

Vergaderjaar 2023–2024

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 278

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2023

Het is van belang goed zicht te houden op de werking van de nieuwe Omgevingswet (Ow). In artikel 23.9 van de Omgevingswet staat dan ook dat deze wet binnen elke vijf jaar wordt geëvalueerd op de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Aan de Eerste Kamer zijn daarbovenop diverse toezeggingen gedaan over de monitoring van deze wet. Ik ben als Minister van BZK als stelselverantwoordelijke voor de Ow verantwoordelijk voor de inrichting van deze monitoring- en evaluatiefunctie. Er is hiervoor een onafhankelijke evaluatiecommissie ingesteld die binnen 5 en binnen 10 jaar de wet zal evalueren. Als vinger aan de pols van de Ow zijn daarnaast diverse monitors ingericht:

- Een monitor van het Digitaal stelsel DSO;
- Een financiële monitor gericht op de baten en lasten van verschillende overheden
- En een monitor over werking van de Ow;
- Voor de monitoring van de maatschappelijke doelen van de Ow aangesloten bij de Monitor van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Met de inrichting van de monitor Werking Ow en de instelling van een onafhankelijke evaluatiecommissie wordt invulling gegeven aan de wettelijke evaluatie en aan de wens van de Eerste Kamer om een jaarlijkse review van de werking van de Ow. Hierbij bied ik u zowel het plan van aanpak van de Monitor Werking Ow aan als het plan van aanpak van de evaluatie door de onafhankelijke evaluatiecommissie Ow.

Tot slot wil ik u nader informeren over de aanstelling van de regeringscommissaris Ow. Met de instelling van een regeringscommissaris Ow wordt bijgedragen aan het bewaken en borgen van de kwaliteit en eenheid van het stelsel.

Plan van aanpak Monitor Werking Ow

Het Plan van aanpak Monitor Werking Ow gaat over de inrichting van de monitor die betrekking heeft op de werking van het stelsel van de Ow.

Daarbij wordt gekeken in hoeverre de verbeterdoelen van de Ow worden gerealiseerd, naar de werking van de kerninstrumenten, hoe invulling wordt gegeven aan de belangrijkste uitvoeringsprincipes van de wet en in hoeverre overheden zijn toegerust op de uitvoering. Het beantwoorden van deze vragen levert informatie waarmee rijk, andere overheden en andere partijen kunnen oordelen over de werking van de Ow. De Monitor Werking Ow richt zich hierbij op de vernieuwende onderdelen van de Ow, met andere woorden op de onderdelen van de wet die het omgevingsrecht veranderen. De Monitor Werking OW kent drie onderdelen. Het eerste onderdeel van de monitor richt zich op het inzichtelijk maken hoe de kerninstrumenten uit de Ow worden gebruikt. Het tweede onderdeel van de monitor richt zich op het inzichtelijk maken in hoeverre de vier verbeterdoelen van de Ow worden behaald. Het derde onderdeel van de monitor richt zich op de nieuwe manier van werken die de Ow vergt en de mate waarin overheden zijn toegerust op deze nieuwe manier van werken.

Op basis van de monitor wordt jaarlijks een monitoringsrapportage opgesteld waarin de in dat jaar opgehaalde informatie van de monitor wordt geanalyseerd en gepresenteerd. In principe zullen de gegevens jaarlijks verzameld worden. Er wordt daarbij waar mogelijk gebruik gemaakt van bestaande gegevens of bestaande structuren voor gegevensverzameling. Niet alle gegevens zullen echter direct vanaf de start noodzakelijk zijn of beschikbaar zijn. Sommige indicatoren vragen bijvoorbeeld enige doorwerkijd of vragen om kleinere of grotere aanpassingen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De uitvoerbaarheid van de monitor vraagt daarnaast blijvend aandacht zodat deze geen onnodig werk oplevert voor waterschappen, provincies en gemeenten. In het plan van aanpak wordt hieraan tegemoetgekomen door niet te werken met generieke uitvragen maar te werken met informatie uit het DSO, tekstanalyse en casestudies. Verder wordt gewerkt met een ontwikkelagenda en een jaarlijkse programmering. Elk jaar wordt bekeken welke gegevens in het komende jaar verzameld kunnen worden.

Door de inrichting en uitvoering van deze monitoring wordt invulling gegeven aan een aantal toezeggingen van het kabinet aan de Eerste Kamer over de inrichting van de monitor. Dit betreft de toezeggingen TO2887 en TO2857 aangaande het informeren van de kamer over de inrichting van de jaarlijkse monitoring, TO2862 en TO2863 aangaande de monitoring van ontwikkelingen op het gebied van participatie en de kwaliteit van het participatieve proces en onderdelen van TO2863 aangaande het evalueren van het risico op regelreflex met betrekking tot de monitoring van de benutting van afwegingsruimte. Een aantal toezeggingen met betrekking tot de monitoring van de Ow zullen nader worden uitgewerkt in meer verdiepende onderzoeken. Dit betreft onderwerpen die vooral eenmalig een goede analyse vragen en waarbij jaarlijkse meting alleen onvoldoende inzicht geeft. Voorbeelden hiervan zijn kostenverhaal¹ en een nadere analyse van de balans tussen beschermen en benutten. Over deze aanvullende onderzoekagenda zal ik u op korte termijn nader informeren.

Plan van aanpak Evaluatie Evaluatiecommissie Ow

In artikel 23.9 van de Omgevingswet staat dat deze wet binnen elke vijf jaar wordt geëvalueerd op de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. In vervolg daarop hebben leden van de Eerste Kamer in juni 2020 bij motie van het lid Rietkerk c.s. (Kamerstuk 34 985, K) gevraagd om de evaluatie niet te beperken tot een rapportage na vijf jaar, maar om

¹ Dit betreft het gebruik van de regeling van verplichte financiële bijdragen in het hoofdstuk kostenverhaal van de Omgevingswet (motie van het lid Minhas, Kamerstuk 33 118, nr. 205).

jaarlijkse rapportages uit te brengen over de uitvoering van de wet. Dit omdat een jaarlijkse rapportage kan bijdragen aan de optimale uitvoering en monitoring van de Omgevingswet. In december 2022 is de onafhankelijke evaluatiecommissie ingesteld en zijn de leden van de commissie benoemd. Hiermee werd invulling gegeven aan toezegging TO2849 aangaande de instelling van een onafhankelijke evaluatiecommissie. De Evaluatiecommissie Ow heeft tot taken gekregen om te reflecteren op de opzet van de Monitor Werking Ow, jaarlijks te reflecteren op de jaarlijkse monitoringsrapportage en vorm te geven aan wetsevaluatie binnen vijf jaar.

In bijlage 2 presenteert de commissie haar Plan van Aanpak voor de evaluatie van de Ow voor de komende 5 jaar. Op 30 oktober jl. heeft de commissie dit plan van aanpak aan mij aangeboden. Door toezending aan beide kamers wil ik u informeren over de wijze waarop de onafhankelijke evaluatiecommissie de vragen zal oppakken die aan de commissie zijn meegegeven. Hierbij is mijns inziens sprake van een gedegen en methodologisch consistente aanpak. Met de werkwijze en de inrichting van het Plan van Aanpak wordt vormgegeven aan de onafhankelijke borging van de evaluatie van de resultaten van de monitoring.

De Monitor Werking Ow vormt een belangrijke bron van informatie voor de evaluaties die binnen 5 en 10 jaar worden uitgevoerd door de evaluatiecommissie. Daarom heb ik de commissie verzocht te reflecteren op de opzet en de bruikbaarheid van de monitor. Dit advies is opgenomen als bijlage 3 bij deze brief. De Evaluatiecommissie Ow adviseert per saldo positief over het Plan van Aanpak Monitor Werking Ow. De commissie vraagt daarbij wel aandacht voor de beschikbaarheid van de kwantitatieve informatie afkomstig uit het DSO. Voor de meerderheid van de indicatoren zal echter vanaf 2023 of 2024 de informatie jaarlijks beschikbaar komen. Een aantal indicatoren vraagt meer uitwerking en volgt in de jaren daarna. De commissie geeft verder enkele methodologische aandachtspunten bij de kwalitatieve indicatoren. Ze vraagt aandacht voor het onderscheid verdiepend monitoringsonderzoek en evaluatieonderzoek. Over de onderzoekplanning zal jaarlijks met de evaluatiecommissie afstemming plaatsvinden om onduidelijkheid over verantwoordelijkheid en dubbelwerk te voorkomen. De commissie vraagt daarnaast om de inzet van enquêtes te heroverwegen. Er is echter gekozen om zo min mogelijk gebruik van te maken van generieke enquêtes om de betrokken overheden niet te veel te belasten. De overige door de commissie genoemde punten, te weten benoemen van foutenmarges bij tekstanalyse, verantwoording en frequentie van casestudies en aandacht voor nadere operationalisering van begrippen, zullen worden meegenomen bij de uitwerking in concrete onderzoeksopdrachten aan adviesbureaus. Conform het advies van de commissie zullen eerdere nulmetingen uit 2017 en 2020 bij de jaarlijkse monitorings-rapportages worden betrokken.

Regeringscommissaris Omgevingswet

Tot slot meld ik u dat de ministerraad op 3 november jl. heeft ingestemd met de instelling van de regeringscommissaris Omgevingswet. Ook is besloten prof. mr. K.J. (Kars) de Graaf aan te stellen als regeringscommissaris Omgevingswet. Hij zal op 1 januari 2024 van start gaan, tegelijk met de inwerkingtreding van het nieuwe wettelijke stelsel.

De regeringscommissaris draagt bij aan het bewaken en borgen van de kwaliteit en eenheid van het stelsel. Hij bevordert dat de potentie van het stelsel optimaal wordt benut en doet voorstellen voor doorontwikkeling. Gelet daarop heeft de regeringscommissaris ook de taak om gevraagd en ongevraagd te adviseren over belangrijke ontwikkelingen rondom het

stelsel. De instelling van de regeringscommissaris vloeit voort uit aanbevelingen van de voormalige integrale Adviescommissie Omgevingswet² en uit toezeggingen aan het parlement.³ De werving heeft plaatsgevonden in een openbare procedure op basis van een profiel-schets. Kars de Graaf is verbonden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen als hoogleraar bestuursrecht en duurzaamheid. Hij is deskundig op het terrein van het algemeen bestuursrecht en het omgevingsrecht, waaronder de Omgevingswet. Naast zijn functie als regeringscommissaris Omgevingswet blijft hij verbonden aan de juridische faculteit in Groningen.

Met de inrichting van de Monitor werking Ow, de instelling van de evaluatiecommissie en de regeringscommissaris ontstaat een evenwichtig systeem van evaluatie en monitoring van de Ow en de uitvoering van het juridisch stelsel. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan moties en toezeggingen op dit punt. Signalen over de uitvoering via de koepels van medeoverheden en de analyses van de vragen uit het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) zijn daarnaast van belang om snel te kunnen bijsturen en waar nodig extra te ondersteunen bij de uitvoering.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

² «Recht doen aan de Omgevingswet» advies van de Integrale onafhankelijke adviescommissie Omgevingswet, p. 15–17. Deze commissie adviseerde over de totstandkoming van de wetgeving van het stelsel van de Omgevingswet. Met de afronding van de wetgeving van het stelsel zijn de taken van de commissie geëindigd.

³ *Handelingen I* 2022–2023, nr. 21, item 9, blz. 44.