

Schriftelijke vragen van de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur & Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de Eerste Kamer

Schriftelijke vragen over de ontwikkelingen in de implementatie van de Omgevingswet

Ingezonden: 1 oktober 2024

Kenmerk: 175590U

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur & Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening hebben met belangstelling kennisgenomen van de tweede voortgangsbrief sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet van 16 juli 2024¹, waarbij de Kamer tevens als bijlage de Rapportage Indringen Ketentesten (IKT) Fase 8 is aangeboden. De leden van de fracties van de **BBB** wensen de regering naar aanleiding hiervan enkele vragen voor te leggen. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** wensen de regering eveneens een aantal vragen te stellen, mede namens de leden van de fracties van **D66**, de **SP** en de **PvdD**. De leden van de fractie van **Volt** en het lid van de fractie van **OPNL** sluiten zich bij de door de leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA gestelde vragen aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de **BBB** hebben de regering de volgende vragen te stellen.

1. De leden van de fractie van de BBB brengen de regering in herinnering de door haar tijdens het op 24 oktober 2023 gehouden mondeling overleg² over de implementatie van de Omgevingswet gedane toezegging³ om invulling te geven aan de principes van een invoeringstoets door:

- bij de 2e en 4e voortgangsbrief in 2024, horende bij het tweede en vierde kwartaal, de onafhankelijke evaluatiecommissie te vragen om nadere duiding van de voortgang
- na dit eerste jaar te bezien of een onafhankelijke duiding van de evaluatiecommissie ook na 18 maanden (2e kwartaal 2025) nog noodzakelijk is.
- met de minister voor Rechtsbescherming in contact te treden om de Omgevingswet op te laten nemen in het overzicht van invoeringstoetsen.
- de thematische opzet van de invoeringstoets ook herkenbaar in de voortgangsbrieven te borgen, waaronder signalen over de werking van de Omgevingswet vanuit het burgerperspectief.

Onder verwijzing naar voormelde toezegging vragen deze leden de regering welke stappen er inmiddels zijn gezet. Wanneer gaat de regering hier uitvoering aan geven?

In het kader van de toezegging waar u naar refereert zijn door mijn voorganger en mijzelf al diverse stappen gezet. Daarnaast volgen in de (nabije) toekomst nog meer stappen. Ik informeer u hieronder graag nader over de laatste stand van zaken.

Ten aanzien van de eerste twee punten heeft met de onafhankelijke evaluatiecommissie (hierna: commissie) geruime tijd geleden al overleg plaatsgevonden. Aan de commissie is gevraagd of zij bij de 2^e en 4^e voortgangsbrief in 2024 én mogelijk na 18 maanden (2^e kwartaal 2025) een nadere onafhankelijke duiding wil geven ten aanzien van de voortgang. De commissie heeft daarop aangegeven de focus te willen houden op de evaluatie van het wettelijke stelsel. Een reactie op de uitvoeringspraktijk op de korte termijn acht zij niet passend bij haar rol en expertise. De commissie zal dan ook geen onafhankelijke duiding verzorgen bij de voortgangsbrieven. Over de uitkomsten van dit overleg, en de daaruit voortkomende conclusie dat er geen onafhankelijke duiding volgt vanuit de commissie, bent u overigens in de voortgangsbrief over het eerste kwartaal geïnformeerd.⁴

Ten aanzien van het derde punt is er eind vorig jaar/begin van dit jaar contact geweest met het ministerie van Justitie en Veiligheid.⁵ De toegezegde invoeringstoets Omgevingswet staat inmiddels ook in het overzicht van voorgenomen invoeringstoetsen. Mocht er vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid een update volgen op de brief van de voormalige minister voor Rechtsbescherming⁶, zal u de Omgevingswet terug zien komen in het overzicht van (voorgenomen) invoeringstoetsen.

Ten aanzien van het vierde punt breng ik u graag de voortgangsbrief over het eerste kwartaal in herinnering. In deze brief is aan u toegelicht wat een invoeringstoets behelst en hoe in de voortgangsbrieven hier al (deels) op wordt voorgesorteerd.⁷ In de voortgangsbrieven die u elk kwartaal ontvangt, wordt elke keer teruggekeken. Dat terugkijken gebeurt vanuit zowel het perspectief van de uitvoeringspraktijk, als ook vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en

¹ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GD.

² Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FU.

³ [Toezegging T03747 – Toezegging Invulling geven aan principes invoeringstoets Omgevingswet.](#)

⁴ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GA, pg. 4.

⁵ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GA, pg. 4.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 35 510, nr. 103.

⁷ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GA, pg. 3-4.

(maatschappelijke) organisaties. Daarbij wordt nadrukkelijke gekeken naar wat goed gaat, maar ook naar wat beter kan c.q. moet, de zogenoemde knelpunten. Daarbij wordt ook bekeken en aangeven of knelpunten vooraf waren verwacht en of eventueel bijsturing noodzakelijk wordt geacht. Hierover voer ik regelmatig bestuurlijk overleg met de betrokken bestuurlijke partners en in de voortgangsbrieven wordt u eveneens – indien relevant – geïnformeerd over de uitkomsten van deze bestuurlijke overleggen. Door deze opzet vormen de voortgangsbrieven, feitelijk een onderdeel van of een logische opbouw naar de daadwerkelijk, nog uit te voeren, invoeringstoets. Voor wat betreft de laatste stand van zaken rondom deze invoeringstoets verwijs ik u graag naar mijn recente voortgangsbrief over het derde kwartaal.⁸

2. De leden van de fractie van de BBB merken op dat tijdenlang op de wetgevingssite van de overheid stond vermeld dat niet gegarandeerd kon worden dat alle opvolgende wijzigingen wel volledig waren doorgevoerd en dat gebruikers zelf de Staatsbladen en Staatscouranten moesten raadplegen. Deze leden wijzen erop dat er veel opvolgende wijzigingen hebben plaatsgevonden. En hoewel er inmiddels een website⁹ bestaat waarop alle wijzigingen kunnen worden teruggevonden, merken deze leden op dat dit voor de gemiddelde burger / ondernemer niet meer bij te houden is. Ook de website waar de actuele omgevingsplannen kunnen worden teruggevonden¹⁰, is maar bij weinigen bekend, aldus de leden van de fractie van de BBB. Deze leden vragen de regering dan ook waarom hier niet meer en beter over wordt gecommuniceerd. Is de regering van plan dit alsnog te gaan oppakken? Zo ja, op welke termijn en op welke wijze?

Nieuwe en gewijzigde wet- en regelgeving moet na publicatie telkens worden verwerkt op de website wetten.overheid.nl.¹¹ Er wordt naar gestreefd om minimaal 95% van de wijzigingen binnen twee werkdagen na publicatie te verwerken en alle wijzigingen binnen vijf werkdagen na publicatie. In de praktijk is deze norm alleen een enkele keer in de maand januari overschreden.¹² Voor het geval dat mogelijk nog niet alle wijzigingen zijn verwerkt, toont de website een tijdelijke mededeling die gebruikers daarop wijst.

Speciaal voor het stelsel van de Omgevingswet geldt dat de regelgeving ook integraal beschikbaar is via de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV), het zogenaamde Omgevingsloket (hierna: loket). Op verschillende manieren, via rijksoverheidskanalen en kanalen van lokale overheden, wordt gecommuniceerd over dit nieuwe loket. Het aantal bezoekers van het loket, ruim 1,6 miljoen sinds inwerkingtreding van de wet, toont aan dat burgers en bedrijven dit loket weten te vinden. Binnen het loket wordt de toepassing 'Regels op de Kaart' het meest gebruikt. Via deze toepassing kan men kennisnemen van de geldende regels op locaties. Graag verwijs ik u naar mijn recente voortgangsbrief over het derde kwartaal voor meer informatie over het gebruik van het loket.¹³

Hiernaast is in aanloop naar inwerkingtreding, zoals toegezegd¹⁴ aan uw Kamer, een uitgebreide landelijke online voorlichtingscampagne uitgevoerd. Het doel van de campagne was gericht op het informeren van burgers en bedrijven over de aanstaande Omgevingswet en hen de weg te wijzen naar verdere informatie. Breder dan waar de toezegging om vroeg, is naast een digitale campagne ook een radiocampagne uitgevoerd om ook de niet digitaal vaardigen van informatie te voorzien. De campagne is geëvalueerd en hieruit is gebleken dat de beoogde doelstelling is gehaald¹⁵. De campagnewebsite trok voor inwerkingtreding gemiddeld 10.000 bezoekers per week en in de periode na inwerkingtreding gemiddeld 4.500 bezoekers per week. Op basis van de evaluatie is besloten de bevoegde gezagen voorlopig te blijven ondersteunen in hun voorlichtingsactiviteiten met behulp van de online toolkit Omgevingswet¹⁶.

⁸ Kamerstukken I 2024/25, 33 118/34 986, GE.

⁹ Zie hiervoor: <https://wetten.overheid.nl/zoeken>.

¹⁰ Zie hiervoor: <https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/?session=3c195239-f4e9-4707-9a65-93b77f256221>.

¹¹ Zie hiervoor: <https://wetten.overheid.nl/>

¹² <https://www.overheid.nl/help/wet-en-regelgeving/inhoud-actualiteit-volledigheid-en-betrouwbaarheid>

¹³ Kamerstukken I 2024/25, 33 118/34 986, GE.

¹⁴ T02869

¹⁵ Zie hiervoor: <https://www.toolkitomgevingswet.nl/landelijke-campagne>

¹⁶ Zie hiervoor: <https://www.toolkitomgevingswet.nl/>

3. De leden van de fractie van de BBB merken op dat lange tijd een integrale toelichting op het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en op de Omgevingsregeling niet beschikbaar was en dat zonder toelichting deze regelgeving niet goed is te interpreteren. Inmiddels zijn deze integrale toelichtingen met bronvermelding weliswaar op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (IPL0) beschikbaar gekomen, maar dit is bij bijna niemand bekend. Burgers, evenals veel professionals, kunnen nog altijd niet goed hun weg vinden naar de relevante informatie. De leden van de fractie van de BBB constateren dat op dit aspect het Integraal Keten Testen zich in het geheel niet richt. Als je als "leek" iets wilt uitzoeken of een vergunning moet aanvragen, kom je in een ondoordringbaar woud van regels terecht hetgeen mensen moedeloos maakt. Het kan niet de bedoeling zijn dat enkel topspecialisten de relevante informatie weten te vinden. Dit moet ook voor de normale burger of ondernemer mogelijk zijn. De leden van de fractie van de BBB merken in dit licht nog op dat bij het Integrale Keten Testen niet wordt uitgegaan van de eindgebruiker, maar van de ICT-medewerkers bij provincies en gemeenten. Hoe rijmt de regering het vorenstaande met de oorspronkelijke doelstelling van de Omgevingswet, te weten de vergunningverlening sneller en eenvoudiger te maken? Graag ontvangen de leden van de fractie van de BBB hierop een toelichting van de regering.

De Omgevingswet kent vier verbeterdoelen. Naast het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving, gaat het om het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht, het centraal stellen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving en het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak om doelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Om te kijken of deze doelen ook daadwerkelijk behaald worden, wordt de werking van de wet en het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) gemonitord en geëvalueerd. Hiervoor is richting inwerkingtreding een heel stelsel van monitoring en evaluatie ingericht.¹⁷ Het bereiken van deze verbeterdoelen vergt tijd en de inwerkingtreding markeert slechts de start. Er zullen de komende tijd dan ook nog door alle partijen stappen gezet worden.¹⁸

Een onderdeel van deze stappen is de afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van het DSO. Hierin speelt het Indringend Ketentesten (hierna: IKT) een belangrijke rol. De doelstelling van IKT is om in de praktijk te testen of de gehele DSO-keten (lokale software én landelijke voorzieningen) in functionele (technische) zin werkbaar is. Deze functionele werkbaarheid wordt aangetoond door het DSO te beproeven op het kunnen ondersteunen van de werkprocessen van de bevoegde gezagen. IKT test hiermee of bevoegde gezagen met het gehele DSO hun taken en verantwoordelijkheden onder de Omgevingswet technisch kunnen uitoefenen. IKT richt zich dan ook primair op bevoegde gezagen, welke overigens ook als (eind)gebruiker kunnen worden aangemerkt, en niet op burgers en bedrijven.

Andere onderdelen van de afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van het DSO richten zich nadrukkelijker op burgers en bedrijven, om te zorgen dat zij zich goed en zelfstandig een weg weten te vinden in het nieuwe (digitale) stelsel. Een belangrijk onderdeel hiervan is bijvoorbeeld het verder vergroten van de gebruiksvriendelijkheid van het Omgevingsloket.¹⁹ Een andere belangrijke stap voor de komende tijd is het verder optimaliseren van het stelsel van de Omgevingswet. Deze optimalisatie, waarover ik u ook in mijn recente voortgangsbrief heb geïnformeerd²⁰, draagt bij aan het behalen van de opgaven, doelen en ambities uit het regeerprogramma, de doelen van de Omgevingswet en past in de oproep uit het rapport Staat van de Uitvoering 2024 om de complexiteit van regelgeving te doorbreken.²¹ Ook start ik met het programma STOER. Dit programma richt zich op het schrappen van tegenstrijdige en overbodige regelgeving.²² Al deze stappen hebben uiteindelijk tot doel om onder andere de vergunningverlening sneller en eenvoudiger te maken. Hierbij wordt continu de vraag gesteld hoe de dienstverlening voor gebruikers verbeterd kan worden, zodat gebruikers op een eenvoudige wijze eenduidige informatie over hun leefomgeving kunnen raadplegen. Maar zoals gezegd dit kost nog wel tijd.

4. Is de regering bereid om een enquête onder de mensen in het veld te houden die dagelijks met deze wet moeten werken? Waar vindt een bouwer, ontwerper of adviseur de voorschriften waar hij zich aan moet houden?

¹⁷ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FX.

¹⁸ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FO, pg. 8.

¹⁹ Kamerstukken I 2024/25, 33 118/34 986, GE.

²⁰ Kamerstukken I 2024/25, 33 118/34 986, GE.

²¹ [Rapport Staat van de Uitvoering 2024.pdf](#)

²² Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1209.

Zoals in het vorige antwoord al aangegeven is er richting inwerkingtreding een heel stelsel van monitoring en evaluatie ingericht.²³ In dit stelsel is al veel aandacht voor mensen die dagelijks met de wet werken. De Monitoring Werking Omgevingswet bevat bijvoorbeeld indicatoren die zich richten op het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. De toegezegde invoeringstoets kijkt ook naar de impact van het stelsel op de beoogde doelgroep.²⁴ De onafhankelijk evaluatiecommissie gebruikt de ervaringen van een gebruikersraad. In zowel de afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van het DSO, als in het verder vergroten van de gebruiksvriendelijkheid worden het werkveld en (eind)gebruikers actief betrokken. En ook in het Omgevingsloket zijn steeds meer mogelijkheden voor bezoekers om hun gebruikerservaringen te delen. De ervaringen van mensen die dagelijks met het stelsel werken én te maken hebben, worden daarmee al op verschillende manieren en plekken opgehaald en betrokken in de te zetten vervolgstappen. Gelet op het voorgaande zie ik nu dan ook geen meerwaarde voor een extra enquête. Mocht op een later tijdstip, op basis van de monitoring en evaluatie, hiertoe wel aanleiding voor zijn zal ik een dergelijke enquête opnieuw overwegen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, mede namens de leden van de fracties van D66, de SP en de PvdD

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben, mede namens de leden van de fracties van D66, de SP en de PvdD, de volgende vragen aan de regering te stellen.

- a. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wijzen erop dat in (en na) het mondeling overleg²⁵ over de implementatie van de Omgevingswet, dat in de Kamer op 24 oktober 2023 heeft plaatsgevonden, de regering heeft toegezegd dat de eerste tussenrapportage minimaal opgezet zou worden als invoeringstoets in die zin dat de onafhankelijke evaluatiecommissie bij de tweede en de vierde voorgangsbrief in 2024, horende bij het tweede en vierde kwartaal, gevraagd zou worden om een nadere duiding van de voortgang te geven.²⁶ Deze leden constateren dat hier in de rapportage niets over is terug te vinden en dat er nergens wordt verwezen naar de beloofde invoeringstoets. Kan de regering toelichten waarom deze precies geformuleerde toezegging niet is uitgevoerd? Welke consequenties verbindt zij aan de toezegging?
- b. Waarom is de evaluatiecommissie niet – zoals toegezegd – betrokken geweest bij de tweede tussenrapportage? Waarom is daarover niet gemotiveerd contact opgenomen met de Kamer? Gaat de evaluatiecommissie op korte termijn alsnog een onafhankelijk oordeel geven?
- c. Hoe past het niet nakomen van deze toezegging bij de ambities van de regering om tot beter openbaar bestuur te komen?

Mijn voorganger en ik hebben ons ingespannen om te voldoen aan uw verzoek²⁷. Hiervoor verwijs ik u graag naar de beantwoording op vraag 1 van de leden van de fractie van de BBB en naar de voortgangsbrieven die u over het eerste en derde kwartaal heeft ontvangen. Ik ga er van uit dat ik u hier adequaat beantwoord heb en verneem graag wat u verder nog nodig heeft.²⁸

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wijzen op het rapport 'De gebroken belofte van de rechtstaat' van de Staatscommissie rechtstaat dat op 1 juni 2024 is gepubliceerd.²⁹ Deze leden wijzen in het bijzonder naar het in dit rapport geformuleerde vierde verbeterpunt dat zich richt op begrijpelijke communicatie en adequate informatie.³⁰ In dit licht wijzen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA erop dat de regering in de Rapportage Indringend Ketentesten (IKT) Fase 8 aangeeft dat de vergunningcheck nog regelmatig foutieve of onvolledige informatie bevat.

- a. Kan de regering reflecteren op de regelmatige onjuiste informatie die van overheidswege aan burgers en bedrijven wordt verstrekt via de vergunningcheck?

Met de introductie van de Omgevingswet en het nieuwe Omgevingsloket (hierna: loket) is ook een uitgebreidere vergunningcheck geïntroduceerd. De vergunningcheck borduurt voort op zijn

²³ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FX.

²⁴ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GA, pg. 4.

²⁵ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FU.

²⁶ [Toezegging T03747 – Toezegging Invulling geven aan principes invoeringstoets Omgevingswet.](#)

²⁷ T03747.

²⁸ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GA & Kamerstukken I 2024/25, 33 118/34 986, GE.

²⁹ Kamerstukken I 2023/24, 29 279, Y, bijlage.

³⁰ Kamerstukken I 2023/24, 29 279, Y, bijlage, p. VII.

voorganger in het voormalige Omgevingsloket Online (OLO). De vergunningcheck die in het loket beschikbaar is, is een extra service voor de gebruiker om na te gaan voor welke activiteit(en) een vergunning aangevraagd, dan wel melding gedaan moet worden. De vergunningcheck bestaat uit verschillende vragen vanuit de verschillende bevoegde gezagen (bestuurslagen), waarbij de vragen een eenvoudigere te begrijpen vertaling vormen van de vigerende juridische regels. Deze vragen worden zogenaamde toepasbare regels genoemd. De toepasbare regels geven gebruikers op een toegankelijke manier informatie over welke verplichtingen voor hun initiatief gelden en zijn aanvullend op de juridische regels die in het loket worden weergegeven. In mijn voortgangsbrief over het tweede kwartaal van 2024 heb ik bij dit onderwerp nadrukkelijk stil gestaan.³¹

Er worden met regelmaat testen uitgevoerd of bevoegde gezagen technisch in staat zijn toepasbare regels te maken en te publiceren. Uit de meest recente Indringende Ketentest (Fase 9)³², maar ook in eerdere IKT-testen zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat bevoegde gezagen technische belemmeringen ondervinden om toepasbare regels te maken en correct te publiceren. Wel is in de bijvangst van deze testen geconstateerd dat aan de zijde van bevoegde gezagen zowel tijd als kennis nodig zijn voor zowel het maken als onderhouden van toepasbare regels. Ook ik constateer dat nog niet elk bevoegd gezag zich in deze fase even goed bewust is van het belang van toepasbare regels en hoe die kunnen bijdragen aan een inzichtelijkere toepassing van het omgevingsrecht en aan een groter gebruiksgemak van het loket. Dit punt heb ik eerder benadrukt in mijn voortgangsbrieven.³³ Om die reden ondersteun ik samen met de koepels de bevoegde gezagen bij het maken van juridische en toepasbare regels. Daar besteed ik nadrukkelijk aandacht aan een gebruikersvriendelijk loket en een goede (digitale) dienstverlening. Het vraagt echter tijd om dit proces te verbeteren.³⁴ Het opdoen van kennis en ervaring is randvoorwaardelijk. De komende periode zet ik nadrukkelijk in op het bij de bevoegde gezagen verder onder de aandacht brengen van het belang van het opstellen van toepasbare regels.

In aanvulling hierop meld ik u dat in de antwoorden op eerdere vragen van de fractie van GroenLinks-PvdA al is gemeld dat de vergunningcheck van het Omgevingsloket voorzien is van het voorbehoud dat er geen rechten aan de check kunnen worden ontleend. De vergunningcheck van het Omgevingsloket is net als bij de voorganger in het Omgevingsloket Online (OLO) een serviceproduct. Dit betekent dat het DSO informatie uit andere bronnen ontsluit. Voor de inhoud van bindende regelgeving en besluiten is de officiële bekendmaking in de voorgeschreven elektronische publicatiebladen op www.officielebekendmakingen.nl bepalend.³⁵

- b. Wat is de datum waarop de regering deze onduidelijke situatie op alle overheidslagen wil hebben beëindigd? De regering lijkt zich te verschuilen achter de decentrale overheden maar de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA brengen in herinnering dat tijdens de debatten over de Omgevingswet die in de Kamer hebben plaatsgevonden veelvuldig is gewezen op het risico van verschillende tempo's en kwaliteiten bij decentrale overheden. De regering achtte dit risico destijds acceptabel en sprak steeds het vertrouwen uit in de kwaliteiten van de decentrale overheden.

Ten behoeve van de stelselherziening hebben alle overheidsorganisaties in de fysieke leefomgeving de handen in een geslagen om onder de Omgevingswet samen te werken. Daarin wordt het perspectief van burgers en bedrijven zo veel mogelijk centraal gezet. De implementatie van de Omgevingswet is een transitieproces, waarin overheden op basis van hun taken en verantwoordelijkheden en binnen de gestelde overgangstermijnen hun eigen tempo en keuzes maken. Dit is in de debatten over de Omgevingswet ook vaak ter sprake gekomen. Deze veranderopgave gaat niet over één nacht ijs. Dat komt ook terug in de overgangsrechtelijke bepalingen. Daarin is onder meer bepaald dat gemeenten hun omgevingsplan uiterlijk in 2032 gereed dienen te hebben. In de periode daarnaartoe hebben overheden de mogelijkheid om, op basis van praktijkervaringen, aandacht te besteden aan eventuele knelpunten en verbeterpunten in de uitvoering. In deze overgangperiode blijf ik nadrukkelijk aandacht hebben voor de gebruiksvriendelijkheid van het loket en blijf ik samen met de koepels, de bevoegde gezagen - in lijn met eerdere toezeggingen³⁶ - de komende periode ondersteunen. Zo wordt momenteel

³¹ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GD.

³² Kamerstukken I 2024/25, 33 118/34 986, GE, bijlage 3 Rapportage Indringend Ketentesten (IKT) Fase 9, pg. 12-13.

³³ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GA, Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GD & Kamerstukken I 2024/25, 33 118/34 986, GE.

³⁴ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GD, pg. 7-8.

³⁵ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GB, pg. 7-8.

³⁶ T02855 en T03558

bijvoorbeeld samen met een bevoegde gezagen gewerkt aan het vanuit een gebruikersperspectief verbeteren van de door hun ontsloten regels en het afstemmen van toepasbare regels tussen de verschillende bestuurslagen.

Het voorgaande geldt volgens de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eveneens voor de nieuwe omgevingsplannen die gepubliceerd worden. Vanwege technische beperkingen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) kiezen veel gemeenten nu voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) in plaats van een reguliere omgevingsplanwijziging. Dit ontnemt volgens deze leden het zicht van burgers op mogelijke wijzigingen in hun omgeving en omgevingsregels.

- a. Is de regering bereid om te reflecteren op de informatiepositie van burgers bij een BOPA?

Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten – voor zover hier keuzeruimte is – gebruik maken van een omgevingsvergunning voor een BOPA in plaats van een omgevingsplanwijziging.³⁷ De keuze tussen beide instrumenten heeft volgens het kabinet geen nadelige gevolgen op de informatiepositie van burgers, in de zin dat burgers geen zicht hebben op nieuwe ontwikkelingen, dan wel wijzigende regels in hun omgeving. De informatiepositie van burgers bij een omgevingsvergunning voor een BOPA is immers vergelijkbaar met die bij een wijziging van het omgevingsplan.

Bij zowel een omgevingsvergunning voor een BOPA als een wijziging van het omgevingsplan start het bevoegd gezag met een kennisgeving aan de 'voorkant'.³⁸ Deze kennisgeving bevat in ieder geval een zakelijke weergave van de inhoud. De kennisgeving wordt via Decentrale regelgeving en officiële publicaties (hierna: DROP) of de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (hierna: LVBB) geplaatst in het gemeenteblad.³⁹ Op deze manier weten burgers dat er in de omgeving een omgevingsvergunning is aangevraagd, of gewerkt gaat worden aan een wijziging van het omgevingsplan.

Naast deze kennisgeving aan de 'voorkant' volgt in het geval van een omgevingsvergunning ook de zogenaamde kennisgeving van het besluit. Deze kennisgeving bevat wederom een zakelijke weergave van de inhoud, de mededeling dat – indien van toepassing – het een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor een BOPA betreft⁴⁰, en informatie hoe en waar eventueel bezwaar en/of beroep kan worden ingesteld. Ook deze kennisgeving wordt via DROP in het gemeenteblad gepubliceerd. Aanvullend daarop geldt dat, in het geval het een verleende omgevingsvergunning voor een voortdurende omgevingsvergunning voor een BOPA betreft, ook in het DSO-LV kennisgegeven wordt van het besluit.⁴¹ Deze kennisgevingen zijn daarmee samen met het vigerende omgevingsplan raadpleegbaar via 'Regels op de Kaart' in het Omgevingsloket.

- b. Kan de regering aangeven op welke wijze burgers betrokken worden bij en invloed hebben op wijzigingen van omgevingsregels in hun omgeving wanneer dat gaat via de route van automatische opname van BOPA's in een gemeentebreed omgevingsplan bij de eerstvolgende omgevingsplanwijziging? Kan de regering bevestigen dat burgers ook op dat moment de regels die via de BOPA nu voor de gemeente gesteld zijn, succesvol kunnen aanvechten?
- c. Kan de regering de procedurele route schetsen die burgers dan moeten doorlopen?

Gelet op de samenhang tussen de bovenstaande vragen kies ik ervoor om deze (b en c) gezamenlijk te beantwoorden. Burgers zijn allereerst betrokken bij de procedure rondom de omgevingsvergunning voor een BOPA zelf. De exacte procedurele route is daarbij afhankelijk van de aard van het initiatief en de daarop van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Een omgevingsvergunning voor een BOPA wordt via de reguliere dan wel uitgebreide procedure⁴² voorbereid door het betreffende bevoegd gezag. In beide procedures geldt allereerst dat burgers via participatie betrokken kunnen worden bij de voorbereiding.⁴³ Er zullen ook (veel) gevallen zijn waarin de betrokkenheid van burgers via participatie verplicht is voorgeschreven door de betreffende gemeenteraad.⁴⁴ Daarnaast geldt dat in het geval de reguliere procedure gevolgd

³⁷ Kamerstukken I 2024/25, 33 118/34 986, GE.

³⁸ Artikel 16.29 (v.w.b. het omgevingsplan) en artikel 16.57 (v.w.b. de omgevingsvergunning) Omgevingswet.

³⁹ Artikel 16.57 Omgevingswet en artikel 12 en 13 Bekendmakingswet.

⁴⁰ Artikel 16.64, derde lid jo. Artikel 16.64a, tweede lid Omgevingswet.

⁴¹ Vgl. de Regeling standaarden publicaties Omgevingswet (Rspo).

⁴² Toepassing afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁴³ Artikel 16.55, zesde lid Omgevingswet jo. Artikel 7.4 Omgevingsregeling.

⁴⁴ Artikel 16.55, zevende lid Omgevingswet.

wordt, burgers bezwaar (bezwaarschriftencommissie), beroep (rechtbank) en eventueel hoger beroep (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) kunnen aantekenen. Wanneer de uitgebreide procedure wordt toegepast, geldt dat burgers zienswijzen kunnen indienen op het ontwerpbesluit. Daarna staat er nog beroep en hoger beroep open tegen het besluit.

Nadat een omgevingsvergunning voor een BOPA voor een voortdurende activiteit onherroepelijk is geworden, dient deze in beginsel binnen 5 jaar in het omgevingsplan te worden opgenomen.⁴⁵ Deze termijn geldt vanaf 1 januari 2032. Voor deze opname is een wijziging van het omgevingsplan noodzakelijk. Hierop is altijd de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.⁴⁶ Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt door de gemeenteraad aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken en daarnaast staat er ook rechtsbescherming open. Bij een wijziging van het omgevingsplan geldt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als eerste en enige bestuursrechter bevoegd is zich over een eventueel geschil te buigen.

Of een burger een regel in het omgevingsplan, die zijn grondslag kent in een onherroepelijke omgevingsvergunning voor een BOPA, succesvol kan aanvechten, is niet eenduidig en eenvoudig te beantwoorden. Dit is afhankelijk van verschillende factoren en de specifieke casus. Daarbij is het uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of een beroep gegrond en daarmee succesvol is. Er bestaat een jurisprudentielijn die voorkomt dat burgers een geschil dat al uitputtend door een rechter is beslecht en waarbij beroepsgronden uitdrukkelijk en zonder voorbehoud zijn verworpen, in een andere procedure opnieuw aan de orde kunnen stellen.⁴⁷ Deze lijn is ingegeven door het rechtszekerheidsbelang. Deze lijn sluit ook aan bij de gedachte van de Omgevingswet en de wens van dit kabinet om procedures – waar mogelijk – te versnellen en dat het onwenselijk is dat een al toegestane activiteit weer ter discussie gesteld kan worden.⁴⁸

- d. Is de regering bereid om te reflecteren op de rechtszekerheid voor initiatiefnemers en burgers wanneer burgers succesvol BOPA-onderdelen kunnen aanvechten bij opname in een omgevingsplan?

In het belang van de rechtszekerheid is het wenselijk dat een inhoudelijk geschil zo snel mogelijk wordt beslecht. Zoals hierboven beschreven zijn er grenzen aan de aanvechtbaarheid van inhoudelijk gelijke ruimtelijke besluiten. Als een burger de vertaling van een onderdeel van een omgevingsvergunning voor een BOPA naar het omgevingsplan wel met succes aanvecht, zal het bestuursorgaan opnieuw naar het omgevingsplan moeten kijken. Overigens kan een procedure tegen een omgevingsplan in principe geen afbreuk doen aan een al verleende en onherroepelijke omgevingsvergunning voor een BOPA. In het algemeen verzet de rechtszekerheid zich daartegen. Een ontwikkeling waarin de omgevingsvergunning voorziet, kan dan onverkort worden gerealiseerd. Het is aan het bestuursorgaan om het omgevingsplan van een deugdelijke regeling te voorzien waarin de verleende en onherroepelijke omgevingsvergunning voor een BOPA past. Daarbij is van belang dat de regels in een omgevingsplan zich qua karakter onderscheiden van een omgevingsvergunning voor een BOPA. De omgevingsvergunning is een beschikking met een individuele en concrete strekking begrensd tot de entiteit tot wie de beschikking is gericht. Een vergunning is bij realisatie van de gewenste ontwikkeling uitgewerkt. Een omgevingsplan bevat regels van algemene strekking die zich voor herhaalde toepassing lenen.

In bepaalde gevallen kan het verwerken van de omgevingsvergunning voor een BOPA in het omgevingsplan uiteindelijk echter toch niet mogelijk zijn. Dit kan het geval zijn als omgevingsvergunning niet meer in overeenstemming is met de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving of in de omgevingsverordening van de provincie. Ook kan het voorkomen dat de BOPA niet strookt met een instructie van Rijk of provincie. Als een ontheffing van deze regels niet mogelijk is, dan moet het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor een BOPA alsnog wijzigen of intrekken. Gelet op het voorgaande in samenhang met de beantwoording onder b en c acht het kabinet de rechtsbescherming bij de omgevingsvergunning voor een BOPA, alsmede de opname van een dergelijke onherroepelijke omgevingsvergunning in het omgevingsplan voldoende.

⁴⁵ Artikel 4.17 Omgevingswet.

⁴⁶ Artikel 16.30, eerste lid Omgevingswet.

⁴⁷ De zgn. Brummenlijn: ABRvS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0801 (hiermee kwam de Afdeling terug op ABRvS 23 maart 1995 ECLI:NL:RVS:1995:ZF1905, Amicitia).

⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

- e. Welke juridische zekerheid hebben bedrijven en burgers wanneer bij opname van een BOPA in een gemeentebreed omgevingsplan, bepaalde regels veranderen, wijzigen of vervallen?

Als een omgevingsvergunning voor een BOPA op juiste wijze in het omgevingsplan is verwerkt en die wijziging in het omgevingsplan onherroepelijk is geworden, dan is dat het ruimtelijke regime wat ter plaatse voor iedereen geldt. Dat betekent echter niet dat deze regels nooit meer kunnen wijzigen. Een gemeenteraad kan op grond van nieuwe beleidsinzichten op ieder moment de keuze voor nieuwe regels in het omgevingsplan maken. Daarbij zal opnieuw een afweging moeten worden gemaakt, waarbij ook meespeelt hoe nieuwe regels zich verhouden tot bijvoorbeeld bestaande legale bouwwerken en gebruiksmogelijkheden. Een dergelijke wijziging is uiteraard een nieuw besluit waarvoor een nieuwe procedure doorlopen dient te worden. In het kader van die procedure geldt uiteraard dat er weer rechtsmiddelen openstaan en rechtsbescherming geldt.

Tijdens het plenaire debat over het invoeringsbesluit Omgevingswet van 7 maart 2023⁴⁹ heeft de Kamer voor de invoering van de Omgevingswet middels de motie-Moonen (D66) c.s. over het bevorderen van participatie⁵⁰ randvoorwaardelijk gesteld dat een vergelijkbaar instrument als het 'voorontwerp van een bestemmingsplan' gerealiseerd wordt. Dit zodat burgerparticipatie zal worden bevorderd en mogelijk gemaakt wordt. In de onderhavige voortgangsbrief stelt de regering hiervan – na overleg met bestuurlijke partners – (voorlopig) af te zien; het wordt niet meer oppoortuun geacht.⁵¹

- a. Ziet de regering, inclusief de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het problematisch rechtsstatelijk handelen in dezen? Voornoemde motie is nadrukkelijk voor het invoeringsbesluit in stemming gebracht om tot uiting te brengen dat zonder deze voorziening de Omgevingswet niet ingevoerd kon worden. Door daar nu vanaf te zien, voert de regering deze wens van het hoogste orgaan in onze democratie niet uit. Graag ontvangen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA een reflectie op dit rechtsstatelijk aspect.

Laat ik allereerst vooropstellen dat de motie Moonen c.s. niet randvoorwaardelijk was voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, daarnaast stelt de motie ook niet als randvoorwaardelijk dat er een vergelijkbaar instrument als een 'voorontwerp van een bestemmingsplan' gerealiseerd wordt. De motie verzoekt de regering om in het in het DSO-LV mogelijk te maken om voornemens van besluiten te publiceren, zodat er één vindplaats is, ter bevordering van de participatie. Tijdens het debat is er lang gesproken over de interpretatie van de motie. Daarbij is aangegeven dat er overleg zou plaatsvinden met betrokken partijen en dat uw Kamer over de wijze waarop uitvoering gegeven kan worden aan de motie geïnformeerd zal worden.⁵²

Over de wijze waarop ik uitvoering geef aan de motie heb ik u in mijn tweede voortgangsbrief geïnformeerd.⁵³ Daarbij heb ik een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de uitwerking van het zogenaamde 'vlaggetje' en anderzijds het ontsluiten van conceptregelingen in het DSO-LV. Beide functionaliteiten betreffen wensen van uw Kamer, welke aanvullend zijn op de interbestuurlijk gemaakte afspraken in het kader van de afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van het DSO en de prioritering hierin. Daarnaast zorgen beide functionaliteiten ook voor extra kosten in zowel de ontwikkeling als het beheer, waarover met de betrokken partijen afspraken gemaakt moeten worden.

In mijn tweede voortgangsbrief heb ik aangegeven dat de uitwerking van het zogenaamde 'vlaggetje' meegenomen wordt in de planning van de verdere afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van het DSO. Met dit vlaggetje kan de kennisgeving van een voornemen tot wijziging van het omgevingsplan⁵⁴ ook in het DSO-LV zichtbaar gemaakt worden. Nu is een dergelijke kennisgeving enkel zichtbaar in het gemeenteblad. De realisatie van deze functionaliteit is relatief eenvoudig en de impact, inclusief de kosten zijn beperkt.

Dit geldt niet voor het ontsluiten van conceptregelingen. Een dergelijke functionaliteit ontwikkelen is een kostbare en tijdrovende investering en heeft een impact op de gehele keten. In dit kader is

49 Handelingen I 2022/23, nr. 21, item 3 en item 9.

50 Kamerstukken I 2022/23, 33 118/34 986, FB.

51 Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GD, p. 12.

52 Handelingen I 2022/23, nr. 21, item 9, pg. 66-68.

53 Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GD.

54 Artikel 16.29 Omgevingswet.

dan ook, zoals met u tijdens het debat besproken⁵⁵, overleg gevoerd met de betrokken partijen. In overleg met deze partijen is de conclusie getrokken dat het ontwikkelen van een functionaliteit om conceptregelingen te ontsluiten in het DSO-LV op dit moment niet opportuun is. De beweegredenen hierbij heb ik ook in mijn tweede voortgangsbrief met u gedeeld. Hiermee is niet gezegd dat ik de motie niet uitvoer, dan wel naast mij neerleg, maar wel dat ik in de uitvoering ervan, op dit onderdeel, temporeiseer. Op dit moment hebben andere functionaliteiten in het kader van de afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van het DSO meer prioriteit. Bijvoorbeeld de implementatie van de nieuwe STOP 1.4 standaard en het vergroten van de gebruiksvriendelijkheid. Hierbij verwijs ik u ook naar mijn meest recente voortgangsbrief.⁵⁶

- b. Is de regering, inclusief de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, van mening dat zij zonder goedkeuring van het parlement zomaar kan afzien van toezeggingen en aangenomen moties wanneer zij met medeoverheden daartoe besluiten?

Ik deel niet uw mening dat er wordt afgezien van het uitvoering geven aan een gedane toezeggingen dan wel aangenomen moties. Daarbij verwijs ik u mede naar het antwoord onder a.

De minister heeft een oordeel gegeven over de motie voorafgaand aan de stemming, waarbij een interpretatie is gegeven. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de motie hangt mede af van de inhoud daarvan en het gegeven oordeel. Het is vervolgens aan de bewindspersoon, die politiek verantwoordelijk is voor het terrein waarop de motie ziet, om de wijze van uitvoering van de motie te bepalen. Wel kunnen opeenvolgende bewindspersonen of Kamerleden hierbij een andere interpretatie van de motie geven, andere keuzes maken of komen tot een ander oordeel over die uitvoering.

- c. Is de regering bereid om te reflecteren op de risico's van een dergelijk democratisch ethos voor de democratie, het vertrouwen van politici in de politieke afspraken die gemaakt worden, voor de rechtsstaat en ook voor de bescherming van burgers?

Ik verwijs u graag naar de antwoorden onder a en b.

- d. Kan de regering inhoudelijk motiveren waarom het publiceren van voorlopige besluiten via het DSO niet meer opportuun wordt geacht? Kan de regering garanderen dat dit niets te maken heeft met de technische beperkingen die in het DSO aanwezig zijn?

De reden waarom het ontsluiten van conceptregelingen op dit moment niet opportuun wordt geacht, heb ik in de beantwoording onder a en in de tweede voortgangsbrief aangegeven. Daarin heb ik duidelijk aangegeven dat het ontsluiten van conceptregelingen in het DSO-LV technisch mogelijk is, maar op grond van een bredere afweging en in overleg met betrokken partijen, nu niet opportuun wordt geacht.⁵⁷ Op een later moment zal opnieuw gekeken worden of de ontwikkeling van deze gewenste functionaliteit door uw Kamer meegenomen kan worden in de planning.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wijzen erop dat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet er zorgen bestonden over de rechtsonduidelijkheid die na invoering van de wet zou ontstaan.

- a. Kan de regering aangeven hoeveel rechtszaken onder de Omgevingswet op dit moment bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn aangemeld en hoeveel uitspraken er reeds zijn gedaan?

Het kabinet houdt niet bij hoeveel rechtszaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanhangig zijn. De Raad van State publiceert zelf wel relevante uitspraken op haar website⁵⁸ en op www.rechtspraak.nl. In 2024 zijn tot nog toe meer dan 800 uitspraken gepubliceerd waarin sprake is van de Omgevingswet.⁵⁹ In vrijwel alle gevallen wordt echter verwezen naar het overgangsrecht van de Invoeringswet Omgevingswet, en in enkele gevallen

⁵⁵ Handelingen I 2022/23, nr. 21, item 9, pg. 66-68.

⁵⁶ Kamerstukken I 2024/25, 33 118/34 986, GE.

⁵⁷ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, GD.

⁵⁸ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/>

⁵⁹ Peildatum 16 Oktober 2024

wordt alleen vastgesteld dat de Omgevingswet niet van toepassing is op de zaak.⁶⁰ Op grond van dat overgangsrecht is meestal nog het oude recht van toepassing op lopende zaken. De materiële inhoud van het nieuwe recht is tot op heden dus nog nauwelijks onderwerp van de uitspraken.⁶¹ Over het overgangsrecht heeft de Afdeling wel duidelijke overzichtsuitspraken gedaan met handzame stroomschema's waarin is bevestigd welk recht van toepassing op verschillende scenario's.⁶²

- b. Kan de regering aangeven hoe vaak het bevoegd gezag in het gelijk gesteld is en hoe vaak de appellanten?

Gelet op het feit dat het kabinet niet bijhoudt hoeveel rechtszaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanhangig worden gemaakt (zie het antwoord onder a) kan dit niet worden aangeven. In de Monitor Werking Omgevingswet worden wel indicatoren bijgehouden rond de vraag in hoeverre belanghebbenden de mogelijkheden gebruiken om hun recht te halen via het omgevingsrecht.⁶³

⁶⁰ In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 31 januari 2024 wordt bijvoorbeeld enkel gesteld dat de Omgevingswet en een aantal aanverwante wetten zijn niet van toepassing zijn op het geding (ECLI:NL:RVS:2024:365).

⁶¹ In een uitspraak van 6 september 2024 past de voorzieningenrechter van de Afdeling bijvoorbeeld wel de nieuwe recht toe door te concluderen Verder is niet wettelijk is bepaald dat een omgevingsvergunning van rechtswege ontstaat als een bestuursorgaan niet tijdig op een aanvraag zou hebben beslist (ECLI:NL:RVS:2024:3621).

⁶² ABRvS 27 maart 2024 ECLI:NL:RVS:2024:1174, ABRvS 17 april 2024 ECLI:NL:RVS:2024:1529 en ABRvS 3 juli 2024 ECLI:NL:RVS:2024:2645.

⁶³ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FX, bijlage Monitor Werking Omgevingswet, plan van aanpak, pg. 78-80.