

Vergaderjaar 2019–2020

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 148

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2020

In aanloop naar het debat over de inwerkingtreding van de Omgevingswet informeer ik u maandelijks over de voortgang van de Omgevingswet. Dit om invulling te geven aan het verzoek van de Eerste Kamer om de informatie over inwerkingtreding in de tijd te spreiden. Deze informatie kunt u betrekken bij de afweging of de implementatie op koers ligt en u voldoende vertrouwen heeft in de voorgestelde inwerkingtredingsdatum. Daarbij is het van belang dat er voldoende voortgang is geboekt maar er tegelijkertijd tijdig duidelijkheid is voor de uitvoeringspraktijk. In aanloop naar de inwerkingtreding en daarna blijf ik u informeren over de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet.

In de vorige brief is aangegeven dat de bestuurlijke partners en ik toewerken naar de datum 1 januari 2022 voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De bestuurlijke partners en ik hebben het volle vertrouwen dat deze datum voldoende ruimte geeft om het wetgevingsproces af te ronden, het DSO op te leveren, de regelgeving goed te implementeren en met alle aspecten te kunnen oefenen. Dat volgt ook uit de gezamenlijke verklaring die we hebben opgesteld.¹ Deze brief informeert u over de voortgang op de onderdelen wetgeving, DSO en implementatie. De brief is mede gebaseerd op de monitorresultaten die elk half jaar beschikbaar komen over de implementatie. Daarnaast wordt in aparte paragrafen ingegaan op de onderwerpen monitoring en evaluatie, nulmeting rechtspraak, participatie en financiën. Waar relevant, geef ik telkens weer hoe moties en toezeggingen worden of zijn uitgevoerd. Maar eerst zal ik ingaan op het door u gevraagde tijdspad van de toegezegde informatie.

¹ Kamerstuk 33 118, nr. 145 en Kamerstuk 33 118, BE.

De Eerste Kamer heeft mij in een brief van 11 juni² gevraagd om een tijdpad te ontvangen van de toegezegde informatie. In mijn brief van 1 april³ heb ik aangegeven welke informatie u voor de zomer zou ontvangen in de mei- en juni-brief. Deze informatie wordt in deze brief en is in de afgelopen brieven gedeeld.

Na de zomer zal ik u nog de volgende informatie doen toekomen:

- In september: Voortgangsbrief met inzicht in stand van zaken financiële aspecten
- BIT advies en beleidsreactie
- Maandelijks aansluitcijfers DSO

Uiteraard ontvangt u halfjaarlijks de voortgangsmonitor⁴. Ook over tussentijdse onderzoeken zal ik uw Kamer informeren. Na inwerkingtreding stuur ik u een jaarlijkse monitoringsbrief waarin ik inga op de ontwikkelingen van het stelsel. Na inwerkingtreding wordt het DSO immers uitgebouwd en doorontwikkeld en zijn gemeenten en waterschappen nog bezig met hun omgevingsplannen, omgevingsvisies en verordeningen. Vijf jaar na inwerkingtreding ontvangt u de eerste wettelijke evaluatie van het stelsel. Na de inwerkingtreding volgt er ook een evaluatie van de financiële uitgangspunten.

1. Wetgeving

Dit najaar zal naar verwachting het gehele juridische stelsel met zijn hoofd-, invoerings-, en aanvullingssporen gereed zijn. Dit is onder meer mogelijk doordat de Eerste Kamer de plenaire behandeling van de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit natuur nog voor het zomerreces heeft gepland. Het Aanvullingsbesluit natuur zal na de parlementaire behandeling aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden. De Aanvullingsbesluiten grondeigendom, geluid en bodem liggen reeds voor advies voor bij de Raad van State. Publicatie van de vier Aanvullingsbesluiten volgt naar verwachting in het najaar van 2020, evenals de publicatie van de vier Aanvullingsregelingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft medio juni haar advies over het Invoeringsbesluit uitgebracht. Nadat het advies is verwerkt, zal het besluit worden gepubliceerd. In het nader rapport zal ik toelichten hoe het advies is verwerkt. De Invoeringsregeling is begin mei aan de Europese Commissie ter notificatie voorgelegd, de planning is dat de regeling na de zomer wordt gepubliceerd.

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het ook nodig de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Bekendmakingswet aan te passen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Awb en enkele andere wetten⁵ is op 10 juli 2019 ingediend bij de Tweede Kamer. Het voorstel voor de Wet elektronische publicaties⁶ is op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer. Beide wetsvoorstellen liggen op koers voor de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022.

Afgelopen maart jl. bestond de Crisis- en herstelwet (hierna Chw) tien jaar. De wet zal worden ingetrokken op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. De teller staat inmiddels op ruim 350 experimenten en nog steeds melden gemeenten en provincies zich voor experimenten. De

² Omgevingsrecht; brief aan de Minister van BZK over een tijdpad inzake toezending van verschillende documenten in het kader van de stelselwijziging van het omgevingsrecht.

³ Kamerstuk 33 118, BC en Kamerstuk 33 118, nr. 139.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Kamerstuk 35 256, nr. 2.

⁶ Kamerstuk 35 218, A herdruk.

behoefte blijkt groot, omdat gebleken is dat de Chw meer is dan enkel het toestaan van afwijkingen van bestaande wetgeving. Door gebruik te maken van de ruimte die de Chw biedt, konden provincies en gemeenten bijvoorbeeld al daadwerkelijk op experimentele basis in de praktijk aan de slag met de mogelijkheden die de Omgevingswet straks structureel biedt.

Ik heb de heer Rietkerk van het CDA toegezegd om een overzicht te geven van de lessons learned van 10 jaar Chw. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de lessen van het experiment bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Deze zijn waardevol geweest bij de ontwikkeling van het instrument van het omgevingsplan. Tegelijkertijd hebben decentrale overheden de Chw ingezet als leerinstrument om nu al inhoud te geven aan de mogelijkheden die de Omgevingswet gaat bieden en hebben zij via de experimenten ervaring opgedaan met het vorm geven aan de organisatorische consequenties die de Omgevingswet met zich meebrengt. Mede gelet op de toezegging aan de heer Rietkerk ben ik bezig met het opzetten van een database. Deze database zal beschikbaar zijn via een openbare website en geeft inzicht geeft in welke experimenten er zijn, wat de stand van zaken is en hoe bepaalde knelpunten zijn aangepakt. In de bijlage 1 heb ik de lessen met genoeg in kaart gebracht en ik geef daarmee uitvoering aan mijn toezegging hierover.⁷

2. Digitaal Stelsel Omgevingswet

2.1 Stand van zaken Digitaal Stelsel Omgevingswet

Sinds het begin van dit jaar is een versie van de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet beschikbaar, die gereed is voor overheden om te kunnen aansluiten, oefenen en vullen ten behoeve van vergunningaanvragen, meldingen en vragenbomen.

De rest van 2020 staat in het teken van het opleveren van de laatste onderdelen van het DSO-LV die nodig zijn voor de inwerkingtreding van de wet en het verder productie-gereed maken van de landelijke voorziening. Ook wordt gestart met het ontwikkelen van de eerste uitbouw componenten. Onder meer het kunnen tonen van afwijkvergunningen van het omgevingsplan en het kunnen tonen van aanwijzingsbesluiten van Natura2000-gebieden in het DSO maken deel uit van de eerste uitbouw-componenten. Zoals toegezegd in mijn brief van april⁸ vindt u bijgevoegd de DSO roadmap 2020 (bijlage 2)⁹.

In april is de 1.0 versie opgeleverd van de STOP-TPOD standaard, de standaard die nodig is voor het publiceren van omgevingswetbesluiten. Dat is een belangrijke mijlpaal. Op basis van de standaard kunnen softwareleveranciers de lokale ICT-systemen (plansoftware) van overheden ontwikkelen en aanpassen zodat deze overheden voorbereid zijn op de wet en hun systemen geschikt zijn voor aansluiting op de landelijke voorziening van het DSO. Na oplevering van de versie 1.0 van de standaard heeft eind april als extra waarborg een review plaatsgevonden op de 1.0 versie van de STOP-TPOD standaard. De review¹⁰ is gepubliceerd op de website van het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Uit deze review blijkt dat op basis van de 1.0 versie en de reeds geplande aanvullingen, software kan worden gebouwd en processen kunnen worden ingericht waarmee de wet in werking kan treden. De review beveelt aan een aantal aanvullende maatregelen te

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁸ Kamerstuk 33 118, nr. 139.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁰ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/aansluiten/standaarden/stop-tpod-imop/>.

nemen om verdere implementatie en het beheer van de standaard effectief te laten verlopen. Deze maatregelen worden nu uitgevoerd. De komende periode zal in het teken staan van de implementatie van de 1.0 versie van de STOP-TPOD standaard in de software van de landelijke voorziening van het DSO en in de software van lokale overheden.

Naar aanleiding van de Gateway Review heb ik de samenwerking met softwareleveranciers verder geïntensiveerd. Op operationeel niveau vinden tweewekelijkse werksessies plaats, gericht op het faciliteren van het ontwikkelen van lokale software, zodanig dat deze goed kan aansluiten op de DSO-LV. De website aandeslagmetdeomgevingswet.nl biedt overzicht van de DSO-gereedheid van softwarepakketten van leveranciers. Daarnaast is ook het contact met softwareleveranciers op strategisch niveau de afgelopen tijd geïntensiveerd.

2.2 Bureau ICT-Toetsing (BIT)

Zoals eerder aangegeven heb ik het verzoek van de Eerste Kamer om het advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT) over de tweede fase (uitbreidingsfase) van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) voor de toezending van het inwerkingtredings-KB op te leveren, overgebracht aan het BIT.

Daarmee heb ik de toezegging uitgevoerd. Het Bureau ICT Toetsing is op dit moment nog bezig met de toets gericht op de stap van doorontwikkeling en uitbouw van het DSO. Dat betekent dat het helaas niet lukt om dit advies met mijn reactie daarop nog voor het zomerreces naar uw Kamer te sturen.

2.3 Naar een inclusief digitaal stelsel voor de Omgevingswet

Ik vind het van groot belang dat het Omgevingsloket (het onderdeel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet dat burgers en bedrijven gaan gebruiken) voor alle inwoners en bedrijven goede en prettige digitale dienstverlening biedt. Bij de ontwikkeling van het DSO hanteren we een raamwerk voor digitale inclusie dat drie aspecten omvat: toegankelijkheid, begrijpelijkheid en gebruiksvriendelijkheid. Daarmee dragen we als gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen bij aan (digitale) inclusieve dienstverlening van hoge kwaliteit.

Toegankelijkheid van het Omgevingsloket

Iedereen moet toegang hebben tot openbare voorzieningen. Dat geldt ook voor digitale openbare voorzieningen als websites en mobiele applicaties van de overheid. Ook mensen met een (audio-) visuele of andere beperking moeten gebruik kunnen maken van het Omgevingsloket voor het raadplegen van informatie of het aanvragen van een vergunning. Deze groep kan dat doen door gebruik te maken van hulpapparatuur. Die hulpapparatuur kan functioneren als digitale diensten voldoen aan actuele toegankelijkheidsstandaarden.

Eind 2019 voerde de stichting Accessibility, een onafhankelijk expertisecentrum voor toegankelijke ICT, een nulmeting uit naar de toegankelijkheid van het Omgevingsloket. Hieruit kwam naar voren dat het Omgevingsloket op dat moment al aan een groot deel van de internationale standaard voor digitale toegankelijkheid WCAG (Web Content Accessibility Guidelines versie 2.1 niveau AA) voldeed. Daar waar het Omgevingsloket nog niet aan de standaard voldoet, worden verbeteringen ontwikkeld en doorgevoerd. Ik ben van plan om einde van dit jaar een volgende onafhankelijke toetsing te laten uitvoeren en dit vervolgens

jaarlijks te herhalen. Omdat het doorvoeren van de toegankelijkheidsstandaard geen eenmalige activiteit is, maar onderdeel is van een continu verbeterproces. Inmiddels beschikt het nieuwe Omgevingsloket in ontwikkeling ook over een Toegankelijkheidsverklaring. Hierin worden de evaluatie- en onderzoeksresultaten in het kader van toegankelijkheid openbaar gepubliceerd en is voor eenieder inzichtelijk in hoeverre het Omgevingsloket voldoet aan de eisen uit de standaard en welke maatregelen voor verbetering er bij afwijking genomen worden.

Binnen het programma DSO wordt door diverse teams gewerkt aan de ontwikkeling van software voor webpagina's van het Omgevingsloket. Gezien de omvang van de software die doorlopend ontwikkeld en verbeterd wordt, is een jaarlijkse externe toets op de toegankelijkheid voor mij nog onvoldoende om de toegankelijkheid echt te waarborgen. Daarom worden verschillende aanvullende maatregelen uitgewerkt. Er wordt een intern opleidingstraject ontwikkeld gericht op de ontwikkeling van toegankelijke software, zodat elke ontwikkelaar kan beschikken over de benodigde basiskennis. Ook is toegankelijkheid onderdeel van de architectuurkaders. Er is een werkwijze in ontwikkeling, waarmee de ontwikkelteams zelf in staat worden gesteld om vorderingen in de digitale toegankelijkheid van de eigen software te monitoren.

Begrijpelijkheid van het Omgevingsloket

Het Omgevingsloket en de informatie die daarop te lezen is moet begrijpelijk en helder zijn voor alle doelgroepen. Om de begrijpelijkheid te borgen is een aantal richtlijnen opgesteld voor overheden die het DSO vullen bij het schrijven van die inhoud. Deze zijn vervat in de Online Schrijfwijzer voor het DSO. Een voorbeeld van zo'n richtlijn is dat we overal waar mogelijk het B1 taalniveau hanteren.

De begrijpelijkheid onder gebruikers wordt getoetst onder andere in de vorm van praktijkproeven. Ik heb de Eerste Kamer in november vorig jaar na de WCAG toets toegezegd een aanvullende praktijkproef met betrokkenheid van de stichting Accessibility uit te voeren. In overleg met stichting Accessibility is onder leiding van stichting ABC (stichting van en voor laaggeletterden in Nederland) onlangs een toets uitgevoerd door een testpanel van taalambassadeurs. De taalambassadeurs zijn ervaringsdeskundig op het gebied van laaggeletterdheid. Ze hebben gekeken naar de begrijpelijkheid van teksten voor in het Omgevingsloket voor de doelgroep van laaggeletterden. Op basis van de uitkomsten van deze toets is onder andere een «lijst van moeilijke woorden» opgesteld, waar meteen alternatieven voor worden doorgevoerd. Op basis van de inzichten wordt de schrijfwijzer waar mogelijk aangescherpt. Een uitgebreid verslag van de praktijkproef is te vinden op aandeslagmet-deomgevingswet.nl.

Daarnaast zijn er ook afspraken gemaakt met het programma Digitale Overheid voor het ontwikkelen van een leermodule Gebruik Omgevingsloket. Deze leermodule komt bij de invoering van de Omgevingswet beschikbaar in de 129 openbare bibliotheken in Nederland die beschikken over een Informatiepunt Digitale Overheid. Hier kan een inwoner of ondernemer extra ondersteuning krijgen bij het leren indienen van onder meer een digitale vergunningaanvraag.

Gebruiksvriendelijkheid van het Omgevingsloket

Naast toegankelijkheid en begrijpelijkheid hanteer ik een derde belangrijke pijler in het kader van inclusieve digitale dienstverlening: gebruiksvriendelijkheid. Bij de ontwikkeling van het DSO zijn verschillende maatregelen

genomen voor een zo gebruiksvriendelijk mogelijk digitaal stelsel. Elk kwartaal wordt het Omgevingsloket getest op gebruiksvriendelijkheid door middel van een gebruikersonderzoek (usability onderzoek). Hierbij wordt de gebouwde software met burgers en bedrijven getest en geëvalueerd. In de ontwikkelteams van het Omgevingsloket zitten ontwerpers die geschoold zijn in gebruiksvriendelijk ontwerp.

Samen met lokale overheden

Alle overheden vullen het digitaal stelsel met content en koppelen hun lokale systemen aan de landelijke voorziening. Een inclusief digitaal stelsel voor de Omgevingswet is dus ook alleen samen mét de medeoverheden te bewerkstelligen. Het is een verantwoordelijkheid die we samen hebben. De rol van het interbestuurlijke implementatie programma is om hierover te informeren, faciliteren en aanjagen.

In het debat over de Invoeringswet in de Eerste Kamer is mij gevraagd hoe ik de digitale toegankelijkheid van het stelsel ga monitoren. Zoals ik hierboven heb proberen te schetsen zie ik toegankelijkheid als één van de aspecten die deel uitmaken van het bredere begrip inclusiviteit, tezamen met gebruiksvriendelijkheid en begrijpelijkheid. Om de digitale inclusie van het DSO te monitoren kijk ik naar verschillende manieren waarop dat vorm zou kunnen krijgen. Ik onderzoek of de functionaliteiten van het Omgevingsloket verbeterd kunnen worden met geanonimiseerde gegevens over het gebruik van websites. Voor lokale overheden kan dit waardevolle informatie opleveren over het gebruik van vragenbomen en de verbeteringen daarin. Ook overweeg ik het betrekken van de wetenschap bij het onderzoek naar digitale inclusie en de kwaliteit van digitale dienstverlening.

2.4 Natuurinformatie in het DSO

De toegankelijkheid van natuurinformatie is voor initiatiefnemers en het bevoegd gezag van belang. In dit kader is de regering bij motie van het Tweede Kamerlid Bromet¹¹ verzocht om vóór de zomer de Kamer te informeren over welke verplichtingen en mogelijkheden overheden hebben ten aanzien van het ontsluiten van informatie over natuur via het DSO en daarbij tevens te verduidelijken welke regels uit de omgevingsverordening, waterschapsverordening en het omgevingsplan juridisch gezien gekoppeld moeten worden aan geo-informatie van het werkingsgebied, zodat zij zichtbaar zijn met een «klik op de kaart».

In het DSO worden uiteindelijk alle regels uit omgevingsverordening, omgevingsplan en waterschapsverordening bij inwerkingtreding op een kaart zichtbaar via de landelijke voorziening DSO. Voor natuur betekent dit dat overheden verplicht zijn ook hun regels over natuur, voor zover die in de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de waterschapsverordening staan of gaan komen, in het DSO te koppelen aan een werkingsgebied en te voorzien van geo-informatie.¹² In Natura2000-gebieden gelden aparte rijksregels. De geometrische begrenzing van deze gebieden ligt vast in de aanwijzingsbesluiten voor deze gebieden. Bij de uitbouw van het DSO is het ontsluiten van de begrenzing van Natura 2000-gebieden en de reeds vastgestelde aanwijzingsbesluiten interbestuurlijk als prioriteit geïdentificeerd. Samen met de Minister van LNV en de provincies wordt gewerkt aan een manier om de geldende aanwijzingsbesluiten, inclusief geometrische begrenzing, via het DSO te ontsluiten en raadpleegbaar te maken.

¹¹ Kamerstuk 34 985, nr. 56.

¹² Zie o.a. art. 7.6 Bkl.

Bij inwerkingtreding zal de landelijke voorziening DSO een vergelijkbare hoeveelheid informatie bevatten als de huidige voorzieningen zoals ruimtelijkeplannen.nl, maar op een modernere en gebruikersvriendelijkere manier. Zo worden bijvoorbeeld de begrenzingen van het natuurnetwerk Nederland uit de provinciale verordening, in het DSO zichtbaar gemaakt op een kaart. De omgevingsplannen van gemeenten bevatten uiteindelijk de regels die het natuurnetwerk Nederland beschermen en die gelden voor burgers en bedrijven. Ook die regels worden zichtbaar gemaakt op een kaart voor alleen dat specifieke gebied en niet getoond in het hele ambtsgebied van een gemeente. Als een gemeente straks een nieuw omgevingsplan opstelt en daarin regels opneemt over een natuurgebied en dat in het omgevingsplan als zodanig begrenst, dan is het mogelijk die regels met het bijbehorende gebied op de kaart te tonen. Dit verhoogt het gebruikersgemak en verbetert de informatiepositie van initiatiefnemers, zoals ook beoogd in de uitvoering van de motie Verheijen.¹³

2.5 Geluidgegevens in het DSO

Bij de behandeling van de Aanvullingswet geluid in de Eerste Kamer heb ik toegezegd om te verduidelijken of en zo ja wanneer het DSO aangevuld kan worden met geluidsgegevens. Het komend jaar is het mogelijk om voorbereidingen te treffen op het aansluiten van externe voorzieningen op de landelijke voorziening van het DSO, zoals het centrale register geluidsvoorzieningen. Overigens is het niet zo dat dit overlappende voorzieningen zijn: het geluidsregister is een database die ook door koppeling aan het DSO ontsloten zal worden, maar als register, zoals ook andere, zelfstandig naast het DSO zal blijven bestaan.

3. Implementatie

3.1 Monitor implementatie Omgevingswet

De respons op het halfjaarlijkse enquête-onderzoek over de voortgang van de implementatie van de Omgevingswet bij organisaties was hoog. Onder de provincies, waterschappen en de rijkspartijen was de respons 100%, terwijl van de 355 gemeenten er 337 (95%) meededen. De enquête kon worden ingevuld van half maart tot half april, juist nadat alle maatregelen vanwege Corona van kracht werden. Halverwege de uitvraagperiode werd bekend dat de invoeringsdatum van de Omgevingswet zou worden opgeschoven. De monitorrapportage is opgesteld in de periode waarin de nieuwe invoeringsdatum van de wet nog niet bekend was. Alle resultaten en toelichtingen erbij zijn van de periode voor het bekend worden van de nieuwe invoeringsdatum van de Omgevingswet. De monitor is opgenomen als bijlage 3¹⁴.

De monitor laat zien dat de voorbereidingen bij de implementatie van de Omgevingswet bij de bestuursorganen zijn geïntensiveerd. De eerste onderdelen worden door organisaties afgerond. In de enquête wordt gevraagd of de respondent het idee heeft dat de organisatie de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet onder controle heeft. De groep respondenten die er vertrouwen in heeft dat dit op tijd lukt, is gegroeid. Ook is er een aantal organisaties waar men denkt dat het niet lukt.¹⁵ Deze organisaties zijn benaderd om extra ondersteuning te bieden. Bovendien is de algemene verwachting dat het met de extra tijd die nu is

¹³ Omgevingsrecht (Kamerstuk 33 118); Motie-Verheijen (PvdA) c.s. over de informatiepositie van burgers bij participatietrajecten (EK, S (herdruk), 30 mei 2017.

¹⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁵ Tijdens het invullen van de enquête was nog geen nieuwe datum voor de inwerkingtreding bekend. Dit maakt het lastig deze uitkomsten te interpreteren.

gegeven, voor alle overheden mogelijk moet zijn om de voorbereidingen op tijd af te ronden.

De monitorrapportage bevat de cijfers die door het programma worden verzameld om de voortgang van de implementatie te meten op de 5 criteria van de lijst met minimale eisen voor inwerkingtreding.¹⁶ In opdracht van de koepels wordt voor iedere overheid nog doorgevraagd naar het uitvoeren van de achterliggende activiteiten die noodzakelijk zijn om de verschillende mijlpalen te halen. Deze cijfers worden door de koepels gebruikt om overheden gericht te ondersteunen en om het ondersteuningsaanbod aan te scherpen. De verdiepende cijfers zijn beschikbaar via de website van het programma Aan de slag met de Omgevingswet.¹⁷

Criterium 1 en 2: omgevingsvisie en omgevingsverordening

Voor de omgevingsvisie van provincies en Rijk en de omgevingsverordening van provincies geldt dat de partijen ver gevorderd zijn. De inhoudelijke voorbereidingen zijn nagenoeg afgerond.

Nu de koppeling voor omgevingsdocumenten beschikbaar komt (STOP-TPOD 1.0), kunnen de voorbereidingen worden getroffen om omgevingsdocumenten ook via DSO beschikbaar te stellen.

Criterium 3 projectbesluit

Rijk, provincies en waterschappen zullen, indien ze na inwerkingtreding een projectbesluit willen vaststellen, conform de regels van de nieuwe wet moeten werken. Nagenoeg alle organisaties zijn gestart met de voorbereidingen die zich concentreren op de processen en samenwerking bij het vaststellen van projectbesluiten. Het basisniveau van DSO-LV zal aan het einde van dit jaar gereed zijn om projectbesluiten te tonen.

Criterium 4 omgevingsplan

Gemeenten moeten het omgevingsplan conform de eisen van de Omgevingswet kunnen wijzigen. Daarvoor moeten zowel procesmatige als technische zaken geregeld worden. Een groot deel van de gemeenten (83%) is gestart met de voorbereiding van de werkprocessen of is dit van plan. Qua techniek is een koppeling naar een plansysteem nodig. Twee derde van de gemeenten (68%) is gestart met de voorbereidingen daarvan (verwerving, inrichting). Dit percentage hangt samen met de eerder gemelde late oplevering van de zogenaamde STOP-TPOD standaard en de daarop gebaseerde plan software. Nu de standaard is opgeleverd, zal de ondersteuning van gemeenten hierbij worden geïntensiveerd.

Criterium 5 Vergunningen en meldingen

Alle vier overheidslagen hebben te maken met de behandeling van vergunningaanvragen en meldingen. Het grootste deel van de organisaties is gestart met de technische, inhoudelijke en procesmatige implementatie.

Het verschilt per overheid welke inspanning noodzakelijk is voor het beschikbaar stellen van de indieningsvereisten. De rijksregels en regels uit de bruidschat worden uitgewerkt in toepasbare regels (zoals vragenformulieren en vergunningchecks). Waterschappen en gemeenten kunnen hieraan hun eigen (toepasbare) regels toevoegen. Provincies stellen toepasbare regels op voor vergunningsplichtige activiteiten in de

¹⁶ Kamerstuk 33 118, nr. 119.

¹⁷ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/voortgang-monitoring/monitor-invoering-omgevingswet/>.

omgevingsverordening. Uit de enquête blijkt dat hierop in de afgelopen periode een grote slag is gemaakt.

Voortgang bij de omgevingsdiensten

Provincies en gemeenten werken samen met de omgevingsdiensten bij de implementatie van de Omgevingswet omdat een deel van de taken, vooral op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), bij deze organisaties is belegd. Het is daarom belangrijk dat er afspraken worden gemaakt over de verdeling van de werkzaamheden en de inrichting van de werkprocessen. De omgevingsdiensten geven aan dat ze met een deel van de gemeenten in gesprek zijn over de inbedding van de VTH-uitvoering in het omgevingsplan.

Ook de afstemming met de omgevingsverordening van de provincies heeft de aandacht. Alle omgevingsdiensten hebben zich aangemeld voor een aansluiting op DSO-LV, waarvan zeven inmiddels het hele aansluittraject hebben doorlopen. Uit de voortgangsmonitor van de omgevingsdiensten blijkt dat het aanpassen van de processen rondom vergunningverlening bij vrijwel alle omgevingsdiensten in voorbereiding is of al is afgerond. De medewerkers van de omgevingsdiensten worden met opleidingen voorbereid op de implementatie van de Omgevingswet inclusief de ontwikkeling van de benodigde competenties voor het beoordelen van aanvragen.

Met deze brief voer ik mijn toezegging aan uw Kamer uit om de uitkomsten van de implementatiemonitor over de voortgang van de implementatie van de Omgevingswet in de uitvoeringspraktijk met de Kamer te delen.

Regionale implementatieondersteuning

Aan de Eerste Kamer is toegezegd dat de regionale ondersteuning bij de implementatie in ieder geval nog een jaar wordt voortgezet. De transitie die wordt beoogd met de Omgevingswet is immers na inwerkingtreding niet afgerond, maar zal juist in de praktijk vorm gaan krijgen. Ik geef dat vorm door regionale implementatiecoaches na inwerkingtreding te laten voortbestaan. Zij zorgen voor informatie en kennis in de regio maar hebben ook een rol om signalen op te pakken over de uitwerking van de wet in praktijk. Experts van de Omgevingswet blijven nu en in de komende jaren in mijn organisatie beschikbaar om vragen te beantwoorden en waar nodig aanpassingen van de wetgeving of het DSO door te voeren. Het informatiepunt Omgevingswet (IPOw) is hét centrale punt waar alle decentrale overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties terecht kunnen met hun vragen over de Omgevingswet.

3.4 Aansluiten

Als bijlage 4 bij deze brief is de maandelijkse aansluitmonitor gevoegd¹⁸. Deze aansluitmonitor geeft de voortgang weer van het aanmelden voor aansluiten, het realiseren van de aansluiting en het daadwerkelijk gebruiken van de aansluitingen. De cijfers in bijlage 4 hebben betrekking op de situatie tot half juni. Na de zomer zal ik u opnieuw informeren over de stand van zaken rond aansluitingen. Hiermee geef ik uitvoering aan de toezegging om maandelijks op digitale wijze de monitoringsgegevens over aansluitingen met uw Kamer te delen. Ook de komende maanden worden de aansluitcijfers digitaal ontsloten op www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

¹⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De bruidsschat voor gemeenten en waterschappen is beschikbaar gekomen op de demo-omgeving van de DSO-LV. Hiermee geef ik invulling aan mijn toezegging hierover.

4. Overige onderwerpen

4.1 Evaluatie en monitoring

Tijdens de parlementaire behandeling van de Omgevingswet, de Algemene Maatregelen van Bestuur, de invoeringssporen en de aanvullingssporen is monitoring en evaluatie een belangrijk onderwerp van gesprek geweest en zijn verschillende toezeggingen gedaan op dit punt. Net als het parlement hecht ook ik aan een zorgvuldige monitoring en evaluatie. Periodieke monitoring van de werking van het stelsel is van belang om in een vroegtijdig stadium signalen over uitvoering van de wet te ontvangen en zo nodig te kunnen bijsturen. Uw Kamer zal jaarlijks over de resultaten van de monitoring worden geïnformeerd conform de toezegging in uw Kamer. Zo houden we samen de vinger aan de pols. Daarnaast is er de wettelijke verplichting om vijf jaar na inwerkingtreding en vijf jaar daarna de werking van het stelsel te evalueren.

Bij monitoring en evaluatie van de werking van het stelsel staan niet de maatschappelijke doelen centraal, maar de manier waarop burgers, bedrijven, bestuursorganen en andere professionals met het nieuwe instrumentarium omgaan en wat hun ervaringen daarbij zijn. Voor de verschillende onderwerpen zijn nog nadere keuzes nodig ten aanzien van de aanpak (methode van dataverzameling en frequentie). De volgende hoofdonderwerpen worden gemonitord:

- De algemene balans tussen beschermen en benutten (algemeen beeld: NOVI-monitor);
- Verbeterdoelen, waaronder het risico op regelreflex bezien en benutting afwegingsruimte¹⁹;
- De werking van de kerninstrumenten;
- Kwaliteit van en vertegenwoordiging in het participatieproces;
- Rechtsbescherming en rechtspraak;
- Digitaal Stelsel Omgevingswet, waaronder toegankelijkheid²⁰;
- Naleving, toezicht en handhaving (burgers en overheden);
- De voortgang van de implementatie (waaronder ondersteuningsbehoefte decentrale overheden²¹);
- Specifieke onderwerpen: bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal, de kwaliteit en de onafhankelijke toetsing van milieueffectrapportages (m.e.r.) en gebruik vergunningvoorschriften kosten verhaal en kostenverhaalregels.

Monitoring van deze onderwerpen levert daarmee ook een brede feitenbasis voor de evaluatie. De aanvullingssporen vormen na inwerkingtreding een geheel met het hoofdspoor van de Omgevingswet en zullen dus ook worden meegenomen.

Bij evaluatie staat het vormen van een oordeel voorop. Feitelijke gegevens worden beoordeeld aan de hand van criteria. Ook het bieden van inzicht in samenhang en het geven van verklaringen kunnen onderdeel uitmaken van een evaluatie.²² Naast de hierboven genoemde onderwerpen die

¹⁹ Kamerstuk 34 986, nr. 55 en Kamerstuk 33 118, nr. 75.

²⁰ Kamerstuk 34 986, AB.

²¹ Kamerstuk 34 986, nr. 55.

²² Op onderdelen kan gebruik worden gemaakt van bestaande gegevensverzamelingen. Hierbij kan worden gedacht aan de VTH-monitor, BRZO-monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven, MER-monitor (Recente toezegging M lenW), Inspectiesignalen ILT en Interbestuurlijke toezichtsrapportages van provincies. Vanzelfsprekend zullen deze gegevens niet opnieuw worden verzameld.

gemonitord worden en leidraad vormen voor de evaluatie zijn er ook vragen met een primair evaluatief karakter en vragen over ontwikkelingen op de langere termijn. Bij de evaluatie zal zoals toegezegd aandacht worden besteed aan de mogelijke aantasting van het beginsel van de scheiding van de machten en het beginsel van democratie. Tevens zal aandacht worden besteed aan het gebruik van privaatrechtelijk contracten in de praktijk en zelfrealisatie bij onteigening.

Voor de evaluatie zal een brede, onafhankelijke evaluatiecommissie worden ingesteld met de opdracht om vijfjaarlijks een wettelijke evaluatie van de Omgevingswet uit te voeren. Hiermee geef ik uitvoering aan mijn toezegging. De commissie zal, in lijn met de vraag van Mw. Nooren, adviseren over de opzet en inrichting van de monitoring. De commissie zal de uitkomsten van de monitoringsresultaten betrekken bij haar evaluatieonderzoek. Als uit de monitoring tussentijds signalen komen dat onderdelen van het omgevingswetstelsel in praktijk niet goed uitpakken, wordt uiteraard niet gewacht op het evaluatiemoment vijf jaar na inwerkingtreding. Dan grijp ik monitoring aan om meteen bij te sturen. Ik zal hiervoor ook een team met ambtelijke experts inrichten.

Tot slot ben ik voornemens om een regeringscommissaris Omgevingswet in te stellen die adviseert over de borging en verdere ontwikkeling van het wettelijke stelsel van de Omgevingswet. Dit sluit aan bij de aanbeveling uit het eindadvies van de integrale onafhankelijke adviescommissie Omgevingswet.²³ Het zal gaan om een tijdelijke instelling voor een periode van vijf jaar. De adviezen zijn tijdens de transitieperiode bedoeld als extra borging van de kwaliteit en integriteit van het wettelijke stelsel en om de potentie van het stelsel optimaal te benutten.

4.2 Nulmeting rechtspraak

Zoals toegezegd bij de behandeling van de ontwerpbesluiten in de Eerste Kamer ontvangt u hierbij de nulmetingsrapportage voor de rechtspraak (bijlage 5). In de rapportage wordt in beeld gebracht hoe trends zijn te berekenen voor de gedigitaliseerde rechterlijke uitspraken in het omgevingsrecht in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2018 (uitspraken rechtbanken) en 1 juli 2008 tot en met 31 december 2019 (uitspraken AbRvS). Dit om na invoering van de Omgevingswet te kunnen bekijken hoe de impact van de wet is op het aantal en de aard van conflicten op het gebied van de fysieke leefomgeving dat door de rechter moet worden beslecht.

De nulmetingen vormen een basis voor toekomstige monitoring en evaluatie van de wet. Net als de andere nulmetingen bevat deze rapportage geen gegevens of uitspraken die inzicht geven in hoeverre de verschillende organisaties al in staat zijn de nieuwe Omgevingswet uit te voeren. Daarmee zijn alle vijf nulmetingen die zijn opgenomen in het monitorprogramma afgerond, de toezeggingen met betrekking tot de nulmetingen heb ik daarmee uitgevoerd.

4.3 Participatie

Ik hecht belang aan een goede invulling van participatie en heb samen met de bestuurlijke partners diverse trajecten in gang gezet om dit te stimuleren en te borgen. Het is ook een onderwerp dat uw belangstelling heeft. Hieronder ga ik in op de verschillende toezeggingen die ik in dit kader heb gedaan en moties die hierover zijn aangenomen.

²³ Kamerstuk 33 118, nr. 123, bijlage 1, p. 15.

Tijdens het Algemeen Overleg van 15 januari over de Omgevingswet²⁴ heb ik uw Kamer de toezegging gedaan om in een volgende voortgangsrapportage in beeld te brengen in hoeverre gemeenten een participatieverordening hebben en/of kaders stellen voor participatie. Met onderstaande informatie geef ik invulling aan die toezegging.

Alle gemeenten moeten een inspraakverordening hebben, op grond van artikel 150 van de Gemeentewet. De inspraakverordening regelt op welke wijze inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid worden betrokken.

Daarnaast hebben veel gemeenten al een visie op participatie, al dan niet vastgelegd in beleid, bijvoorbeeld:

De Edese participatie-aanpak (gemeente Ede). Die aanpak bestaat uit vier stappen voor de structuur, vier spelregels over houding en gedrag en vier werkafspraken ten behoeve van verankering van participatie in de werkprocessen. Vooraf wordt nagedacht over rollen, verantwoordelijkheden en weging van de verschillende belangen.

Het Actieprogramma Nieuwe Democratie (gemeente Haarlem). Speerpunten daarbinnen zijn bijvoorbeeld het bereiken van Haarlemmers die niet tot de actieve kern horen, het experimenteren met e-democratie en het overdragen van zeggenschap. Dat leidt tot acties als een gelote wijkraad en het ondersteunen van bewonersinitiatieven.

Op dit moment heb ik een wetsvoorstel voor versterking van participatie op decentraal niveau in voorbereiding. Het doel van het wetsvoorstel is dat het voor zowel de inwoners als voor gemeenten duidelijk is binnen welke kaders en op welke wijze inwoners in verschillende beleidsfasen in het beleidsproces kunnen participeren. Daarom wordt de huidige verplichte inspraakverordening verbreed naar een eveneens verplichte participatieverordening. In de participatieverordening regelen gemeenten de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

Bij inwerkingtreding van de Wet versterking participatie op decentraal niveau zal de VNG de model inspraakverordening hebben aangepast in de model inspraak- en participatieverordening in lijn met het nieuwe artikel 150 Gemeentewet. Met Democratie in Actie is vast beproefd welke onderwerpen geregeld zouden kunnen worden in een dergelijke verordening. Dit is een concept dat nog in ontwikkeling is. Daarvoor is in het afgelopen jaar en in samenwerking met 20 gemeenten een project gestart over «Spelregels lokale democratie». Daarbij zijn bijeenkomsten georganiseerd en is onder andere gebruik gemaakt van de inhoud van lokale participatienota's.

Verder geldt dat specifiek voor het omgevingsrecht, ter uitvoering van de motie Nooren²⁵ die begin dit jaar door de Eerste Kamer is aangenomen, dat decentrale overheden moeten voldoen aan een motiveringsverplichting ten aanzien van participatie. In het Invoeringsbesluit zal hiertoe een motiveringsplicht worden opgenomen. Decentrale overheden zullen moeten aangeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.

Daarmee is een manier gevonden om ervoor te zorgen dat de bevoegde gezagen lokaal participatiebeleid vaststellen en publiceren. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie en mijn toezegging hierover.

²⁴ Kamerstuk 33 118, nr. 138.

²⁵ Kamerstuk 34 986, AA.

Ook geef ik uitvoering aan de toezegging om voor de zomer van 2020 met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de succesfactoren, doelstellingen en (rand)voorwaarden voor participatie te bespreken. Het document waaraan gezamenlijk wordt gewerkt met alle bestuurlijke partners zal in september opgeleverd worden. Zowel in de Inspiratiegids Participatie als in de Inspiratiegids Digitale participatie²⁶ en het document over de succesfactoren, zal aandacht worden geschonken aan het betrekken van doelgroepen die normaal gesproken ondervertegenwoordigd zijn bij participatie. Ook vormt dit een aandachtspunt in de evaluatie en monitoring. Hiermee geef ik uitvoering aan mijn toezegging hierover.

Bij de behandeling van de Invoeringswet in de Tweede Kamer is toegezegd om samen met gemeenten een participatieprotocol te maken. Deze toezegging heb ik gestand gedaan met de brief van 29 november 2019,²⁷ waarin is aangegeven dat hiervoor de Wegwijzer participatie bij vergunningverlening gemeenten is opgenomen in de Inspiratiegids Participatie. De wegwijzer wordt ondersteund met praktijkvoorbeelden in het land.

In de Nadere Memorie van Antwoord bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet d.d. 29 november 2019 is toegezegd op een toegankelijke en begrijpelijke manier, bijvoorbeeld met een korte (animatie)film, het participatieproces voor een breed publiek uit te leggen en concretiseren.²⁸ Het filmpje, dat onderdeel zal uitmaken van de Toolkit Omgevingswet, zal naar verwachting in juli online komen. De Toolkit Omgevingswet bevat diverse communicatiemiddelen die decentrale overheden en hun vertegenwoordigers op het door hen gekozen moment kunnen inzetten in hun communicatie richting inwoners en ondernemers.

Bij de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet in de Tweede Kamer is een amendement van het lid Van Eijs c.s. aangenomen.²⁹ Op basis van dit amendement kan de gemeenteraad gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden ingediend. Het gaat hierbij overigens alleen om activiteiten waarin het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is voor het verlenen van de vergunning. Voor die gevallen waarin de participatie verplicht wordt gesteld, moet de aanvrager aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan. Er is toegezegd gemeenten te informeren hierover. Aan deze toezegging is voldaan door informatievoorziening via de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet, zoals de Wegwijzer participatie bij vergunningverlening gemeenten en informatiebijeenkomsten. De VNG informeert gemeenten hierover via onder andere podcasts.

Tijdens voornoemde behandeling en in de Nadere memorie van antwoord van de Aanvullingswet Bodem en Aanvullingsbesluit Bodem d.d. 24 januari 2020³⁰ heb ik ook aangegeven hoe ik de motie Verheijen³¹ uitvoer. De motie vraagt om in het implementatieprogramma aandacht te besteden aan het belang van een goede informatiepositie van burgers bij participatietrajecten en om bij de invoeringsregelgeving de kwaliteit en de toegankelijkheid van de gegevens in het Digitaal Stelsel te borgen. Aan de

²⁶ <https://www.lokale-democratie.nl/kennisbank/de-inspiratiegids-digitale-participatie>.

²⁷ Kamerstuk 33 118, nr. 123.

²⁸ Kamerstuk 34 986, S.

²⁹ Kamerstuk 34 986, nr. 56.

³⁰ Kamerstuk 34 864, I.

³¹ Kamerstuk 33 118, S (herdruk).

informatiepositie van burgers bij participatietrajecten wordt aandacht besteed via onder andere de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet. In het overzicht met succesfactoren, doelstellingen en (rand)voorwaarden voor participatie (zie hierboven) zal ook aandacht worden besteed aan de informatiepositie van burgers.

Zoals hierboven weergegeven is participatie een terugkerend onderwerp van gesprek en overleg tussen rijk en medeoverheden. De toezegging aan de Kamer om het belang van participatietrajecten bespreekbaar te maken bij het overleg met medeoverheden wordt daarmee uitgevoerd.

4.4 Financiën

In de debatten met de Kamers over de Omgevingswet is steeds aandacht gevraagd voor de financiële effecten van de Omgevingswet. Hoe verhouden de kosten zich tot de baten, hebben medeoverheden voldoende budget. Tijdens het Algemeen Overleg van 15 januari over de Omgevingswet heb ik toegezegd hier in deze voortgangsbrief op in te gaan.³² Momenteel wordt samengewerkt met de bestuurlijke partners om een integraal beeld op te stellen van de verwachte financiële effecten, kosten en baten, van de stelselherziening.

Voorafgaand aan het debat over de inwerkingtreding zal ik inzicht geven in de stand van zaken met betrekking tot financiële aspecten van de invoering van de Omgevingswet op basis van de dan beschikbare gegevens. Dat heb ik toegezegd aan de Eerste Kamer.

5. Moties en toezeggingen

In deze voortgangsbrief heb ik waar relevant verwezen naar moties en toezeggingen die bij de behandeling van de verschillende wetsproducten in de Eerste en Tweede Kamer zijn aangenomen en de moties tijdens het AO in de Tweede Kamer 15 januari 2020 zijn aangenomen.

6. Tot slot

Ik stuur deze brief mede namens de bestuurlijke partners. Na de zomer ontvangt u nog een brief met de dan meest recente informatie. Deze kunt u betrekken bij uw afweging over de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ik ga daarover na de zomer graag met u het gesprek aan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

³² Kamerstuk 33 118, nr. 138.