

Vergaderjaar 2020–2021

33 118

Omgevingsrecht

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)

BJ¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 oktober 2020

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving² en Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit³ hebben kennisgenomen van de voortgangsbrieven⁴ Omgevingswet van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 juni 2020, waarbij de nulmeting inzake de rechtspraak wordt toegezonden.⁵ Op 12 oktober 2020 is daarover een vraag gesteld aan de Minister.

De Minister heeft op 28 oktober 2020 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
De Boer

¹ De letters BJ hebben alleen betrekking op 33 118.

² Samenstelling **Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving**:

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), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Pouw-Verweij (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Berkhout (FVD)

³ Samenstelling **Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**: Koffeman (PvdD), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA) (*voorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Gerbrandy (OSF), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), van der Linden (FVD) (*ondervoorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Van Pareren (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66).

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, BF.

⁵ Zie ook toezeggingen T02442 en T02854.

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING EN VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 12 oktober 2020

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw voortgangsbrief⁶ Omgevingswet van 24 juni 2020, waarbij de nulmeting inzake de rechtspraak wordt toegezonden.⁷ De fractieleden van de **PvdD** hebben nog een vraag over deze nulmeting.

Tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet⁸ is door de Minister voor Milieu en Wonen toegezegd⁹ dat bij de monitoring van de rechtspraak «ook gekeken wordt of meer indringende toetsing nodig is om rechtsbescherming te waarborgen».¹⁰ Deze toezegging hield verband met de discussie over de vraag of de rechtspraak bij een toenemend aantal open normen nog adequaat rechtsbescherming kan bieden als de regel is dat bij toetsing van de evenredigheid de rechter terug moet treden.

In het debat stelden de fractieleden van de PvdD de vraag: «Stel nu dat na één jaar blijkt dat die rechtsbescherming op veel terreinen inderdaad een wassen neus is. Is de regering dan bereid om te heroverwegen of er op dit specifieke terrein een uitbreiding van de rechterlijke toetsing zou moeten worden voorgeschreven?»¹¹ De Minister voor Milieu en Wonen reageerde daarop dat zij «wel bereid [is] om met de heer Nicolai mee te gaan.»¹²

Een monitoring van de «indringendheid» van de rechterlijke toetsing en de vraag of terughoudende rechterlijke toetsing van de uitoefening van bestuursbevoegdheden in het stelsel van de Omgevingswet leidt tot een gebrek aan rechtsbescherming, vergt een *inhoudelijke analyse* van uitspraken.

Uit de nu voorgelegde «nulmeting fase I»¹³ die betrekking heeft op het monitoren van de rechtspraak en rechtsbescherming, blijkt niet dat aan het punt waarop voornoemde toezegging betrekking heeft, aandacht is besteed. Het betreft slechts het verkrijgen van statistische informatie over ontwikkelingen in escalaties in het omgevingsrecht. Uitdrukkelijk is op pagina 3 het doel van de monitoring beperkt tot de vraag: «[W]at is daadwerkelijk de impact van de Omgevingswet op de omvang en complexiteit van rechtszaken op het gebied van omgevingsrecht?»¹⁴

Om voornoemde toezegging uit te voeren, zou naar de mening van de fractieleden van de PvdD het volgende moeten gebeuren.

⁶ *Kamerstukken I* 2019/20, 33 118, BF.

⁷ Zie ook toezeggingen T02442 en T02854.

⁸ *Kamerstukken* 34 986.

⁹ T02864.

¹⁰ *Handelingen I* 2019/20, nr. 18, item 6, p. 59.

¹¹ *Handelingen I* 2019/20, nr. 18, item 6, p. 31.

¹² *Handelingen I* 2019/20, nr. 18, item 6, p. 31.

¹³ *Kamerstukken I* 2019/20, 33 118, BF, bijlage Nulmeting rechtspraak, Monitor Escalatie Omgevingsrecht: Resultaat nulmeting fase I (CBS, juni 2020).

¹⁴ *Kamerstukken I* 2019/20, 33 118, BF, bijlage Nulmeting rechtspraak, Monitor Escalatie Omgevingsrecht: Resultaat nulmeting fase I (CBS, juni 2020), p. 3.

1. Er dient door een deskundige op het gebied van bestuursrecht en rechterlijke toetsing een analyse te worden geschreven van hoe in het nu geldende stelsel de bestuursrechter omgaat met zijn toetsing van het gebruik van discretionaire bevoegdheden die in de wetten zijn neergelegd die onderdeel gaan vormen van het stelsel van de Omgevingswet.
2. Bij die analyse dient de vraag aan de orde te komen in hoeverre belanghebbenden zaken verliezen als gevolg van de terughoudendheid van de rechterlijke toetsing.
3. De deskundige zal aandacht moeten besteden aan de vraag of en, zo ja, bij welke besluitvorming in het stelsel van de Omgevingswet het bestuur méér of grotere discretionaire bevoegdheid krijgt en in hoeverre te verwachten is dat als gevolg daarvan – bij handhaving van de terughoudende toetsing door de bestuursrechter – de belanghebbende die in beroep komt, in een slechtere positie komt wat betreft het door de bestuursrechter beschermen van zijn belangen.
4. Na de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet zal met een inhoudelijke analyse van uitspraken waarbij toetsing van discretionaire bevoegdheden aan de orde is, moeten worden nagegaan of de onder punt 3 bedoelde verwachting is uitgekomen. Voorts moet worden geanalyseerd of en, zo ja, in hoeverre de bestuursrechter zelf een aanpak is gaan volgen die ingegeven is door de wens om adequate rechtsbescherming te kunnen blijven bieden in een stelsel met discretionaire bestuursbevoegdheden. Ten slotte zal de analyse moeten ingaan op de vraag in hoeverre – gegeven een handhaving van terughoudendheid door de bestuursrechter – de positie van de belanghebbende in vergelijking van de situatie voor de invoering van het stelsel van de Omgevingswet is verslechterd, en in hoeverre – indien dat moet worden geconcludeerd – een wetswijziging die de rechter ruimte geeft tot een meer indringende toetsing, ertoe kan bijdragen dat een meer adequate rechtsbescherming kan worden geboden.

De fractieleden van de PvdD verzoeken u hierop te reflecteren.

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 6 november 2020.

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
N.J.J. van Kesteren

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2020

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de reactie van de leden van de fractie van de PvdD, naar aanleiding van de nulmeting rechtspraak in het kader van de Omgevingswet.

De nulmeting rechtspraak vormt het startpunt van verdergaand onderzoek, om van daaruit ontwikkelingen in de rechtspraak ten gevolge van de stelselvernieuwing in het Omgevingsrecht te kunnen monitoren. Het is juist dat deze monitoring zich meer richt op kwantitatieve aspecten, zoals het aantal gedingen, aantal partijen dat deelneemt aan een geding, van welk bestuursorgaan het bestreden besluit is, behandeling door een meervoudige of enkelvoudige kamer en gegrond of ongegrondverklaring van een beroep. Ook worden gegevens verzameld over het type besluit waar een geding over gaat (bijvoorbeeld handhaving, vergunningverlening of bestemmingsplan).

Met de leden van de fractie van de PvdD ben ik het eens dat de gegevens uit deze monitoring niet rechtstreeks kunnen leiden tot conclusies over het fundamentele vraagstuk of een minder indringende toetsing door de bestuursrechter vanwege het gebruik van open normen, zal leiden tot een minder adequate rechtsbescherming. De gegevens die de monitoring zal opleveren zullen daaraan echter wel ondersteunend kunnen zijn. Ook anderszins zullen de kwantitatieve gegevens die de monitoring zal opleveren nodig zijn om gevolgen van de stelselherziening voor de rechtspraak in kaart te brengen.

Het voorgaande betekent dat ook ik van mening ben dat, naast de voorgenomen monitoring, een aanvullende actie nodig is om inzicht te krijgen in de effecten van de stelselherziening op het kwalitatieve vraagstuk met betrekking tot rechtsbescherming zoals door de leden van de fractie van de PvdD naar voren is gebracht.

Verwacht mag worden dat de eerste tijd na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meteen zinvolle conclusies te trekken zullen zijn over de rechtsontwikkeling over het gebruik van open normen in het omgevingsrecht en de gevolgen daarvan voor de rechtsbescherming. Lopende aanvragen worden immers nog op basis van het oude recht afgewikkeld, zodat in de rechtspraak nog geruime tijd oud recht zal worden toegepast. Verder geldt dat voor het omgevingsplan een overgangperiode is voorzien. Het zal een aantal jaren duren voordat zinvol kan worden vastgesteld of gemeenteraden daadwerkelijk gebruik maken van de mogelijkheid om meer open normen toe te passen in een omgevingsplan en meer flexibiliteit te bieden aan het dagelijks bestuur bij het nemen van besluiten voor concrete situaties, zoals bij het kunnen verlenen van vergunningen of het stellen van maatwerkvoorschriften.

Voor een goede analyse van de rechtsontwikkeling op dit punt meen ik dat het niet nodig is om een kwantitatief onderzoek («nulmeting») te starten. Daarvoor leent zo'n kwalitatief onderwerp zich minder goed en het verdient naar mijn mening de voorkeur om na een periode waarin ontwikkelingen op dit punt zichtbaar kunnen worden, een kwalitatieve analyse te maken naar de wijze waarop de rechtspraak zich onder het nieuwe stelsel ontwikkelt. Uiteraard moet bij een dergelijke analyse wel de rechtspraak onder het nu nog geldende recht worden betrokken en moet

daarbij ook gebruik worden gemaakt van bestaande literatuur en onderzoek. Hier dient met een brede blik door deskundigen vanuit diverse invalshoeken naar gekeken te worden. Zeker nu gebruik van open normen en andere flexibiliteitsinstrumenten in het bestuursrecht niet alleen is voorbehouden aan het omgevingsrecht.

Om op zorgvuldige wijze aan de toezegging en de wens van de leden van de fractie van de PvdD te kunnen voldoen, ben ik voornemens de in te stellen evaluatiecommissie een voorstel voor de te verrichten analyse te laten ontwikkelen. Mijn verwachting is dat de commissie hiervoor kort na inwerkingtreding van de Omgevingswet een voorstel kan opleveren. Dit voorstel zal ik tegen die tijd met uw kamer delen

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