



Advies Raad van State inzake Besluit van (...) tot aanvulling en wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit, de intrekking en wijziging van andere besluiten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringsbesluit Omgevingswet)

Nader Rapport

9 september 2020, nr. 200512043

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 maart 2020, nr. 2020000357, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerpbesluit rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 juni 2020, W04.20.0033/l, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

Hieronder ga ik, mede namens de Minister van Defensie, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna verder aan te duiden als: de Afdeling).

Bij Kabinetsmissive van 3 maart 2020, no.2020000357, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Milieu en Wonen, mede namens de Minister van Defensie, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot aanvulling en wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit, de intrekking en wijziging van andere besluiten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringsbesluit Omgevingswet), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit vormt samen met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en de Invoeringsregeling Omgevingsregeling het zogenoemde invoeringsspoor van de Omgevingswet. Het invoeringsspoor beoogt een zorgvuldige en soepele overgang van de bestaande regelgeving naar het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit. Zij adviseert in de toelichting aandacht te schenken aan de rol van de verschillende bestuursorganen in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. De Afdeling maakt verder opmerkingen die zien op een verantwoord moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Zij gaat daarbij in het bijzonder in op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en de voortgang van de implementatie van het nieuwe stelsel bij bestuursorganen.

De Afdeling adviseert de Omgevingswet niet in werking te laten treden voordat de zekerheid is verkregen dat alle gemeenten op het moment van inwerkingtreding op het DSO zijn aangesloten en alle functies die behoren bij de minimale invulling van het DSO goed werken. In het bijzonder adviseert zij om in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet per bestuurslaag meer aandacht te schenken aan het vullen van het DSO en de Omgevingswet niet in werking te laten treden voordat die vulling volledig is.

Mede vanuit het perspectief van burgers en bedrijven, dient inzichtelijk te worden gemaakt welke



doorontwikkeling en uitbouw van het DSO minimaal noodzakelijk worden geacht om de doelstellingen van de Omgevingswet te kunnen behalen. Voorts adviseert zij om inzicht te geven in de termijn waarbinnen die noodzakelijke doorontwikkeling en uitbouw zullen worden gerealiseerd.

Verder adviseert de Afdeling de Omgevingswet niet eerder in werking te laten treden dan nadat op grond van de halfjaarrapportages de zekerheid is verkregen dat de betrokken overheden aan alle voor hen gestelde criteria voldoen en klaar zijn om de hun in de Omgevingswet toebedeelde taken uit te voeren.

Ten slotte maakt de Afdeling nog twee technische opmerkingen. Zij adviseert in de eerste plaats te voorzien in een overgangsrechtelijke bepaling, die regelt dat toepassing van bestaande ontheffingsmogelijkheden in bestemmingsplannen (en andere ruimtelijke besluiten), die van rechtswege opgaan in het omgevingsplan, ook onder de Omgevingswet een bevoegdheid blijft, waarbij voldaan moet zijn aan de eis dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening (of een evenwichtige toedeling van functies aan locaties).

De tweede technische opmerking betreft het advies om in de toelichting te verduidelijken of een uitzondering op het verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten alleen betekent dat geen vergunningplicht vooraf bestaat, of ook dat geen handhaving achteraf kan plaatsvinden van regels in het omgevingsplan.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

Allereerst verheugt het mij dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van mening is dat met het ontwerpbesluit geborgd blijft dat een consistente en helder gestructureerde invulling aan het stelsel wordt gegeven. In het advies richt de Afdeling zich op de vraag of nieuwe regelgeving bijdraagt aan het behalen van de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening. De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te schenken aan de rol van de verschillende bestuursorganen in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Ook ik vind dat er duidelijkheid moet zijn over de verschillende rollen die bestuursorganen spelen in de fysieke leefomgeving en dat samenwerking van belang is om maatschappelijke opgaven te adresseren. De Omgevingswet en onderliggende regels bieden hier ook handvatten voor. Ik zal daarom de toelichting op dit punt verduidelijken. Bij de reactie op onderdeel 3 van het advies zal ik hier nader op ingaan.

Met de Afdeling onderschrijf ik het belang van een verantwoord moment voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en de voortgang van de implementatie van het nieuwe stelsel bij bestuursorganen zijn van invloed op dit moment. Ik ben het eens met de Afdeling dat bij inwerkingtreding alle betrokken overheden moeten zijn aangesloten op het DSO om vergunningaanvragen en meldingen te kunnen ontvangen en te kunnen verwerken. Ook moet het DSO gevuld zijn met de informatie die burgers en bedrijven, net als nu het geval is, nodig hebben om deze aanvragen te kunnen doen.

Ik besef terdege dat dit een grote stelselwijziging is die vraagt om een zorgvuldige keuze van het moment van inwerkingtreding. Het is om die reden dat ik in mei van dit jaar in overleg met de bestuurlijke partners heb voorgesteld om de inwerkingtreding een jaar uit te stellen tot 1 januari 2022. Deze nieuwe datum geeft naar onze verwachting voldoende ruimte om het wetgevingsproces af te ronden, het DSO op te leveren, de regelgeving goed te implementeren en voldoende tijd om ermee te oefenen. Samen met de bestuurlijke partners zijn minimale criteria vastgesteld waaraan bij inwerkingtreding moet zijn voldaan. In het interbestuurlijke Programma Aan de Slag met de Omgevingswet (hierna: het interbestuurlijke programma) wordt de halfjaarlijkse voortgang op die criteria gemonitord en worden maatregelen genomen als die voortgang op onderdelen achterblijft. Het interbestuurlijke programma is een samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het Rijk. Het ondersteunt overheden, maatschappelijke partners, bedrijven, initiatiefnemers en belanghebbenden bij het werken met en volgens de wet¹. De monitoringsinformatie geeft een (gedetailleerd) inzicht in de voortgang van de implementatie en maakt duidelijk waar nog stappen gezet moeten worden. Om de inwerkingtreding goed te laten verlopen, moeten alle betrokkenen er immers klaar voor zijn. Dit betekent dat er op het moment van besluitvorming in het parlement over de inwerkingtredingsdatum zicht op moet zijn dat de betrokken overheden bij inwerkingtreding per 1 januari 2022 aan alle aan hen gestelde minimale criteria gaan voldoen.

Overheden geven daarbij zelf aan dat ze behoefte hebben aan zekerheid over de inwerkingtredingsdatum, zodat ze daarna toe kunnen werken. Samen met de koepels heb ik vastgesteld dat daarvoor de datum van 1 januari 2022 het meest geschikt is. Deze zekerheid is voor hen van belang om gericht de organisatie te kunnen inrichten en de investeringen te doen die nodig zijn voor een goede uitvoering

¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/over-ons/programma/>.



van de Omgevingswet. Zeker waar het gaat om het inrichten van de digitale voorzieningen (aanbestedingen, omzetten van lokale systemen, enzovoort) geven overheden aan dat ze behoefte hebben aan een duidelijke datum, om dubbele kosten en het moeten werken met twee systemen zo veel mogelijk te voorkomen.

Samen met de bestuurlijke partners sta ik een zorgvuldige en voorspoedige invoering van de stelselherziening van het omgevingsrecht voor om de snelheid en energie in de voorbereidingen door de betrokken partijen vast te kunnen houden². Dit mag, zoals de Afdeling terecht signaleert, uiteraard niet ten koste gaan van een goede en zorgvuldige voorbereiding door alle partijen die met de uitvoering van de Omgevingswet aan de slag te gaan. Met de verplaatsing van de datum van inwerkingtreding naar 1 januari 2022, geven betrokken partijen aan dat ze voldoende tijd hebben om hun voorbereidingen af te ronden en te wennen aan het werken met de Omgevingswet. De Afdeling vraagt om duidelijkheid over de doorontwikkeling en uitbouw van het DSO om de doelstellingen van de Omgevingswet te behalen. Al bij inwerkingtreding treden er verbeteringen op ten opzichte van de huidige situatie waarin initiatiefnemers drie aparte voorzieningen moeten raadplegen. Bij inwerkingtreding is dat nog maar één voorziening. Daarbij is de oriëntatiefunctie van regels op de kaart een nieuwe functionaliteit en een grote stap vooruit in de dienstverlening aan initiatiefnemers. Dit betekent dat – anders dan nu het geval is – voor bijvoorbeeld ondernemers en belanghebbenden op de kaart van Nederland zichtbaar wordt of er rijksregels zijn die gelden voor heel Nederland, of juist specifiek voor één gebied. Dit is een belangrijke lastenverlichting, omdat hiermee wordt voorkomen dat men eerst alle regels moet doorzoeken of naar het bevoegd gezag moet gaan om te vragen waar aan moet worden voldaan.

De uitbouw van het DSO zal vervolgens aan de hand van de behoefte van gebruikers na inwerkingtreding van de Omgevingswet tot verdere verbeteringen leiden. Samen met de bestuurlijke koepels bepaal ik de prioriteit en snelheid van die uitbouw. Onderdelen van die uitbouw zijn onder meer gericht op het uitbreiden van de samenwerkingsfunctionaliteit, waardoor overheden sneller en meer vanuit een integrale blik kunnen reageren op initiatieven. Ook het aanvullen van de regelgeving met overige informatie over de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld het ontsluiten van additionele natuurinformatie, is onderdeel van de beoogde uitbouw.

Het nader rapport volgt de structuur van het advies van de Afdeling (dat in cursief is aangegeven). Mijn reactie is steeds opgenomen na een genummerd punt van het advies.

1. Het ontwerpbesluit in het wetgevingstraject van de stelselherziening

De transitie naar het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht gaat in stappen. De vernieuwing, die gericht is op het samenbrengen van de gebiedsgerichte regelgeving van de fysieke leefomgeving, loopt langs drie zogenoemde sporen: het hoofdspoor, het invoeringsspoor en het aanvullingsspoor.

Het hoofdspoor wordt gevormd door de Omgevingswet zelf, de vier omgevings-algemene maatregelen van bestuur (amvb's), en de Omgevingsregeling. Het ontwerpbesluit vormt samen met de Invoeringswet Omgevingswet en Invoeringsregeling Omgevingswet het invoeringsspoor van de Omgevingswet. Met het invoeringsspoor wordt een zorgvuldige en soepele overgang van bestaande regelgeving naar de regelgeving van het nieuwe stelsel beoogd. Het aanvullingsspoor wordt gevormd door vier aanvullingswetten, vier aanvullingsbesluiten en vier aanvullingsregelingen.

Het ontwerpbesluit bevat drie hoofdgroepen van regels:

- *Overgangsrecht. Het gaat in de eerste plaats om algemeen overgangsrecht, in aanvulling op het in de Invoeringswet reeds opgenomen overgangsrecht. Daarnaast wordt de zogenoemde bruidsschat geregeld. De bruidsschat voegt (tijdelijke) regels toe aan omgevingsplannen en waterschapsverordeningen over onderwerpen die nu nog op rijksniveau geregeld worden, maar die onder de Omgevingswet op decentraal niveau moeten worden geregeld. Deze (tijdelijke) regels zijn nodig ter voorkoming van een rechtsvacuüm waarbij de oude rijksregels zijn vervallen maar de betrokken onderwerpen op decentraal niveau nog niet zijn geregeld.*
- *Intrekking van 35 amvb's die opgaan in de Omgevingswet en wijziging van 45 andere amvb's om deze te laten aansluiten bij de Omgevingswet en de vier omgevings-amvb's.*
- *Wijziging en aanvulling van de vier omgevings-amvb's zelf. Daarbij gaat het om onderwerpen die nog niet waren opgenomen omdat de bestaande regelgeving bijvoorbeeld nog wijzigde, of om uitwerkingen van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en de verwerking van de moties van de parlementaire behandeling van de vier ontwerp-amvb's.*

² Kamerstukken I 2019/20, 33 118, BE, p. 1.



Reactie op punt 1 van het advies

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en vergt geen reactie.

2. Het stelsel in het kort

a. Doelen en uitgangspunten

Het maatschappelijke doel van het nieuwe stelsel is in de Omgevingswet zelf expliciet vastgelegd. Het stelsel is gericht op: 'het met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, en in onderlinge samenhang:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en*
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijk behoeften.'*

Het maatschappelijk doel van het nieuwe stelsel kan worden samengevat in het motto van de Omgevingswet: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.

De vorm en de inhoud van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn gebaseerd op vier verbeterdoelen. Deze verbeterdoelen zijn sturend voor de gemaakte keuzen voor de verdere uitwerking van het nieuwe stelsel en daarmee ook voor dit besluit.

De vier verbeterdoelen zijn:

- 1. het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruikersgemak van het omgevingsrecht;*
- 2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;*
- 3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;*
- 4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.*

Daarnaast gelden er uitgangspunten voor het nieuwe stelsel. Een belangrijk uitgangspunt is gelijkwaardige bescherming: het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit moet gelijkwaardig zijn aan het huidige niveau. Hetzelfde geldt voor het niveau van rechtsbescherming. Een ander belangrijk uitgangspunt is de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte binnen de doelen van de wet en de overige wettelijke bepalingen. Ten slotte geldt als belangrijk uitgangspunt: decentraal tenzij. Dit houdt in dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de zorg voor de fysieke leefomgeving.

b. Instrumentarium en doorwerking van beleid

De zorg van de overheid voor de leefomgeving wordt in het nieuwe stelsel inhoudelijk gekleurd en geconcretiseerd met normen die gericht zijn tot bestuursorganen – omgevingswaarden en instructieregels – en met algemene regels voor burgers en bedrijven.

Omgevingswaarden zijn maatstaven die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastleggen. Deze omgevingswaarden kunnen bij omgevingsplan (door de gemeente), omgevingsverordening (door de provincie) of amvb worden vastgesteld. Zonder nadere bepalingen werken omgevingswaarden niet door bij de vaststelling van besluiten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen.

Om doorwerking te bewerkstelligen zijn er instructieregels (van het Rijk of de provincie) die het bevoegd gezag verplichten een omgevingswaarde op een bepaalde wijze te betrekken bij een besluit. Het Rijk en de provincies kunnen bij amvb respectievelijk omgevingsverordening instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of over de uitoefening van taken door andere overheden. De instructieregels zijn bindend voor overheden.

Reactie op punt 2 van het advies

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en vergt geen reactie.

3. Eerdere adviezen van de Afdeling

In 2012 heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de voorgenomen stelselherziening. In 2014 is geadviseerd over de Omgevingswet zelf. Eind 2017 is één gezamenlijk advies uitgebracht over de



Invoeringswet Omgevingswet en de vier omgevings-amvb's die deel uitmaken van het hoofdspoor. In 2017 en 2018 zijn adviezen uitgebracht over de aanvullingswetten Geluid, Bodem, Natuur, en Grondeigendom.

Vanaf 2017 heeft de Afdeling in haar adviezen geëxpliciteerd hoe zij de toetsing van de regelgeving in de stelselherziening heeft aangepakt. Zij heeft aangegeven de met de Omgevingswet gemaakte keuzes voor het nieuwe stelsel als uitgangspunt te nemen voor de verdere advisering en zich te zullen richten op de vraag of nieuwe regelgeving bijdraagt aan het behalen van de verbeterdoelen van het nieuwe stelsel en consistent is met de uitgangspunten en het instrumentarium van de Omgevingswet. Daarbij heeft de Afdeling zich, gelet op de omvang en voorgeschiedenis van de ter toetsing voorliggende pakketten regelgeving, steeds beperkt tot de hoofdlijnen daarvan.

Het nu voorliggende ontwerpbesluit is één van de laatste onderdelen van het wetgevingstraject dat moet leiden tot de invoering van de Omgevingswet. De Omgevingswet zelf en de vier omgevings-amvb's zijn al in het Staatsblad gepubliceerd. Het ontwerpbesluit bevat ook geen belangrijke beleidsmatige en systeemkeuzes meer. Het gaat vooral om de invoering en om de uitwerking van eerder gemaakte keuzes. Gelet hierop, en ook op de omvang van het voorliggende ontwerp, beperkt de Afdeling zich ook in dit advies wederom tot de hoofdlijnen van het stelsel zoals die nu worden ingevuld en is van een toets op detailniveau afgezien.

Tevens wil de Afdeling in lijn met haar eerdere advisering aandacht vragen voor het volgende. Vanaf de start van het lang lopende wetgevingstraject van de Omgevingswet hebben de ontwikkelingen in Nederland niet stilgestaan. Nederland staat waar het betreft de fysieke leefomgeving voor een aantal grote opgaven. De bouwopgave voor de periode 2019–2030 bedraagt bijvoorbeeld jaarlijks naar schatting ruim 95 duizend woningen. Daarnaast moet vorm worden gegeven aan de energietransitie. En ook op het gebied van infrastructuur moeten keuzes gemaakt worden. Woningbouw, energievoorziening, infrastructuur en natuurbelangen concurreren met elkaar. De grenzen aan het ruimtegebruik komen al op korte termijn in zicht. Er is daarom een steeds nadrukkelijker maatschappelijk debat over de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet zal de betrokken bestuurslagen het instrumentarium moeten bieden om in samenwerking en op gecoördineerde wijze te kunnen komen tot een verantwoorde ruimtelijke inpassing van de genoemde opgaven, waarbij oog is voor de onderlinge samenhang en alle betrokken belangen.

De Tweede Kamer heeft vanuit dat perspectief in een Algemeen Overleg over het ontwerp van de omgevingsvisie van het Rijk – de zogenoemde Nationale Omgevingsvisie (NOVI) – in november vorig jaar verzocht om in de definitieve NOVI meer richtinggevende keuzes te maken. Het kabinet heeft die aanvullende nationale richtinggevende keuzes benoemd en erkend dat dit om meer regie vraagt vanuit het Rijk om richting te geven aan de toekomstige fysieke leefomgeving van Nederland. Daarbij is de insteek van het kabinet dat meer regie vanuit het Rijk niet betekent het centraliseren van taken en verantwoordelijkheden, maar wel het geven van richting op grote opgaven en regie op goed samenspel. Het betekent volgens het kabinet ook kiezen voor samenwerking tussen overheden, anders gezegd: het werken als één overheid vanuit het stelsel van de Omgevingswet.

De Afdeling vraagt in dit kader aandacht voor het volgende.

Artikel 2.1 van de Omgevingswet bevat de kernopdracht voor overheden: de taken en bevoegdheden worden uitgevoerd met oog voor de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving en van de daarbij betrokken belangen. Artikel 2.2 verplicht bestuursorganen in algemene zin tot onderlinge afstemming en brengt tot uitdrukking dat zij hun taken en bevoegdheden ook gezamenlijk kunnen uitoefenen. Artikel 2.3 bevat het subsidiariteitsbeginsel 'decentraal, tenzij'. Het samenstel van deze artikelen brengt aldus de integrale en gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden in abstracto tot uitdrukking en vormt daarmee de basis voor de bestuurlijke verhoudingen.

In het advies over de Invoeringswet Omgevingswet en de bijbehorende omgevings-amvb's constateerde de Afdeling echter al dat het samenstel van deze artikelen voor de bestuurlijke praktijk weinig houvast biedt. Het is de vraag of altijd voldoende duidelijkheid zal bestaan over ieders rol in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Duidelijke afspraken hierover zullen cruciaal zijn om interbestuurlijke fricties te voorkomen. De totstandkoming van solide bestuurlijke afspraken – en de nakoming daarvan – verdient daarom de aandacht van alle betrokken overheden, zowel in de komende jaren waarin het stelsel verder wordt voorbereid als in de periode na de inwerkingtreding ervan, zo merkte de Afdeling in dat advies op.

De Afdeling begrijpt dat in dit stadium van de stelselherziening niet meer wordt afgeweken van de fundamentele keuzes die bij het ontwerpen van dat stelsel zijn gemaakt. Dat laat evenwel onverlet dat



het geconstateerde gebrek aan houvast voor de bestuurlijke praktijk een punt van aanhoudende zorg is, zeker met het oog op de genoemde grote maatschappelijke opgaven juist daar waar het belangrijk is dat overheden samenwerken als één overheid is een dergelijke houvast essentieel. Gelet op de hiervoor geschetste uitdagingen is het de vraag of de Omgevingswet voldoende houvast biedt. Het is daarom cruciaal dat die houvast op andere wijze, aansluitend op de afstemmings- en samenwerkingsbepalingen van de Omgevingswet wordt geboden.

De Afdeling adviseert daaraan in de toelichting aandacht te schenken.

Reactie op punt 3 van het advies

De Afdeling stelt terecht dat er duidelijkheid moet zijn over de verschillende rollen die bestuursorganen spelen in de fysieke leefomgeving en dat samenwerking van belang is om maatschappelijke opgaven te adresseren. Ik volg graag het advies van de Afdeling om aan bovengenoemd onderwerp in de toelichting nader aandacht aan te besteden. Deze toelichting is opgenomen in hoofdstuk 11 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

De Afdeling meent en heeft eerder ook al aangegeven dat de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet voor de bestuurlijke praktijk weinig houvast bieden. Deze artikelen moeten echter niet op zichzelf worden beschouwd. Om houvast te bieden voor de praktijk, bevatten de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving, in lijn met de huidige regelgeving, diverse bepalingen waarin, of op grond waarvan, specifieke taken en bevoegdheden aan de afzonderlijke bestuursorganen zijn toegedeeld. Voorbeelden daarvan zijn de toedeling van de verschillende beheertaken in afdeling 2.4 van de Omgevingswet, de toedeling van het bevoegd gezag voor vergunningverlening in paragraaf 5.1.2 van de wet die is uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het Omgevingsbesluit, de bevoegdheid voor het nemen van een projectbesluit in hoofdstuk 5 van de wet, de toedeling van het bevoegd gezag voor algemene rijksregels in hoofdstuk 4 van de wet die is uitgewerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving en de toedeling van het bevoegd gezag voor de handhavingstaak in afdeling 18.1 van de wet en hoofdstuk 11 van het Omgevingsbesluit. Verder kan het gehele Besluit kwaliteit leefomgeving, dat instructieregels over taken en bevoegdheden bevat, worden gezien als een concretisering van artikel 2.1.

Uitgangspunt was en is dat de Omgevingswet zoveel mogelijk aansluit op de bestaande taakverdeling in de fysieke leefomgeving, rekening houdend met de (los van de stelselherziening) gemaakte keuzes over die taakverdeling in bestuurlijke afspraken en recente wetgeving.³ De toedeling van taken en bevoegdheden is dan ook niet fundamenteel gewijzigd in het nieuwe stelsel en biedt in dezelfde mate houvast als de huidige regelgeving. Ten opzichte van de huidige situatie is deze toedeling van bevoegdheden wel inzichtelijk geordend, en zijn de instrumenten waarop de bevoegdheden betrekking hebben, teruggebracht tot een overzichtelijke set instrumenten. Ook dat geeft houvast voor de bestuurlijke praktijk.

Opgaven in de fysieke leefomgeving houden zich niet aan bestuurlijke grenzen en verantwoordelijkheden. Veel opgaven kunnen alleen worden opgelost met een gezamenlijke aanpak door bestuursorganen op meerdere niveaus, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Opgaves zoals woningbouw en de energietransitie zijn daarvan voorbeelden. In dit licht zetten gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk in op het werken aan die opgaven als één overheid. Die samenwerking is overigens breder dan het bereik van de Omgevingswet. In het interbestuurlijke programma werken de overheden niet alleen samen aan een aantal urgente opgaven, waaronder woningbouw, klimaatadaptatie en energietransitie, maar ook aan opgaven in het sociale domein.⁴ De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen bekijkt de knelpunten die Rijk en medeoverheden ervaren in de interbestuurlijke samenwerking.

Bij het samenspel van de overheden hebben de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet een betekenisvolle rol.⁵ Zoals de Afdeling terecht constateert, kan het daarbij niet blijven. Ik onderschrijf dan ook de constatering van de Afdeling dat daarbij duidelijke bestuurlijke afspraken cruciaal zijn, juist op die onderwerpen waar sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid. Zo zijn afspraken nodig als een opgave in de fysieke leefomgeving niet expliciet bij één bestuursorgaan ligt en verschillende bestuursorganen daaraan samenwerken vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Het Klimaatakkoord⁶ en de woondeals zijn daarvan concrete voorbeelden. Maar ook in situaties met scherp afgebakende verantwoordelijkheden zijn soms bestuurlijke afspraken nodig, zoals in de waterakkoorden waarin waterbeheerders de overstijgende aspecten van het beheer ten opzichte van

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 43–44.

⁴ Kamerstukken II 2017/2018, 29 362, nr. 266.

⁵ Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 41–46.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 348, p. 2–3.



elkaar regelen. Het instrument programma kan worden gebruikt om gezamenlijk beleid uit te werken en af te spreken welk bestuursorgaan welke maatregelen treft. Ook de hiervoor genoemde studiegroep beschrijft in haar eerste rapportage het belang van een gezamenlijk programma dat duidelijkheid biedt over het gezamenlijke doel, de betrokken partijen en hun rollen, de samenwerking, de sturingsfilosofie en de in te zetten instrumenten.⁷ De Omgevingswet biedt daarvoor een mogelijkheid: op grond van artikel 2.2 kunnen bestuursorganen een programma gezamenlijk vaststellen.

In het kader van de Nationale Omgevingsvisie wordt in de Uitvoeringsagenda duidelijk gemaakt hoe de samenwerking tussen alle overheden is voorzien en wordt aangekoerst op het maken van samenwerkingsafspraken op verschillende niveaus over onderlinge samenwerking:

- Ten eerste gaat het om het maken van algemene bestuurlijke samenwerkingsafspraken tussen VNG, UvW, IPO en het Rijk over de aanpak van gezamenlijke opgaven, de spelregels, rollen, de gekozen overlegstructuur en de regie.
- Ten tweede wordt in de Uitvoeringsagenda aangegeven hoe beleidskeuzes worden vertaald naar, en concreet worden uitgewerkt in, nationale thematische en gebiedsgerichte programma's. De inzet is erop gericht om in deze programma's concrete afspraken te maken over rollen en de inzet van instrumenten. Er wordt aangestuurd op landsdekkende omgevingsagenda's die de status van Omgevingswetprogramma's hebben, waarin gezamenlijke doelen worden afgesproken en de verbinding wordt gemaakt tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies en uitvoeringsprogramma's.

Deze aanpak van bestuurlijke en uitvoeringsafspraken op verschillende schaalniveaus biedt een grote mate van flexibiliteit, die nodig is omdat de opgaven in de gebieden en binnen thema's als energie en aanpak stikstof verschillen en om een gevarieerde aanpak vragen.

Zoals de Afdeling terecht constateert, heeft de wereld niet stilgestaan tijdens de ontwikkeling van de Omgevingswet. Het stelsel van de Omgevingswet is een levend en toekomstbestendig stelsel, dat kan worden benut voor diverse maatschappelijke opgaven. Waar dat nodig is, zullen de verantwoordelijkheden en de opgaven van de verschillende bestuursorganen geborgd worden door de Omgevingswet of door de uitvoeringsregelgeving te wijzigen. In dit verband kan worden gedacht aan voornemens voor regelgeving in relatie tot het nieuwe stelsel die voortvloeien uit het Klimaatakkoord of wijzigingen in verband met de verdere aanpak van stikstof.⁸ Deze wijzigingen zijn onderwerp van separate politieke besluitvorming.

4. Invoeringsrisico's

In haar advies van 2017 over de Invoeringswet en de vier omgevings-amvb's heeft de Afdeling uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de risico's die met de invoering van het nieuwe stelsel gepaard gaan. De Afdeling heeft er onder meer op gewezen dat de invoering van het nieuwe stelsel aanzienlijke lasten meebrengt voor in het bijzonder de gemeenten, zowel door de overgang naar een nieuw stelsel – met DSO – als door de extra vrijheid en verantwoordelijkheden die gemeenten krijgen. Grote gemeentelijke bestuurskracht en een sterk ambtelijk apparaat zijn vereist. De Afdeling heeft het belang van invoeringsbegeleiding voor gemeenten en de totstandkoming van solide bestuurlijke afspraken benadrukt.

Het komt nu vooral aan op de vraag hoe – deze en andere – invoeringsrisico's worden geadresseerd teneinde een verantwoorde invoering van het nieuwe stelsel mogelijk te maken. De minister hanteert thans de volgende criteria voor de vraag of invoering van de Omgevingswet verantwoord is:

1. De mate van stabiliteit van de wetgeving;
2. De voortgang van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO);
3. De voortgang van de implementatie bij de bevoegde gezagen.

Over de voortgang van deze criteria zal de minister de Tweede Kamer vanaf april 2020 met maandelijkse voortgangsbrieven op de hoogte houden.

De Afdeling zal hierna aan de hand van deze drie criteria ingaan op de wijze waarop de risico's voor verantwoorde invoering van het stelsel zijn geadresseerd. Daarbij gaat het dus niet om het ontwerpbesluit, maar om het stelsel als geheel.

Op 1 april 2020 heeft de minister besloten tot uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op 20 mei 2020 heeft de minister bekendgemaakt dat het streven erop is gericht de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking te laten treden. Volgens de minister geeft de nieuwe datum voldoende

⁷ Nederland heeft één overheid nodig: Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen, Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 8 april 2020.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82.



ruimte om het wetgevingsproces af te ronden, het DSO op te leveren, de regelgeving goed te implementeren en ermee te oefenen.

De minister wil na de zomer met de Tweede en Eerste kamer het debat aangaan over het voorstel van de inwerkingtredingsdatum. Na de zomer is daarvoor volgens haar het meest geschikte moment omdat dan de recente monitorgegevens kunnen worden betrokken en de praktijksessie over het DSO heeft plaatsgevonden.

Op 1 januari 2021 is een groot deel van de betrokken overheden niet klaar voor de uitvoering van de Omgevingswet. Veel betrokken overheden hebben meer tijd nodig om hun organisaties goed voor te bereiden op de uitvoering van de Omgevingswet. Een nieuwe datum van inwerkingtreding zal zodanig moeten worden gekozen dat overheden enerzijds gericht kunnen toewerken naar een nieuw moment waarop de Omgevingswet in werking zal treden en de urgentie van (voortzetting) van het inrichten van de organisatie voor het kunnen uitvoeren van de Omgevingswet bij de betrokken overheden blijft bestaan. Anderzijds zal de zekerheid moeten zijn verkregen dat de betrokken overheden werkelijk klaar zijn voor de start. In het bijzonder vraagt de Afdeling daarbij aandacht voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (paragraaf 6) en de voortgang van de implementatie bij de betrokken bestuursorganen (paragraaf 7).

Reactie op punt 4 van het advies

Zoals ik in mijn inleiding heb beschreven, deel ik het advies van de Afdeling dat de nieuwe datum van inwerkingtreding zodanig is gekozen dat overheden gericht kunnen toewerken naar een nieuw moment waarop de Omgevingswet in werking zal treden en de urgentie van (voortzetting) van het inrichten van de organisatie voor het kunnen uitvoeren van de Omgevingswet bij de betrokken overheden blijft bestaan. Om te zorgen dat de betrokken overheden klaar zijn voor de start bij inwerkingtreding per 1 januari 2022, is zekerheid over een inwerkingtredingsdatum van groot belang. Juist de zekerheid hierover geeft de betrokken overheden de motivatie om de laatste stappen te zetten. Met het oog op de vastgestelde datum kunnen overheden hun laatste voorbereidingen treffen en bijvoorbeeld de projectorganisatie laten landen in de staande organisatie. Bij inwerkingtreding kunnen burgers en bedrijven dan meteen bediend worden.

Ik onderschrijf het belang dat de Afdeling hecht aan een zorgvuldige invoering. De monitoring van de voortgang van de voorbereidingen op de inwerkingtreding vindt plaats aan de hand van de criteria die de Afdeling beschrijft. Het gaat om:

1. de mate van stabiliteit van de wetgeving;
2. de voortgang van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO); en
3. de voortgang van de implementatie bij de bevoegde gezagen.

Aan alle minimale criteria voor inwerkingtreding moet zijn voldaan op het moment van inwerkingtreding. Hier wordt gezamenlijk met de bestuurlijke partners op gemonitord en bijgestuurd. In mijn reactie op punt 6a wordt hier nader op ingegaan. Daar blijft het niet bij. Het proces om tot een verantwoorde invoering te komen, is vanaf het begin af aan actief met de medeoverheden vormgegeven waarbij in een programma de vertegenwoordigende VNG, IPO, UvW en het Rijk gezamenlijk opdrachtgever zijn voor alle implementatie-activiteiten en daartoe intensief samenwerken. Dit betekent dat in de realisatie en implementatie van het DSO de bestuurlijke partners over gemaakte keuzes steeds gezamenlijk hebben besloten en dit ook in de toekomst gezamenlijk blijven doen. Het gaat daarbij zowel om het aan het begin vaststellen van de eisen en de architectuur, de voorbereiding als om brede ondersteuning van overheden bij de implementatie, zowel vanuit de koepels als door het Rijk. Bijvoorbeeld via expertteams die overheden helpen bij aansluiten en webinars over de implementatie-onderwerpen.

De Afdeling vraagt terecht aandacht voor het DSO (paragraaf 6) en de voortgang van de implementatie bij de betrokken bestuursorganen (paragraaf 7). In mijn reactie op de punten 6 en 7 zal ik uitgebreider op die onderwerpen ingaan.

5. De stabiliteit van de wetgeving

In het advies over de Invoeringswet kwam de Afdeling tot de conclusie dat het toen voorliggende pakket van de Invoeringswet en de vier omgevings-amvb's een consistente en helder gestructureerde invulling aan het stelsel gaf. De in het ontwerpbesluit voorgestelde wijzigingen en aanvullingen op de omgevings-amvb's, de intrekking van een groot aantal amvb's en het overgangsrecht passen daarin en doen daaraan geen afbreuk. De Afdeling heeft daarover geen opmerkingen. Met dit Invoeringsbesluit blijft de stabiliteit van de wetgeving vooralsnog gewaarborgd. Bezien zal nog moeten worden of ook met de vier Aanvullingsbesluiten die volgen de stabiliteit van de wetgeving behouden blijft.



Reactie op punt 5 van het advies

Het is verheugend dat de Afdeling van mening is dat ook dit ontwerpbesluit een consistente en helder gestructureerde invulling aan het stelsel geeft. De verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening zijn ook leidend geweest bij het vormgeven van de ontwerp-Aanvullingsbesluiten.

6. Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Het DSO is een geheel van digitale voorzieningen dat essentieel is voor een effectieve werking van de Omgevingswet. DSO kent drie zogenoemde ketens met de daarbij behorende standaarden en software: vergunningverlening (Standaard Aanvragen en Meldingen; STAM), toepasbare regels om het vergunningsproces aan de hand van vragenbomen voor initiatiefnemer en de behandelaar te vergemakkelijken (Standaard Toepasbare Regels; STTR) en de standaard voor de keten van plan tot publicatie om omgevingsbesluiten te publiceren (Standaard Officiële Publicaties; STOP).

Het stelsel als geheel bestaat uit een landelijke voorziening en verbindingen met en tussen lokale voorzieningen, zoals eigen behandelssystemen voor het behandelen van vergunningen en meldingen van de aangesloten overheden. Zonder een operationeel DSO is de uitvoering van de Omgevingswet niet mogelijk.

a. Aansluiting gemeenten op DSO

Het DSO is een ingewikkeld informatiseringstraject waarbij veel partijen betrokken zijn. De Afdeling onderschrijft op zichzelf de gemaakte keuze om het DSO in eerste instantie te beperken tot een minimale invulling die gelijk is aan het huidige niveau van dienstverlening.

De Omgevingswet kan volgens de minister alleen in werking treden als het DSO op orde is en de bevoegde gezagen daarop zijn aangesloten. De landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) moet beschikbaar zijn en het beheer moet zijn geregeld. Daarnaast is de voortgang van de ontwikkeling van lokale software en aansluiting op het DSO van belang. Deze wordt op maandbasis in beeld gebracht. Voor het geval overheden ondanks hun voorbereiding niet op tijd kunnen aansluiten op het DSO-LV worden (organisatorische) vangnetopties in beeld gebracht.

In het Gateway Reviewrapport staat dat aansluiten op het DSO een belangrijke maar voor velen ook moeilijk te nemen stap is. Bestuursorganen hebben hierbij de keuze om 'beleidsarm' aan te sluiten of al (een deel van) nieuw lokaal beleid te gaan toepassen. Daarnaast zijn externe leveranciers nodig om een aansluiting te maken. Voor een groot deel van die externe leveranciers is hun software nog in ontwikkeling om een aansluiting mogelijk te maken en moeten ze vaak nog door bestuursorganen worden gecontracteerd. Bestuursorganen moeten hun uitvoeringsorganisaties hierin meenemen. Er moeten aansluitingen worden gemaakt op hun interne IT, bijvoorbeeld via zaaksystemen.

Duidelijk is dat er aan de kant van de bestuursorganen veel keuzes te maken zijn en dat deze keuzes onderling interfereren. Keuzes die aan het begin van het traject worden gemaakt zijn bepalend voor de keuzes die verderop in het traject worden gemaakt. Bovendien, zo blijkt uit de beantwoording van Kamervragen door de minister, worden overheden voor de verschillende ketens van het DSO (bekend maken van omgevingswetbesluiten (STOP), het ontvangen van vergunningaanvragen en meldingen (STAM) en het maken en uploaden van vragenbomen (STTR)) door verschillende softwareleveranciers bijgestaan.

De Afdeling wijst op het grote belang van een goed werkend DSO. Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt, moeten gemeenten hun verantwoordelijkheden waarmaken in een context waarbij feitelijk grote afhankelijkheid bestaat van niet alleen de gemeentelijke ICT-voorzieningen, maar ook van de werking van het DSO.

Het is derhalve van wezenlijk belang dat alle gemeenten vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aangesloten. Gemeenten moeten vanaf de inwerkingtreding geheel zelfstandig in staat zijn om te werken met het DSO teneinde de Omgevingswet goed te kunnen uitvoeren. Als gemeenten niet klaar zijn voor die aansluiting, zal met het inwerking laten treden van de Omgevingswet moeten worden gewacht totdat gemeenten daar wel klaar voor zijn.

De Afdeling acht het niet wenselijk om als uitgangspunt te nemen dat voor gemeenten die ondanks alle inspanningen niet op tijd kunnen aansluiten op het DSO een centrale organisatie met toepassing van zogenoemde organisatorische vangnetopties de taken (tijdelijk) gaat uitoefenen. Organisatorische vangnetopties voor gemeenten die niet op tijd kunnen aansluiten moeten volgens de Afdeling daarom alleen in zeer bijzondere omstandigheden worden gebruikt.



De Afdeling acht niet alleen essentieel b dat aansluiting op het DSO als zodanig moet zijn verzekerd, maar dat ook verzekerd is dat overheden ermee kunnen werken. In dit verband is van belang dat voor de uitvoeringspraktijk voldoende tijd bestaat om te oefenen en dat de resultaten daarvan steeds worden gemonitord. Er dient voldoende gelegenheid te zijn om te ervaren of het DSO werkt zoals het is voorzien en of de software voldoende is ontwikkeld. Er dient inzichtelijk te worden gemaakt welke problemen zich in de uitvoeringspraktijk (kunnen) voordoen en de kinderziektes moeten zoveel mogelijk worden onderkend en opgelost.

De Afdeling onderschrijft daarom het belang van een goede monitoring van de ontwikkelingen van lokale software en aansluitingen op het DSO. Bij een groot aantal gemeenten blijkt nog gebruik te worden gemaakt van het verouderde besturingssysteem Windows 7, dat niet meer wordt ondersteund met beveiligingsupdates. De Afdeling adviseert bij de monitoring ook daaraan aandacht te schenken en de gevolgen daarvan voor aansluiting van gemeenten op het DSO in kaart te brengen.

De Afdeling adviseert pas te besluiten over de inwerkingtreding van de Omgevingswet als de zekerheid is verkregen dat alle gemeenten op het voorgenomen moment van inwerkingtreding op het DSO zijn aangesloten en alle functies die behoren bij de minimale invulling van het DSO op dat moment goed werken.

Reactie op punt 6a van het advies

De Afdeling wijst op het grote belang van een goed werkend DSO. Net als de Afdeling onderschrijf ik het belang van het in eerste instantie beperken van het DSO tot een minimale invulling die vergelijkbaar is met het huidige niveau van dienstverlening. De route die ik samen met de bestuurlijke partners heb gekozen, is erop gericht dat bij inwerkingtreding alle bevoegde gezagen zijn aangesloten op de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) om vergunningaanvragen en meldingen te kunnen ontvangen en te kunnen verwerken. Op basis van een vastgestelde inwerkingtredingsdatum kunnen ze het proces inrichten om alle werkzaamheden onder de Omgevingswet in te bedden in hun reguliere werkzaamheden. Dit inrichten is het beste te omschrijven als 'de winkel blijft open tijdens de verbouwing'. Immers, het betreft hier geen nieuwe taken voor de overheden, maar bestaande taken die deels andere werkprocessen vragen, zeker waar het gaat om interbestuurlijke afstemming bij bijvoorbeeld vergunningaanvragen. Op het moment van inwerkingtreding zullen de nieuwe systemen gereed moeten zijn en de mensen opgeleid om er mee te werken. Zoals de Afdeling terecht benadrukt, betekent dit dat in de periode tot aan inwerkingtreding voldoende tijd beschikbaar moet zijn om te oefenen en zo te bezien welke problemen of kinderziektes zich in de uitvoeringspraktijk voordoen. Daarvoor is het extra jaar 2021 bedoeld. De Afdeling onderschrijft het belang van een goede monitoring van de ontwikkelingen van lokale software en aansluitingen op het DSO in dit verband. Ik deel dit punt en ik ga daar in mijn reactie op punt 7 van het advies nader op in.

In de met de bestuurlijke partners gekozen aanpak is voorzien dat over de inwerkingtreding van de Omgevingswet zekerheid kan worden verkregen door de DSO-LV vooraf beschikbaar te stellen. Vervolgens sluiten de overheden op de DSO-LV aan, kunnen ze er mee oefenen en vullen ze het DSO met hun eigen regelgeving en met toepasbare regels oftewel vragenbomen. Over hoe dit interbestuurlijk wordt gemonitord en hoe deze aanpak vrucht afwerpt, wordt in mijn reactie op punt 7 nader ingegaan.

Aansluiten

Sinds begin dit jaar sluiten overheden aan op onderdelen van DSO-LV om informatie te versturen en te ontvangen. Overheden kunnen dan bij inwerkingtreding vergunningaanvragen en meldingen ontvangen uit het Omgevingsloket, hun Omgevingswetbesluiten publiceren en toepasbare regels registreren voor het indienen van aanvragen en meldingen.

Dit aansluiten betekent dat overheden verbinding leggen tussen hun lokale systemen en DSO-LV. Dit is niet nieuw. Ook nu zijn lokale systemen voor het publiceren van besluiten en regelgeving en voor het afhandelen van vergunningen en meldingen aangesloten op de huidige landelijke voorzieningen Omgevingsloket Online (Olo), Ruimtelijke Plannen.NL en de Activiteiten InternetModule (AIM) die bij inwerkingtreding worden vervangen door DSO-LV. Overheden zijn daarmee ervaren in het gebruik en beheer van lokale systemen die aan een landelijke voorziening (straks DSO-LV) gekoppeld zijn.

Wel behoeven deze systemen aanpassing en soms vernieuwing om met de voor DSO-LV gestelde standaarden om te kunnen gaan. Het betreft de Standaard toepasbare regels (STTR) en de Standaard aanvragen en melden (STAM) en de Standaard officiële publicaties met toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD). STTR en STAM zijn operationeel gereed en al volop verwerkt in de relevante software waarmee overheden nu hun systemen aansluiten op het digitaal stelsel. De STAM is de standaard op basis waarvan overheden hun zaak-of vergunningensystemen kunnen



aansluiten op de landelijke voorziening. Het indienen van echte aanvragen en meldingen op grond van de Omgevingswet is uiteraard pas mogelijk na de inwerkingtreding daarvan. Overheden zijn verplicht om het digitaal indienen van aanvragen en meldingen via DSO-LV mogelijk te maken. Dit betekent dat zij zelf een aansluiting op DSO-LV door middel van de STAM-standaard moeten hebben, of moeten zorgen dat iemand anders namens hun aanvragen en meldingen kan afhandelen, zoals een omgevingsdienst.

Overheden zijn al volop bezig met het aansluiten van hun zaak-systemen op het STAM-koppelvlak van DSO-LV. Tot het moment van inwerkingtreding kan worden geoefend met het ontvangen en afhandelen van *fictieve* aanvragen en meldingen uit het Omgevingsloket. Om het digitaal indienen van aanvragen en meldingen via DSO-LV mogelijk te maken, is nodig dat er toepasbare regels (vragenbomen) voor de vergunning- en meldingsplichtige activiteiten in DSO-LV zitten. Het Rijk levert vragenbomen voor het aanvragen en indienen van activiteiten die vergunning- of meldingsplichtig worden gesteld in rijksregelgeving, inclusief de bruidsschat. Als decentrale overheden zelf activiteiten vergunningplichtig of meldingsplichtig maken in hun regelgeving, dan zijn zij verplicht om daarvoor toepasbare regels te maken en in DSO-LV te zetten, zodat de aanvragen en meldingen via het Omgevingsloket kunnen worden ingediend. STTR is de standaard die van toepassing is op het maken en in DSO-LV zetten van deze toepasbare regels. Het Rijk is al langere tijd aangesloten op het Register Toepasbare Regels via STTR, het aansluiten van andere overheden is inmiddels ook op gang gekomen.

De derde standaard betreft de Standaard officiële publicaties met toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD). Hiermee kunnen plansystemen worden aangesloten om besluiten, die gebaseerd zijn op de Omgevingswet, zoals een omgevingsplan of een omgevingsverordening te publiceren en zo beschikbaar te maken in het Omgevingsloket. Overheden kunnen met ingang van augustus van dit jaar aansluiten op de nieuwste versie van het STOP-TPOD koppelvlak van de landelijke voorziening. Dan is in de 1.0 versie van de standaard zijn ingebouwd in de landelijke voorziening. Dit alles is in opvolging van de reeds aanwezige mogelijkheid tot aansluiten op de voorloper van deze versie, die overheden sinds januari van dit jaar hebben. Hierbij kan worden vermeld dat via de vorige versie van deze standaard diverse overheden reeds hebben aangetoond succesvol omgevingsdocumenten te kunnen publiceren en als omgevingsplan of omgevingsverordening beschikbaar te kunnen maken in de oefenomgeving van de landelijke voorziening. Het gebruik van de STOP-TPOD standaard en de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen van DSO-LV zal via de Regeling elektronische publicaties per 1-1-2022 in elk geval verplicht worden gesteld voor de bekendmaking van (wijzigingen van) de Omgevingsregeling, omgevingsvisies, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen, omgevingsplannen, reactieve interventies, voorbereidingsbesluiten en instructies. Naar verwachting zullen projectbesluiten, kennisgevingen van omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (minus de huidige kruimelgevallen), programma's en Natura2000-aanwijzingsbesluiten in een later stadium aan deze lijst worden toegevoegd.

Ondersteuning

Bevoegd gezagen zijn weliswaar zelf verantwoordelijk voor het aansluiten van hun eigen software op DSO-LV maar ze staan daar niet alleen voor. Ze krijgen volop hulp vanuit het interbestuurlijke programma. De gezamenlijke aansluitstrategie kent daartoe een dubbelspoor: in het eerste spoor wordt de inzet gericht op het bevoegd gezag en de omgevingsdiensten. Het tweede spoor richt zich op het operationeel en strategisch betrekken van alle leveranciers. Dit maakt dat er goed zicht is op de voortgang van ieder bevoegd gezag.

De aanpak is er op gericht overheden tot op het operationeel meest uitvoerende niveau gericht te ondersteunen. Er is een-op-eenbegeleiding beschikbaar en er worden actief instrumenten en kennis aangeboden. Zo is er een expertteam (Eerste Hulp Bij Aansluiten) met veel bezochte spreekuren en een migratieteam om de transitie naar DSO-LV te begeleiden. Ook is er een team van Regionale Implementatie Ondersteuners ingericht dat organisaties steunt bij de implementatie van de Omgevingswet door concrete knelpunten en vraagstukken bij specifieke organisaties te helpen oplossen. Bijvoorbeeld via 'living labs' waarin een DSO-expert en een werkgroep uit de regio het betreffende bevoegd gezag bijstaat. Ervaringen van koplopers worden gedeeld met overheden die zich later in het traject van aansluiten bevinden. Zo heeft de gehele regio Utrecht met alle 40 interbestuurlijke ketenpartners de stappen, doorlooptijden en afspraken voor het verlenen van meervoudige vergunningaanvragen in kaart gebracht om ervoor te zorgen dat als een aanvraag wordt ingediend, deze ook binnen de gestelde termijnen wordt behandeld. Het gaat daarbij om de complexe vergunningen waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn. De regio heeft hiervoor de samenwerkfunctionaliteit van het DSO gebruikt. Gebleken is dat het DSO een laagdrempelige oplossing kan gaan bieden om de samenwerking tussen overheden te bevorderen. Dit alles wordt zowel vanuit het interbestuurlijke programma als door de bestuurlijke partners verder ondersteund met (digitale) bijeenkomsten,



opleidingen en hulpmiddelen zoals handboeken. ICT-leveranciers van plansoftware, regelbeheersystemen en zaaksystemen die bezig zijn hun systemen gereed te maken om aan te sluiten op het DSO-LV worden hier nauw bij betrokken. Dit geldt ook voor adviesbureaus die overheden ondersteunen bij de invoering van de Omgevingswet. Via het speciaal ingerichte ontwikkelaarsportaal van het DSO⁹ wordt aan alle partijen structureel overzicht geboden welke ontwikkelingen er zijn, wat de aankomende stappen zijn, en ook welke lokale softwarepakketten al gereed zijn¹⁰ om met het DSO te kunnen werken. Tevens is er maandelijks een leverancieroverleg met ICT-leveranciers en adviesbureaus rond het thema implementatie. Daarin worden ontwikkelingen en bevindingen met elkaar gedeeld en wijzigingen en verbeteringen met elkaar besproken.

Doel hiervan is niet alleen te zorgen dat iedereen op tijd is aangesloten. Doel is ook er zeker van te zijn dat de aansluiting werkt en dat de systemen en de processen die daarmee samenhangen voldoende zijn ingericht om de inwerkingtreding van de Omgevingswet te ondersteunen.

Voortgang DSO

Het DSO moet de inwerkingtreding van de wet ondersteunen, dat wil zeggen dat voldaan wordt aan de vijf minimale criteria voor inwerkingtreding van de wet. Voor het DSO betekent dit dat:

1. De Nationale en provinciale **omgevingsvisie** *moeten* in het DSO kunnen worden opgenomen (verplicht bij inwerkingtreding)
2. De provinciale **omgevingsverordening** *moet* in het DSO worden opgenomen (verplicht bij inwerkingtreding)
3. Indien een gemeente een **omgevingsplan** *wil* wijzigen, moet dat via het DSO kunnen (deze optie is niet verplicht bij inwerkingtreding voor gemeenten die hun omgevingsplan niet meteen willen kunnen wijzigen)
4. Indien een waterschap of rijkspartij een **projectbesluit** *wil* vaststellen, moet dat in het DSO kunnen worden opgenomen (dit is *niet verplicht* bij inwerkingtreding)
5. Vergunningen en meldingen *moeten* via het DSO kunnen worden aangevraagd en afgehandeld (verplicht bij inwerkingtreding, via bevoegd gezag of bijvoorbeeld omgevingsdiensten)

Bij ieder van deze criteria geldt dat het DSO bestaat uit een centrale component (DSO-LV moet klaar zijn) en een lokale component (het bevoegd gezag moet aangesloten zijn). Belangrijk is te benadrukken dat er verschillen zijn in aansluiten voor de verschillende ketens.

Overheden moeten zorgen dat ze aanvragen en meldingen kunnen ontvangen (zoals hierboven aangegeven via STAM). Dit betekent dat zij óf zelf een aansluiting op DSO-LV door middel van de STAM-standaard moeten hebben, óf moeten zorgen dat iemand anders namens hen aanvragen en meldingen kan afhandelen, zoals een omgevingsdienst. Dit maakt dat het tempo in aansluitingen hier veel hoger ligt dan voor de andere ketens. Als een gemeente kiest voor een ander dienstverleningsconcept (zoals liever persoonlijk contact) dan is dat ook mogelijk. Dit betekent dat 100% aansluiting van *alle* overheden voor *alle* ketens niet noodzakelijk is voor succesvolle werking van de Omgevingswet.

Het DSO-LV is voor inwerkingtreding voor alle drie de ketens bedrijfsklaar, zodat overheden niet alleen voor de verplichte onderdelen maar ook voor overige onderdelen kunnen aansluiten.

Vergunningaanvraag en -check

Aan gemeenten is de keus gelaten om wel of niet de benodigde informatie aan te leveren voor het maken van 'vergunningchecks' voor lokale vergunningen. Dit is dus niet verplicht en hangt af van het dienstverleningsconcept dat een lokale overheid kiest. Als een overheid liever persoonlijke dienstverlening aan haar burgers wil geven, kan zij er voor kiezen om een persoonlijk gesprek aan te bieden in plaats van online vragenbomen voor de check in te voeren in het DSO. Voor overheden die wel kiezen voor (verdergaande) digitale dienstverlening, is er allerhande ondersteuning beschikbaar voor het maken van deze vragenbomen. De ondersteuning van overheden gebeurt in de vorm van workshops, maar ook in de vorm van een centrale online bibliotheek waarin vragenbomen zijn opgenomen die overheden voor hun eigen situatie kunnen (her)gebruiken. Ik benadruk dat dit nieuw is ten opzichte van de huidige situatie. In de huidige bestaande voorzieningen is geen mogelijkheid aanwezig tot het aanleveren van decentrale vragenbomen voor een vergunningcheck en hebben initiatiefnemers niet de mogelijkheid hiervan kennis te nemen.

De vulling van het DSO bestaat dus uit diverse fasen. Er is een onderscheid te maken tussen de vulling die nodig is voor het goed kunnen oefenen, vulling die vanaf het moment van inwerkingtreding

⁹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ontwikkelaarsportaal/>.

¹⁰ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ontwikkelaarsportaal/leveranslagmetdeomgevingswet-software/>.



beschikbaar moet zijn en de vulling die de jaren daarna beschikbaar komt in verband met de overgangstermijnen voor waterschapsverordeningen en omgevingsplannen. Er is dus zowel voor als na inwerkingtreding sprake van een groeipad, waarbij ik het traject zorgvuldig monitor en daarover aan de beide Kamers der Staten-Generaal rapporteer.

Het Rijk verzorgt het belangrijkste deel van de eerste vulling van het DSO met regels uit de Omgevingsregeling, de Aanvullingsregelingen, de Invoeringsregeling, de Nationale Omgevingsvisie, de bruidsschat en omgevingsplannen (van rechtswege). Daar bovenop komen bijbehorende vragenboeken en digitale formulieren voor vergunningsaanvragen, meldingen en gebruiksvriendelijke vergunningen- en meldingenchecks voor de meest gebruikte activiteiten. Dit gaat in samenspraak met bestuurlijke partners.

c. Doorontwikkeling en uitbouw DSO

De grondslagen voor het DSO in de Omgevingswet worden in dit ontwerpbesluit uitgewerkt voor het goed functioneren van het DSO, vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet op het basisniveau, dat interbestuurlijk met de betrokken overheden is vastgesteld. Dat basisniveau zal gelijkwaardig zijn aan het huidige niveau van dienstverlening van 'ruimtelijkeplannen.nl', de 'Activiteitenbesluit Internet Module' en het 'Omgevingsloket Online'. Dit basisniveau zal op termijn stapsgewijs worden uitgebreid met onderdelen die de baten van het DSO voor burgers, bedrijven en overheden en het gebruikersgemak verder vergroten.

Het niveau van (digitale) dienstverlening wordt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet dus niet direct verbeterd. Tegelijkertijd vraagt het nieuwe stelsel van de bestuursorganen, in het bijzonder van de gemeenten, wel grote investeringen en inspanningen om aansluiting daarop te verzekeren. Van de doorontwikkeling en uitbouw van het DSO en de technische mogelijkheden geeft de nota van toelichting nog geen concreet beeld. Die doorontwikkeling en uitbouw is echter wel steeds als belangrijk onderdeel van de Omgevingswet aangemerkt. Daarmee moet het voor burgers en bedrijven namelijk mogelijk zijn om op één digitale plaats alle informatie over de leefomgeving te kunnen vinden. Niet alleen om inzicht te krijgen in de geldende regels op een bepaalde locatie, maar ook om te kunnen vaststellen of hun initiatieven binnen die regels mogelijk zijn. Indien een dergelijke doorontwikkeling en uitbouw onvoldoende plaatsvindt, is er ook onvoldoende meerwaarde ten opzichte van de huidige informatievoorzieningen.

Ondanks de vereenvoudigingen die met de Omgevingswet zijn voorzien, blijft het recht betreffende de fysieke leefomgeving voor burgers en bedrijven complex, vooral voor diegenen die er niet dagelijks mee te maken hebben. Het DSO is mede bedoeld als een belangrijk hulpmiddel voor de burger dat inzicht moet bieden in de geldende regels en de vraag of initiatieven binnen de geldende regels mogelijk zijn. Het moet het voor burgers en bedrijven makkelijker maken initiatieven tot uitvoering te brengen.

De Afdeling adviseert daarom mede vanuit het perspectief van burgers en bedrijven inzichtelijk te maken welke doorontwikkeling en uitbouw van het DSO minimaal noodzakelijk wordt geacht om de doelstellingen van de Omgevingswet te kunnen behalen. Voorts adviseert de Afdeling om inzicht te geven in de termijn waarbinnen die noodzakelijke doorontwikkeling en uitbouw zal worden gerealiseerd.

Reactie op punt 6c van het advies

Ik ben het met de Afdeling eens dat het perspectief van gebruikers bij de ontwikkeling en uitbouw van het DSO centraal moet staan. Het DSO wordt daarom ook ontwikkeld als een vraaggestuurd stelsel. Dit om te borgen dat het stelsel ook daadwerkelijk voldoet aan de behoefte van de gebruiker en tegemoetkomt aan de doelstellingen van de Omgevingswet. Zo wordt voor de uitbouw de gebruikersbetrokkenheid geborgd door onder andere het instellen van een Netwerk Overleg Gebruikers. Hierin wordt expliciet vertegenwoordiging gevraagd vanuit (eind) gebruikers, zoals bijvoorbeeld het bedrijfsleven.

Zoals ook aangegeven door de Afdeling is bij inwerkingtreding een DSO gereed op basisniveau, waarmee minimaal een vergelijkbaar dienstverleningsniveau is geborgd als met de drie bestaande voorzieningen 'ruimtelijkeplannen.nl', de 'Activiteitenbesluit Internet Module' en het 'Omgevingsloket Online'. Dit niveau is al ingericht om de doelstellingen van de Omgevingswet te dienen. Het DSO biedt op een aantal punten verdergaande dienstverlening dan de huidige voorzieningen.

Ten eerste wordt het bij het oriënteren op een activiteit mogelijk om regelgeving op de kaart te raadplegen, en zo via filterfuncties een beeld te krijgen welke activiteiten op de gekozen locatie mogelijk zijn, en welke niet. Dit kan zodra bestuursorganen bij het publiceren van hun regelgeving via de STOP-standaard ook de benodigde 'annotaties' meesturen. Dat zijn 'labels' met machineleesbare



informatie over de aard van de regel (bijvoorbeeld waar gaat de regel over, voor wie is hij bedoeld). In de viewer kunnen deze regels vervolgens worden gefilterd, op dezelfde manier als in een webwinkel producten kunnen worden gefilterd.

Deze functie combineert bovendien de regelgeving van verschillende overheidslagen. In de huidige systematiek zal een initiatiefnemer deze regelgeving (verordeningen, bestemmingsplannen, rijksregelgeving, etc.) los van elkaar moeten doornemen om zich een beeld te vormen; in het DSO helpt de techniek hem of haar daarbij. Dat is een grote verbetering in de inzichtelijkheid van de regelgeving van de overheid als geheel.

Daarnaast biedt het DSO de mogelijkheid om de regelgeving, ook lokaal, te vervatten in zogenaamde 'vragenbomen' ('toepasbaar gemaakte regels'), waarmee een gebruiker kan checken welke regels van toepassing zijn op een aanvraag. Hierbij worden de juridische regels zo veel als mogelijk weergegeven in gebruikersvriendelijk taalgebruik. Deze worden ook ingezet bij het aanvraagproces van een omgevingsvergunning. Deze functionaliteit bestaat in de huidige systemen alleen voor activiteiten op basis van rijksregels en slechts zeer beperkt voor lokale regelgeving; in het DSO kunnen nu ook provincies, waterschappen en gemeenten deze diensten aanbieden aan hun burgers. En ook hier geldt, dat deze vragenbomen over de overheidslagen heen gecombineerd kunnen worden. Waar bijvoorbeeld voor het plaatsen van een mantelzorgwoning in een achtertuin een gemeente bevoegd gezag is, is de provincie dat indien die tuin tevens in een natuurgebied ligt. Het DSO maakt het mogelijk om de aanvrager in een vergunningcheck beide activiteiten te laten zien, en indien van toepassing in één keer een vergunning voor beide in te dienen. Ook dit is een belangrijke 'plus' op het dienstverleningsniveau van de huidige voorzieningen. Uit het oogpunt van implementatie is er extra aandacht voor goede voorbeelden hoe gemeenten vragenbomen kunnen opstellen zodat initiatiefnemers stapsgewijs door de regelgeving worden geholpen. In de bestuurlijke afspraken ligt besloten dat dit basisoniveau stapsgewijs wordt uitgebreid met onderdelen die het dienstverleningsniveau voor de gebruikers van het DSO verder vergroten.

Een derde belangrijke vergroting van het dienstverleningsniveau betreft het verbeteren van de toegankelijkheid van het DSO. Niet alleen via het ondersteunen van regelgeving met kaartmateriaal. Maar ook door de inhoud goed toegankelijk te maken voor mensen met een beperking. Zo is het DSO voor deze digitale inclusie zowel in het ontwerp als in de vulling geschikt gemaakt voor mensen met een (visuele) beperking maar ook voor laaggeletterden en mensen met verminderde digitale vaardigheid.. Publieksteksten en toelichtingen op regelgeving zijn in het DSO geschreven op taalniveau B1 met als doel dat de meeste mensen in Nederland ermee uit de voeten kunnen. Dit wordt in de ontwikkeling van het DSO-LV ieder kwartaal getoetst met gebruik van een onafhankelijk bureau. Voor mensen met minder digitale vaardigheden worden er via DigiBeter cursussen aangeboden hoe het Omgevingsloket werkt. Op deze wijze geef ik invulling aan de toegankelijkheid van de Nederlandse digitale overheidsvoorzieningen, een belangrijk onderwerp dat mijn volle aandacht heeft.

Het DSO heeft dus ook in het basisoniveau al een belangrijke toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige voorzieningen. In de toekomst zal de functionaliteit en de via het DSO beschikbare informatie nog verder worden uitgebreid. Dat gebeurt stapsgewijs en gecontroleerd. Deze doorontwikkeling- en uitbouwelementen zijn eerder benoemd in de interbestuurlijke visie van het DSO. In lijn met de eerdere advisering van het BIT (2017) zal pas verdere uitbouw plaatsvinden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Er is conform het beheerakkoord een interbestuurlijk proces opgestart om de uitbouw met additionele functionaliteit te bezien. Dit heeft geresulteerd in een Bestuurlijke Agenda Uitbouw waarin de elementen van uitbouw zijn benoemd en (voorlopig) zijn geprioriteerd. Onderdelen zijn onder meer gericht op het uitbreiden van de samenwerkingsfunctionaliteit waardoor overheden sneller en meer vanuit een integrale blik kunnen reageren op initiatieven. Ook het aanvullen van de regelgeving met overige informatie over de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld het ontsluiten van additionele natuurinformatie, is onderdeel van de Bestuurlijke Agenda Uitbouw. Deze agenda heeft een tijdshorizon tot 2024. Het BIT is gevraagd advies uit te brengen over de stap naar doorontwikkeling en uitbouw.

7. Voortgang van implementatie bij de bestuursorganen

De minister hanteert vijf eisen waaraan overheden bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet minimaal moeten voldoen:

- 1. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten de provincies en het Rijk een vastgestelde omgevingsvisie hebben die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. De omgevingsvisie moet volgens de STOP-standaard zijn opgesteld en worden ontsloten via de landelijke voorziening (Criterium Omgevingsvisie);*
- 2. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten alle provincies een vastgestelde omgevingsverordening hebben die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. De omgevingsverordening moet volgens de STOP-standaard worden opgesteld en bekend gemaakt via de landelijke*



- voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) (Criterium Omgevingsverordening);
3. Rijk, provincies en waterschappen moeten vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet projectbesluiten kunnen vaststellen volgens de eisen van de Omgevingswet (Criterium Projectbesluit);
 4. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gemeenten in staat om wijzigingen van het omgevingsplan vast te stellen volgens de eisen van de Omgevingswet. Het gewijzigde plan voldoet aan de provinciale instructieregels en aan de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijziging wordt met behulp van de geldende standaard ontsloten via de landelijke voorziening (Criterium Omgevingsplan);
 5. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de bevoegde gezagen in staat om volgens de daarvoor geldende standaarden aanvragen en meldingen vanuit de landelijke voorziening te ontvangen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de Standaard Aanvragen en Meldingen (STAM). Provincies, waterschappen en gemeenten stellen informatie beschikbaar die nodig is om een aanvraagformulier in de landelijke voorziening samen te kunnen stellen, waarin ook de door hen gestelde indieningsvereisten zijn meegenomen. Bevoegde gezagen moeten enkelvoudige en meervoudige aanvragen kunnen verwerken en moeten in staat zijn om aanvragen voor omgevingsvergunningen te beoordelen volgens de eisen van de Omgevingswet. (Criterium vergunningen en meldingen).

Deze criteria zijn tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de koepels Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW) en de veranderorganisatie voor de rijksinstanties.

Het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' houdt bij hoe overheden bezig zijn met de invoering. De uitkomsten van die onderzoeken worden ieder halfjaar verwerkt in de monitorrapportage die de voortgang van de voorbereidingen inzichtelijk maakt.

De Afdeling onderschrijft het belang van een goede monitoring van de voorbereidingen bij de verschillende overheden. Het is ook goed dat daarbij concrete criteria worden gesteld, waaraan de overheden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten voldoen. Daarmee is enerzijds voor de overheden duidelijk wat van hen wordt verwacht, terwijl het anderzijds mogelijk is om te beoordelen wat nog moet worden gedaan.

De laatste halfjaarrapportage is van september 2019. In die rapportage is de voortgang afgezet tegen wat overheden minimaal klaar dienen te hebben op de invoeringsdatum van de wet. Daarvoor wordt getoetst aan de voormelde vijf criteria. Naast deze halfjaarlijkse rapportages heeft de minister toegezegd de Tweede Kamer vanaf april 2020 maandelijks te informeren over de voortgang van de implementatie van de Omgevingswet.

De Afdeling merkt op dat de halfjaarlijkse rapporten helaas slechts een beperkt beeld geven van de mate waarin overheden zijn voorbereid op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat wordt hieronder toegelicht. Ook de hiervoor genoemde maandelijkse rapportages geven tot nu toe geen gedetailleerd inzicht in de vraag of overheden klaar zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De halfjaarlijkse rapportages behandelen per criterium de mate waarin de verschillende overheden op het meest recente moment van meten voldoen. Aan het begin van ieder hoofdstuk is een schematisch overzicht opgenomen over de stand van zaken bij iedere bestuurslaag op het criterium waarop de voortgang wordt gemonitord. Sommige criteria worden met een aantal indicatoren gemeten. Zowel voor de criteria als de indicatoren wordt de voortgang weergegeven door de waarden: voldoet, in voorbereiding, nog onbekend of niet van toepassing.

Met die systematiek van monitoring wordt slechts een grofmazig inzicht gegeven in de voortgang van de voorbereidingen. Alleen indien aan een criterium wordt voldaan is duidelijk wat de stand van zaken is. Waar wordt aangegeven dat een overheid met betrekking tot een criterium in voorbereiding is, zegt dit niet meer dan dat er aan gewerkt wordt. Het geeft dus geen goed beeld van de stand van zaken. Daardoor is er ook onvoldoende zicht op wat er door de verschillende overheden nog moet worden verricht om klaar te zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en tegen welke problemen zij oplopen. En daardoor bestaat ook onvoldoende inzicht in de tijd die overheden redelijkerwijs nog nodig hebben om te kunnen voldoen aan de voor hen gestelde criteria.

De Afdeling onderschrijft het standpunt van de minister dat het inwerkingtredings KB alleen moet worden aangeboden indien dat verantwoord is. Op grond van de huidige halfjaarlijkse rapportages kan niet vastgesteld worden wanneer de betrokken overheden klaar zijn voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Toch heeft de minister het voornemen om in de herfst van dit jaar het inwerkingtredings-KB aan te bieden. De Afdeling is van oordeel dat de inwerkingtreding pas aan de



orde kan zijn als de betrokken overheden er daadwerkelijk klaar voor zijn. De Afdeling plaatst in dit licht beziensvraagtekens bij het voornemen van de minister om in de herfst van dit jaar het inwerkingtredings-KB in te dienen.

Om te kunnen bepalen op welk moment de Omgevingswet in werking kan treden zal, waar uit de halfjaarrapportages blijkt dat overheden nog niet klaar zijn, niet alleen inzichtelijk gemaakt moeten worden ten aanzien van welke criteria nog stappen moeten worden gezet, maar zal ook onderbouwd inzichtelijk gemaakt moeten worden hoeveel tijd overheden daarvoor nog nodig hebben.

De Afdeling adviseert daarom de halfjaarrapportages zodanig in te richten dat daaruit steeds blijkt welke werkzaamheden door de verschillende overheden nog moeten worden uitgevoerd voordat zij gereed zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en alle taken die die wet aan hen opdraagt kunnen uitvoeren. Daarbij dient in het bijzonder aandacht te worden geschonken aan de positie van de gemeenten. Zij krijgen het grootste takenpakket en zullen zich op vele zowel juridisch inhoudelijke als bedrijfsmatige veranderingen moeten voorbereiden.

Bovendien zijn er veel gemeenten en zijn er tussen gemeenten soms grote verschillen, ook in juridische en bestuurlijke capaciteiten. Voor de monitoring van de voortgang bij de gemeenten zou aansluiting gezocht kunnen worden bij het overzicht van Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten. Dat overzicht van Minimale acties Omgevingswet laat zien wat gemeenten op juridisch en bedrijfsmatig niveau minimaal moeten regelen voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet om klaar te zijn voor de invoering daarvan.

Daarbij gaat het onder meer om juridische vereisten als het kunnen ontvangen van aanvragen en meldingen, de inrichting van het behandelingsproces van vergunningaanvragen en meldingen, het kunnen beoordelen van vergunningaanvragen, het kunnen aanleveren van indieningsvereisten en het kunnen wijzigen van een omgevingsplan. Maar het gaat bijvoorbeeld ook om bedrijfsmatige eisen zoals de afstemming van toezicht en handhaving op de bedoeling en eisen van de Omgevingswet, in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en andere bevoegde gezagen, het kunnen werken met een tijdelijk omgevingsplan en het inrichten van de minimaal noodzakelijke processen en werkwijzen voor participatie bij initiatieven.

Voorts adviseert de Afdeling in de halfjaarrapportages steeds een inschatting te maken van de tijd die minimaal nodig is om die acties uit te kunnen voeren.

De Afdeling adviseert pas over de inwerkingtreding van de Omgevingswet te besluiten als op grond van de halfjaarrapportages de zekerheid is verkregen dat de betrokken overheden op het beoogde moment van inwerkingtreding aan alle voor hen gestelde criteria voldoen en klaar zijn om de hun in de Omgevingswet toebedeelde taken uit te voeren.

Reactie op punt 7 van het advies

Ik deel met de Afdeling dat (gedetailleerd) inzicht in de voortgang van de implementatie noodzakelijk is. Dat is zowel noodzakelijk voor de inzet van de operationele ondersteuning en voor het signaleren van knelpunten als voor de besluitvorming over inwerkingtreding. Het programma verzamelt daarom op verschillende manieren gegevens om de voortgang van de implementatie inzichtelijk te maken. De Afdeling vindt dat inzicht nodig is over de voortgang van de implementatie bij overheden op meer gedetailleerd niveau dan in de halfjaarrapportages Monitor Invoering Omgevingswet.

Ik vind het ook van groot belang gedetailleerd inzicht te hebben in de voortgang van de implementatie. Ik gebruik daar om die reden verschillende bronnen voor. De halfjaarlijkse monitor Invoering Omgevingswet is slechts een van die informatiebronnen die wordt gebruikt om de implementatie in het land te volgen en te beheersen. Via de monitor wordt bij de programmamanagers in het land geïnventariseerd hoe ver hun organisatie is. Naast deze periodieke enquêtegegevens wordt ook via de beschikbare databronnen gemeten hoe de voortgang is bij het realiseren van de vijf mijlpalen. Zo wordt bijvoorbeeld bijgehouden welke organisaties vastgestelde en ter inzage gelegde omgevingsvisies of omgevingsverordeningen publiceren via Overheid.nl en ruimtelijkeplannen.nl.

Het parlement ontvangt maandelijks een overzicht van het aantal geplande en gerealiseerde aansluitingen op het DSO in de vorm van een Aansluitmonitor. Hierin wordt samengevat hoeveel organisaties zich hebben aangemeld voor de drie benodigde koppelingen en hoeveel (werkende) koppelingen zijn gerealiseerd. Binnen het programma is per dag in te zien welke organisaties de aansluiting hebben ingepland en is inzicht in de organisaties die dit nog niet hebben gedaan. Regionale implementatiecoaches worden ingezet om de overheden aan te spreken die zich nog niet hebben aangemeld voor aansluiting. Daarnaast is door de intensieve contacten met de softwareleveranciers in beeld welk deel van hun klanten is aangesloten of daarvoor is aangemeld. Ook melden zij problemen die zij



tegenkomen bij het aansluiten zodat gezamenlijk gezocht kan worden naar een oplossing.

De bevoegde gezagen worden ondersteund bij de implementatie van de Omgevingswet via het interbestuurlijke programma en via de koepels. De veranderorganisaties van de koepels hebben de lijst met minimale eisen uitgewerkt in stappenplannen, zoals de door de Afdeling genoemde Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten. Deze stappenplannen zijn vertaald in verdiepende vragen voor de enquêtes van de Monitor Invoering Omgevingswet. Na het invullen van de generieke vragen over de mijlpalen die voor alle organisaties gelden, volgen specifieke vragen waarin wordt doorgevraagd welke activiteiten al zijn afgerond. Zodoende bestaan er verschillende vragenlijsten voor gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen. De resultaten uit deze verdiepende vragen betreffen meer operationele informatie en worden onder meer gebruikt bij het begeleiden van individuele organisaties, voor het signaleren van aandachtspunten en voor het aanscherpen van het ondersteuningsaanbod. De informatie maakt het ook mogelijk om in te schatten of overheden redelijkerwijs voldoende tijd hebben om te kunnen voldoen aan de voor hen geldende criteria. De resultaten op deze detailvragen wordt beschikbaar gesteld via de site www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl¹¹. Overheden kunnen ondersteuning krijgen bij implementatievraagstukken rond de Omgevingswet door de Regionale Implementatiecoaches Omgevingswet (RIO). Deze RIO's bieden op regionale schaal ondersteuning aan overheden en dragen zorg voor samenwerking en kruisbestuiving in de aanpak. De RIO's en de veranderorganisaties van de koepels gebruiken de beschikbare informatie bij hun werkzaamheden in het land en verzamelen zelf ook signalen over voortgang en ervaringen uit het land.

Het palet aan sturingsinformatie is daarmee veel uitgebreider en meer diepgravend dan alleen de halfjaarlijkse Monitor Invoering Omgevingswet en stelt het interbestuurlijke programma en veranderopgaves van de koepels in staat om de implementatie van de Omgevingswet te coördineren en waar nodig bij te sturen.

8. Afwegingsruimte binnenplanse omgevingsactiviteit

De Omgevingswet verbiedt het verrichten van een omgevingsplan-activiteit zonder omgevingsvergunning, tenzij het gaat om een bij amvb aangewezen geval (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a). Er zijn drie categorieën omgevingsplan-activiteiten:

- a. *een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan (vergunningverlening is mogelijk met toepassing van de regels in het omgevingsplan),*
- b. *een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan (vergunningverlening is niet mogelijk met toepassing van de regels in het omgevingsplan), of*
- c. *een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.*

De eerste categorie wordt de binnenplanse omgevingsplan-activiteit genoemd, de twee andere categorieën de buitenplanse omgevingsplan-activiteit.

Het ontwerpbesluit voegt aan het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) een afdeling toe met beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten (afdeling 8.1). Als sprake is van een vergunningplicht in het omgevingsplan wordt gekeken of het om een binnenplanse omgevingsplanactiviteit gaat, dus of verlening mogelijk is met toepassing van de in het omgevingsplan opgenomen regels. Is dat het geval, dan wordt de omgevingsvergunning verleend (artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl). Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit geldt dat de omgevingsvergunning alleen verleend wordt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, tweede lid). Daarnaast gelden er voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit specifieke beoordelingsregels.

De beoordelingsregel voor een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit in artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl is dwingend geformuleerd. De omgevingsvergunning wordt verleend als de activiteit in overeenstemming is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning. Er is dan geen afwegingsruimte meer voor het bevoegd gezag. In eventuele afwegingsruimte moet in het omgevingsplan zelf zijn voorzien.

Dit is een verschil met de huidige regeling van de omgevingsvergunning voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan (en andere ruimtelijke besluiten) in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ook als die vergunning verleend kan worden met toepassing van in het bestemmingsplan opgenomen ontheffingsmogelijkheden, betreft het een bevoegdheid en geldt altijd als eis dat zich geen strijd met een goede ruimtelijke ordening mag voordoen.

¹¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/voortgang-monitoring/monitor-invoering-omgevingswet/>.



De keuze om het onder de Omgevingswet anders te regelen, hoeft niet problematisch te zijn. Deze keuze vergt wel meer oplettendheid van gemeenten dan nu bij het opnemen van een binnenplanse vergunningplicht. Een gemeente zal steeds moeten zorgen dat de daarbij behorende beoordelingsregels voldoende afwegingsruimte bevatten. Ook zullen gemeenten alert moeten zijn op nieuwe ontwikkelingen die kunnen nopen tot aanpassing van bestaande vergunningplichten in het omgevingsplan. Het is belangrijk dat gemeenten hiervan doordrongen zijn.

Problematisch is wel dat artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl ook zal gelden voor bestaande ontheffingsmogelijkheden in bestemmingsplannen (en andere ruimtelijke besluiten), die bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege opgaan in (het tijdelijke deel van) het omgevingsplan. Deze ontheffingsmogelijkheden zijn tot stand gekomen toen er op wettelijk niveau nog afwegingsruimte was en een algemeen criterium, goede ruimtelijke ordening, waaraan de vergunningverlening moest voldoen.

De Afdeling gaat ervan uit dat deze ontheffingsmogelijkheden over het algemeen zo geformuleerd zijn dat er afwegingsruimte in zit (bijvoorbeeld door het gebruik van het woord 'kan'). Maar zonder algemeen criterium ter invulling van die afwegingsruimte kan onduidelijkheid ontstaan over hoe het bevoegd gezag die afweging moet maken en hoe de bestuursrechter die afweging moet toetsen. Niet uitgesloten is in zoverre dat, wat de toepassing van deze ontheffingsmogelijkheden betreft, de overgang naar het nieuwe stelsel van de Omgevingswet niet zal voldoen aan het uitgangspunt dat sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

De Afdeling kan bovendien niet uitsluiten dat er bestaande ontheffingsmogelijkheden zijn, die zo zijn geformuleerd dat er geen afwegingsruimte is. In dat geval leidt artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl tot 'automatische toepassing' van de ontheffingsmogelijkheid en is in ieder geval geen sprake van een gelijkwaardig beschermingsniveau in vergelijking met het huidige stelsel van de Wabo.

In het licht van het voorgaande acht de Afdeling een overgangsrechtelijke bepaling noodzakelijk, die regelt dat toepassing van deze bestaande ontheffingsmogelijkheden ook onder de Omgevingswet een bevoegdheid blijft waarbij voldaan moet zijn aan de eis dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening (of de eis dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties). De Afdeling adviseert om te voorzien in een zodanige bepaling.

Reactie op punt 8 van het advies

Terecht constateert de Afdeling dat, anders dan onder de Wabo, onder de Omgevingswet geen mogelijkheid meer bestaat de omgevingsvergunning voor een activiteit die voldoet aan de binnenplanse beoordelingsregels uit een omgevingsplan, op andere gronden te kunnen weigeren. Om te voorkomen dat gemeenten in de overgangsfase gedwongen worden om omgevingsvergunningen te verlenen waarvoor onder huidig recht nog een afwegingsmogelijkheid bestaat, op grond waarvan de vergunning kan worden geweigerd, neem ik het advies van de Afdeling over door te voorzien in een overgangsrechtelijke regeling die dit ondervangt. Deze voorziening is opgenomen als onderdeel van de bruidsschat en schept de nodige afwegingsruimte bij de door de Afdeling genoemde ontheffingsmogelijkheden uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Het gaat hier om artikel 22.281 van de bruidsschat. In het verlengde hiervan is ook een aantal al eerder opgenomen artikelen in paragraaf 22.2.7.2 van de bruidsschat over binnenplanse beoordelingsregels gewijzigd en is aan afdeling 22.5 van de bruidsschat in de nieuwe paragraaf 22.5.1 naast het al genoemde artikel 22.281 een aantal artikelen toegevoegd.

9. Vergunningvrije activiteiten die niet in strijd zijn met het omgevingsplan

Sinds de invoering van de Wabo is er geen verbod op activiteiten in strijd met een bestemmingsplan (en andere ruimtelijke besluiten), anders dan het verbod in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo om die activiteiten zonder omgevingsvergunning te verrichten. Handhaving van het bestemmingsplan kan alleen via dat verbod plaatsvinden. Als een van de uitzonderingen op dat verbod in artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) van toepassing is, geldt er niet alleen geen vergunningplicht voorafgaand aan de betrokken activiteit, maar kan ook niet achteraf op regels uit het bestemmingsplan worden gehandhaafd.

Het verbod van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo komt in de Omgevingswet terug in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a. De uitzonderingen van artikel 2 van bijlage II van het Bor komen deels terug in artikel 2.15f van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en deels in artikel 22.35 van de gemeentelijke bruidsschat.

Wat artikel 22.35 van de gemeentelijke bruidsschat betreft, is duidelijk dat dit dezelfde werking heeft als artikel 2 van bijlage II van het Bor. Uit artikel 22.35 volgt dat de daarin genoemde gevallen van



rechtswaeg in overeenstemming zijn met de bestemmingsplannen (en andere ruimtelijke besluiten) die opgaan in het omgevingsplan. Er is dan geen vergunningplicht vooraf en geen handhavingmogelijkheid achteraf.

De Afdeling gaat ervan uit dat dit ook geldt voor artikel 2.15f van het Bbl, dat uitzonderingen bevat op het in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet opgenomen verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. Helemaal duidelijk is dit echter niet. Wil artikel 2.15f van het Bbl diezelfde werking hebben, dan moet voor artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet gelden dat het binnen het stelsel van de Omgevingswet de enige grondslag voor handhaving van het omgevingsplan is. Dat lijkt logisch, mede gelet op het huidige stelsel van de Wabo en Wro, maar de Afdeling acht het van belang dat dit in de toelichting uitdrukkelijk wordt bevestigd. Het omgevingsplan is immers meer dan alleen de opvolger van het bestemmingsplan en zal meer (soorten) regels over de fysieke leefomgeving bevatten.

De Afdeling adviseert om hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

Reactie op punt 9 van het advies

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit meer aandacht geschonken aan de grondslag voor handhaving in het geval er wordt gebouwd in afwijking van de in artikel 2.15f van het Bbl opgenomen randvoorwaarden voor de daar genoemde vergunningvrije bouw mogelijkheden. Het is een terechte constatering van de Afdeling dat bij het bouwen in afwijking van die regels, de enige grondslag voor handhaving is gelegen in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel a, van de Omgevingswet. De nota van toelichting is op dat punt verduidelijkt.

10. Ambtshalve wijzigingen

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ambtshalve wijzigingen in het ontwerpbesluit door te voeren.

Algemeen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om ook nog ambtshalve wijzigingen door te voeren in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting.

Er zijn verschillende redactionele en wetstechnische wijzigingen doorgevoerd. Zo zijn er redactionele correcties aangebracht, zijn onderdelen verplaatst of verduidelijkt en zijn verwijzingen waar nodig technisch aangepast.

Er zijn onder meer inconsistenties weggenomen in gehanteerde begrippen en gebruikte formuleringen in vier omgevings-amvb's en de andere besluiten die met dit ontwerpbesluit worden gewijzigd. Ook zijn op andere punten nog wijzigingen doorgevoerd in verband met harmonisatie van de vier omgevings-amvb's, de afstemming van de bruidsschat op de vier omgevings-amvb's en de afstemming op de Omgevingsregeling zoals deze zal worden gewijzigd door de Invoeringsregeling Omgevingswet. Daarnaast is in de formulering van de aanhef van de voor de bruidsschat opgenomen artikelen (de artikelen in hoofdstuk 7) nauwer aangesloten bij de wettelijke grondslag voor die artikelen (artikel 22.2, eerste lid, van de Omgevingswet).

Tot slot is de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit ook los van wijzigingen in artikelen op een aantal onderdelen verduidelijkt.

In een aantal hoofdstukken zijn daarnaast meer inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Wijzigingen in enkele hoofdstukken

Wijzigingen hoofdstuk 1 (Wijzigingen Besluit activiteiten leefomgeving)

- Aan *artikel 2.15, tweede lid*, is een nieuw onderdeel a toegevoegd. Dit houdt verband met de wijziging van artikel 4.4, tweede lid, van de Omgevingswet met de Invoeringswet Omgevingswet. Hiermee is expliciet gemaakt dat een aanvullende vergunningplicht in het omgevingsplan kan worden opgenomen. Dit is vergelijkbaar met de mogelijkheid voor gemeenten om een aanvullende meldingsplicht te regelen op grond van artikel 2.14.
- In *artikel 3.94* was de vergunningplicht te breed aangezet waardoor ook de functioneel ondersteunende activiteiten onder de vergunningplicht vielen. Dat is niet wenselijk omdat daarmee ook lozingen van bijvoorbeeld regenwater van daken en verhardingen vergunningplichtig zijn. In artikel



- 3.94 is daarom een specifiekere verwijzing opgenomen naar het eerste lid van artikel 3.93.
- Aan *artikel 3.111* is als milieubelastende activiteit het maken van producten van steen toegevoegd. Abusievelijk viel deze industrie niet onder de aanwijzing van paragraaf 3.4.5, terwijl dat altijd wel de bedoeling is geweest.
 - Aan *artikel 4.197, derde lid*, is toegevoegd dat het eerste lid van dat artikel ook geldt voor cadmium en cadmiumverbindingen. Dit was abusievelijk weggefallen.
 - Uit *artikel 4.320* is 'het bewerken van gips' verwijderd. Deze activiteit kan vervallen uit het toepassingsbereik van paragraaf 4.20, omdat artikel 4.313 onder paragraaf 4.19 al voorziet in een voorschrift.
 - In *artikel 4.336* is duidelijker omschreven welke activiteiten onder paragraaf 4.21 (Reinigen, lijmen en coaten van diverse materialen) vallen.
 - In *tabel 4.791e* is de kolom met de emissiegrenswaarden die tot 1 januari 2021 gelden, vervallen nu de regels sowieso later dan die datum in werking zullen treden.
 - In *artikel 4.830* bleek een onjuistheid te staan. Het eerste lid heeft betrekking op spuiwater en het tweede lid op waswater. Daarom zijn de titel en het tweede lid aangepast.
 - Het tweede lid van *artikel 4.858* dat betrekking had op de omdijking is vervallen en ondergebracht in een nieuw *artikel 4.858a*. Het oogmerk van dat lid is namelijk de bescherming van een oppervlaktewaterlichaam en niet het oogmerk dat is opgenomen in het eerste van artikel 4.858. In het vierde lid van artikel 4.858 was bepaald dat de eis van een omdijking niet gold voor mestzakken die korter dan zes maanden op een locatie lagen. Bij nader inzien is dit een ongewenste uitzondering en daarom is het vierde lid vervallen.
 - Er is in een nieuw *artikel 4.859a* een overgangsbepaling opgenomen in verband met het vereiste in artikel 4.858a dat een dijklichaam aanwezig moet zijn rondom mestzakken. Abusievelijk ontbrak overgangsrecht voor bestaande situaties. Met artikel 4.859a wordt hierin alsnog voorzien.
 - In *artikel 4.427, tweede lid*, is onderdeel e vervallen omdat het verstreken van de coördinaten van de windturbine geen toegevoegde waarde heeft. Op grond van onderdeel d moeten namelijk al berekeningen over het plaatsgebonden risico worden verstrekt en uit die berekeningen volgen al de afstanden vanaf de windturbine.
 - In *artikel 4.1047, derde lid, onder a*, is de verwijzing naar Memorandum 60 voor het beoordelen en goedkeuren van uitgangspuntendocumenten voor brandbeveiligingsinstallaties vervangen door een verwijzing naar het daarvoor geldende CCV-inspectieschema. Het onderdeel in Memorandum 60 dat ging over het verrichten van inspecties, is kortgeleden verplaatst naar het CCV-inspectieschema Uitgangspuntendocumenten Brandbeveiliging Vuurwerk. Voor het beoordelen en goedkeuren van het uitgangspuntendocument moet daarom nu worden verwezen naar dat inspectieschema. Voor het beoordelen en goedkeuren van de brandbeveiligingsinstallaties zelf is een ander inspectieschema van toepassing, namelijk het CCV-inspectieschema Brandbeveiliging Vuurwerk. In *artikel 4.10.47, derde lid, onder b*, wordt daarom verwezen naar dat inspectieschema.
 - Gebleken is dat het aanwijzen van activiteiten in *het eerste artikel van de paragrafen van de afdelingen 6.2, 7.2, 8.2, 9.2 en 15.2* tot verwarring leidt. Het eerste artikel van die paragrafen bepaalt uitsluitend het toepassingsbereik daarvan. Om die reden worden in de betrokken artikelen daarom geen activiteiten meer aangewezen maar wordt het toepassingsbereik van die paragrafen bepaald.
 - Op grond van het Waterbesluit en de Waterregeling moest bij iedere grondwateronttrekking en infiltratie de hoeveelheid onttrokken grondwater of geïnfiltrerd water worden gemeten, evenals de kwaliteit van het te infiltreren water. Abusievelijk was deze verplichting niet overgenomen in paragraaf 6.2.3. Het is nog steeds de bedoeling dat deze metingen plaatsvinden. Daarom zijn de meetverplichting en de bijbehorende informatieplicht toegevoegd aan de *artikelen 6.37a en 6.37b*.
 - In de *artikelen 9.9 en 9.10* stond dat maatwerkregels en maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld over afdeling 9.3. Dat is niet correct, omdat afdeling 9.3 geen algemene regels bevat maar alleen de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen. In plaats daarvan is in artikel 9.9 opgenomen dat voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een lokale spoorweg maatwerkregels kunnen worden gesteld in aanvulling op de specifieke zorgplicht van artikel 9.8. Dit maakt duidelijk dat decentrale overheden in hun regels een verbod kunnen opnemen om zonder melding activiteiten te verrichten. Een meldplicht geldt immers niet als maatregel in de zin van de specifieke zorgplicht.
 - In *bijlage II* is de bij de categorieën 99 en 100 opgenomen beschrijving uitgebreid met toepasbare grond of toepasbare baggerspecie. Zo wordt bereikt dat toepasbare grond en toepasbare baggerspecie kunnen worden samengevoegd zonder dat er een vergunningplicht ontstaat. Hiermee wordt aangesloten bij een wijziging van het Landelijk Afvalbeheerplan.

Wijzigingen hoofdstuk 3 (wijzigingen Besluit kwaliteit leefomgeving)

- In artikel 5.129g is een nieuw derde lid ingevoegd in verband met het vervangen van de term 'afwijkactiviteit' door de bij de Invoeringswet Omgevingswet geïntroduceerde term 'omgevingsplanactiviteit' in het begrip 'stedelijk gebied' in bijlage I. Het nieuwe lid voorkomt dat het doorschuiven van de laddertoets bij het toelaten van een stedelijke ontwikkeling waarvoor op grond

van het omgevingsplan nog een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist, tot gevolg heeft dat de nog te toetsen stedelijke ontwikkeling bij het verlenen van de omgevingsvergunning tot het stedelijk gebied wordt gerekend.

- Hoofdstuk 11 is vernummerd tot hoofdstuk 13 en de daarin opgenomen artikelen zijn vernummerd tot 13.1 en 13.2. Ver Nummering van dit hoofdstuk is noodzakelijk om ruimte te maken voor twee nieuwe hoofdstukken. Het nieuwe hoofdstuk 11 is voorlopig aangemerkt als gereserveerd en zal via het Aanvullingsbesluit geluid worden ingevuld. Het nieuwe hoofdstuk 12 bevat de artikelen die eerder in hoofdstuk 10A waren opgenomen en bevat dus overgangsrecht.
- In hoofdstuk 12 (nieuw) is een nieuwe *afdeling 12.3* ingevoegd waarin voor een aantal militaire luchtvaartterreinen een specifieke overgangsvoorziening is getroffen. Zonder deze overgangsrechtelijke voorziening zou de ruimtelijke vastlegging van de in de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening aangewezen gebieden en de daarbinnen geldende ruimtelijke beperkingen komen te vervallen voordat die gebieden zijn verankerd in de luchtvaartregelgeving.
- In *bijlage XIV* is een aantal locaties van militaire terreinen en terreinen met militaire objecten toegevoegd. Daarnaast zijn gebieden toegevoegd waar bouwwerken een militaire zend- en ontvangstinstallatie of het radarbeeld kunnen verstoren. Deze locaties en gebieden zijn nu ook in de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening aangewezen. De bijlage is daarmee in overeenstemming gebracht.

Wijzigingen hoofdstuk 4 (Wijzigingen Omgevingsbesluit)

- Aan de bevoegd gezag regeling voor meervoudige aanvragen om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten is voor een situatie waarin nog niet was voorzien, een nieuw *artikel 4.4a* toegevoegd. Het gaat hier om de situatie waarin de activiteiten die onderdeel zijn van de aanvraag, bestaan uit een combinatie van activiteiten waarvoor gedeputeerde staten respectievelijk de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag zouden zijn, als daarvoor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning zou worden ingediend en geen van de activiteiten kan worden aangemerkt als een magneetactiviteit. Het nieuwe artikel, waarin de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als bevoegd gezag is aangewezen, sluit aan bij het vergelijkbare artikel 4.14 dat al in het Omgevingsbesluit is opgenomen voor de aanwijzing van bevoegd gezag voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor niet-wateractiviteiten.
- Aan de procedurele bepalingen over instructies is ook een nieuw *artikel 10.6a* toegevoegd. Dit artikel regelt dat een instructie van een provincie of het Rijk op grond van artikel 2.33 of 2.34 van de Omgevingswet integraal wordt gepubliceerd in het provinciaal blad respectievelijk de Staatscourant. De kenbaarheid van dergelijke instructies voor burgers en bedrijven wordt op deze wijze vergroot. Informatie uit de officiële publicatie van de instructie wordt gebruikt om deze ook in de landelijke voorziening van het DSO te tonen.
- Het basistakenpakket voor de Omgevingsdiensten, dat is geregeld in *artikel 13.12 in samenhang met bijlage VI bij het Omgevingsbesluit*, is gewijzigd. In categorie 1 van bijlage VI is een uitzondering opgenomen voor een aantal milieubelastende activiteiten die in meer bedrijfstakken kunnen voorkomen, namelijk milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in paragraaf 3.2.1, 3.2.7 of 3.2.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze activiteiten zijn met instemming van de VNG en het IPO uitgezonderd om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij het basistakenpakket onder het Besluit omgevingsrecht.
- In de *artikelen 10.2, 10.3a, 10.3b, 10.7 en 10.8* die regels stellen over de motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie is een nadere verduidelijking aangebracht. Bij het vaststellen van de betreffende instrumenten moet worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid. Hiermee is verduidelijkt dat het gaat om decentraal participatiebeleid, waaraan invulling kan worden gegeven bij het vaststellen van de verschillende instrumenten.
- Er is een nieuw *artikel 10.49a* opgenomen dat voorziet in de verplichting om broeikasgasinventarissen openbaar te maken. Dit betreft – samen met artikel 10.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving – de voortzetting van artikel 1 van de Regeling aanwijzing nationaal loket inventarisatie broeikasgassen en Protocolen broeikasgassen.

Wijzigingen hoofdstuk 5 (Wijzigingen andere besluiten)

- Toegevoegd zijn zes artikelen tot wijziging van algemene maatregelen van bestuur. Het gaat om de volgende wijzigingen.
 - In het *Besluit basisregistratie ondergrond* zijn de verwijzingen naar de Waterwet en het Waterbesluit vervangen door verwijzingen naar het Besluit activiteiten leefomgeving en de Omgevingswet.
 - De verwijzingen in het *Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen* naar de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn vervangen door een verwijzing naar de Omgevingswet. Daarnaast is in dat besluit een tabel geheel vervangen. De

- eenheden voor de maximum hoeveelheden gevaarlijke stoffen zijn nu in de tabel zelf opgenomen.
- In het *Besluit informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken* vervalt de verwijzing naar de Wet ruimtelijke ordening en wordt een begripsomschrijving toegevoegd van 'landbouwgrond'.
 - In het *Besluit infrastructuurfonds* vervalt de verwijzing naar de Tracéwet en worden de aanduidingen van een aantal sectorale plannen vervangen door 'de nationale omgevingsvisie'.
 - In de bijlage bij het *Besluit tijdelijke herindeling ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter* is de verwijzing naar een artikel in de Waterwet vervangen door het artikel in de Omgevingswet dat hiervoor in de plaats komt.
 - Het *Besluit vervoer gevaarlijke stoffen* is gewijzigd vanwege het vervallen van de begripsbepaling 'consumentenvuurwerk' in artikel 1.1.1 van het Vuurwerkbesluit met dit besluit.
- De wijziging van het *Besluit identificatie en registratie van dieren* is vervallen omdat die algemene maatregel van bestuur per 21 april 2021 wordt ingetrokken.
 - Aan de wijziging van artikel 7.3, tweede lid, tweede zin, van het *Besluit veiligheidsregio's* is een zinsnede toegevoegd. Daarmee is verduidelijkt dat de termijn van 26 weken voor de bedrijfsbrandweeraanwijzing altijd geldt, ook als binnen die termijn de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden.

Wijzigingen hoofdstuk 7 (Voormalige rijksregels (bruidsschat))

- In de *artikelen 7.1 en 7.2* is de verwijzing naar artikel 22.1, onder b, van de Omgevingswet vervangen door een verwijzing naar artikel 22.1, onder c, van die wet. Met deze wijziging is alvast rekening gehouden met de wijziging van artikel 22.1 van de Omgevingswet die via de Aanvullingswet geluid Omgevingswet in de Aanvullingswet bodem Omgevingswet wordt doorgevoerd (zie artikel 3a.1, onder 1, van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet).
- De *artikelen 22.54 en 22.83 van de bruidsschat voor het omgevingsplan* zijn aangepast omdat deze onvoldoende aansloten bij de situatie onder het huidige recht. In deze artikelen wordt voor geluid en trillingen bepaald welke activiteiten samen beschouwd worden als één activiteit. Er bleek ten opzichte van het huidige recht een verschil in de toegelaten gebruiksruimte te ontstaan voor situaties waarin op één locatie twee milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving worden uitgevoerd, zonder dat er sprake is van een functioneel ondersteunde activiteit.
- In *artikel 22.93 van de bruidsschat voor het omgevingsplan* is door een aangepaste formulering beter tot uitdrukking gebracht dat de waarden en afstanden voor geur opnieuw beoordeeld moeten worden door het bevoegd gezag bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of bij het toelaten van een activiteit op een locatie. Daarbij moet dan rekening gehouden worden met cumulatie van geur veroorzaakt door verschillende activiteiten.
- In de *artikelen 22.47 en 22.48 en 22.136 van de bruidsschat voor het omgevingsplan* en de *artikelen 2.9 en 2.10 van de bruidsschat voor de waterschapsverordening* is een uitzondering opgenomen voor wonen. De betreffende artikelen waren onbedoeld ook van toepassing op wonen, terwijl die artikelen in het oude recht niet op activiteiten van huishoudens van toepassing waren. Aan die laatste twee artikelen is ook een uitzondering voor milieubelastende activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving toegevoegd, die ten onrechte ontbrak.
- In *artikel 22.136 van de bruidsschat voor het omgevingsplan* en *artikel 2.14 van de bruidsschat voor de waterschapsverordening* is een lid toegevoegd met een afwijkende termijn voor het verstrekken van gegevens en bescheiden over kortdurende lozingen van grondwater afkomstig van ontwatering. Deze kortere termijn was wel geregeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen, maar ontbrak abusievelijk in de bruidsschatbepalingen.
- In de *artikelen 22.144 en 22.146 van de bruidsschat voor het omgevingsplan* en de *artikelen 2.18 en 2.20 van de bruidsschat voor de waterschapsverordening* is een uitzondering toegevoegd voor lozingen van huishoudelijk afvalwater afkomstig van spoorvoertuigen en militaire oefeningen. Die was ten onrechte niet overgenomen uit het Besluit lozen buiten inrichtingen.
- In *artikel 22.157 van de bruidsschat voor het omgevingsplan* is toegevoegd dat inerte goederen zo veel mogelijk worden bevochtigd met opgevangen afvalwater dat al in contact is geweest met die goederen. Dit is geregeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer maar ontbrak nog in de bruidsschat voor het omgevingsplan.
- Aan de *bruidsschat voor het omgevingsplan* is *paragraaf 22.3.8.6a* toegevoegd, dat regels bevat over lozingen vanuit gemeentelijke voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater in de bodem. Die lozingen waren over het hoofd gezien bij het omzetten van de regels van het Besluit lozen buiten inrichtingen in de bruidsschat.
- Het toepassingsbereik van de *paragrafen 22.3.9 tot en met 22.3.11 van de bruidsschat voor het omgevingsplan* is voor de duidelijkheid beperkt tot milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De maatwerkregels in deze paragrafen zijn niet bedoeld voor activiteiten die niet onder dat besluit vallen.
- *Artikel 22.191, eerste lid, onder d, van de bruidsschat voor het omgevingsplan* is geharmoniseerd

- met artikel 3.128 van het Besluit activiteiten leefomgeving. In het toepassingsbereik voor niet-industriële voedselbereiding is onder andere de bovengrens van 130 kW gewijzigd in 100 kW.
- In het toepassingsbereik voor de paragraaf voedingsmiddelenindustrie ontbraken abusievelijk twee verwijzingen naar vergunningplichten uit het Besluit activiteiten leefomgeving. In *artikel 22.195 van de bruidsschat voor het omgevingsplan* is een verwijzing naar artikelen 3.130 en 3.131 van het Besluit activiteiten leefomgeving toegevoegd.
 - Aan *artikel 22.254 van de bruidsschat voor het omgevingsplan* is voor de vergunningplicht voor 1 kg of meer organische peroxide toegevoegd dat het moet gaan om ADR klasse 5.2. Dit betreft een harmonisatie met artikel 4.347 van het Besluit activiteiten leefomgeving
 - Aan het toepassingsbereik van *artikel 22.272 van de bruidsschat voor het omgevingsplan* is een onderdeel toegevoegd. Het gaat om de aanvraagvereisten voor een omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk in een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht waarvoor op grond van artikel 4.35, tweede lid, van de Invoeringswet Omgevingswet een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist. Abusievelijk was dit niet in het toepassingsbereik van deze afdeling opgenomen. Daarnaast is er een *nieuw artikel 22.290a* toegevoegd waarin specifieke aanvraagvereisten zijn opgenomen voor een omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk in een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht.
 - De *artikelen 2.11, 2.18 en 2.21 van de bruidsschat voor de waterschapsverordening* zijn aangepast om te zorgen dat aan ieder lid van die artikelen het juiste digitale werkingsgebied kan worden gekoppeld. Volgens de digitale standaarden kunnen digitale werkingsgebieden niet aan onderdelen van een opsomming binnen een lid worden gekoppeld. Die opsommingen zijn daarom omgezet in afzonderlijke leden. In samenhang daarmee zijn in *bijlage II* bij de bruidsschat voor de waterschapsverordening enkele verbeteringen aangebracht, die aan het licht zijn gekomen bij het maken van de digitale werkingsgebieden. Het betreft met name wateren die niet in beheer bij een waterschap blijken te zijn, maar bij het Rijk.
 - *Artikel 2.61 van de bruidsschat voor de waterschapsverordening* is aangevuld met een uitzondering op de vergunningplicht voor lozingen van water dat afkomstig is uit het oppervlaktewaterlichaam waarop wordt geloosd. Deze uitzondering was over het hoofd gezien bij het overnemen van het Besluit lozen buiten inrichtingen in de bruidsschat.
 - Aan *artikel 3.5 van de bruidsschat voor de waterschapsverordening* is toegevoegd dat de analyse van monsters van geïnfiltreerd water plaatsvindt overeenkomstig bijlage 4 bij de Drinkwaterregeling. Dit ontbrak, terwijl het wel is geregeld in de Waterregeling.
 - In de *artikelen 7.4 tot en met 7.24*, waarmee bijlage II aan iedere waterschapsverordening wordt toegevoegd, is de begrenzing van de aangewezen oppervlaktewaterlichamen en de niet-aangewezen oppervlaktewaterlichamen toegevoegd in de vorm van een kaart. Het is de bedoeling om de geometrie van deze begrenzingen in digitale vorm in het DSO op te nemen. In verband hiermee is in de begripsomschrijving van aangewezen oppervlaktewaterlichamen en niet-aangewezen oppervlaktewaterlichamen in bijlage I bij de waterschapsverordening verduidelijkt dat bijlage II niet alleen de aanwijzing, maar ook de begrenzing van die oppervlaktewaterlichamen bevat.

Wijzigingen hoofdstuk 8 (Overgangsrecht)

- Aan *artikel 8.1.7, eerste lid*, is een nieuw onderdeel toegevoegd omdat er een samenloop mogelijk is van mijnbouw en een Seveso-inrichting. Paragraaf 3.10.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving regelt de vergunningplicht voor 'vaste' mijnbouwwerken en wijst de algemene regels van paragraaf 4.109 van dat besluit aan voor werkzaamheden met een verplaatsbaar mijnbouwwerk. Bij samenloop van vaste en verplaatsbare mijnbouwwerken geldt paragraaf 4.109 van het Besluit activiteiten leefomgeving naast de vergunning. Maar als er een samenloop optreedt van mijnbouw en een Seveso-inrichting is op grond van artikel 3.49 van het Besluit activiteiten leefomgeving paragraaf 4.109 van dat besluit niet van toepassing. Als gevolg van het nieuwe onderdeel gelden in zo'n geval de regels over werkzaamheden met een verplaatsbaar mijnbouwwerk, bedoeld in paragraaf 4.109 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
- In de vier paragrafen van het Besluit activiteiten leefomgeving, waar in *artikel 8.1.7, tweede lid*, naar werd verwezen, staan geen regels meer over lozen op een oppervlaktewaterlichaam. De voorgeschreven lozingsroute is voor al die activiteiten lozen op het vuilwaterriool. Er zijn dus geen regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam meer die aan een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam kunnen worden verbonden. Om die reden vervalt het tweede lid. In het tweede lid (nieuw) vervalt de verwijzing naar artikel 4.1054 van het Besluit activiteiten leefomgeving, omdat dat artikel is opgenomen in paragraaf 4.104 van dat besluit en de verwijzing naar die paragraaf komt te vervallen.
- Aan afdeling 8.2 is een paragraaf (paragraaf 8.2.14) toegevoegd waarin een overgangsbepaling voor het Waterbesluit is opgenomen. Gebleken is dat het noodzakelijk is om voor de initiële beoordeling, de omschrijving goede milieutoestand en de milieudoelen en bijbehorende indicatoren, bedoeld in artikel 8.1a, eerste en tweede lid, van het Waterbesluit overgangsrecht op te nemen. *Artikel 8.2.21* regelt dat de initiële beoordeling, de omschrijving van de goede milieutoe-



stand en de milieudoelen met bijbehorende indicatoren worden gelijkgesteld met de initiële beoordeling, de omschrijving van de goede milieutoestand en de milieudoelen met bijbehorende indicatoren, bedoeld in artikel 3.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zodat deze hun gelding behouden.

Ik bied U hierbij, mede namens de Minister van Defensie, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

's-Gravenhage, 10 juni 2020
No. W04.20.0033/I

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 maart 2020, no.2020000357, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Milieu en Wonen, mede namens de Minister van Defensie, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot aanvulling en wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit, de intrekking en wijziging van andere besluiten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringsbesluit Omgevingswet), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit vormt samen met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en de Invoeringsregeling Omgevingsregeling het zogenoemde invoeringsspoor van de Omgevingswet. Het invoeringsspoor beoogt een zorgvuldige en soepele overgang van de bestaande regelgeving naar het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit. Zij adviseert in de toelichting aandacht te schenken aan de rol van de verschillende bestuursorganen in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. De Afdeling maakt verder opmerkingen die zien op een verantwoord moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Zij gaat daarbij in het bijzonder in op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en de voortgang van de implementatie van het nieuwe stelsel bij bestuursorganen.

De Afdeling adviseert de Omgevingswet niet in werking te laten treden voordat de zekerheid is verkregen dat alle gemeenten op het moment van inwerkingtreding op het DSO zijn aangesloten en alle functies die behoren bij de minimale invulling van het DSO goed werken. In het bijzonder adviseert zij om in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet per bestuurslaag meer aandacht te schenken aan het vullen van het DSO en de Omgevingswet niet in werking te laten treden voordat die vulling volledig is.

Mede vanuit het perspectief van burgers en bedrijven, dient inzichtelijk te worden gemaakt welke doorontwikkeling en uitbouw van het DSO minimaal noodzakelijk worden geacht om de doelstellingen van de Omgevingswet te kunnen behalen. Voorts adviseert zij om inzicht te geven in de termijn waarbinnen die noodzakelijke doorontwikkeling en uitbouw zullen worden gerealiseerd.

Verder adviseert de Afdeling de Omgevingswet niet eerder in werking te laten treden dan nadat op grond van de halfjaarrapportages de zekerheid is verkregen dat de betrokken overheden aan alle voor hen gestelde criteria voldoen en klaar zijn om de hun in de Omgevingswet toebedeelde taken uit te voeren.

Ten slotte maakt de Afdeling nog twee technische opmerkingen. Zij adviseert in de eerste plaats te voorzien in een overgangsrechtelijke bepaling, die regelt dat toepassing van bestaande ontheffingsmogelijkheden in bestemmingsplannen (en andere ruimtelijke besluiten), die van rechtswege opgaan in het omgevingsplan, ook onder de Omgevingswet een bevoegdheid blijft, waarbij voldaan moet zijn aan de eis dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening (of een evenwichtige toedeling van functies aan locaties).

De tweede technische opmerking betreft het advies om in de toelichting te verduidelijken of een uitzondering op het verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten alleen betekent dat geen vergunningplicht vooraf bestaat, of ook dat geen handhaving achteraf kan plaatsvinden van regels in het omgevingsplan.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Het ontwerpbesluit in het wetgevingstraject van de stelselherziening

De transitie naar het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht gaat in stappen. De vernieuwing, die gericht is op het samenbrengen van de gebiedsgerichte regelgeving van de fysieke leefomgeving, loopt langs drie zogenoemde sporen: het hoofdspoor, het invoeringsspoor en het aanvullingsspoor.



Het hoofdspoor wordt gevormd door de Omgevingswet zelf, de vier omgevings-algemene maatregelen van bestuur (amvb's), en de Omgevingsregeling. Het ontwerpbesluit vormt samen met de Invoeringswet Omgevingswet en Invoeringsregeling Omgevingswet het invoeringsspoor van de Omgevingswet. Met het invoeringsspoor wordt een zorgvuldige en soepele overgang van bestaande regelgeving naar de regelgeving van het nieuwe stelsel beoogd. Het aanvullingsspoor wordt gevormd door vier aanvullingswetten, vier aanvullingsbesluiten en vier aanvullingsregelingen.

Het ontwerpbesluit bevat drie hoofdgroepen van regels:

- Overgangsrecht. Het gaat in de eerste plaats om algemeen overgangsrecht, in aanvulling op het in de Invoeringswet reeds opgenomen overgangsrecht. Daarnaast wordt de zogenoemde bruidsschat geregeld. De bruidsschat voegt (tijdelijke) regels toe aan omgevingsplannen en waterschapsverordeningen over onderwerpen die nu nog op rijksniveau geregeld worden, maar die onder de Omgevingswet op decentraal niveau moeten worden geregeld.¹ Deze (tijdelijke) regels zijn nodig ter voorkoming van een rechtsvacuüm waarbij de oude rijksregels zijn vervallen maar de betrokken onderwerpen op decentraal niveau nog niet zijn geregeld.
- Intrekking van 35 amvb's die opgaan in de Omgevingswet en wijziging van 45 andere amvb's om deze te laten aansluiten bij de Omgevingswet en de vier omgevings-amvb's.
- Wijziging en aanvulling van de vier omgevings-amvb's zelf. Daarbij gaat het om onderwerpen die nog niet waren opgenomen omdat de bestaande regelgeving bijvoorbeeld nog wijzigde, of om uitwerkingen van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en de verwerking van de moties van de parlementaire behandeling van de vier ontwerp-amvb's.

2. Het stelsel in het kort

a. Doelen en uitgangspunten

Het maatschappelijke doel van het nieuwe stelsel is in de Omgevingswet zelf expliciet vastgelegd.² Het stelsel is gericht op: 'het met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, en in onderlinge samenhang:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijk behoeften.'

Het maatschappelijk doel van het nieuwe stelsel kan worden samengevat in het motto van de Omgevingswet: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.

De vorm en de inhoud van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn gebaseerd op vier verbeterdoelen. Deze verbeterdoelen zijn sturend voor de gemaakte keuzen voor de verdere uitwerking van het nieuwe stelsel en daarmee ook voor dit besluit.

De vier verbeterdoelen zijn:

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruikersgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Daarnaast gelden er uitgangspunten voor het nieuwe stelsel. Een belangrijk uitgangspunt is gelijkwaardige bescherming: het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit moet gelijkwaardig zijn aan het huidige niveau. Hetzelfde geldt voor het niveau van rechtsbescherming. Een ander belangrijk uitgangspunt is de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte binnen de doelen van de wet en de overige wettelijke bepalingen. Ten slotte geldt als belangrijk uitgangspunt: decentraal tenzij. Dit houdt in dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de zorg voor de fysieke leefomgeving.

¹ De door de bruidsschat aan het omgevingsplan toegevoegde regels zijn tijdelijk, net als de oude regelgeving die van rechtswege geldt als het omgevingsplan. Het is de bedoeling dat al deze regels uiterlijk 1 januari 2029 volledig zijn vervangen door nieuwe regels. De door de bruidsschat aan de waterschapsverordening toegevoegde regels zijn niet tijdelijk. Waterschappen hoeven deze regels niet te vervangen.

² Artikel 1.3 van de Omgevingswet.



b. Instrumentarium en doorwerking van beleid

De zorg van de overheid voor de leefomgeving wordt in het nieuwe stelsel inhoudelijk gekleurd en geconcretiseerd met normen die gericht zijn tot bestuursorganen – omgevingswaarden en instructieregels – en met algemene regels voor burgers en bedrijven.

Omgevingswaarden zijn maatstaven die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastleggen. Deze omgevingswaarden kunnen bij omgevingsplan (door de gemeente), omgevingsverordening (door de provincie) of amvb worden vastgesteld. Zonder nadere bepalingen werken omgevingswaarden niet door bij de vaststelling van besluiten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen.

Om doorwerking te bewerkstelligen zijn er instructieregels (van het Rijk of de provincie) die het bevoegd gezag verplichten een omgevingswaarde op een bepaalde wijze te betrekken bij een besluit. Het Rijk en de provincies kunnen bij amvb respectievelijk omgevingsverordening instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of over de uitoefening van taken door andere overheden. De instructieregels zijn bindend voor overheden.

3. Eerdere adviezen van de Afdeling

In 2012 heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de voorgenomen stelselherziening.³ In 2014 is geadviseerd over de Omgevingswet zelf.⁴ Eind 2017 is één gezamenlijk advies uitgebracht over de Invoeringswet Omgevingswet en de vier omgevings-amvb's die deel uitmaken van het hoofdspoor.⁵ In 2017 en 2018 zijn adviezen uitgebracht over de aanvullingswetten Geluid,⁶ Bodem,⁷ Natuur,⁸ en Grondeigendom.⁹

Vanaf 2017 heeft de Afdeling in haar adviezen geëxpliciteerd hoe zij de toetsing van de regelgeving in de stelselherziening heeft aangepakt. Zij heeft aangegeven de met de Omgevingswet gemaakte keuzes voor het nieuwe stelsel als uitgangspunt te nemen voor de verdere advisering en zich te zullen richten op de vraag of nieuwe regelgeving bijdraagt aan het behalen van de verbeterdoelen van het nieuwe stelsel en consistent is met de uitgangspunten en het instrumentarium van de Omgevingswet. Daarbij heeft de Afdeling zich, gelet op de omvang en voorgeschiedenis van de ter toetsing voorliggende pakketten regelgeving, steeds beperkt tot de hoofdlijnen daarvan.

Het nu voorliggende ontwerpbesluit is één van de laatste onderdelen van het wetgevingstraject dat moet leiden tot de invoering van de Omgevingswet. De Omgevingswet zelf en de vier omgevings-amvb's zijn al in het Staatsblad gepubliceerd. Het ontwerpbesluit bevat ook geen belangrijke beleidsmatige en systeemkeuzes meer. Het gaat vooral om de invoering en om de uitwerking van eerder gemaakte keuzes. Gelet hierop, en ook op de omvang van het voorliggende ontwerp, beperkt de Afdeling zich ook in dit advies wederom tot de hoofdlijnen van het stelsel zoals die nu worden ingevuld en is van een toets op detailniveau afgezien.

Tevens wil de Afdeling in lijn met haar eerdere advisering aandacht vragen voor het volgende. Vanaf de start van het lang lopende wetgevingstraject van de Omgevingswet hebben de ontwikkelingen in Nederland niet stilgestaan. Nederland staat waar het betreft de fysieke leefomgeving voor een aantal grote opgaven. De bouwopgave voor de periode 2019–2030 bedraagt bijvoorbeeld jaarlijks naar schatting ruim 95 duizend woningen.¹⁰ Daarnaast moet vorm worden gegeven aan de energietransitie. En ook op het gebied van infrastructuur moeten keuzes gemaakt worden. Woningbouw, energievoorziening, infrastructuur en natuurbelangen concurreren met elkaar. De grenzen aan het ruimtegebruik komen al op korte termijn in zicht.¹¹ Er is daarom een steeds nadrukkelijker maatschappelijk debat over de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet zal de betrokken bestuurslagen het instrumentarium moeten bieden om in samenwerking en op gecoördineerde wijze te kunnen komen tot een verantwoorde ruimtelijke

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 158168.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 112.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 4.

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 4.

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 4.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 4.

¹⁰ Ruimte voor wonen, Brede maatschappelijke heroverweging, 20 april 2020, blz. 22

¹¹ Ruimte voor wonen, Brede maatschappelijke heroverweging, 20 april 2020, blz 25



inpassing van de genoemde opgaven, waarbij oog is voor de onderlinge samenhang en alle betrokken belangen.

De Tweede Kamer heeft vanuit dat perspectief in een Algemeen Overleg over het ontwerp van de omgevingsvisie van het Rijk – de zogenoemde Nationale Omgevingsvisie (NOVI) – in november vorig jaar verzocht om in de definitieve NOVI meer richtinggevende keuzes te maken.¹² Het kabinet heeft die aanvullende nationale richtinggevende keuzes benoemd en erkend dat dit om meer regie vraagt vanuit het Rijk om richting te geven aan de toekomstige fysieke leefomgeving van Nederland. Daarbij is de insteek van het kabinet dat meer regie vanuit het Rijk niet betekent het centraliseren van taken en verantwoordelijkheden, maar wel het geven van richting op grote opgaven en regie op goed samenspel. Het betekent volgens het kabinet ook kiezen voor samenwerking tussen overheden, anders gezegd: het werken als één overheid vanuit het stelsel van de Omgevingswet.¹³

De Afdeling vraagt in dit kader aandacht voor het volgende.

Artikel 2.1 van de Omgevingswet bevat de kernopdracht voor overheden: de taken en bevoegdheden worden uitgevoerd met oog voor de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving en van de daarbij betrokken belangen. Artikel 2.2 verplicht bestuursorganen in algemene zin tot onderlinge afstemming en brengt tot uitdrukking dat zij hun taken en bevoegdheden ook gezamenlijk kunnen uitoefenen. Artikel 2.3 bevat het subsidiariteitsbeginsel 'decentraal, tenzij'. Het samenstel van deze artikelen brengt aldus de integrale en gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden in abstracto tot uitdrukking en vormt daarmee de basis voor de bestuurlijke verhoudingen.

In het advies over de Invoeringswet Omgevingswet en de bijbehorende omgevings-amvb's constateerde de Afdeling echter al dat het samenstel van deze artikelen voor de bestuurlijke praktijk weinig houvast biedt. Het is de vraag of altijd voldoende duidelijkheid zal bestaan over ieders rol in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Duidelijke afspraken hierover zullen cruciaal zijn om interbestuurlijke fricties te voorkomen. De totstandkoming van solide bestuurlijke afspraken – en de nakoming daarvan – verdient daarom de aandacht van alle betrokken overheden, zowel in de komende jaren waarin het stelsel verder wordt voorbereid als in de periode na de inwerkingtreding ervan, zo merkte de Afdeling in dat advies op.

De Afdeling begrijpt dat in dit stadium van de stelselherziening niet meer wordt afgeweken van de fundamentele keuzes die bij het ontwerpen van dat stelsel zijn gemaakt. Dat laat evenwel onverlet dat het geconstateerde gebrek aan houvast voor de bestuurlijke praktijk een punt van aanhoudende zorg is, zeker met het oog op de genoemde grote maatschappelijke opgaven. Juist daar waar het belangrijk is dat overheden samenwerken als één overheid is een dergelijke houvast essentieel. Gelet op de hiervoor geschetste uitdagingen is het de vraag of de Omgevingswet voldoende houvast biedt. Het is daarom cruciaal dat die houvast op andere wijze, aansluitend op de afstemmings- en samenwerkingsbepalingen van de Omgevingswet wordt geboden.

De Afdeling adviseert daaraan in de toelichting aandacht te schenken.

4. Invoeringsrisico's

In haar advies van 2017 over de Invoeringswet en de vier omgevings-amvb's heeft de Afdeling uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de risico's die met de invoering van het nieuwe stelsel gepaard gaan. De Afdeling heeft er onder meer op gewezen dat de invoering van het nieuwe stelsel aanzienlijke lasten meebrengt voor in het bijzonder de gemeenten, zowel door de overgang naar een nieuw stelsel – met DSO – als door de extra vrijheid en verantwoordelijkheden die gemeenten krijgen. Grote gemeentelijke bestuurskracht en een sterk ambtelijk apparaat zijn vereist. De Afdeling heeft het belang van invoeringsbegeleiding voor gemeenten en de totstandkoming van solide bestuurlijke afspraken benadrukt.

Het komt nu vooral aan op de vraag hoe – deze en andere – invoeringsrisico's worden geadresseerd teneinde een verantwoorde invoering van het nieuwe stelsel mogelijk te maken. De minister hanteert thans de volgende criteria voor de vraag of invoering van de Omgevingswet verantwoord is:

1. De mate van stabiliteit van de wetgeving;¹⁴
2. De voortgang van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO);
3. De voortgang van de implementatie bij de bevoegde gezagen.

¹² Motie van het lid Smeulders c.s., Kamerstukken II 2019/20, 34 682, 34.

¹³ Brief van de minister van BZK van 23 april 2020, kamerstukken II 2019/20, 34 682, 48

¹⁴ Hiermee wordt bedoeld de voortgang van het wetgevingstraject.



Over de voortgang van deze criteria zal de minister de Tweede Kamer vanaf april 2020 met maandelijks voortgangsbrieven op de hoogte houden.¹⁵

De Afdeling zal hierna aan de hand van deze drie criteria ingaan op de wijze waarop de risico's voor verantwoorde invoering van het stelsel zijn geadresseerd. Daarbij gaat het dus niet om het ontwerpbesluit, maar om het stelsel als geheel.

Op 1 april 2020 heeft de minister besloten tot uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.¹⁶ Op 20 mei 2020 heeft de minister de bekendgemaakt dat het streven erop is gericht de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking te laten treden.¹⁷ Volgens de minister geeft de nieuwe datum voldoende ruimte om het wetgevingsproces af te ronden, het DSO op te leveren, de regelgeving goed te implementeren en ermee te oefenen.

De minister wil na de zomer met de Tweede en Eerste kamer het debat aangaan over het voorstel van de inwerkingtredingsdatum. Na de zomer is daarvoor volgens haar het meest geschikte moment omdat dan de recente monitorgegevens kunnen worden betrokken en de praktijksessie over het DSO heeft plaatsgevonden.¹⁸

Op 1 januari 2021 is een groot deel van de betrokken overheden niet klaar voor de uitvoering van de Omgevingswet. Veel betrokken overheden hebben meer tijd nodig om hun organisaties goed voor te bereiden op de uitvoering van de Omgevingswet. Een nieuwe datum van inwerkingtreding zal zodanig moeten worden gekozen dat overheden enerzijds gericht kunnen toewerken naar een nieuw moment waarop de Omgevingswet in werking zal treden en de urgentie van (voortzetting) van het inrichten van de organisatie voor het kunnen uitvoeren van de Omgevingswet bij de betrokken overheden blijft bestaan. Anderzijds zal de zekerheid moeten zijn verkregen dat de betrokken overheden werkelijk klaar zijn voor de start. In het bijzonder vraagt de Afdeling daarbij aandacht voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (paragraaf 6) en de voortgang van de implementatie bij de betrokken bestuursorganen (paragraaf 7).

5. De stabiliteit van de wetgeving

In het advies over de Invoeringswet kwam de Afdeling tot de conclusie dat het toen voorliggende pakket van de Invoeringswet en de vier omgevings-amvb's een consistente en helder gestructureerde invulling aan het stelsel gaf. De in het ontwerpbesluit voorgestelde wijzigingen en aanvullingen op de omgevings-amvb's, de intrekking van een groot aantal amvb's en het overgangsrecht passen daarin en doen daaraan geen afbreuk. De Afdeling heeft daarover geen opmerkingen. Met dit Invoeringsbesluit blijft de stabiliteit van de wetgeving vooralsnog gewaarborgd. Bezien zal nog moeten worden of ook met de vier Aanvullingsbesluiten die volgen de stabiliteit van de wetgeving behouden blijft.

6. Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Het DSO is een geheel van digitale voorzieningen dat essentieel is voor een effectieve werking van de Omgevingswet. DSO kent drie zogenoemde ketens met de daarbij behorende standaarden en software: vergunningverlening (Standaard Aanvragen en Meldingen; STAM), toepasbare regels om het vergunningsproces aan de hand van vragenbomen voor initiatiefnemer en de behandelaar te vergemakkelijken (Standaard Toepasbare Regels; STTR) en de standaard voor de keten van plan tot publicatie om omgevingsbesluiten te publiceren (Standaard Officiële Publicaties; STOP).

Het stelsel als geheel bestaat uit een landelijke voorziening en verbindingen met en tussen lokale voorzieningen, zoals eigen behandelssystemen voor het behandelen van vergunningen en meldingen van de aangesloten overheden. Zonder een operationeel DSO is de uitvoering van de Omgevingswet niet mogelijk.¹⁹

a. Aansluiting gemeenten op DSO

Het DSO is een ingewikkeld informatiseringstraject waarbij veel partijen betrokken zijn. De Afdeling onderschrijft op zichzelf de gemaakte keuze om het DSO in eerste instantie te beperken tot een minimale invulling die gelijk is aan het huidige niveau van dienstverlening.

¹⁵ Brief van de minister voor Milieu en Wonen van 1 april 2020, Kamerstukken II, 2019/20, 33 118, nr. 139.

¹⁶ Zie noot 15.

¹⁷ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 mei 2020, Kamerstukken I, 2019/20, 33 118, BE

¹⁸ Zie noot 17

¹⁹ Advies van de Afdeling van 22 december 2017, W14.17.0197/IV, Kamerstukken II 2018/19, nr. 112, onder punt 5.



De Omgevingswet kan volgens de minister alleen in werking treden als het DSO op orde is en de bevoegde gezagen daarop zijn aangesloten. De landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) moet beschikbaar zijn en het beheer moet zijn ingeregeld. Daarnaast is de voortgang van de ontwikkeling van lokale software en aansluiting op het DSO van belang. Deze wordt op maandbasis in beeld gebracht. Voor het geval overheden ondanks hun voorbereiding niet op tijd kunnen aansluiten op het DSO-LV worden (organisatorische) vangnetopties in beeld gebracht.²⁰

In het Gateway Reviewrapport²¹ staat dat aansluiten op het DSO een belangrijke maar voor velen ook moeilijk te nemen stap is. Bestuursorganen hebben hierbij de keuze om 'beleidsarm' aan te sluiten of al (een deel van) nieuw lokaal beleid te gaan toepassen. Daarnaast zijn externe leveranciers nodig om een aansluiting te maken. Voor een groot deel van die externe leveranciers is hun software nog in ontwikkeling om een aansluiting mogelijk te maken en moeten ze vaak nog door bestuursorganen worden gecontracteerd. Bestuursorganen moeten hun uitvoeringsorganisaties hierin meenemen. Er moeten aansluitingen worden gemaakt op hun interne IT, bijvoorbeeld via zaaksystemen.

Duidelijk is dat er aan de kant van de bestuursorganen veel keuzes te maken zijn en dat deze keuzes onderling interfereren.²² Keuzes die aan het begin van het traject worden gemaakt zijn bepalend voor de keuzes die verderop in het traject worden gemaakt. Bovendien, zo blijkt uit de beantwoording van Kamervragen door de minister, worden overheden voor de verschillende ketens van het DSO (bekend maken van omgevingswetbesluiten (STOP), het ontvangen van vergunningaanvragen en meldingen (STAM) en het maken en uploaden van vragenbomen (STTR)) door verschillende softwareleveranciers bijgestaan.²³

De Afdeling wijst op het grote belang van een goed werkend DSO. Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt, moeten gemeenten hun verantwoordelijkheden waarmaken in een context waarbij feitelijk grote afhankelijkheid bestaat van niet alleen de gemeentelijke ICT-voorzieningen, maar ook van de werking van het DSO.

Het is derhalve van wezenlijk belang dat alle gemeenten vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aangesloten. Gemeenten moeten vanaf de inwerkingtreding geheel zelfstandig in staat zijn om te werken met het DSO teneinde de Omgevingswet goed te kunnen uitvoeren. Als gemeenten niet klaar zijn voor die aansluiting, zal met het inwerking laten treden van de Omgevingswet moeten worden gewacht totdat gemeenten daar wel klaar voor zijn.

De Afdeling acht het niet wenselijk om als uitgangspunt te nemen dat voor gemeenten die ondanks alle inspanningen niet op tijd kunnen aansluiten op het DSO een centrale organisatie met toepassing van zogenoemde organisatorische vangnetopties de taken (tijdelijk) gaat uitoefenen.²⁴ Organisatorische vangnetopties voor gemeenten die niet op tijd kunnen aansluiten moeten volgens de Afdeling daarom alleen in zeer bijzondere omstandigheden worden gebruikt.

De Afdeling acht niet alleen essentieel dat aansluiting op het DSO als zodanig moet zijn verzekerd, maar dat ook verzekerd is dat overheden ermee kunnen werken. In dit verband is van belang dat voor de uitvoeringspraktijk voldoende tijd bestaat om te oefenen en dat de resultaten daarvan steeds worden gemonitord. Er dient voldoende gelegenheid te zijn om te ervaren of het DSO werkt zoals het is voorzien en of de software voldoende is ontwikkeld. Er dient inzichtelijk te worden gemaakt welke problemen zich in de uitvoeringspraktijk (kunnen) voordoen en de kinderziektes moeten zoveel mogelijk worden onderkend en opgelost.

De Afdeling onderschrijft daarom het belang van een goede monitoring van de ontwikkelingen van lokale software en aansluitingen op het DSO. Bij een groot aantal gemeenten blijkt nog gebruik te worden gemaakt van het verouderde besturingssysteem Windows 7, dat niet meer wordt ondersteund met beveiligingsupdates.²⁵ De Afdeling adviseert bij de monitoring ook daaraan aandacht te schenken en de gevolgen daarvan voor aansluiting van gemeenten op het DSO in kaart te brengen.

De Afdeling adviseert pas te besluiten over de inwerkingtreding van de Omgevingswet als de zekerheid is verkregen dat alle gemeenten op het voorgenomen moment van inwerkingtreding op het

²⁰ Brief van de minister voor Milieu en Wonen van 1 april 2020, Kamerstukken II, 2019/20, 33 118, nr. 139, paragraaf 3, ad 2.

²¹ Gateway Reviewrapport Implementatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), Samen sprinten naar de start.

²² Gateway Reviewrapport Implementatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), Samen sprinten naar de start, hoofdstuk 1.

²³ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 12 mei 2020, met beantwoording van Kamervragen over de Omgevingswet, bijlage, beantwoording vragen D66-fractie.

²⁴ De minister geeft in de brief van 12 mei 2020, onder nr. 37, als voorbeeld van organisatorische vangnetopties de mogelijkheid dat centrale organisaties taken voor bestuursorganen afhandelen.

²⁵ Binnenlands Bestuur, 3 april 2020, week 14, jaargang 41.



DSO zijn aangesloten en alle functies die behoren bij de minimale invulling van het DSO op dat moment goed werken.

b. Vullen van de drie ketens in het DSO

De drie ketens in het DSO moeten worden gevuld met informatie door vier verschillende bestuurslagen. Door de oorspronkelijke problemen in de STOP keten, waardoor de standaard voor die keten pas in april 2020 is opgeleverd, blijft voor het vullen van die keten minder tijd over. Het vullen is een zelfstandige en belangrijke activiteit maar een duidelijk overzicht van wat wanneer van wie wordt verwacht ontbreekt.²⁶ Met het reviewteam adviseert de Afdeling daarom per type bestuursorgaan meer aandacht te schenken aan het vullen van het DSO als zelfstandige belangrijke activiteit en de Omgevingswet niet in werking te laten treden voordat die vulling volledig is.

c. Doorontwikkeling en uitbouw DSO

De grondslagen voor het DSO in de Omgevingswet worden in dit ontwerpbesluit uitgewerkt voor het goed functioneren van het DSO, vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet op het basisniveau, dat interbestuurlijk met de betrokken overheden is vastgesteld. Dat basisniveau zal gelijkwaardig zijn aan het huidige niveau van dienstverlening van 'ruimtelijkeplannen.nl', de 'Activiteitenbesluit Internet Module' en het 'Omgevingsloket Online'. Dit basisniveau zal op termijn stapsgewijs worden uitgebreid met onderdelen die de baten van het DSO voor burgers, bedrijven en overheden en het gebruikersgemak verder vergroten.²⁷

Het niveau van (digitale) dienstverlening wordt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet dus niet direct verbeterd. Tegelijkertijd vraagt het nieuwe stelsel van de bestuursorganen, in het bijzonder van de gemeenten, wel grote investeringen en inspanningen om aansluiting daarop te verzekeren. Van de doorontwikkeling en uitbouw van het DSO en de technische mogelijkheden geeft de nota van toelichting nog geen concreet beeld. Die doorontwikkeling en uitbouw is echter wel steeds als belangrijk onderdeel van de Omgevingswet aangemerkt. Daarmee moet het voor burgers en bedrijven namelijk mogelijk zijn om op één digitale plaats alle informatie over de leefomgeving te kunnen vinden. Niet alleen om inzicht te krijgen in de geldende regels op een bepaalde locatie, maar ook om te kunnen vaststellen of hun initiatieven binnen die regels mogelijk zijn. Indien een dergelijke doorontwikkeling en uitbouw onvoldoende plaatsvindt, is er ook onvoldoende meerwaarde ten opzichte van de huidige informatievoorzieningen.

Ondanks de vereenvoudigingen die met de Omgevingswet zijn voorzien, blijft het recht betreffende de fysieke leefomgeving voor burgers en bedrijven complex, vooral voor diegenen die er niet dagelijks mee te maken hebben. Het DSO is mede bedoeld als een belangrijk hulpmiddel voor de burger dat inzicht moet bieden in de geldende regels en de vraag of initiatieven binnen de geldende regels mogelijk zijn. Het moet het voor burgers en bedrijven makkelijker maken initiatieven tot uitvoering te brengen.

De Afdeling adviseert daarom mede vanuit het perspectief van burgers en bedrijven inzichtelijk te maken welke doorontwikkeling en uitbouw van het DSO minimaal noodzakelijk wordt geacht om de doelstellingen van de Omgevingswet te kunnen behalen. Voorts adviseert de Afdeling om inzicht te geven in de termijn waarbinnen die noodzakelijke doorontwikkeling en uitbouw zal worden gerealiseerd.

7. Voortgang van implementatie bij de bestuursorganen

De minister hanteert vijf eisen waaraan overheden bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet minimaal moeten voldoen:

1. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten de provincies en het Rijk een vastgestelde omgevingsvisie hebben die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. De omgevingsvisie moet volgens de STOP-standaard zijn opgesteld en worden ontsloten via de landelijke voorziening (Criterium Omgevingsvisie);
2. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten alle provincies een vastgestelde omgevingsverordening hebben die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. De omgevingsverordening moet volgens de STOP-standaard worden opgesteld en bekend gemaakt via de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) (Criterium Omgevingsverordening);
3. Rijk, provincies en waterschappen moeten vanaf het moment van inwerkingtreding van de

²⁶ Gateway Reviewrapport Implementatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), Samen sprinten naar de start, hoofdstuk 1.

²⁷ Nota van toelichting, paragraaf 5.10.1.



- Omgevingswet projectbesluiten kunnen vaststellen volgens de eisen van de Omgevingswet (Criterium Projectbesluit);
4. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gemeenten in staat om wijzigingen van het omgevingsplan vast te stellen volgens de eisen van de Omgevingswet. Het gewijzigde plan voldoet aan de provinciale instructieregels en aan de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijziging wordt met behulp van de geldende standaard ontsloten via de landelijke voorziening (Criterium Omgevingsplan);
 5. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de bevoegde gezagen in staat om volgens de daarvoor geldende standaarden aanvragen en meldingen vanuit de landelijke voorziening te ontvangen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de Standaard Aanvragen en Meldingen (STAM). Provincies, waterschappen en gemeenten stellen informatie beschikbaar die nodig is om een aanvraagformulier in de landelijke voorziening samen te kunnen stellen, waarin ook de door hen gestelde indieningsvereisten zijn meegenomen. Bevoegde gezagen moeten enkelvoudige en meervoudige aanvragen kunnen verwerken en moeten in staat zijn om aanvragen voor omgevingsvergunningen te beoordelen volgens de eisen van de Omgevingswet. (Criterium vergunningen en meldingen).²⁸

Deze criteria zijn tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de koepels Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW) en de veranderorganisatie voor de rijksinstanties.

Het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' houdt bij hoe overheden bezig zijn met de invoering.²⁹ De uitkomsten van die onderzoeken worden ieder halfjaar verwerkt in de monitorrapportage die de voortgang van de voorbereidingen inzichtelijk maakt.

De Afdeling onderschrijft het belang van een goede monitoring van de voorbereidingen bij de verschillende overheden. Het is ook goed dat daarbij concrete criteria worden gesteld, waaraan de overheden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten voldoen. Daarmee is enerzijds voor de overheden duidelijk wat van hen wordt verwacht, terwijl het anderzijds mogelijk is om te beoordelen wat nog moet worden gedaan.

De laatste halfjaarrapportage is van september 2019. In die rapportage is de voortgang afgezet tegen wat overheden minimaal klaar dienen te hebben op de invoeringsdatum van de wet. Daarvoor wordt getoetst aan de voormelde vijf criteria. Naast deze halfjaarlijkse rapportages heeft de minister toegezegd de Tweede Kamer vanaf april 2020 maandelijks te informeren over de voortgang van de implementatie van de Omgevingswet.

De Afdeling merkt op dat de halfjaarlijkse rapporten helaas slechts een beperkt beeld geven van de mate waarin overheden zijn voorbereid op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat wordt hieronder toegelicht. Ook de hiervoor genoemde maandelijks rapportages geven tot nu toe geen gedetailleerd inzicht in de vraag of overheden klaar zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De halfjaarlijkse rapportages behandelen per criterium de mate waarin de verschillende overheden op het meest recente moment van meten voldoen. Aan het begin van ieder hoofdstuk is een schematisch overzicht opgenomen over de stand van zaken bij iedere bestuurslaag op het criterium waarop de voortgang wordt gemonitord. Sommige criteria worden met een aantal indicatoren gemeten. Zowel voor de criteria als de indicatoren wordt de voortgang weergegeven door de waarden: voldoet, in voorbereiding, nog onbekend of niet van toepassing.

Met die systematiek van monitoring wordt slechts een grofmazig inzicht gegeven in de voortgang van de voorbereidingen. Alleen indien aan een criterium wordt voldaan is duidelijk wat de stand van zaken is. Waar wordt aangegeven dat een overheid met betrekking tot een criterium in voorbereiding is, zegt dit niet meer dan dat er aan gewerkt wordt. Het geeft dus geen goed beeld van de stand van zaken. Daardoor is er ook onvoldoende zicht op wat er door de verschillende overheden nog moet worden verricht om klaar te zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en tegen welke problemen zij oplopen. En daardoor bestaat ook onvoldoende inzicht in de tijd die overheden redelijkerwijs nog nodig hebben om te kunnen voldoen aan de voor hen gestelde criteria.

²⁸ Brief van de minister voor Milieu en Wonen van 1 april 2020, Kamerstukken II, 2019/20, 33 118, nr. 139, paragraaf 3. Zie ook: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/implementatie-wet/minimale-eisen-invoering-omgevingswet/>

²⁹ Het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' is een samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het Rijk. Het programma werkt vraaggestuurd, op grond van de behoeften van overheden. Iedere organisatie is zelf verantwoordelijk voor de daadwerkelijke implementatie van de Omgevingswet.



De Afdeling onderschrijft het standpunt van de minister dat het inwerkingtredings-KB alleen moet worden aangeboden indien dat verantwoord is. Op grond van de huidige halfjaarlijkse rapportages kan niet vastgesteld worden wanneer de betrokken overheden klaar zijn voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Toch heeft de minister het voornemen om in de herfst van dit jaar het inwerkingtredings-KB aan te bieden. De Afdeling is van oordeel dat de inwerkingtreding pas aan de orde kan zijn als de betrokken overheden er daadwerkelijk klaar voor zijn. De Afdeling plaatst in dit licht bezien vraagtekens bij het voornemen van de minister om in de herfst van dit jaar het inwerkingtredings-KB in te dienen.

Om te kunnen bepalen op welk moment de Omgevingswet in werking kan treden zal, waar uit de halfjaarrapportages blijkt dat overheden nog niet klaar zijn, niet alleen inzichtelijk gemaakt moeten worden ten aanzien van welke criteria nog stappen moeten worden gezet, maar zal ook onderbouwd inzichtelijk gemaakt moeten worden hoeveel tijd overheden daarvoor nog nodig hebben.

De Afdeling adviseert daarom de halfjaarrapportages zodanig in te richten dat daaruit steeds blijkt welke werkzaamheden door de verschillende overheden nog moeten worden uitgevoerd voordat zij gereed zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en alle taken die die wet aan hen opdraagt kunnen uitvoeren. Daarbij dient in het bijzonder aandacht te worden geschonken aan de positie van de gemeenten. Zij krijgen het grootste takenpakket en zullen zich op vele zowel juridisch inhoudelijke als bedrijfsmatige veranderingen moeten voorbereiden.

Bovendien zijn er veel gemeenten en zijn er tussen gemeenten soms grote verschillen, ook in juridische en bestuurlijke capaciteiten. Voor de monitoring van de voortgang bij de gemeenten zou aansluiting gezocht kunnen worden bij het overzicht van Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten.³⁰ Dat overzicht van Minimale acties Omgevingswet laat zien wat gemeenten op juridisch en bedrijfsmatig niveau minimaal moeten regelen voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet om klaar te zijn voor de invoering daarvan.

Daarbij gaat het onder meer om juridische vereisten als het kunnen ontvangen van aanvragen en meldingen, de inrichting van het behandelingsproces van vergunningaanvragen en meldingen, het kunnen beoordelen van vergunningaanvragen, het kunnen aanleveren van indieningsvereisten en het kunnen wijzigen van een omgevingsplan. Maar het gaat bijvoorbeeld ook om bedrijfsmatige eisen zoals de afstemming van toezicht en handhaving op de bedoeling en eisen van de Omgevingswet, in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en andere bevoegde gezagen, het kunnen werken met een tijdelijk omgevingsplan en het inrichten van de minimaal noodzakelijke processen en werkwijzen voor participatie bij initiatieven.

Voorts adviseert de Afdeling in de halfjaarrapportages steeds een inschatting te maken van de tijd die minimaal nodig is om die acties uit te kunnen voeren.

De Afdeling adviseert pas over de inwerkingtreding van de Omgevingswet te besluiten als op grond van de halfjaarrapportages de zekerheid is verkregen dat de betrokken overheden op het beoogde moment van inwerkingtreding aan alle voor hen gestelde criteria voldoen en klaar zijn om de hun in de Omgevingswet toebedeelde taken uit te voeren.

8. Afwegingsruimte binnenplanse omgevingsactiviteit

De Omgevingswet verbiedt het verrichten van een omgevingsplanactiviteit zonder omgevingsvergunning, tenzij het gaat om een bij amvb aangewezen geval (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a). Er zijn drie categorieën omgevingsplanactiviteiten:

- a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan (vergunningverlening is mogelijk met toepassing van de regels in het omgevingsplan),
- b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan (vergunningverlening is niet mogelijk met toepassing van de regels in het omgevingsplan), of
- c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

De eerste categorie wordt de binnenplanse omgevingsplanactiviteit genoemd, de twee andere categorieën de buitenplanse omgevingsplanactiviteit.³¹

³⁰ Minimale actie Omgevingswet voor gemeenten, VNG, versie 3.0, 20 februari 2020.

³¹ In de bijlage bij de Omgevingswet zijn de begrippen omgevingsplanactiviteit en buitenplanse omgevingsplanactiviteit gedefinieerd. Uit die twee definities volgt ook wat het (zelf niet in die bijlage gedefinieerde) begrip binnenplanse omgevingsplanactiviteit inhoudt.



Het ontwerpbesluit voegt aan het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) een afdeling toe met beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten (afdeling 8.1). Als sprake is van een vergunningplicht in het omgevingsplan wordt gekeken of het om een binnenplanse omgevingsplanactiviteit gaat, dus of verlening mogelijk is met toepassing van de in het omgevingsplan opgenomen regels. Is dat het geval, dan wordt de omgevingsvergunning verleend (artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl). Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit geldt dat de omgevingsvergunning alleen verleend wordt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, tweede lid). Daarnaast gelden er voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit specifieke beoordelingsregels.³²

De beoordelingsregel voor een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit in artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl is dwingend geformuleerd. De omgevingsvergunning wordt verleend als de activiteit in overeenstemming is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning. Er is dan geen afwegingsruimte meer voor het bevoegd gezag.³³ In eventuele afwegingsruimte moet in het omgevingsplan zelf zijn voorzien.

Dit is een verschil met de huidige regeling van de omgevingsvergunning voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan (en andere ruimtelijke besluiten) in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ook als die vergunning verleend kan worden met toepassing van in het bestemmingsplan opgenomen ontheffingsmogelijkheden, betreft het een bevoegdheid en geldt altijd als eis dat zich geen strijd met een goede ruimtelijke ordening mag voordoen.³⁴

De keuze om het onder de Omgevingswet anders te regelen, hoeft niet problematisch te zijn. Deze keuze vergt wel meer oplettendheid van gemeenten dan nu bij het opnemen van een binnenplanse vergunningplicht. Een gemeente zal steeds moeten zorgen dat de daarbij behorende beoordelingsregels voldoende afwegingsruimte bevatten. Ook zullen gemeenten alert moeten zijn op nieuwe ontwikkelingen die kunnen nopen tot aanpassing van bestaande vergunningplichten in het omgevingsplan. Het is belangrijk dat gemeenten hiervan doordrongen zijn.

Problematisch is wel dat artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl ook zal gelden voor bestaande ontheffingsmogelijkheden in bestemmingsplannen (en andere ruimtelijke besluiten), die bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege opgaan in (het tijdelijke deel van) het omgevingsplan.³⁵ Deze ontheffingsmogelijkheden zijn tot stand gekomen toen er op wettelijk niveau nog afwegingsruimte was en een algemeen criterium, goede ruimtelijke ordening, waaraan de vergunningverlening moest voldoen.

De Afdeling gaat ervan uit dat deze ontheffingsmogelijkheden over het algemeen zo geformuleerd zijn dat er afwegingsruimte in zit (bijvoorbeeld door het gebruik van het woord 'kan'). Maar zonder algemeen criterium ter invulling van die afwegingsruimte kan onduidelijkheid ontstaan over hoe het bevoegd gezag die afweging moet maken en hoe de bestuursrechter die afweging moet toetsen.³⁶ Niet uitgesloten is in zoverre dat, wat de toepassing van deze ontheffingsmogelijkheden betreft, de overgang naar het nieuwe stelsel van de Omgevingswet niet zal voldoen aan het uitgangspunt dat sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

De Afdeling kan bovendien niet uitsluiten dat er bestaande ontheffingsmogelijkheden zijn, die zo zijn geformuleerd dat er geen afwegingsruimte is. In dat geval leidt artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl tot 'automatische toepassing' van de ontheffingsmogelijkheid en is in ieder geval geen sprake van een gelijkwaardig beschermingsniveau in vergelijking met het huidige stelsel van de Wabo.

In het licht van het voorgaande acht de Afdeling een overgangsrechtelijke bepaling noodzakelijk, die regelt dat toepassing van deze bestaande ontheffingsmogelijkheden ook onder de Omgevingswet een bevoegdheid blijft waarbij voldaan moet zijn aan de eis dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening (of de eis dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties). De Afdeling adviseert om te voorzien in een zodanige bepaling.

9. Vergunningvrije activiteiten die niet in strijd zijn met het omgevingsplan

Sinds de invoering van de Wabo is er geen verbod op activiteiten in strijd met een bestemmingsplan

³² Deze specifieke beoordelingsregels zijn opgenomen in de artikelen 8.0b tot en met 8.0e.

³³ De toelichting bij artikel 8.0a bevestigt dit.

³⁴ Artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo.

³⁵ Voor vergunningprocedures die zijn aangevangen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft het oude afwegingskader van de Wabo gelden. Maar op procedures die daarna aanvangen, zal artikel 8.0a van toepassing zijn.

³⁶ Denk aan een bepaling in een bestemmingsplan die niet meer regelt dan dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning kan verlenen voor overschrijding van de toegestane maten van een bouwwerk met maximaal 10%.



(en andere ruimtelijke besluiten), anders dan het verbod in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo om die activiteiten zonder omgevingsvergunning te verrichten.³⁷ Handhaving van het bestemmingsplan kan alleen via dat verbod plaatsvinden. Als een van de uitzonderingen op dat verbod in artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) van toepassing is, geldt er niet alleen geen vergunningplicht voorafgaand aan de betrokken activiteit, maar kan ook niet achteraf op regels uit het bestemmingsplan worden gehandhaafd.

Het verbod van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo komt in de Omgevingswet terug in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a. De uitzonderingen van artikel 2 van bijlage II van het Bor komen deels terug in artikel 2.15f van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en deels in artikel 22.35 van de gemeentelijke bruidsschat.³⁸

Wat artikel 22.35 van de gemeentelijke bruidsschat betreft, is duidelijk dat dit dezelfde werking heeft als artikel 2 van bijlage II van het Bor. Uit artikel 22.35 volgt dat de daarin genoemde gevallen van rechtswege in overeenstemming zijn met de bestemmingsplannen (en andere ruimtelijke besluiten) die opgaan in het omgevingsplan. Er is dan geen vergunningplicht vooraf en geen handhavingsmogelijkheid achteraf.

De Afdeling gaat ervan uit dat dit ook geldt voor artikel 2.15f van het Bbl, dat uitzonderingen bevat op het in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet opgenomen verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten.³⁹ Helemaal duidelijk is dit echter niet. Wil artikel 2.15f van het Bbl dezelfde werking hebben, dan moet voor artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet gelden dat het binnen het stelsel van de Omgevingswet de enige grondslag voor handhaving van het omgevingsplan is. Dat lijkt logisch, mede gelet op het huidige stelsel van de Wabo en Wro, maar de Afdeling acht het van belang dat dit in de toelichting uitdrukkelijk wordt bevestigd. Het omgevingsplan is immers meer dan alleen de opvolger van het bestemmingsplan en zal meer (soorten) regels over de fysieke leefomgeving bevatten.

De Afdeling adviseert om hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

³⁷ De Wet ruimtelijke ordening (Wro) bevatte een verbod, maar dat is komen te vervallen toen de Wabo in werking trad.

³⁸ De gemeentelijke bruidsschat is opgenomen in artikel 7.1 van het ontwerpbesluit.

³⁹ Een andere werking van dat artikel zou zich ook niet goed verdragen met het uitgangspunt dat de overgang naar het nieuwe stelsel van de Omgevingswet een gelijkwaardig beschermingsniveau moet bieden.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van (...) tot aanvulling en wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit, de intrekking en wijziging van andere besluiten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringsbesluit Omgevingswet)

Invoeringsbesluit Omgevingswet

De tekst van het Besluit (stcrt-2021-12635) met de daarbij behorende Nota van Toelichting (stcrt-2021-12700) zijn te raadplegen als externe bijlage bij deze publicatie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,