

Vergaderjaar 2019–2020

**34 986**

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

**O**

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

Vastgesteld 13 november 2019

De vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving<sup>1</sup> heeft op dinsdag 15 oktober 2019 een gesprek met deskundigen gevoerd over **de Invoeringswet Omgevingswet (34 986)**.

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

De voorzitter van de commissie,  
Meijer

De griffier van de commissie,  
De Boer

<sup>1</sup> Samenstelling:

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

**Voorzitter: Meijer**  
**Griffier: De Boer**

Aanwezig zijn twaalf leden der Kamer, te weten: Rietkerk, Verkerk, Baay-Timmerman, Nicolai, Nooren, Crone, Bezaan, Gerbrandy, Janssen, Klip-Martin, Kluit en Moonen.

Aanvang 17.31 uur.

De **voorzitter**: Hartelijk welkom bij de deskundigenbijeenkomst Invoeringswet Omgevingswet. Ik ben Henk-Jan Meijer, voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving, die de Omgevingswet behandelt. Ik mag vanavond ook uw voorzitter zijn. Vooral welkom aan al die deskundigen die van buiten zijn gekomen. We hebben geprobeerd dat allemaal heel zorgvuldig te doen, maar onvermijdelijk is dat u heel laat uitgenodigd bent en toch bent gekomen. Vriendelijk dank daarvoor. Deze sessie zal tot 21.00 uur duren. Verschillende commissieleden hebben vooral benadrukt dat we moeten proberen om 21.00 uur te eindigen. Dan kun je het laatste halfuur gaan jagen, maar je kunt ook vanaf het begin scherp op de tijd zijn; ik kies voor het laatste. Alle deskundigen is gevraagd om vijf minuten te reageren. De vragen van de commissieleden zijn hen bekend, maar ik ga wel vrij scherp op die vijf minuten letten. Wordt u afgebroken, dan bent u altijd in de gelegenheid om de rest van uw betoog in het antwoord op een vraag van een Kamerlid te verwerken. Wij gaan om 19.10 uur pauzeren; dan is er gelegenheid om in de Noenzaal iets te eten. U moet daar in 25 minuten heen, iets eten en weer terugkomen. Dat is verwachtingsmanagement aan mijn kant. Zijn er vragen over de orde? Waarom deze bijeenkomst nu? Het traject loopt al een aantal jaren en er zijn al eerder deskundigenbijeenkomsten geweest. We zijn nu met de Eerste Kamer in de slotfase. We krijgen van die heel ingewikkelde schema's over Aanvullingswet, Invullingswet en besluiten. De komende weken hebben we elke week wel iets op de agenda staan. Er was toch echt behoefte om aan de voorkant daarvan op een iets hoger abstractieniveau te debatteren met mensen die er nauw bij betrokken zijn om te zien wat de huidige stand van zaken is en waar nog pijn- en aandachtspunten zijn. Daarom houden we deze bijeenkomst op dit moment.

**Thema I – Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

Gesprek met:

- mevrouw Hetty Klavers, Voorzitter Integrale Adviescommissie Omgevingswet
- mevrouw Laura Broekhuizen, lid algemeen bestuur Omgevingsdienst Groningen, tevens wethouder gemeente Oldambt
- de heer Henry Meijdam, Directeur Interprovinciaal Overleg (IPO)
- de heer Jan van den Broek, senior legal council VNO-NCW MKB-Nederland

De **voorzitter**: We beginnen met het thema uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Hetty Klavers, voorzitter van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet, geef ik als eerste het woord.

Mevrouw **Klavers**: Voorzitter. Dank voor de heldere instructie. Daar houd ik wel van. Ik ga mijn best doen om me daar stipt aan te houden. Volgens de Integrale Adviescommissie Omgevingswet biedt het stelsel van de Omgevingswet de instrumenten om de ruimtelijke opgave waarvoor wij staan, als we het hebben over de energietransitie, de klimaatopgave en de bouwopgave, in samenhang aan te pakken. Zo hebben wij altijd gekeken naar onze opdracht. Want wat was de opdracht

voor de commissie? Na de behandeling van de Omgevingswet zijn wij samengesteld om vanuit het perspectief van de uitvoeringspraktijk te kijken naar de wetgevingsproducten, zoals natuurlijk de AMvB's, de Invoeringswet, het Invoeringsbesluit en aanvullingssporen, zowel op wetsniveau als op besluitniveau. Wij zijn een vrij breed samengestelde commissie, met mensen die stevig geaard zijn in de gemeenten, provincies, waterschappen, omgevingsdienst en bedrijfsleven. We hebben maar liefst drie hoogleraren bouwrecht en milieurecht en een hoogleraar natuurbescherming en waterrecht. Waar wij geen verstand van hebben, is het DSO. Dus als u mij daarnaar gaat vragen, krijgt u daar geen antwoord op. Wellicht is dat een teleurstelling, maar daarover hebben wij slechts één advies gegeven.

Bij de vragen die we van het kabinet kregen over de wetgevingsproducten hebben we vooral gekeken naar of het gaat werken en of de wetgevingsproducten bijdragen aan de doelen die de Omgevingswet zich gesteld heeft. We hebben dus gekeken of het kan werken en hoe het kan werken. Wij zijn in een vroegtijdig stadium telkens gevraagd om adviezen. Dus na de consultatie zijn wij telkens gevraagd om te kijken naar de reacties vanuit de consultatie en welke adviezen we daarbij zouden willen geven. Wij hebben daarin een heel mooie werkwijze ontwikkeld, waarin we vanuit onze uitvoeringspraktijk, die zoals gezegd vrij breed is, aan de hand van casuïstiek en vergelijkbare voorbeelden telkens hebben getoetst of het gaat werken en of het beter kan. Iedereen deed dat echt vanuit zijn eigen uitvoeringspraktijk, maar wel zonder last of ruggenspraak, dus op persoonlijke titel.

Wij hebben toch wel een enorme lijst met adviezen gegeven aan de Minister. We kunnen zeggen dat veel van onze adviezen zijn overgenomen. Waar gingen die adviezen dan vooral over? We hebben vaak gezegd dat in principe de wetsteksten in zichzelf heel duidelijk zijn, maar dat het heel belangrijk is om een uitgebreide toelichting te geven op hoe het moet gaan werken. We hebben telkens concrete adviezen gegeven, bijvoorbeeld over verbetering van de memorie van toelichting. Verder hebben we veel aandacht gevraagd voor goede begeleiding bij de invoering en om daarbij vooral te benadrukken dat het geen big-bang-invoering wordt, maar dat het iets wordt van leren van elkaar. Je kunt je voorstellen dat er in hoogdynamische omgevingen sneller wordt gewerkt met de Omgevingswet dan in een wat laagdynamischer omgevingen. Zoals gezegd hebben wij geadviseerd over de wetgevingsproducten. We hebben ons laatste advies recent afgescheiden, waarmee ons werk achter de rug is. Tegelijkertijd constateren wij als commissie dat we gaande de rug toch wel een groot aantal inzichten hebben opgedaan, die we eigenlijk nog willen delen met de Minister. Wij willen nog een integraal eindadvies maken. In grote lijnen gaat het er dan om dat wij nogmaals benadrukken dat er grote uitdagingen zijn in de fysieke omgeving en dat het dus heel erg belangrijk is dat je een goede integrale afweging kunt maken. We zullen ook rode lijnen uit onze advisering teruggeven, waarover we het heel veel hebben gehad: de balans tussen beschermen en benutten, de complexiteit, decentraal, tenzij, een integrale werkwijze, maar wellicht een sectorale uitvoering, en beleidsneutraliteit. We zullen het geheel overziend aangeven hoe wij staan ten opzichte van het totaal van de wetgevingsproducten. Ten slotte zullen we naar de toekomst kijken om te zien hoe je zo'n stelsel goed en consistent houdt. Verder willen we aangeven hoe je het eventueel kunt uitbouwen, maar ook hoe je richting invoeringsbegeleiding nog een paar punten op de i kunt zetten. Dat was het.

**De voorzitter:** Dank u wel. U bent binnen de tijd. Dat kan straks in de discussie weer ingevuld worden. Mevrouw Broekhuizen, lid algemeen bestuur Omgevingsdienst Groningen, tevens wethouder gemeente Oldambt.

Mevrouw **Broekhuizen**: Voorzitter. U vroeg aan mij hoe de samenwerking is tussen gemeenten die een omgevingsdienst vormen. Dit hebben we destijds besloten en voor sommigen was dit een wat meer gedwongen huwelijk dan voor anderen. We zijn in november 2013 met elkaar van start gegaan met 24 organisaties, namelijk 23 gemeenten en de provincie. We hebben toen vier verschillende pakketten ingebracht, variërend van het basistakenpakket tot en met de Wabo. Die aandacht lag vanaf de start natuurlijk op de werkvoorraad. De dingen moeten gedaan worden, maar de randvoorwaarden waren nog niet allemaal even goed op orde. Opdrachten en werkafspraken verschilden natuurlijk ook nog wel eens per gemeente. Ook dossieropbouw was nog wel eens een issue. Daar is hard aan gewerkt. In de beginjaren is daarover ruis geweest: hoe doe je dat nou met elkaar? Met trots kan ik nu zeggen dat de Omgevingsdienst in Groningen goed op orde is en dat we dat soort dingen nu met elkaar verbeterd hebben, terwijl ook de gemeenten daar onderling beter in samenwerken. Dan zijn we nu misschien wel toe aan die volgende stap, de Omgevingswet en hoe we dat met elkaar doen. Als we het bij mij in de raad over de Omgevingswet hebben, hoor ik steeds dat daar zoveel papier mee gemoeid is en dat het allemaal zo ingewikkeld is. Voor ons is het de manier om op een andere manier in gesprek te gaan met inwoners. Iemand met een plan. Hoe maken we dan duidelijk wat er kan en mag en welke instrumenten staan ons dan ter beschikking?

Dat doen wij samen met de Omgevingsdienst. Wij werken op basis van gelijkwaardigheid en op basis van onderling vertrouwen. Ik hoor dat ook van mijn collega-bestuurders. Als ik dan Groningen als voorbeeld neem voor de rest – ervan uitgaande dat het overal zo gaat – dan zou dat moeten kunnen.

Uitgangspunten van de Omgevingswet zijn om te komen tot minder regels en daardoor overzichtelijker regels en tot lokaal maatwerk. En dat is spannend want de vraag is hoe dat zich gaat verhouden tot de wens tot uniformiteit van de omgevingsdienst. Als gemeente willen wij die ruimte innemen door het te vertalen met de bruidsschat en de couleur locale in ons omgevingsplan. In Oldambt zijn we daar ook al druk mee bezig. We zitten inmiddels in de voorfase van ons bestemmingsplan Verbrede reikwijdte. We noemen dat dan ook ons omgevingsplan. En dat is natuurlijk wel een beetje spannend. De omgevingsdiensten zijn gebaat bij uniformiteit. De gemeente wil gebiedsgericht werken en dat wil mijn buurgemeente ook. Dat wordt nog wel leuk, want is dat dan hetzelfde, vinden we dat grensoverschrijdend hetzelfde en hoe gaat zo'n omgevingsdienst er dan mee om? De uitdaging zie ik vooral in de taken op het gebied van het bebouwen en inrichten van die fysieke leefomgeving. Het zou wat dat betreft dan ook mijn voorkeur hebben om eerst goed de basistaken en milieutaken te doen, zodat we daar uniform in kunnen handelen.

Een ander ding waar mensen zich druk over maken en zeker de omgevingsdienst is de financiële druk op deelnemers van de dienst. We merken nu al dat het soms ingewikkeld is om de financiering van het milieutakenpakket in de benen te houden. De tekorten op het sociaal domein die alle gemeenten hebben, zetten andere domeinen onder druk. Het Groninger bestuur heeft financiële middelen beschikbaar gesteld die op ICT-gebied nodig zijn en het was hartstikke belangrijk om dat goed met elkaar te doen, maar het is ook belangrijk dat er ingezet blijft worden op de taken die nodig zijn om de leefomgeving in stand te houden. Als we slechts het minimale kunnen doen omdat de portemonnee dat van ons vraagt, dan is dat zonde van veel tijd en energie.

U vroeg hoe het zit met de deskundigheid van de gemeenten. Dat is natuurlijk altijd een beetje lastig als het over jezelf gaat. Kijkend vanuit het gezichtspunt van de Groninger gemeenten zie ik toenemende kwaliteit. Door herindelingen zijn gemeenten zelfbewuster en robuuster geworden. We zijn gebiedsgericht gaan werken. We passen veelvuldig het principe

toe dat de burger en zijn omgeving centraal staan. Bovendien faciliteren en ondersteunen we. De initiatiefnemer, degene met het plan is aan zet en wij participeren daarin als overheid. Deze principes in de uitvoering en de handhaving passen dan naadloos in de geest en de letter van de wet. Daarom hebben wij in oktober 2017 onze omgevingsvisie vastgesteld. Dat is een proces geweest van een klein jaar waarin we met 1.000 inwoners op verschillende manieren hebben gesproken over: hoe ziet jouw Oldambt er straks uit, van wie is dat dan en wat vinden we daarin belangrijk? Ondertussen zijn wij in ons huis druk bezig met integraal werken, het trainen van onze mensen en ons bestuur en het coachen op hoe we straks in die nieuwe manier met elkaar omgaan. Dat borgen we in onze VTA-verordening. Op basis van de nieuwste set kwaliteitscriteria – voor de insider: 2.2 – blijkt dat we voldoende capaciteit hebben om aan die uitdaging te voldoen. Hierin zit nog wel een andere uitdaging en die gaat over het vasthouden van kwaliteit wegens de krapte op de arbeidsmarkt die we zien. Ik zie bij ons, bij de andere gemeenten en ook bij de ODG dat het steeds moeilijker wordt om die vacatures goed in te vullen. We werken ook samen aan een plan om die mensen goed bij ons te houden. Die uitdaging kennen we denk ik allemaal. Ik sluit af met de opmerking dat de komst van de Omgevingswet aansluit bij waar wij lokaal mee bezig zijn. Ik denk dat we nog een hoop gaan leren maar ik denk dat als we als één overheid, de ODG en de gemeenten samen optrekken, we daar keurig doorheen komen.

De **voorzitter**: Dank u wel. De heer Meijdam, directeur van het IPO.

De heer **Meijdam**: Dank u wel, voorzitter. Toen ik mij voorbereide op deze bijeenkomst heb ik mij allereerst afgevraagd wat de toonzetting is die je meegeeft aan een gesprek over de Omgevingswet. Als ik de brief van de Minister lees, dan is ze buitengewoon optimistisch gestemd over het eindresultaat en de mogelijkheid om op 1 januari 2021 de wet in te voeren. Provincies die altijd een groot voorstander zijn geweest van die Omgevingswet zijn nog steeds van mening dat 1 januari 2021 de datum zou moeten zijn waarop we die zouden moeten invoeren, maar we zijn anderzijds ook niet zorgeloos over de realiteitswaarde van die datum. Dat heeft te maken met het feit dat een aantal randvoorwaarden voor ons essentieel zijn om die wet tot optimale gelding te doen brengen. We hebben geen belang bij uitstel maar we vinden het wel van belang dat de toezeggingen die in het proces zijn gedaan, met name gericht op het Digitaal Stelsel Omgevingswet, het DSO, gestand kunnen worden gedaan. Ik gebruik bewust het woord «kunnen», omdat ik absoluut niet de indruk heb dat er sprake zou zijn van een onwil om dat proces in voortvarendheid ter hand te nemen maar wel omdat men aanloopt tegen een aantal grenzen die wel geslecht zullen moeten worden om een succes van dat proces te maken. Het latere opleveren van het DSO en het haperen van een aantal onderdelen – denkt u aan de standaarden en aan het feit dat er een aantal leftovers zijn uit vorige periodes die nog niet klaar zijn op het moment dat de wet moet worden ingevoerd – zijn zorgpunten die we hebben. Ik noem verder de afwijkvergunning die er nog niet is, een belangrijk element om de wet ook tot volledige gelding te kunnen brengen. Die punten bij elkaar maken niet zozeer dat wij ons optimisme laten varen, als wel dat we het een riskante operatie vinden waar risico's aan verbonden zijn. Kijkend naar het bestuursakkoord uit 2015, dan is het niet alleen het DSO dat zorgen baart, maar ook het feit bijvoorbeeld dat de ooit veel geprezen Laan van de Leefomgeving – op het Ministerie van I en M had je zelfs een stukje dat was aangemerkt als de Laan van de Leefomgeving, waar geen bomen of planten stonden maar waar allerlei departementen aan gevestigd waren – is verdwenen. De informatiehuizen, waarvan er ooit tien van zouden komen, zijn eigenlijk van de kaart verdwenen. De financiering is feitelijk vervallen. Die zou horen bij de

investeringscapaciteit die vanuit het Rijk komt, maar is inmiddels verschoven in de richting van de domeinhouders, zijnde de decentrale overheden. Waarom is dat nou van belang? Als we dat digitaal stelsel dat de versnelling en het gemak van het werken met ruimtelijke opgaven in dit land aanmerkelijk moet verbeteren, willen realiseren, dan is dat een-op-een verbonden met wat wij genoemd hebben scenario 3. Bij dat scenario gaat de Omgevingswet ook maatschappelijke baten genereren, baten die zorgen dat de inwoners van dit land iets opschieten met de invoering van die wet, dat de integraliteit wordt bevorderd, dat doorlooptijden worden verkort en dat databestanden maar eenmalig hoeven te worden ingevoerd en niet vijf keer bij verschillende vergunningen moeten worden behandeld. Die komen op dit moment in gevaar, niet in de mate dat we zeggen dat het er niet gaat komen maar het vergt wel aandacht en zorg. En het vergt ook steun. Steun van u als Eerste Kamer bij een Minister die ervoor moet zorgen dat de vereiste middelen daarvoor op tafel komen. Kijkend naar de budgetten zoals die op dit moment ter beschikking staan, ontbreken daar nog enige tientallen miljoenen voor het oorspronkelijk investeringsbudget dat geraamd was voor het digitaal stelsel, en die hebben we wel nodig.

Ik rond af. 1 januari 2021 is haalbaar. Daarvoor is essentieel dat de afspraken die we met elkaar gemaakt hebben over het voorzieningen-niveau, de opvolgers van OLO 2, de ruimtelijke plannen en AIM worden gerealiseerd. Voor het overige maken we graag van de gelegenheid gebruik om u nog wat schriftelijke informatie te doen toekomen. Op 13 december 2018 hebben we een brief aan de Minister gestuurd waarin we onze zorgen en aandachtspunten kenbaar hebben gemaakt. We zullen morgen zorgen dat die naar de Eerste Kamer wordt gezonden zodat u daar in alle rust nog een keer naar kunt kijken.

De **voorzitter**. Hartelijk dank. Helder. Dan ten slotte in dit rondje Jan van den Broek, senior legal counsel van VNO-NCW en MKB-Nederland.

De heer **Van den Broek**: Dank u wel, voorzitter. Dank voor de uitnodiging. U heeft met name vragen gesteld over de mkb-bedrijven en daar wil ik mij ook toe beperken. Nederland kent ongeveer 400.000 mkb-bedrijven met maximaal 250 werknemers en ongeveer de helft daarvan is lid van MKB-Nederland. Dus we denken dat we hier wel iets over kunnen zeggen. De Omgevingswet is een belangrijke wet, ook voor mkb'ers. Belangrijk is bijvoorbeeld dat men ook de regels die straks op bedrijven van toepassing zijn, kan vinden op één plaats. Voor veel bedrijven zal dat zijn het BAL, het Besluit Activiteiten Leefomgeving, en voor een groot aantal andere bedrijven het omgevingsplan. De eerste vraag die u stelde, is in hoeverre mkb-ondernemers nu op de hoogte zijn en betrokken zijn bij de uitvoering van de Omgevingswet. Sinds de start van het wetgevingsproces hebben VNO-NCW en MKB-Nederland gezamenlijk hun leden regelmatig geïnformeerd, elke maand, elke anderhalve maand over hoe de voortgang is van het proces. Dat doen we ook om input op te halen en te kijken wat onze leden ervan vinden, want we willen niet iets vanuit de Malietoren naar buiten brengen waarvan we denken dat het misschien niet in het belang is van de ondernemers. Wij doen dat in het Weekbulletin, een van de best gelezen publicaties die we hebben. Met name brancheorganisaties en regionale verenigingen lezen die informatie en brengen die ook weer verder naar ondernemingen. Een aantal brancheorganisaties is heel nauw betrokken bij het lobbyproces. Ik noem bijvoorbeeld de Koninklijke Metaalunie, FME, Horeca Nederland en BOVAG. Ze lezen alle stukken en weten ook wat er om gaat bij hun leden. Ik noem met name deze branches omdat het hele grote zijn. Het gaat om tienduizenden leden per branche. Dus als deze mensen, deze ondernemers al weten wat er gebeurt, dan zegt dat wel iets. Ook het Ministerie van BZK heeft bij ons regelmatig voorlichting gegeven



aan de leden. Dat doen wij dan in onze projectgroep Omgevingswet, waar ongeveer 160 bedrijven en branches lid van zijn.

Als u mij nu vraagt of de gemiddelde individuele mkb-ondernemer weet waar hij op 1 januari 2021 aan zal moeten voldoen, dan is het antwoord natuurlijk nee. Dat kunt u zelf gemakkelijk nagaan, als u in het weekend boodschappen gaat doen en het aan de bakker en de slager vraagt. Nee. Hoe komt dat nu? Ik heb dat nog wat nagevraagd de afgelopen week. De reden is heel simpel. De individuele ondernemer gaat pas naar een wet kijken als hij zeker weet dat die er komt. Hij heeft of neemt geen tijd om zich daarmee bezig te houden. Dat geldt niet alleen voor de Omgevingswet, maar voor alle wetgeving.

Als men weet dat het eraan gaat komen, dan is voor ons ook het moment aangebroken om juist de individuele ondernemer van voorlichting te voorzien, dus als we ongeveer weten dat die wet op 1 januari 2021 in werking zou treden, met alle mitsen en maren wellicht, dan kunnen we dat ook uitleggen en dan zullen ondernemers ook zeggen dat zij daar wat harder aan moeten gaan werken.

Overigens zijn er ook al uitzonderingen. We hebben gehoord uit Maastricht dat ondernemers heel betrokken zijn geweest bij de omgevingsvisie van de gemeente. In Roermond lopen gesprekken. In Limburg zijn sessies georganiseerd over de nationale en de provinciale omgevingsvisies. Het bedrijfsleven heeft daar ook input geleverd. In Haarlemmermeer is aan ondernemers gevraagd om mee te denken over de omgevingsvisie en over de toekomst van de gemeenten en daar doet men ook allemaal aan mee. Dat zijn dan ook individuele ondernemers die daaraan meedoen, meestal op lokaal niveau, via ondernemersverenigingen.

Ondernemers hopen eigenlijk dat 1 januari 2021 dan ook de stip op de horizon gaat zijn en dat die niet verder naar achteren wordt geschoven. Van belang is daarbij ook dat het overgangsrecht duidelijk is. Bedrijven moeten straks ook weten of wat nu hun inrichting is, straks ook een milieubelastende activiteit is, maar dat geldt ook voor toezichthouders en vergunningverleners. Dat soort zaken die eenvoudig lijken, zijn wel belangrijk.

We zijn nu in overleg met het Ministerie van BZK om ook voor de Omgevingswet een campagne te starten «wat je moet weten over». Dat hebben we ook gedaan met de informatieplicht energiebesparing en dat heeft heel goed gewerkt. Het Ministerie van EZK heeft 2 miljoen beschikbaar gesteld, als ik me goed herinner, waardoor brancheorganisaties geschikte brochures op maat of internetsites ter beschikking konden stellen aan individuele ondernemers. Zo'n informatieplicht lijkt wel gemakkelijk, maar blijkt dat in de praktijk niet altijd te zijn. MKB Nederland heeft samen met VNO-NCW ook een zienswijze ingediend op de Nationale Omgevingsvisie.

De tweede vraag is of mkb-ondernemers op de hoogte zijn van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Wat vinden ze goed gaan en waar vragen de ondernemers aandacht voor? Eigenlijk geldt hiervoor hetzelfde. De gemiddelde ondernemer zal waarschijnlijk bij DSO niet meteen zeggen: Digitaal Stelsel Omgevingswet. Maar ook hier geldt dat de brancheorganisaties en onze regionale verenigingen er wel sterk bij betrokken zijn en dat men ook nieuwe releases leest. Hier is het belangrijkste aandachtspunt dat het DSO op 1 januari 2021, als dat de datum van inwerkingtreding is, klaar moet zijn en mkb-vriendelijk, want mkb-ondernemers zijn niet de hele dag bezig met het invullen van DSO-formulieren, anders dan bijvoorbeeld sommige aannemers en adviseurs, dus het moet wel heel klantvriendelijk zijn.

De laatste vraag die u hebt gesteld, is: hoe zijn de ondernemers betrokken bij de omgevingsdiensten? Eigenlijk alleen als zij te maken hebben met vergunningverlening, handhaving en toezicht. Ze zijn niet echt betrokken

bij het beleid, maar hechten natuurlijk wel aan deskundigheid van deze organisaties.

Samenvattend: wij zouden graag zien dat de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking treedt, zodat we ook de voorlichting serieus kunnen uitrollen en niet hoeven te zeggen dat er een wet komt, zonder precies te weten wanneer. Verder willen we dat het DSO mkb-proof is en dat het overgangsrecht helder is.

Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank u wel voor deze strakke inleidingen. De commissie heeft nu een half uur om vragen te stellen en antwoorden te krijgen. Dan kunt u zelf een beetje bekijken hoeveel tijd er voor u in zit. Ik wil even de vragen verzamelen, dus ik kijk even naar de linkerkant of er vragen zijn. Liever geen inleidingen maar vragen.

De heer **Janssen** (SP): Ik heb een vraag richting vertegenwoordigers van de gemeenten. Weet de VNG iets over hoe het ervoor staat met de wet?

Mevrouw **Kluit** (GroenLinks): Ik heb eigenlijk twee vragen. Een aan de gemeente Oldambt. U heeft heel goed beschreven hoe het bij uw eigen gemeente gaat, met name bij de gebiedsgerichte aanpak. Kunt u zeggen hoe het bij de andere gemeenten gaat of de grenzen voelbaar zijn? Hoe gaan jullie daar dan mee om? Daar voelt u wat spanning. Dan een vraag aan de ondernemers. Er zijn heel veel proeven geweest met de DSO, begrijp ik. Zijn jullie daar als individuele ondernemers wel bij betrokken geweest? Hoe beviel dat? Hoe kijken jullie aan tegen de techniek in het DSO, met name door de tijd heen? Stel dat een ondernemer vandaag een vergunning aanvraagt, dan zit er bepaalde informatie in het DSO. Waar baseert u op dat die informatie na vijf, tien of soms zelfs 25 jaar nog vindbaar is?

De **voorzitter**: Ik ga even naar de andere kant. Meneer Rietkerk.

De heer **Rietkerk** (CDA): Ik heb een vraag aan mevrouw Klaver en de heer Meijdam. De Omgevingswet heeft vier verbeterdoelen en de commissie zegt dat drie verbeterdoelen prima zijn, maar dat het vierde verbeterdoel, vergroting van de bestuurlijke afweging... (Hier valt het geluid weg en daarom staan deze vragen niet op de band) Kan daarover wat gezegd worden? Voor 1 december. Vraag aan Broekhuizen over kwaliteit adviseurs.

De **voorzitter**: De heer Verkerk.

De heer **Verkerk** (ChristenUnie): Dit is een vraag voor zowel mevrouw Broekhuizen als de heer Meijdam. Beiden zeggen dat er ook de nodige hoeveelheid financiële druk is rond de omgevingsdiensten en ook de nodige kosten bij de invoering. Mijn vraag richt zich op de korte en op de langere termijn. Is er op de korte termijn voldoende budget om dit te realiseren? De gedachte op langere termijn is dat de meerkosten tegen de voordelen wegvallen, zodat het budgettair neutraal zou zijn.

De **voorzitter**: Mevrouw Baay.

Mevrouw **Baay-Timmerman** (50PLUS): Dank u voorzitter. Ik had een vraag aan mevrouw Klavers, maar die is eigenlijk al gesteld, namelijk wanneer dat integraal eindadvies verwacht kan worden.

De heer **Nicolai** (PvdD): Ik had een hele korte vraag. (Geluid valt weg en daardoor ontbreekt de vraag)



Mevrouw **Nooren** (PvdA): (Geen opname)

De **voorzitter**: In verband met de techniek stel ik voor dat de antwoordgevers even de vraag incorporeren in hun antwoord. Dan staat er in ieder geval nog iets op de livestream. Even in dezelfde volgorde. Mevrouw Klavers.

Mevrouw **Klavers**: Dank voor de vragen. U vraagt wanneer het integrale advies van de adviescommissie beschikbaar is. Wij streven ernaar om dit half november bij de Minister te hebben, opdat u er daarna ook nog wat aan kunt hebben. Dat is de timing die u ook graag zou willen, volgens mij. Dan de vraag of wij wat zullen vertellen over het vergroten van de afwegingsruimte, de bestuurlijke ruimte, omdat dit toch een doel van de wet is. Wij hebben heel lang gesproken over beleidsneutraliteit. We hebben die in eerste instantie zo geïnterpreteerd dat het stelsel van de Omgevingswet vooral gaat over het instrument en het ervoor zorgen dat je een integrale afweging kunt maken en dat je beleidsneutraal de bestaande normen omzet in het nieuwe systeem. Tegelijkertijd zie je natuurlijk dat als een traject zo lang duurt, er discussies zijn. Dat is juist in de beleidshoek. Wij hebben op een gegeven moment de omslag gemaakt binnen de commissie dat we hebben gezegd: als de beleidsdiscussie keurig afgerond is, kun je die integreren in het stelsel van de Omgevingswet. Daarmee vonden wij het heel erg belangrijk om telkens te benadrukken dat je de knip wel moet maken dat het stelsel van de Omgevingswet vooral gaat over het zorgen dat de instrumenten goed zijn. Bij het begin van het traject was er heel veel geloof in het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Vervolgens zijn wij binnen de commissie tot de conclusie gekomen dat als je beleidsneutraal bestaande normen omzet, de ruimte wellicht minder is dan sommige mensen wenselijk vinden of juist fijn vinden. Dat hebben wij wel als conclusie neergelegd in onze advisering: puur constaterend, geen oordeel. Dan de vraag hoe open normen zich verhouden tot het advies van de Raad van State. Het stelsel van de Omgevingswet in zichzelf hebben wij als uitgangspunt genomen. Vervolgens hebben we vooral gekeken of het klopt dat de normen hetzelfde beschermingsniveau bieden als op dit moment in de bestaande wetgeving. Dat is ons afwegingskader geweest. Als we daar twijfels over hadden, hebben we daar wat over gezegd. Als we vonden dat daar meer toelichting op moest komen, hebben we dat ook gezegd.

De **voorzitter**: Mevrouw Broekhuizen.

Mevrouw **Broekhuizen**: Ik hoop dat ik aan alle verwachtingen kan voldoen. De eerste vraag was of ik weet hoe het met de andere gemeenten gaat. Voor de Groninger gemeenten kan ik u daar uitgebreid over vertellen, want dat zijn mijn burens. Ik weet dat er soms ambitiever-schil is. We hebben allemaal een omgevingsvisie, maar er zijn ook gemeentes die zeggen: ik wacht even op de wet, want dan weet ik zeker wat ik moet doen. Beide standpunten zijn even valide. Maar om het even te hebben over die spanning: stel je voor dat wij in ons omgevingsplan, net zoals nu in een bestemmingsplan het geval zou kunnen zijn, vlak bij de grens van de gemeente ruimte bieden voor een bepaalde industriële activiteit en dat de buurgemeente daar niet zo blij mee is. Dat kan nu ook. Ik noem maar even de windmolens zoals wij die aan onze grens hebben bij de buurgemeente, waar mijn inwoners toch echt wat genuanceerder over denken dan de gemeenteraad daar. Afgelopen vrijdag hebben wij daar nou net over afgesproken binnen de omgevingsdienst dat wij van tevoren met elkaar in gesprek moeten over die puzzelstukjes: wat doen we samen, wat doen we niet en waar zit het faseverschil? We hebben wel met elkaar afgesproken dat we niet gaan wachten totdat alle puzzelstukjes uit

de doos zijn, maar dat we alvast wel met elkaar spreken – dat gaan we in december doen – over hoe we ons tot elkaar verhouden en wat de rol van de raden daarin is. Dat gesprek voeren wij.

U vroeg mij hoe dat in de VNG gaat. Ik mag toevallig ook in de commissie Ruimte van de VNG zitten. Daar gaat het daar natuurlijk over. Maar over hoe gemeenten zich tot elkaar verhouden in een bepaalde omgevingsdienst en hoe het daar gaat, spreken wij daar niet. Dat doen we in ieder geval niet formeel, maar misschien nog weleens bij de borrel daarna. Ik vind het wat lastig om voor heel Nederland te zeggen hoe het gaat. Ik kan wel zien hoe het in Groningen gaat en we weten ook nog wel een beetje hoe het in Drenthe en in Friesland gaat. Dan zie ik ons allemaal dezelfde beweging doormaken. Wij lopen in het Noorden wel wat voorop als ik zie hoe wij beleidsambtenaren samen trainen en hoe we daarmee bezig zijn. Dat zeg ik niet zonder enige trots, moet ik u vertellen. Daar zijn we op die manier met elkaar mee bezig.

Ik was blij dat u vroeg naar de kwaliteit van de adviseurs. Ik bedoelde daarmee niet te zeggen dat zij nu geen kwaliteit zouden hebben, want dat is niet zo. Echt, er werken daar hartstikke goede mensen. Zij werken daar heel hard. Maar ik zie dat de markt nu aantrekt. Dan kunnen wij een beleidsadviseur een schaal 9- of een schaal 10-functie bieden en dan zeggen wij: dat is hartstikke leuk, want dan mag je voor alle gemeenten werken. Dan zeggen zij: dat is leuk, maar ik kan ergens anders wel meer verdienen in een nog uitdagender baan. Wij moeten daar als gemeenten samen met de ODG iets slims op verzinnen, zodat we dat soort kwaliteit vasthouden en dat het uitdagend is om bij de lokale overheid te werken. Er werd gevraagd hoe dat financieel gaat. Ik heb net iets gezegd over hoe de financiële situatie van ons als gemeente is. Als u het mij permitteert, maak ik even een klein uitstapje. Onze eigen gemeente heeft in de afgelopen vier jaar 16 miljoen vanuit de algemene reserve gestopt in het sociaal domein. Dat geeft wel aan hoe de wereld zich verhoudt bij ons. Nu moeten wij voor bijvoorbeeld DSO toch nog een heleboel extra kosten maken. Dat hebben wij geregeld, maar ik weet ook dat er gemeenten zijn die dat niet hebben gedaan. Als het allemaal goed gaat en als het allemaal binnen de lijntjes blijft, hebben we niet zo'n heel groot probleem. Maar ik durf dat niet met zekerheid te zeggen over ICT-projecten. En dan wordt het wel wat ingewikkeld. Als dan wordt gezegd dat het op de lange termijn budgettair neutraal moet zijn, zeg ik dat wij daar met elkaar op hopen. Wij hopen dat het zo kan omdat we het zo ingericht hebben dat mensen beter weten waar ze van tevoren aan toe zijn, zodat we niet aan het einde of nog heel veel langer met elkaar bezig zijn om alle bezwaren en dingen op te lossen. Ik hoop dat dit zo gaat werken. Dat is volgens mij ook de uitdaging waar we met z'n allen voor staan, maar de tijd zal leren of dat zo is. Voorzitter, volgens mij heb ik zo alles gehad.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan de heer Meijdam.

De heer **Meijdam**: De heer Rietkerk vraagt of het vierde doel van de invoering van de Omgevingswet, de vergroting van de lokale en regionale afwegingsruimte, uiteindelijk voldoende gestalte krijgt. Ik denk dat ik daar een beetje een tweeslachtig antwoord op moet geven. Ik denk dat de wetsteksten die op dit moment voorliggen die ruimte in een behoorlijke mate laten. Ik denk dat je ten aanzien van de AMvB's en de ministeriële besluiten altijd ziet dat er een risico is dat er via de achterdeur allerlei extra regelgeving aan wordt toegevoegd. Dan is de kernvraag die we met elkaar moeten beantwoorden of de gedachte die aan de Omgevingswet ten grondslag ligt, te weten «wij hebben een zeker vertrouwen in de lokale en regionale democratie om de afwegingen tussen de diverse belangen op een ordelijke wijze te maken», nog steeds overeind staat. Bij ons staat die overeind. Wij zien ook dat er zowel in de lokale als in de regionale democratie een groot bewustzijn is van de noodzaak om al die belangen

ten opzichte van elkaar te rangschikken. We moeten niet vergeten dat de Omgevingswet ontstaan is omdat we zien dat de traditionele sectorale benadering van ruimtelijke vraagstukken volstrekt niet meer voldoet om aan de eisen van de tijd te voldoen. Als we daadwerkelijk tegemoet willen komen aan de maatschappelijke vraagstukken, is een moderne, geïntegreerde aanpak van die ruimtelijke vraagstukken geen luxe, maar noodzaak. Dat vergt vertrouwen. Omdat vertrouwen nooit blind komt, is er in de wet en andere regelingen voorzien in een aantal veiligheidskleppen die het het Rijk mogelijk maken op cruciale momenten in te grijpen en er een kader omheen te zetten. Dat is goed. Alleen, dat kader moet niet zo ver gaan dat het gegeven vertrouwen, de gegeven afwegingsruimte, door de achterdeur weer wordt teruggehaald. Want dan is men niet meer in staat op lokale en regionale schaal dat spel van die belangenafweging – het met elkaar in evenwicht brengen van al die sectorale belangen – op een goede en verantwoorde manier te spelen. De open normen zijn daar een integraal onderdeel van. Je ziet dat het Rijk daar constant zelf nog in worsteling is met zichzelf. Je ziet bij de NOVI een discussie hoever de doorzettingsmacht van de NOVI gaat. Dat is zo'n voorbeeld van iets waarvan je zegt: laten we alsjeblieft niet via de achterdeur dat vertrouwen weer terughalen, maar laten we het ook niet blind weggeven. Dat evenwicht is een zoektocht. Die moeten we gezamenlijk aangaan en die moeten we vooral versterken door het kritische debat goed met elkaar te voeren.

Dan de financiële druk. Op korte termijn is er inderdaad financiële druk. Wij zien die niet als onoplosbaar, maar we hebben er wel zorgen over. Dat is de reden waarom wij in de richting van de Minister hebben aangegeven dat wij heel graag halverwege 2020 met elkaar de balans willen opmaken of de doelstellingen zoals we die met elkaar geformuleerd hebben, uiteindelijk gerealiseerd gaan worden met dit tempo van invoering en deze beschikbare middelen. Maar we hebben met elkaar afgesproken dat we tot dat moment proberen binnen de gegeven budgetten waar te maken wat er waar te maken valt. Ook daarvan zou ik bijna zeggen: niet in blind vertrouwen, maar wel omdat we het gevoel hebben dat je dit nu eenmaal niet allemaal in beton kunt gieten aan de start, maar dat je ook ontwikkelenderwijs moet zien wat er verder nodig is. Als die ruimte bestaat en er de bereidheid is aan ministeriële zijde om in het geval dat het nodig is te zoeken naar eventuele extra middelen die nodig zijn om de plannen te realiseren, hebben wij de bereidheid om half 2020 daar de thermometer opnieuw in te steken.

Voor de lange termijn hebben we nu juist scenario 3 geschetst als hét scenario dat de maatschappelijke en financiële baten eventueel kan genereren. Wij zijn er in die zin wel eerlijk in dat op het moment dat we scenario 3 achter de horizon zien verdwijnen, het risico op realisatie van de maatschappelijke baten aanmerkelijk wordt. Dat is wel een reden voor ons om daar zo hard op te drukken, want daarvoor hebben we het uiteindelijk gedaan.

Gaat het mislopen als de zorgen niet worden opgelost? Dat hangt er maar van af wat je verstaat onder «mislopen». Als je de lakmoesproef van de wet ziet in het realiseren van de maatschappelijke baten, is het antwoord ja. Als je zegt dat het voldoende is wanneer de wet digitaliseert wat we op dit moment in de papieren wereld ook al kunnen, is het antwoord nee. Maar het laatste was minder dan dat wij als ambitie voor ons hadden. De voortgang op de punten van de brief. Wij gaan dat toevoegen. U krijgt dat als aanvulling. Dat gaat mij niet morgen lukken; dat wordt iets later.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan de heer Van den Broek.

De heer **Van den Broek**: Voorzitter. Er is gevraagd of de techniek in het DSO bestendig blijft. Ik verzoek u die vraag in het derde blok te stellen aan Camille van der Harten, want hij zit in onze projectgroep Omgevingswet

en weet hier werkelijk alles van. Toch? Precies! De lat is nu hoog gelegd, Camille.

De botsproeven zijn precies iets voor de individuele ondernemer. Daar voelt hij zich ook thuis, want dan wordt er een casus voorgelegd. Meestal gaat dat om een bedrijf dat iets moet of wil. Dan is de vraag hoe dat kan. Wij zijn bij ongeveer alle botsproeven betrokken geweest. Wij zorgen dan ook meestal voor de individuele ondernemers. Het idee is dat je dan niks hebt aan mensen die in de Malietoren zitten of ergens achter een bureau in Zoetermeer. Je hebt dan juist iets aan mensen die dagelijks met die praktijk werken, dus individuele ondernemers. Het aardige is – misschien mag ik daar iets over zeggen – dat in een van die botsproeven juist de globale normen aan de orde kwamen. Dat gaat bijvoorbeeld om een vergunning die ervoor moet zorgen dat er geen significante effecten, nadelige gevolgen, ontstaan voor het milieu of om specifieke zorgplichten. Dan blijkt dat ondernemers daar best mee kunnen omgaan, zoals overheden daar al heel lang mee omgaan. Dat geldt ook voor een goede ruimtelijke ordening en voor het milieubelang. Dat doen wij al tientallen jaren. Daar kunnen we mee werken. Juist deze punten, met name de specifieke zorgplicht, waren ook in een van de botsproeven aan de orde. Dan blijkt dus dat ondernemers met hun counterparts van omgevingsdiensten en gemeenten en provincies daar in de praktijk best goed mee uit de voeten kunnen.

Mevrouw Kluit stelde net een vraag buiten de microfoon over een meer open regel. Het antwoord daarop is: ja, want dat doen ze nu ook. Als er op dit moment een afwijking van het bestemmingsplan moet komen, moet er vaak een ruimtelijke onderbouwing komen. Die is toch tamelijk vaag gereguleerd, maar we kunnen daar allemaal mee werken omdat het inmiddels wel bekend is waaraan zo'n ruimtelijke onderbouwing moet voldoen. Dat geldt ook als een bedrijf – dat geldt met name voor mkb-bedrijven – een vergunning krijgt waarin staat dat het milieubelang niet nadelig beïnvloed mag worden. Daar kan men in de praktijk al heel lang mee werken. Dus dat is in de praktijk niet een groot probleem, in ieder geval niet voor de ondernemers, maar ook niet voor de vergunningverleners. In theorie zou je denken dat dit gek is, omdat kenbaarheid vereist dat je vooraf zeker weet waar je aan moet voldoen. Ik geef weleens het voorbeeld van artikel 6.162 Burgerlijk Wetboek. Daarin staat heel eenvoudig dat als je schade veroorzaakt, je die moet vergoeden. Als je zo'n regel nu zou invoeren, zouden wij ook zeggen: dat is toch wel heel algemeen. Maar we kunnen er al heel lang mee werken. Dus in de praktijk werkt dat gelukkig wellicht anders dan u en ik in theorie zouden denken.

De **voorzitter**: U bent klaar met uw beantwoording. Er is nog gelegenheid voor een enkele vervolgvraag.

De heer **Rietkerk** (CDA): Ik heb een vraag aan mevrouw Broekhuizen. Ziet u ook een risico van een democratisch gat bij de gemeenteraden als je de regionale omgevingsdiensten in actie ziet? Zo ja, hoe dicht u dat gat?

De **voorzitter**: Ik kijk even of er andere vervolgvragen zijn. Mevrouw Klip had nog niet eerder een vraag gesteld, dus zij krijgt nu voorrang.

Mevrouw **Klip-Martin** (VVD): Mijn vraag gaat over een onderwerp dat al aan bod is geweest. Ik heb aan de heer Meijdam toch nog een vraag over de financiering. Dat heeft natuurlijk wel degelijk te maken met de uitvoerbaarheid, waar wij met nadruk naar kijken. U zei in uw eerste bijdrage dat de financiering is verschoven naar decentrale overheden en dat er een tekort van miljoenen is. Er is anderhalf, twee jaar geleden – ik weet niet precies hoelang geleden – een bestuursovereenkomst gesloten, waarin duidelijk is afgesproken wat het Rijk zal betalen en wat de decentrale overheden zullen betalen. Ik weet niet goed hoe ik uw

opmerking moet begrijpen. Wordt het in zijn totaliteit duurder maar houden we wel de verdeling die we toen hebben afgesproken? Of is er in de loop van het traject nog meer naar decentrale overheden geschoven?

De heer **Janssen** (SP): Daar een heel korte aanvulling op. Kan de heer Meijdam een gewenst tijdpad schetsen voor de inhoudelijke uitrol naar niveau drie, los van de financiële vraag die mevrouw Klip gesteld heeft?

Mevrouw **Nooren** (PvdA): Daarbij aansluitend. Het valt me op dat het IPO eerst heeft aangegeven dat er voor de zomer van 2019 helderheid moet zijn of het doorgaat. Nu wordt dat verplaatst naar de zomer van 2020. Hoe verhoudt zich dat tot de behandeling van de Invoeringswet hier? Welke dingen wilt u meegeven, zodat de afweging van volgende zomer nog iets gaat voorstellen?

De heer **Nicolai** (PvdD): Ik heb voor mevrouw Broekhuizen een iets gespecificeerde aanvulling op de eerdere vraag. Ik begreep dat het best wel moeilijk is om goed personeel te vinden. Ik begreep ook dat best een aantal gemeenten nog niet zo lekker met het DSO bezig zijn. De Raad van State heeft gezegd dat een democratisch tekort dreigt als gemeentes het straks eigenlijk maar overlaten aan de omgevingsdiensten. Dan komt er een kant-en-klaar ding, waar iedereen maar ja of nee op moet zeggen.

De **voorzitter**: Eerst mevrouw Broekhuizen

Mevrouw **Broekhuizen**: U vroeg aan mij wat voor risico's er zijn voor de vertegenwoordiging door volksvertegenwoordigers. Het kan bijna met elke GR. Dat gesprek hebben wij in onze raad in ieder geval regelmatig: wie is er dan van? In die zin is het voor de omgevingsdienst wel prettig. Het is namelijk heel duidelijk. Zij zijn een uitvoeringsdienst. Zij maken geen beleid. Je ziet wel verschillen in gemeenten. In het algemeen bestuur wordt weleens tegen mij gezegd: Laura, waarom gaat het er bij jou zo veel over? Dat komt omdat mijn raad dat heel belangrijk vindt. Wij spreken altijd uitgebreid over wat er aan de hand is en hoe het in elkaar zit. Er is een verschil tussen raden. Sommige raden gaan er anders mee om dan die van mij. Het gaat over uitvoeringsbeleid. Het gewone beleid wordt door de lokale overheden gemaakt. De Omgevingswet biedt ons ook veel meer ruimte om een lokale afweging te maken. Daarom ben ik daar niet zo bang voor. Als de omgevingsdienst gaat bepalen wat het omgevingsplan wordt, hebben we een ander probleem aan de orde. Dan vind ik dat de gemeente zijn werk niet doet. Dat mag ik hier misschien niet luidop zeggen, maar dat heb ik dan toch maar stiekem even gedaan. Dat vind ik echt. Daar zijn wij voor. Wij moeten met onze omgeving, waar ook ondernemers bij horen, in gesprek over hoe onze leefomgeving eruitziet en wat we belangrijk vinden. Bij ons zijn we er uitgebreid mee aan de slag gegaan. Daar komt een omgevingsplan uit en afspraken over hoe we het met elkaar doen. Dat gaan we doen met de omgevingsdienst. Dat is natuurlijk spannend, want de omgevingsdienst wil het zo uniform mogelijk hebben. Dat is voor hen prettig, en daarmee voor mij als AB-lid en opdrachtgever ook, want het is efficiënt en kostentechnisch prettig. Maar we moeten op zoek naar lokaal maatwerk voor hoe we dat met elkaar doen. Daar moet je met het algemeen bestuur over in gesprek. Ik merk in Groningen dat er de bereidheid is om dat te doen.

De heer **Meijdam**: De afspraken die in 2015 zijn gemaakt met de provincies, gemeenten en waterschappen over de financiering waren betrekkelijk eenvoudig. De investeringskosten zijn voor het Rijk. De beheerkosten zijn voor de decentrale overheden. De investeringskosten zijn gecapt op een percentage van de totale op dat moment begrote investeringskosten. Vastgesteld is dat ergens onderweg de investerings-

bedragen die beschikbaar waren aan rijkszijde ontoereikend waren voor de beoogde doelen. Er is toen extra geld gezocht op de rijksbegroting. Met inachtnaam van die hoeveelheid geld was er nog steeds onvoldoende voor het realiseren van de gestelde doelen. Op dat moment is het product inhoudelijk aan erosie onderhevig. De verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiën zijn gaan schuiven. Neem als voorbeeld de informatiehuizen. Die waren voor de investeringskant eigenlijk een rijksverantwoordelijkheid. Ze zijn verschoven richting de decentrale overheden. De decentrale overheden pakken dat op. Wij zijn bijvoorbeeld zelf gestart met de bouw van het informatiehuis externe veiligheid en natuur, simpelweg omdat wij die bij de start van de Omgevingswet nodig hebben. Wij kunnen niet zonder die informatieproducten. Daarom hebben we nu gezegd: we gaan niet langer wachten of het benodigde geld er nog komt, maar we nemen zelf de bouw ter hand. Dat ligt op dit moment voor in provinciale kring. Dan wat betreft het gewenste tijdpad van het DSO: zo snel als mogelijk. Het is wat ons betreft een een-op-eenverhaal. Als we daadwerkelijk de geloofwaardigheid van deze wet in de richting van de samenleving gestalte willen geven, is het eigenlijk een Siamese tweeling: de wet en het digitaal stelsel houden elkaar in evenwicht en zorgen ook dat de beleving van de wet in de samenleving een volstrekt verschillende ervaring gaat opleveren ten opzichte van het predigitale tijdperk. Wat ons betreft moeten we dus voortgang maken. U heeft gelijk, mevrouw Nooren: wij hadden aanvankelijk 2019 als landmark gezet, maar wij vinden ook dat we moeten meedenken met de vraagstukken die aan rijkszijde leven. Financieringsvraagstukken zijn eigen aan elke overheid. Toen de Minister er dus in geslaagd was om in overleg met het Ministerie van Financiën een zeker bedrag te vinden, hebben wij gezegd: laten we kijken of we onze planning zo kunnen aanpassen dat we in 2020 de thermometer erin kunnen steken. Maar u heeft gelijk: dat heeft een risico in zich met betrekking tot uw oordeel over de invoeringsdatum van de wet. Wij hopen dan ook dat u die risico's in een indringend gesprek met elkaar zult wisselen en hopelijk ook voor ons van plezierige antwoorden kunt voorzien.

De heer **Crone** (PvdA): U bedoelt eigenlijk dat de risico's voorwaardelijk zijn?

De heer **Meijdam**: Het is niet zo dat de wet zonder het digitaal stelsel een waardeloze wet is. Integendeel.

De heer **Crone** (PvdA): Nee, maar ook die andere aspecten.

De heer **Meijdam**: Hoe bedoelt u dat?

De heer **Crone** (PvdA): De andere aspecten die u noemde, over voorlichting, invoering, capaciteit enzovoorts.

De heer **Meijdam**: Absoluut. Als we het met elkaar niet goed op de mat krijgen, is het wel zo dat we straks met een wet zitten die je met één hand op de rug gebonden moet gaan bevechten. En dat is lastig.

Mevrouw **Nooren** (PvdA): Kunt u in antwoord op mijn vraag aangeven wat die voorwaardelijke aspecten zijn? Dat zou ons helpen voor het debat.

De heer **Meijdam**: Met alle plezier.

De **voorzitter**: Dat komt dan in de schriftelijke ronde. Ik sluit het eerste blok af, met veel dank voor de wijze waarop de inleidingen verpakt waren, maar ook de wijze waarop er geantwoord is. Ik



kan u als dank een boekje over de Eerste Kamer aanbieden. U kunt ook nog even rondkijken hoe mooi deze zaal wel niet is. Ik vraag de volgende inleiders om hun plaatsen in te nemen: Fleur Spijker, Marga Robesin en Hans Sprangers.

## **Thema II – Participatie**

Gesprek met:

- mevrouw Fleur Spijker, wethouder Duurzame Verstedelijking, Ruimte en Wonen gemeente Leiden
- mevrouw Marga Robesin, senior jurist / projectleider Natuur & Milieu
- de heer Hans Sprangers, Kronenburgerforum

De **voorzitter**: Ik geef eerst het woord aan Fleur Spijker, wethouder Duurzame Verstedelijking, Ruimte en Wonen van de gemeente Leiden.

Mevrouw **Spijker**: Dank u wel, voorzitter. De vorige keer mocht ik hier spreken als advocaat. Op dit moment ben ik wethouder Duurzame Verstedelijking van onze prachtige stad Leiden. Ik zou graag vanuit die rol mijn ervaringen met u delen. Het Leids college heeft als motto: samen maken we de stad. Dat ervaar ik eigenlijk elke dag. Er zit heel veel energie in onze samenleving. De Leidenaar laat van zich horen en doet ook graag mee. De afgelopen periode hebben we heel veel ontdekt en geleerd. Ik licht hier vier punten toe. Op nummer één staat voor ons, vast niet verrassend: verwachtingsmanagement. Participatie vindt immers altijd plaats binnen een kader en is vrijwel nimmer een carte blanche. Het gaat meestal ook niet over de vraag óf we aan de ontwikkeling moeten meewerken, maar juist over de vraag hóé. Bovendien is participatie geen synoniem voor «de meeste stemmen gelden». De afweging is breder. Ook het algemeen belang, specifieke beleidsopgaven en kaders van andere overheden zijn bepalend voor de uiteindelijke richting. Ik heb gezien dat dit niet altijd duidelijk is. We moeten dus beter aan verwachtingsmanagement doen en aangeven waarover participatie kan plaatsvinden. Als tweede punt zie ik de schaal en flexibiliteit. Op een hoger abstractieniveau zijn er ook ruime participatiemogelijkheden, bijvoorbeeld het niveau van een omgevingsvisie, waar meer de of-vraag aan de orde komt. De ervaring leert dat belanghebbenden dan nog onvoldoende aanhaken. Het is nog te veel een ver-van-mijn-bedshow. Het vraagt ook om creatieve oplossingen en maatwerk voor de schaal en de wijze waarop participatie plaatsvindt. Zo hebben we in Leiden een laag tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan ingebouwd. Dat is het ontwikkelperspectief. Dat is een toekomstplan per wijk op een schaal die meer aanspreekt dan een stadsbrede visie. Met dit Leidse ontwikkelperspectief bereiken we echt meer mensen, omdat het om de wijk gaat en doordat we gebruikmaken van vernieuwende vormen van participatie, zoals een karavaan, waarbij we met een fiets door de wijk trekken, huiskamergesprekken en projectenmarkten. Dat is maar een greep. Het is belangrijk, want juist het persoonlijk contact blijft belangrijk, naast een goed digitaal ontsloten stelsel. Op die manier bereiken we de mensen die anders niet meedoen. Als derde leerpunt zie ik dat de gemeente toch als afzender wordt gezien, hoewel de initiatiefnemer aan zet is voor participatie bij zijn eigen project. Vooruitlopend op de Omgevingswet hebben we in Leiden voor bouwinitiatieven van derden een werkwijze opgesteld. Daarin staat per stap omschreven wat wij verwachten van de inspanningen van een initiatiefnemer voor participatie, en wat de rolverdeling tussen gemeente en initiatiefnemer is. Zoals het nu is opgenomen in de Omgevingswet is het goed. We hebben de mogelijkheid van participatie als vrijblijvende optie, maar ook de keuze voor verplichtere participatie wanneer het gemeentebestuur dat wenselijk acht. De wet biedt ons een haakje om beleid vast te stellen over hoe we met participatie om willen gaan en die eventueel

verplicht te stellen als dat wenselijk is. Het is fijn dat wij op deze manier als gemeente participatie flexibel kunnen inrichten, met maatwerk. Als vierde en tevens laatste leerpunt pleit ik voor snelheid, voor bewoners en initiatiefnemers, om de energie niet onnodig te laten weglopen in procedures. We willen geen procedures stapelen en de participatie nog eens dunnetjes overdoen. Een goede participatie zou voldoende moeten zijn. Na een goede participatie een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure starten is dan eigenlijk dubbelop. Al met al zie ik de invoering van de Omgevingswet met plezier tegemoet. We zijn er al volop mee aan de slag en leren voortdurend, samen met de stad. Met onze werkwijze, met de Leidse ontwikkelingsperspectieven, met alle participatietrajecten die nog gaan komen en met de Omgevingswet in het vooruitzicht wordt participatie het nieuwe normaal. Dat was mijn bijdrage. Ik heb getracht de antwoorden op uw vragen in mijn verhaal te verwerken. We hebben het nog niet over de vraag over het bovenlokale gehad. Daarover kan ik u heel veel meer vertellen. Wij zijn in het kader van het Hart van Holland, een samenwerking tussen diverse gemeenten, bezig geweest met een regionale agenda omgevingsvisie. Voor Aan de slag met de Omgevingswet hebben wij daarvoor ook een trofee gewonnen. Stelt u mij daar vooral vragen over, want anders blijf ik niet binnen mijn vijf minuten.

**De voorzitter:** Heel mooi. Dat komt vast zo aan de orde. Mevrouw Robesin.

Mevrouw **Robesin:** Dank u wel. De Invoeringswet bij de Omgevingswet is heel belangrijk. Bij kritiek op de Omgevingswet verwees de toenmalig Minister steeds naar die Invoeringswet. Eventuele problemen of onduidelijkheden in de Omgevingswet zouden met de Invoeringswet hersteld of weggenomen kunnen worden. Naar onze mening is dat helaas niet altijd het geval. Integendeel, dit voorstel introduceert ook nog verslechtingen. Uw Kamer is de laatste kans op verbetering. Daarom ben ik zo blij dat ik ben uitgenodigd om hier iets te zeggen over het thema participatie. Ik zal proberen om me daartoe te beperken. Ik kijk ook vooral naar de vragen die uw commissie heeft gesteld. Daarnaast wil ik u verwijzen naar de schriftelijke inbreng die ik heb geleverd.

Uw eerste vraag was heel interessant, over de kansen en aandachtspunten voor participatie. U vroeg om twee concrete voor- en nadelen. Voordelen heb ik echt wel gevonden, want die zijn er. Participatie is een belangrijke pijler in de Omgevingswet en is ook steeds als zodanig gepresenteerd. Mijn buurvrouw had het al over Aan de slag met de Omgevingswet, het implementatietraject. Er zijn talloze inspirerende voorbeelden van nieuwe wijzen van participeren. Die kunt u ook vinden in de inspiratiegids. Het tweede voordeel vind ik de beleidscyclus in de Omgevingswet, van omgevingsvisie tot besluiten over concrete projecten. Meedenken vanaf de visie, misschien met een tussendoortje op wijkniveau, tot en met concrete besluiten maakt burgers, bedrijven en organisaties veel bewuster van ambities en keuzes die je moet maken. Er zijn ook nadelen, en wat mij betreft meer dan de twee die u vroeg, maar ik beperk me er tot twee. Vormvrijheid hoorde ik net als voordeel genoemd, maar ik hoorde ook dat het heel belangrijk is om aan omgevingsmanagement te doen en verwachtingen te managen. Als niet duidelijk is wat participanten kunnen verwachten in het hele traject en als er geen kader is, dan is de kans heel groot dat mensen teleurgesteld worden en gefrustreerd raken. Dan gaan ze toch naar de rechter, wat we eigenlijk een beetje wilden voorkomen, of ze willen – dat is misschien nog veel slechter – een volgende keer niet eens meer meedoen met zo'n traject.

Dan het tweede nadeel. Bij amendement is artikel 16.55, lid 6 in de Omgevingswet gekomen. De bedoeling daarvan was dat ook initiatief-

nemers zouden overleggen met hun omgeving. Het vervelende is dat in de uitwerking, in artikel 7.4 van de Omgevingsregeling, alleen is bepaald dat ze moeten aangeven óf ze burgers, organisaties enzovoort hebben betrokken bij de voorbereiding van hun aanvraag. Dat is volgens ons in strijd met de strekking van het amendement. Het is ook jammer, want niet alle initiatiefnemers zullen dat uit zichzelf doen, maar het is wel belangrijk. Wanneer leidt de Omgevingswet écht tot meer participatie in de praktijk? Het is al eerder gezegd: het DSO is ook voor participatie heel erg belangrijk. Mensen moeten op tijd weten wat er aan nieuwe ontwikkelingen voorgenomen wordt. Ze moeten voldoende geïnformeerd zijn. Ze moeten weten wat de bestaande situatie is. Het DSO is dus broodnodig. Ten tweede is de milieueffectrapportage een heel belangrijk instrument in het kader van participatie. Mensen moeten weten wat de effecten zijn van nieuwe ontwikkelingen, om op een gelijk niveau met overheden en initiatiefnemers in overleg te kunnen treden en een echte dialoog te voeren. Wat dat betreft is het heel spijtig dat de rol van de milieueffectrapportage door de Omgevingswet juist steeds kleiner wordt. In de schriftelijke inbreng heb ik daarvan voorbeelden gegeven, bijvoorbeeld bij het projectbesluit en ook bij omgevingsplannen.

Dan nog een derde punt. De Omgevingswet staat al sinds 2016 in het Staatsblad. De wereld heeft sindsdien natuurlijk niet stilgestaan. Zo wordt er in 30 regio's gewerkt aan regionale energiestrategieën. Iedereen wordt uitgenodigd om mee te denken, maar de verhouding van dit soort regionale aanpakken en de participatie daarin tot de instrumenten van de Omgevingswet is ons nog onduidelijk.

Over vraag drie, over de toegang, ook voor mensen die wat meer afstand hebben tot het openbaar bestuur, kan ik kort zijn. Naar onze mening zal de situatie alleen maar verslechteren. De Omgevingswet maakt het helaas niet allemaal eenvoudig of beter. De samenhang in besluiten is vaak juist minder dan meer. De regie ligt bij de aanvrager. Het is door de vergaande decentralisatie ook niet altijd duidelijk wat je mag en wat je niet mag in de gemeente waar je woont, of zelfs in de wijk waar je woont. Ik hoor hoogleraren omgevingsrecht af en toe verzuchten dat het wel heel ingewikkeld wordt. Hoe moet het dan voor bijvoorbeeld laaggeletterde mensen zijn, zeker in de eerste jaren na 2021, wanneer de ambtenaren het waarschijnlijk vaak ook nog niet weten?

Kort over beroep en bezwaar. Participatie, ook als die goed is vormgegeven, zal echt niet alle procedures voorkomen. Dat is ook geen probleem. De rechter moet zich kunnen buigen over de rechtmatigheid van besluiten.

U vroeg naar de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Mijn buurvrouw zei, als ik haar goed heb begrepen, daarnet: als je een goed participatietraject hebt, heb je die uitgebreide procedure niet meer nodig. Maar juist die procedure voorziet erin dat je tegen een ontwerpbesluit een zienswijze kunt indienen. Dat is anders dan in de reguliere procedure, waarin het besluit al is genomen en je meteen bezwaar maakt, dus meteen een juridisch conflict hebt. Mijn ervaring is dat er juist bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure nog heel veel overleg is, waardoor procedures achterwege konden blijven.

De **voorzitter**: Ik ga u afbreken. Ik zat naar uw tekst te kijken en dacht: u bent klaar. Maar u bent nu volgens mij los van de tekst aan het praten en u bent ruim buiten de vijf minuten.

Mevrouw **Robesin**: Sorry. Nog één zin, namelijk de hoofdvraag die u stelde: moet de senaat nog dit jaar instemmen met het wetsvoorstel? Ik hoop dat duidelijk is geworden dat wij van mening zijn dat u niet zou moeten instemmen zonder dat de Minister het voorstel op belangrijke punten wijzigt.

De **voorzitter**: Duidelijk. De heer Sprangers.

De heer **Sprangers**: Voorzitter, dank u wel. Dank ook voor de uitnodiging, wat ons betreft een duidelijke, goede vorm van burgerparticipatie. Ik spreek hier namens drie bewonersorganisaties, vertegenwoordigd in het Kronenburgerforum. Dat forum in Nijmegen is in 2014 gestart, op initiatief van de provincie Gelderland en de gemeente. Het is in samenspraak met bewoners, bedrijven en milieuorganisaties opgericht. Het richtte zich aanvankelijk met succes op het oplossen van concrete milieuproblemen. Daar zijn goede voorbeelden van op het bedrijventerrein in Nijmegen, waarover ik het dadelijk nog ga hebben. Daarna richtte het forum zich vooral wat meer op overkoepelende onderwerpen, zoals het maken van de gebiedsvisie voor bedrijventerrein TPN-West, wat staat voor Trade Port Nijmegen. Het gaat om een bedrijventerrein rondom de grootste binnenhaven van Nederland, hebben we laatst in de krant kunnen lezen. Rondom dat gebied wonen ongeveer 30.000 mensen. We hebben industrie van de zwaarste categorie.

Het Kronenburgerforum wordt bij ons vaak aangeduid als een goede vorm van burgerparticipatie. Helaas zien wij nu die burgerparticipatie vastlopen. Dat wil ik graag toelichten aan de hand van de casus gebiedsvisie TPN-West. Daarmee is in 2017 begonnen, met een duidelijk plan van aanpak door de gemeente. Er ontstond daarna onvrede en discussie over het opnemen van inbreng van bewoners in de visie. Vervolgens is er door een onafhankelijke mediator een set aanbevelingen opgesteld na gesprekken met alle betrokkenen. Die aanbevelingen werden door bewoners en bedrijven gesteund en als een goed uitgangspunt voor een gebiedsvisie en een uitvoeringsagenda aanvaard. De gemeente wilde echter een aantal aanbevelingen die cruciaal waren, zoals nieuwe vestigingseisen en het beperken van de milieuruimte, niet overnemen. Daarover ontstond wederom een clash met de gemeente. We hebben daarover met wethouders gesproken. Er werd aangegeven: dit kunnen we anders gaan doen. Er zijn toen hoopvolle afspraken gemaakt om, op ons initiatief, vooral ook te kijken naar mogelijkheden en kansen en niet naar wat vooraf de onmogelijkheden zouden kunnen zijn, die er juridisch gezien wel liggen. Die afspraken zijn uiteindelijk wel gemaakt, maar ze zijn wederom niet in de gebiedsvisie terechtkomen. Toen ging het ook qua proces fout, omdat de gemeente deze zomer besloot om eenzijdig de gebiedsvisie niet meer door de raad te laten vaststellen maar het als een bouwsteen op te nemen in de omgevingsvisie. Omdat dat traject eraan ging komen, wilde de gemeente het niet meer naar de raad brengen. Dat was voor ons een moment om te zeggen: de maat is vol. De burgerparticipatie is wat ons betreft dus mislukt. We hebben het bij de raad neergelegd en die buigt zich momenteel over de vraag hoe hiermee verder te gaan. In Nijmegen lopen we helaas ook op andere dossiers tegen een vorm van burgerparticipatie aan waarin wij ons helemaal niet gehoord voelen. Inbreng wordt vaak meegenomen als een aantal burgers op een infoavond verschijnen. Er worden wat geluiden geventileerd, maar burgers komen daar onvoorbereid naartoe. Die geluiden worden dan genoteerd. Naderhand wordt in de rapportage gezegd: er heeft succesvolle burgerparticipatie plaatsgevonden en de geluiden van de bewoners zijn meegenomen. Uiteindelijk wordt daar feitelijk echter niets mee gedaan.

Onze ervaringen met het oefenen met de nieuwe Omgevingswet en het falen van de participatie zoals wij dat ervaren, leidt tot een aantal vragen die bij ons leven, die we schriftelijk al hebben toegestuurd. Hoe borg je het participatieproces? Hoe kun je, als we het over verwachtingsmanagement hebben, vooraf aangeven hoe je het gaat inrichten? Nu is het in onze ogen te vormvrij. Er is een motiveringsplicht om achteraf te zeggen dat er met burgers gesproken is, maar er is geen enkele controle op de vraag of dat voldoende is gebeurd. Hebben we ook invloed op de vorm

van participatie? Stel dat een gemeente of een andere initiatiefnemer mensen benadert, bijvoorbeeld een groep bewoners uitnodigt, hoe weten we dan dat dit de juiste groep bewoners is als wij zeggen dat de vertegenwoordiging heel anders zou kunnen zijn? Een andere vraag is: hoe zorg je voor een compleet en transparant beeld van alle betrokken belangen? Welke middelen zijn er om dat aan de kaak te stellen als het niet goed gaat? Bij een vorige spreker is een andere vraag al ter sprake gekomen: wie zit er aan tafel en hoe is dat proces georganiseerd? Zoals ik net zei, kun je een aantal burgers uitnodigen, met gesprekken of via internet, maar op welke wijze heb je dan de bewoners aan tafel die daadwerkelijk de belangen vertegenwoordigen van de bewoners die ermee te maken hebben? En hoe borg je dat en check je dat dit goed zit? Een volgende punt is: hoe weet je wat de inbreng is? Hoe borg je dat de ingebrachte voorstellen waarover geen overeenstemming is, in de afweging naar voren worden gebracht, zodat door politiek of raad een goede afweging gemaakt kan worden? Een laatste punt is: in hoeverre participeert de raad zelf en welke middelen zijn er om bezwaar te maken tegen een voorgenomen inrichting van het participatieproces? Beste commissie, dit zijn de vragen waar bij ons onduidelijkheid over bestaat. Ik wil graag afronden met het volgende. Als het begrip participatie bij aanvang van een project niet voldoende duidelijk is vastgelegd en de invulling daarvan vormvrij is, dan zijn en blijven de burgers helaas vogelvrij.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik maak het rondje de andere kant op en begin nu bij de heer Rietkerk.

De heer **Rietkerk** (CDA): Ik heb een vraag aan mevrouw Spijker en mevrouw Robesin. Mijn vraag staat los van de formele besluitvorming, want bij een raad kun je altijd inspreken en sommigen doen het via de markt. Dan heb je een besluit. Het gaat mij nu om de voorkant. Dat staat even los van de vraag of je gelijk krijgt. Want participatie is naar mijn idee niet: gelijk krijgen. Kunt u vanuit Leiden en misschien ook andere gebieden toelichting geven op dat perspectief? Bij gebiedsontwikkeling noemen ze het soms een masterplan. U plaatst in feite voor de visie en het formele traject een ontwikkelperspectief in een wijk. Dat is een nieuw, vormvrij instrument. Ik weet dat regionale bestuurders het via een masterplan doen met een perspectief. Dat betreft nog niet het oorspronkelijke ontwerpplan, projectplan of besluit in een raad. Het zit er allemaal voor. Eenieder kan inspreken. Vindt u dat nu voldoende in de praktijk, dus ook naar de toekomst toe, of niet? De een heeft er volgens mij zorgen over. De ander zegt: het zou kunnen. Ik ben benieuwd naar uw toelichting daarop.

De **voorzitter**: Wie is de volgende die een vraag wil stellen? De heer Nicolai.

De heer **Nicolai** (PvdD): Ik wilde daarop aansluiten. Het sluit ook een beetje aan bij de vragen waar de heer Sprangers mee zit. We staan voor de vraag of participatie voldoende en goed genoeg geregeld is. Ik ben heel blij om te horen hoe het in Leiden allemaal gaat, maar waar kunnen burgers op terugvallen in een gemeente waar het niet zo gaat? Bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure was dat allemaal heel goed geregeld. Die is nu voor een heleboel gevallen afgeschaft. In hoeverre is de participatie in de visie van alle drie voldoende geregeld in de Omgevingswet?

De heer **Crone** (PvdA): Ik ga daar graag op verder. Mevrouw Spijker is zeer enthousiast en enthousiasmerend. Ze is ook de beste, want ze heeft een prijs gewonnen. Als iedereen het zo goed deed als u, hadden we dus

geen probleem. Maar kunt u een inschatting geven? U bent geloof ik actief in de G40, de groep van grote gemeenten. Kunt u inschatten of het overal zo gaat? En gaat het ook in de kleinere gemeenten zo? Wij moeten immers natuurlijk het totaaloverzicht hebben en niet alleen op koplopers sturen. Ik stel de volgende vraag over die terugkoppeling op de participatie aan u, maar ook aan de twee andere sprekers. Als mensen alleen maar gehoord worden, maar geen reactie krijgen, voelen ze zich al gauw met een kluitje in het riet gestuurd. Heeft u daar ervaring mee opgedaan in Leiden? Ik stel deze vraag dus ook aan de heer Sprangers en mevrouw Robesin. U vindt kennelijk alle drie dat er veel sterkere vormvereisten moeten zijn. U bedoelt daarmee waarschijnlijk een inhoudelijke en onderbouwde reactie waarin staat waarom de inhoud van de inspraak niet is meegenomen? Mijn laatste vraag is voor mevrouw Robesin. Het is de bedoeling dat de aanvullende wetgeving en besluiten allemaal beleidsneutraal overgezet worden. Er moet dus geen sprake zijn van verslechtering van grenswaarden en andere dingen. Hebben Natuur & Milieu en andere milieuorganisaties het gevoel dat dat zo is? Of is er volgens u een oprekking en krijgen we over tien jaar een nieuwe PAS?

De **voorzitter**: Zijn er aan de andere kant nog aanvullende vragen? Mevrouw Moonen.

Mevrouw **Moonen** (D66): Mijn vraag sluit aan bij de laatste vraag die gesteld is. We hebben natuurlijk ook een hele dialoog gehad, ook in de Tweede Kamer, over beschermen en benutten. Aan mevrouw Robesin, en eventueel ook aan mevrouw Spijker vraag ik of zij denken dat die participatie er juist toe gaat leiden dat we die goede balans vinden tussen beschermen en benutten? Of kunnen we daardoor juist verder van die balans afraken? Onder welke condities gaat die participatie ons helpen bij het vinden van een goede balans tussen beschermen en benutten?

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik geef het woord aan mevrouw Spijker.

Mevrouw **Spijker**: Dank u wel, voorzitter. Ik zal eerst ingaan op de vraag van de heer Rietkerk. Ik geef hem toch eerst even een formeel antwoord. De systematiek is eigenlijk zo dat we bezig zijn met een omgevingsvisie. We hebben al een omgevingsvisie 1.0 en we werken nu toe naar een 1.1-versie. We doen daar echt ervaring mee op om het steeds integraler te maken. Daaronder hangt het ontwikkelperspectief op wijkniveau. En vervolgens hebben we natuurlijk het bestemmingsplan, wat straks het omgevingsplan zal zijn. En als we verschillende projecten hebben, kunnen we in een wijk onder dat ontwikkelperspectief zelfs ook nog een gebiedsvisie vaststellen, of een masterplan. Dus ook zelfs dat kan er nog onder hangen.

Volgens mij gaat uw vraag vervolgens over hoe de situatie is waarin we dan belanden bij een concreet project. Bij een concreet project hebben we eigenlijk twee systemen. Ofwel we komen tot een wijziging van het bestemmingsplan, dus straks een wijziging van het omgevingsplan, ofwel we komen tot een afwijkingsbesluit. In beide gevallen kom je uiteindelijk natuurlijk sowieso ook toe aan participatie en de raad. Bij het afwijkingsbesluit wordt nu ook de mogelijkheid geboden om bijvoorbeeld verplicht te participeren. De raad kan categorieën van gevallen aanwijzen waarin verplicht geparticipeerd kan worden. In die zin denk ik dat de Omgevingswet op dit moment echt voldoende ruimte biedt om dit goed in te richten met elkaar.

En we moeten er natuurlijk uiteindelijk ook naartoe dat we meer gaan werken vanuit integrale kaders waar ook goed op geparticipeerd wordt. Wat mij betreft wordt er ook volcontinu gemonitord wat eigenlijk ook het systeem van de Omgevingswet is. Dat zeg ik ook steeds in onze raad. En eventueel moet er dan aanpassing plaatsvinden. Dus we moeten eigenlijk



naar een heel andere manier van denken. Ik ben hier ooit, in 1995, in begonnen en ik ben 25 jaar lang werkzaam geweest op het gebied van de gebieds- en projectontwikkeling. We hebben in die tijd vorderingen gemaakt. We zijn eerst eigenlijk heel projectmatig aan de slag gegaan. Volgens mij zijn de vraagstukken in de samenleving nu zo groot dat we juist nu meer naar dat integrale denken en de kaders toe moeten. De planvorming moet nu in feite inspelen op de actuele situatie. Ik heb in het verleden ook altijd gezegd: een bestemmingsplan is eigenlijk al verouderd als we het vaststellen. Want het proces dat je daarvoor moet doorlopen, is vaak al een tijd gaande. Dus we moeten vooral ook kijken naar het systeem van de Omgevingswet. We zoeken naar oude zekerheden en oude manieren die we ons eigen hebben gemaakt, maar volgens mij moet je vooral naar de systematiek kijken. Dan moet je kijken of het voldoende geborgd is. Dat is ook aan u. Vanuit Leiden zeg ik: het is voldoende geborgd.

Er is gevraagd: hoe zit het dan met de G40 en de wat kleinere gemeenten? Die moeten daar natuurlijk ook ervaring mee opdoen. Maar juist vanuit de integraliteit van de opgaven – die niet stoppen bij de gemeentegrenzen – moet je elkaar wel vinden en opzoeken, en dat gebeurt ook steeds meer in den lande. En natuurlijk, kleine gemeenten hebben misschien niet altijd de deskundigheid, maar ik zie wel allerlei coalities ontstaan en kennis uitgewisseld worden. Ik kan niet helemaal voor de G40 spreken, maar ik kan wel spreken op grond van wat ik ervaar in mijn omgeving. Het is natuurlijk niet direct allemaal optimaal, maar volgens mij zijn we ermee aan de slag en ik zie dat er grote vorderingen gemaakt worden. Dat moeten we gewoon met elkaar gaan doen.

Er werd net ook aan de hoofdvraag geraakt: Moeten we dan die wet per 1 januari 2021 invoeren? Ik zou zeggen: ja, doe dat! De invoering is al een paar keer uitgesteld, en juist die druk om uiteindelijk ook met elkaar aan de slag te gaan, moeten we gewoon blijven voelen en we moeten daarnaartoe werken. Destijds hebben we een discussie gehad met de invoering van de Wro. Bij de Wabo, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht hebben we ook een discussie gehad. De ervaring leert dat we vooral ook gewoon moeten vasthouden aan die data. Zorg er dan vooral voor dat het overgangsrecht goed in orde is en dat gemeenten goed ondersteund worden. De kleinere gemeenten moeten ondersteund worden met deskundigheid. En zorg dat dat DSO ook voldoende op peil is. Daar zit volgens mij in ieder geval nog wél een aandachtspunt. Ik zou zeggen: zorg ervoor dat dat wel in orde is. Maar in principe kunnen we ook gewoon al uit de voeten met die wet. Dat werd net ook al aangegeven in de vorige ronde. Die ervaring wordt immers nu ook al opgedaan op basis van de Crisis- en herstelwet.

Ik kijk even op mijn lijstje, voorzitter. Net werd de vraag gesteld of het goed geregeld is. Die vraag heb ik eigenlijk net beantwoord: volgens mij is het in de hele systematiek van de wet voldoende geregeld. Er werd ook gevraagd: wat gebeurt er als de participatie níét goed heeft plaatsgevonden? Daar is die raad nu ook juist voor. De raad kan op enig moment natuurlijk ook gewoon zeggen: wij vinden dat hier beter geparticipeerd moet worden. De raad kan druk uitoefenen. Dat is politiek. In Leiden hebben we meerdere malen meegemaakt, zeker ook in de vorige periode, dat er een «hele volksopstand» ontstond over wat grotere besluiten. U moet volgens mij ook vertrouwen hebben in die checks-and-balances van politiek. U moet niet alles willen dichtregelen, want participatie is echt maatwerk.

De **voorzitter**: Dank u wel. Mevrouw Robesin.

Mevrouw **Robesin**: Ik reageer op de vraag van de heer Rietkerk, de reactie van mevrouw Spijker, op meebouwen bij masterplannen en uw tussenlaag. Ik denk zelf dat het juist heel goed is als er iets zit tussen de

omgevingsvisie, met de horizon ver weg, en het omgevingsplan. Het is ook heel goed dat er op gebiedsniveau visies worden gemaakt. Maar het is wel lastig. Daarmee kom ik eigenlijk op de vraag van de heer Nicolai of de participatie voldoende geregeld is. Het is heel belangrijk dat participatie aan bepaalde randvoorwaarden voldoet, ongeacht of je het nu op het niveau van de omgevingsvisie bekijkt, dus van zo'n «tussenlaag», of op het niveau van het omgevingsplan. Dat is zoals ik al zei belangrijk om de verwachtingen te managen. De heer Crone vroeg: is de terugkoppeling dan een van de onderdelen waar je behoefte aan hebt? Ja, daar is zeker behoefte aan. Dat hoor je ook in het verhaal van het Kronenburgerforum. Het is niet zo dat wij pleiten voor het precies regelen van iedere stap in een participatietraject, maar er zijn wel essentiële elementen die helpen bij het voorkomen van de frustratie waar ik het over had. Een van die elementen is bijvoorbeeld dat je vanaf het begin al aangeeft waar je het over zult hebben en wat de ruimte is waarbinnen geparticipeerd kan worden. De overheid, en eigenlijk ook de initiatiefnemers, moeten goed terugkoppelen wat er met de ingebrachte oplossingen, gedachten, bezwaren is gebeurd.

Mevrouw Moonen vroeg: leidt participatie tot een betere balans tussen beschermen en benutten? Ja, dat zou ik hopen, maar daar zijn wel ook weer die randvoorwaarden voor nodig. Ik noemde al het DSO. Maar ook de milieueffectrapportage is erg van belang. In dat verband meld ik dat er een onderzoek naar uw Kamer zou komen over de verschillen tussen de MER in de huidige situatie en de MER onder de Omgevingswet. Als ik het goed heb gezien, is dat onderzoek nog niet aan uw Kamer aangeboden. Het is onze indruk dat er op verschillende punten echt sprake is van een verschraling van de rol van de milieueffectrapportage. Dat betekent bij het zoeken van die balans tussen beschermen en benutten dat het voor participanten – ouderwets gezegd: voor insprekers – onduidelijk kan zijn wat precies de effecten zijn van de voorgenomen ontwikkelingen. Verder is het denk ik ook heel belangrijk dat er gewerkt gaat worden vanuit het idee van gebruiksruimte en omgevingswaarden. Die instrumenten zijn hier nog niet langsgeslagen. Gebruiksruimte mag geen instrument worden genoemd, maar het is wel een gedachte die heel belangrijk is. Denk maar aan de stikstofproblematiek. Je moet vooraf weten wat eigenlijk de ruimte is om bepaalde ontwikkelingen nog toe te staan. Dan heb ik het niet over de juridische ruimte, maar over de feitelijke ruimte. Ook daarvoor is niet alleen het DSO belangrijk, maar zijn juist ook die Laan van de Leefomgeving en de informatiehuizen belangrijk, zoals de heer Meijdam zei. Die zijn eigenlijk randvoorwaarden om participatie, en eigenlijk ook de dubbele doelstelling van de Omgevingswet, te laten slagen.

De heer Crone stelde een vraag over de beleidsneutraliteit. Er is een overzicht naar uw Kamer gestuurd met plusjes en minnetjes. Er staan veel minnetjes in. De minnetjes betekenen in dit verband «beleidsneutraal». Sommige waren plus/min. Ik zei al: de Invoeringswet verslechtert op sommige onderdelen de Omgevingswet en de uitvoeringsbesluiten nog. Met «verslechteren» bedoel ik dat op het onderdeel «gelijkwaardig beschermingsniveau», het onderdeel «gelijkblijvende rechtsbescherming» en ook op het onderdeel «participatie» naar ons idee de omzetting niet beleidsneutraal gebeurt. Wat dat betreft ben ik het ook eens met het IPO, want het gaat er vaak ook om hoe het wordt aangepakt.

Ik denk dat een nieuwe PAS-problematiek over tien jaar misschien in dit verband wat minder zal spelen in de zin dat er Europeesrechtelijke regels zouden worden overtreden. Het is zo dat Europese regels op het gebied van luchtkwaliteit en dat soort verplichte dingen wél zijn omgezet, maar er is niet gekeken naar nieuwe problematieken, opgaven waar je met de Omgevingswet iets aan zou kunnen doen. Daarom vinden wij het nog steeds een gemiste kans dat alleen de Europeesrechtelijk verplichte omgevingswaarden in de wet zijn verankerd.

De **voorzitter**: Dank u wel. Het woord is aan de heer Sprangers.

De heer **Sprangers**: Ik ga even in op de vragen van de heren Nicolaï en Rietkerk, aansluitend op mijn nevensprekers. Wat meer in het algemeen wil ik wat zeggen over de spanning tussen enerzijds vooraf alles willen regelen, en anderzijds die vormvrijheid. Andere sprekers brachten dat ook in. Ik heb het idee dat nu in de wet te weinig is omschreven hoe die participatie precies vormgegeven moet worden. Natuurlijk hoeft je niet alles dicht te timmeren, want dat zou het weer helemaal klemzetten. Maar je zou wel een aantal minimale voorwaarden kunnen opnemen waar die participatie aan moet voldoen. In de praktijk werkt het onvoldoende als alleen maar aan verwachtingenmanagement wordt gedaan door te zeggen waar je niet en waar je wel over kunt meepraten. Dat gaat gewoon niet lukken. Ik ga even aan de «verkeerde kant» van het verwachtingenmanagement zitten door te zeggen: daar kunnen gemeenten en ook initiatiefnemers makkelijk mee weggkomen. We zien dat in Nijmegen. Een initiatiefnemer heeft een plan. De gemeente zegt: ga je gang en ga met de bewoners praten. De initiatiefnemer gaat vervolgens met twee bewoners koffiedrinken en in de rapportage komt dan te staan: we hebben met de bewoners gesproken en er zijn geen grote bezwaren tegen de plannen. Daarmee is de kous af en is er voldaan aan de motiveringsplicht; het plan kan doorgang vinden waar het de participatie betreft. Dat is een voorbeeld van hoe het echt níet moet als je de burgers mee wilt nemen.

Met de gebiedsvisie hebben wij echt oprecht met passie geprobeerd om samen met bedrijven te kijken wat de echte kansen zijn om een duurzame ontwikkeling tot stand te brengen en wat we kunnen doen om, kijkend naar nieuwe vestigingsstrategieën voor bedrijven die hier komen, daadwerkelijk de milieulast zo laag mogelijk te houden. Als we dan merken dat we toch door, in dit geval, de gemeente, ambtelijk totaal de pas worden afgesneden, hebben wij geen houvast om te zeggen: luister, we hadden van tevoren afgesproken dat we daar wél over zouden mogen meepraten en dat we gezamenlijk zouden kijken hoe het verder moet. Nee, de deur gaat daar dicht en we krijgen van de wethouder te horen: we gaan door, desnoods zonder jullie. Dat is echt een vorm van participatie die níet moet.

Dat vinden we natuurlijk allemaal, maar hoe borg je in de Omgevingswet dat de participatie daadwerkelijk goed plaatsvindt? Dat heeft alles te maken met die terugkoppeling achteraf en die vormeisen vooraf, zoals al een paar keer naar voren is gekomen. Ik denk dat daar goed naar moet worden gekeken. Er zijn twee instrumenten waar alleen achteraf een motiveringsplicht is met betrekking tot participatie. Daar kun je vrij makkelijk aan voldoen. Bij andere instrumenten zoals het programma en het omgevingsplan, moet je wel vooraf kennisgeven dat je gaat participeren. Maar op welke wijze dat moet, is ook daar niet duidelijk. Dus welke houvast hebben burgers als ze in dat participatieproces stappen? Ik denk dat een belangrijk element daarbij ook de vraag is wie je dan aan tafel uitnodigt. Dat is een probleem dat we ook bij onszelf leggen: hoe kunnen wij ons zo vertegenwoordigen of organiseren dat we goed aan tafel zitten? Een paar burgers uitnodigen voor een infoavond is niet genoeg; je zult van tevoren je achterban voldoende moeten informeren over wat er gaande is met de plannen. Dat is iets wat je bij burgers neer kunt leggen. Wij zijn geen professionele organisatie. Wij hebben geen geld en wij moeten onszelf organiseren. We hebben als tegenspeler een ambtelijk apparaat dat goed georganiseerd is, dat misschien niet zo goed loopt maar wel goed in elkaar zit qua organisatie. Dat zijn dus dingen waar we dan tegen aanlopen.

De **voorzitter**: Bedankt. Ik heb nog een paar minuten voor een eventuele vervolgvraag. Ik zie die bij mevrouw Kluit.

Mevrouw **Kluit** (GroenLinks): Het zit in een beetje in tussen de gemeente Leiden en Nijmegen. Als niet duidelijk is wat «integraal» is, wat dat precies inhoudt, kan integraal werken natuurlijk tot heel veel verwarring leiden. In Nijmegen hebben jullie samen met de ondernemers op het bedrijventerrein een plan gemaakt. Vervolgens bleek dat de gemeente de ambitie had om aantrekkelijk te blijven voor alle bedrijven in heel Nederland en niet zozeer gericht was op wat de bedrijven en de bewoners die er nu zitten, willen. Hoe breng je nou hiërarchie aan in integraliteit? Bijvoorbeeld: je wilt een windmolenpark neerzetten. Dat is goed voor de duurzaamheid en voor de energieopgave, maar brengt misschien wel geluidsoverlast en slagschaduw met zich mee. Wat bepaalt dan wat je wel of niet doet? Integraal is heel mooi. We horen altijd verhalen over hoe je dan een weg kunt aanleggen met natuurontwikkeling. Hartstikke mooi. Maar soms conflicteert het ook. Hoe kun je daar helderheid in krijgen? Wat is daarvoor nodig?

De **voorzitter**: Duidelijk. Mevrouw Bezaan.

Mevrouw **Bezaan** (PVV): Dank u wel, voorzitter. Ik heb een vraag aan mevrouw Spijker. Hoe wordt in uw optiek voorkomen dat participatie een verplicht nummer wordt?

De **voorzitter**: Tot slot de heer Verkerk.

De heer **Verkerk** (ChristenUnie): Ik ben heel getroffen door de goede manier van participeren, zoals in Leiden is gebeurd. Mijn vraag is wat de effecten daarvan zijn op de burgers en op de betrokkenheid van de burgers wanneer er in bepaalde gevallen bewust voor wordt gekozen om die burgers níet te volgen.

Voor de heer Sprangers heb ik de vraag wat het effect is van het mislukte participatieproces op de burgers en hun omgeving. Want burgers gaan dat vertellen. Wat betekent dat voor de gemeente? Met andere woorden: hoe belangrijk is de goede kwaliteit van participatieprocessen voor overheden?

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik geef u allemaal één minuut. Mevrouw Spijker.

Mevrouw **Spijker**: Zo kort, voorzitter?

Ik vind het dan in ieder geval nog wel aardig om te vermelden dat ik hier eerder heb gezeten en toen juist pleitte voor nog verdergaande vormvereisten. Maar in de praktijk merk ik nu juist dat het vooral gaat om de toepassing, en dat een goede participatie dus niet wettelijk af te dwingen is. Je moet dat echt met elkaar gaan doen. Dan zul je vanzelf merken wat het effect is.

Om maar even bij de laatste vraag te beginnen, de vraag wat het effect is als burgers goed betrokken zijn. Overigens zijn niet alle burgers bij ons tevreden. Ik heb in mijn verhaal proberen aan te geven dat het soms niet allemaal goed werkt. We zijn dus de hele tijd lerende hoe we dit moeten doen.

Dan de vraag wat het effect is als je de burgers niet volgt. Dat zit 'm vooral in de uitleg. Je moet het dan heel goed motiveren. Op het moment dat je minder draagvlak hebt, krijg je een verzwaarde motiveringsplicht. Dat is ook het idee van de wet. Je moet zo'n beslissing dan natuurlijk eerst in de raad goed motiveren. Als de raad zegt die te volgen en inderdaad zo gaat besluiten, zul je dat naar je burgers goed moeten motiveren. Dat is eigenlijk de systematiek.

Dan de vraag hoe je voorkomt dat het een verplicht nummer wordt. Dat voorkom je vooral door het niet een afvinklijstje te laten zijn en niet al in de wet te zetten welke stappen er allemaal gevolgd moeten worden.

Overigens hebben wij in Leiden de Participatiewijzer, die nu inderdaad niet wettelijk is verankerd. Wat mij betreft zou ik het in de toekomst kunnen gaan formuleren als beleid en dat verplicht kunnen opnemen, als dat in Leiden wenselijk is. Het is dus echt maatwerk per situatie. Dat merk ik ook, want soms starten wij een grote ontwikkeling in de binnenstad van Leiden, bijvoorbeeld het Energiepark, en merken we gaandeweg dat er bijvoorbeeld een burgerinitiatief is ontstaan dat eerst een actiecomité tegen was. Dan merk je dat je op een andere manier met partijen omgaat. Wij leren dus ook als stad. En dat heeft tijd nodig. Dat brengt die Omgevingswet ook. Dat moet je dan niet in een heel strak wettelijk jasje trekken, want dat is eigenlijk een soort nep-zekerheid. Dan de eerste vraag, naar het integrale werken. Hoe doen we dat? Het Energiepark is daar een goed voorbeeld van. Donderdag hebben we die in de raad voor wat betreft de besluitvorming, met wat de kaders nu zijn en waar we naartoe willen. Het is een visie die een langere tijd gaat doorwerken. Wat nog niet is vastgelegd, is dus inderdaad nog open en daarover kan geparticipeerd worden. Die integraliteit zit er steeds meer in, maar inderdaad is het zo dat je op dit moment natuurlijk toch nog een soort belangenafweging doet qua functies. Daarbij luisteren we heel goed naar inwoners om zo te horen wat zwaarder weegt. Het is wel leuk om te vertellen dat we bij de slotbijeenkomst Mentimeter hebben gebruikt, waar heel duidelijk uit naar voren kwam dat bij wijze van spreken de helft voor was en de andere helft juist tegen, terwijl dat er wel als meest belangrijke uit kwam. Dan zie je dus heel goed dat er op dat aspect knopen moeten worden doorgesneden. Daarvoor blijft wat mij betreft de raad. We hebben het daar nog niet over gehad, maar de rol van de raad is belangrijk. Hoe gaat de raad onder de nieuwe Omgevingswet die rol goed innemen? Dat is nog een heel interessant vraagstuk.

De **voorzitter**: Dank u wel. Mevrouw Robesin.

Mevrouw **Robesin**: Een verplicht nummer, een rituele dans? Daar ben ik ook niet voor. Maar het moet wel een traject zijn dat iets oplevert, zowel voor de omgevingskwaliteit als voor het democratisch gevoel van mensen, het idee dat ze serieus genomen worden en dat er echt naar ze geluisterd wordt. De integraliteit is een van de grootste uitdagingen in de Omgevingswet. Ik denk dat het daarom zo van belang is dat er is voldaan aan de randvoorwaarden, dat de faciliteiten die je nodig hebt, op tijd klaar zijn zodat mensen er op tijd mee kunnen werken. Mijn buurvrouw zei daarnet dat ik zou willen dat de datum naar achteren geschoven wordt. De hoofdvraag die u stelde, was volgens mij of wij nu moeten instemmen met de Invoeringswet, ja of nee. Dat is weer een andere. Ik denk dat het belangrijk is dat de Invoeringswet goed in elkaar zit, zodat je problemen later voorkomt. Mocht het mislopen met het DSO en alle andere faciliteiten die nodig zijn, dan denk ik dat het wijs is om na te denken over een eventueel uitstel, ook al wordt dat misschien beschouwd als gezichtsverlies. Je kunt dan beter nog iets meer tijd nemen – er is al heel veel tijd genomen – en het in één keer goed doen.

De **voorzitter**: Dank u wel. Tot slot de heer Sprangers.

De heer **Sprangers**: Een verplicht nummer? Is die Participatiewijzer een ladder of een set met aanwijzingen? Dat heb ik even niet goed begrepen. Maar als die Participatiewijzer een participatieladder is, denk ik dat dat heel weinig houvast geeft. Wil deze wet succesvol zijn op dit punt, denk ik dat je van tevoren beter moest vastleggen wat participatie inhoudt, zonder het dicht te timmeren. Dat zal van de ambtenaren nog enige creativiteit vergen. Ik ben zelf ambtenaar geweest en ik weet dat die creativiteit best wel succesvol kan zijn.

Wat betreft de hiërarchie in integraliteit het volgende. Dat zou eigenlijk de opzet kunnen zijn van de Omgevingswet, maar we zien in de praktijk bij het Engieterrein dat bij een gedeelte van het gebied waar we in Nijmegen mee te maken hebben, het plaatsten van de windmolens is losgekoppeld van de visie die er nu staat, waarin integraal aan burgers wordt gevraagd wat zij daarvan vinden. Dit terwijl een deel zich al uitgesproken heeft tegen die windmolens. Een deel is voor. Je kunt je afvragen: heel grote windmolens in zo'n dichte wijk, moeten we dat doen? Ik denk dat het goed is om in zo'n gebied alle aspecten mee te nemen om tot een heldere afweging te kunnen komen, waarbij je alle belangen probeert te wegen en aan de raad voor te leggen wat ze moet doen. Dat wordt nu in een schimmig spel, zo ervaren wij het, en wordt niet helder voor het voetlicht gebracht.

Tot slot. Wat is het effect van die mislukte vorm van participatie? Wat ons betreft betekent dat nu op dit moment dat wij uit het Kronenburg Forum stappen. We hebben geen vertrouwen meer in deze vorm van participatie. We gaan kijken, als drie bewonersorganisaties, hoe we zelf het overleg kunnen organiseren, om de bewoners te informeren over wat er gaande is. Op dit moment rest ons inderdaad niets anders dan toch gewoon de bezwaar- en beroepsprocedures af te wachten die ons nu te wachten staan. In die zin zijn we er waarschijnlijk van beide kanten niet erg happy mee.

De **voorzitter**: Dank u wel. Jammer dat we geen vrolijker slotzin kunnen bedenken. We gaan nu even pauzeren. Er stond 25 minuten in het schema. Ik stel voor dat we om 19.40 uur hier weer terug zijn. Het eten is in de Noenzaal. Ik denk dat als de gasten de Eerste Kamerleden volgen, zij daar wel terechtkomen. Ik dank u alle drie voor uw inbreng. Ik zal u ook een boekje overhandigen.

De bijeenkomst wordt van 19.22 uur tot 19.40 uur geschorst.

### **Thema III – Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)**

Gesprek met:

- mevrouw Camille van der Harten, Directeur GeoBusiness
- de heer Fokke Plantinga, adviseur geo-informatie en digitalisering  
Rho-adviseurs voor leefruimte

De **voorzitter**: Ik hervat de deskundigenbijeenkomst. Dank voor uw medewerking om hier weer zo snel te zijn. Het thema is nu Digitaal Stelsel Omgevingswet. Twee inleidingen dit keer. Als eerste Camille van der Harten, directeur van GeoBusiness.

De heer **Van der Harten**: Meneer de voorzitter, bedankt. Dank u wel voor de uitnodiging om hier namens het geobedrijfsleven een visie te mogen geven op het DSO. Tijdens de pauze hadden we het over het DSO.

Iedereen zei: op het moment dat je het over DSO hebt, is er een soort negatieve intonatie. Ik kan u vertellen dat dat in mijn betoog niet zo zal zijn. Ik hoop dat dat ons zal helpen.

Geotechnologie is een onmisbaar onderdeel, niet alleen van DSO maar ook van de Omgevingswet. Wij zeggen ook wel dat zonder geo de wereld stilstaat. Als geobedrijfsleven zijn wij al sinds 2014 betrokken bij de digitalisering van de Omgevingswet, toen nog het programma GOAL. We hebben toen ook meegedaan aan de eerste marktconsultatie rondom de OW. Uit die consultatie kwam dat we vooral moesten samenwerken, dat er een publiek-private samenwerking moest zijn, dat we met elkaar de schouders moesten zetten onder dit toch wel zeer complexe probleem. Laat ik daarom positief beginnen. Als je kijkt naar waar we tot nu toe staan met het DSO, moet ik zeggen dat er een geweldige prestatie is geleverd.



Het project is niet voor niets genomineerd voor de Computable Awards 2019 in de categorie ICT-project van het jaar bij de overheid. Zo'n nominatie komt er natuurlijk niet zomaar, er is wel degelijk wel wat gerealiseerd. Ik vind dat we daar het DSO-team voor moeten complimenteren.

Echter, we moeten ook eerlijk zijn. We zijn nog heel ver verwijderd van wat wij ooit met de Laan van de Leefomgeving voor ogen hadden en van wat er bedoeld en beloofd was. Dit wordt weleens vergeten. Als je kijkt naar de communicatie vanuit het programma, is die soms positief – ik denk terecht – maar zijn er ook nog heel veel dingen die beter zouden kunnen gaan. Daarom moeten we realistisch en kritisch blijven. Want met voorbeelden zoals de bomkap, dakkapellen en de garagehouder, het meest recente voorbeeld, gaan we het niet redden. We hebben voor de pauze gehoord hoe ongelofelijk moeilijk het is om draagvlak te vinden voor het hele systeem als we niet met goedwerkende voorbeelden komen en laten zien dat het gaat werken.

Maar er zijn ook dingen heel erg goed gegaan. Kijk bijvoorbeeld naar wat het afgelopen jaar is gebeurd. Daarbij moet ik aangeven dat ik een breed bedrijfsleven vertegenwoordig; het gaat om bedrijven die bestemmingsplannen, omgevingsplannen, straks gaan maken, en ook om softwareontwikkelaars. Je ziet dat zeker in de consultatie met de markt grote stappen zijn gezet. Ik wil in dat kader verwijzen naar de STOP/TPOD-standaard, die nodig is om de omgevingsplannen straks te realiseren.

Alvorens ik verderga met mijn betoog, ga ik u eerst alvast mijn advies geven en de conclusies trekken. Dan kan ik daarna nog even doorpraten, maar ik loop daarbij waarschijnlijk uit mijn tijd en anders kom ik daar niet meer aan toe. Ik wil vooraf zeggen: stel de invoering van de Omgevingswet niet uit. Uitstel zorgt ervoor dat iedereen, en met name de gezagen, verder gaat afwachten. Naar onze mening voedt dat het pessimisme. Maar – ik zeg heel nadrukkelijk «maar» – sta wel een geleidelijke overgang toe. Ga dingen dus niet in beton gieten. Ik kan een voorbeeld geven. Per 1-1-2021 gaan we werken met omgevingsplannen. Dat zal dan zeker mogelijk zijn; die plannen kunnen gerealiseerd worden, we hebben er voor de pauze ook wat dingen over gehoord. Er zijn voorlopers, maar er zijn zeker ook gezagen die er wat meer moeite mee zullen hebben. Wij stellen dan ook een geleidelijke, zachte overgang voor, zodat we met elkaar aan de slag kunnen gaan met dat DSO en we iedereen daarin mee kunnen nemen. Laten we dus wel beginnen conform de planning, want we moeten snel ervaringen opdoen om het DSO te vervolmaken. Zorg ervoor dat de vraag vanuit de gezagen wordt ontwikkeld. Daardoor kunnen we gebruikmaken van het DSO door het te verplichten. Dit vraagt om een open stelsel van stabiele standaarden, zodat de gezagen samen met de markt en de leveranciers aan de slag kunnen.

Ons voorstel is dus geen «one size fits all»-loket, die term hebben we al vaker gehoord, maar een minimale variant waarmee de gezagen samen met de markt verder kunnen ontwikkelen. Ik zou oproepen: heb vertrouwen in de markt en zorg voor een goede rolverdeling en samenwerking met de markt, zodat de overheid zich kan concentreren op haar taak om de gezagen te stimuleren data beter beschikbaar te stellen. Ik zou daar nog aan willen toevoegen: pak daarin ook een regierol.

Het is eerder genoemd vanuit het IPO, maar wij denken ook dat financiële middelen, financiële ondersteuning echt noodzakelijk zijn, met name om de gezagen te stimuleren en te onderwijzen. Wij stellen voor om extra budget beschikbaar te houden als noodfonds om eventuele kinderziektes te kunnen opvangen.

Er zijn door u ook een aantal vragen aan mij, aan ons, gesteld. Ik zal daar kort op ingaan, zodat ik hopelijk in mijn tijd alle vragen kan beantwoorden.

De eerste vraag was wat de grootste bottleneck is in het implementeren van de Omgevingswet. Dat mag duidelijk zijn: de Omgevingswet is zeer complex. We hebben daar vandaag al eerder iets over gehoord. Als je kijkt wat er allemaal gaat veranderen, is dat met name de techniek, waar ik het nu over moet hebben, het DSO. Daar ligt onze grote uitdaging. Het tijdspad betreffende DSO is heel ambitieus. We moeten ons realiseren dat het DSO op dit moment nog in een laboratoriumstadium is. Ik had het net al even over de STOP/TPOD-standaarden voor de omgevingsdocumenten. Ik hoorde net dat vandaag die standaard is vastgesteld. Er begint nu een werkbare versie te komen. Tot op heden is er nog geen omvangrijk testplan geweest waarbij een plan door de volledige keten is gegaan. Dat moeten we ons realiseren. Dat is echt een zaak die we moeten oppakken. Ook is het nog zeer onoverzichtelijk welke DSO-omgeving wanneer beschikbaar komt en welke versies ze dan gaan ondersteunen. Iets wat er verder nog ontbreekt en wat ik graag zou willen hebben, is een laagdrempelige operationele helpdesk.

Omwille van de tijd ga ik meteen naar de laatste pagina van mijn betoog en dan ga ik afsluiten. Tot slot. Ik ga mijn advies niet herhalen, maar ik wil nogmaals benadrukken dat de Omgevingswet en het DSO van ons allemaal zijn en echt in ons aller belang. Stel niet uit, maar ga ermee aan de slag. Wettelijke druk kan zaken in beweging brengen. Denk niet dat je alles in één keer kan ontwikkelen. Dat weten we gewoon: de dynamiek van veranderingen is blijvend. Dat geldt zowel voor het DSO als voor de Omgevingswet; ze zullen nooit honderd procent af zijn. Zorg voor een goede rolverdeling tussen markt en overheid. Schep randvoorwaarden, met een focus op een open stelsel, het stimuleren van goede open informatie en beschikbaarheid over de fysieke leefomgeving.

De **voorzitter**: Dank u wel. Misschien kunt u de rest van uw betoog zo meteen in de vragen kwijt. Wilt u dan nu uw microfoon uitzetten?

De volgende spreker is Fokke Plantinga, adviseur geo-informatie en digitalisering bij Rho adviseurs voor leefruimte.

De heer **Plantinga**: Dank u wel, voorzitter. Ik heb maar vijf minuten en mijn collega merkte al op dat dat kort is. Ik zal in ieder geval proberen om in het kort mijn visie met u te delen. Dat is eigenlijk een hoop. Ook wil ik proberen om u een beetje mee te nemen in mijn wereld, hoewel dat misschien een beetje technisch wordt. Maar ik ben beschikbaar voor vragen zo meteen, dat is geen probleem.

Afgelopen jaren ben ik nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van de STOP/TPOD-standaarden bij Geonovum. Daardoor ben ik ook nauw betrokken bij het programma Aan de slag met de Omgevingswet. We hebben afgelopen kwartaal gezien wat wij de afgelopen jaren allemaal hebben gerealiseerd. Daar mogen we inderdaad best troost op zijn. We hebben hard gewerkt en er ligt zeker wat.

U voelt nu een «maar» aankomen en die is er ook. Wat mij betreft is het punt waarop we nu beland zijn, ook een punt waar we eigenlijk hadden moeten staan. Dus heeft het nu al voldoende om eind volgend jaar klaar te zijn? Daar moeten we nog wel wat voor dingen voor doen in het organiseren. Ik heb daarover de afgelopen weken gesprekken gehad met collega's uit het werkveld. We hebben ten eerste met een schuin oog gekeken naar tien jaar terug, bij de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening, waarbij in 2010 de huidige ro-standaarden verankerd werden in de wet. Een jaar daarvoor hadden we al software, voorbeeldplannen en een pilotomgeving waarin we aan het werk konden, en de standaarden waren al bestendig. Nou mogen we dat eigenlijk niet vergelijken met de transitie die nu voorligt. De transitie die nu voorstaat, is vele malen groter, misschien vergelijkbaar met of nog groter dan de transitie die we kennen van de Wmo in 2015. Maar we hebben al wel een hele hoop klaarstaan. Kunnen we het dan niet gezamenlijk met het

bedrijfsleven en de koepelorganisaties van de bevoegd gezagen verder brengen?

Als we puur in de tijd gaan kijken wat er nog nodig is, merk ik dat softwareleveranciers juist graag de open einden gevuld willen hebben van de standaard die vorige maand is opgeleverd. Zij moeten die stappen nog kunnen maken om de software verder te kunnen ontwikkelen dan wat het nu is. Er is al heel wat gebouwd, dat vooropgesteld. Maar het is nog niet werkbaar. Als we daar niet gezamenlijk naar gaan kijken, komen we ook niet een stap verder. Want dan gaat zo meteen de softwareleverancier bepalen wat wij mogen maken, en daar is die standaard momenteel niet voor bedoeld. Die standaard is met recht zo open om die vrijheid ook te hebben. Maar we moeten dat misschien enigszins inperken. Dat kunnen we alleen samen doen.

Kijken we naar bijvoorbeeld de voorbeeldplannen die met de laatste versies zijn meegeleverd, dan twifelen we of die voorbeelden representatief genoeg zijn om het doorlopen van de volledige keten te beoordelen. De eerste signalen geven al aan dat het systeem af en toe wat foutgevoelig is. Dat komt met name doordat er nog geen omvangrijke plannen zijn, veelal ook handgeschreven plannen zijn, die de test op een goede manier zouden moeten doorlopen. Misschien hebben we toch andere voorbeelden nodig. Maar ja, dan hebben we vaak ook die software nodig, dus het wordt een beetje een kip-eidiscussie. Maar in ieder geval hebben we dat nodig om een duidelijk beeld te krijgen van de werking en de stressgevoeligheid van de keten binnen de LVBB en het landelijk voorzien DSO.

Daarnaast is er een splitsing gekomen in een juridisch spoor en een Omgevingswetspoor. Want alle rijksbeslissingen en -besluiten moeten via de officiële publicatie lopen. Wij hebben natuurlijk ook vanuit de Omgevingswet bepaalde eisen aan onze plannen, dus hoe wij dingen geregeld willen hebben. De haakjes die wij nodig hebben in het op-spoor, om het zo maar even kort te noemen, ontbreken nog of zijn nog niet verwerkt, de ontwikkeling ervan verloopt in ieder geval nog niet synchroon. Maar daar hebben we ook nog tijd voor.

Ik werk zelf bij een adviesbureau en ik merk dat de ontwikkeling met name gericht is op de keten. Maar er wordt nog weinig rekening gehouden met het punt dat het merendeel van de bevoegd gezagen afhankelijk is van die adviesbureaus, omdat die adviesbureaus heel veel plannen maken, zowel vanuit de ontwikkelaarskant maar ook van de kant van de bevoegd gezagen zelf. Hier hebben wij natuurlijk wel ideeën bij, maar het heeft tegelijk ook gevolgen voor onze eigen organisatie. Daar willen we graag duidelijkheid over hebben. Het zijn aandachtspunten die we beslist ook mee willen nemen de komende periode.

Om even af te ronden: ik weet niet of u het gehoord heeft, maar ik kom uit de mooie provincie Friesland. Ik zat te bedenken, stel dat ik rayonhoofd was geweest en de Elfstedencmissie zou mij hebben gevraagd «geef eens een advies, geef eens jouw visies», wat zou ik dan antwoorden? «It giet oan» zou ik dus niet proberen te zeggen. Het antwoord zou op dit moment zijn dat het ijs dun is, nog niet genoeg om op te schaatsen, en dat we er nog wel even de vaart achter moeten zetten.

Tot zover.

De **voorzitter**: Dank u wel. Misschien dat we even to the point kunnen zijn in de vragen, gelet op de tijd. Ik begin nu aan de kant van mevrouw Bezaan en mevrouw Moonen.

Mevrouw **Bezaan** (PVV): Dank u wel, voorzitter. Zoals ik net begrepen heb, is het DSO niet klaar bij de start, om het zo maar te zeggen. Is het verantwoord om de Omgevingswet in werking te laten treden als het DSO niet op orde is? Welke gevolgen heeft dat in de praktijk, mocht dat wel of niet zo zijn?

Dat waren mijn vragen.

De **voorzitter**: Mevrouw Moonen.

Mevrouw **Moonen** (D66): De ambitie was steeds dat er per 1 januari 2020 een zekere basisvoorziening, een basiskwaliteit, gereed zou zijn, met de bedoeling dat gemeenten, provincies en waterschappen dan ten minste nog een jaar kunnen oefenen totdat de wet echt ingaat op 1 januari 2021. Hoe kijkt u nu aan tegen die basiskwaliteit die op 1 januari 2020 gereed dient te zijn? Hoe schat u die kwaliteit in?

De **voorzitter**: De heer Janssen.

De heer **Janssen** (SP): Aansluitend daarop: waar kan vanaf 2020 concreet mee worden geoefend? Ik hoop dat we dan niet allemaal meer de kapvergunning hoeven te gaan oefenen, want dat weten we ondertussen. De vraag is ook hoe snel het zich kan doorontwikkelen richting 2021, als het voor het echt zou moeten gaan. Ik hoorde de heer Plantinga zeggen dat de software nog niet werkbaar is. Daar maak ik me grote zorgen over. Iedereen die het FD vandaag gelezen heeft, heeft iets meegekregen van hoe het met softwareontwikkeling en overheid gaat. Dus de vraag is wanneer er dan wél werkbare software is, als de standaarden die kortgeleden zijn vastgesteld nog niet door softwareontwikkelaars gebruikt en effectief gemaakt kunnen worden.

De **voorzitter**: Oké. Ik ga de andere kant op. Mevrouw Moonen. Mevrouw Nooren. Sorry, de heer Gerbrandy.

De heer **Gerbrandy** (OSF): Voorzitter. Ik wil de beide heren danken voor hun eerlijkheid. Als je dit soort grote projecten ontwikkelt, is er een grote wil om het te laten slagen, maar als ik de beide heren zo beluister, krijg ik het gevoel dat we een beetje worden weggestuurd in een auto, we gaan op weg, maar we weten nog niet of onderweg de rem uitgevonden wordt. Dat lijkt me een nogal riskante bezigheid.

De **voorzitter**: Wilt u uw betoog in een vraag verpakken?

De heer **Gerbrandy** (OSF): Ja. In de hele keten is er nog geen proef geweest. Misschien is het een onmogelijke vraag, maar welke garanties kunt u geven dat dit systeem wél gaat werken? Dat vraag ik aan de beide heren.

Mevrouw **Nooren** (PvdA): Mijn eerste vraag. Het lijkt erop dat beiden zeggen «stop niet, maar ga door». Tegelijkertijd zeggen beiden: we zijn niet klaar om te starten. Daar zou ik dus nog wel een antwoord op willen. Het tweede. De vertegenwoordiger van het IPO zei dat het pas goed zou werken als men naar fase drie zou gaan. Ik begrijp dat we nog niet toe zijn aan fase één. Er wordt gesproken over een gefaseerde invoering. Als je iets wat generalistisch moet gaan werken, gefaseerd invoert, dan gaat bij mij ergens het licht uit. Ik vroeg mij daarom af hoeveel vertrouwen er in het systeem zal zijn als we het niet overal tegelijk gaan doen.

De heer **Nicolai** (PvdD): Er zijn schriftelijk vragen gesteld. Volgens mij kun je de vragen 2, 3, 5 en 6 met «ja» of «nee» beantwoorden. Daar wil ik graag een «ja» of een «nee» op horen.

De heer **Verkerk** (ChristenUnie): Ik wil graag vragen naar de verhouding tussen het landelijke systeem en het lokale systeem. Als we op 1 januari landelijk willen beginnen, welke problemen met betrekking tot de

invoering doen zich dan voor? En als het lokaal minder goed gaat, is dat dan erg? En als het landelijk minder goed gaat, is dat dan erg?

De heer **Rietkerk** (CDA): Twee vragen. De eerste gaat over de Laan van de Leefomgeving. Kennelijk zijn er toezeggingen gedaan die niet zijn nagekomen. Kan dat kort worden toegelicht? Mijn tweede vraag: zijn een strategisch en tactisch beheerplan en een beheerprotocol vastgesteld?

De **voorzitter**: Er is heel wat gevraagd. Ik denk dat u allebei een halfuur aan het woord kunt zijn, maar u weet ook dat dat niet kan. Misschien moet u dus selectief zijn en er eventueel later nog verder op ingaan, maar haalt u de essenties eruit.

De heer **Van der Harten**: Ik ga gelijk met de laatste vraag beginnen. Die gaat over de Laan van de Leefomgeving. Ik heb daar inderdaad een opmerking over gemaakt. Daar zijn we ooit mee begonnen in 2014. De verwachting was toen: een laan met informatiehuizen waardoor informatie beschikbaar zou komen. Het is al een aantal keren ter sprake gekomen. Nou, dat systeem is losgelaten. Als ik het allemaal juist heb, heeft daar ook een BIT-advies uit 2017 aan ten grondslag gelegen. Daar verwijst ik naar. Is dat voldoende beantwoord? Oké.

De ja/nee-vragen. Mag ik nog heel even horen welke vragen dat waren?

De heer **Nicolai**: De vragen 2, 3, 5 en 6.

De heer **Van der Harten**: Oké. Het antwoord op vraag 2 is: nee, er is geen probleem.

Vraag 4: zijn de lokale DSO-systemen tijdig klaar? Volgens mij wordt die vraag niet juist gesteld, want het gaat om het landelijk systeem. De gezagen zullen daarop systemen moeten ontwikkelen. Dus, ja, er is lokaal een systeem aanwezig, maar dat kan verder worden doorontwikkeld. En dan vraag 5, de bruidsschat. Het antwoord daarop is: nee, die komt niet tijdig beschikbaar. Ik denk dat ik daarmee meteen een andere vraag kan beantwoorden. Die ging over de testfase. Ik weet niet precies wie die vraag had gesteld. Als je daarmee per 1 januari 2020, dus per 1 januari aanstaande, aan de slag gaat, dan is de bruidsschat nog niet beschikbaar voor gebruik. Ik kijk ook even naar links. Ik heb dit juist beantwoord, hè?

De heer **Plantinga**: Dat is juist. De bruidsschat zal pas in het vierde kwartaal in digitale vorm worden opgeleverd. Zo is de planning nu.

De heer **Van der Harten**: Oké. Het DSO is niet op orde, maar we gaan wel starten. Door mevrouw Bezaan en mevrouw Moonen werd gevraagd of we op 1 januari klaar zijn om te gaan testen. Als ik goed ben geïnformeerd, geven ambtenaren van Binnenlandse Zaken aan jullie op 26 november een demonstratie van het DSO-LV. Ik moet u daarnaar verwijzen. Voor zover ik het proces nu kan volgen – ik kijk ook even naar de heer Plantinga – denk ik wel dat het systeem op 1 januari gebruikt kan gaan worden.

De heer **Plantinga**: Misschien nog even in aanvulling daarop het volgende. Dat vond ik een beetje in de vraagstelling van mevrouw Bezaan. Het een sluit het ander uit, of het een kan niet zonder het ander. Zonder een DSO is er ook geen Omgevingswet en andersom. Als het DSO niet op tijd klaar is, dan betekent dat ook dat de wet niet in werking treedt. Zij kunnen niet zonder elkaar. Misschien ben ik niet helemaal helder geweest. Het is niet mijn bedoeling om te zeggen dat het niet klaar komt, maar we moeten er nog wel even hard aan trekken om dat allemaal voor elkaar te krijgen. Dat wil ik daarbij nog even meegeven.

De vraag over het oefenjaar 2020 heb ik volgens mij al beantwoord, en anders hoor ik het.

De software is gedeeltelijk klaar. Tenminste, er zijn leveranciers die voor bepaalde onderdelen die de standaarden momenteel nog niet bieden, meer duidelijkheid nodig hebben. Er is wel software die draait, maar dat is wel heel specifiek voor één omgevingsdocument. Dat moet al eerder klaar zijn, omdat provincies hun documenten al voor de inwerkingtreding gereed moeten hebben. Dat geldt ook voor het Rijk bij de omgevingsregeling en voor de bruidsschat. Er is dus al software zover gereed om dat soort onderdelen wel te kunnen doen. Maar hier en daar zitten er nog wat juridische haakjes en ogen aan die opgelost moeten worden.

Garanties. «Tot aan de deur», zeggen we dan. Garanties kunnen we helaas niet geven. Het is heel jammer dat we inderdaad wel een mooie auto hebben gekocht, maar daar nog niet mee kunnen gaan rijden. Om daadwerkelijk te kunnen rijden moeten we even wachten tot de accu's erin zitten. Een stuur hebben we misschien nog wel, maar rijden wordt voor een groot deel nog een beetje moeilijk. We zijn in die zin daarom ook klaar om te starten.

Volgens mij heeft de heer Van der Harten al geantwoord op het gefaseerd invoeren.

Blijft over het beheerprotocol van de heer Rietkerk, als ik mij niet vergis. Voor de standaarden is er een beheerprotocol, maar zijn vraag gaat volgens mij wat dieper dan dat. Ik moet daar even het antwoord op schuldig blijven. Het beheer van de standaarden is goed geregeld en afgedekt binnen het programma. Dat geldt natuurlijk ook voor het beheer van de omgeving.

De heer **Rietkerk** (CDA): In de beheersovereenkomst staat volgens mij dat er in juni een strategisch en tactisch beheerplan is met een beheerprotocol. Dan zou je dus moeten weten of dat is vastgesteld. En anders horen we dat wel van een van de adviseurs van het ministerie.

De heer **Plantinga**: Ja. Het is mij in ieder geval niet bekend.

De **voorzitter**: Misschien is dit een opzoekvraag. Mevrouw Kluit heeft een vervolgvraag.

Mevrouw **Kluit** (GroenLinks): Ik vraag er misschien even op door omdat ik het toch nog niet helemaal begrijp, maar ik ben een alfa, dus daar zal het vast aan liggen. Hoor ik u nu zeggen dat we kunnen starten op de provinciale niveaus, omdat dat is ingebouwd? Om heel eerlijk te zijn, snap ik niet zo goed hoe gemeentes kunnen oefenen als de bruidsschat er niet in zit. Begrijp ik het dan goed?

De heer **Plantinga**: Dat is correct. Daar heb ik ook mijn twijfels bij. In analoge vorm is een hoop beschikbaar, maar het gaat juist om de bruidsschat in digitale vorm, zodat we daar ook op een digitale manier mee kunnen oefenen. Daarnaast hebben we de software nodig die je wilt aansluiten per 1 januari 2020, en daar moeten nog wel dingen voor georganiseerd worden.

Mevrouw **Kluit** (GroenLinks): Ik weet niet of u hier advies over kunt geven, maar wat ik lastig vind is het volgende. Wij staan voor de vraag: wel of niet? Wij hebben niet een tussensmaak. Wij kunnen dus niet zeggen: doet u het voor de provincies wel, maar voor de gemeentes niet. Kunt u, dat wetende, terugkomen op «het ijs is dun»? Is het ijs in die zin dun dat de provincies eroverheen kunnen lopen, maar de gemeentes nog niet? Zoiets?



De heer **Plantinga**: Met «het ijs is dun» bedoel ik dat we op 1 januari 2020 nog vrij weinig kunnen; we kunnen niet anders dan met de kaders die er staan en een DSO dat gedeeltelijk werkt. De provincies kunnen wel hun plannen gaan maken, maar het komend jaar moeten we dan wel gebruiken om juist de hiaten die er momenteel in zitten, in te vullen en op te lossen. Lukt dat niet, dan halen we ook 1 januari 2021 niet. Maar ik ga ervan uit dat, als wij daar met de koepels gezamenlijk onze schouders onder steken, wij dit gewoon kunnen halen.

De heer **Crone** (PvdA): Ietsje scherper: kunnen de gemeentes oefenen als het systeem niet af is?

De heer **Plantinga**: Niet op 1 januari 2020.

De heer **Crone** (PvdA): In de loop van het jaar moet het afkomen, en dan kunnen zij dus pas oefenen.

De heer **Plantinga**: Ja, dat is uiteindelijk het doel.

De heer **Verkerk** (ChristenUnie): Maar als de bruidsschat in het vierde kwartaal beschikbaar komt en men pas in het vierde kwartaal kan gaan oefenen, is dat dan niet wat laat?

De heer **Plantinga**: Als u het mij vraagt wel, maar het is natuurlijk niet aan mij om de planning van de bruidsschat te bepalen. Ik weet dat ze daarmee bezig zijn.

De **voorzitter**: Maar er zijn misschien andere momenten om deze vraag aan het ministerie te stellen. Ik kijk nu even welke vragen er nog voor de deskundigen zijn. Mevrouw Kluit.

Mevrouw **Kluit** (GroenLinks): Het doel is dat het DSO inzicht geeft in wat er in een bepaald gebied speelt. Er is een beetje ruis over de vraag of je als bewoner nu kunt zien welke vergunningen er in je omgeving zijn aangevraagd. Zit dat in het DSO?

De heer **Van der Harten**: Ik ga heel simpel verwijzen naar de demonstratie die jullie op 26 november krijgen. Ik denk dat dat het allerbeste is. Dat zijn toch vragen die jullie moeten stellen aan de ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken die dit ontwikkelen.

De **voorzitter**: Een aantal punten blijven nu een beetje hangen. Die kunnen denk ik beter op 26 november aan de orde komen. Mij blijkt dat er geen verdere vragen zijn aan deze deskundigen. Ik dank u erg hartelijk voor uw bijdrage. Ik wil de mensen voor het laatste blok – rechtspraak en rechtsbescherming – oproepen hierheen te komen. Ik dank u.

#### **Thema IV – Rechtspraak en rechtsbescherming**

Gesprek met:

- de heer Ruud Vucsán, senior-rechter rechtbank Noord-Nederland en voorzitter van de Wetgevingsadviescommissie Bestuursrecht
- de heer Valentijn Wösten, advocaat Wösten juridisch advies.
- de heer Frank Groothuijse, universitair hoofddocent Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht

De **voorzitter**: Hartelijk welkom. Het laatste blok gaat over het thema rechtspraak en rechtsbescherming. Drie inleidingen van vijf minuten. Ik geef eerst het woord aan Ruud Vucsán, senior rechter bij de rechtbank

Noord-Nederland en voorzitter van de Wetgevingsadviescommissie bestuursrecht.

De heer **Vucsán**: Namens de rechtspraak wil ik u bedanken voor de gelegenheid om de positie van de rechtspraak in dezen toe te lichten. De rechtspraak heeft tot nu toe in zijn adviezen gewezen op de grote voordelen die een goed gestructureerd en goed toegankelijk regelbestand voor de rechtspraak, en daarmee natuurlijk ook voor de rechtspraak, kan bieden. Maar wij zien ook wel de nodige nadelen die door de invoering van de voorgenomen stelselherziening voor de rechtspraak kunnen ontstaan. Met name de gedachte dat het aantal zaken gemakkelijk zou kunnen afnemen omdat het aantal vergunningen zal afnemen en dat de beroepen door deze stelselherziening gemakkelijker kunnen worden afgedaan, is een gedachte die de rechtspraak niet op voorhand met de regering deelt.

Een van de nadelen die inherent zijn aan elke stelselherziening betreft natuurlijk het extra werk dat aan de invoering van de wet is verbonden. De rechtspraak moet de nieuwe wet onder de knie krijgen, inhoud geven aan nieuwe begrippen en nieuwe inhoud geven aan oude begrippen als dat door de veranderende context van de wet nodig is. En natuurlijk zullen we door de gekozen overgangperiode gedurende vele jaren met twee stelsels tegelijk moeten werken. Enerzijds is dat de huidige Wabo. Daarnaast moeten we dan gaan werken met de Omgevingswet.

De invoering van de Wabo heeft geleerd dat zo'n oude wet nog vele jaren kan na-ijlen. En dan heb ik het echt over véle jaren. In de praktijk blijkt dat er op de valreep nog veel aanvragen worden gedaan, zodat men nog onder de oude wet een vergunning kan aanvragen of wat dies meer zij. Want dan weet men wat men krijgt. Dan kun je zo'n beetje of beter voorspellen waar je rechtspositie uiteindelijk toe leidt.

De rechtspraak meent echter dat de discussie over de invoering niet hierover moet gaan, want op zich is dit soort werk – het invoeren van nieuwe wetten – ons werk en inherent aan rechtspreken. Het kost veel extra tijd en geld, maar dat zal voor ons geen reden zijn om te zeggen dat die stelselwijziging moet worden uitgesteld.

Waar de rechtspraak wel aandacht voor zou willen vragen, is het feit dat de wens die aan de Omgevingswet ten grondslag ligt – de wens om tot meer flexibiliteit te komen – als keerzijde heeft dat de rechtszekerheid afneemt. De wens tot meer flexibiliteit wordt ingegeven vanuit de gedachte dat de samenleving die wil. Zoals de opstellers van het wetsvoorstel ook altijd zeggen: de huidige wet biedt vaak ook nog maar een schijnzekerheid. En dat is natuurlijk wel zo. Met een mooi verhaal kun je met een afwijking van het bestemmingsplan een heel eind komen. Het punt is echter ook dat met de toename van de flexibiliteit niet alleen de zekerheid voor de omgeving afneemt, maar ook de zekerheid voor degenen die iets willen ondernemen. Het wordt lastiger om te voorspellen wat precies mag en daarmee wordt het lastiger om te voorspellen of je investering ook zal lukken. In de rechtspraak zal worden gezocht naar rechtsfiguren om die zekerheid toch weer op voorhand te kunnen verkrijgen, ook al kun je geen vergunning meer aanvragen.

Haaks op die flexibiliteit staat ook de verschuiving van vergunningverlening naar regelgeving. Regels zijn vaak lastig te wijzigen voor een individueel geval en hebben een zekere inherente inflexibiliteit. Het is zeker waar dat het aantal beroepen tegen vergunningen zal afnemen als het aantal situaties waarin een vergunning nodig is vermindert door het maken van algemene regels. Dat laat echter onverlet dat het de vaste overtuiging van de rechtspraak is dat het aantal conflicten in de ruimte niet opeens zal afnemen. Waar het nu schuurt, zal het onder de Omgevingswet ook schuren. Als iets dan niet via een vergunning geregeld is, zal het geschil gaan over de uitleg van de algemene regel. Hoewel die algemene regels met de tijd beter worden, kunnen er over de uitleg van

die regels enorm veel procedures ontstaan. Dat laat de problematiek met het Bor en vergunningvrij bouwen ook zien. Veel van onze procedures gaan over het Bor, over de uitleg van de algemene regels. Zoals ik net al aanstipte, is het voor degene die op voorhand wil weten wat kan en mag niet altijd eenvoudig om zijn positie in te schatten, maar de doortastende ondernemer die zijn kansen misschien wat te rooskleurig inschat, kan zich geconfronteerd zien met een handavingsprocedure nadat hij begonnen is met bouwen of produceren. Dat is niet alleen voor die ondernemer vervelend, maar ook voor ons. Handavingszaken zijn per definitie ingewikkeld voor ons, want we moeten niet alleen vaststellen wat de geldende norm is waaraan de ondernemer zich heeft te houden, maar we moeten ook alle elementen die verbonden zijn met de handavingszaak beoordelen en bekijken.

Veel van de algemene regels zullen worden opgenomen in het omgevingsplan. Er is een duidelijke wens om, zeker op termijn, op dit punt te komen tot een meer omvattende regeling van het omgevingsrecht in het omgevingsplan. Over de politieke keuze voor decentralisatie heeft de rechtspraak geen oordeel, maar de rechtspraak wijst er wel op dat dit voor de rechtspraak lastig is. Immers, elke gemeente doet het anders, introduceert zijn eigen begrippenstelsel en zijn eigen systeem voor het ordenen van de ruimte en het milieu. Voor elke algemene regel die nu van rijksniveau naar de gemeente wordt overgedragen, ontstaan veel verschillende nieuwe regels binnen het rechtsgebied van de rechtbank. Dat maakt het allemaal ingewikkelder en meer tijdrovend voor de rechtspraak.

Het omgevingsplan wordt ook belangrijker nu er meer in geregeld gaat worden. Dan is het feit, vindt de rechtspraak, dat er slechts rechtsbescherming bij één instantie openstaat opmerkelijk. Zonder afbreuk te willen doen aan wat de Afdeling bestuursrechtspraak allemaal kan en vermag, is de rechtspraak van oordeel dat rechtspraak in twee instanties in beginsel altijd de voorkeur verdient.

Samenvattend verwacht de rechtspraak dat het aantal beroepen in het omgevingsrecht linksom of rechtsom zeker niet zal afnemen. De beroepen tegen vergunningen zullen verschuiven in de richting van beroepen tegen vermeende rechtsvaststellende besluiten, vergunningen die worden uitgelokt om vast te stellen dat geen vergunning nodig is, maatwerkvoorschriften en handavingszaken, en de beroepen tegen de omgevingsvergunningen, die er nog wel zijn, zullen vaak meerdere toestemmingen bevatten. We gaan straks omgevingsvergunningen krijgen met de Waterwet, natuurbescherming, strijdig gebruik, een kapvergunning erin; van alles en nog wat. Dat moet dan allemaal in één beroep worden afgedaan. Veel is in dit verband onzeker, maar zeker is wel dat afdoening van de beroepen in het omgevingsrecht er niet eenvoudiger op zal worden.

De rechtspraak constateert verder dat de wetgever heel veel energie stopt in het opnieuw opbouwen van het besluitvormingsrecht in het omgevingsrecht, maar dat er weinig aandacht is besteed aan de rechtsbescherming. Het uitgangspunt was om zo veel mogelijk bij het oude te houden. Nou is het zo dat de meeste besluitvorming in het omgevingsrecht niet wordt gevolgd door een juridische procedure. Daar wil ik eerlijk in zijn. Maar als er een procedure komt, vindt de rechtspraak het heel belangrijk dat de rechtspraak in de gelegenheid wordt gesteld om geschillen zo snel en goed mogelijk af te doen.

Dat was mijn inleiding, meneer de voorzitter.

De **voorzitter**: Dank u wel. Het woord is aan Valentijn Wösten van Wösten juridisch advies.

De heer **Wösten**: Dank voor de uitnodiging. Ik ga proberen met u te delen wat ik heb kunnen leren uit het conceptwetsvoorstel Omgevingswet.

Ik zal mijzelf eerst introduceren. Sinds 1999 heb ik een bestuursrecht-praktijk, waarbij nagenoeg uitsluitend wordt opgetreden in opdracht van derde belanghebbenden in het omgevingsrecht. Dat is een belangrijk aspect. Dit is een te vaak vergeten element in het omgevingsrecht. Ik bedoel, dat zijn uiteindelijk de burgers waarom het gaat, de omgeving die zich tracht te laten horen bij besluitvorming op initiatief van een initiatiefnemer al dan niet met het bevoegd gezag, die vaak al in een zeer vergevorderd stadium is. Te vaak wensen derde belanghebbenden zich dan als mosterd na de maaltijd te laten horen. In de afgelopen twintig jaar is naar schatting in circa 1.000 beroepszaken opgetreden door mijn kantoor, waarvoor circa 400 over de PAS, de inmiddels welbelkende Programmatische Aanpak Stikstof. Ik heb ook opgetreden in de PAS-uitspraak van de Raad van State van 29 mei.

Ik wil graag kort opmerkingen maken over de Omgevingswet, over de Omgevingswet in de Tweede Kamer, over rechtsbescherming en over de Programmatische Aanpak Stikstof. Allereerst ga ik in op de Omgevingswet. Er worden fundamenteel nieuwe instrumenten geïntroduceerd in de Omgevingswet, waaronder het omgevingsplan, waarvan nog volkomen onduidelijk is hoe dat in de praktijk zal gaan uitpakken voor de burger. Dat het openbaar bestuur enthousiast is, mag niet bepalend zijn. De centrale vraag dient te zijn hoe het voor de burger uitpakt. Het zal met zekerheid vele jaren duren voordat duidelijk zal zijn hoe de nieuwe wet in de bestuurspraktijk zal gaan uitpakken. Dat brengt vele jaren rechtsonzekerheid met zich mee, voor alle betrokken partijen. Het advies moet dan zijn: pas geweldig op met fundamentele wetsherzelingen. De vorige spreker wees daar ook al op. Het kan namelijk geweldig misgaan, zoals het ook geweldig mis is gegaan met het Programma Aanpak Stikstof. Die zorg is reëel, aangezien veel omgevingsrecht, met name het milieurecht, Europeesrechtelijk wordt bepaald. Daarbij merk ik op dat dit alleen maar de juiste keuze kan zijn. We hebben een gemeenschappelijke Europese markt, dus je wil gemeenschappelijke normstellingen, want je wil een gelijk speelveld voor alle bedrijfsactiviteiten in Europa. Anders krijg je valse concurrentie tussen bedrijven. Het advies moet dan ook zijn: pas geweldig op met fundamentele wetsherzelingen. Het risico bestaat dat belangrijke onderdelen van de Omgevingswet in strijd zijn met het Europees recht. Ik heb al genoemd hoe het kan misgaan: het PAS-debacle. Vergunningverlening is met een ruk tot stilstand gekomen. Dat willen we, naar ik aanneem, niet nog een keer meemaken.

Dan de Omgevingswet in de Tweede Kamer. Het is makkelijk te begrijpen dat er in de Tweede Kamer draagvlak bestaat voor de Omgevingswet. De bevoegdheden voor het openbaar bestuur worden zeer ingrijpend uitgebreid. Het zijn voor een merendeel ambtenaren en bestuurders – lees: het openbaar bestuur – die een reflectie hebben gegeven op het wetsvoorstel. Burgers zullen pas in ernst naar Omgevingswet gaan kijken als zij concreet met die wet zullen worden geconfronteerd. Burgers reageren nu eenmaal casusspecifiek, zeker als het om omgevingsrecht gaat. De Minister heeft zich volstrekt onvoldoende rekenschap gegeven van dit gegeven.

Een geheel andere kwestie is de vraag of de Omgevingswet en bijbehorende besluiten zorgvuldige wetgeving genoemd kunnen worden, die rechtdoen aan de belangen die de Omgevingswet stelt te dienen. Op die vraag kan het antwoord enkel een stellig nee zijn. Een centraal element van de Omgevingswet is de flexibele milieunorm in de omgevingsplannen. Daarmee worden de burgers niet langer beschermd door concrete, overigens dikwijls minimale, milieunormen. Aan gemeentelijk en provinciaal bestuur wordt met de Omgevingswet ruimte gelaten om zelfs een minder dan minimale milieunorm te introduceren, zonder dat burgers daar in ernst tegen kunnen optreden.

Dat brengt ons bij de vraag hoe het met de rechtsbescherming in de Omgevingswet is gesteld. Daarbij merk ik op dat rechtsbescherming voor

de burger betekent dat het openbaar bestuur gebonden is aan een concrete norm. Alleen als er een concrete norm is, kan een burger naar de rechter stappen om zich beschermd te weten tegen het openbaar bestuur dat van die norm wil afwijken. Op het moment dat je een flexibele norm stelt, is het gedaan met de rechtspositie van de burger. Rechtsbescherming wordt niet uitsluitend bepaald door de vraag of je naar de rechter kan stappen. Veel belangrijker is de vraag of de rechter ook werkelijk iets kan betekenen voor de rechtzoekende burger. Als door de Minister wordt gezegd dat de rechtsbescherming nagenoeg gelijk blijft ten opzichte van bestaande wetgeving, mag beslist niet enkel gekeken worden naar de vraag of de toegang tot de rechter gelijk blijft, maar moet ook bezien worden of de rechter op een gelijkwaardige wijze toekomt aan het inhoudelijk toetsen van de besluiten die aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Dit vind ik een heel belangrijk element. Waar een concrete rechtsnorm geldt, kan door de rechter concreet getoetst worden; ik zei het al. Echter, ingeval de wet aan het openbaar bestuur de ruimte biedt een flexibele norm te stellen, kan die rechter weinig betekenen voor de rechtzoekende burger. Weliswaar kan een omgevingsplan, waarin immers de bevoegdheid wordt geboden voor het stellen van een flexibele milieunorm, aan de rechter worden voorgelegd. Echter, als de wetgever ruimte laat voor het stellen van een flexibele norm, kan de rechter niets betekenen voor de rechtzoekende burger.

De **voorzitter**: Kunt u tot een afronding komen?

De heer **Wösten**: Ik ga mijn best doen. Een bestuursrechter kan een bestuursorgaan enkel corrigeren als buiten de wettelijk geboden bevoegdheden wordt getreden. Het is reuzevriendelijk dat een omgevingsplan aan de rechter kan worden voorgelegd, maar op het onderdeel flexibele norm schiet de burger daar niets mee op. Kortom, er is geen gelijkwaardig beschermingsniveau met de omgevingswet. Het onderdeelje Programmatische Aanpak Stikstof, dat ik ook graag met u wil delen, bewaar ik voor de concreet aan mij gestelde vragen. Dank u.

De **voorzitter**: Dank. Het woord is aan Frank Groothuijse, universitair hoofddocent omgevingsrecht in Utrecht.

De heer **Groothuijse**: Dank, voorzitter. Ik dank de commissie dat ik hier in het kader van de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet een korte bespiegeling mag geven op het thema rechtspraak en rechtsbescherming. De stelselherziening zal ten aanzien van dit thema leiden tot de nodige grotere en kleinere veranderingen, die ik onmogelijk in vijf minuten kan bespreken. Ik zal me dan ook beperken tot een aantal algemene observaties op hoofdlijnen. De hoofdlijn komt er kort gezegd op neer dat de wetgever terugtreedt, het decentrale bestuur meer afwegingsruimte krijgt, de burger en het bestuur met meer rechtsonzekerheid te maken kunnen krijgen en de bestuursrechter in dat geval de kastanjes uit het vuur moet halen. Ik licht dat kort toe.

Wellicht het belangrijkste voor dit thema is de vergroting van de decentrale bestuurlijke afwegingsruimte waarin de Omgevingswet voorziet. Deze komt onder meer tot uitdrukking in minder materiële normstelling in de wet, het decentraliseren van milieuregels, het werken met open normen, globale omgevingsplannen, zorgplichten, ruime bevoegdheden tot het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften, de knip in de bouwvergunning, het niet meer wettelijk regelen van het overgangsrecht in omgevingsplannen et cetera. Of de gemeente die afwegingsruimte ook daadwerkelijk zal krijgen, hangt overigens ook nog af van de ruimte die provinciebesturen aan gemeentebesturen zullen laten. Meer afwegingsruimte biedt weliswaar meer flexibiliteit voor het bestuur, maar

daar staat tegenover dat de rechtszekerheid voor burgers en bedrijfsleven over de uitkomsten van die bestuurlijke afwegingen zal afnemen. Burgers en bedrijven zullen dan ook afhankelijker worden van bestuurlijke keuzes. Vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte zou in mijn opinie kunnen leiden tot juridisering en een toename van het beroep op de bestuursrechter, in de eerste plaats omdat burgers en bedrijven door middel van juridische procedures zo veel mogelijk rechtszekerheid zullen willen krijgen omtrent hun rechtspositie. Een globaal omgevingsplan, dat op een bepaalde locatie veel uiteenlopende ontwikkelingen toestaat, met veel gevestigde belangen in de omgeving, zal waarschijnlijk veel beroepen genereren. Daarnaast is mijn verwachting dat burgers en bedrijven het bestuur zullen verzoeken om de verruimde bestuurlijke afwegingsruimte ook daadwerkelijk in te zetten ten behoeve van hun eigen belangen. De uitkomst van die bestuurlijke afweging zal, ongeacht de uitkomst daarvan, worden aangevochten door degenen die daardoor worden benadeeld. Belangen in het omgevingsrecht zijn immers niet zelden tegengesteld. Wat zal bestuurlijke rechtsbescherming rechtzoekenden opleveren als het bestuursorgaan veel afwegingsruimte heeft? Meer bestuurlijke afwegingsruimte bij de uitoefening van bevoegdheden betekent dat de rechter bij de toetsing daarvan minder houvast heeft aan specifieke materiële wettelijke normen waardoor deze afwegingsruimte wordt ingekaderd. Daardoor zal de toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel et cetera, belangrijker worden, zeker naarmate de bevoegdheidsuitoefening dieper ingrijpt in de fundamentele rechten van burgers en bedrijven, zoals het eigendomsrecht. Een toetsing aan die beginselen betekent dat de rechter zal moeten beoordelen of de bevoegdheidsuitoefening in het concrete geval aan de algemene rechtsbeginselen voldoet. Voor het bestuur gaat een vergroting van de afwegingsruimte gepaard met een uitgebreidere motiverings- en onderzoeksplicht, omdat het bestuur nou eenmaal meer opties heeft. Enerzijds vergt het een motivering van het bestuur waarom het de gekozen optie verkiest boven de andere opties die mogelijk waren. Anderzijds heeft het bestuur door een vergroting van zijn bestuurlijke afwegingsruimte veel reparatiemogelijkheden nadat de bestuursrechter een besluit van het bestuur heeft vernietigd. Dat vraagt om aandacht voor de positie van de rechtzoekende burger. Hij zal moeten nadenken wat hij uiteindelijk met zijn beroep wil bereiken. Aan een kale vernietiging heeft hij namelijk niet zo veel als het bestuur vanwege die vergrote afwegingsruimte ruime mogelijkheden heeft om alsnog een besluit te nemen waar de rechtzoekende burger inhoudelijk niets mee opschiet. Vanuit het oogpunt van efficiënte en finale geschillenbeslechting zal er dan ook meer aandacht moeten zijn voor de procespositie van de rechtzoekende burger. Ik ben niet de enige die daarvoor pleit, dat hebben anderen ook al gedaan. De uitkomst van de rechterlijke toetsing wordt door de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte, zeker na de inwerkingtreding van de stelselherziening, minder voorspelbaar, is mijn inschatting. In de toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur spelen de omstandigheden van het concrete geval namelijk een belangrijke rol. Dat heeft de bestuursrechter er in het verleden overigens niet van weerhouden om uit deze algemene beginselen geleidelijk jurisprudentiële eisen te ontwikkelen voor de vaststelling van bestemmingsplannen, zoals de uitvoerbaarheidseis, maximale planologische invulling, overgangsrecht enzovoorts. Dat is eigenlijk allemaal ontwikkeld in het kader van jurisprudentie van de bestuursrechter. Mijn verwachting is dat de bestuursrechter daar ook onder de Omgevingswet toe zal overgaan, waardoor waarschijnlijk toch weer langzaam maar geleidelijk een complex jurisprudentieel normenkader ontstaat. Ik verwijs daarbij naar de Ladder voor duurzame verstedelijking, het overgangsrecht zoals zich dat heeft ontwikkeld. Om een collega



van mij, professor Schueler, aan te halen, staatsraad: rechtsvorming is als onkruid. Als je iets weghaalt – het gaat dan om de wettelijke normstelling – komt er altijd iets nieuws voor in de plaats, en dat zijn dan de jurisprudentiële eisen die door de rechter worden geformuleerd.

Dan wil ik nog heel kort ingaan op de punten die ook al door mijn voorgangers zijn gemaakt. Ik wil me daar wel bij aansluiten, en dat is dat er behoefte zal zijn aan uitleg van die stelselherziening, kort nadat die in werking is getreden. Ik denk dat de druk op de bestuursrechter groot zal zijn. De complicerende factor van het overgangsrecht werd ook al genoemd: er moeten twee stelsels naast elkaar worden gehanteerd. Dat zal niet altijd makkelijk zijn. Bovendien staan de maatschappelijke ontwikkelingen ook niet stil, waarop wetgeving moet reageren. Ik heb het dan bijvoorbeeld over de stikstofproblematiek en de energietransitie. Er staat nog wel wat te gebeuren, naast de implementatie van het nieuwe stelsel.

Een punt wat ik niet ben tegengekomen in de stukken is de beperking van de nadeelcompensatie, die we zien in de Invoeringswet. Dat zou gevolgen kunnen hebben voor de toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Naarmate de nadeelcompensatie beperkter is, zal de bestuursrechter, is mijn verwachting, namelijk sneller tot de conclusie kunnen komen dat de nadelige gevolgen van de uitoefening van de bestuursbevoegdheid voor een belanghebbende onevenredig zijn in verhouding tot de besluiten dienende doelen. Dank.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik begin even rechts achteraan. De heer Crone.

De heer **Crone** (PvdA): Dank voor de scherp neergezette dilemma's door de drie inleiders. Ik gebruik de term dilemma's, maar soms lijken het wel standpunten: u ziet alle drie die wet fundamenteel niet zitten. Maar dat is niet mijn vraag. In het vorige blokje hadden we het over de rechtspraak. Dit is juist een wet die vooraf participatie wil, zodat mensen daarna niet in beroep gaan. Nog vorige week is het nieuwe stadion in Leeuwarden van Cambuur aan de orde geweest. Daar is geen enkele beroepszaak tegen gekomen, omdat er zeer zorgvuldig overleg vooraf heeft plaatsgevonden. Dan krijg je minder rechtspraak, terwijl we hadden ingeboekt dat er twee jaar rechtspraak zouden volgen. Geloof u daar helemaal niet in? Zou u dan vormvereisten of zelfs inhoudelijke vereisten willen stellen aan die participatie vooraf? Want als het een wassen neus is gaan mensen naar de rechter, maar als het serieus is, hoeven ze niet naar de rechter. Is het denkbaar dat de rechtspraak houvast krijgt aan een vorm van participatie? De heer Wösten is heel negatief, alsof het een zero-sumgame is. Aan hem de volgende vraag. Ons is niet beloofd dat er minder materiële grenswaarden, doelstellingen enzovoorts zouden komen. Ons is beloofd dat we met dezelfde normen als we al hadden qua geluid en bodem over zouden gaan. Er is dus geen sprake van een vermindering van die harde inhoudelijke criteria. Want ik ben het met hem eens dat het met name om de inhoudelijke criteria gaat.

De heer **Nicolai** (PvdD): Ik heb een heel praktische vraag aan de heer Vucsan, gevolgd door een iets minder praktische vraag. We hebben het hiervoor over het DSO gehad, vanuit de optiek van de burger en de ondernemer die op een knop drukken om te bekijken hoe het zit. Ik ben advocaat en u rechter, wij kijken vaak niet hoe het recht op dit moment is, maar er is een geschil over recht van zeven jaar geleden, zodat we dan kijken naar het toen geldende recht. Het rapport over het DSO gaat over tijdreizen en wordt onder andere geflankeerd door rapporten van de Algemene Rekenkamer en het BIT. Ik concludeer dat dat tijdreizen niet in het systeem zit. Je kunt dus wel zien wat nu geldt, maar niet wat zeven jaar geleden gold. Betekent dat dat de rechtspraak stilvalt, of deugt het

stelsel niet en moeten we dus niet overgaan tot invoering als dat niet wordt opgelost? Dat is mijn eerste vraag.

De **voorzitter**: Uw vragen worden later op de avond wel minder puntig. Misschien kunt u de tweede vraag iets scherper formuleren.

De heer **Nicolai** (PvdD): Mijn tweede vraag gaat over open normen. Dat betekent rechtsonzekerheid, maar ook een overbelasting van de rechtspraak, niet in personele zin, maar er worden dingen gevraagd van de rechtspraak waarvan je je kunt afvragen of die wel thuishoren bij de rechtspraak. Ik denk bijvoorbeeld aan de redelijkheid. U hebt nu de marginale toetsing, maar kan het zijn dat de rechtspraak op een gegeven moment moet opschuiven naar een minder marginale toetsing? U noemde zelf al het voorbeeld van het bestuurlijke oordeel. Nodigt dit niet uit tot allerlei nieuwe figuren, waartoe de rechtspraak moet overgaan omdat de burger anders in de kou staat? Dank u wel.

De heer **Rietkerk** (CDA): Ik sluit mij aan bij de vraag die net is gesteld over de doelen en normen die een-op-een beleidsneutraal worden overgezet. Bent u dat met z'n drieën wel of niet van mening? Met name bij de heer Wösten kreeg ik daar namelijk een ander beeld bij. De meeste provincies hebben provinciale verordeningen met materiële doelen die niet flexibel zijn. Dat is de bestaande situatie van de afgelopen jaren. Kunt u drieën eens uw licht daarover laten schijnen, als het gaat om de scepsis die u heeft over de flexibele normen? Want die verordeningen zijn naar mijn idee materieel gewoon helder.

Mevrouw **Moonen** (D66): U geeft alle drie aan dat er minder rechtsbescherming is en dat er meer beroepen en procedures komen. Als u de Minister mocht adviseren, wat kan zij binnen het stelsel van de Omgevingswet dan doen om die rechtsbescherming te verbeteren? Wat zou een slimme zet zijn voor haar om te doen?

De heer **Vucsán**: De eerste vraag van u was of participatie ertoe kan leiden dat rechtsbescherming niet meer nodig is. We hebben daar ooit, in een van de vele adviezen die we over de Omgevingswet hebben geschreven, over gezegd dat participatie veel meer een cultuurding binnen het openbaar bestuur is dan een zaak die je wettelijk regelt. Op dit moment kent het openbaar bestuur vele mogelijkheden om de burgers op allerlei manieren te betrekken bij de besluitvorming, zoals uw voorbeeld kennelijk ook al illustreert. Ik ben daar niet zo goed van op de hoogte, maar ik geloof het direct. Als dat gebeurt, mag je inderdaad verwachten dat daardoor minder procedures zullen volgen. Het is zeker waar: een bestuur dat betrekkelijk confronterend te werk gaat lokt vaker procedures uit. Maar het is niet zo dat, als je maar in de Omgevingswet zet dat je meer inzet op participatie, dat daarmee dan ook gebeurt. De culturen van al die verschillende bestuursorganen verander je niet zomaar, is mijn inschatting. Dat zien we ook in de praktijk: veel heeft gewoon te maken met hoe zo'n openbaar gezag in elkaar zit. Ik denk dat het enkele feit dat je in de Omgevingswet zegt dat je meer aan participatie moet doen, daarin niet veel verandering zal brengen. Heb ik uw vraag zo voldoende beantwoord?

De heer **Crone** (PvdA): De vraag was meer de volgende. In de wet wordt participatie voor het eerst verplicht. Moeten we daarvoor vormvereisten in het leven roepen? De rechter zal dan zeggen: er is echt goed overleg geweest, alle belangen zijn gewogen. Het mag niet zo zijn dat alleen de lagere overheden in hun wijsheid besluiten hoe het zit, nee, ze moeten zich verantwoorden. De particuliere initiatiefnemer moet inhoudelijk laten

zien dat hij rekening heeft gehouden met de kritiek. De rechter doet dan meer een procedurele toets dan een inhoudelijke, zoals nu het geval is.

De heer **Vucsán**: Zoiets gebeurt nu ook in de zienswijzeprocedure, waarin mensen aangeven wat ze ervan vinden. Dan toetst de rechter of daarop voldoende geantwoord is. Maar het enkele feit dat mensen iets zeggen en dat het bestuur hierop iets terugzegt, maakt niet dat dit relevant is voor een bestuursrechtelijke procedure. We zitten vast aan ons toetsingskader, in welk kader dingen een rol kunnen spelen. Participatie heeft vaak een wat bredere strekking. Dan gaat het vaak over meer dingen dan alleen maar of dit besluit nou precies op deze manier genomen kan worden. Ik vind het als rechter altijd fijn als in de wet staat wat moet. Dat is voor mij heel makkelijk, want dan kan ik net als iedereen afstrepen. Maar tegenwoordig moeten wij doen aan finale geschilbeslechting: er wordt van ons verwacht dat wij het geschil ook echt oplossen. Als we constateren dat iemand het niet goed heeft gedaan – dat doen we nu trouwens ook wel eens – dan is het nog maar de vraag of het besluit vernietigd kan worden. Ook dan blijf je dus in sommige opzichten zitten met een wassen neus als het bestuursorgaan niet meewerkt. Ik zie dat de voorzitter onrustig wordt.

De **voorzitter**: Nou, als u alle vragen zo uitgebreid beantwoordt, word ik inderdaad onrustig. Even niet tussentijds vragen of de vraag goed beantwoord is, want dan lopen we uit de tijd.

De heer **Vucsán**: Dat zal ik niet meer doen

De heer Nicolai vroeg hoe het zat met de historie van het DSO. Die historie is maar heel beperkt aanwezig. Ik heb gisteren, in aanloop naar deze bijeenkomst, gebeld. Ik heb begrepen dat dat tijdreizen er wel komt in het DSO. Maar het probleem is dat het niet dezelfde rechtskracht krijgt als wat nu overheid.nl is, zodat je daaraan niet direct alle rechten kunt ontlenuen. Dat is wel een lastig punt. Maar hoe dat precies zit, kunt u beter aan het DSO vragen en niet aan mij. Maar ik deel uw sentiment dat het heel fijn is als je in wat voor systeem ook terug kunt vinden wat op welk moment gold. Want onze procedures gaan inderdaad vaak vele jaren terug, met overgangsrecht, bestemmingsplannen die elkaar opvolgen en wat dies meer zij.

U hebt mij bevraagd over open normen. Leiden die niet tot overbelasting? Ik zit naast meneer Wösten. Vanochtend was hij nog namens eisers aanwezig, en ik was dat namens de MK. Ik voel me soms een beetje als een overbelast Natura 2000-gebied. Wij voelen ons al vele jaren enigszins overbelast. Wordt dat hiermee opgelost? Dat denk ik niet, maar het wordt er ook niet beter van. De Grondwet heeft ons opdracht gegeven om individuele rechtsbescherming te bieden, en dat gaan we doen. Na de Tweede Wereldoorlog heeft de Hoge Raad gezegd: je kunt zoveel beleidsvrijheid organiseren als je wilt, maar wij gaan toch marginaal toetsen. Dat blijven wij ook doen. In een van de adviezen staat: als dat gebeurt, loop je de kans dat wij het bestuur toch wat intensiever gaan beoordelen, dus wat meer in die beleidsvrijheid gaan kijken dan tot nu toe is gebeurd. Dat kunnen we ook. Nu is het eigenlijk ook al zo dat dat toch een heel contextueel iets is. Hoe duidelijker de schending van het recht is, hoe sterker wij verlangen dat dat ook goed wordt gemotiveerd.

Mevrouw Moonen stelde dat er meer procedures en minder rechtsbescherming zouden komen. Mijn verhaal moet u een beetje zien als een reactie op hoe de regering erin stond. De instelling was: u krijgt, omdat de vergunningen verdwijnen, veel minder beroepen, en de beroepen die er zijn worden veel makkelijker, omdat u zo'n prachtige wet hebt. U begrijpt dat ik erg chargeer. U moet mij dus niet helemaal afrekenen op deze woorden. De centrale stelling van mijn betoog is dat het aantal rechtszaken ongeveer gelijk zal blijven, dat verandert allemaal niet. Maar ze krijgen een andere vorm, wat lastig is voor ons. We moeten dat met

andere rechtsfiguren gaan oplossen, wat tot meer moeizame zaken zal leiden. Onze stelling is daarom dat het voor ons lastiger wordt, want de zaken worden zwaarder. Waar we vooral tegen opzien, is dat we straks in één beroep enorm veel aspecten van zo'n omgevingsvergunning moeten gaan beoordelen, wat vroeger voor ons uit zes of zeven afzonderlijke beroepen bestond, die we over meerdere dagen konden afdoen. Dat moeten we straks in één zaak doen, en daar zien we wel tegenop, ja. Heb ik uw vraag zo afdoende beantwoord? O, dat mocht ik niet vragen van de voorzitter. Neemt u mij niet kwalijk.

De **voorzitter**: U bent klaar met de beantwoording van de vragen die aan u zijn gesteld?

De heer **Vucsán**: Ja. Ik voel mij niet direct geroepen om in te gaan op de vraag van de heer Rietkerk.

De **voorzitter**: We zullen even kijken of de andere sprekers die vraag meenemen. Anders kunnen we er nog op terugkomen. Het woord is aan de heer Wösten.

De heer **Wösten**: Ik vermoed dat de vragen die aan mij gesteld zijn, uiteenvallen in twee onderdelen. Ik zal eerst nog even kort iets zeggen over participatie. Daarna zal ik ingaan op de flexibele normen en de rechtsbescherming daarbij, en eventueel op de concrete oplossingen om dan toch weer meer rechtsbescherming toe te kennen. Ik kom eerst even op de participatie. Ik geef een simpel voorbeeld uit Brabant. Ik heb veel te maken met agrarisch omgevingsrecht. Ik heb in de afgelopen twintig jaar heel veel te maken gehad met zaken over megastallen. Brabant heeft vanwege het draagvlak bedacht om in de Verordening ruimte de «omgevingsdialoog» te introduceren. De initiatiefnemer wordt geacht om, zoals dat dan heet, een «omgevingsdialoog» te starten. In de praktijk komt het neer op een bijeenkomst in een zaaltje, een lokaal café of iets dergelijks. De initiatiefnemer, of althans zijn adviseurs, houden daar een verhaaltje en hopen dat iedereen een kruisje zet en er zo veel mogelijk mensen komen. Dan kan de initiatiefnemer zeggen: kijk, we hebben heel veel mensen gehad. De uitkomst van die omgevingsdialoog is volstrekt irrelevant voor de besluitvorming. Er hoeft alleen maar een verslagje gemaakt te worden waaruit blijkt dat er in een cafeetje een avondje is geweest waarop dus een voordrachtje is gehouden. In de praktijk is die «omgevingsdialoog» niets meer dan een «omgevingsmonoloog».

Dat is de praktijk van die omgevingsdialoog. Althans, dat is hoe mijn klanten het vrijwel unaniem ervaren. En als het anders is en er toch een relatief positieve omgevingsdialoog zou hebben plaatsgevonden, dan betekent dat dat de initiatiefnemer blijkbaar goed met zijn omgeving kan omgaan. Want u weet, in het buitengebied, in de agrarische sector worden natuurlijk pogingen ondernomen om zo min mogelijk weerstand op te roepen bij een bedrijfsuitbreiding. De initiatiefnemer kan dan blijkbaar goed met zijn omgeving omgaan en/of er is voldoende afstand, waardoor er niet een echte conflictsituatie bestaat. Maar je kunt er gif op innemen dat de omgevingsdialoog niets oplevert zodra er mensen op serieus korte afstand van de bouwlocatie wonen.

Net werd ook al gezegd dat het indienen van een zienswijze ook een vorm van participatie is. Het spijt me dat ik het zo klip-en-klaar moet zeggen, maar een zienswijze indienen namens een derde belanghebbende stelt in de praktijk gewoon niets voor. Je dient als derde belanghebbende een zienswijze in nadat het besluit eigenlijk al min of meer vaststaat. De initiatiefnemer heeft gezorgd dat alle papieren en alle getallen ongeveer zo staan dat hij denkt dat het er daarmee doorheen kan. Dan is er al een ontwerpbesluit genomen door het bevoegd gezag. Ik wil niet zeggen dat

de kans dat het dan nog keert in de praktijk nul is, want het ligt er ook een beetje aan of er nog een bestemmingsplan aan de orde is en of er ook nog een gemeenteraadsbesluit aan te pas komt. Maar zeker als het een besluit van B en W betreft en niet ook de gemeenteraad eraan te pas komt, kun je in principe uitsluiten dat er nog iets gaat veranderen, op misschien hier en daar een punt of een komma of een voorschrift na. Maar in principe kun je dan gewoon uitsluiten dat er dan nog serieus iets met die zienswijze wordt gedaan. Die ervaring heb ik in ieder geval opgedaan in de afgelopen twintig jaar met zienswijzen namens derde belanghebbenden. Ik kan daarover niet anders melden.

Dan komen we bij de flexibele norm. Waarom ben ik daar zo negatief over? Ik geef u mee dat mijn ervaring is dat een openbaar bestuur concrete normen als last ervaart. Die normen ervaart het als sta-in-de-weg. Een openbaar bestuur wil het liefst positieve vergunningen verlenen. Een openbaar bestuur wil bedrijfsinitiatief, en verdorie, dan is er weer een norm die het plan in de weg staat. Te vaak zie je dan wat er recent nog in Emmen gebeurde. Er was daar een bedrijfsinitiatief, opnieuw voor een veehouderij. Daar heb je te maken met gebieden die gevoelig zijn voor verzuring. Overigens gaat het daar niet over Natura 2000. Wat deed het bevoegd gezag daar? De norm, de grens van het wettelijk beschermde natuurgebied liep net verkeerd. Men heeft die norm verlegd. Dit gebeurt heel regelmatig. Als ik zou zeggen dat het schering en inslag is, zou ik net een stap te ver gaan, maar een openbaar bestuur vindt normen lastig. Nu wordt er ruimte geboden voor flexibele normen. Reken maar dat die ruimte dus benut gaat worden. Ik wil niet zeggen dat dat altijd, overal en onmiddellijk zal gebeuren, maar op het moment dat een norm een plan in de weg staat dat een wethouder of gedeputeerde er graag van ziet komen, dan gaat daar iets gebeuren met die flexibele norm. De laatste vraag is: wat is de oplossing? Naar mijn oordeel dient er een evenwicht te bestaan. Natuurlijk moeten er bedrijfsactiviteiten zijn en kunnen zijn. Het is aan het openbaar bestuur om ervoor te zorgen dat er een evenwicht is tussen enerzijds omgevingsbelangen, en anderzijds ondernemerschap en de gevolgen daarvan. Het is dan aan het bevoegd gezag om een minimumnorm te stellen. Maar wees dan ook consequent in die minimumnorm, dan weet iedereen waar hij aan toe is. Zodra je die norm laat zweven, zullen we onder die minimumnorm gaan zakken. Wellicht gebeurt dat niet onmiddellijk en direct, maar ik zei al: je kunt je gif op innemen dat dat dan gaat gebeuren.

**De voorzitter:** Dank u wel. Het woord is aan de heer Groothuijse.

De heer **Groothuijse:** Dank u wel. Eens kijken welke vragen er voor mij zo'n beetje zijn blijven liggen. Ik pik er wat uit en als ik iets mis, hoor ik het wel.

Mijn mening is dat participatie heel goed kan werken als het bestuur dat wil. Maar als het bestuur het niet wil, werkt het niet. En dan kun je dat volgens mij ook niet met juridische regels voorschrijven. Dat is heel kort wat ik wil zeggen over participatie.

Er werd nog gevraagd: ja, maar die normen zijn toch beleidsneutraal en die worden toch beleidsneutraal overgenomen? Dat is op zich zo, bijvoorbeeld als ik kijk naar de bruidsschat. Alleen, gemeenten kunnen vanaf dag één die regels ook weer aanpassen, binnen de bandbreedte van de instructieregels die in het Bkl zijn gegeven. Dus gemeenten kunnen bij wijze van spreken een dag na inwerkingtreding die normen strenger stellen, maar ook minder streng. Dit dus binnen de bandbreedte die die instructieregels daarvoor geven. Dat als antwoord op uw vraag.

Ik maak me een beetje zorgen over de rechtszekerheid van het omgevingsplan vergeleken met het bestemmingsplan. Daarbij kom ik misschien meteen op een antwoord op de vraag wat ik de Minister nog mee zou kunnen geven. Ik denk dat er heel veel zaken zijn afgeschafte. Er is

geen vergunningplicht meer voor bouwen; de knip in de bouwvergunning. Dat heeft voordelen. Je hoeft geen vergunning aan te vragen. Maar het heeft ook nadelen. En ik denk dat zelfs een initiatiefnemer er niet altijd blij mee zal zijn. Want als ik een huis wil bouwen, kan de gemeente zeggen: nou, prima, het omgevingsplan staat dat toe dus gaat u maar bouwen. Daarna loop ik naar de bank en vraag ik daar: oké, ik wil graag een huis bouwen en kan ik daarvoor een hypotheek krijgen? Dan zal die bank aan mij vragen of ik een vergunning heb, of in ieder geval een bevestiging dat dit ook daadwerkelijk is toegestaan volgens het omgevingsplan. Want het kan zo zijn dat ik ga bouwen, maar dat mijn buurman daar niet zo blij mee is en misschien tegen het gemeentebestuur zegt: nou, de bouw van deze woning is in strijd met een vage norm in het bestemmingsplan, bijvoorbeeld in strijd met de norm dat de bebouwing moet aansluiten bij de omgeving. Die buurman kan de gemeente dan vragen of zij maar even handhavend wil optreden. Dat is dus denk ik toch wel een probleem, of het kan een probleem zijn.

In de toelichting staat: we kunnen open normen opnemen in het omgevingsplan. Ik denk dat dat zeer beperkt mogelijk is, want als dat vage normen zijn waar een burger zich rechtstreeks aan moet houden, dan zal een bestuursrechter denk ik zeggen dat die regel onvoldoende rechtszeker is. En ik denk dat die regel dan ook sneuvelt. Ik denk dus dat die ruimte niet gaat werken om in een omgevingsplan vage normen vast te stellen die rechtstreekse werking hebben voor de burger.

Wat kan dan wel? De regering wijst er ook op dat als je dan flexibiliteit wilt creëren, je ook een vergunningplicht moet creëren. Dan kun je namelijk die vage norm concretiseren in de vergunningverlening. Dan kunnen we beleidsregels, wetsinterpreterende beleidsregels vaststellen en toetsen aan die beleidsregels. Op die manier kunnen we die vergunning dan verlenen, kunnen we toestemming geven voor de desbetreffende activiteit. Het gevaar daarvan is dat de norm heel vaag is. Ik noem als voorbeeld de norm dat de bebouwing moet aansluiten bij de architectuur van de omgeving. Het gevaar is dat die norm vervolgens eigenlijk in die beleidsregels terecht gaat komen. Dan krijg je dus een verschuiving. Normen die je normaal nu in een bestemmingsplan verwacht, komen dadelijk misschien wel in beleidsregels terecht. Daar moet dan aan getoetst worden bij zo'n vergunningverlening als je iets wilt bouwen. Probleem daarbij is dat tegen beleidsregels geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Daar zien we dus mogelijk ook al een afname van de rechtsbescherming. Mogelijk gaan de rechtbanken die beleidsregels dan exceptief toetsen, in het licht van die vergunningverlening of in het licht van een handhavingsbesluit. Maar het is de vraag of een omgevingsplan exceptief kan worden getoetst. Dat kan bij een bestemmingsplan in beperkte mate, maar de vraag is hoe dat dan zit met zo'n omgevingsplan. En hoe zit dat dan met die beleidsregels? Dat zijn voor mij allemaal vragen. Is daar goed over nagedacht? En gaat dit niet tot allerlei lastige rechtsvragen leiden? Nogmaals, ik denk dat daar een hoop rechtsvragen te beantwoorden zijn en dat de rechter het druk krijgt.

De **voorzitter**: Dank u wel. Heeft de heer Vucsán er behoefte aan een aanvullend antwoord te geven?

De heer **Vucsán**: Ja, ik wil nog even reageren op wat de heer Groothuijse net zei. Wat de laatste spreker zegt, blijft altijd het beste hangen. Wij kunnen inderdaad beleidsregels en wettelijke regels exceptief toetsen. Dat doen we ook. Dan moet er natuurlijk wel een vergunning zijn die een ingang biedt om iets te toetsen. Dat is het eerste probleem. Als je regels maakt waarin bevoegdheden niet hoeven worden uitgeoefend, kunnen wij dat ook niet toetsen.

En het tweede punt dat ik zou willen maken is het volgende. Juist bestemmingsplannen zijn een hybride figuur. Die geven algemeen



verbindende voorschriften voor specifieke plekjes, plekken binnen de gemeente. En daar worden nu algemene regels aan toegevoegd over milieu die vroeger in verordeningen stonden of in algemene maatregelen van bestuur. Die komen daarbij. Er komen dus algemeen verbindende voorschriften in. Als je dan zegt dat je tegen zo'n bestemmingsplan in beroep kunt gaan, dan creëer je dus formele rechtskracht voor dat bestemmingsplan. Dat betekent dat de rechter daar later nog maar heel moeilijk aan kan komen en heel moeilijk kan zeggen dat het niet goed is. Het betekent dat de rechter opeens niet meer kan komen aan de regels waar hij eerst nog wel met een exceptieve toets aan kon komen, omdat de burger er ooit eens, bij wijze van spreken toen hij er zelf nog niet woonde, beroep tegen had kunnen instellen. Zulke dingen maken het nu allemaal heel ingewikkeld, denk ik. Dat wilde ik als aanvulling op het laatste punt van de heer Groothuijse zeggen.

De **voorzitter**: We hebben nog twee minuten. De heer Rietkerk kan nog een vraag stellen, en dan is het klaar.

De heer **Rietkerk** (CDA): Ik heb toch nog een vraag over de provinciale verordeningen, die al een heel aantal jaren gewoon gelden. Dat is eigenlijk de huidige praktijk. Daar zit een normstelling in, want het gaat om provinciale belangen wat betreft natuur, milieu of water. U heeft het vooral over dat gemeentelijk niveau en u zegt dat de gemeente de normen zomaar kan aanpassen. Maar de Staten hebben de verordeningen vastgesteld. Als zij de verordeningen hebben vastgesteld met materiële normen, dan kan een gemeente daar toch niet van afwijken? Gemeenten moeten dan gewoon voldoen aan die normen. Ik mis dat in uw betoog. De voorzitter: Ik kijk naar de heer Wösten.

Nou, ik kijk naar u beiden, want u heeft daar ervaring mee. De laatste acht jaar zijn er in raad en provincies al verordeningen, dus dit is niet iets van in de toekomst, maar het is nu al zo. U heeft dus al ervaring. Ik ben daar nieuwsgierig naar en hoor graag een beschouwing daarover. Ik mis dit gewoon in uw betoog.

Mevrouw **Nooren** (PvdA): Ik heb ook nog een korte vraag. In de antwoorden van de Minister op de vraag die gesteld was, staat dat de regering samen met de raad onderzoekt wat de reële inschatting is van de kosten. In het prijsakkoord met de Raad voor de rechtspraak wordt daarin voorzien. Mijn vraag is of erin is voorzien dat de rechtbanken voldoende geld krijgen voor het werk.

De heer **Vucsán**: Dat is een wel heel directe vraag.

De **voorzitter**: Laat de heer Wösten maar beginnen met het antwoord op de vraag van de heer Rietkerk.

De heer **Wösten**: Het punt met de provinciale verordening van Brabant en de provinciale verordeningen van alle provincies is, dat zij vaak een «plus» vormen bovenop de bestaande norm. Ja, dat kan. En ja, dat speelt bijvoorbeeld bij stankcumulatie. Maar dat is dan een kop bovenop de minimumnorm. Alleen nu gebeurt er iets anders. Nu wordt er ruimte gelaten om onder die minimale norm te gaan zitten, dus nog lager dan die minimale norm. Daar ben ik uiterst sceptisch over. Ik ben natuurlijk niet sceptisch over de mogelijkheid om een extra norm te stellen.

Voorzitter, word ik geacht om kort nog even de drie vragen die aan mij concreet gesteld zijn af te lopen?

De **voorzitter**: Dat kan niet binnen het tijdsbestek van deze bijeenkomst. Misschien kan er nog schriftelijk gereageerd worden. Ik zie iedereen driftig knikken, dus dan hebben we in de geest van deze vergadering geantwoord.

De heer Vucsán.

De heer **Vucsán**: Ik zal me beperken tot de vraag van mevrouw Nooren. Er zijn uitgebreide prijsonderhandelingen geweest met het ministerie over de invoering van de Omgevingswet. Zoals ik daarstraks al aangaf, was het niet het idee dat dit nou allemaal enorm veel geld moest gaan kosten. Integendeel, het zou goedkoper kunnen. Uiteindelijk is er wel wat extra geld voor de rechtspraak gebudgetteerd voor de invoering van de Omgevingswet; ik weet niet precies welke terminologie ik moet gebruiken. Maar het is aanmerkelijk minder dan de raad namens de rechtspraak in een onderbouwd advies heeft aangegeven. Ik heb u geprobeerd duidelijk te maken waarom wij denken dat we er toch behoorlijk wat werk van zullen krijgen, ook in latere jaren. Ik heb u duidelijk proberen te maken dat dit nieuwe systeem voor ons een stuk bewerklijker is. Ik wil er graag nog één ding aan toevoegen, als de voorzitter het me toestaat. In de afgelopen jaren heeft er een soort sluipend proces plaatsgevonden. Dat is begonnen met de invoering van de Wabo. Er moeten steeds meer beroepen binnen één beroep worden afgedaan. Dat proces vindt in de Omgevingswet zijn voltooiing. Maar wij worden in beginsel nog steeds voor één beroep gefinancierd, zij het dat we wel iets meer krijgen voor zo'n zaak. Maar het is nog steeds één beroep. Persoonlijk vind ik dat wel problematisch.

De **voorzitter**: Dank u wel. Sorry dat ik zo onvriendelijk moest zijn en u soms moest afkappen. Maar we kunnen hier nog uren over doorgaan, dus op een gegeven moment moet je het dan toch beëindigen. Ik denk dat er voldoende zaadjes zijn gepland om de verdere behandeling van de stukken in dit huis heel vruchtbaar te laten zijn. Ik denk dat er voldoende dingen terug gaan komen in vraagstellingen enzovoort. Ik dank u hartelijk voor uw bijdragen in het laatste blok. Ik dank verder iedereen voor zijn aanwezigheid en bijdrage. Ik sluit de bijeenkomst.

Sluiting 21.05 uur.