Loeff, RIVM  
G. (Gerbrand) van 't Klooster, LTO Nederland  
M. (Marga) Robesin, Natuur & Milieu

### **Thema III – Samenleving (ronde 2)**

J.H.G. (Jan) van den Broek, VNO-NCW en MKB-Nederland  
F. (Fleur) Spijker, TeekensKarstens advocaten notarissen  
L. (Leendert) de Bruin, Bouwend Nederland  
R.M. (Rosita) Thé, DCMR Milieudienst Rijnmond

Aanvang 18.03 uur.

### **Thema I – Wet- en regelgeving**

De **voorzitter**: Van harte welkom bij de deskundigenbijeenkomst over de ontwerpbesluiten Omgevingswet. Die gaan wij in drie thema's en vier rondes bespreken. Heel erg hartelijk dank aan de deskundigen voor hun bereidheid om ons toe te spreken. Ze krijgen maar heel weinig spreektijd. We hopen dus op bondige inzichten die ons verder kunnen helpen in de behandeling van de ontwerpbesluiten Omgevingswet. Ik zal verder geen tijd verspillen en meteen aan de heer Friso de Zeeuw, hoogleraar in Delft, vragen om het woord te voeren over het eerste thema, wet- en regelgeving. Daarvoor heeft hij ongeveer vijf minuten.

De heer **De Zeeuw**: Voorzitter. Het is een hele eer om daarmee te beginnen. De omschrijving is heel algemeen en het is ook heel veel. Ik pak dus een wat persoonlijke selectie van items eruit. Een van de vragen was – zo heb ik hem in ieder geval begrepen – hoe de AMvB's aansluiten op de Omgevingswet. Die vraag is op verschillende manieren te beantwoorden, omdat de Omgevingswet uiteenlopende doelstellingen kent, die soms ook op gespannen voet met elkaar staan. Je kunt er dus prettig selectief in winkelen. Ik heb in mijn notitie kort uiteengezet waar al die spanningsvelden zitten. Omwille van de tijd ga ik daar nu aan voorbij. Dat is mijn eerste punt. Het is dus maar net welk item van de Omgevingswet je kiest. Kies je voor de afwegingsruimte? Vind je dat belangrijk? Dan kijk je zo naar de AMvB's. Dat doe ik dan ook, aangezien ik in beginsel toch wel een fan ben van meer afwegingsruimte, met name voor gemeenten. Dat is ook een belangrijk onderdeel van de

Omgevingswet; de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft hier van tevoren ook voor gepleit. Komt dat onderdeel nou goed uit de verf? Ik denk dat het in het Besluit activiteiten leefomgeving behoorlijk uit de verf komt, met veel mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften. Bij het Besluit bouwwerken leefomgeving is vooral gekozen voor landelijke uniformering. Er valt veel voor te zeggen om dat te doen. Het interessantst is het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat probeert toch wel invulling te geven aan die afwegingsruimte. In een matig leesbaar schemaatje dat in mijn notitie is opgenomen, staat zo simpel mogelijk aangegeven op welke punten je, in ieder geval in mijn interpretatie, als het ware strenger of duurzamer kunt zijn en waar je meer souplesse kunt betrachten. Dat valt op zich niet tegen, gezien de worsteling die natuurlijk per thema is doorgemaakt. Nogmaals: of je het ruim vindt of niet ligt eraan hoe je erin staat, maar het lijkt me op zich een goed startpunt om de zogenaamde «mengpaneelbenadering» te kunnen toepassen.

Mijn volgende punt is de gelede normstelling in het omgevingsplan. Die wordt in de AMvB's en in de invoeringswet opnieuw bevestigd en die gaat echt wel ver. Je kunt dus een omgevingsplan met heel globale normen krijgen en daar kan B en W dan beleidsregels aan toevoegen die zeer soepel zijn. In de toelichting op de wet staat dat het limitatief-imperatief stelsel gehandhaafd blijft, maar feitelijk lijkt mij dat dus niet het geval. Ik ontdekte een aardige kreet in het kader van die beleidsregels. Als je een initiatief ziet zitten, kun je de beleidsregels zo formeren dat dat initiatief ook doorgang kan vinden. Die groeperen zich dan om dat initiatief heen: de zogenaamde «Barbapapa-planologie». Alleen al vanwege de kreet is het de moeite waard om dat te noemen. Maar het omgekeerde kan ook: dat het initiatief niet in goede aarde valt. Dan kunnen beleidsregels blokkerend zijn. Je bent dus als initiatiefnemer erg afhankelijk, afhankelijker dan nu het geval is, van het college van B en W en van degenen die het college ondersteunen.

Ik raak even aan het punt van de participatie. Er wordt vaak gedaan alsof dat heel nieuw is, ook in de Omgevingswet. Naar mijn idee is dat eigenlijk nauwelijks het geval. Dat participeren gaat met vallen en opstaan. We proberen het steeds wat beter te doen. Een verschuiving is wel dat een stuk van die participatie wordt overgeheveld naar de initiatiefnemer. Op zich lijkt mij dat een goede zaak. Ik zou aanbevelen om de neiging om daar weer nadere voorschriften aan te hechten, die in ieder geval in de Tweede Kamer bestaat, te weerstaan. Dit is echt iets voor de lokale en provinciale democratie om vorm en gestalte aan te geven.

Het volgende item is de procedure bij de vergunningverlening. Er wordt vanaf het plan heel veel naar de vergunningverlening toe gemanoeuvreed. Daar moeten de beleidsregels worden toegepast. De onderzoeken worden voor een deel naar de vergunning toegeschoven. De beleidsafweging en de participatie vinden daar plaats. Het pleidooi om echt ruimte te houden voor die uitgebreide procedure voor de vergunningverlening, met name bij complexe kwesties, ondersteun ik dan ook van harte.

Ik heb nog twee slotopmerkingen. De eerste is: het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is een bron van grote zorg. Veel verstand heb ik er niet van, maar als ik in het land kom en aan mensen vraag of ze een beetje aangesloten zijn op dat stelsel, krijg ik nooit eens een goed, positief antwoord. Dat geeft te denken. De combinatie overheid en digitale stelsels is in het algemeen al geen groot succesnummer.

Mijn laatste slotopmerking is dat we voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet vooral veel moeten oefenen met de verschillende instrumenten en met het hele palet. Het is echt heel ingrijpend. Hoe meer we kunnen doen aan evaluatie ex ante, zoals dat vroeger heette – volgens mij heet het tegenwoordig «botsproef» – en allerlei andere oefeningen, hoe beter. Dat moeten we vooral doen. Daarbij moeten we ook bereid zijn om de wet en alle uitvoeringsbesluiten nog aan te passen.

De **voorzitter**: Ik geef het woord door aan de heer Tycho Lam van Hekkelman advocaten/notarissen.

De heer **Lam**: Voorzitter. Dank u wel dat ik hier het woord tot de Kamer mag richten.

Ik pak de draad op bij het slot van mijnheer De Zeeuw. Hij zei: het is heel goed om te oefenen. Daar sluit ik me van harte bij aan. We moeten ons wel het volgende realiseren. Doordat de Omgevingswet in brokken tot stand komt en we heel veel stukken nog niet in definitieve of min of meer definitieve vorm hebben, is het heel moeilijk om je er een beeld van te vormen hoe het gaat uitpakken. Dat zie ik in de praktijk ook veel bij gemeenten en provincies. De aanvullingswetten, de AMvB's, zijn alleen maar in consultatieversie beschikbaar. In de wandelgangen is al te vernemen dat er op diverse punten nog aanpassingen komen. De invoeringswet hebben we pas net; die wijzigt de Omgevingswet weer. Dat betekent ook weer allerlei wijzigingen voor gemeenten en provincies die aan het voorsorteren zijn op de Omgevingswet. Mijn eerste algemene opmerking is dus: het is een punt van aandacht, en voor mij ook wel een beetje een punt van zorg, dat het allemaal in delen tot stand wordt gebracht, waardoor het tot op de dag van vandaag nog best lastig is om een compleet beeld te krijgen.

Ik kom op twee inhoudelijke punten. Het eerste betreft het omgevingsplan. Het tweede inhoudelijke punt dat ik met de Kamer wil bespreken betreft de milieubelastende activiteiten. Ik begin met het omgevingsplan. Daarmee denk ik dat we het document bij de hoorns hebben dat in het nieuwe stelsel het meest centraal staat. Uit de toelichting bij het ontwerp-omgevingsbesluit blijkt heel duidelijk dat het omgevingsplan een centrale positie in het nieuwe stelsel krijgt. Bij veel gemeenten en provincies bestaat het beeld dat de omgevingsplannen veel globaler en flexibeler worden dan het bestemmingsplan dat we nu kennen. Ik stel regelmatig de vraag: denkt u dat het omgevingsplan meer of minder regels gaat bevatten dan het bestemmingsplan? Zeker bij bestuurders is dan een veelgehoord antwoord: we denken dat de omgevingsplannen minder regels gaan bevatten. Het is goed om ons te realiseren dat dit beeld behoorlijk wat nuancering behoeft. Ik denk dat men dit in de toelichting bij de invoeringswet ook al onder ogen heeft gezien. In de consultatieversie van de memorie van toelichting wordt namelijk opgemerkt dat het ombouwen van bestemmingsplannen en beheersverordeningen naar omgevingsplannen soms niet meer zal zijn dan een technische exercitie.

Mijn stelling is dat we voor alle beheergebieden die we hebben – gebieden die eigenlijk af zijn – van het omgevingsplan niet heel veel nieuws moeten verwachten en dat het vooral een technische omzetting zal zijn van wat we nu in een bestemmingsplan regelen naar een omgevingsplan. Ik denk dat het goed is als die stelling ook bij bestuurders ingang vindt. Dat verwachtingenmanagement is volgens mij van belang. Bovendien is het een misvatting dat het omgevingsplan minder regels gaat bevatten. Er worden op rijksniveau veel milieuregels geschrapt. De heer De Zeeuw heeft daarvan in een mooi tabelletje al voorbeelden gegeven. Als er flexibiliteit ontstaat, zie je vaak dat het aantal regels op rijksniveau vermindert. Het gevolg daarvan voor gemeenten is dat de omgevingsplannen op die punten regels zullen moeten gaan bevatten. Natuurlijk is het mogelijk om maatwerk te bieden, maar in mijn beleving leidt maatwerk veelal ook tot meer werk. Het zal leiden tot ingewikkeldere omgevingsplannen, met regels die veel aandacht behoeven.

Datzelfde geldt voor de toelichting bij omgevingsplannen. Op dit moment worden er allerlei eisen gesteld aan de toelichting van bestemmingsplannen, met name in het Besluit ruimtelijke ordening. In het kader van deregulering worden die eisen geschrapt. Ook daarbij ontstaat dan vaak het beeld dat in de toelichting niet meer zo veel geregeld hoeft te worden,

dat die toelichting wat algemener kan worden en dat dat minder ingrijpend onderzoek vergt dan nu het geval is. Mijn beeld is anders. Het beginsel van evenwichtige toedeling van functies, dat in de Omgevingswet centraal staat, brengt met zich dat de toelichting grosso modo niet zo heel veel anders zal zijn dan zoals de toelichting bij een bestemmingsplan er vandaag de dag uitziet.

Ik geef één bijzonder punt van aandacht mee: het schrappen van het overgangsrecht, dat nu in het Bro is geregeld, zal met zich brengen dat in het omgevingsplan op dat punt nieuwe regels worden geformuleerd, met daarbij passende toelichting en motivering. Mijn standpunt is dus dat deregulering op rijksniveau zal leiden tot een toename van de lastendruk bij gemeenten. Ook dat moeten we ons goed realiseren.

Mijn laatste punt gaat over de milieubelastende activiteiten. Dat is een begrip dat in de plaats komt van het inrichtingbegrip dat we nu in het milieurecht kennen. Rondom dat begrip spelen twee belangrijke thema's die in mijn beleving nog overdenking behoeven. Het eerste thema is de afstemming tussen het omgevingsplan enerzijds en de milieubelastende activiteiten anderzijds. We hebben net gezien dat het omgevingsplan waarschijnlijk regels gaat bevatten over bijvoorbeeld geluid, geur, trilling enzovoorts. Naar het huidige recht, in artikel 8.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, het conceptbesluit, hoeven die regels uit het omgevingsplan slechts betrokken te worden bij de beslissing omtrent de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteiten. Dat is in mijn beleving merkwaardig, omdat juist die regels de bescherming voor de omgeving dienen te bieden en dus ook als toetsingskader zouden moeten fungeren. Het tweede aspect is nog technischer van aard. Het gaat over de vraag wat nu precies tot dezelfde milieubelastende activiteit behoort. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn de activiteiten opgesomd die als milieubelastende activiteit onder vigeur van de Omgevingswet door het leven zullen gaan. Het punt is dat er in de praktijk veelal discussie is over de vraag wat wel en niet tot die milieubelastende activiteit behoort. Ik constateer dat in de regels die nu in het Bal zijn vastgelegd, de aloude begrippen «technische», «functionele» en «organisatorische samenhang», zoals we die ten aanzien van het inrichtingbegrip kennen, verlaten worden en vervangen worden door een andere set criteria. Die lijken min of meer hetzelfde te zeggen, maar zijn toch net weer iets anders geformuleerd, met alle rechtsvragen van dien. Ook op dit punt is mijn suggestie dus: als het de bedoeling is om min of meer dezelfde criteria te hanteren, kies er dan voor om dezelfde criteria te hanteren. Dat voorkomt dat we weer jaren moeten procederen bij de Afdeling bestuursrechtspraak om helderheid te krijgen over het nieuwe begrippenkader.

De **voorzitter**: Aan wie mag ik het woord geven voor een of meerdere vragen? De heer Verheijen stak als eerste zijn vinger op.

De heer **Verheijen** (PvdA): Voorzitter. Ik was iets te laat, dus ik heb uw inleiding gemist.

Ik maak graag gebruik van de gelegenheid om de heer De Zeeuw, een oud-collega, twee vragen te stellen over zijn inleiding. Hij schetste in zijn bijdrage dat er een spanning zit tussen meer beslisruimte voor gemeenten en provincies enerzijds en versterking van omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en GGD's anderzijds. Nu zijn deze drie laatste in mijn ogen vormen van verlengd lokaal bestuur en samenwerking. Ik vraag me dus af wat de bestuurlijk-politieke spanning is die hij bedoelt. In principe zouden omgevingsdienst, veiligheidsregio en GGD moeten werken in opdracht van het lokale bestuur en is er geen sprake van een zelfstandige bestuurlijke autoriteit.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat we eerst het vragenronde afmaken en daarna de deskundigen de gelegenheid geven om te reageren. Wie mag ik hierna het woord geven? Dat is de heer Flierman.

De heer **Flierman** (CDA): Ik heb eigenlijk twee vragen in dit stadium, die ik aan beide heren wil stellen. De heer Lam wees terecht op de enorme complexiteit van de operatie waar we mee bezig zijn. De Omgevingswet is geaccordeerd. Nu praten we over de AMvB's. Er komt nog een invoeringswet en er komt nog een invoeringsbesluit. Dus er staat nog het nodige te gebeuren. Ook daarna moet de wet- en regelgeving natuurlijk landen bij iedereen die ermee moet werken. Ik vraag beide deskundigen, maar zeker de heer Lam als jurist, of dit nog is te overzien en te behappen. Ik probeer mij te verplaatsen in de rol van een bestuurder of een ambtenaar van een gemeente van 30.000 inwoners. Kunnen deze mensen met deze enorme complexiteit overweg en kunnen we verwachten dat de besluitvorming in kwalitatief opzicht in ieder geval niet achteruitgaat maar bij voorkeur vooruitgaat als alles is ingevoerd?

Daarnaast wil ik nog reageren op de opmerking van de heer Lam over omgevingsplannen waarbij een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen gebieden waar vooral een beheersfunctie aan de orde is en gebieden waar een ontwikkelfunctie aan de orde is. Ik heb mij ook steeds de vraag gesteld of het nou wijs is dat de wetgever uitgaat van één omgevingsplan per gemeente. Afgezien van het feit dat het schaal- en intensiteitsniveau van zo'n plan voor de gemeente Rotterdam gans anders is dan dat voor de nabijgelegen gemeente Brielle, blijf ik zitten met de vraag of de wetgever hier wijs aan doet. Zou het niet overzichtelijker zijn om een beperkt aantal plannen per gemeente mogelijk te maken, bijvoorbeeld om dat onderscheid tussen beheergebieden en ontwikkelgebieden duidelijk en inzichtelijk te krijgen?

Mevrouw **Teunissen** (PvdD): Allereerst heb ik een vraag aan de heer De Zeeuw. Hij heeft gezegd dat het verstandig is om uit te gaan van een uitgebreide procedure voor de vergunningverlening en dat de termijn van acht weken alleen geschikt is voor eenvoudige gevallen. Ik vraag mij dan af of helder is wat precies moet worden verstaan onder die «eenvoudige gevallen» en of dat ook van juridische waarde is.

Aan de heer Lam heb ik nog een vraag over zijn opmerking dat de milieuregels bij rijkswegen worden geschrapt en dat de omgevingsplannen worden aangevuld met regels, waarbij de verwachting is dat daardoor de administratieve lasten voor gemeenten toenemen. Hoe groot schat hij het risico in dat gemeenten overgaan tot het stellen van minder milieuregels omdat het leidt tot meer lasten? Is dat risico groot volgens hem?

Mevrouw **Meijer** (SP): Ik heb ook een vraag aan beide heren. De heer De Zeeuw heeft gezegd dat gemeenten de beleidsregels strenger of soepeler kunnen maken en dat de initiatiefnemer dan niet weet waar hij aan toe is. Wat zou de heer De Zeeuw dan voorstaan? Is hij meer voor de vrij strenge variant of meer voor de soepele variant? Hoe beschouwt hij de kennis bij de gemeenten om het goede te doen en de juiste afwegingen te maken? Dan heb ik nog een vraag aan de heer Lam. Hij heeft gezegd dat de toename van de lastendruk bij gemeenten wel groot zou kunnen worden door deze deregulering. Zijn de gemeenten erop toegerust om te doen wat ze moeten gaan doen?

Mevrouw **Stienen** (D66): Allereerst wil ik namens D66 alle deskundigen bedanken dat ze hier op deze maandagavond over dit heel complexe verhaal van de Omgevingswet met ons in gesprek willen. Ik heb het gevoel dat we in een soort van participatietraject terecht zijn gekomen. De heer De Zeeuw heeft gezegd: probeer het nu niet allemaal

vast te leggen, Tweede Kamer. Welnu, dit huis heeft er ook het een en ander over te zeggen. Voor mijn fractie is participatie wel heel belangrijk. Ziet de heer De Zeeuw mogelijkheden om al bij die botsproeven of bij die evaluatie ex ante handvatten te geven aan gemeenten voor wat kwalitatief goede en vroegtijdige participatietrajecten zijn? Hoe kunnen we dat dan toetsen?

Ik heb daar meteen een voetnoot bij. Volgend jaar zijn er gemeenteraadsverkiezingen, wat betekent dat we in dat hele complexe proces ook nog een keer een verandering van samenstellingen van colleges van B en W krijgen, waardoor er wellicht ook nog heel veel kennis verloren zal gaan, ook op participatiegebied.

**De voorzitter:** Ik geef als eerste de heer De Zeeuw het woord voor het beantwoorden van de aan hem gestelde vragen.

**De heer De Zeeuw:** De eerste vraag stelde op de plaats en functie van de regionale diensten die immers toch verlengd lokaal bestuur zijn. Waar zit dan de lastigheid bij de advisering? Ik zie een spanning tussen de diensten die regionaal zijn geworden vanwege het behoud en de verdere ontwikkeling van kwaliteit. Je ziet dat de leidinggevenden van die diensten maatstaven willen ontwikkelen. Tegelijkertijd zien we in de wetgeving dat er juist meer ruimte komt voor gemeenten om af te wegen. Dat betekent dat de opgave voor de regionale diensten, zoals de veiligheidsregio, de omgevingsdienst en de GGD, om als het ware te kunnen gymnastieken op die uiteenlopende gemeentelijke wensen, heel groot wordt.

Ik zie daar een spanning. Als bijvoorbeeld bij een grote geluidsbelasting het advies komt «het kan wel volgens de wet maar het is toch schadelijk voor de gezondheid» dan zit je daar met een uitgebreid advies van die regionale dienst. Ik kan mij dus voorstellen dat gemeenten dat liever bij zichzelf willen hebben. Ik heb geen alternatief, ik constateer alleen het spanningsveld.

Ik wil er nog één noemen: de ambitie en de wil van verschillende regionale diensten om integraal te willen adviseren, terwijl die integratie bij uitstek een taak van de gemeente zelf is. Formeel is het allemaal in orde, maar de praktijk levert nu al spanningen op en dat zal nog pittiger worden, afhankelijk van hoe een omgevingsdienst beleefd wordt in de regio, wat ook zeer uiteenloopt. In sommige regio's is die zeer geliefd en in andere regio's is die een ongewenst kind.

De heer Flierman vroeg of het voor de gemeenten te behappen is. Nou, het is wel heel veel. Bepaalde gemeenten, waar ik ook over de vloer kom, geven aan dat ze niet voorop willen lopen bij al die innovaties die de wet ook sterk aanbeveelt, maar dat ze de continuïteit centraal willen stellen. Ik vind dat op zichzelf een legitieme wens, waarvoor ook ruimte moet zijn, maar het wordt een heel pittige opgave.

Wat betreft de gebiedsindeling zou ik voorshands een driedeling willen maken. In de eerste plaats noem ik de beheergebieden. Daar hoeven we niet zo veel aan toe te voegen, denk ik. In de tweede plaats noem ik de gebieden waar eenvoudig nieuwe ontwikkelingen en herontwikkelingen plaatsvinden. Denk aan een eenvoudig bedrijventerrein met bedrijfshalletjes of een eenvoudige woonwijk. Degenen die daarvoor een vergunning willen hebben, hoeven helemaal niet mee te denken. Ze hechten aan een plan waarin staat wat er mogelijk is. Daar passen ze dan hun plan op aan en vervolgens willen ze voor weinig kosten en binnen korte tijd een vergunning hebben en verder geen gedoe. In de derde plaats zijn er de complexe, binnenstedelijke herontwikkelingen, die een groter onderdeel worden van het totale repertoire. Kan dat in één omgevingsplan? Ik was er zelf ook niet zo'n aanhanger van, maar wat we gaan zien is een cover, te weten het omgevingsplan, met verschillende afdelingen die gebiedsgebonden zijn, dus de praktijk gaat dat allemaal wel weer redresseren.

Dan het punt van de uitgebreide procedure. Ik zou denken dat in juridische zin de gemeente die zou moeten kunnen inroepen op het moment dat zij dat ingewikkeld vindt. Dat lijkt mij een goede methode. Naar mijn idee is het nu zo geregeld dat dit niet aan de orde is, maar ik zou dat wel een goede manier vinden. Het woord «ingewikkeld» is namelijk zeer situationeel bepaald en vergt maatwerk. Dat kun je dus niet in algemene termen gieten. Ik zou die uitgebreide procedure een volwaardige plek in het geheel willen geven, anders dreigt dat heel veel verschoven wordt naar de voorwas. Gemeenten dekken zich dan in met een hele reeks dieningsvereisten en laten de mogelijkheid om een goede afweging te maken en zich in te leven in het plan, voorbijgaan omdat ze snel moeten beslissen. De voordelen die de wetgever tot nu toe zelf aangeeft, zou je met een korte procedure in wezen weer tenietdoen. Dat maakt mij wel een fan van het meer toepassen van die uitgebreide procedure.

Dan de normen ten aanzien van soepeler en strenger. Ik vind dat dit iets is wat de provincies en gemeenten zelf moeten uitmaken. Er zit ook een politiek-bestuurlijke kleuring aan, wat ik volkomen terecht vind. Ik kom veel binnenstedelijke situaties tegen waarin je om iets soepeler te zijn de kwaliteit van het totale plan erdoorheen kunt trekken zonder dat de kosten te hoog oplopen. Dat is in wezen ook duurzaam om die binnenstedelijke plannen gerealiseerd te krijgen. Het hangt ook zeer af van het politieke bestuur en van de situatie.

In de discussies in het land zijn er eigenlijk twee angstsyndromen. Het ene is aanwezig bij het bedrijfsleven: iedere gemeente wil de duurzaamste gemeente worden, dus we worden enorm op kosten gejaagd en opgezaagd met onmogelijke voorschriften. De andere vrees is: we krijgen een race to the bottom, gemeenten gaan concurreren onder het motto «bij ons is er volop milieuruimte». Dat is een beetje de angst bij links. Mijn praktijkervaring gedurende een jaar of veertig is dat het zich behoorlijk «uitmiddelt» en dat die vrees niet gerechtvaardigd is.

Dan de vraag of er voldoende deskundigheid aanwezig is om die afweging goed te maken. Ik vind dat een terecht punt. Je hebt dan ook weer te maken met de afhankelijkheid die er soms zal zijn van die regionale diensten. Hoe gaan zij die advisering invullen? Voor de raadsleden wordt het hier en daar ook een punt. Denk bijvoorbeeld aan bodemkwaliteit. Verschillende raadsleden denken dan: wat moet ik daar nou van vinden? Dan is er ook de neiging om te zeggen: laten we maar op die standaardnorm gaan zitten, dan zitten we in ieder geval goed.

De laatste opmerking ging over participatie. Ik kan mij wel voorstellen dat je nog meer doet aan kennisverzameling en evaluatie, want dit is een traject van vallen en opstaan. Bij de plaatsing van windmolens is het bijna altijd feest ten aanzien van participatie, met behoorlijk veel informatie en handreikingen. Dat neemt niet weg dat het nog steeds vaak tot spanningen zal leiden en fout zal gaan.

**De voorzitter:** Het woord is aan de heer Lam.

**De heer Lam:** Ik begin met de vragen van de heer Flierman. Ik denk dat het voor kleine gemeenten een operatie is die ze niet in huis kunnen tackelen. Dat betekent dat er twee mogelijkheden zijn. Of je maakt gebruik van de kennis die bij andere gemeenten aanwezig is. Je ziet dat grotere gemeenten het voortouw nemen om samen met omliggende kleinere gemeenten tot bundeling van kennis over de Omgevingswet te komen. Het tweede element zou de rol van de omgevingsdiensten kunnen zijn. Een van de nieuwe dingen in het omgevingsplan is dat er veel meer aan milieu gedaan moet worden. Die kennis zit over het algemeen helemaal niet meer bij gemeenten; die zit nu ook al bij de omgevingsdiensten. Waar de omgevingsdiensten nu in feite vergunningverlenend gezag zijn en vaak belast zijn met de handhaving in milieutrajecten, zal je die omgevingsdiensten veel meer in het voortraject moeten betrekken bij de totstand-



koming van omgevingsplannen. Daar signaleer ik wel een spanningsveld. Als ik bij gemeenten kom, dan zit daar vaak niet de omgevingsdienst aan tafel. Ik word dan meestal door de omgevingsdienst apart uitgenodigd om iets over de Omgevingswet te vertellen, terwijl ik dan altijd zeg: jullie moeten eigenlijk met elkaar om de tafel want jullie moeten samen dat omgevingsplan klaarstomen. Dat kan een gemeente niet alleen en dat kan ook de omgevingsdienst niet alleen.

Een alternatieve oplossing is dat je het allemaal bij deskundigen neerlegt, maar dan is de vraag of we veel meerwaarde van de nieuwe wet gaan krijgen, omdat dan de modelletjes van de adviesbureaus maatgevend worden en je wegraakt van de flexibiliteit, de afwegingsruimte en de lokale beslissingen, doordat je modelmatig gaat werken. Daardoor is het volgens mij in essentie in de huidige Wro misgegaan; we werken te veel met modellen en iedereen kopieert van elkaar, zonder dat je in de raad een goede discussie voert over welke regels je echt wilt en wat je wel en niet in je achtertuin wilt regelen. Je moet bewerkstelligen dat die discussie in het kader van de Omgevingswet in de raad ten volle wordt gevoerd. Moet dat dan tot één omgevingsplan voor de gemeente leiden of tot meerdere? Dat maakt mij eerlijk gezegd niet zo heel veel uit. Ik zie nu ook al dat het ene omgevingsplan in feite een samenstel is van verschillende plannen voor verschillende gebieden die uiteindelijk in één kافت worden gebundeld. Dat ene omgevingsplan kan voor een deel een beheerfunctie hebben en heel erg op de oude leest geschoeid zijn en voor een ander deel, waar het echt ontwikkelen of ingewikkelde transformatielocaties betreft, kun je de modaliteiten van de nieuwe wet benutten. Volgens mij is er geen noodzaak om dat ene omgevingsplan op te knippen in verschillende plannen.

Ik ga nu in op de vragen van mevrouw Teunissen. Zij had het over een uitgebreide procedure. Als je kijkt naar wat er nu onder de kruimelregeling mogelijk is, dan zijn dat al vrij ingewikkelde projecten. Levert die termijn van acht weken daarbij problemen op? Ja, omdat die leidt tot een omgevingsvergunning van rechtswege. Nu de *lex silencio*, de omgevingsvergunning van rechtswege in de Omgevingswet wordt geschrapt, is het de vraag of het probleem zo groot is. Men ziet het vaak als een probleem van de gemeente, terwijl het bij besluit op aanvraag in essentie een probleem van de aanvrager is. Die moet ervoor zorgen dat zijn aanvraag compleet is. Als je als gemeente weet hoe het systeem in elkaar zit, stuur je een brief waarin je aangeeft: beste mijnheer, uw aanvraag is niet compleet, u krijgt nog twee weken om die aan te vullen en als u dat niet netjes doet, dan laten we die buiten behandeling. In de praktijk zie je vaak dat er in overleg gekomen wordt tot een langere termijn en tot uiteindelijk een afgewogen besluit. Of dat dan pleit voor de reguliere procedure, of juist niet, ik wil aangeven dat het alleen in heel eenvoudige gevallen mogelijk is om binnen acht weken te beslissen. Het kost gewoon meer tijd. Als je de proceduretijd korter maakt, zal dat leiden tot een langere voorprocedure. Dan komen er conceptaanvragen. Dan gaan we op een andere manier de praktijk vormgeven. Of dat echt problematisch is, weet ik niet, maar dat het sneller kan door de beslistermijn te verkorten, is volgens mij niet waar. Het is niet zo dat gemeenten gemiddeld genomen de dingen te lang laten liggen. Zaken zijn vaak ingewikkeld en aanvragers hebben veel tijd nodig om de goede spullen aan te leveren.

Verder vroeg mevrouw Teunissen of er het risico is dat gemeenten gaan marchanderen met milieuregels omdat het allemaal te ingewikkeld wordt. Als er uiteindelijk een beroep komt bij de Raad van State, is dat risico er niet, omdat de afdeling zal toetsen aan de beginselen van de evenwichtige toedeling van functies, waar ook het milieubelang een volwaardige plaats in zal moeten krijgen. Als gemeenten regels zouden moeten stellen in het kader van die evenwichtige toedeling van functies en dat nalaten, kleeft er een gebrek aan het omgevingsplan en zal dat plan vernietigd worden. Als er geen procedures volgen, hebben we dat risico nu ook al. We hebben nu

ook het risico dat er slechte bestemmingsplannen worden gemaakt omdat men toch vermoedt dat er geen beroep komt. Dat doet zich nu in sommige gevallen voor en daar zal de nieuwe wet, denk ik, geen verandering in brengen.

Mevrouw Meijer heeft ten aanzien van de beleidsregels gevraagd of gemeenten wel de juiste afweging kunnen maken. Ik ben sowieso kritisch en sceptisch over het fenomeen van beleidsregels. In feite ga je zaken naar de toekomst verschuiven, terwijl heel veel partijen die ontwikkelen, juist zekerheid vooraf willen hebben. Ik noem het voorbeeld van een bank. Denkt u dat er een bank is die een hypotheek verstrekt op basis van een omgevingsplan waar de nadere toetsing aan beleidsregels nog moet plaatsvinden en het risico bestaat dat die beleidsregels in de loop van de tijd veranderen, zodat er straks een financiering is afgegeven op een project dat helemaal niet meer gerealiseerd kan worden? De vraag is of de praktijk bij grotere ontwikkelingen zit te wachten op nadere afwegingsruimte in beleidsregels. Dat is wel zo als over kleine dingen gaat, zoals parkeren, maar niet als het gaat over de grote dingen.

Mevrouw Stienen kan ik zeggen dat ik een heel groot voorstander ben van participatie. Alleen, ik vind dat je het niet moet juridiseren. Als je gaat zeggen dat een aanvrager verslag moet doen van participatie, heb je het risico dat in de procedure bij de Raad van State wordt gezegd: u had die aanvraag buiten behandeling moeten laten want er is niet voldaan aan de eisen ten aanzien van deugdelijke participatie. Dan maak je het weer tot een juridische discussie, wat alleen maar leidt tot heel veel complicaties. Ik ben heel erg voor participatie, maar volgens mij moeten we er wel voor waken om het allemaal te juridiseren, want anders krijg je weer een soort voor-voor-participatie. Uiteindelijk zoekt de praktijk toch haar weg om in het informele circuit dingen voor te bereiden.

Ik meen hiermee alle punten die op mijn bordje lagen, behandeld te hebben.

De **voorzitter**: Dank u wel voor uw participatie in deze deskundigenbijeenkomst. Het waren zeer waardevolle bijdragen. Ik vraag de volgende drie inleiders om hierheen te komen.

## **Thema II – Overheden**

De **voorzitter**: Het woord is allereerst aan mevrouw Anne-Marie Spierings, van het IPO.

Mevrouw **Spierings**: Dank u wel, voorzitter. Geachte leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening van de Eerste Kamer, geachte andere aanwezigen, het IPO dankt de commissie voor de uitnodiging om deel te nemen aan deze deskundigenbijeenkomst. De provincies zijn positief over de samenwerking met het ministerie en over het resultaat dat er nu ligt. De AMvB's stellen de provincies in staat om hun taken en bevoegdheden uit te oefenen. U hebt mij gevraagd om te reflecteren op taakverdeling, deskundigheid, toezicht en handhaving. Naast de vele positieve reacties die het IPO al heeft gegeven, hebben we toch ook een paar aandachtspunten die we mee willen geven. Ik zou dat graag doen aan de hand van twee voorbeelden, namelijk gezondheid en complexe bedrijven.

Ten aanzien van gezondheid wil ik allereerst aangeven dat provincies dit een ontzettend belangrijk onderwerp vinden. Ik haal specifiek het onderwerp luchtkwaliteit er even uit. De EU-normen met betrekking tot luchtkwaliteit vormen in principe het uitgangspunt, ook voor de provincies. Luchtkwaliteit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheden. Juist daarom vinden we het belangrijk dat er meer sturingsmogelijkheden komen op cumulatie en normopvulling, want de voorgestelde instructieregels van het Rijk voorzien hier niet in.

Omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten mogen nu alleen worden geweigerd als ze meer dan 3% bijdragen aan de wettelijk vastgestelde norm voor luchtkwaliteit. Uit de praktijk weten we dat er in sommige gebieden heel veel aanvragen zijn die allemaal onder die 3% blijven. Door cumulatie kan er dan toch normopvulling plaatsvinden. We gaan echter pas over tot het opstellen van een programma bij een dreigende overschrijding van de omgevingswaarden. Wij vinden het daarom wenselijk dat er altijd een gedegen bestuurlijke afweging kan plaatsvinden, zodat we niet zonder meer een activiteit toelaten, maar bekijken of de uitstoot van bijvoorbeeld fijnstof op een goede manier teruggedrongen kan worden. Daarmee voorkomen we dat de achtergrondbelasting flink toeneemt, doordat we die norm aan het opvullen zijn. Daarmee creëren we ook ontwikkelingsruimte in plaats van te wachten totdat de norm is opgevuld en dan een programma op te stellen om de waarden weer naar beneden te krijgen. We moeten proberen om laag te blijven en zo ook ontwikkelingsruimte te behouden voor de volgende aanvrager die een activiteit wil ontplooiën.

Dan kom ik te spreken over complexe bedrijven. De provincies vormen het bevoegd gezag voor vergunningverlening aan, toezicht op en handhaving bij complexe bedrijven. Het ministerie heeft de afgelopen maanden goede stappen gezet om te komen tot een integrale beoordeling van de significante milieuverontreinigingen onder één bevoegd gezag, namelijk de provincies. Maar nog niet alles is goed geregeld. De heer Lam refereerde zojuist al aan de definitie van een «milieubelastende activiteit». Wat doe je met een bedrijf dat afval verwerkt in verschillende stromen die van elkaar gescheiden zijn en geen relatie hebben met elkaar? Denk bijvoorbeeld aan puin en compost. Is dat één activiteit? Nee, dat zijn verschillende activiteiten. Wordt dat één vergunning? Wij weten het niet. Maar als het losse vergunningen worden, zit je wel met de situatie dat bijvoorbeeld verkeersbewegingen cumuleren maar toch in losse vergunningen beschouwd worden. Dat vinden wij onwenselijk.

Wij vragen ook aandacht voor de verdeling van het bevoegd gezag als het gaat om toezicht en handhaving bij complexe bedrijven. Er zou bij een complex bedrijf altijd één bevoegd gezag moeten zijn, één kapitein op het schip. Nu kan er echter bij één complex bedrijf sprake zijn van drie bevoegde gezagen: provincie, gemeente en waterschap. Zij oefenen dan toezicht en handhaving uit voor respectievelijk de milieubelastende activiteit, de extra normen op grond van gemeentelijke regels en de wateractiviteit. Dit vinden wij ongewenst en dit staat bovendien een doelmatige handhaving in de praktijk in de weg.

De heer De Zeeuw vroeg al naar botsproeven. De provincies zouden heel graag zien dat juist voor de complexe bedrijven botsproeven worden uitgevoerd.

Verder wil ik nog even aandacht vragen voor de uitgebreide procedure. Nu kunnen wij als bevoegde gezagen niet de uitgebreide procedure verplichten, terwijl wij denken dat veel betere participatie mogelijk zou zijn met een uitgebreide procedure bij de complexere activiteiten, waar die procedure nu nog niet verplicht is. Je regelt het dan aan de voorkant op het moment dat je er als bevoegd gezag nog over gaat, en je haalt er aan de achterkant, in het juridisch traject, een stap uit. Het is dus waarschijnlijk ongeveer net zo snel. Als het om participatie gaat en om de rolvastheid van het bevoegd gezag, is het een veel betere oplossing.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Het woord is aan de heer Edward Stigter, van de VNG.

De heer **Stigter**: Dank u wel, voorzitter. Het is voor mij persoonlijk bijzonder om hier te zitten, want ik ben zes jaar lang de verantwoordelijk directeur geweest voor de stelselherziening bij het ministerie. Nu heb ik echter het woord «VNG» op mijn naambordje staan. Ik kan mij nog goed

herinneren dat ik daar in het hoekje gezeten, de behandeling van de wet heb gevolgd. Het zou dan ook behoorlijk ongeloofwaardig zijn als ik hier nu het verhaal zou ophangen dat er weinig deugt aan die AMvB's. Dat is ook niet het geval. Ik kan u geruststellen, voorzitter, die AMvB's zijn prima. Dat wil niet zeggen dat de VNG niet nog een aantal accenten zou willen aanbrengen. Ook zijn er nog wel wat aanbevelingen te bedenken die nauw aansluiten bij wat de wetgever – wie kan dit beter weten dan ik – bedoeld heeft met deze stelselherziening. Terecht wordt in de stelselherziening heel veel vertrouwen gegeven aan de decentrale overheden die het dichtst bij de burger staan, daar waar het allemaal gebeurt. Wat ons betreft zou je dat consequent moeten doortrekken naar het gehele stelsel. Een heel belangrijk punt daarbij is de voorbereidingsprocedure; het is al een aantal keer genoemd. Daarbij zie je dat de wetgever het vertrouwen dat deze in de volle breedte uitspreekt in de decentrale overheden, niet helemaal consequent doortrekt. Dit heeft als effect dat de doelen van de wetgever niet worden waargemaakt. Aan de hand van een concreet voorbeeld licht ik toe hoe dit uitpakt. In het voorgenomen stelsel zijn er twee smaken voor de voorbereidingsprocedure van de vergunningen: een uitgebreide procedure en een reguliere procedure. De uitgebreide procedure wordt gevolgd als Europa deze verplicht stelt en voor de rest geldt de reguliere procedure, omdat het zo kort mogelijk moet. Uiteraard; er is denk ik geen enkel verschil van inzicht tussen alle overheden en het bedrijfsleven dat procedures zo kort mogelijk moeten lopen. Dat is een gezamenlijk belang. Tegelijkertijd kunnen er situaties zijn waarin het niet goed mogelijk is om een procedure die strikt genomen volgens de reguliere methode moet verlopen, binnen de afgesproken tijd te doorlopen.

Dit wordt versterkt door de Omgevingswet zelf. De wetgever beoogt namelijk om de omgevingsplannen zo flexibel mogelijk te maken om ruimte te kunnen geven aan organische gebiedsontwikkeling, waarbij je niet helemaal precies weet hoe een en ander zich ontwikkelt. Dat vraagt om open normen. Dat vraagt er soms ook om dat je bepaalde onderzoeken doorschuift van de planvormingsfase naar de vergunningsprocedure. Het is een extra belasting voor de overheden om daar ruimte aan te bieden. Daarnaast beoogt de wetgever om allerlei reguliere, lopende lokale verordeningen waarin ruimtelijke uitspraken worden gedaan, ook op te nemen in dat ene omgevingsplan. Het wordt buitengewoon onaantrekkelijk voor gemeenten om die lokale verordeningen daarin op te schrijven, want dan zitten zij meteen vast aan een reguliere procedure. Als je goed kijkt welke projecten er nog kunnen vallen onder de reguliere procedure, die binnen acht weken moet worden doorlopen, valt op dat dit buitengewoon complexe projecten kunnen zijn. Het is echt lokaal maatwerk of dat soepel kan binnen de reguliere procedure of dat je er meer tijd voor moet nemen.

Mijn pleidooi is dus heel nadrukkelijk om, indachtig de uitgangspunten van de stelselherziening, het vertrouwen uit te spreken dat de decentrale overheden er fatsoenlijk mee om kunnen gaan en om dat door te trekken naar de procedure en de decentrale overheden de bevoegdheid te geven om een eigen afweging te maken. Deze uitspraak doe ik mede namens de andere overheden.

Mijn andere punt gaat over het projectbesluit. Het projectbesluit is een instrument om grote projecten te kunnen realiseren. Daarbij worden bestaande, grote projectprocedures bij elkaar getrokken. Op zich is dat een prima idee, maar we moeten ons wel realiseren dat een projectbesluit een grote ingreep betekent voor het lokale bevoegd gezag. Je zou dus mogen verwachten dat lokale overheden daardoor niet verrast worden. We vinden het van belang dat er aan het projectbesluit wordt toegevoegd dat op zijn minst de lokale overheden er vooraf bestuurlijk in gekend worden. Dat kan door de verplichting op te nemen dat een projectbesluit moet worden opgenomen in, en een basis moet hebben in, een

omgevingsvisie van een provincie. Het kan ook door er een voorkeursbeslissing aan te koppelen, zodat er een extra stapje wordt ingebouwd in de procedure van een projectbesluit en eerst de voornemens kenbaar worden gemaakt. Dan kunnen de gemeente en de gemeenteraad er iets van vinden. We kennen dit al van de manier waarop nu grote projecten worden gerealiseerd op onze snelwegen, maar het is niet consequent doorgetrokken naar bijvoorbeeld energieprojecten, en daar zie je dat het lokale gezag nogal eens wordt overvallen door projecten. Omdat ik iets minder tijd kwijt ben aan de voorbereidingsprocedure, noem ik nog heel kort het punt van de luchtkwaliteit. Het kabinet is voornemens om het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit te beëindigen, omdat Nederland nagenoeg overal aan de doelstellingen voldoet. Daar zijn wij geen voorstander van. Je ziet namelijk dat het lokaal een vraagstuk is dat aandacht blijft vragen. Niet uitgesloten is dat in de toekomst in Europa of Nederland de normen worden aangepast. Dit vraagt verantwoordelijkheid van zowel decentrale overheden als de rijksoverheid, omdat men daar aan de knoppen zit, om er iets aan te kunnen doen.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Ik geef het woord aan de heer Oosters, van de UWV. Excuses, de UvW.

De heer **Oosters**: Ja, van de Unie van Waterschappen, UvW. Dat andere is iets heel anders...

Mevrouw de voorzitter, dames en heren, dank voor de gelegenheid om u iets mee te geven bij deze bijeenkomst over de AMvB's onder de Omgevingswet. Wij zijn blij dat u dit onderwerp zorgvuldig gaat behandelen en dat deze hoorzitting daar onderdeel van uitmaakt. Samen met de andere overheden hebben wij een zeer intensief traject achter de rug bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving. Er zat in die tijd een heel goede directeur op het departement, die ons er heel goed bij betrokken heeft. Uiteindelijk hebben we in goed overleg heel veel punten, zowel in de Omgevingswet als in de onderliggende regelgeving, kunnen organiseren. Dat is prima. In een beperkt aantal punten – in mijn geval een drietal – is dat niet gelukt, ook niet na hardnekkig aandringen van onze kant. Wij denken echter dat de praktijk buiten ons gelijk geeft dat die dingen goed geregeld moeten worden in de Omgevingswet.

Het eerste punt dat ik in dit kader wil noemen, heeft te maken met het veranderende klimaat. Het zal u niet ontgaan zijn dat de klimaatverandering door sommigen wordt betwist en gezien als een Chinees complot. Wij van de waterschappen weten echter als geen ander dat de klimaatverandering direct schade en overlast geeft en dat ons land ruimtelijk onvoldoende is ingesteld en ingericht op die komende ontwikkelingen. Om het maar huiselijk samen te vatten: het weer dat in 2003 voorspeld werd voor 2050, is het weer dat we in 2016 hebben ervaren; grote wateroverlast in Brabant en Limburg met in een paar nachten tijd meer dan 100 miljoen euro schade. Deltares heeft eind vorig jaar uitgerekend dat als we in onze ruimtelijke inrichting, zowel in stedelijk als in landelijk gebied, niet met die ontwikkelingen weten mee te gaan, we potentieel tot 2050 maar liefst 71 miljard euro aan schade oplopen.

Dat is een reden om heel goed te kijken naar de regelgeving. Daar gaan mijn eerste twee punten over. Allereerst zijn we blij dat in de onderliggende regelgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, de watertoets uiteindelijk op tafel is gebleven. Dat heeft de nodige moeite gekost. Die watertoets is echter wel een slapper aftreksel geworden van wat we gewend waren in andere regelgeving. Dat heeft er alles mee te maken dat de watertoets niet ziet op de structuurvisies of de omgevingsvisies, zoals nu wel het geval is. Juist in de omgevingsvisies leggen provincie en gemeenten voor langere termijn het beleid vast. Het is natuurlijk heel

verstandig om te kijken of op grond van klimatologische ontwikkelingen ruimtelijke plannen gewenst en verstandig zijn voor het waterbeheer in de toekomst. Wij pleiten er dan ook voor om die watertoets ook op de omgevingsvisies van toepassing te laten zijn.

Die watertoets zit er nu in als een overlegverplichting, een punt van afweging voor de gemeente die de plannen opstelt. Dat is natuurlijk prima, maar wij vinden de ontwikkeling van de klimaatverandering dermate urgent en onrustbarend dat we zeggen: nu is de tijd om de doorslaggevendheid van het wateradvies mee te nemen in de regelgeving. Misschien nog wel het belangrijkste is dat dat advies openbaar zou moeten zijn. Dat overheden in vertrouwen met elkaar het werk van de Omgevingswet uitvoeren, is natuurlijk prima, maar elke burger en elk bedrijf moet bij ruimtelijke beslissingen die in het hier en nu worden genomen, kunnen controleren of die uiteindelijk schade en overlast voor toekomstige generaties zullen veroorzaken. Juist dat soort informatie staat in een wateradvies en zal om die reden openbaar moeten zijn, zodat iedereen in Nederland kennis kan nemen van de wijze waarop de overheid tot ruimtelijke beslissingen komt.

Het tweede punt dat met klimaatverandering te maken heeft, is dat wij in het Besluit bouwwerken leefomgeving meer regels over waterrobuust en klimaatbewust bouwen node missen. Er staat iets in over vochtigheid in verblijfsruimten, maar dat bedoelen we natuurlijk niet. Wij doelen op de inrichting van de locatie van het bouwwerk, de waterdichtheid van het bouwwerk, de locatiekeuze, de bouwmaterialen, de opstelling op de bouwplaats en het peil van de vloeren. Nederland is zó kwetsbaar voor water, maar toch kan er nog steeds een ziekenhuis gebouwd worden onder NAP, met de infrastructuur en de elektrische installaties in de kelder. In Amsterdam-Zuidoost staat zo'n ziekenhuis. Twee weken dicht als je dat niet op voorhand met elkaar regelt... Regel het dus op dit punt.

Tot slot. Wij vinden het erg belangrijk dat bij indirecte lozingen recht wordt gedaan aan het principe dat de bestaande regelgeving gelijk oversteekt met de nieuwe regelgeving. Dat is in dit geval niet zo. Een vergunning van een gemeente voor lozing op de riolering was voorzien van een bindend adviesrecht voor de waterschappen aan het bevoegd gezag. Dit is verworden tot een regulier advies, dat vrijblijvend al dan niet kan worden opgevolgd door de gemeente. Er zijn grote schadeposten bij waterschappen doordat ondeskundig geoordeeld wordt over het verlenen van vergunningen. Zuiveringen komen plat te liggen en dat kost tonnen. Wij vinden dat gelijk moet worden overgestoken en dat een bindend adviesrecht ook nu zou moeten gelden.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Wie van de Kamerleden mag ik als eerste het woord geven om een vraag te stellen? Mijnheer Flierman.

De heer **Flierman** (CDA): Dank u wel. Ik wil de heer Stigter vragen of hij in zijn nieuwe rol bij zijn leden, vooral de kleinere, al vertrouwen in de wetgeving ontmoet. Ik heb dit eerder ook al gevraagd. Voor kleinere gemeenten is en blijft het in mijn beleving namelijk een enorme klus. Ik ben benieuwd of er in zijn nieuwe achterban weleens gemopperd wordt over de opgaven die op hen afkomen en hoe zij daarmee omgaan. Mijn tweede vraag is voor mevrouw Spierings. Zij sprak over die ene overheid die verantwoordelijk moet zijn voor complexe bedrijven. Ik meen mij uit de stukken te herinneren dat als het gaat om de vergunningverlening onder de titel «magneetactiviteit», alle vergunningverlening wel toebedeeld wordt aan die ene overheid, in casu de provincie. Maar misschien gaat zij dit zo meteen weerspreken.

Ook begreep ik uit de bijdrage van mevrouw Spierings dat het vooral gaat om de handhaving van algemene regels. Wat mij dan wel puzzelt is de vraag hoe zij die handhaving van algemene regels ziet. Gaat de provincie als bestuursorgaan daar handhaven namens de overheid die de algemene

regels stelt, dus namens het waterschap of de gemeente? Of treedt de provincie voor dat stukje in de plaats van het waterschap en de gemeente en gaat de provincie zelf algemene regels formuleren? Of is het misschien straks zo dat in de regionale uitvoeringsdienst, die omgevingsdienst waar de provincie veelal in participeert, handhaving organisatorisch toch al in een en dezelfde hand komt te liggen en is het probleem dus veel minder groot dan mevrouw Spierings mij heeft willen doen geloven?

Mevrouw **Stienen** (D66): In aanvulling op de vraag van collega Flierman aan mevrouw Spierings ben ik benieuwd hoe een en ander zich verhoudt tot de discussie over koepelvergunningen. In de allereerste hoorzitting over de Omgevingswet hebben we het uitgebreid gehad over de verschillende bestuurslagen die zich bezighouden met heel grote bedrijven, zoals de haven van Rotterdam. Dat vind ik interessant, in aanvulling op de vraag die de heer Flierman zojuist stelde. Mijn tweede vraag gaat over de watertoets en is voor de heer Oosters van de UvW. Ik kom overigens straks ook nog op dit onderwerp terug, als het gaat over natuur en milieu. Zou het niet handiger zijn om een klimaattoets voor te staan? Hier in Den Haag hebben we niet alleen last van onderlopende kelders, maar ook van enorme windvlagen, die soms voor de mens maar ook voor het milieu heel gevaarlijk kunnen zijn. Dat is natuurlijk in het hele land zo. Ik denk ook aan hittestress en een aantal andere thema's die niet onder de watertoets vallen, maar wel zouden kunnen vallen onder een klimaattoets.

De heer **Verheijen** (PvdA): Mijn vraag aan mevrouw Spierings en de heer Stigter sluit daar enigszins op aan, omdat beiden ook het onderwerp luchtkwaliteit hebben genoemd. Ik begreep uit de bijdrage van mevrouw Spierings dat zij het vooral heeft over de «niet in betekende mate»-projecten, als het gaat om minder dan 3%, die ook aan een bestuurlijke afweging zouden moeten worden onderworpen in overbelaste situaties. Ik vraag mij af of de VNG die lijn steunt. Als zij beiden op die lijn verder willen, zou het handig zijn als zij daar een wat uitgebreidere uitwerking aan geven, waarin zij aangeven wat dat zou betekenen in situaties waarin het er echt toe doet. Voor zover ik weet, is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit vooral gericht op NO<sub>x</sub> en niet op CO<sub>2</sub> of op stikstof, want dat is geregeld in de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). In het kader van de dynamiek van de beleidsontwikkelingen is het interessant om te weten hoe zij handen en voeten willen geven aan de Parijse overeenkomst. Kan het CO<sub>2</sub>-reductiebeleid daarin meegenomen worden of vraagt dat om een zelfstandige luchtkwaliteitsaanpak? Het gaat er ook om of een integrale aanpak nodig is, maar allereerst vraag ik welke steun er is voor een programmatische aanpak van luchtkwaliteit als beide koepels samenwerken.

Mijn tweede vraag gaat over mijn reflectie op het eerste deel van dit gesprek. Ik vraag de heer Stigter of er, gelet op de afspraken die ook in financiële zin nog moeten worden gemaakt tussen de koepels en de Minister, gesproken wordt over de mate van standaardisatie die zo dadelijk in de regelgeving zit, en die in de uitvoering bij de milieudiensten aan de orde is. En in welke mate zal het leveren van maatwerk meer werk opleveren, zoals al is gezegd? Voor een goede kwaliteit, met een gebieds-specifieke aanpak, is het nodig dat gemeenten en provincies meer investeren in een goede gebiedsaanpak. Het gaat dus meer geld kosten. De reactie van het management van de omgevingsdienst heeft de vorm van een standaardantwoord vanuit de algemene regels of vanuit de kaders die men daar heeft meegekregen, zoals de heer De Zeeuw al zei.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD): Voorzitter. Ik dank alle sprekers voor hun bijdragen. Ik wil twee vragen stellen aan mevrouw Spierings. Zij had het over cumulatie met betrekking tot luchtkwaliteit. Zij zegt ook dat als we de

luchtkwaliteit op een goede manier willen beschermen, er toch echt meer sturingsmogelijkheden nodig zijn. Heeft het IPO al een idee van wat die sturingsmogelijkheden zouden kunnen zijn? Ik tast daarover nog een beetje in het duister, omdat nu eigenlijk wordt gezegd dat het sluipend in de wetgeving en in de AMvB's is gekomen. Er wordt gezegd dat een en ander ertoe leidt dat de bescherming van de luchtkwaliteit te weinig echt goed kan worden aangepakt.

In het verlengde van die eerste vraag en van de opmerking over cumulatie vraag ik mij af hoe het staat met de samenwerking tussen provincies. Achteruitgang van de luchtkwaliteit is immers een probleem dat provinciegrenzen overschrijdt. Is de samenwerking tussen provincies bij de aanpak van problemen met luchtkwaliteit op de een of andere manier al geïnstitutionaliseerd? Ik heb nu geen beeld van hoe dat gaat. Ik kom ook nog even op milieubelastende activiteiten. Er is gezegd dat er voor afvalstromen aparte vergunningen zouden kunnen zijn. Het is natuurlijk ook mogelijk dat die afvalstromen provinciegrenzen overschrijden. Vormt dat nog een extra reden voor een eenduidig antwoord op de vraag wat precies een milieubelastende activiteit is? Hierbij gaat het immers ook over provinciegrenzen overschrijdende problemen.

Mevrouw **Meijer** (SP): Ik heb twee vragen aan de heer Stigter en aan mevrouw Spierings. Mevrouw Spierings sprak over cumulatie en de mogelijke opvullingen van de «ruimte die er is om te vervuilen». Ik zou het zo prachtig vinden als wij die ruimte niet volledig zouden benutten en als wij mooi onder die bovengrens zouden kunnen blijven. Hoor ik in de woorden van mevrouw Spierings de angst doorklinken dat we echt alle ruimte maximaal gaan benutten? En welke ruimte blijft er dan nog over voor gemeenten en provincies om toch initiatieven te ontplooiën? Misschien kan ook de heer Stigter hier iets over zeggen, vanuit het oogpunt van de provincie.

Mijn tweede vraag gaat over de kennis en kunde bij de verschillende overheden. Daarover had ik het tijdens het vorige blok ook al. Ik vraag mij af of ambtenaren van de provinciale en gemeentelijke diensten al voldoende thuis zijn in de nieuwe wetgeving. Ik stel die vraag ook omdat in het vorige blok werd gezegd dat alles in stukjes en brokjes bij ons komt en dat er ook nu al weer veranderingen zijn. Welke taferelen kunnen we verwachten als het ding wordt ingevoerd terwijl men er nog niet in thuis is?

De **voorzitter**: Ik geef de inleiders in de volgorde van hun inbreng maximaal drie minuten de tijd voor het beantwoorden van de vragen, met excuses voor de beknopte spreektijden.

Mevrouw **Spierings**: Voorzitter. Ik begin bij de vraag van de heer Flierman. Voor een groot gedeelte van de bedrijven geldt nu dat er één bevoegd gezag is. Dat is nu geregeld. Er is alleen nog een kleine categorie die tussen wal en schip valt, doordat het aan de hand van het begrip «milieubelastende activiteiten» erg lastig te omschrijven is wat de activiteit nu precies is, bijvoorbeeld bij bedrijven die afval verwerken. Soms kun je verschillende stromen, die echt helemaal los van elkaar voorkomen, toch naast elkaar op één terrein laten verwerken. Je zou daarbij zelfs met verschillende ingangen kunnen werken, waardoor je de processen helemaal los van elkaar zou kunnen vergunnen. Voor het ene komt men dan bij de gemeente terecht en voor het andere bij de provincie. Dat lijkt ons een onwenselijke situatie. Dat heeft ook te maken met het vervallen van het begrip «inrichting». Dat is inmiddels grotendeels ondervangen, maar er is toch nog een kleine leemte. Daarvoor willen wij graag een oplossing.



Het lijkt me niet handig om de kwestie met toezicht en handhaving organisatorisch op te lossen. Je gaat dan namelijk in feite één ambtenaar bij een omgevingsdienst vanuit meerdere bevoegde gezagen tegelijk aansturen. Het lijkt me handiger om met elkaar af te spreken welk bevoegd gezag toezicht houdt op alle regels, dus ook op die van de gemeente. Ik zie liever dat het gewoon op een goede, eenduidige manier wordt geregeld en dat er één bevoegd gezag is, dan dat we eisen dat het per se op een bepaalde manier moet worden geregeld. Maar nu heb je nog kans dat bij een complex bedrijf verschillende bevoegde gezagen los van elkaar over de vloer komen. Dat is volgens mij zowel voor het bedrijf als voor de overheden niet ideaal.

Wat betreft luchtkwaliteit geldt het volgende. Als er «niet in betekenende mate» sprake is van uitstoot van fijnstof, kan het bevoegd gezag daar niets van vinden. Zelfs als iemand bij een klein bedrijf de pijp vol openzet, kan het bevoegd gezag, juist omdat het maar een klein bedrijf is, niet zeggen: goh, had daar niet even een luchtwassysteem of een stofafvangsysteem van € 10.000 tussen gezet kunnen worden? Daar heeft het bevoegd gezag niets over te zeggen. Op die manier kan het dus gebeuren dat er veel van dit soort losse activiteiten naast elkaar komen te staan, waarbij de normen worden opgevuld tot ongeveer het maximum. En pas op dat moment mag het bevoegd gezag met een programmatische aanpak van start gaan. Dat lijkt ons een onwenselijke situatie.

Dit kun je ondervangen door het bevoegd gezag de bevoegdheid te geven om ook bij «niet in betekenende mate» een afweging te maken. Is het toch niet zinvol om er een stukje techniek op te zetten waardoor de uitstoot van fijnstof wordt tegengegaan? In feite zie je bij de Programmatische Aanpak Stikstof de gevolgen van de manier waarop dit gebeurt. Er is bij de PAS namelijk een aantal natuurgebieden die al helemaal vol zitten. Dat betekent dat er een jaar lang geen enkele vergunning kan worden afgegeven. Het is een systeem waarbij geldt: wie het eerst komt, het eerst maalt. Degene die het laatste komt, krijgt dus geen vergunning meer voor zijn activiteiten. Volgens ons is dat niet de manier waarop wij hier in Nederland willen besturen. Ik weet niet of het ook op die manier voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot werkt, omdat men daarbij niet met een normopvulling werkt. Ik zie dat ik al aan mijn drie minuten spreektijd zit, voorzitter. Misschien kan ik nog even ingaan op de vraag of de provincies voldoende thuiszijn in de nieuwe wetgeving. Ja, dat zijn ze, maar het is lastig om in theorie te voorspellen wat de consequenties in de praktijk zullen zijn. Wij hebben daar diep over nagedacht. Dat blijkt ook uit onze zeer uitgebreide reacties. Maar botsproeven zouden ons daarbij zeer behulpzaam kunnen zijn. Volgens mij heb ik hiermee geantwoord op de belangrijkste vragen, maar ik heb niet alle vragen kunnen beantwoorden.

De heer **Stigter**: Voorzitter. Ik kom eerst op het vertrouwen van een kleine gemeente. Er is een paar keer gezegd dat de opgaven voor gemeenten heel groot zijn. Dat is waar. Enkele tienduizenden gemeenteambtenaren worden geconfronteerd met een heel nieuw omgevingsrecht, vanuit verschillende disciplines. De ambtenaren die zich bezighouden met ruimtelijke ordening raken er nu al redelijk in thuis, maar voor ambtenaren die zich bezighouden met milieuwetgeving is het allemaal nog wat verder weg.

Dit geldt met name voor de grotere gemeenten. Maar soms worden door kleinere gemeenten, krimpgemeenten de mogelijkheden onderzocht die deze wet biedt bij de aanpak van bijvoorbeeld vraagstukken rond krimp. Dit gaat dus eigenlijk dwars door de verschillende gemeenten heen, klein en groot.

In antwoord op de vraag van mevrouw Meijer zeg ik in dit verband dat er een stevig implementatietraject nodig is voordat deze wet in werking kan treden. Gelukkig is dat ook opgestart. Dat implementatietraject is gericht op kennis en kunde. Bestuurders en ambtenaren moeten gewoon weten

welke wetgeving is veranderd en wat dat betekent voor de segmenten. Bij dat implementatietraject is cultuur ook heel belangrijk. Welke wijze van samenwerken tussen overheden onderling, en tussen de overheid en de samenleving verwacht men?

Volgens mij is het goed om bij luchtkwaliteit onderscheid te maken tussen twee zaken. Enerzijds is er het aflopen van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Dat programma loopt af, maar er zijn nog steeds enkele knelpunten. Die spelen in een aantal grote gemeenten, maar ook in gebieden waar problemen zijn met de landbouw. Enkele oplossingen die daarvoor mogelijk zijn, liggen echter buiten de mogelijkheden van gemeenten. Het Rijk zegt nu: de doelen worden grosso modo gehaald, dus we kunnen onze handen er wel van aftrekken. Dat gaat ons iets te snel. Wij willen eigenlijk dat de partijen die mee aan de knoppen draaien om die resterende knelpunten op te lossen, mede verantwoordelijkheid blijven dragen en die verantwoordelijkheid ook voelen om te komen tot een oplossing.

Anderzijds is er het programmatische aspect dat hieraan vastzit. In algemene zin zijn de vraagstukken waarmee we in de toekomst geconfronteerd zullen worden, bijvoorbeeld het klimaatvraagstuk, geen vraagstukken waarbij je kunt zeggen: daar ga jij over of daar ga ik over. Ik zeg dit in algemene zin en doe nog geen uitspraak over de vraag of het ook allemaal in wetgeving vastgelegd moet worden. De vraag wie erover gaat, is niet aan de orde bij bijvoorbeeld klimaatverandering, want daar gaan we allemaal over. Zulke kwesties vragen om een manier van samenwerking van overheden, van de decentrale overheden en van de rijksoverheid, waarbij men met elkaar de schouders onder de problemen zet. Ik pleit er niet voor om er één bestuurlijke soep van te maken, maar om een gezamenlijke aanpak vorm te geven. Wie doet nu wat in dit geheel?

De heer Verheijen vroeg of er een speciaal traject is voor de omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten vormen eigenlijk een verlenging van het lokale en decentrale bestuur. Er is daarvoor geen apart bestuurlijk traject, wat niet wil zeggen dat de manier waarop de omgevingsdiensten zijn aangesloten op de Omgevingswet niet veel aandacht behoeft. Ook is veel aandacht nodig voor de manier waarop gemeenten en omgevingsdiensten zich tot elkaar gaan verhouden. Op beide punten is volgens mij professionalisering mogelijk. Gemeenten moeten meer eigenaarschap tonen ten aanzien van hun omgevingsdiensten. En omgevingsdiensten zijn uiteindelijk de uitvoeringsorganisaties van bestuurlijke entiteiten, namelijk de gemeenten en de provincies. Dat moet elkaar vinden. We zullen daar in ieder geval in het implementatietraject vanuit de VNG nadrukkelijk aandacht aan besteden. Hoe kunnen de omgevingsdiensten hun grotere rol waarmaken bij het adviseren van gemeenten over het gebruikmaken van de mogelijkheden die de wet biedt? Dat zij een grotere rol krijgen, zal wel een consequentie zijn.

Nou, met een beetje snel praten kom je een eind, voorzitter.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik geef het woord aan de Oosters van de UvW.

De heer **Oosters**: Ja. UvW staat eigenlijk gewoon voor de waterschappen, voorzitter. Dat is makkelijker.

Voorzitter. Mevrouw Stienen heeft mij gevraagd of het wellicht een goed idee is om die watertoets te verbreden naar een klimaattoets. Dat is eigenlijk wel een gedachte die voor de hand ligt. Maar die mag niet wegpoetsen dat ons grootste bezwaar op dit moment is dat de watertoets onvoldoende geborgd wordt in de Omgevingswet en onderliggende regelgeving. De gezamenlijke overheden moeten, hier en nu, bij ruimtelijke beslissingen en ruimtelijke plannen bewijzen dat ook toekomstige generaties geen extra overlast zullen ervaren door de besluiten die wij nu nemen. Wat dat betreft ben ik het helemaal eens met de heer Stigter. Die

besluitvorming moet je openbaar maken en niet onder de motorkap houden. Dat moet je ook kunnen laten toetsen door belanghebbenden zelf. Het moet dus doorslaggevend en openbaar zijn.

Is verbreding naar een klimaattoets gewenst? De watertoets heeft voordelen. In de eerste plaats kennen we het instrument al. En in de tweede plaats heeft de toets een eigenaar, namelijk het waterschap, zijnde een democratisch gelegitimeerde overheid. Die kan die toets uitvaardigen en daarmee het spel met de medeoverheden goed spelen. Dat is bij een breder onderwerp als klimaatverandering nog niet zo een-twee-drie geregeld. Dat is dus een probleempje dat hierbij komt kijken.

Verder is het misschien belangrijk om te zeggen dat mede naar aanleiding van de hevige wateroverlast in voorgaande jaren, en mede op aandringen van de Tweede Kamer, het kabinet heeft besloten om het Deltaprogramma, dat al een aantal jaren bestaat, uit te breiden met een Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie. Dat zal in september aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Juist in dit plan komen nieuwe instrumenten voor. Daarmee komen we uit bij het punt dat mevrouw Stienen aankaart. Zij zegt: laten we wat breder toetsen en er allerlei punten bij betrekken die klimaatverandering met zich meebrengt, zoals hittestress.

**De voorzitter:** Ik dank de deskundigen hartelijk. Zij hebben ons tijdens deze sessie weer wat wijzer gemaakt. Zij krijgen een boekje, als een fysieke blijk van dank voor hun bijdrage.

Schorsing 19.16 uur tot 19.45 uur.

### **Thema III – Samenleving (ronde 1)**

**De voorzitter:** Welkom terug bij de deskundigenbijeenkomst. Het derde thema, Samenleving, behandelen wij in twee rondes.

Mevrouw **Loeff:** Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de uitnodiging om hier het beeld dat het RIVM heeft van de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet, naar voren te brengen.

Het RIVM heeft gekeken naar de vier besluiten die voorliggen. Dat hebben wij vanuit twee invalshoeken gedaan. In de eerste plaats hebben wij ons afgevraagd of deze besluiten hetzelfde beschermingsniveau bieden voor milieu en gezondheid als de bestaande regelgeving. In de tweede plaats hebben wij ons afgevraagd of deze regels een instrumentarium bieden waarmee de doelen binnen bereik komen die op verschillende plaatsen door verschillende partijen zijn geformuleerd. Ik heb het dan over doelen op de vlakken milieu en gezondheid.

Het is niet eenvoudig om een antwoord op die vragen te geven, want je moet je daarvoor door een hele berg regels heen werken. Dat heb ik anderen ook al horen zeggen. Het allerbelangrijkste is echter dat we te maken hebben met een decentralisatieopgave waarbij op voorhand niet duidelijk is hoe partijen met de hun geboden beleidsruimte zullen omgaan. We hebben ook wel gesteld dat de nationale overheid of de rijksoverheid het beschermingsniveau voor mens en milieu eigenlijk afhankelijk maakt van keuzes die op decentraal niveau worden gemaakt. Die politieke keuze wordt gemaakt. Op zich is dat natuurlijk een legitieme keuze. Maar volgens het RIVM zou je wel moeten bekijken wat de uitwerking is op het behalen van de gestelde doelen. Het kabinet schrijft immers in verschillende documenten, en zelfs in de toelichting bij het wetsvoorstel zelf, dat de Omgevingswet is bedoeld om het realiseren van de doelen van duurzaamheid en rond de kwaliteit van de leefomgeving dichterbij te brengen. Dan is het legitiem om te onderzoeken of we met deze regels die doelen gaan halen.

Onze conclusie is: het zou kunnen, maar er is geen enkele garantie dat het ook gebeurt. Dat heeft volgens ons ook te maken met het feit dat het Rijk

regels decentraliseert en daarbij tot op heden niet voldoende flankerend beleid heeft ingezet. Ik kan dat toelichten aan de hand van een aantal thema's. Die staan ook in ons position paper. Wij vinden dat het Rijk op grond van een stelselverantwoordelijkheid een aantal voorzieningen zou moeten treffen om de uitvoering van het beleid op decentraal niveau op een goede manier vorm te geven. Dat heeft in de eerste plaats te maken met de doelstelling. De gezamenlijke overheden kunnen de doelstellingen van duurzaamheid, een goede kwaliteit van de leefomgeving en gezondheid best binnen bereik krijgen. Maar daarvoor is samenwerking nodig. En je moet het ook met elkaar eens zijn over wat er wordt bedoeld. Termen als duurzame ontwikkeling, gezondheid en een goede kwaliteit van de leefomgeving zijn wat ons betreft nog een beetje te abstract. In samenwerkingsprogramma's zou je daar wat meer handen en voeten aan moeten geven.

Ik noem een voorbeeld. Wat verstaan we onder «gezondheid»? In de milieuregelgeving wordt gezondheid traditioneel vooral opgevat als het voorkomen dat de gezondheid wordt geschaad. Maar volgens ons moet je ook redeneren vanuit de gedachte dat de gezondheid bevorderd moet worden. Juist als je milieu en ruimte integreert, zoals in deze Omgevingswet gebeurt, zou je met elkaar moeten nadenken over de vraag hoe we de ruimte zo kunnen inrichten dat de gezondheid daardoor wordt bevorderd. Dat betekent dat je samen doelen moet concretiseren. Het is in het verleden gebleken dat dit mogelijk is. Het succes van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit is al een paar keer aan deze tafel genoemd. Dat zou je breder kunnen maken. Verschillende lagen binnen de overheid zouden daarover met elkaar afspraken kunnen maken. Een tweede punt gaat over kennis en informatie. Er is al eerder door sprekers hier aan tafel gezegd: zorg er nou voor dat de decentrale overheden die het beleid moeten uitvoeren, beschikken over voldoende kennis en informatie. Men moet kennis hebben over bijvoorbeeld de relatie tussen ruimte en gezondheid, leefomgeving en milieu en over cumulatieve effecten. Natuurlijk is kennis hierover aanwezig, maar die zou beter geborgd moeten worden, en kennisontwikkeling zou voor iedereen toegankelijk moeten zijn. Je zou er bijvoorbeeld voor kunnen zorgen dat er indicatoren worden ontwikkeld op grond waarvan overheden een geïntegreerde balans kunnen opmaken van de gevolgen van ruimtelijke ingrepen voor mens en milieu.

Ik kom op mijn derde punt. De Omgevingswet vraagt van lokale overheden integrale besluitvorming en integrale besluiten. Maar wat is een integraal besluit? We weten allemaal dat er verschillende thema's aan de orde zijn in de Omgevingswet. Je kunt geen appels met peren vergelijken. Hoe kom je tot geïntegreerde besluitvorming? Juist op gemeentelijk niveau komt alles bij elkaar. Help gemeenten daarbij. Investeer ook in procesmatige of inhoudelijke afwegingsmethodieken. Laat zien hoe je een geïntegreerd besluit kunt nemen.

Mijn laatste punt – ik zal het heel kort houden – gaat over monitoring. Zorg er alsjeblieft voor dat de monitoring van kwaliteit van de leefomgeving op orde blijft. Hoe kunnen het Rijk en lokale overheden daarin samenwerken? Daar zijn goede voorbeelden van. Wij maken ons echter wat zorgen over de toekomstbestendigheid van de financiering van dat soort activiteiten.

**De voorzitter:** Het woord is aan de heer Gerbrand van 't Klooster van LTO Nederland.

**De heer Van 't Klooster:** Voorzitter. Ik moet Jacob Bartels verontschuldigen. Ik zal proberen hem waardig te vervangen. Wat de Omgevingswet betreft hebben we waardering voor de inzet om te komen tot een nieuw stelsel. Belangrijk is dat ondernemers ruimte krijgen om te ondernemen, maar bovenal vinden wij het belangrijk dat er een

consistent beleid is met regelgeving die onderling samenhangt, rekening houdend met economische wetmatigheden, zoals de noodzaak van een gelijk speelveld. Verder moet duidelijkheid worden verschaft over de regels en de daarbij behorende normstelling, waaraan in de bedrijfsvoering moet worden voldaan.

In het huidige stelsel, met meer dan honderd wetten, AMvB's en richtlijnen is het voor ondernemers erg moeilijk om duidelijk te krijgen waaraan ze moeten voldoen. Met de voorstellen is een goede poging tot stroomlijning en ordening gedaan, zodat het voor ondernemers gemakkelijker wordt om te weten waaraan voldaan moet worden. Tegelijkertijd kan het hele stelsel worden betiteld als work in progress. Er is nog heel veel te doen en te leren over wat nu precies de uitwerking van verschillende bepalingen is. Kijkend naar het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), in vergelijking met het besluit waarmee ondernemers nu te maken hebben, zien we parallellen. Maar we zien ook dat de formuleringen net wat anders zijn opgeschreven. In de komende jaren zal moeten blijken wat dat in de praktijk betekent. Wij pleiten ervoor dat er nauw met het bedrijfsleven overleg blijft worden gevoerd om dat gewaar te worden en zo nodig bij te schaven.

We hebben een paar zorgpunten, te beginnen met de aansluiting op andere wetgeving, met name de mestwetgeving en de gewasbeschermingswetgeving. Gemeenten hebben via omgevingsvisies en -plannen meer mogelijkheden om bepalingen te stellen. Waar ontmoeten sectorale wetgeving en omgevingswetgeving elkaar? Flexibiliteit is goed, maar ook daarbij hebben we een aantal aandachtspunten, te beginnen met de aansluiting bij de omgevingsvisie en omgevingskwaliteiten. De Omgevingswet geeft aan dat het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) daarin voorziet. Belangrijke instructieregels zijn die, welke betrekking hebben op geur, geluid, luchtkwaliteit en erfgoed. Een aandachtspunt daarbij is de bestaande omgevings situatie, met de aanwezigheid van bedrijven, infrastructuur, bebouwing enzovoorts. Dat moet wat ons betreft uitgangspunt zijn bij de vaststelling van de normstelling in de omgevingsplannen. Als daaraan niet kan worden voldaan, is voorgeschreven dat er een programma moet worden vastgesteld. Dat kan ten opzichte van de huidige situatie behoorlijke gevolgen hebben voor de ontwikkelruimte. Daar moeten we wat mee.

Een specifiek punt is de positie van bedrijven als de omgevingsvergunning soepelere normen heeft voor bijvoorbeeld geur of geluid en luchtkwaliteit dan in de instructieregels of in het omgevingsplan staan. Wij zien graag een overgangsregeling, waarin is geregeld dat bestaande vergunningen en ontwikkelingsruimte op basis van de huidige regelingen worden gerespecteerd. AMvB's mogen er niet toe leiden dat bedrijven die nu aan alle eisen voldoen, als gevolg van de inwerkingtreding plotseling in overtreding zijn.

Een volgend punt is dat van de maatwerkvoorschriften bij vergunningverlening. Wij maken ons in dat kader wat zorgen over de onderzoeklasten die bij het toepassen van maatwerkvoorschriften aan de orde kunnen zijn. Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om af te wijken van algemene regels door het stellen van maatwerkvoorschriften. Maatwerk vereist een motivatie waarom van algemene regels wordt afgeweken. Op verzoek van het bevoegd gezag worden de gegevens en bescheiden verstrekt die nodig zijn voor het stellen van een maatwerkvoorschrift, op initiatief van het bevoegd gezag. Wij maken ons er zorgen over of dat betekent dat er een behoorlijke onderzoeklast van toepassing zal zijn. Bedrijven moeten zelf met gegevens aantonen dat zij aan dat maatwerkvoorschrift kunnen voldoen. Het is belangrijk dat gemeenten kaders stellen en daarvoor onderzoek doen.

De Wet ammoniak en veehouderij, nu een aparte wet, moet op de een of andere manier een plek krijgen in het Bkl. Er moet nog eens goed worden bekeken of het wijs is om die wet in de Omgevingswet op te nemen, maar

dat is een gepasseerd station. Ik zou willen adviseren om die wet zo veel mogelijk aan te houden. Die wet is immers het product van jarenlange voorbereiding, met heel veel jurisprudentie. Het zou ons een lief ding waard zijn als we niet weer in een dergelijke situatie zouden terechtkomen.

De **voorzitter**: Het woord is aan mevrouw Marga Robesin van Natuur & Milieu.

Mevrouw **Robesin**: Voorzitter. Dank voor de uitnodiging en voor de zorgvuldige behandeling. Vorig jaar heeft deze Kamer, met het aannemen van de wet, als het ware de bouwtekening voor een enorme verbouwing van het omgevingsrecht aanvaard. De Kamer had liever wat meer zicht gehad op de invulling en de uitwerking. Dat hadden wij ook graag gezien. Maar goed, nu ligt die uitwerking er. Voor ons is de belangrijkste vraag: helpt de wet met deze besluiten om de kwaliteit van de leefomgeving te behouden en zo nodig te verbeteren? We hebben heel veel complimenten voor het enorme werk dat is verricht door het ministerie. Maar we willen daar wel kritisch naar kijken. Daarbij hebben wij vooral gekeken naar vijf beloften van de Minister. Belofte is wellicht een wat raar woord in deze verkiezingstijd, maar toch noem ik ze kort: de besluiten zorgen voor een integrale aanpak, het niveau van bescherming van de omgevingskwaliteit blijft ten minste gelijk, wat ook geldt voor het niveau van de rechtsbescherming, de participatiemogelijkheden verbeteren en duurzame ontwikkeling wordt bevorderd.

Over de integrale aanpak: het is onzeker of die uit de verf komt. Petra Loeff heeft al gezegd dat de verantwoordelijkheid is neergelegd bij decentrale overheden. Het aanpakken en voorkomen van problemen door cumulatie zou naar ons idee moeten gebeuren door te kijken naar gebruiksruimte. Wat kun je in een bepaald gebied nog hebben aan luchtverontreiniging en geluid? In de toelichting op het Bkl wordt daarop uitgebreid ingegaan, maar in het Bkl zelf is daarover geen enkele instructie terug te vinden. Het is daarom zeer de vraag of gemeenten dat oppakken, en zo ja, hoe ze dat doen.

Op het niveau van de vergunning is een integrale benadering ver te zoeken. De initiatiefnemer kan namelijk zelf bepalen welke vergunningen hij aanvraagt en op welk moment. We denken dat de invoeringswet de onduidelijkheid en het gebrek aan samenhang op dat punt nog vergroot. In de toelichting op het Omgevingsbesluit staat al dat het plan is om de wettelijke vergunningplicht voor bouwactiviteiten te schrappen en een knip te zetten in de vergunning voor bouwactiviteiten. Dat worden dan twee vergunningen.

De tweede belofte is handhaving van het huidige beschermingsniveau. Die handhaving is niet gegarandeerd. Sommige normen komen niet terug, bijvoorbeeld die op het gebied van geluid. Er zijn heel veel mogelijkheden om af te wijken. Friso de Zeeuw had daarvan een mooi overzichtje. Bij luchtkwaliteit mag je als decentrale overheid niet afwijken, maar daar is het probleem dat het basisbeschermingsniveau onvoldoende de gezondheid beschermt. We hebben gezien dat de Staatssecretaris het daarmee eens is. Ze werkt samen met andere overheden toe naar de streefwaarden van de WHO. Wij begrijpen daarom echt niet waarom de Minister steeds zegt dat zij die streefwaarden niet in het Bkl wil opnemen. Het zijn inspanningsverplichtingen. Het besluit treedt pas in 2019 in werking. Wat is daarop tegen? Dit is het minste wat je zou kunnen doen om ervoor te zorgen dat gezamenlijk aan betere luchtkwaliteit wordt gewerkt.

Over het niveau van rechtsbescherming is al het een en ander gezegd. Wij vinden dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure meer dan nu wordt voorgesteld aan de orde zou moeten zijn. Het lijkt alsof de reguliere procedure tijdswinst oplevert, maar dat is niet altijd het geval. Juist een

goede en uitgebreide voorbereidingsprocedure zorgt er vaak voor dat mensen niet naar de rechter gaan, en dat is ook weer tijdswinst. De vierde belofte is participatie. Wij zijn voor bepaalde randvoorwaarden aan participatie, want er is niets zo erg voor een burger als mee te mogen praten, in de verwachting dat daarmee iets gebeurt, terwijl er in feite sprake is van een soort rituele dans. Dat werkt alleen maar frustrerend. De vijfde belofte is transitie naar duurzaamheid. Wij vinden het een gemiste kans dat in het Bkl vrijwel niets te vinden is over duurzaamheid. Op zijn minst zouden toch de CO<sub>2</sub>-omgevingswaarden, waarom de Tweede Kamer heeft gevraagd, in het besluit moeten worden opgenomen. Wij hopen, kortom, dat de Minister de besluiten nog gaat aanpassen en dat deze Kamer de Minister daarom zal vragen.

De **voorzitter**: Dank voor uw bijdrage. Wie heeft een vraag?

Mevrouw **Stienen** (D66): Ik heb een vraag voor mevrouw Loeff en mevrouw Robesin over de definitie van gezondheid. Het sprak mij erg aan dat het niet alleen defensief hoeft te zijn. Een betere inrichting van de leefomgeving kan de gezondheid bevorderen. Daarbij gaat het wat mij betreft niet alleen om luchtkwaliteit, maar ook om geluid en het zicht. Wat kan de rijksoverheid doen om dit om te draaien?

De heer **Verheijen** (PvdA): Ik heb een vraag aan mevrouw Loeff over de positie van het RIVM als het gaat om het ontsluiten van milieu-informatie. In haar bijdrage zegt mevrouw Loeff dat zij daarop aandringt. Onlangs voerden wij hier een debat met de Minister over MER-verplichtingen. Voor haar is het RIVM de instantie die de nieuwe informatie moet borgen en ter beschikking moet stellen. Kan mevrouw Loeff iets zeggen over de actieve rol van het RIVM?

Aan de heer Van 't Klooster wil ik het volgende vragen. Vindt hij eigenlijk niet dat sectorale wetgeving moet worden ingekapseld in het stelsel van de omgevingswetgeving? Hij hecht aan sectorale wetgeving op landbouwterrein. Maar de doelstelling is om op langere termijn alle relevante wetgeving te integreren.

De heer **Flierman** (CDA): Ik heb een korte vraag aan de heer Van 't Klooster. Ik heb hem iets horen zeggen over een level playing field. Ik kan mij voorstellen dat hij daarover zorgen heeft, gelet op zijn achterban van grondgebonden bedrijven. Ziet hij mogelijkheden om te borgen dat dat level playing field in bepaalde regio's gehandhaafd wordt?

Een tweede vraag heb ik aan mevrouw Loeff en mevrouw Robesin. De Omgevingswet zoals aangenomen door beide Kamers, gaat in essentie uit van het beginsel «decentraal, tenzij». Decentrale overheden zijn in de lead, daar wordt het beleid bepaald en in aanvulling daarop worden regels op provinciaal en/of rijksniveau geformuleerd. Als ik naar hun beider betoog luister, zit er een toon in van: dat is wel mooi, maar het moet niet te gek worden. Graag een reactie.

Mevrouw **Meijer** (SP): Ik heb een vraag voor mevrouw Loeff en voor mevrouw Robesin. Mevrouw Loeff zei dat de monitoring op orde moet blijven. Ik heb vaak het idee dat handhaving en monitoring achteraan komen. Dan blijkt het geld op te zijn en is er geen sprake meer van monitoring en handhaving. Dan gebeuren er dingen die we misschien niet willen. Zij noemde daarbij ook de financiering. Kan mevrouw Loeff daar iets meer over vertellen?

Mevrouw Robesin sprak over participatie. Er is volgens haar niets ergers dan om te denken dat je mee mag praten, wat uiteindelijk niet gebeurt. Deze wet is juist gebaat bij participatie, omdat we meer naar de voorkant gaan en minder juridische procedures aan de achterkant willen. Kan zij haar zorgen op dat gebied verduidelijken?

Mevrouw **Teunissen** (PvdD): Ik heb een vraag aan mevrouw Loeff. Is haar standpunt dat er genoeg waarborgen voor monitoring aanwezig zijn in de AMvB's? Is een en ander goed geregeld? In hoeverre zijn de klimaatafspraken in Parijs voldoende meegewogen?

Ik heb nog een vraag aan mevrouw Robesin. Ziet zij meer kansen om in het vervolg die garantie voor een beter klimaat te waarborgen?

Mevrouw **Loeff**: Voorzitter. Ik begin met de vraag over een definitie van gezondheid. Moet dat geen brede definitie worden? Dat is typisch zo'n thema waarover je veel meer kennis zou moeten ontwikkelen. We hebben daar wel allerlei voor de hand liggende ideeën over, maar juist het samengaan van het voorkomen van schade en het bevorderen van gezond gedrag kan de rijksoverheid niet regelen. De rijksoverheid kan er wel voor zorgen dat er een kennisbasis voor ontstaat, op grond waarvan decentrale overheden de juiste beslissingen kunnen nemen.

De heer Verheijen vroeg naar de rol van het RIVM als het gaat om het ontsluiten van informatie. Daar hebben we inderdaad een rol; de Minister heeft daarmee niets verkeerd gezegd. Maar wij zijn daarin niet de enige: er zijn ook andere kennisinstituten die aanvullende kennis ontsluiten. Tot nu toe doen wij dit in opdracht van het departement, en dan met name op het gebied van luchtkwaliteit en grondwater. Wij zien een toekomst in het kader van de digitale omgevingswet, hier al genoemd. Het wordt inderdaad een enorme opgave om dat voor elkaar te krijgen. Wij zien kansen in het inbrengen van onze informatie in dat geïntegreerde stelsel, waardoor het een groter toepassingsbereik zou kunnen krijgen.

De heer Flierman zei: «decentraal tenzij», maar het moet niet te gek worden. U hebt mijn betoog gehoord. Mijn persoonlijke opvatting – maar ik zit hier namens het RIVM – is dat het niet te gek moet worden. Ik ben er echter ook van overtuigd dat de inzet van de wet is dat je het voor milieu, leefomgeving en gezondheid goed kunt doen met elkaar. Ik verwacht dat de wet die waarborgen kan bieden als hij gepaard gaat met een flankerend beleid.

Mijn zorgen over de monitoring zitten vooral in financiële hoek; wij zien bij het RIVM dat het budget daarvoor afneemt. Wij hebben heel goede ervaring met de samenwerking met de gemeente Amsterdam en de Rijnmondregio. Wij weten ook niet hoe daar de financiering loopt. Het is erg afhankelijk van de vraag hoe dit in de toekomst zal zijn.

De heer **Van 't Klooster**: De vragen van de heren Verheijen en Flierman gaan over dezelfde zaak, namelijk wat regel je landelijk, wat wordt door het Rijk geregeld en wat laat je regelen door de decentrale overheid. Onze zorg is dat de ruimte van decentrale overheden om regels te stellen voor de omgevingskwaliteit en de uitwerking daarvan, zich ook kunnen uitstrekken tot bijvoorbeeld de bescherming van de bodem en de waterkwaliteit. Dan kom je al snel ook terecht bij sectorale wetgeving als de mestwetgeving; dat is heel specifieke en technische wetgeving. Wij willen voorkomen dat een gemeente ter bescherming van bijvoorbeeld de bodem, regels kan stellen die in het slechtste geval ook nog eens anders zijn dan de regels die door het Rijk via de mestwetgeving zijn gesteld. Het is belangrijk dat die twee elkaar niet in de weg gaan zitten.

De heer Flierman sprak over een level playing field. Ik neem als voorbeeld de geluidsnormen: in het geval van een vergelijkbare omgevingskwaliteit kunnen twee naastliggende gemeenten een verschillende normstelling toepassen. Je kunt aan ondernemers niet uitleggen dat vanwege de politieke besluitvorming in de ene gemeente de norm A is en in de andere gemeente B. Wij vinden dan ook dat de normstelling goed en deugdelijk moet worden onderbouwd, vanuit de noodzaak om die te stellen. Als een omgevingskwaliteit vergelijkbaar is, zie ik niet in waarom er tot verschillende normstellingen moet worden gekomen. De vraag is hoe dit kan worden bewerkstelligd. Naar mijn mening moeten er duidelijke instructie-



regels worden opgesteld voor de wijze waarop lagere overheden kunnen omgaan met de vrijheid die zij hebben om normen te stellen. Die moeten goed onderbouwd zijn en zijn gebaseerd op deugdelijk onderzoek.

Mevrouw **Robesin**: Er is gevraagd naar gezondheidsbevordering. Petra Loeff sprak over een kennisbank en het belang van de uitwisseling van kennis. Zij gaf al een voor de hand liggend voorbeeld. Als je meer beweegt, als je op de fiets of te voet gaat in plaats van in de auto, heb je minder problemen met de luchtkwaliteit, is dat goed voor je gezondheid en word je er ook nog fitter van. Dat is een mooie. Op dit punt is kennis heel belangrijk, maar het is ook een kwestie van bedenken dat fietsen, wandelen en dat soort activiteiten niet alleen voor de lol zijn, maar ook helpen om je gezondheid te verbeteren.

Ik vergat te zeggen dat ik hier namens een brede coalitie van allerlei organisaties ben, onder andere Wandelnet en de Fietsersbond. Zij maken zich zorgen over routenetwerken en langeafstandswandelpaden in Nederland. Als die opeens worden doorkruist door snelwegen, is dat slecht in dit verband. Ik ben het er dus mee eens dat je hier heel goed naar moet kijken en dat je met die bril op naar allerlei beslissingen moet kijken. In antwoord op de vraag van de heer Flierman over «decentraal, tenzij», merk ik op de begrenzing naar mijn mening ligt in het «tenzij». Decentraal is goed, tenzij dat contraproductief werkt. Als gemeenten opnieuw het wiel moeten uitvinden terwijl dit prima in algemene rijksregels had kunnen worden opgenomen, ben je verkeerd bezig. Het is «tenzij» als je door de ruime mogelijkheden die je biedt aan decentrale overheden om af te wijken, uiteindelijk een basisniveau van bescherming kwijtraakt. Dan ga je te ver.

Ik heb nog twee korte vragen liggen. Ik houd het heel kort. Ik begin met de zorgen over participatie. Ik bedoelde met mijn opmerking te zeggen dat de frustratie als je denkt dat je niet wordt gehoord, kan worden opgevangen door bepaalde voorwaarden te stellen aan de wijze waarop de participatie plaatsvindt. Dit hoeft niet tot juridisering te leiden, maar je moet bijvoorbeeld wel laten zien wat er wordt gedaan met hetgeen in het kader van de participatie is ingebracht.

Mevrouw Teunissen heeft nog een vraag gesteld over meer garanties voor klimaat. Er is al veel gezegd over klimaatadaptatie, maar voorkomen is beter dan genezen. Je moet dus ook goed nadenken over klimaatmitigatie en de CO<sub>2</sub>-omgevingswaarden. Als die worden opgenomen, wordt er gezamenlijk gewerkt aan behalen van die doelstellingen. Dan kom je weer in de sfeer van monitoring die daarvoor is vereist. Dit biedt in ieder geval mogelijkheden om hier gezamenlijk iets aan te doen.

De **voorzitter**: Ik dank de deskundigen van de eerste samenlevingsronde voor hun inbreng en hun bondige reacties op onze vragen. Ik vraag de deelnemers aan de tweede samenlevingsronde naar voren te komen.

### **Thema III – Samenleving (ronde 2)**

De **voorzitter**: Ik geef als eerste het woord aan de heer Jan van den Broek van VNO-NCW en MKB-Nederland.

De heer **Van den Broek**: Mevrouw de voorzitter, geachte leden van de Eerste Kamer. Wij staan in het algemeen nog steeds heel positief tegenover de bundelingsoperatie die is begonnen met de Omgevingswet en heeft geleid tot 120 AMvB's. Dit leidt sowieso tot meer kenbaarheid en voorspelbaarheid. Dat is een belangrijk en misschien wel het belangrijkste punt. Ik herinner aan de opmerking van professor Backes dat de complexiteit van het huidige omgevingsrecht misschien wel het grootste probleem is. Dit wordt nu voor een groot deel opgelost. De Eerste Kamer heeft een aantal interessante vragen gesteld aan de Minister van

Infrastructuur en Milieu. Ik breng nog enige additionele punten onder uw aandacht. Dit zijn punten waar nog niet zo op is ingegaan.

Uit een oogpunt van goede wetgeving is het soms niet verstandig om nieuwe concepten of begrippen in te brengen in zo'n bundelingsoperatie. Met sommige concepten is nog weinig ervaring opgedaan en een en ander moet zich in de praktijk bewijzen. De vraag is of je het zo ver wilt laten komen. De vier AMvB's, en wellicht nog sterker de invoeringswet, bevatten een aantal nieuwe concepten en nieuwe begrippen, vaak voor bestaande situaties. Het is de vraag of je het zo moet doen. Het is op zichzelf allemaal op te lossen. Ik geef vijf voorbeelden.

Hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) regelt een geheel nieuw omgevingsveiligheidsbeleid. Daar staat het bedrijfsleven op zichzelf niet negatief tegenover, zelfs eerder positief, maar op dit moment worden de consequenties daarvan nog onderzocht. Het is dan wat prematuur, eigenlijk te prematuur, om dit nu al in het Bkl op te nemen.

Als tweede voorbeeld noem ik de milieubelastende activiteiten waarvoor sterk wordt aangesloten bij het Europese recht. Wij hebben daar ook altijd om gevraagd. Dit betekent wel dat er nieuwe termen in bijvoorbeeld het Bkl komen, terwijl het de vraag is of daarover wel voldoende duidelijkheid bestaat. Ik noem de begrippen «verzekerden» en «significante verontreiniging». Straks mag een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen worden verleend als is verzekerd dat er geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt. Anders dan de heer Van 't Klooster zei, denk ik dat wij niet moeten afwachten of het in de praktijk wel goedkomt met jurisprudentie als wij het nu ook wat meer kunnen verduidelijken. Dat is niet alleen belangrijk voor bedrijven, maar ook voor vergunningverleners, handhavers en rechters.

Een volgend punt is dat in het Omgevingsbesluit wordt voorgesteld om majeure risicobedrijven te verplichten tot het stellen van financiële zekerheid. Ik breng nogmaals in herinnering dat een dergelijke regeling al eens heeft gegolden, maar die is om goede redenen ingetrokken, althans zo dachten wij toen. Nut en noodzaak waren niet aangetoond, was toen het oordeel van de Tweede Kamer. De risico's werden via vergunning en handhaving beperkt en bedrijven zouden onnodig worden beperkt in hun financiële ruimte. Als zo kort na het intrekken van het Besluit financiële zekerheid weer zoiets wordt ingevoerd, is het de vraag of die redenen niet langer gelden.

Participatie is een goede zaak. Ik denk dat dit met name op twee punten betrekking heeft. In de eerste plaats het opstellen van omgevingsplannen waar het bedrijfsleven graag bij betrokken is. In de tweede plaats als indieningsvereiste voor vergunningverlening. Ik ben het eens met de opmerking van de heer Tycho Lam dat terughoudendheid is geboden bij het juridisch vastleggen van de participatie als een indieningsvereiste voor vergunningverlening. Het is tamelijk vaag, je krijgt alleen wat ideeën over hoe het zou kunnen, maar als je bij de rechter komt, kan hij zeggen: u hebt nu wel een kopje koffie aangeboden aan de buurman, maar u had eigenlijk een zaaltje moeten afhuren. Ik zeg het nu wat simpel, maar dit zou niet goed zijn.

Marga Robesin sprak over CO<sub>2</sub>. Ik heb destijds tijdens het deskundigenoverleg over de Klimaatwet met onder anderen de heren Klaver en Samsom opgemerkt dat, als je toch iets wilt doen, je dat beter kunt integreren in de Omgevingswet. Ik heb ook voorgesteld om CO<sub>2</sub> als omgevingswaarde aan te merken. Het antwoord was dat dat niet de bedoeling was en dat men liever een ander instrument had. Ik ben het eerder eens met het voorstel van Marga Robesin en kies er niet voor om weer een aparte Klimaatwet met nieuwe instrumenten in het leven te roepen.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan mevrouw Fleur Spijker van TeekensKarstens advocaten notarissen.

Mevrouw **Spijker**: Voorzitter. Dank voor de uitnodiging om hier mijn visie te komen geven. Mijn bijdrage gaat over participatie. Ik had ook graag iets gezegd over rechtsbescherming, maar dit onderwerp wordt niet in de AMvB's geregeld. De uitvoerbaarheid laat ik graag over aan anderen. Ik neem u allereerst mee naar een leermoment voor mij als advocaat: de renovatie van de Stadsgehoorzaal in Leiden in 2004. Het was een mooi project, alle vergunningen waren afgegeven, maar toen kwamen de bezwaren, in alle hevigheid. Die bezwaren waren niet gericht tegen de nieuwbouw als zodanig, maar tegen de kap van een boom. Wat bleek? Burgers voelden zich tot dat moment niet in de besluitvorming betrokken en een jarenlange beroepsprocedure volgde. Uitkomst: bouwplan ongewijzigd, maar de binnenstedelijke vernieuwing liep enorme vertraging op.

Dit kan ook anders.

Mijn belangrijkste boodschap is: neem tijd aan de voorkant voor participatie. Dit leidt doorgaans tot tijdwinst aan de achterkant, betere besluitvorming en meer draagvlak onder burgers.

Ook de wetgever heeft onderkend dat er een noodzaak is voor participatie. In de eerste plaats regelt de Omgevingswet een uitvoerige participatieprocedure voor het projectbesluit. Deze procedure is verder uitgewerkt in het Omgevingsbesluit.

In de tweede plaats is in de Omgevingswet bepaald dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over het verstrekken van gegevens over participatie en overleg door de initiatiefnemer bij de aanvraag. Die regeling is nog niet gepubliceerd.

In de derde plaats is in de Omgevingswet bepaald dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld over participatie van en overleg met derden. Dit is voor het omgevingsplan, de omgevingsvisie en het programma geregeld in het Omgevingsbesluit.

Bij het vaststellen van die besluiten wordt aangegeven hoe partijen bij de voorbereiding zijn betrokken, achteraf dus. In de Tweede Kamer is een motie aangenomen waarin wordt gesteld dat de gemeenteraad in de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen moet aangeven hoe partijen bij de voorbereiding worden betrokken. Dat is dus vooraf.

Mijn punt is dat niet in de wet of AMvB's is geregeld hoe de participatie moet plaatsvinden. De Minister heeft aangekondigd met een handreiking te komen, maar dat vind ik onvoldoende.

Mijn advies is om de belangrijkste punten uit de handreiking als minimum-eisen in het Omgevingsbesluit over te nemen. Ik denk dan aan de gevallen waarin participatie plaatsvindt, de instrumenten, de eisen over de inrichting van participatie en mogelijk het aangeven van de resultaten van die participatie.

In feite is de wettelijke verankering op het punt van de participatie het laatste decennium afgekalfd. De meeste punten die ik nu voorstel, waren tot 2005 in basisvorm in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Gemeentewet opgenomen. Daarvan bleef de kennisgeving voor het bestemmingsplan en de structuurvisie over. Die kennisgeving is er nu onder de Omgevingswet alleen nog voor het omgevingsplan en dit is er nota bene bij amendement ingekomen.

In mijn schriftelijk bijdrage maak ik een vergelijking met de ladder voor duurzame verstedelijking. De ladder leidde tot veel jurisprudentie en onderzoeklasten. Een positief effect is dat meer dan voorheen wordt gekeken naar de actuele regionale behoefte en dat daarover afstemming plaatsvindt. Ik durf dan ook te stellen dat de ladder voor een cultuuromslag heeft gezorgd. Die cultuuromslag is ook nodig op het gebied van participatie.

De huidige regeling in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit, tezamen met de motiveringsplicht in de Algemene wet bestuursrecht, vind ik te mager. Een handreiking alleen, zoals de Minister voorstelt, biedt

onvoldoende waarborg. Wetgeving is er om te codificeren of te modificeren. Voor participatie zou ik dus kiezen voor modificeren door minimumregels op te nemen in het Omgevingsbesluit.

Meer ruimte voor betrokkenheid en inbreng aan de voorkant beperkt tijdrovende procedures aan de achterkant. Als er al bij voorbaat een besluit ligt, dan komen burgers daartegen in opstand. Men staat dan in de vechtmodus. Ook het besluitvormend orgaan wil nog maar één ding, namelijk dat besluit overeind houden. Ik denk aan die ene boom die tot vertraging leidde bij bouwplannen voor de Stadsgehoorzaal. Dat kan anders en dat levert voordelen op. Laten wij daarvoor in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit een goed uitgewerkte basis leggen.

Ik sluit af met de Leidse schrijver Ilja Pfeijffer. Hij schrijft in zijn boek *De filosofie van de heuvel: De weg naar de eindbestemming* is soms net zo belangrijk als het bereiken van het doel. Voor besluitvorming geldt dat net zo.

Nog één korte opmerking over hetgeen is gezegd over de reguliere en uitgebreide procedure. Ook ik ben, zoals Friso de Zeeuw, fan van die uitgebreide procedure. Indien u daarover vragen hebt, dan zie ik die graag tegemoet.

**De voorzitter:** Ik geef het woord aan de heer Leendert de Bruin van Bouwend Nederland.

De heer **De Bruin:** Mevrouw de voorzitter. Bouwend Nederland vertegenwoordigt een heterogene groep, van kleine bouwbedrijven tot grote, ontwikkelende aannemers. Dit maakt het lastig om een eenduidige visie te geven op deze operatie van de Omgevingswet en de uitvoeringsbesluiten. Het moge duidelijk zijn dat flexibilisering een instrument is dat volgt uit de Omgevingswet, maar flexibilisering mag nooit leiden tot een non-level playing field. De heer Van 't Klooster memoreerde dit ook al. Dezelfde regels dienen voor alle partijen op dezelfde plaats gelijk te zijn. Dat wil dus niet zeggen dat in de ene gemeente een andere regel kan gelden dan in de andere gemeente, omdat die regels toekomen aan het belang van de fysieke leefomgeving ter plaatse.

Deregulering is een speerpunt van deze hele exercitie voor de Omgevingswet. Het is echter altijd de vraag waar deregulering van toepassing is. Het bedrijfsleven ziet de deregulering die wordt verondersteld, niet altijd terug. Het is duidelijk dat algemene regels aan de kant van de vergunningverlening leiden tot lastenvermindering, maar aan de kant van het bedrijfsleven leiden zij niet altijd tot lastenvermindering doordat het toch nog altijd regels zijn waaraan aantoonbaar moet worden voldaan. Dan, het is al veel gememoreerd, het punt van de participatie. Ik plaats participatie graag onder het punt zekerheid. Het bedrijfsleven en Bouwend Nederland zijn niet tegen participatie – wij zien ook zeker de voordelen van participatie – maar participatie moet wel leiden tot planningszekerheid. Dus alle inspanningen die voorafgaand aan een initiatief worden gedaan voor participatie, moeten worden terugbetaald in een zekerheid, of dit nu met een reguliere of een uitgebreide procedure gaat. Uiteindelijk moet de vergunning worden afgegeven zonder dat er nog vertraging ontstaat. Ik memoreer wat mevrouw Spijker heeft gezegd over de kap van een boom die een grote gebiedsontwikkeling tegenhield. Dat zijn toch gevallen die bouwend Nederland geld kosten.

**De voorzitter:** Het woord is aan mevrouw Rosita Thé van de DCMR Milieudienst Rijnmond.

Mevrouw **Thé:** Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Friso de Zeeuw zei eerder dat het een eer was om als eerste inleider in deze bijeenkomst het woord te voeren. Ik vind het een eer om als laatste inleider het woord te

voeren. Ik vertegenwoordig hier de uitvoering. Ik ben de directeur van de DCMR Milieudienst Rijnmond, maar ik zit hier ook als voorzitter van het BRZO+-overleg, het landelijke overleg van alle inspectiediensten. Ik ben tevens trekker van de zes omgevingsdiensten die zich bezighouden met de Brzo-bedrijven; dat zijn, eenvoudig gezegd, de bedrijven die werken met de gevaarlijkste stoffen. Vanuit die rol wil ik u graag meenemen naar de uitvoering van de Omgevingswet door de omgevingsdiensten, vooral naar de manier waarop wij het denken te kunnen gaan doen en welke belemmeringen wij nog zien.

De DCMR is vergunningverlener en toezichthouder en heeft veel kennis in het Rijnmondgebied. Wij werken aan milieu, leefomgeving en duurzaamheid in een gebied waar honderdduizenden mensen prettig en veilig willen wonen, werken en recreëren. Dat zit allemaal dicht op elkaar. Uiteraard zitten wij ook bij een van de grootste havens ter wereld. Ik zie dit als een uitdagende taak voor de omgevingsdienst. Het komt neer op het hebben van verstand en kennis van zaken: van het werkgebied en van de materie.

Ik zal u heel kort op de hoogte brengen: er zijn in Nederland 29 omgevingsdiensten, waarvan er 6 Brzo-omgevingsdiensten zijn. Al die zes omgevingsdiensten zijn belast met vergunningverlening, inspectie en handhaving van Brzo-bedrijven. In Nederland zijn er ongeveer 400 Brzo-bedrijven. Bij die bedrijven zijn risico's op zware ongevallen uiteraard aanwezig. In het Rijnmondgebied hebben we er daar ongeveer 100 van. U kunt zich voorstellen dat dat in dat dichtbevolkte gebied een uitdaging is.

Wat is onze zienswijze op de uitvoerbaarheid van deze nieuwe wetgeving? Ik ga u met drie werkwoorden kort meenemen langs het pad van de wet: wegen, waarborgen en weten. Bij elk onderdeel zal ik een praktisch voorbeeld geven. Voor het wegen van verschillende belangen zijn kennis en ervaring nodig. Die kennis hebben wij, als omgevingsdiensten. Het gaat ook om het waarborgen van de veiligheid bij de Brzo-bedrijven en van de kwaliteit in het omgevingsplan, waar al veel over is gezegd. Dat is een voorwaarde om robuust te kunnen vergunnen en inspecteren. Tot slot: weten, betrouwbare informatie, is cruciaal en digitale ondersteuning is onontbeerlijk. Weten, waarborgen en wegen vormen dus de kern van onze rol. Mijn oproep is om deze rol van de omgevingsdiensten te borgen in de nieuwe wet. Dat is ook een voorwaarde voor het slagen van de uitvoering. Friso de Zeeuw zei dat de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) soms een ongewenst kind is. Dat vind ik natuurlijk niet leuk, maar dat is in de praktijk wel zo. Borg de rol van de omgevingsdiensten dus aan de voorzijde, zodat we het niet aan de achterkant met elkaar moeten uitvechten.

Wat wegen betreft: de Omgevingswet vergroot de lokale afwegingsruimte. Op zich is dat heel goed. Wegen betekent dat je de belangen en de omstandigheden goed moet kennen. Grondige kennis van de kwaliteit van de leefomgeving is nodig om de gevolgen van bestuurlijke keuzes inzichtelijk te maken, zodat een integrale afweging mogelijk is.

Omgevingsdiensten hebben hierbij nu al een belangrijke rol. Nogmaals: borg die rol van de omgevingsdiensten, zodat de uitvoeringskracht bij de start al sterk is.

Wat wegen vanuit een breder perspectief betreft: gemeenten hebben niet per se dezelfde belangen. De omgevingsdienst kijkt vanuit het grotere geheel en kan een bemiddelende rol spelen bij regionale afstemming. Een voorbeeld: windmolens zijn belangrijk voor de duurzaamheidsambities van Nederland, maar veroorzaken ook hinder in de vorm van geluid en slagschaduw. Wat nu als twee gemeenten zeer verschillende afwegingskaders hebben en als de ene soepel is en de andere streng? Dat kan betekenen dat de eigenaar van een windmolen in de ene gemeente een boete krijgt voor het overschrijden van geluidsnormen en dat de eigenaar van exact dezelfde molen in de andere gemeente geen boete krijgt.

Hetzelfde geldt voor de locatiekeuze van windmolens. Moet je niet al van tevoren bedenken hoe je het hanteerbaar en uitvoerbaar houdt? Zorg ervoor dat de uitvoering dit niet moet oplossen. Geef kaders mee voor de omgevingsplannen, bijvoorbeeld bij gemeenteeverschrijdende zaken. Het tweede punt is het waarborgen. Lokaal maatwerk mag wat ons betreft niet ten koste gaan van de veiligheid van bewoners en werknemers. Hinder kun je wegen, veiligheid niet; veiligheid vraagt om waarborgen. Voor Brzo-bedrijven is speciale aandacht nodig. Het zijn weinig bedrijven, maar het gaat wel om grote potentiële risico's. Wij inspecteren bedrijven bijvoorbeeld op blusvoorzieningen. Wij moeten ervoor zorgen dat de blusvoorziening het altijd doet. Die regel geldt altijd. De Omgevingswet moet uitsluiten dat op dit soort punten concessies kunnen worden gedaan aan de veiligheid en de gezondheid. Waarborg in de Omgevingswet dat voor het Brzo-domein de omgevingsdiensten handhaafbare eisen kunnen stellen en controleren.

Tot slot: digitalisering is heel belangrijk. Ik zal het heel kort houden, want dit punt is al genoemd. Ik noem bijvoorbeeld het digitaliseren van vergunningen, zodat zij sneller afgegeven kunnen worden en ook inzichtelijk zijn voor de omgeving, bewoners en bedrijven, maar dat is nog wel een dingetje. Heb daar dus aandacht voor. Gooi dit niet de uitvoering in, want dan moeten wij dit aan de onderkant oplossen. Regel dit goed aan de voorkant.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Ik geef de Kamerleden de gelegenheid om vragen te stellen.

De heer **Verheijen** (PvdA): Ik heb twee vragen, deels aan de heer Van den Broek en deels aan mevrouw Thé. De eerste vraag betreft de definitie van «significante verontreiniging». Volgens mij heeft de Minister, ook vanwege kritiek van de Raad voor de rechtspraak en de Raad van State op dat onderdeel, erkend dat er nader huiswerk te doen was. Ik kijk naar de heer Van den Broek, omdat hij betrokken is bij het overleg met het ministerie. Wordt hieraan gewerkt? Dit is volgens mij een van de losliggende tegels die nog moeten worden opgepakt in het kader van het voorleggen van de besluiten aan de Raad van State en de definitieve bekrachtiging door de Staten-Generaal van de invoeringsbesluiten. Het tweede punt is meer een discussiepunt. De heer Van den Broek wees in zijn inbreng op het zorgplichtdebat. Volgens mij sluit dat wel degelijk aan bij Europese wetgeving en richtlijnen. In die zin is Nederland op dit punt nu bezig met het inhalen van een achterstand om aan te sluiten bij die Europese regelgeving. Volgens mij kun je dat niet beperken op basis van nominale regels. Het blijft gewoon een zorgplicht, zoals het woord ook aangeeft. Eigenaren van bedrijven en overheden moeten zichzelf de vraag stellen of zij voldoende aan preventie hebben gedaan. In die zin kan dit volgens mij niet ingeperkt worden door het stellen van een inhoudelijke regel. Je moet jezelf deze vraag immers «over elke activiteit heen» stellen.

Mevrouw **Stienen** (D66): Ik heb een vraag aan mevrouw Spijker over de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Toen we hier de plenaire behandeling van de Omgevingswet hadden, spraken we uitgebreid over de balans, het dilemma en de spanning tussen enerzijds het beschermen van de leefomgeving en anderzijds het benutten van de leefomgeving. We hebben begrepen dat de Minister heeft gezegd dat zij de initiatiefnemer van een project niet te veel in de weg wil staan, want het moet eenvoudiger en beter. De Minister wil dus het liefst de eenvoudige procedure. Ik ben benieuwd naar de mening van mevrouw Spijker daarover: hoe kun je die balans tussen beschermen en benutten bewerkstelligen met zo'n uitgebreide procedure? Ik begrijp de zorgen van de heer Van den Broek ook wel: als dit op elk project van toepassing is, wordt het niet «van

eenvoudig naar beter». Hoe kunnen we daar een balans in vinden? Misschien kan ook de heer Van den Broek daar iets over zeggen.

Mevrouw **Meijer** (SP): Ik heb een vraag aan mevrouw Spijker en aan mevrouw Thé. Mevrouw Spijker, u zei dat in de Tweede Kamer meerdere voorstellen zijn aangenomen om de participatie te verbeteren. Bent u van mening dat die participatie nu goed geregeld is? Staan er voldoende regels en waarborgen in de wet om ervoor te zorgen dat er geparticipeerd wordt?

Mevrouw Thé, u gaat over inspectie en handhaving. Volgens mij zei mevrouw Loeff dat monitoring en handhaving weleens het stiefkind zouden kunnen worden als het geld op begint te raken. Ik zou graag uw mening daarover willen horen.

De **voorzitter**: Het woord is aan de inleiders voor het beantwoorden van de vragen, weer in de volgorde van de inleidingen, graag in maximaal twee minuten per persoon.

De heer **Van den Broek**: De term «significante verontreiniging» staat wel in de Europese regels, maar we weten inmiddels uit het natuurbeschermingsrecht, waarin niet dezelfde maar wel een soortgelijke term wordt gebruikt, hoe bepalend die term is voor wat er allemaal niet mag. Daar kun je het mee eens zijn of niet, maar dat is wel wat er gebeurt. Wij zijn zo bang dat dit, als dit niet goed wordt geregeld en als we dit niet heel goed kunnen duiden, niet veel beter kan worden; ik weet niet hoever het ministerie hier naar aanleiding van het verzoek van de Minister inmiddels mee opgeschoten is. Als dat niet kan, wijs ik erop dat we op dit moment te maken hebben met regels waar we wél heel goed mee kunnen werken. Het is dan dus de vraag of het goed is om dit op deze manier in de praktijk te brengen, want als je dit niet goed regelt, heeft iedereen daar last van. Wat de zorgplicht betreft: als je bedrijven aan allerlei regels houdt en als zij dan aan die regels voldoen, moet je niet zeggen dat er ook nog de zorgplicht is. Volgens mij is dat ook al gezegd door LTO Nederland. Dit doet mij denken aan de vroegere hinderwetvergunning: er waren ongeveer 300 voorschriften en aan het eind stond dat men ook overigens geen gevaar, schade of hinder mocht veroorzaken. Dan denk ik: wat heb je dan met die 300 voorschriften zitten doen? Daar gaat het eigenlijk om: je moet bedrijven niet een soort onzekerheid geven waarop zij niet zitten te wachten. Ik denk dat de wetgever die onzekerheid niet moet geven. Ik ga direct in op de vraag van mevrouw Stienen over de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Sneller en beter? Bedrijven zijn in het algemeen geneigd om te zeggen: doe dan maar de reguliere procedure, want die is sneller. Deze is echter niet per se beter. Er zijn ook heel veel bedrijven – ik noem bijvoorbeeld een raffinaderij – waarvan volgens mij niet veel mensen zullen zeggen dat het daar allemaal binnen acht weken geregeld kan worden. Daar heb je zelfs een behoorlijk vooroverleg voor nodig. Belangrijk voor bedrijven is dus vaak of zij de juiste procedure bij de juiste zwaarte van het project hebben. Sommige bedrijven vinden de uitgebreide procedure eigenlijk wel prettig, want dan is er ook een ontwerpbesluit. Daar valt dan veel gemakkelijker over te praten, ook met omwonenden. Het is dan allemaal wat duidelijker. Je moet dus niet zeggen dat de overheid altijd willekeurig een uitgebreide voorbereidingsprocedure mag voorstellen, maar in de gevallen waarin dat nodig is, zou dat wel moeten kunnen. Misschien kan de wetgever daar nog enige richting aan geven, zodat het niet te uitgebreid wordt.

Mevrouw **Spijker**: Ik zal eerst ingaan op de vraag van mevrouw Stienen. Misschien kan ik daarbij aanhaken bij de reactie van de heer Van den Broek van VNO-NCW. Het heeft mijn voorkeur dat zo veel mogelijk in algemene regels wordt vervat en dat de reguliere procedure, als dat kan,

wordt gevolgd. Zodra het complexer wordt – daar refereerde de heer Van den Broek ook aan – moet je echter kijken naar de zwaarte en de complexiteit van een project. Daar moet je de procedure dan op afstemmen. Als het complexer wordt en als belangen gaan wringen, is mijn ervaring dat de UOV (uniforme openbare voorbereidingsprocedure), de voorkeur verdient, omdat er dan wat meer tijd is. Als je dat in een reguliere procedure zou pompen en als je met elkaar die hele mal in gaat om de besluitvorming snel gereed te stomen, loop je het risico dat er een onvoldragen besluit wordt genomen, een besluit met gebreken of een besluit dat zwaar aangevochten zal worden. Andere deskundigen hebben hier al gemeld dat dan vaak vooraf, maar dan ook echt helemaal vooraf, met een initiatiefnemer een ellenlang voortraject wordt gevolgd, maar dat pas op een laat moment door derden wordt ingestapt, namelijk wanneer de aanvraag is ingediend. Dat vind ik eigenlijk te laat.

In dit verband heb ik een opmerking over participatie: in die gevallen zou ik heel transparant kiezen voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, want dan is er meer tijd en meer ruimte voor draagvlak. Dan heb je aan het eind een voldragen besluit. De politiek heeft alle belangen dan ook goed kunnen afwegen. Misschien is de initiatiefnemer dan ook wat zekerder van zijn zaak als er eventueel een procedure volgt. Dat was het antwoord op de vraag van mevrouw Stienen. Omdat dit nu niet zo is geregeld, zou ik dus het advies willen meegeven dat overheden ook een keuze zouden moeten hebben om zo'n UOV te volgen.

Mevrouw Meijer vroeg of de participatie voldoende is geregeld in de wet. In de wet is participatie vrij uitvoerig geregeld voor projectbesluiten, maar voor de rest van het instrumentarium eigenlijk minimaal. Ik zou menen dat je in het Omgevingsbesluit minimumeisen zou moeten opnemen waaraan participatie zou moeten voldoen. Ik heb al voorbeelden gegeven. Ik denk niet dat dit uiteindelijk het gevaar van juridisering in zich heeft. Ik denk wel dat we hier met elkaar even aan moeten wennen, maar juist die culturomslag hebben we nodig.

De **voorzitter**: Er zijn geen vragen gesteld aan de heer De Bruin. Kort overleg heeft opgeleverd dat het woord nu is aan mevrouw Thé voor het beantwoorden van de aan haar gestelde vragen.

Mevrouw **Thé**: Dank u. Mijnheer De Bruin mag ook mijn vragen beantwoorden! Mijnheer Verheijen, eerlijk gezegd begreep ik uw vraag aan mij niet zo goed.

De heer **Verheijen** (PvdA): U hebt over hetzelfde onderwerp een opvatting verkondigd in uw bijdrage. Mij interesseren niet alleen de Brzo-bedrijven, maar juist ook de schil van bedrijven die net onder de Brzo-grens blijven. Mijn waarneming is namelijk dat een aantal bedrijven proberen om weg te blijven van de Brzo-titel, maar wel degelijk te maken hebben met een aantal risico's die groter zijn dan bedoeld is in het kader van het Brzo-besluit zelf. Waar zit dan uw inbreng ten aanzien van de zorgplicht en ten aanzien van «significante verontreiniging»?

Mevrouw **Thé**: Dank u. Onze inbreng zit in het feit dat wij aanwezig zijn in de regio waar die bedrijven zich bevinden, dus uiteraard ook de bedrijven die net geen Brzo-bedrijven zijn; wij noemen die bedrijven «de ri4-bedrijven». Onze inbreng en zorgplicht zijn om ook op dat punt voor de regionale afweging te adviseren. Als wij risico's zien als een bedrijf zich wil vestigen, uitbreiden, iets wil wijzigen in de vergunning of wat dan ook, adviseren wij de betrokken gemeenten aan de voorkant over wat volgens ons een gevaar kan zijn in de leefomgeving, in welk opzicht dan ook. Wij zitten wat dat betreft dus vooraan.

Over definities denken wij uiteraard aan de voorkant mee, maar mijn oproep was juist om dat niet over te laten aan de markt – om het zo maar



even te noemen – maar om grensoverschrijdende belangen aan de voorkant in definities te vatten. Heb ik daarmee uw vraag beantwoord?

De heer **Verheijen** (PvdA): Ja.

Mevrouw **Thé**: Dank u wel.

Mevrouw Meijer zei dat wij van de inspectie en de handhaving zijn. Dat klopt. Ik refereer aan wat mevrouw Loeff zei over monitoring en handhaving, die in financieel opzicht vaak het stiefkind zijn. Ik snap de vraag, maar volgens mij is het iets genuanceerder. Ik zeg niet direct dat we extra geld moeten hebben. Het hangt er heel erg van af hoe wij dit in de praktijk gaan regelen. Als wij goed samenwerking zoeken en eenduidig met elkaar optrekken – RIVM en DCMR hebben morgen een overleg om te bekijken hoe wij hierin samen kunnen optrekken – hoeft het wat mij betreft niet per se meer geld te kosten. Daarmee kom ik ook terug op het punt van digitalisering: als wij dingen slimmer en beter kunnen doen en daarbij kunnen samenwerken, steek ik mijn hand niet gelijk op voor meer geld. Als dat wel nodig is, doe ik dat natuurlijk wel, maar dat roep ik niet nu al aan de voorkant.

De **voorzitter**: Daarmee zijn wij gekomen aan het eind van deze deskundigenbijeenkomst over de Omgevingswet. Namens de leden van de commissie IMRO van de Eerste Kamer dank ik de deskundigen heel hartelijk voor hun inleidingen, de snelheid waarmee zij onze vragen hebben beantwoord en de door hen aangeleverde notities. Daar zullen wij zeker ons voordeel mee doen. Heel hartelijk dank voor uw aanwezigheid en uw bijdragen.

Sluiting 20.56 uur.