

Vergaderjaar 2015–2016

33 962

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

B

VERSLAG VAN DE DESKUNDIGENBIJEENKOMST OVER HET WETSVOORSTEL OMGEVINGSWET (33 962), GEHOUDEN OP MAANDAG 12 OKTOBER 2015 IN DE PLENAIRE ZAAL VAN DE EERSTE KAMER

Aanwezig zijn tien leden der Kamer, te weten: Bikker, Van Hattem, Jorritsma-Lebbink, Koffeman, Meijer, Sent, Stienen, Teunissen, Verheijen en Vos,

alsmede de volgende deskundigen:

Thema 1 – De kwaliteit van wet- en regelgeving

A.G.A. (Tonny) Nijmeijer, hoogleraar Radboud Universiteit Nijmegen
K.J. (Kars) de Graaf, hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen
D. (Daniël) Korsse, universitair docent Universiteit Utrecht

Thema 2 – De verhouding tussen overheden

R.W. (Bart) Krol, IPO
M. (Marco) Lurks, VNG
P. (Peter) Glas, UvW

Thema 3 – Samenleving (ronde 1)

J.J. (Jaap Jelle) Feenstra, Havenbedrijf Rotterdam N.V.
R.M. (Rosita) Thé en A. (Arie) Deelen, DCMR Milieudienst Rijnmond
A. (Annette) van Velde, LTO Nederland
T. (Tjerk) Wagenaar en M. (Marga) Robesin, Natuur & Milieu

Thema 3 – Samenleving (ronde 2)

J.H.G. (Jan) van den Broek, VNO-NCW en MKB-Nederland
B.N. (Bondine) Kloostra, Van den Biesen Kloostra Advocaten
J.M.H. (Jos) Roosen, VNCI
M. (Michael) Beverwijk en Q. (Quirien) Karman, pilotgemeente omgevingsplan, gemeente Veere

Voorzitter: Sent
Griffier: De Boer

Aanvang 17.05 uur

Thema 1 – De kwaliteit van wet- en regelgeving

De **voorzitter**: Welkom bij de deskundigenbijeenkomst over de Omgevingswet. Hartelijk welkom, vooral aan de deskundigen, en veel dank voor hun aanwezigheid. Drie deskundigen hebben aan tafel plaatsgenomen. Zij krijgen elk vijf minuten de tijd om iets te vertellen, om hun deskundigheid met ons te delen. Na afloop ervan zal er ongeveer twintig minuten tijd zijn om vragen te stellen. Degenen die vragen willen stellen, moeten naar de interruptiemicrofoon lopen en het knopje ingedrukt houden en hun naam van tevoren noemen. Dat is voor de verslaglegging belangrijk.
Ik begin graag met het woord te geven aan prof. Nijmeijer van de Radboud Universiteit.

De heer **Nijmeijer**: Voorzitter. Vijn minuten is niet veel. Ik zal dus mijn verhaal voornamelijk baseren op de notitie die ik u heb doen toekomen. Er werd gevraagd om een persoonlijke opvatting over de Omgevingswet. Die is tweërlei. Laat ik beginnen met te zeggen dat de waardering voor het werk dat is verricht, voor het wetsvoorstel dat bij uw Kamer ligt, van mijn kant groot is. Er is veel werk verzet in relatief korte tijd. Dat verdient niets dan lof. Op de universiteit zouden wij echter zeggen: tot zo ver de vriendelijke woorden.

Wat de inhoud betreft kunnen de nodige kanttekeningen bij het wetsvoorstel worden gezet. Dat verbaast ook niet. Het is een heel ingewikkeld rechtsgebied, zoals de regering in het begin ook heeft aangegeven. Het omgevingsrecht is ingewikkeld en complex geworden; er zijn veel regels en verschillende regels. Als een van de doelstellingen van het wetsvoorstel wordt genoemd dat het eenvoudig en daardoor beter moet.

Ik heb vijf punten in mijn notitie genoemd. Die spreken hopelijk voor zich. Een belangrijk punt om vanavond nog eens te benadrukken is dat het omgevingsrecht vooral ingewikkeld is door de aard van de normstelling. Het omgevingsrecht bevat veel verschillende kwantitatieve normen voor geluid, voor stof en voor trilling. Een bestuursrechter wil die inzichtelijk gemaakt zien als het gaat om de belangenafweging die bijvoorbeeld bij de realisering van een woningbouwproject is gemaakt door de overheid. Bij die verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving – geluid, stof, trilling en noem maar op – werken wij nu eenmaal met verschillende normen, met kwantitatieve normen. Ik noemde in mijn notitie ook het voorbeeld van water en olie: die kun je bij elkaar doen, maar ze lossen niet op. Ik denk dat daarmee de Omgevingswet qua wetsvoorstel goed is geduid.

Vervolgens is de vraag of het wetsvoorstel dan aan de verwachtingen voldoet. Het is maar net hoe je de verwachtingen formuleert. Als het erom gaat dat de verschillende wettelijke stelsels voor geluid, stof, trilling, luchtkwaliteit en noem maar op, die nu nog in afzonderlijke wetten staan, in een wet worden opgenomen, is dat een doelstelling die met dit wetsvoorstel zeker wordt bereikt. Wat de inhoudelijke kant van de zaak betreft, denk ik dat vereenvoudiging nauwelijks plaatsvindt. Zoals gezegd, kan dat naar mijn stellige overtuiging ook nauwelijks.

Wat de kwaliteit van het wetsvoorstel als zodanig betreft, beperk ik mij even tot de wet in formele zin. Misschien komen wij over de vier AMvB's nog te spreken. De wet leidt tot stroomlijning van definities en procedures die nu nog zijn opgenomen in de afzonderlijke wetten, zoals de Wet geluidhinder of de Wet geurhinder en veehouderij. Die stroomlijning lijkt

mij prima. Daar is niets op tegen. Dat geldt ook voor het punt van de onderzoekslasten die worden verminderd. Je moet niet zaken onderzoeken waarvan je uiteindelijk zegt dat je zaken hebt onderzocht die nooit realiteit zijn geworden, zoals je vandaag de dag bij bestemmingsplannen nogal eens tegenkomt. Dat alles vind ik pluspunten die zonder meer lof verdienen.

Minder positief ben ik over bepaalde keuzes die worden gemaakt, bijvoorbeeld de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels. Dat is één van de elementen die in het wetsvoorstel naar voren komen. Wij zien dat vandaag de dag bijvoorbeeld ook bij het vergunningvrij bouwen, als je het hebt over het bouwcompartiment binnen het omgevingsrecht. De vraag is voor mij in hoeverre dat lastenverlichtend werkt. Als je je oor te luisteren legt bij de verschillende gemeenten, hoor je naar aanleiding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dat het feit dat een vergunningplicht weg is, niet per definitie betekent dat er voor de gemeente en de burger minder werk aan de winkel is. Of iets vergunningvrij mag worden gebouwd, zal toch door iemand van de gemeente moeten worden gecontroleerd. De regels voor vergunningvrij bouwen zijn zo gedetailleerd geworden, dat die controle meer werk oplevert dan in het verleden de vaststelling of iets vergunningplichtig is of niet. Bovendien – maar dat is een kleine kanttekening – kunnen gemeenten voor dat werk geen leges heffen, want er is geen vergunningmoment. Dus meer werk, minder inkomsten. Dit als detailpunt. Tot slot, als je het hebt over detailpunten, maar toch ook niet helemaal: het instrument in het wetsvoorstel voor het stellen van algemene regels voor de fysieke leefomgeving door gemeenten is het omgevingsplan. Over dat omgevingsplan gaan we het vanavond, denk ik, nog uitgebreid hebben. Dat omgevingsplan moet uitnodigen tot uitnodigingsplanologie, zo staat op verschillende plekken in de toelichting bij het wetsvoorstel. Daar zet ik de nodige vraagtekens bij, omdat naar mijn overtuiging het feit dat een bestemmingsplan vandaag de dag te weinig flexibel is, niet het gevolg is van de manier waarop dat plan in de Wet ruimtelijke ordening is geregeld, maar van andere zaken zoals de regeling voor planschadetegevoetkoming en grondexploitatie. Die onderwerpen regelt het wetsvoorstel voorlopig niet.

De **voorzitter**: Dank voor uw bijdrage. Ik geef nu graag het woord aan prof. De Graaf van de Rijksuniversiteit Groningen.

De heer **De Graaf**: Voorzitter. Dank voor de uitnodiging om hier iets over de Omgevingswet te mogen ventileren. Ik sluit mij graag aan bij de complimenten van prof. Nijmeijer voor de opstellers van het wetsvoorstel. Maar juristen zijn natuurlijk geneigd om negatieve dingen naar voren te brengen. Dat is misschien ook wel de bedoeling van deze sessie. Ik heb vijf punten in een notitie verwoord, die ik graag aan u voorleg. Als eerste punt heb ik iets opgeschreven over het vertrouwen op goede bestuurlijke verhoudingen. Er staat een vraagteken. Het is makkelijk gezegd. De Omgevingswet bouwt voort op vertrouwen en goede verhoudingen tussen bestuursorganen. De vraag is: moeten juridische normen niet ook of juist de regels stellen voor de gevallen waarin de bestuurlijke verhoudingen op scherp komen te staan? Op heel veel punten kun je daarover iets zeggen als het gaat om de Omgevingswet. Ik noem een punt. In het verband van de goede bestuurlijke verhoudingen en regels voor het geval de situatie op scherp komt te staan, is het niet opmerkelijk dat gedeputeerde staten een bijzondere bevoegdheid hebben gekregen om in gemeentelijke omgevingsplannen in te grijpen als die in strijd zouden komen met bijvoorbeeld provinciale verordeningen of instructies. Dat vind ik niet opmerkelijk. Op rijksniveau bestaat die bevoegdheid echter niet meer. Het logische antwoord op het verdwijnen van dat instrument is: maar dat gebruikte het Rijk ook niet meer en wij

willen dat eigenlijk ook niet meer. Dat duidt op de ingewikkelde constructie van het interbestuurlijke toezicht, het specifieke interbestuurlijke toezicht en het specifieke interbestuurlijke toezicht dat in de Wet ruimtelijke ordening nog wel nadrukkelijk aanwezig is, maar dat hier dus wordt afgebouwd. Ik vraag mij af of het verdwijnen van die bevoegdheid van het Rijk een verstandige keuze is. Misschien zit u eerder op de lijn dat de mogelijkheid van provinciaal ingrijpen in de omgevingsplanprocedure juist zou moeten verdwijnen, maar dat laat ik dan nu maar even in het midden.

Het tweede punt dat ik heb genoteerd, is inhoudelijke sturing door milieubeginselen. Een van de punten die de Raad van State naar voren heeft gebracht tegen het conceptwetsvoorstel, is dat het wellicht zinvol zou zijn om milieubeginselen, genoemd in artikel 191 van het Werkingsverdrag van de Europese Unie, te codificeren in de Omgevingswet. In het algemeen kan worden gezegd dat de Omgevingswet instrumenteel van aard is. Instrumenten worden toegekend aan de overheid om bepaalde doelen te realiseren. Er wordt weinig sturing op inhoud gegeven voor het toepassen van de bevoegdheden. Dat is wel verbeterd, maar je zou kunnen zeggen dat dit nog niet voldoende is. Een ander punt is dat die milieubeginselen nu toch door enerzijds amendementen en anderzijds een wijziging in de Omgevingswet terecht zijn gekomen. En dan ga ik heel vervelend doen, want nu ze erin staan, zou je kunnen zeggen dat het te beperkt is en dat we moeten oppassen dat de beginselen niet alleen voor de instrumenten waarvoor ze gecodificeerd zijn relevant zijn, terwijl ze ook daarbuiten vanwege Europa door zouden moeten werken.

Het derde punt betreft de beoordelingsregels voor de vergunningverlening. Die worden in een AMvB uitgewerkt. Daar wordt hard aan gewerkt. De Omgevingswet kent geen weigeringsgronden voor de omgevingsvergunning. De Raad van State heeft geadviseerd dat het verstandig zou zijn om die wel erin op te nemen. Vanuit een oogpunt van wetgevingskwaliteit is het opmerkelijk dat er nu door amendementen van de Tweede Kamer toch weigeringsgronden in de wet zelf zijn opgenomen. Op zich lijkt het erop dat een enorm belangrijke weigeringsgrond toch in de wet is gekomen, terwijl die weigeringsgrond niet belangrijker of minder belangrijk is dan de andere weigeringsgronden. Vanuit een oogpunt van wetsystematiek lijkt me dat dus onwenselijk.

Het vierde punt is de integrale belangenafweging. Ik was ook bij een bijeenkomst van de Tweede Kamer. Toen ging het over de wens om te komen tot een integrale belangenafweging. Ik kreeg de vraag hoe deze wet veranderd zou moeten worden om nog meer integrale belangenafweging te krijgen. Ik geloof dat ik toen heb geantwoord: misschien is dat niet wenselijk. Dat staat ook onder het vierde punt.

Het vijfde punt gaat over de kwaliteit van de uitvoering. Die is altijd relevant. Terecht is er ook nu al aandacht voor de uitvoering. De wet is misschien niet zo relevant voor cultuuromslagen en gedragsveranderingen. Op dat punt wijs ik op twee zaken die relevant zijn voor de uitvoering. Dat is het wetsvoorstel Vergunningverlening, toezicht en handhaving, dat over omgevingsdiensten en de uitvoering van het omgevingsrecht gaat. Wij moeten ervoor zorgen dat het geen rommeltje wordt, heb ik aan het eind gezet. Hetzelfde geldt voor de keuze, die nog hangt, voor een bestuurlijke boete of een strafbeschikking in het punitieve strafstelsel in het omgevingsrecht. Het zijn twee belangrijke wetsvoorstellen voor de uitvoering, waarvan ik denk dat het devies zou moeten zijn: voorkom dat het een rommeltje wordt.

En sorry voor de extra minuut, voorzitter.

De voorzitter: Dank. Als laatste spreker bij het eerste thema krijgt nu dr. Korsse van de Universiteit Utrecht.

De heer **Korsse**: Voorzitter. Ik wil me beperken tot een specifiek punt, namelijk de toedeling van bevoegdheden aan respectievelijk het Rijk, de provincies en de gemeenten in het wetsvoorstel. Dat is mijns inziens een beetje een ondergeschoven kindje geweest tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel. Als we daarnaar kijken, zien we dat de discussie voornamelijk is gericht op de formulering van het subsidiariteitsvereiste. Het subsidiariteitsvereiste is de grondslag voor de bevoegdheidstoedeling. Daarover is de nodige discussie geweest, maar op het meer algemene vlak is dat niet uitgebreid behandeld. Dat is jammer, want er is best veel kritiek op de manier waarop de zorg van de verschillende bestuurslagen wordt afgestemd.

We kunnen bijvoorbeeld kijken naar de Wro, waarin Rijk, provincies en gemeenten allemaal een rol hebben. Neem de bepaling over duurzaam ruimtegebruik bij plannen voor verstedelijking. Daarover staat een bepaling in het Bro, de AMvB, maar die wordt uitgewerkt op provinciaal niveau in verordeningen. Dat leidt – dat hoor je veel, dat is toch wel een klacht – tot ondoorzichtige en moeilijk toepasbare, gestapelde regelgeving. Juist het systeem uit de Wro wordt overgenomen in de Omgevingswet. Dat systeem zou je kunnen omschrijven als het Rijk, de provincies en de gemeenten zijn bevoegd, tenzij. Dat schuilt in de eerste plaats in reikwijdte van de doelstelling van de wet, die ontzettend breed is. Die is zo breed dat de taken van de verschillende bestuurslagen eigenlijk niet goed van elkaar te onderscheiden zijn. Aan iedere activiteit in de fysieke leefomgeving kleven wel aspecten op grond waarvan de betrokkenheid van een van de drie bestuurslagen gerechtvaardigd is. Dat leidt dan tot de conclusie in de memorie van toelichting – terecht, denk ik – dat het ontrafelen van de taken van het Rijk, de provincie en de gemeente eigenlijk niet goed mogelijk en ook niet wenselijk is. Dat gebeurt dus ook niet in het wetsvoorstel.

Daarnaast kennen we het principe van bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid. Als we dan een verantwoordelijkheid onderscheiden op rijksniveau of provinciaal niveau, dan moet er ook een bevoegdheid bestaan om zich te bemoeien met die activiteit in de leefomgeving. Eigenlijk komt er een heel brede bevoegdheid van alle drie de bestuurslagen om activiteiten in de leefomgeving te realiseren, te stimuleren, te beperken of juist te voorkomen. Dat is een heel algemene bevoegdheid.

Er is nog wel een «tenzij». Die betreft het subsidiariteitsvereiste. Als niet is voldaan aan het subsidiariteitsvereiste zoals dat is neergelegd in artikel 2.3, dan mag de bevoegdheid niet worden toegepast. Als we kijken naar dat subsidiariteitsvereiste, dan vallen er drie dingen op. In de eerste plaats moeten het Rijk en de provincies zelf bepalen of het gebruik van de bevoegdheden doelmatig en doeltreffend is. Als dat het geval is, kunnen zij hun bevoegdheden aanwenden. In het wetsvoorstel staat echter helemaal niets over wanneer precies sprake is van doelmatigheid of doeltreffendheid. In de tweede plaats zal de rechter niet zelf beoordelen of bevoegdheden doelmatig en doeltreffend zijn. Die zal het bestuurlijk oordeel terughoudend toetsen. In de derde plaats lijken het provinciaal en nationaal belang los te worden gelaten omdat doelmatigheid en doeltreffendheid genoeg zijn om bevoegdheden aan te wenden.

Als mij zou worden gevraagd of het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt om de taken van de overheden te onderscheiden, dan zou ik zeggen: nee, eigenlijk niet. Wat krijg je dan? Allereerst de vraag wat er resteert van het decentralisatiebeginsel, en vervolgens die stapeling van regelgeving. Ik refereerde al aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Wat is daarvoor de oplossing? Het zou betekenen dat we in de AMvB goed moeten kijken welke normen worden opgenomen, wie wat mag regelen en hoe dat gaat. Per sectorale norm zal moeten worden bepaald of uitwerking of afwijking mogelijk is en of dat uitputtend is bedoeld. Dat is iets waarop bij de verdere behandeling goed zal moeten worden gelet.

De **voorzitter**: Ik dank de inleiders van het eerste thema, de kwaliteit van wet- en regelgeving. Ik geef nu graag de aanwezige senatoren de gelegenheid om vragen te stellen. Ik doe nogmaals het verzoek om naar de interruptiemicrofoon te lopen, het knopje ingedrukt te houden en dan uw naam te vermelden, ten behoeve van de verslaglegging.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD): Goedemiddag. Mijn naam is Christine Teunissen. Ik ben senator voor de Partij voor de Dieren. Ik heb allereerst een vraag aan de heer Nijmeijer. Hij sprak over het bijeenbrengen van de verschillende normen in één wet. Misschien kan hij nog even ingaan op de handhaving van die normen. Vindt hij dat de wet afdoende instrumenten biedt om goed te kunnen handhaven en de kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen? Daarnaast vraag ik mij af of de heer Nijmeijer de normen die op dit moment in de wet worden genoemd afdoende vindt om natuurwaarden te beschermen. Beter gezegd: leidt deze wet niet tot een verslechtering, een achteruitgang, van de bescherming van natuurwaarden?

De heer **Nijmeijer**: Wat de eerste vraag betreft, meen ik persoonlijk dat de Omgevingswet niet zo verschrikkelijk veel verandering brengt ten opzichte van het systeem dat wij nu hebben, omdat de handhaving in het bestuursrecht vooral loopt via de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht; de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en soms een bestuurlijke boete. Dat instrumentarium zal net als nu onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die ook voor een belangrijk deel verwijst naar het instrumentarium van de Awb, worden voortgezet. Als ik puur kijk naar de systematiek die gaat gelden voor handhaving, dan zie ik in het wetsvoorstel geen aanleiding om te zeggen dat de natuur daar straks slechter mee af is.

Mevrouw Teunissen vraagt verder naar de regels die het wetsvoorstel bevat aangaande natuurwaarden. Het wetsvoorstel bevat nauwelijks inhoudelijke waarden. Die inhoudelijke waarden komen vooral in de vier Algemene Maatregelen van Bestuur te liggen, die alleen in concept beschikbaar zijn. Ik heb althans hier en daar wat teksten gezien. Als ik een tipje van de sluier oplicht, dan kan ik zeggen dat we kunnen vaststellen dat de natuurwaarden die we nu nog in Nederland hebben – de Wet natuurbescherming is onlangs ook door het parlement gekomen, en in Nederland hebben we veel wat meer beschermenswaardig is dan Europa vereist – worden afgeschaft. Wat je overhoudt aan flora- en faunawetgeving en natuurbeschermingswetgeving, zoals de passende beoordeling in het kader van het vaststellen van een bestemmingsplan, is wat Europa vereist. Die regels, of ze nu in een AMvB staan of in een ministeriële regeling, zullen in Nederland geïmplementeerd moeten worden. Ik verwacht niet anders dan dat de regels die nu voor de bescherming van natuur gelden, onverkort terugkomen in het wetsvoorstel. Nogmaals, die zijn voor 99% afkomstig uit Europese richtlijnen, bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn. Ik verwacht dus geen achteruitgang.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD): Ik heb een vraag aan de heer De Graaf. Begrijpelijkerwijs intrigeerde mij vooral zijn eerste punt. Hij geeft namelijk geen argument waarom het zo onverstandig is om die rijksbevoegdheid niet in deze wet op te nemen. De Minister heeft het nooit opgenomen, voor zover ik kan overzien, omdat het nooit werd toegepast. Als het nooit werd toegepast, wat is dan de zin van het opnemen van zo'n verantwoordelijkheid? Daar hoor ik dan graag argumenten voor.

De heer **De Graaf**: Ik ben bang dat mevrouw Jorritsma een heel goede vraag heeft gesteld.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD): Mijn avond kan niet meer stuk!

De heer **De Graaf**: Daar ben ik dan blij om. Ik denk dat er een belangrijk punt zit tussen het specifieke interbestuurlijk toezicht en het algemene, generieke interbestuurlijk toezicht. Stel dat een omgevingsplan het in de toekomst mogelijk maakt om een haven grenzend aan de Waddenzee uit te breiden tot in de Waddenzee en stel dat de provincie geen zin heeft om vanuit een nationaal ruimtelijk belang daartegen op te treden, dan moet de nationale overheid zich bedienen van het vernietigingsinstrumentarium. De vraag is dan of dat voldoende snel, specifiek en gericht kan worden ingezet. Ik ga ervan uit dat we kunnen vertrouwen op de bestuurlijke verhoudingen. Dat kunnen we in Nederland namelijk heel goed. Dat vertrouwen heb ik ook wel, maar dat werkt vaak nog net iets beter als er ook een stok achter de deur is. Er bestaat al heel lang specifiek interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht, tenminste in het ruimtelijk-ordeningsrecht. Men zou daarvan kunnen zeggen dat het nooit wordt gebruikt, maar het biedt wel de gelegenheid om mensen uit te nodigen voor een gesprek en daarover te praten. Zonder zo'n bevoegdheid zou een provincie of gemeente kunnen zeggen: wat komt u doen, u hebt helemaal geen bevoegdheden en eigenlijk ook geen verantwoordelijkheden, dus u zoekt het maar uit. Dat moeten wij zien te voorkomen. Dat is een beetje de achtergrond van mijn eerste opmerking.

De heer **Verheijen** (PvdA): Misschien mag ik het wat verbreden? Ik mis in het betoog van de heer De Graaf de positie van de rijkscoördinatieregeling, van het Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening), van de programmatische aanpak die geldt voor de internationale verplichting die Nederland heeft, en van de implementatiewetgeving waarmee lagere overheden, als ik ze zo mag duiden, worden aangesproken op hun nalatigheid c.q. op te weinig voorzorg ten aanzien van de doorwerking van die Europese verplichtingen. Ik wil graag dat hij zijn betoog wat verbreedt op het punt van de positie die het Rijk dan wel heeft.

De heer **De Graaf**: Nogmaals, ik denk dat er voldoende redenen zijn om te vertrouwen op bestuurlijke groei en bestuurlijke verhoudingen. De rijksoverheid heeft in het Barro nationale ruimtelijke belangen geïdentificeerd. In de Wro bestaat op dit moment ook de bevoegdheid om in te grijpen als er een bestemmingsplan wordt opgesteld dat korte metten maakt met het nationale belang. Ik geef ook direct toe dat het op dit moment zo is, in de politieke cultuur, ook op basis van het interbestuurlijk toezicht en de normen die daaronder hangen, dat de nationale overheid zich daar niet mee bemoeit. De nationale overheid neemt ook niet, of onvoldoende, verantwoordelijkheid om die belangen voldoende te laten doorwerken naar gemeente en provincie. De overheid vertrouwt erop dat provincies en gemeenten dat doen, maar controleert dat nauwelijks. Als de provincie wordt gevraagd of het goed gaat met de nationale ruimtelijke belangen, dan is er in de toekomst wellicht minder reden voor de provincie om daarop in te gaan. Waarom zouden ze?

De heer **Verheijen** (PvdA): Ik lees in de Omgevingswet dat de positie van de rijksoverheid eigenlijk versterkt wordt omdat de programmatische aanpak kan worden opgelegd wat betreft doelstellingen die de Nederlandse overheid zich heeft gesteld rondom tal van milieuonderwerpen die ook Europees worden geregeld. De bestuurlijke praktijk die de heer De Graaf beschrijft mag een andere zijn, maar onlangs is men bij de behandeling van de Natuurwet, die ook in deze Kamer aan de orde gaat komen, nog uitgebreid ingegaan op de instrumenten die de rijksoverheid heeft om provincies aan te spreken als zij niet leveren in het kader van het Natuurpact. Het beeld dat u schetst, is dus niet mijn beeld van de instrumenten die de rijksoverheid kan inzetten.

De heer **De Graaf**: Ik geef u graag gelijk, in die zin dat de rijksoverheid voldoende instrumenten heeft om uit te spreken welke sturing wenselijk is om zelf het voortouw te nemen. Ik denk dat de Omgevingswet daar voldoende instrumentarium voor toekent. Ik heb als voorbeeld genoemd dat er iets onwelgevalligs op een lager, ander overheidsniveau geschiedt. Ik heb gezegd dat de rijksoverheid er wellicht op vertrouwt, ook als je kijkt naar wat de provinciale overheid in de Omgevingswet aan reactieve mogelijkheid krijgt bij omgevingsplannen – het is een voorbeeld – dat het goed komt en dat als het nodig is, de provinciale overheid ingrijpt in het gemeentelijke omgevingsplan.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Ik heb een vraag aan de heer Nijmeijer en de heer Korsse. Gaan we nu met deze wet realiseren wat we willen? Hoe zit het met de kwaliteit van wetgeving? De heer Nijmeijer geeft aan dat het naar zijn idee geen vereenvoudiging is. Hij noemt voorbeelden van problemen waar men nu mee worstelt, rond vergunningplicht en bestemmingsplannen. Hij zegt dat die in feite niet worden opgelost; de echte oorzaken worden niet aangepakt met deze wet. Daarnaast spreekt de heer Korsse over de onduidelijke rolverdeling van de verschillende bestuurslagen. Dat moet blijkbaar nog uitkristalliseren in de AMvB's. Mijn vraag aan hen beiden is: denkt u dat deze wet de problemen oplost die er nu zijn en die men wil oplossen?

De heer **Korsse**: Ik moet beginnen met onderschrijven wat de heer Nijmeijer al zei. De wet brengt ook een hoop goeds, door procedurele vereenvoudiging en door alles overzichtelijk bij elkaar te plaatsen. De wet zelf is ook behoorlijk overzichtelijk en in die zin goed toepasbaar. Er is echter natuurlijk altijd een maar. Ik probeer het volgende te verduidelijken. Als de doelstelling van de wet is om regelgeving inzichtelijker en overzichtelijker te maken, dan weet ik niet of het wetsvoorstel zelf daarin zo goed geslaagd is. Door die ondoorzichtige rolverdeling van de bestuurslagen dreigt er een cumulatie van regelgeving, die tegenstrijdig kan zijn of door zijn grote hoeveelheid moeilijk toepasbaar kan zijn. Ik zal het iets concreter maken. Als voorbeeld kunt u denken aan het feit dat iedere bestuurslaag nu de bevoegdheid heeft om een omgevingswaarde vast te stellen, daaraan een programma te koppelen en daaraan weer een programmatische aanpak vast te hangen. Stel nu dat iemand in de toekomst op een plek een bedrijf wil beginnen en daarvoor een bepaalde rijksprogrammatische aanpak, een provinciale programmatische en een gemeentelijke programmatische aanpak gelden. Wat moet hij dan volgen? Hoe zijn die drie programmatische aanpakken op elkaar afgestemd? En welke maatregelen moet die initiatiefnemer treffen? Dat is echt heel moeilijk te zien. Voor juristen is dat al niet eenvoudig, laat staan voor een burger. Dus ja, ik voorzie op dat punt wel wat problemen.

De heer **Nijmeijer**: Eens in de zoveel weken mag ik als rechter-plaatsvervanger optreden in de rechtbank Gelderland. Ik zie dat men omgevingsrechtelijke zaken, bijvoorbeeld met betrekking tot de bouw van een simpele woning, vaak erg ingewikkeld vindt. Als de woning ligt aan een provinciale weg, moet het geluid worden onderzocht. Als er een bos in de buurt ligt, moet worden bekeken of er vleermuizen of andere beschermde soorten in dat bos huizen. Als er vrachtwagens over die weg rijden, moet worden bekeken of er zodanig veel trilling is dat het leefklimaat in die enkele woning voldoende is geborgd. Kortom, er spelen verschillende normen tegelijkertijd. Het is mijn stellige overtuiging dat dit wetsvoorstel op dat punt geen enkele vereenvoudiging zal bieden. Dat kan alleen anders als het belangenkader wordt losgelaten, als er bijvoorbeeld niet meer wordt getoetst op trilling; dan wordt het inderdaad eenvoudiger. Maar dat doet het wetsvoorstel niet. Ik ben daar ook niet voor.

Nu de vraag: waarom vereenvoudigen we het dan wel? Ik laat het omgevingsplan even rusten, want volgens mij zal daar nog veel over worden gesproken. In mijn notitie stel ik dat de bundeling van regels, het bij elkaar zetten ervan, het niet altijd overzichtelijker maakt. U moet zich bovendien realiseren dat die bundeling maar ten dele plaatsvindt. Ik noem één concreet voorbeeld. In het wetsvoorstel vindt u de waterschapsverordening. Het wetsvoorstel stelt uitdrukkelijk dat wateraspecten onderdeel uitmaken van de fysieke leefomgeving. Dat is logisch, want de wateractiviteiten zijn omgevingsvergunningplichtig. In het licht van het wetsvoorstel zou je verwachten dat die wateraspecten ook in het omgevingsplan worden geregeld. Maar waterschappen hebben nu ineens hun eigen verordeningen, dus die bundeling vindt maar ten dele plaats. Als klap op de vuurpijl is de rechtsbescherming tegen de waterschapsverordening afwijkend van het omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt appellabel bij de bestuursrechter, maar de waterschapsverordening niet. Dat zijn inconsistenties, en daar denk ik het mijne van. Het gaat dus om een bundeling c.q. vereenvoudiging. Deels kun je niet verder vereenvoudigen, maar waar dat wel kan, doet het wetsvoorstel het maar ten dele.

Mevrouw **Stienen** (D66): Wij maken ons zorgen over een mogelijke run op de rechter vanwege de onduidelijkheden die de heer Nijmeijer in zijn vorige antwoord aangaf. Hij had het over vergunningenvrij bouwen. Het is onze indruk dat deze wet ongelooflijk gunstig is voor mensen die flexibiliteit willen. Maar wat heeft een burger die wordt geconfronteerd met iemand die vergunningenvrij gaat bouwen, voor mogelijkheden om daartegen in bezwaar te gaan, ook bij de rechter? Hoe kijkt de heer Nijmeijer daartegen aan?

De heer **Nijmeijer**: Je ziet in de praktijk, in het handhavingstraject zoals ze dat noemen, het repressieve spoor. De voorkant is men kwijt, want er wordt geen vergunning meer aangevraagd. Het vooroverleg neemt overigens zienderogen toe en daar staat geen kostendekkend aspect tegenover, want gemeenten kunnen dan geen leges innen. Het verschuift dus naar de handhaving. Als je je oor te luisteren legt bij een x-aantal gemeenten, onder andere Apeldoorn, zullen zij bevestigen dat er inderdaad een run op de rechter plaatsvindt over de band van verzoeken om handhaving. Dat is de enige ingang tot een rechter die een omwonende, wiens buurman vergunningenvrij een bijkeuken pal in diens uitzicht heeft gezet, kan afdwingen. Meer in het algemeen denk ik dat je moet realiseren dat wat het wetsvoorstel toelicht over een toename aan flexibiliteit, vooral is geschreven vanuit het perspectief van de aanvrager, dus van de initiatiefnemer van de activiteiten. Ik ben van mening dat het omgevingsrecht een typisch rechtsgebied is. De meeste zaken die bij mij in Gelderland aanhangig worden gemaakt, komen van omwonenden, door de «derde belanghebbende» zoals wij hen in het bestuursrecht noemen. Tja, doorgaans is de vrijheid van de een de beperking van de ander.

De **voorzitter**: Ik dank de inleiders van dit thema voor hun inleiding en voor de beantwoording van onze vragen. Ik wil hun vragen om plaats te nemen in de zaal.

Thema 2 – De verhouding tussen overheden

De **voorzitter**: Ik nodig de inleiders van het tweede thema, de verhouding tussen overheden, uit om naar voren te komen: de heer Krol van het IPO, de heer Lurks van de VNG en de heer Glas van de UvW. Het eerste woord is aan de heer Krol van het IPO.

De heer **Krol**: Dank u wel, voorzitter. Ik zal proberen om in vijf minuten een aantal dingen te zeggen vanuit het perspectief van de provincies. De vorige sprekers hebben mij op een paar punten wel getriggerd, maar om deze vergadering daarmee niet te veel te belasten, zal ik proberen om buiten deze zaal daarop te reageren.

Vanuit het IPO-perspectief is er, ook met een blik op de Kamerbehandeling en de snelheid waarmee dit proces is verlopen, een knap stukje werk geleverd op het gebied van de Omgevingswet. Verder moet ik constateren dat er tussen IPO, VNG en Unie goede afspraken zijn gemaakt over onze onderlinge bestuurlijke verhoudingen, ondanks dat het weleens anders lijkt. Wij vinden namelijk allemaal dat de fysieke leefomgeving goed moet worden beschermd, dat deze beter moet worden benut en dat ze ook nog een beetje mooier moet worden gemaakt.

Er is een goede slag gemaakt om allerlei wetten te bundelen en te stroomlijnen. De Omgevingswet biedt mooie kerninstrumenten om onze provinciale rol vorm te kunnen geven, zeker met betrekking tot ontwikkelingen. Wij zijn wel benieuwd naar de AMvB's die nu enigszins naar voren komen. Het is namelijk wel opvallend dat er nog veel moet worden uitgewerkt in AMvB's. Dat valt op, omdat de spelregels meestal in de wet staan en uitwerkingen in AMvB's komen. In juridische zin is het opvallend dat een aantal onderdelen echt nog moeten worden ingevuld in de AMvB's. Ik wil het bij deze constatering laten. Wij zijn ook benieuwd naar de aanvullingswetten met betrekking tot bodem, geluid, natuur en grond. En als ik het zo mag zeggen: wij kunnen daar niet op wachten. Op één punt is er spanning, en daar wil ik me nog even op richten. Naast woordvoerder Omgevingswet namens het IPO ben ik ook bestuurder te Utrecht. Vanuit dat perspectief heb ik nog een opmerking te maken over de reikwijdte van het projectbesluit. Dit is een interessante kwestie. Als je de wet goed leest, lijkt ze buitengewoon geschikt vanuit het provinciale perspectief. We zagen net al enige voorbeelden van het aanleggen van bedrijventerreinen, woningen en provinciale wegen, als andere overheden daar niet al te gelukkig mee zijn. Er zijn goede afspraken gemaakt over dit instrument. We moeten daar buitengewoon terughoudend mee omgaan, maar dat instrument is er dus wel. Wij vinden het opvallend dat het projectbesluit zich juist op één punt niet richt: het wegnemen van plancapaciteit. Ik wijs even op het hete hangijzer van de kantorenproblematiek in Nederland. We zijn in het hele bouwwerk van de Omgevingswet met elkaar heel goed in staat om ervoor te zorgen dat er geen nieuwe kantoorruimten worden bijgebouwd. Ik noem even een concreet voorbeeld vanuit het perspectief van Utrecht: daar staat 1,2 miljoen m² leeg. Iedereen denkt bij kantorenleegstand altijd aan lege gebouwen, waarvoor iets nieuws moet worden verzonnen, waarmee we eventueel andere maatschappelijke vraagstukken kunnen oplossen en dergelijke. Maar het grote vraagstuk bij de kantoren, en straks ook bij de detailhandel, is niet wat er al staat, maar wat er nog aankomt. Dit gaat om het vraagstuk van de plancapaciteit. Ik geef weer een Utrechts voorbeeld: daar staat nog zo'n 3 miljoen m² harde plancapaciteit in de respectievelijke bestemmingsplannen. Terwijl we dus met allerlei vraagstukken 1 miljoen adresseren, is er een grote tanker van 3 miljoen die er nog aankomt en op de muur afvaart. Een gek en opvallend fenomeen van deze wet is dat het projectbesluit juist op dat punt geen mogelijkheid biedt om te interveniëren. We hebben dus allerlei spannende afspraken gemaakt over het al dan niet gebruiken van het interventie-instrumentarium, waar IPO, VNG en waterschappen volgens mij goed uit zijn gekomen, maar op dit punt is de wet eigenlijk versmald. Ik heb ooit geleerd dat samenvoegen, bundelen en harmoniseren de essentie van deze wet was, en dat dat zou moeten betekenen dat wat in de Wro kon, ongeveer ook in de Omgevingswet zou moeten kunnen. In het kader van de Wro kunnen we capaciteit wegnemen met het instrument van het provinciaal inpassingsplan, maar in het kader van de Omgevingswet kunnen we dat niet meer. Ik beschouw dat toch als

een omissie. Ik heb daar uiteraard ook met de Tweede Kamer over gesproken. Mocht u hier meer over willen weten, ik heb een klein position paper meegenomen. Ik had gehoord dat het niet meer dan één A4'tje mocht zijn en dat is me gelukt.

Ik rond af, want de voorzitter had mij vijf minuten gegeven. Ondanks deze kritische kanttekening bij de reikwijdte van het projectbesluit in relatie tot de afspraken die we hebben gemaakt toen we deze wet met elkaar bedachten en deze ontstond, kijk ik ernaar uit om me met deze wet bezig te houden en om ervoor zorg te dragen dat deze wet gaat werken, ook vanuit het perspectief van de twaalf provincies.

De voorzitter: Dank. Ik geef nu graag het woord aan de heer Lurks van de VNG.

De heer Lurks: Voorzitter. Mijn naam is Marco Lurks en ik vervang de heer Boudewijn Revis, die nu vanwege een ingelaste collegevergadering niet hier kan zijn. U heeft mij gevraagd om in te gaan op de bestuurlijke verhoudingen. De VNG staat positief tegenover het omgevingswet-wetsvoorstel, maar heeft nog wel enige zorgen over de onduidelijkheden over de afbakening van de bevoegdheden tussen Rijk, provincies en waterschappen. De Minister gaat ervan uit dat vanwege het subsidiariteitsbeginsel, provincies en het Rijk meer dan onder de Wro het geval is worden gedwongen tot een terughoudende inzet van hun bevoegdheden. Wij signaleren dat in het huidige recht, onder de Wro, het subsidiariteitsbeginsel ook al geldt voor instructieregels en aanwijzingen, via het noodzakelijkheidsvereiste in de wet. Hieruit rijst de vraag waaruit die aanscherping precies bestaat.

Mijn tweede punt betreft de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wro. De Wro gaat over bestemmingen en over regels met het oog op een goede ruimtelijke ordening. De Omgevingswet gaat uit van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat is breder dan alleen het planologische motief. Een evenwichtige toedeling van functies gaat over een samenhangende regulering van alle onderwerpen; dus naast over bestemmingen en regels, ook over gemeentelijke monumenten, welstandsbeoordeling et cetera. Dit betekent dat de reikwijdte van de instructieregels en de instructiebesluiten ook breder wordt.

Nog iets over de inhoud van het provinciaal en nationaal belang. De voorwaarden waaronder het Rijk en de provincies hun taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen, worden beperkt door de vraag of er sprake is van een nationaal of provinciaal belang. In het bestuursakkoord implementatie Omgevingswet, gesloten tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen, is een afspraak gemaakt over het onderscheid tussen provinciale en gemeentelijke belangen. Daarin staat dat het provinciale belang moet zijn vastgesteld door provinciale staten, dat het altijd kenbaar moet zijn en dat het moet worden gemotiveerd. Maar in de memorie van toelichting staat te lezen dat een provinciaal belang ook kan worden vastgesteld in het kader van de motivering van een concreet besluit. Er is dus enige onduidelijkheid.

Verder wil ik het hebben over het ingrijpen zonder een provinciaal belang. In het wetsvoorstel staat expliciet dat de provincie, zonder dat er sprake is van een provinciaal belang, kan ingrijpen als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken en bevoegdheden. In het bestuursakkoord is afgesproken dat uit de motivering duidelijk moet zijn dat het provinciale belang niet doelmatig en niet doeltreffend kan worden behartigd door het gemeentelijke bevoegd gezag. Wij zien hierin wat onduidelijkheden over wat er is afgesproken en over wat in de parlementaire behandeling duidelijk naar voren is gekomen. Uit een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen bleek overigens al dat de

uitzondering voor Rijk en provincie, dus de bevoegdheid om in te grijpen als er sprake van een noodzaak is, te ruim is geformuleerd.

Nog één opmerking over het nationale en het provinciale belang, die ook al is gemaakt door de Raad van State. Het is onduidelijk in hoeverre daaraan gevolg is gegeven. Het is de vraag of het subsidiariteitsbeginsel een generieke gelding heeft. Als het subsidiariteitsbeginsel een generieke gelding heeft, mogen we ervan uitgaan dat provinciale en nationale programma's en omgevingsvisies door dit beginsel worden beperkt. Dat betekent dat nationale en provinciale omgevingsvisies worden beperkt door hetgeen specifiek nationaal of provinciaal van belang is. Wij kunnen dit nog niet zo goed uit deze wet afleiden. Ook hierover is dus meer duidelijkheid gewenst.

Bij amendement is het beginsel van de minst belastende interventie opgenomen. Het is ons niet helder wat de aanvullende vereisten zijn om gebruik te kunnen maken van die interventiemiddelen.

Nu mijn laatste punt. Aan het waterschap is de bevoegdheid toegekend om een projectbesluit vast te stellen. Het projectbesluit zet alle regels van het omgevingsplan die ermee in strijd zijn, opzij. Het projectbesluit moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Bij deze bevoegdheid rijst de vraag in hoeverre de provincie is gebonden aan het subsidiariteitsbeginsel of misschien wel aan het beginsel van de minst belastende interventie. Dat is nu niet duidelijk.

De **voorzitter**: Dank. Nu het woord aan de heer Glas van de UvW.

De heer **Glas**: Dank, voorzitter, dat we hier mogen spreken over de interbestuurlijke verhoudingen. Ik kan wel zeggen dat het totstandkomingsproces van deze Omgevingswet door de bewindsvrouw zeer intensief is opgezet. We hebben regelmatig met elkaar en met andere betrokkenen rond de tafel gezeten. Al met al zijn wij tevreden over het proces. Wij spiegelen dit aan de eerder tot stand gekomen Waterwet van 2009, die weer een codificatie was van 100 jaar aan verschillende wetten. Er was dus eerder een aanleiding om zaken bij elkaar te brengen. Dat is gelukt, en daardoor is er ook één watervergunning tot stand gekomen. Wij spiegelen dit daaraan, want wij waren en zijn daar zeer tevreden mee. Ik wil wel een paar zorgpunten naar voren brengen. Onze eerste zorg betreft juist het proces van de interbestuurlijke verhoudingen. Bij ons heet dat het «watertoetsproces». Iedereen ziet de klimaatverandering om zich heen: die enorme plensbuien af en toe, weer gevolgd door een enorme droogte; bedreigingen van rivieren en de zee. Bij alles wat we in het ruimtelijk bereik doen, is het verstandig om te bezien wat het betekent voor onze veiligheid, de waterkwaliteit enzovoort. Iedereen kan dat begrijpen. In het begin van deze eeuw is daarvoor het watertoetsproces afgesproken. Dat is in het Besluit ruimtelijke ordening vastgelegd. Dat kent een aantal pijlers. Ten eerste de overlegverplichting: de initiatiefnemer, bij een bestemmingsplanwijziging de gemeente, gaat naar het waterschap en dan volgt overleg. Ten tweede de motiveringsverplichting. Daarvan kan eventueel worden afgeweken vanwege het specifieke en functionele waterbelang, in de algemene democratie, zogezegd. Tot 2008 was goedkeuring door de provincie vereist van de bestemmingsplanwijziging van de gemeente, maar dat is er bij een eerdere wijziging uitgegaan. De provinciale goedkeuring is dus weggevallen. We hebben veel discussie gehad over hoe dit in een AMvB terecht zou gaan komen. Dit zal daarin namelijk ook weer moeten worden verankerd. Wij hechten zeer aan die stok achter de deur van de overlegverplichting. Schrijf dus gewoon «Er vindt overleg plaats» op, zoals het er nu ook staat. Vervolgens komt de motivering. Nogmaals, er kunnen altijd redenen zijn om af te wijken van dat specifieke afgegeven wateradvies. De teksten liggen nu voor en zijn ambtelijk uitgewisseld. Ik heb me laten vertellen dat het een stapel van zo'n 15 centimeter is, dubbelzijdig geprint. Dat zijn dan de

AMvB's. Volgens ons hangt het vooral om een motivatieverplichting met een ingewikkelde formule. Je zou daaruit kunnen afleiden dat er ook nog overleg moet plaatsvinden. Wij hechten daar zeer aan. Maak dit helder en laat wat er nu in de AMvB staat daarbij de leidraad zijn.

Het tweede punt dat ik naar voren wil brengen zijn de normen. Die zijn ook getoetst aan de Waterwet. Het gaat om de normen voor de primaire veiligheid in ons land: voor de kust, de rivierdijken, de Markermeerdijken, noem maar op. Nu staat in de wet welke veiligheid wij met zijn allen willen. In dit wetsvoorstel verhuizen de normen naar een AMvB. Wij zijn van mening dat dit in dit land, in deze delta waarin 10 miljoen mensen achter dijken wonen en daarvan voor hun veiligheid afhankelijk zijn, eigenlijk op het niveau van de wet moet worden geregeld.

Mijn derde en laatste punt is van meer praktische aard. We zullen onder andere de ontwikkeling zien dat er, als het even kan, één digitaal loket komt voor burgers en bedrijven. Dat is hartstikke goed. Achter dat loket zijn dan in beginsel de bevoegdheden niet veranderd. Wij hechten zeer aan de eigenstandige bevoegdheid van de waterschappen en Rijkswaterstaat om vergunningen te verlenen. Die hebben we namelijk keihard nodig, ook bij kwesties van watersnood of anderszins. Als je niet bevoegd bent, kun je niet handhaven en kun je ook niet doorpakken als dat nodig is. De Moerdijk kan ik noemen als voorbeeld, maar ook vele andere. En helemaal tot slot: er komt nog een enorme implementatieslag op ons af voor de digitalisering en de bekostiging daarvan. Dit is misschien een praktisch punt, maar wel iets waar we met zijn allen nog heel veel aandacht voor zullen moeten hebben. Dit zal dus nog volgen.

De voorzitter: Dank voor alle inleidingen. Aan wie mag ik het woord geven voor vragen?

Mevrouw **Stienen** (D66): Ik heb aan de heren van het IPO en de VNG een vraag. Ik kom uit de mooie provincie Limburg. Er kan sprake zijn van een dilemma. Wie bepaalt wat er moet gebeuren als er een belangenverstrengeling is, bijvoorbeeld tussen een industrieterrein als Chemelot, de gezondheidsbehoeften van bewoners, en milieu en natuurbehoeften met betrekking tot het toerisme? Bepaalt dan het Rijk, de provincie of de gemeenten, die ook nog eens tegenstrijdige belangen kunnen hebben, wat er moet gaan gebeuren?

De heer **Krol**: Dit mag ik in dit gezelschap een mooie vraag noemen. Uiteraard ken ik de casus in Limburg niet, maar in algemene zin kan ik er wel vanuit het IPO-perspectief op antwoorden. In normale onderlinge verhoudingen is de gemeente de eerstaangewezen partij voor de eerste vraag, namelijk of een bedrijventerrein ergens mogelijk is, hoe dat eruitziet en wat de regels ervoor zijn. Zo zit de wet in elkaar. Er is geen enkele twijfel over, niet in dit gezelschap en ook niet na het betoog van mijn buurman van zonet, dat het IPO vindt dat in eerste instantie de gemeente daarvoor verantwoordelijk is. Een dergelijk bedrijventerrein kan echter gemeentegrensoverschrijdend zijn en er kan dan tussen beide gemeenten een heftig dispuut ontstaan, waarin de ene gemeente het bedrijventerrein een zegen vindt en de andere een ramp, en daar dus problemen mee heeft. Ik merk aan uw non-verbale communicatie dat dit het geval is geweest. Ik kan mij heel goed voorstellen dat de provincie, vanuit het provinciale perspectief, het niet ondenkbaar vindt om in zo'n geval te stellen dat er sprake is van een provinciaal belang, bijvoorbeeld omdat er gezondheidsbelangen, milieubelangen of natuurbelangen in het geding komen, en omdat er meerdere gemeentelijke overheden bij betrokken zijn. Dat ligt ook in de lijn van de subsidiariteit, waaraan mijn buurman refereerde. Dusdanige belangen van gezondheid en een goede ruimtelijke ordening kunnen dan daar een provinciale opvatting over mogelijk maken. Ik heb hier in de afgelopen jaren mee te maken gehad. In

dit land is dit altijd een beetje ingewikkeld. We houden er eigenlijk niet van, we zijn nogal op onszelf. Gemeenten zijn graag bezig met hun eigen plannen. En provincies hebben precies hetzelfde gedrag jegens het Rijk: wij vinden het ook niet fijn als een Minister langskomt, haar raampje naar beneden draait en zegt dat er ergens geen windmolen mag komen. Wij kunnen dan wel zeggen dat ze daar niet over gaat, maar vervolgens komt die molen er toch niet. Dit zijn reële voorbeelden. We houden er dus eigenlijk niet van, maar in dit volle landje hebben we voor een goede fysieke leefomgeving zoiets wel nodig. Ik ga er geen casus bij halen, maar tot op de dag van vandaag blijkt dat je in Nederland soms moeilijke vraagstukken hebt te beantwoorden die over gemeentegrenzen heen gaan – neem het vluchtelingenvraagstuk – en dat het soms noodzakelijk is dat de overheden, de rijksoverheid of provinciale overheden, hun verantwoordelijkheid hebben of nemen, zodat die vraagstukken kunnen worden opgelost. Aan de ene kant is er dus een grote terughoudendheid, die ook in de wet is verankerd en waarover in de onderlinge bestuursakkoorden de zaken goed zijn afgesproken. Aan de andere kant is er bij echte vraagstukken de noodzaak om provinciale of rijksinterventie mogelijk te maken. Weer even concreet: ik kan mij de hele dag druk maken over de transformatie van bestaande leegstaande kantoren en daar met teams, wasstraten, experts, beleggers en veel geld werk van maken, maar we zijn in dit land echt van de gekke als er tegelijkertijd 3 miljoen m² leegstand bij wordt gebouwd omdat onherroepelijke, harde plancapaciteit dat mogelijk maakt. Dat zijn precies de problemen waarbij je niet kunt verwachten dat een individueel gemeentebestuur, dat soms zit met grondexploitatie en met privaatrechtelijke afspraken in de sfeer van contracten, die gewoon even gaat oplossen. Dan komen er namelijk enorme juridische procedures in de sfeer van contracten of grote problemen met de eigen grondexploitatie. Dan is er een overheid nodig, het Rijk of de provincie, die zegt dat het een grensoverschrijdend vraagstuk is. En dan is het misschien aardig als die overheid daar een oordeel over heeft.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD): U zult begrijpen dat ik geïnteresseerd ben in de opvatting van de VNG over dit onderwerp. Mijn ervaring tot nu toe is namelijk dat gemeenten dat in gezamenlijkheid beter kunnen oplossen dan de provincie, maar misschien is dat ook een regionaal ingegeven oplossing.

De heer **Lurks**: Gemeenten hebben er in de eerste plaats behoefte aan dat er helderheid bestaat over wie wat doet. Niet alleen gemeenten zijn daarbij gebaat; ook ondernemers en burgers in het land. Wij vinden het van belang om vooraf te weten wat er onder het provinciaal belang wordt verstaan, dus dat dat kenbaar is, waardoor gemeenten kunnen weten waar zij aan toe zijn. Daarbij komt dat de ruimtelijke ordening en de inrichting van de leefomgeving door de gemeenten zijn uitgevonden. Zij zijn daar dagelijks mee bezig. Belangrijke exploitatievraagstukken en de indeling van de ruimte liggen als eerste bij de gemeenten. Dat is het uitgangspunt, zo staat het ook in artikel 2.3 van de wet. Alleen als daarop een uitzondering moet worden gemaakt, als er sprake is van een provinciaal of nationaal belang, dan komt de provincie of het Rijk om de hoek kijken. Zij hebben dan wel de plicht om goed te motiveren waarom de gemeente dit in het onderhavige voorbeeld niet kan, dus waarom het niet kan worden overgelaten aan de gemeente.

Mevrouw **Stienen** (D66): Wie heeft de doorzettingsmacht in de casus waarin er een provinciaal belang is omdat twee gemeenten in conflict zijn geraakt over verschillende belangen en er bedrijfsbelangen staan tegenover de belangen van burgers? Het maakt niet uit in welke provincie dat is, Limburg of een andere. Zoiets wordt dan op een hogere schaal gebracht, maar wie krijgt volgens de wet de doorzettingsmacht?

De heer **Lurks**: De doorzettingsmacht is bij de provincie. De provincie zal gebruik kunnen maken van interventiemiddelen en in zo'n geval het laatste woord hebben, zij het dat er nog wel een rechterlijke toets zal plaatsvinden. Die zal wel terughoudend zijn over de vraag of er sprake van provinciale belangen is en bovendien marginaal, omdat de rechter niet op de stoel van de bestuurder wil gaan zitten.

Mevrouw **Meijer** (SP): Mijn vraag gaat over de financiën. De heer Glas refereerde al aan de bekostiging. In het vorige blokje kwam al ter sprake dat gemeenten minder leges binnenkrijgen. Ik vraag aan de provincies, de gemeenten en de waterschappen of er al over de bekostiging is gesproken. Ik denk hierbij met name aan de kosten van de hele transitie; die kost natuurlijk geld en levert wat frictie op. Ik denk daarbij ook aan de kleinere gemeenten, die wellicht niet alle kennis en kunde in huis hebben om dit allemaal vorm te kunnen geven. Dit is misschien een heel brede en grote vraag, maar ik hoop dat u er wat mee kunt.

De heer **Krol**: Heel kort. De bekostiging is een vraagstuk waarover tussen de overheden nog wel wordt gediscussieerd. Ik wil naar aanleiding van deze vraag de opmerking toevoegen dat er veel stelselwijzigingen op de gemeenten zijn afgekomen. Inderdaad is dit een groot vraagstuk. Wij doen er vanuit het IPO-perspectief alles aan om samen de implementatie goed vorm te geven; zo goed zijn de verhoudingen dan toch nog wel. In de meeste regio's werken provincies en gemeenten dus heel intensief samen, om zo de kosten voor de gemeenten zo laag mogelijk te houden.

De heer **Lurks**: Er vindt momenteel in het kader van artikel 2 van de Wet financiële verhoudingen een onderzoek plaats naar de implementatiekosten. De VNG is de trekker van dit onderzoek. Wij wachten daarop.

De heer **Glas**: Daar kan ik me bij aansluiten. Ik zal hier niet de eerste cijfers citeren die wij hebben gezien, maar dit gaat om groot geld. Er lag, zoals dat heet, een «positieve businesscase» onder. Het is goed dat dat onderzoek een paar spaden dieper graaft, zodat we zeker weten waar we mee beginnen. We hebben al ervaringen met ICT-programma's binnen de overheid, dus bezint eer gij begint.

De heer **Verheijen** (PvdA): Ik wil graag een bruggetje maken tussen dit laatste en het eerste wat de heer Lurks heeft ingebracht. Bij de implementatie van de Omgevingswet is het natuurlijk de bedoeling dat de digitale instrumenten allemaal beschikbaar komen, zodat die ook feitelijk kan functioneren. Als dat niet het geval zou zijn, wat moet er dan met de wet gebeuren? Moet die dan worden aangehouden? Graag een reactie. Verder verbaas ik me een beetje over de inspraak van de heer Lurks. De VNG heeft met het IPO en de Unie een bestuursovereenkomst gesloten, voorafgaande aan de besluitvorming in de Tweede Kamer. Misschien hadden zij die moeten afwachten, want de heer Lurks stelt nu vragen over zaken die in feite door amendementen in de Tweede Kamer aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd. Wij kunnen dat hier in de Eerste Kamer wel gaan uitleggen, maar dat lijkt me niet zo verstandig. De vraag blijft echter staan. Ik vind het opvallend dat hij praat over de provinciale belangen alsof hij die niet kent, maar de meeste provincies hebben deze allang in hun omgevingsvisies en structuurvisies gedefinieerd. Het instrument van het bestuursakkoord is interessant. Ik denk dat het probleem dat de heer Korsse hier neerlegde, kan worden opgelost als de lagere overheden met elkaar preciezer formuleren hoe de taakverdeling op een aantal terreinen zo kan worden ingevuld dat competentiediscussies daarover en jurisprudentie niet nodig zijn. Graag een reactie van uw kant.

De heer **Lurks**: Het is de bedoeling om een heldere afbakening van de bevoegdheden te krijgen. Als er afspraken zijn gemaakt in een bestuursakkoord, is het wel van belang dat de inhoud daarvan duidelijk in het parlementaire proces naar voren is gekomen. Als de wet straks in werking treedt, zal er worden gekeken naar de totstandkoming ervan en de parlementaire geschiedenis. Partijen gaan dan niet echt in het bestuursakkoord kijken. Als er tegenstrijdigheden zijn tussen de memorie van toelichting en hetgeen is afgesproken, dan acht ik het van belang dat de Minister nog eens duidelijk uitlegt wat zij verstaat onder zaken als, bijvoorbeeld, het provinciale belang. Zo kunnen de rechter en ook de provincies door het lezen van de toelichting weten wat er is afgesproken. Over de digitalisering nog het volgende. Wij hebben daar heel duidelijk over afgesproken dat de wet niet in werking zal treden voordat de digitalisering helemaal rond is. Natuurlijk hebben we geleerd van de fouten in eerdere wetten als de Wabo en de Wro. Wij hebben nadrukkelijk afgesproken dat wij een goed werkend digitaal stelsel willen zien, voordat die wet in werking kan treden.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie): Mijn vraag gaat over de waterveiligheidsnormen. Ik heb het pleidooi van de Unie van Waterschappen met interesse gelezen. Ik vroeg mij daarbij wel af welke waterveiligheidsnormen we gaan vastleggen. Volgens mij is daar ook met de Deltacommissie over gesproken. Worden die nu ook vastgelegd in de wijziging van de Waterwet? Kunt u een toelichting geven? Is het niet mogelijk om dit juist in een invoeringswet alsnog te regelen? De Eerste Kamer kan immers niet amenderen. Ik ben op zoek naar wat de rol van deze Kamer zou kunnen zijn.

De heer **Glas**: Ik realiseer me dat dat laatste inderdaad complicerend kan zijn. De stand van zaken is als volgt. In de huidige normstellingsmethodiek werken we met aannames waarin het water eens in de zoveel jaar zo en zo hoog kan komen terwijl we daartegen beveiligd zijn. We gaan naar een risicoaanpak. De basis daarvan is dat niemand in dit land een grotere kans heeft dan eens in de 100.000 jaar om te overlijden door een watersnood. Dat is de basisveiligheid, daarbovenop gelden overwegingen van economische aard en bijzondere kwetsbaarheden. Een en ander leidt tot een nieuw en gedifferentieerd normenstelsel voor de dijkringen in ons land. Ons punt was tot en met de behandeling in de Tweede Kamer van principiële aard. Ik realiseer me dat de positie van de Eerste Kamer in dat opzicht anders is, dus ik moet passen bij de hoe-vraag. Wel blijven wij het punt maken dat de maatschappelijke wens om in deze delta een zekere veiligheid te hebben, waarop wij allemaal mogen vertrouwen, in de wet moet staan. Dat vinden wij van groot belang.

De **voorzitter**: We hebben nog twee minuten en twee vragen.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD): Ik had eigenlijk ook een vraag over de kosten, maar niet zozeer over de invoeringskosten als wel over de kosten daarna. Als er meer van vergunningen naar algemene regels wordt verschoven, hoeft dat voor de belastingbetaler niet altijd gunstig te zijn. Dat is natuurlijk helder, maar het is de vraag of dat ernstig is. De hoogle-raren Nijmeijer en Korsse hebben hier al iets over gezegd. Heeft de VNG daar ook een opvatting over? Ik neem namelijk aan dat dit per saldo zou betekenen dat dit onderwerp weer terechtkomt in het artikel 2-overleg.

De heer **Lurks**: Ja, dat is juist. Ik kan wel zeggen dat die verschuiving van vergunningen naar algemene regels zeer beperkt is. Wij hebben de preconsultatieversie van de AMvB's nu binnengekregen. Er is maar een zeer geringe verschuiving van vergunningen naar algemene regels te zien,

omdat bijna alles wat maar een beetje mogelijk is al door algemene regels is geregeld. Wij verwachten dus niet dat het effect nog groot zal zijn.

De heer **Van Hattem** (PVV): Ik heb nog een vraag over de opmerkingen over de digitale structuren en de werking van het digitale platform. De inwerkingtreding van de wet moet dus wachten totdat die goed zijn geregeld. Ziet u deze problematiek vooral in de uitwerking op ICT-niveau of ziet u ook een problematiek in de structuur van de wet en de wetgeving, die belemmerend kan zijn voor een goede digitale uitwerking?

De **voorzitter**: Aan wie stelt u de vraag?

De heer **Van Hattem** (PVV): Dat maakt mij eigenlijk niet veel uit. Het gaat mij om de koppeling van de verschillende bestuurslagen aan het bestuursakkoord. Degene die hierover een duidelijke visie heeft, mag van mij de vraag beantwoorden.

De heer **Lurks**: Daar is nog heel weinig over te zeggen. Momenteel vindt er uitgebreid onderzoek plaats naar hoe de digitalisering van de instrumenten het best kan worden vormgegeven. Er staat nog betrekkelijk weinig over in de AMvB's. Waarschijnlijk zal dit in ministeriële regelingen komen. Ik kan u verzekeren dat de VNG, als voornaamste gebruiker in het omgevingsrecht, daar in ieder geval goed bovenop zit. Ik heb er ook alle vertrouwen in dat we hierover goede afspraken kunnen maken.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Ik heb nog een vraag over de primaire veiligheidsnormen die u graag in de wet had willen hebben. Die brachten mij namelijk op de vraag of we sowieso niet meer materiële normen nodig hadden gehad en in de wet hadden moeten opnemen, bijvoorbeeld over de waterkwaliteit en andere milieuaspecten. Datzelfde zou kunnen gelden voor meer sturing op hoe de wet wordt uitgevoerd. Mijn vraag is of het niet zou hebben geholpen als hierover meer in de wet was opgenomen. Daardoor zouden de uitvoerende en sturende overheden straks meer duidelijkheid hebben gehad over een aantal normen, ook met betrekking tot de uitvoering. Ik kijk nu naar het IPO, maar ik neem aan dat u deze vraag allemaal zou kunnen beantwoorden.

De heer **Krol**: Ja, maar ik doe dat natuurlijk met een zekere terughoudendheid om daar een heel zware opvatting over neer te zetten in dit huis. Kijkend naar het traject, zou je natuurlijk kunnen vinden dat een zekere normstelling en meer duidelijkheid op een aantal punten ons wel zouden hebben geholpen. Ik denk echter dat we nu, op de typisch Nederlandse wijze van bestuursakkoorden en met vriendelijke woorden, ook een heel eind zijn gekomen. Het was dus een typisch Nederlandse oplossing om dit op deze manier te regelen, maar een tikje meer normstelling had ons wel geholpen.

De heer **Lurks**: Bij de Wet milieubeheer zie je dat de normstelling ervoor ook al in AMvB's is opgenomen. Dat is dus eigenlijk niet nieuw. Als je in de wet meer normstelling opneemt, zullen dat toch betrekkelijk open normen zijn, die dan weer worden uitgewerkt in een AMvB. Dat maakt het eigenlijk alleen maar weer lastiger, dus dan kun je het maar beter gelijk in een AMvB doen.

De **voorzitter**: Hiermee wil ik het tweede thema, de verhouding tussen overheden, afsluiten. Ik dank de sprekers heel hartelijk voor hun bijdragen. Ik nodig alle aanwezigen nu uit in de Noenzaal, voor een broodje en een drankje.

Schorsing 18.17 uur tot 18.44 uur

Thema 3 – Samenleving (ronde 1)

De **voorzitter**: Welkom bij deze eerste ronde over de samenleving. Ik geef graag het woord aan de heer Feenstra van het Havenbedrijf Rotterdam.

De heer **Feenstra**: Dank, voorzitter. Nederland kent momenteel een heel bescheiden economische groei. Toch hebben wij in het Rotterdamse havencomplex in het afgelopen halfjaar een groei weten te realiseren van 6,8%. Voor ons is een heel goed vestigingsklimaat, en daarbinnen een heel uitnodigend en passend omgevingsbeleid, van groot belang. Wij zijn als zodanig erg ingenomen met de Omgevingswet, die streeft naar eenvoudiger en beter, en vooral wil kijken naar wat er wél mogelijk is. De huidige planbesluiten zijn altijd eerst gebaseerd op een onderzoek naar de omgevingseffecten. Daarna komt het overleg met stakeholders en uiteindelijk de bestuurlijke vaststelling. Daarbij wordt niet bepaald dat de binnen die kaders aangegeven ontwikkelingen ook feitelijk mogen worden gerealiseerd. Daarvoor wordt deze cyclus van onderzoek, overleg en vaststelling altijd nog een keer doorlopen, veelal met dezelfde gegevens en dezelfde partijen, gefragmenteerd op projectniveau. Wij achten het van veel belang om dit integraal en vooraf te doen, en in ons geval voor een samenhangend gebied. Misschien mag ik dit met een voorbeeld duidelijk maken. In de door mij uitgereikte documentatie vindt u op pagina 2 een heel aardig prentje. Voor de Tweede Maasvlakte hebben we een milieueffectrapport opgesteld en een passende beoordeling van 6.500 pagina's omvang. Bij de uitgang ligt er een kopietje voor u gereed. Ook de milieuworst-case maakte onderdeel uit van deze milieueffectrapportage. Maar als zich een bedrijf op de Tweede Maasvlakte wil gaan vestigen dat past binnen deze contouren, moet het desondanks een geheel vergelijkbaar traject opnieuw doorlopen. Dat vinden wij niet passen bij de bestemmingen van dit gebied en de snelheden die we op dit punt nastreven. Wij waren daarom erg ingenomen met de aanneming van twee amendementen bij de behandeling in de Tweede Kamer op dit punt, de amendementen op de stukken nrs. 166 en 168, die keurig zijn verwerkt in de artikelen 3.16 en 16.7. Voor het havencomplex maken ze in ieder geval een koppelconceptbenadering mogelijk. Een dergelijke benadering maakt het mogelijk om vooraf op planniveau te kijken naar de beschikbare milieugebruiksruimte. Activiteiten die daarbinnen passen, kunnen vervolgens worden toegelaten. Daardoor verschuift het zwaartepunt in de besluitvorming en in de rechtsbescherming op een bijna Elverdingachtige wijze van projectniveau naar planniveau. Zo'n koppelconcept vergt een periodieke actualisatie, om nieuwe normstelling, nieuwe wet- en regelgeving en ook Europese verplichtingen te kunnen implementeren. Met het koppelconcept veranderen natuurlijk niet de milieukwaliteitsnormen en het toepassen van de best available techniques, noch de bestaande bestuurlijke taken en bevoegdheden, rechtsbescherming, toezicht en handhaving. Wat wel verandert, is dat de besluitvorming verschuift van een incidentele toetsing per vergunning op bedrijfsniveau naar een structurele toetsing op gebiedsniveau. Dat biedt mogelijkheden voor innovatie en voor het verhogen van het milieurendement, bijvoorbeeld omdat een knelpunt bij één bedrijf kan worden opgelost door de toepassing van de maatregel op een ander bedrijf, inclusief de toerekening van de baten en kosten die daarbij horen. Zo krijg je een verhoging van de milieuefficiëntie binnen het gehele gebied. Zo biedt het koppelconcept duidelijkheid vooraf aan de betrokken partijen. Ook aan bedrijven wordt vooraf helderheid geboden over de vestigingsfactoren. Tevens wordt de omgeving duidelijkheid geboden over de beschermingsniveau. Wij zijn erg ingenomen met de brede steun die hiervoor in de Tweede Kamer bestond. Ik wil u danken voor deze mogelijkheid om een en ander toe te lichten.

De **voorzitter**: Dan geef ik nu graag het woord aan mevrouw Thé van DCMR Milieudienst Rijnmond.

Mevrouw **Thé**: Dank u, voorzitter. Ik stel het op prijs om u te mogen informeren over mijn ideeën over de Omgevingswet en de uitvoering ervan. Ik doe dit als directeur van de milieudienst die namens de gemeenten en de provincie in het Rijnmondgebied is belast met de dagelijkse zorg voor milieu en veiligheid. Ik focus met deze inbreng vanuit vergunningverlening, toezicht en handhaving vooral op de toepassing van de wet op de grote, complexe bedrijven in ons gebied. Het is belangrijk om te zeggen dat ik pas per 1 september in dienst ben getreden, en daarom heb ik mijn zeer ervaren collega Arie Deelen, lid van het directieteam, meegenomen. Hij kan mij eventueel bij de vragen ondersteunen. Zo snapt u waarom we hier met zijn tweeën zitten.

Ik onderschrijf de doelstellingen van de Omgevingswet van harte. De Omgevingswet biedt vele kansen voor een meer integrale, gebiedsgerichte benadering van de fysieke leefomgeving. Ik wil u wel een aantal belangrijke aandachtspunten meegeven. Ik zal het onderwerp benaderen vanuit drie uitgangspunten, die ik zo zal noemen. Daaruit zal ik voor u weer drie aandachtspunten formuleren. De uitgangspunten zijn: er mag geen sprake zijn van achteruitgang ten opzichte van wat tot nu toe qua veilige en gezonde leefomgeving is bereikt; de primaire verantwoordelijkheid voor veiligheid en verantwoord produceren ligt bij het bedrijfsleven zelf; er moet zorg worden gedragen voor een efficiënte uitvoerbaarheid van de wet, voor zowel de bedrijven als voor de overheid. De aandachtspunten die ik met u wil doorlopen, zijn de volgende. Ten eerste gaat de winst van de eenduidigheid van één bevoegd gezag voor grote bedrijven met deze Omgevingswet verloren. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wabo, kent momenteel de eenduidigheid dat een bedrijf voor de belangrijkste omgevingsaspecten, milieu, veiligheid, bouw en dergelijke, slechts één bevoegd gezag heeft, veelal de provincie. Dat is helder voor een bedrijf. Dat is helder voor de overheid. Daarmee samenhangend kan voor deze omgevingsaspecten door dat ene bevoegde gezag een besluit worden genomen over vergunningverlening en handhaving. Dit was winst ten opzichte van de versnippering van bevoegde gezagen in het verleden. Met de Omgevingswet dreigt deze winst verloren te gaan. In de Omgevingswet wordt het begrip «inrichting» vervangen door het begrip «activiteit». Dat betekent dat de grotere bedrijven in de termen van de wet niet meer als eenheid, dus het begrip «inrichting», worden gezien, maar als een veelheid van activiteiten. Het bevoegd gezag kan dan per activiteit verschillen: dat kan de provincie of de gemeente zijn. Dat is voor een bedrijf en voor uitvoerende overheden niet helder. Het risico is een minder integrale afweging van de gevolgen van die activiteiten en mogelijk een negatief effect op de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving. In de uitvoeringsregelgeving kunnen nu nog waarborgen worden ingebouwd om deze omissie op wetsniveau enigszins te repareren. Ik wil u daarbij twee denkrichtingen meegeven: het begrip «onlosmakelijkheid» uit de Wabo opnemen en het begrip «magneetactiviteit» in de Omgevingswet hanteren. Wat vragen we de commissie? Wij vragen van de Minister de toezegging dat zij er in de uitvoeringsregelgeving voor zorgt dat het integrale aspect rond het bevoegd gezag van de Wabo behouden blijft.

Nu het tweede punt: de wet schenkt geen aandacht aan de noodzaak van een altijd actuele digitale vergunning. Dit onderwerp was net al aan de orde. Voor de grotere, complexe bedrijven is de dynamiek groot. Aan de overheidskant, EU en landelijk, zijn er vele veranderingen en wettelijke eisen, evenals verplicht toe te passen praktijkrichtlijnen zoals de pgs-normen voor gevaarlijke stoffen. Maar er zijn er ook aan de kant van het bedrijf zelf. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft in zijn aanbevelingen naar aanleiding van de casus-Odfjell uitgesproken dat een

vergunning te allen tijde actueel dient te zijn, zodat voor een bedrijf, de overheid en de burger helder is wat de actuele lijnen zijn. Digitale mogelijkheden moeten ons daarbij helpen. De verantwoordelijkheid voor het actueel houden, dient in onze ogen echter primair bij het bedrijf zelf te liggen. Het bedrijf kent immers de eigen bedrijfsvoering en wordt geacht de wet te kennen. De Omgevingswet is hierop nog niet toegesneden. Bij amendement is in de Tweede Kamer een stap in de goede richting gezet. Dat amendement voorziet in de bevoegdheid om van bedrijven gegevens te verlangen om te kunnen bezien of de vergunning nog toereikend is. Dat is voor ons echter nog niet de basis waarop wij hopen om op een efficiënte wijze tot actuele digitale vergunningen te komen. Wij zijn er voorstander van om bedrijven te verplichten om de verleende vergunning altijd actueel te laten houden. Door te werken met een digitale interactieve vergunningaanvraag en vergunning kan altijd een actueel overzicht worden gemaakt van installaties, processen en voorschriften. Bedrijven kunnen wijzigingen aanvragen, overheden kunnen deze beoordelen en zo nodig in de digitale omgeving voorschriften opleggen. Hiermee wordt voorkomen dat er na verloop van tijd een grote en dure inspanning moet worden geleverd om de vergunning actueel te houden, dat wil zeggen in lijn met de nieuwe wet- en regelgeving en de veranderingen binnen het bedrijf. Wat vragen wij de commissie? Wij vragen haar om de Minister te verzoeken om experimenten rond digitale vergunningen op te starten en de consequenties van de experimenten voor de regelgeving te bezien, en om de Kamer daarover te rapporteren.

Tot slot. De mogelijkheden tot normstelling op alle overheidsniveaus is een kans, maar kent ook risico's. De Omgevingswet biedt een basis voor een integrale afweging. Daartoe wordt voorzien in de normstelling op het niveau van Rijk en provincies en, veel sterker dan nu, ook op het niveau van de gemeenten. Dat is op zich een goede zaak. Maatwerk, ook in normstelling, wordt daardoor meer mogelijk. Ik heb wel twee kanttekeningen. De ruimte in de normstelling is vaak al groot vanwege afwijkingmogelijkheden en dergelijke. Bovendien leert de ervaring dat de gemeenten die nu al integraal werken, zelden worden belemmerd door een sectorale landelijke normstelling. Het vergt daarom een goede afstemming van de betrokken overheden om daartoe te komen. Ik rond af. Wij vragen de commissie om de Minister te vragen of zij de noodzaak van afstemming onderkent en hoe zij kan borgen dat de gevraagde afstemming bij de ontwikkeling van normen door alle overheden gaat plaatsvinden.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik geef nu graag het woord aan mevrouw Van Velde van LTO Nederland.

Mevrouw **Van Velde**: Dank u, voorzitter. Er is een grote verscheidenheid aan activiteiten van boeren en tuinders; van een stal of een ruimte voor huisverkoop bouwen, tot het aanleggen van een containerveld of een veld voor potplanten. Deze grote diversiteit aan activiteiten en de steeds complexere regelgeving veroorzaken lange procedures en hoge leges- en advieskosten. De vraag daarbij is: leiden al deze procedures en papieren wel tot een echt betere vergunning? De voordelen van de nieuwe Omgevingswet kunnen op dit punt een verbetering opleveren, al kun je daarbij wel discrepanties tegenkomen. Bedrijven hebben een belang bij rechtszekerheid, een voorspelbare overheid en een gelijk speelveld. Met de nieuwe Omgevingswet kunnen gemeenten en provincies allemaal hun eigen omgevingswaarden vaststellen. Er is een risico op willekeur in de omgevingsregels. LTO Nederland dringt daarom aan op het opnemen van duidelijke, haalbare normen en regels. Ook kan er bijvoorbeeld binnen een bepaalde duidelijke bandbreedte worden geacteerd. Daarnaast vraagt LTO Nederland aandacht voor de legeskosten. Deze zijn in veel gemeenten onverklaarbaar hoog en ondoorzichtig. Wij vragen om

te streven naar transparantie en efficiëntie in het systeem. Efficiëntie kan worden gestimuleerd door de instelling van een maximale hoogte van legeskosten of door een korting te geven bij volledige en correcte aanvragen. Deze kunnen immers ook sneller worden afgewikkeld. Een korting stimuleert dat. De Tweede Kamer heeft het amendement-Veldman hierover aangenomen. Wij hopen dat de algemene maatregel van bestuur snel zal worden ingevuld, zodat onze bezwaren tegen de huidige praktijk worden ondervangen.

De nieuwe Omgevingswet kent een aantal duidelijke voordelen: de integrale aanpak, meer ruimte voor initiatieven, van «nee, tenzij» naar «ja, mits» en van een toelatingsplanologie naar een uitnodigingsplanologie. LTO Nederland vindt brede participatie ook heel belangrijk. Dit is een kans om de ontwikkelingen in de land- en tuinbouw meer gedragen te maken. Een voorbeeld waaraan ikzelf heb gewerkt, is het Groninger Verdienmodel, dat ook in de vorm van zo'n participatie tot stand is gekomen. Ook hierbij kan er echter willekeur ontstaan. Er moeten dus duidelijke regels en kaders zijn, die deugdelijk zijn gemotiveerd en zijn onderbouwd met een objectief onderzoek.

Juist de voordelen van de nieuwe Omgevingswet vereisen nogal wat van de overheid. LTO Nederland vraagt zich af of die cultuuromslag wel kan worden gemaakt en of de overheden daar echt toe bereid zijn. Welke mogelijkheden zijn er om een goede cultuuromslag te maken? Welke uitvoeringsregelingen zouden deze kunnen bevorderen? Wij zijn voorstander van maatwerk en van de totstandkoming van gedragen beslissingen en regels, maar beslissingen en regels moeten duidelijk worden gemotiveerd en onderbouwd en op een gedegen wijze tot stand komen.

De **voorzitter**: Tot slot het woord aan de heer Wagenaar van Natuur & Milieu.

De heer **Wagenaar**: Dank u, voorzitter. Ik heb het genoeg om ook namens een aantal andere ngo's te mogen praten: Milieudefensie en de provinciale Natuur- en Milieufederaties. Ik wil beginnen met een aantal complimenten, met name in de richting van de ambtelijke ondersteuning bij deze wet. Wij zijn hier op allerlei manieren bij betrokken geweest. Wij zijn diep onder de indruk van hoe zij dit majeure stuk werk met zo'n grote groep in een korte tijd hebben neergelegd. Dit gezegd hebbende, willen wij ook onze waardering uitspreken voor de doelstelling van de wet. De Tweede Kamer heeft erin geamendeerd dat er ook moet worden gepraat over een verbetering van het leefmilieu, uiteraard passend in een duurzame ontwikkeling. Wat ons betreft – dat hebben we vanaf dag een gezegd – had de wet beter het thema kunnen hebben «beter en eenvoudiger» in plaats van «eenvoudig en beter»

Wanneer we wat kritischer gaan kijken naar de wet, dan is deze eigenlijk niets anders dan een gereedschapskist. Het zijn namelijk de democratische lichamen die de normen bepalen. Bij het beoordelen van die gereedschapskist moet je nagaan of die al dan niet effectief is. Daarbij kom je altijd terecht in de nuances van wat er in de wet zou moeten staan en wat in een AMvB. Vanuit de milieuorganisaties hebben we de indruk dat om de Omgevingswet echt succesvol te maken, drie punten bijzondere aandacht verdienen. Dat betreft allereerst de materiële inhoud ofwel het beoordelingskader, zoals de Raad van State dat ook al heeft aangestipt. Nu wordt alleen het element gezondheid in de wet opgenomen. Waarom zouden we echter niet het volledige beoordelingskader in de wet opnemen? Ik denk dat dit een goede bijdrage zou leveren aan de zekerheid richting de burgers.

Het andere punt gaat over de omgevingswaarden. Er is al even genoemd dat de waarden bodem en geluid later in de wet komen; nu zitten lucht en water er in. Vanuit de gemiddelde burger bekeken, ga je de omgeving

echter niet in stukjes knippen. De omgeving is één. In dat opzicht zouden we willen zien dat er meer omgevingswaarden opgenomen worden in de wet, waarbij de kanttekening geplaatst kan worden dat de wet niet de norm van de waarden behoeft aan te geven. Ik noem een zeer actueel voorbeeld. Waarom niet de waarde opnemen voor CO₂-emissies? Dat is heel actueel met het oog op het klimaatprobleem. Verder noem ik in dit verband de biodiversiteit en de landschapswaarde. Het betreft hier suggesties waarvan wij de indruk hebben dat ze brede steun in de samenleving kunnen krijgen.

Onze tweede pijler behelst de manier waarop wij als burgers betrokken zijn bij een aantal fantastische initiatieven. Je kunt dan denken aan schonere lucht, minder ziektes en klimaataangelegenheden, maar ook aan betere, duurzame bedrijvigheid en het stimuleren van duurzame innovaties. Hierbij vragen wij aandacht voor twee zaken die ook in onze notitie staan. Het eerste is de duur van de schorsende werking bij een voorlopige voorziening, die wat ons betreft zes weken zou dienen te zijn. Als je uitgaat van twee weken, is de boom al omgekapt en ben je te laat. Dat soort dingen moet je dus niet hebben. Het tweede betreft de projectbesluiten: graag participatie, niet alleen bij besluiten over de grotere projecten maar bij alle projectbesluiten. Dat zorgt ervoor dat het draagvlak voor besluiten veel groter wordt. Zonder dat ik daar arrogant in wil zijn, wil ik hier toch opgemerkt hebben dat mij bekend is dat veel burgers heel veel leuke, goede en creatieve ideeën hebben waardoor wellicht datgene wat bedrijven of anderen voornemens zijn, nog beter tot zijn recht zal komen.

Tot slot hebben we het over de uitvoering. We weten met z'n allen dat we hier op deze kleine postzegel wonen. Daarbij is het heel belangrijk dat we die mooie leefomgeving, de hoofddoelstelling van de wet, proberen waar te maken. Meten is weten. Dat betekent wat ons betreft ook dat aan de laan van de leefomgeving met verhoogde prioriteit volledig invulling gegeven moet worden. Het betekent ook dat er niet een keer in de vier jaar maar veel frequenter gemeten kan worden. Wanneer er programma's zijn, is het logisch dat men die keurig volgt, maar er zijn ook een heleboel onverwachte ontwikkelingen – ik wil daarbij dan niet alleen refereren aan het recente VW-drama – waarbij het belangrijk is dat burgers zekerheid ervaren dat ze regelmatig op de hoogte worden gehouden van de situatie ronde hun leefomgeving.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Aan wie kan ik het woord geven om een vraag aan de deskundigen te stellen?

Mevrouw **Meijer** (SP): Ik heb twee vragen. Mevrouw Thé van DCMR zegt dat de nieuwe wet niet mag leiden tot achteruitgang ten opzichte van wat tot nu toe bereikt is. Dat snap ik heel goed, maar mijn vraag aan haar is of zij dit dan wellicht verwacht. Verder heb ik een vraag aan mevrouw Van Velde van LTO Nederland. Ik bespeur bij haar toch een soort van tegenstrijdigheid. Aan de ene kant geeft zij aan een bandbreedte te willen waarbinnen eenieder moet kunnen doen wat die wil. Aan de andere kant zegt zij wel erg voor vrijheid op dit punt te zijn. Wat wil zij nu? Wil zij nu meer vrijheid of meer controle?

Mevrouw **Thé**: Ik snap dat u de vraag stelt of ik dat verwacht. Ik hoop natuurlijk dat die achteruitgang zich niet voordoet. Mijn betoog is erop gebaseerd om u een aantal zaken te noemen waarbij er een risico is dat we het slechter gaan doen met z'n allen. Dat zijn wel essentiële zaken.

Mevrouw **Van Velde**: Zoals ik al aangaf, is er een discrepantie. Als ondernemer wil je een gelijk speelveld. Het risico met deze wet is dat als je dat gelijke speelveld op gemeentelijk niveau regelt, er weliswaar in bepaalde gemeenten gelijke fysieke leefomstandigheden zijn maar je toch

verschillende regels krijgt. Dat is waar LTO Nederland niet op zit te wachten. Tegelijkertijd wil je wel graag maatwerk. In sommige plaatsen kun je de ontwikkeling van bedrijven echt goed laten plaatsvinden terwijl dat op andere plekken juist helemaal niet mogelijk is. Dat is ook de realiteit. Het valt of staat dus eigenlijk met een overheid die er heel goed in functioneert. De vraag is dus of die cultuuromslag goed kan plaatsvinden. Daar is namelijk wel het succes van de wet van afhankelijk.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Ik heb een vraag aan de heer Wagenaar. Naast een aantal positieve punten die u noemt, zegt u dat in de wet meer de materiële inhoud had moeten staan zodat er sprake is van een volledig beoordelingskader. U vindt dat alle omgevingswaarden in de wet hadden moeten staan en u hebt een opmerking gemaakt over participatie die volgens u bij alle projecten geborgd zou moeten zijn. Nu zeggen anderen dat dit bij de AMvB's al goed wordt geregeld. Ik zou graag van u willen horen waarom het wat u betreft echt nodig is om een aantal van deze zaken in de wet vast te leggen en welke risico's u erin ziet u dat dit in feite niet of onvoldoende is gebeurd.

De heer **Wagenaar**: Het is natuurlijk een kwestie van smaak waar het in zit, maar uw vraag refereert ook duidelijk aan de zekerheid. Ik heb heel sterk de indruk dat het bepalen van omgevingswaarden in de wet een grotere zekerheid geeft aan alle burgers, in de zin dat ze weten dat waar er iets gebeurt, elke overheid dan ook verplicht is om over die waarden iets te zeggen. In het geval van een AMvB geldt een lichtere procedure, waarbij je als burgers die zekerheid niet hebt. Hetzelfde geldt ten aanzien van het beoordelingskader. In de huidige wetgeving is dat er wel. Waarom zou je dat dan niet gewoon handhaven? Dan weten burgers precies waar ze aan toe zijn. Ook vanuit mijn kwaliteitsdrive om op een verantwoorde manier met de omgeving om te gaan, ben ik van mening dat het goed zou zijn dat je alle overheden vraagt om heel gericht en beargumenteerd iets over een vergunning te zeggen. Als dat niet gebeurt, kan dat leiden tot allerlei stroperige processen. Als de bewegingen niet goed genoeg zijn, gaan burgers in beroep, wat dan weer leidt tot allerlei lange procedures. Dan gaan we precies niet bereiken wat we willen bereiken met deze wet, namelijk eenvoud en snelheid. Wij zouden dan ook graag zien dat de procedures veel sneller worden doorlopen. Met andere woorden: scherp en duidelijk in de wet. Dat geeft veel meer kaders om daarna alles goed te laten verlopen.

De heer **Verheijen** (PvdA): Het laatste punt dat u maakte, mijnheer Wagenaar, gaat eigenlijk ook over de techniek van het nieuwe activiteitenbegrip versus het vergunningenconcept. De heer Feenstra sprak over het planniveau en het koepelconcept in het planniveau. Dat is een heel ander niveau dan het vergunningenniveau en het inrichtingsniveau. Wat ik wil begrijpen, is of we op dat inrichtingsniveau met de nieuwe benadering van activiteiten, voldoende scherpte en transparantie kunnen gaan geven aan burgers en bedrijven. Daarbij is dan tevens mijn vraag hoe het dan zit met de actualisatieverplichtingen voor zowel de overheid als de bedrijven als het gaat om nieuwe activiteiten die worden ondernomen. Kunnen die dan in het kader van dat nieuwe begrip van activiteiten worden geborgd of heb je daar een traditionele vergunning of een koepelvergunning voor nodig? Als ik het goed begrijp, is een koepelvergunning dan niet meer mogelijk, terwijl die nu nog wel mogelijk is. Ik probeer dat onderscheid te maken ten opzichte van het koepelconcept dat planmatig mogelijk wordt gemaakt. Ik zou dus graag enige technische uitleg krijgen in hoeverre de benadering van grootschalige complexen met een koepelvergunning mogelijk is met de nieuwe activiteitenbenadering.

De heer **Feenstra**: Ik ben heel blij met deze vraag en ik hoop dat in het debat deze vraag nog een keer wordt gesteld, want dan is deze avond welbested geweest. Er is op dit punt namelijk veel op te helderen. Ik heb ook heel bewust niet gesproken over een koepelvergunning maar over een koepelconcept, omdat dit zich verhoudt tot de actuele situatie waarin we in ons havengebied mee te maken hebben. Ik noem als voorbeeld Europoort. Daar zijn zo'n twintig industriële complexen onderling verweven. Daartussen liggen publieke vormen van infrastructuur om stoom van het ene bedrijf naar het andere bedrijf te brengen en om wat we tot voor kort afvalstoffen noemden – dat noemen we tegenwoordig reststoffen --- van het ene bedrijf naar het andere bedrijf te brengen. In die complexiteit is het verkrijgen van een actueel beeld van dat gehele gebied van vergunning tot vergunning bijna niet meer te doen, zeker niet als je ook nog innovaties wilt toepassen en je naar het hoogste niveau van investerings- en milieurendement op zoek bent. Vandaar dat ik een pleidooi heb gehouden voor een koepelconcept. Kijk naar het samenhangende gebied, zorg ervoor dat de omgeving niet meer ellende van dit gebied krijgt dan we vooraf met elkaar hebben afgesproken en breng daarbinnen een mechanisme tot stand om te komen tot optimalisatie. Ik denk dat dit uiteindelijk winst is voor de omgevingskwaliteiten en tevens wordt daarmee onze «license to produce» gedefinieerd. Ik vind het dus een heel relevante vraag en ik mag hopen dat die in het debat nog een keer aan de orde komt en ook verder verduidelijkt kan worden.

De heer **Deelen**: Ik sluit mij aan bij de heer Feenstra. Dit is een van de boeiende vragen. Voor de relatief kleinere bedrijven gaat het wat betreft de relevantie van inrichting versus activiteit om overlappende begrippen. Bij een groot, omvattend gebied kun je werken met een koepelconcept en, als ik de wet goed interpreteer, wellicht ook wel met een koepelvergunning. Echter, aan zo'n vergunning zitten dan wel heel veel mitsen en maren. Het betekent dat je op de een of andere manier in staat moet zijn om aspecten afweegbaar te maken en bij elkaar op te tellen en om grenzen voor het geheel te bepalen. Ik verwacht dat we bij de grotere complexe bedrijven – dus niet de kleine – langere tijd blijven werken met klassieke vergunningen, individuele vergunningen, die op de een of andere manier in de nieuwe regelgeving zijn opgebouwd vanuit activiteiten, dus vanuit brokstukjes. Dat zijn dan brokstukjes die, zoals de wet nu luidt, ook nog bij verschillende bevoegde gezagen kunnen liggen. Op dat punt zou het wat betreft de grotere complexe bedrijven een verarming kunnen betekenen ten opzichte van de eenduidigheid die er nu in de Wabo zit. Het is een verarming die heel sterk afhankelijk is van hoe hier uiteindelijk mee omgegaan wordt in de uitvoeringsregelgeving. Ik noem in dit verband het magneetaspect of het relatief brede activiteitenbegrip, zodat je uiteindelijk heel dicht bij die grote complexe inrichtingen komt. Dit legt een hypotheek op het uitwerken van het koepelconcept wat op zich complex is en het legt bovendien een grote hypotheek waar het gaat om de vraag in welke mate je dit zal kunnen concretiseren en modelleren in de uitvoeringsregelgeving.

De heer **Wagenaar**: Ik heb nog een heel korte reactie op activiteit, inrichting en koepel. Bij dit soort vraagstukken is het altijd heel belangrijk om te weten of er nog milieuruimte is en of die wel of niet vergeven moet worden. Wij zijn in eerste instantie van mening dat het wel of niet vergeven van beschikbare milieuruimte een democratisch proces moet zijn. Dus dat moet niet bij allerlei andere clubs zitten; dat moet vallen onder een democratisch orgaan.

Een van de voorgaande sprekers had het over een planvoorraad van woningen. Welnu, hetgeen nu beschikbaar is, is over drie, vier jaar wellicht niet meer beschikbaar. Daarom vind ik het heel belangrijk dat dat democratische moment ingebouwd wordt in de vergunningverlening in

het kader van koepel, inrichting en activiteit en dat de beschikbare milieuruimte niet al te gemakkelijk vergeven wordt.

Mevrouw **Stienen** (D66): Heel af en toe bekruipt mij het gevoel dat als archeologen over 1.000 jaar de Handelingen hiervan vinden, ze zich zullen afvragen: waar ging dit allemaal precies over? Maar dit even terzijde. Ik heb een vraag aan mevrouw Van Velde en de heer Feenstra. Enerzijds is er de wens voor duurzame economische ontwikkeling en activiteiten op allerlei niveaus in onze samenleving, van mkb, boerenbedrijf tot grote complexen als Rotterdam Haven of Chemelot in Zuid-Limburg. Anderzijds zijn er de gezondheidsbelangen voor de bevolking. Dankzij de Tweede Kamerleden Van Veldhoven, die lid is van onze partij, en Veldman van de VVD is dat koepelconcept in de wet opgenomen. Tegelijkertijd maakt mijn partij zich ook wel zorgen. Ik wijs naar wat er bijvoorbeeld is gebeurd in Brabant rond de Q-koorts, waarbij gemeenten geen mogelijkheid hadden om de bouwuitbreiding van bedrijven te stoppen. Mijn vraag aan mevrouw Van Velde is dan ook hoe zij hiertegen aankijkt. Verder ben ik benieuwd hoe de heer Feenstra vanuit dat koepelconcept het gezondheidsaspect meeneemt in zijn bedrijvigheid.

Mevrouw **Van Velde**: Waar het gezondheidsrisico's en veehouderij betreft, vinden wij dat gezondheid voor alles gaat. Belangrijk is wel dat er objectief en deugdelijk onderzoek wordt gedaan in plaats van dat er meteen een maatregel wordt genomen die in feite alles belemmert, waarbij sprake is van hoge onderzoekskosten of enorme vertraging in de vergunningprocedure en waarvan later blijkt dat dit allemaal niet nodig was. De volksgezondheid staat op nr. 1 en is het belangrijkste, maar let wel op dat je niet met een ingrijpende maatregel komt die heel veel bedrijven belast in de vorm van kosten en vertraging in procedures. Voorkomen moet worden dat achteraf blijkt dat een maatregel onterecht is geweest. Er zal dus eerst deugdelijk en objectief onderzoek gedaan moeten worden.

De heer **Feenstra**: Met mevrouw Stienen deel ik het uitgangspunt dat je moet streven naar duurzame economische bedrijvigheid. Ik denk dat er nog heel veel slagen te maken zijn. Laat ik een voorbeeld nemen. De implementatie van lng in het havencomplex betekent dat je emissies van zeeschepen kunt terugbrengen. Met kleinere stations langs de rivieren – we hebben er een Europese impuls voor gekregen – wordt het ook mogelijk om deze schone brandstof te gebruiken voor de binnenvaart. Met een apart tankstation kun je zelfs het wegvervoer op een gegeven moment op lng laten draaien. Zo zijn er heel veel mogelijkheden. Er wordt vaak gesproken over de circulaire economie als iets wat in de toekomst ligt. De dagelijkse praktijk in Rotterdam is dat we al jaren werken aan die circulaire economie, namelijk die van schroot. Rotterdam is de grootste schroothaven ter wereld. Wat bij ons aan partijen aluminium, koper et cetera verhandeld wordt, is zelfs wereldwijd prijsstellend. Dus het is niet iets abstracts of iets voor de verre toekomst; het is iets wat al bestaat en waar je heel gezond een bedrijf op kunt baseren. Ook de restwarmte ofwel de havenwarmte uit het complex laat zich via publieke infrastructuur heel goed aanwenden voor ruimteverwarming in de Rijnmondregio tot aan Den Haag toe en voor de verwarming van kassen. Dat is dus publiek aangeleverde havenwarmte waarvan je de distributie laat plaatsvinden via de publieke infrastructuur. Wij zien heel veel mogelijkheden om dat type duurzaamheidsslagen in het gebied te maken. Doe dat dan wel efficiënt en doe dat dan zodanig dat de ondernemer daarin mee wil gaan en hij bijna wordt uitgelokt om deze stappen te zetten. Dan is snel zekerheid over de beleidskaders zodat ook snel besluitvorming kan plaatsvinden, dus niet eerst op planniveau en dan op vergunningniveau, behulpzaam.

Dan de vraag over het gezondheidsaspect. Wij maken geen onderscheid tussen de verschillende omgevingseffecten. Ze moeten allemaal meege-
nomen worden. Ik ben het zeer met de heer Wagenaar eens: liever meten
dan berekenen. Dan weten we, gelet op recente incidenten, waar we het
over hebben. Wij willen een duurzame haven zijn, waarbij we op termijn
een verhouding met onze omgeving kunnen creëren die het ook mogelijk
maakt om te opereren en te groeien.

De heer **Koffeman** (PvdD): Ik werd een beetje getriggerd door de
uitspraak van mevrouw Van Velde. Er is al eerder vastgesteld dat u vaak
«enerzijds» en «anderzijds» te berde brengt. En dat is natuurlijk moeilijk
hier, want wij moeten «ja» of «nee» zeggen. Dus in die zin zouden we
natuurlijk graag een helder advies van u krijgen. Als u zegt dat volksge-
zondheid voor alles gaat maar dat dit niet tot vertraging mag leiden, dan
kan ik dat niet met elkaar rijmen. Hoe kun je nou iets boven alles stellen
en tegelijkertijd zeggen: maar we kunnen er niet op wachten? Kunt u dat
nader aanduiden en dan met name gerelateerd aan de case van de
Q-koorts? Er zijn nu mensen die vanwege de slordige regelgeving rond de
Q-koorts in Brabant chronische Q-koorts hebben en die daar jarenlang
ellende van hebben. Die mensen moeten heel lang wachten. Hoe
verhoudt dat wachten zich tot het wachten van de veehouders in het kader
van «volksgezondheid voor alles»?

Mevrouw **Van Velde**: Ik denk dat het niet in verhouding staat tot het
wachten. Dit is een vergelijking die mank gaat. Als LTO Nederland vinden
we dat de veehouderij geen gevaar mag zijn voor de volksgezondheid van
de mensen, maar wij vragen wel om objectief en onderbouwd onderzoek
om te zorgen dat de ontwikkeling waar die gewoon mogelijk is, ook door
kan gaan.

De heer **Koffeman** (PvdD): Het is wel heel belangrijk om vast te stellen
dat dat objectieve onderzoek heel erg gevaar loopt op het moment dat u
zegt: snel, snel, die uitbreiding moet doorgaan. Dat objectieve onderzoek
heeft overigens allang vastgesteld dat de veehouderij gezondheidsgevaar
voor de omgeving oplevert.

Mevrouw **Van Velde**: Dat is een algemene opmerking die u maakt die
volgens mij niet overal voor geldt. Het gaat ons erom dat ervoor gezorgd
wordt dat er onderbouwd onderzoek wordt gedaan voordat een grote
maatregel generiek wordt toegepast in een bepaald gebied of een bepaald
vakgebied.

De **voorzitter**: Ik wil graag de eerste ronde omtrent het thema samen-
leving afsluiten. Veel dank aan de deskundigen voor hun inleidingen en
hun antwoorden op onze vragen.

Thema 3 – Samenleving (ronde 2)

De **voorzitter**: Ik geef in de tweede ronde omtrent het thema samen-
leving graag als eerste het woord aan de heer Van den Broek van
VNO-NCW.

De heer **Van den Broek**: Dank u zeer, mevrouw de voorzitter. Onze
voorzitter laat zich overigens verontschuldigen; hij heeft mij gevraagd hier
het woord te voeren.

Waarom is de Omgevingswet wat ons betreft het beste wat het Ministerie
van I en M de laatste tien jaar heeft bedacht? Waarom is dat nou echt zo'n
goed product? Waarom wordt het ook het grootste wetgevingsproduct
van na de Tweede Wereldoorlog genoemd? Dat is niet omdat het
bestemmingsplan is vervangen door het omgevingsplan en het is ook niet

omdat het in een keer zo veel sneller zal gaan, want de procedures verlopen nog steeds even snel. Het is volgens mij wel omdat de bundeling van het omgevingsrecht – ik heb er een tijd aan besteed om dit te onderzoeken – kenbaarheid, inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak met zich brengt. Eigenlijk is dat verbeterdoelstelling nr. 1. Ik ben het dan ook niet eens met de heer Nijmeijer die zegt dat eenvoud nooit een doel op zich moet zijn. Ja, natuurlijk moet eenvoud van wetgeving een doel op zich zijn als wij allen worden geacht de wet te kennen. Voor bedrijven en burgers die in beroep willen gaan, is het goed dat de regelgeving eenvoudig is. Niet elke bundeling is dan wetenschappelijk verantwoord. Er moet wel een samenhangcriterium zijn, want eigenlijk betekent bundeling dat je de wetgeving bij elkaar zet die bij elkaar hoort. Dat samenhangcriterium zit nu voor het eerst sinds 1972 heel duidelijk in deze wet, namelijk de fysieke leefomgeving. Alle wetgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving komt nu bij elkaar. Als iets over de fysieke leefomgeving gaat en het niet in de Omgevingswet staat, wordt dat uitgelegd. Daar kun je het mee oneens zijn, maar dat is op zichzelf wel gemotiveerd.

Bundeling leidt niet per se tot meer afwegingsruimte, verbeterdoelstelling nr. 3, en het leidt ook niet tot versnelling van besluitvorming, verbeterdoelstelling nr. 4, maar in het geval van de Omgevingswet doet het dat wel. Dat komt omdat er bij de Omgevingswet, anders dan wel eens wordt gezegd, niet is gekozen voor plakken en knippen en voor een nietje. Hier is sprake van een heel nieuwe architectuur. Dat is eigenlijk het enige wat je kunt doen om ervoor te zorgen dat er ook nieuwe ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Die nieuwe architectuur is gelegen in de paradigmawisseling: alleen datgene regelen wat echt geregeld moet worden. Ik refereer hierbij aan de zeven pijlers ofwel de zeven zuilen; ik stond toevallig bij het Pantheon toen ik op deze gedachte kwam. Ik noem ze: alleen datgene regelen wat echt geregeld moet worden, duurzame ontwikkeling, delegatie, een Europese beleidscyclus met zes kerninstrumenten, innovatie, een echte integrale aanpak en decentraal tenzij. Dat zijn de pijlers in de wet die ook voor ondernemers, die graag opteren voor kenbaarheid, voorspelbaarheid, inzichtelijkheid en flexibiliteit, zo aantrekkelijk zijn. De bundeling van de 120 AMvB's in 4 AMvB's lijkt eigenlijk best wel verantwoord op basis van wat we tot nu toe hebben gezien – ik heb net als de heer Lurks ook nog niet gelezen – maar er zit ook een doelgroepenbenadering in. Je kunt vrij snel zien waar je aan toe bent. Het is zo opgezet dat het niet alleen zelfstandig inzichtelijk is maar dat het ook vrij gemakkelijk te digitaliseren is. Je kunt er eigenlijk heel gemakkelijk je eigen wet uit destilleren.

Nu ik toch hier ben, zou ik vier punten nog aan de orde willen stellen waarvan ik denk dat het goed is dat de Kamer erover zou willen nadenken. Ik ben het met de heer Wagenaar eens dat er heel veel werk en ook heel veel slim werk is geleverd door het ministerie om deze wetgeving tot stand te brengen, maar we moeten wel aan deze nieuwe architectuur blijven vasthouden. Aan zo'n Romeinse tempel behoort dan niet in een keer een balkon of een serre gebouwd te worden. Je moet dat dus wel in de gaten houden. Daar ligt een taak voor de Raad van State en ook een belangrijke taak voor de Eerste Kamer, maar misschien zou je in dit verband ook kunnen denken aan een soort commissie-Scheltema om te blijven nadenken over hoe je deze wet eenvoudig houdt.

Dan mijn tweede punt. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is terecht veel aandacht gevraagd voor de uitvoering bij AMvB en met name de parlementaire betrokkenheid. Ik denk dat de versterkte voorhangprocedure in artikel 23.5, lid 2, van de Omgevingswet die betrokkenheid wel goed invult, maar het moet er natuurlijk niet toe leiden dat allerlei regels die eigenlijk in de AMvB's terecht komen vanwege de architectuur, soms in de wet staan en soms in de AMvB's. Daar kopen we ook niet zo heel erg veel voor. Het is misschien goed daarop te letten.

Mijn derde punt is meer een vraag. In artikel 1.3 is als gevolg van een amendement van de heer De Vries naast duurzame ontwikkeling de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu opgenomen. Tegen die twee punten heb ik uiteraard geen enkel bezwaar, maar de vraag is wel of je niet eens kritisch zou moeten kijken hoe dit zich verhoudt tot artikel 21 van de Grondwet; je herhaalt namelijk gewoon wat daarin staat. Verder is de vraag wat nou de toevoeging inhoudt als je naast duurzame ontwikkeling ook opneemt de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu; ik dacht namelijk altijd dat die al onderdeel uitmaakten van duurzame ontwikkeling. Dat is dus het ontwikkelingsdeel. Een van mijn collega's zei laatst: ik heb eigenlijk het liefste zo veel mogelijk regels in de AMvB want ik kan een AMvB tenminste buiten toepassing verklaren en dat kan ik met de wet niet. Als je de AMvB-techniek hanteert, wat ik op zichzelf een goede techniek vind om redenen die de Minister steeds noemt, maar je daarnaast het subsidiariteitsbeginsel hanteert, is de vraag of je niet het risico loopt dat er vrij snel een zaak komt bij de rechter waarbij deze zegt: dit had eigenlijk niet gekund.

De **voorzitter**: Dank u wel, mijnheer Van den Broek. Dan geef ik nu het woord aan mevrouw Kloostra van Van den Biesen Kloostra Advocaten.

Mevrouw **Kloostra**: Dank voor de uitnodiging. Mijn kantoor staat veel milieuorganisaties en bewonersorganisaties bij ten aanzien van bijvoorbeeld grote industriële projecten en wegverbredingen. Het betreft grote activiteiten die voor veel milieu-impact in de omgeving kunnen zorgen. Vanuit die blik heb ik ook naar de Omgevingswet en een aantal leidende principes daarin gekeken. Mijn eerste opmerking sluit aan bij wat er vandaag al vaak is gezegd, namelijk dat de belangrijkste omgevingswaarden, toetsingskaders en vereisten op basis waarvan je milieubesluitvorming maakt, eigenlijk in de wet zouden moeten staan. Het zojuist genoemde voorbeeld van de Q-koorts is misschien ook wel een goed voorbeeld om er handen en voeten aan te geven. In het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen is erop gewezen dat een aantal leidende milieuprincipes binnen de Europese Unie zijn neergelegd in artikel 191 van het verdrag over de werking van de Europese Unie. Ik denk dan met name aan het voorzorgsbeginsel. Daarin zit een aantal leidende principes die al ingevuld zijn in de rechtspraak in de afgelopen tientallen jaren. Zo geldt ten aanzien van het voorzorgsbeginsel dat het uitgangspunt is dat het risico nooit nul kan zijn. Het is de politiek die erover gaat waar precies de drempel zit van het maatschappelijk aanvaardbaar risico. Dat is ook zo door het Europese Hof bepaald. Als je die drempelwaarde vaststelt, kun je toetsen in welke gevallen er voldoende twijfel is over de veiligheid van een bepaalde activiteit teneinde daarin handhavend of beperkend te kunnen optreden. Dat globale instrumentarium dat een zekere afbakening en handvatten geeft voor de concrete besluitvorming, is er dus eigenlijk al. Wat mij betreft is het dan ook een gemiste kans dat dit niet in de Omgevingswet is opgenomen.

We hebben het hier vandaag veel over het doel van de Omgevingswet, namelijk integratie. Een belangrijk deel van de milieuregels die er nog niet in zitten, betreft de Wet natuurbescherming. Zo lopen we er in de praktijk tegen aan dat wanneer er bijvoorbeeld geprocedeerd wordt over een grote elektriciteitscentrale, deskundigen van milieuorganisaties aangeven dat het toch mogelijk moet zijn een filter in de pijp te plaatsen of om een installatie in de fabriek te zetten waardoor de uitstoot veel minder wordt en de negatieve natuureffecten tegen kunnen worden gegaan. Dan moet de Raad van State op basis van de huidige regelgeving aangeven of de milieuvergunning betrekking heeft op de installatie als zodanig en of de emissiegrenswaarden worden gehaald. Op grond van de natuurbescher-

mingswet wordt dan gekeken wat de effecten zijn op de natuur. Het maakt in ieder geval dat de uitvoeringsalternatieven van grote projecten dan zijn afgekaderd en mogelijk door de rechter zijn goedgekeurd, terwijl in het kader van de natuurbescherming de discussie nog gevoerd moet worden. Verder is het mij opgevallen dat de Commissie voor de m.e.r. niet meer verplicht wordt ingeschakeld voor de MER-projecten maar alleen nog voor de MER-plannen. Dat is een slechte zaak want de MER-richtlijn uit 2014 stelt vanaf 2016 verplicht dat er bij het bestuursorgaan expertise aanwezig is om de MER goed te kunnen beoordelen dan wel dat externen hiervoor worden ingeschakeld. Ik zou zeggen: waarom de Commissie voor de m.e.r. er nu uithalen om die straks weer te moeten invoeren voor de project-MER? Voor de alternatieven geldt eigenlijk hetzelfde. Voor de plannen moeten op basis van de Europese regelgeving alternatieven worden onderzocht. Op basis van de nieuwe MER-richtlijn zal er straks ook ten aanzien van projecten sprake zijn van een verplichte alternatieve toets. Dat is ook van belang waar het gaat om de publieke inspraak en het kunnen wegen van het publiek belang, in de zin of alles wel goed is bekeken.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan geef ik nu graag het woord aan mevrouw Roosen van VNCI.

Mevrouw **Roosen**: Dank u wel. Ook van onze kant dank dat we zijn uitgenodigd om hier onze visie op de Omgevingswet te mogen toelichten. Onze visie sluit aan bij die van VNO-NCW, hetgeen mij de kans geeft om wat meer in detail te gaan. Wat is het belang van de VNCI ten aanzien van de Omgevingswet? Onze bedrijven hebben veel verschillende activiteiten en vallen daarom onder heel veel verschillende regelingen. Bundeling kan dus prettig zijn. Vrijwel al onze bedrijven hebben een vergunning, hetzij een IPPC-vergunning hetzij een vergunning omdat ze BRZO-plichtig zijn. Daarnaast vallen ze onder algemene regels. Zij zijn ook niet enthousiast over de interactie tussen de vergunningen en de algemene regels. Verder opereren onze bedrijven op een internationale markt. Dat betekent dat ze flexibel moeten kunnen inspelen op veranderingen op die markt. Ze hebben dus belang bij een flexibele procedure. Zoals in veel verschillende rapporten is aangegeven, is regedruk een heel belangrijke parameter voor ons investeringsklimaat. Dat is voor de toekomst heel belangrijk. Genoemde punten geven aan dat we de doelen en de uitgangspunten van de Omgevingswet omarmen, maar natuurlijk zijn er ook nog wel een aantal punten waar we zorgen over hebben. De Omgevingswet biedt een goed frame, maar we zien het als een gemiste kans dat interne veiligheid niet is meegenomen. Interne veiligheid is de veiligheid binnen een bedrijf. Externe veiligheid is de veiligheid buiten de poort. De interne veiligheid is nu geregeld bij een ander ministerie. Na deze herstructurering op basis van de Omgevingswet is het heel moeilijk aan bedrijven uit te leggen dat in de toepassing nog steeds sprake is van versnippering. Voor de toekomst zouden we dat dan ook heel graag anders geregeld willen zien. We vinden het ook een gemiste kans dat in de wet geen apart hoofdstuk voor bedrijven is opgenomen. Een van de uitgangspunten is om de gebruiker centraal te stellen. Waar wij een grote gebruiker van de Omgevingswet zijn, hadden we er zo'n apart hoofdstuk dus graag in opgenomen gezien. Verwijzend naar de behandeling van de wet in de Tweede Kamer en het vele overleg dat we al met het ministerie hebben gehad, hopen we dat het alsnog in de uitvoeringsregeling wordt opgenomen. Dat is echt belangrijk voor de inzichtelijkheid en de kenbaarheid.

Een ander punt is dat de wet een gelijk beschermingsniveau kent. Uiteraard willen wij ook dat dit gehandhaafd blijft. Helaas geldt dat gelijke beschermingsniveau niet voor onze bedrijven. Die worden geconfronteerd met een forse lastenverzwaring. Zo worden leges geïntroduceerd. Er

hangt ons een «betalen voor toezicht» boven het hoofd, evenals een financiële zekerheidsstelling voor het geval activiteiten beëindigd worden. Wij zouden graag eerst een integrale benadering zien voordat zomaar tot die lastenverzwaring wordt overgegaan.

Dan kom ik op het begrippenkader. Het verlaten van het inrichtingsbegrip is hier al genoemd. Onze bedrijven zitten veelal op een terrein met meerdere bedrijven. Dan kan het zijn dat al die bedrijven een eigen vergunning hebben. Het kan ook zo zijn dat ze onder één vergunning zijn vevat. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het Chemelot-terrein. Omdat de wet het begrip «inrichting» heeft verlaten, ontstaat het risico dat de integrale benadering vanuit die ene locatie verlaten wordt en dat de interacties die deze bedrijven met elkaar hebben, nieuwe belemmeringen gaan opleveren. De heer Feenstra is er ook al op ingegaan. In de uitvoeringsregeling moet naar onze mening gekozen worden voor een praktische aanpak.

Afsluitend merk ik nog het volgende op. In de voorliggende wet is kritisch gekeken naar wat er wel en niet geregeld behoeft te worden en wat gebundeld kan worden. En dat heeft geleid tot minder regels, maar het is nu zaak dat we er ook goed mee omgaan. Dat vereist durf en vertrouwen. De gemaakte keuzes mogen niet al te lichtvaardig terzijde geschoven worden. De ontstane ruimte moet ook niet opgevuld worden met nieuwe AMvB's, uitbreiding van AMvB's, decentrale regelgeving en handleidingen/richtlijnen. Enige controle hierop zouden wij toch wel gewenst vinden.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan geef ik ten slotte het woord aan de heer Karman van de gemeente Veere.

De heer **Karman**: Hartelijk dank voor de uitnodiging om namens de gemeente Veere te mogen reageren op het wetsvoorstel zoals dat er nu ligt. Veere is als niet al te grote gemeente tot nu toe prima in staat geweest om trajecten in het kader van nieuwe wetgeving er goed door heen te loodsen. We volgen nieuwe wetgeving altijd met heel veel belangstelling. Nu ligt de Omgevingswet er en we willen graag vooruitlopen op die nieuwe wet en gebruikmaken van een middel in de Crisis- en herstellwet om een omgevingsplan op te stellen, kijkend naar de toekomst. Het gaat dan om een omgevingsplan waarin bestemmingsplannen een plek krijgen maar ook verordeningen die te maken hebben met de fysieke leefomgeving en nieuw beleid rond de cultuurhistorie. Dit biedt zeker voor onze burgers een groot voordeel omdat die straks in staat zijn om op één plek al die verschillende relevante wetgeving in te zien. Het was tot nu toe namelijk een probleem om dat in één document te vervatten, terwijl de Omgevingswet die mogelijkheid nu wel biedt. Voor de gemiddelde burger van wie we er heel veel hebben in Nederland, biedt dat de meeste voordelen.

Een ander belangrijk punt voor die burger is flexibiliteit in procedures, vooral voor de aanvrager. Dankzij deze wet zijn we ook veel meer in staat om op een flexibele manier in te spelen op de soort aanvraag die er op dat moment ligt. Het betekent ook dat je onderzoek kunt uitstellen totdat je zeker weet of je een vergunning kunt krijgen. Hoe dat precies in zijn werk gaat, weten we overigens nog niet want hoe de AMvB's en de ministeriële regelingen er uit komen te zien is nog een grote vraag, maar het lijkt een voordeel te zijn.

De burger wil twee dingen weten. Wat mag ik en wat mag mijn buurman? En wat doet die vervolgens in het weekend? Via zijn tablet komt hij terecht bij een gemeentelijke website en die website linkt hem vervolgens netjes door naar een landelijke omgeving. Op dit moment is dat ruimtelijkeplannen.nl en op die site staat netjes alle wetgeving die te maken heeft met de fysieke leefomgeving en de wetgeving van provincies en waterschappen. Bij amendement is inmiddels een artikel 20.20 toegevoegd. Daarin staat

het volgende: er is een digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Wat de gemeente Veere betreft mag daar komen te staan: er is een werkend digitaal stelsel. We kunnen er met allerlei experts van alles van vinden, maar het is van groot belang dat de burger die op zo'n site terecht komt, ook snapt hoe zo iets werkt. Ik denk dat het ook belangrijk is dat de burger betrokken wordt bij het inrichten van zo'n omgeving. Dat gaat dan niet over de techniek maar over hoe je zo iets inricht en hoe het systeem werkt.

Er zijn vanavond al wat tegenstrijdige geluiden te horen over de vraag of de wet nu wel of niet complex is. Naar mijn mening gaat de burger er in ieder geval wel op vooruit. We hebben een omgevingsplan waar alles in staat. Dus we hoeven dus niet meer te zoeken in een woud van regelgeving. Dat alles neemt niet weg dat die burger het over het algemeen nog steeds niet snel zal begrijpen. Als de burger bij de gemeente terecht komt, is het aan die gemeente om uitleg te geven over al die regelgeving. Vanavond is al gerefereerd aan de 15 cm aan AMvB's en ministeriële regelingen. Ook al heeft de Omgevingswet een groot aantal voordelen, feit is wel dat je als gemeente weer opnieuw moet beginnen. Het systeem is nog hetzelfde maar de burger wil ten aanzien van allerlei processen weten hoe het precies zit. Als gemeente behoort je dat ook te weten. We komen er met z'n allen dus ook wel uit, maar het geeft wel extra druk aan de achterkant.

Bij amendement is de bepaling opgenomen dat elke gemeente een omgevingsplan mag maken. Nou, dat doen we natuurlijk met alle plezier, want we lopen graag vooruit. Echter, op het moment dat je voor je gehele grondgebied een omgevingsplan met alles erop en eraan in procedure moet brengen en je ook nog wilt dat de burger dat kan volgen en begrijpen, dan is het de grote vraag of het niet een administratief monster zal worden. Waar flexibiliteit geboden wordt aan burgers om ten aanzien van allerlei zaken een aanvraag in te kunnen dienen, constateer ik tegelijkertijd dat de wet tegen de gemeente zegt: maak maar één groot plan voor je hele gemeente. Dat wil dan niet zeggen dat het niet zal lukken, maar het is wel de vraag of dit digitaal gezien per se zo zou moeten.

Voor het overige zijn we over het algemeen positief over de Omgevingswet die veel kansen en mogelijkheden biedt.

De **voorzitter**: Dank u wel. Wie van de leden mag ik het woord geven?

Mevrouw **Stienen** (D66): Mijnheer Karman, dank voor deze reality check, zoals we dat in goed Nederlands in dit huis zeggen. Ik zou van u willen weten wat u als gemeente nodig heeft om het ambtelijk apparaat zo ver te krijgen om voorlichting aan de burgers te geven. In dit huis kunnen we geen wetswijzigingen doorvoeren maar kunnen we misschien wel om verduidelijking vragen. Diezelfde vraag zou ik ook de heer Van den Broek willen stellen. Er is een loket voor het bedrijfsleven. Dus dat is goed geregeld. De vraag is echter wat de burger daar te weten kan komen over zijn rechtspositie. Hoe kan VNO-NCW daarbij dan een rol spelen? Het is voor haar toch ook niet prettig als de burger niet goed geïnformeerd is en dat er allerlei klachten en rechtszaken komen waar het bedrijfsleven last van heeft?

De heer **Karman**: Het is de vraag of het veel eenvoudiger kan. Als je het eenvoudiger wilt maken, moet je driftig gaan schrappen. Dan krijg je vervolgens ruzie omdat niemand wil dat belangrijke regels worden geschrapt, aangezien die regels er vaak niet voor niets zijn. Misschien is het wel zo dat de grens inmiddels is bereikt. Procedureel is alles al op een hoop geschoven. Alles is zo'n beetje gelijkwaardig geworden. Dat is een grote vooruitgang. Eigenlijk geldt dat onder de Wabo al voor 80%. Het is de vraag of je voor die burger wat dat betreft nog verder kunt komen. Het

is in ieder geval belangrijk dat je de communicatie tussen overheid en burger zo eenvoudig mogelijk maakt, vooral op het gebied van digitale informatievoorziening. Omdat het om ICT gaat is er echter toch ook wel sprake van risico's

De heer **Van den Broek**: Toen ik begon met het onderzoek voor mijn proefschrift interviewde ik als eerste de heer Veerman, hoogleraar in wetgevingstechniek en ook heel lang werkzaam geweest bij Justitie; hij zei toen tegen mij: u denkt dat de wetgever de wet maakt voor de burger en voor uw bedrijven maar de wetgever maakt de wet leesbaar voor de rechter. Dat heb ik destijds nog bestreden, maar ik vrees dat hij voor een deel toch wel gelijk heeft. In dit land hebben we ongeveer 1.000 wetten in formele zin en heel veel AMvB's. Het enige wat de wetgever kan doen en wat hij op dit vlak nu ook doet, is de wetgeving zo eenvoudig mogelijk maken. Hoe kan de burger nu weten wat zijn rechten en plichten zijn? Welnu, misschien niet door in de wet te kijken, want dat helpt vaak niet zo veel als je niet precies weet waar je naar moet kijken, maar misschien wel door gebruik te maken van de digitale middelen. Ik refereer hierbij ook aan het amendement dat in de wet is opgenomen, waardoor de bedrijven en de overheid moeten aangeven hoe de participatie vorm heeft gekregen. Ik stel mij dan zo voor dat een bedrijf zich de vraag stelt: wat moet ik bij het vestigen of het uitbreiden van mijn bedrijf nu in de buurt doen, moet ik een zaaltje afhuren en mensen koffie geven en ze vertellen wat ik van plan ben of moet ik aangeven dat ik het uiteindelijk wel met de burens eens ben? In die zin kan het bedrijf de burger dus wel wat helpen. Tegelijkertijd meen ik wel dat wanneer de burger deze participatieclausule in de wet wenst, van die burger ook verwacht mag worden dat die een klein beetje moeite doet door met name goed te kijken naar het besluit activiteiten leefomgeving. Als hij daarin dan zoekt op het thema industrie en vervolgens op het thema metaalbedrijven, dan zal hij zien aan welke eisen metaalbedrijven moeten voldoen. Dus dat verwacht ik dan eigenlijk ook wel van die burger, maar ik ben het met u eens dat bedrijven hierin ook behulpzaam kunnen zijn. Volgens mij willen ze dat ook zeker zijn. Bedrijven zitten namelijk ook niet te wachten op procedures.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD): Ik heb als eerste een vraag aan mevrouw Roosen. Ik was een beetje verbaasd toen ik u hoorde zeggen dat er leges worden geïntroduceerd voor de omgevingsvergunning. Wat is daar anders aan dan de huidige vergunningverlening? Mijn tweede vraag zou ik aan de heer Karman willen stellen. Veere is pilotgemeente geweest. Hoe is de interactie tussen de regionale uitvoeringsdienst en de gemeente? Ik maak mij namelijk wel een beetje zorgen over het kennisniveau dat bij de gemeenten overblijft, als zo veel taken van de gemeenten overgaan naar de regionale uitvoeringsdienst. Hoe is dan het beleidsproces? Hoe krijg je de interactie tussen ervaringen met vergunningverlening en handhaving en de gemeenten die daarop moeten inspelen?

Mevrouw **Roosen**: Leges zijn er, maar niet voor het milieudeel van de omgevingsvergunning. De uitzondering die in de wet stond, is daaruit nu geschrapt. Dat betekent dat onze bedrijven ook voor het milieudeel moeten gaan betalen. Die leges zijn destijds niet voor niets afgeschaft voor dat deel. Dat is onder andere gebeurd omdat de verschillen tussen de ene en de andere provincie of gemeente enorm groot waren, in de zin dat in sommige gevallen torenhoge leges werden geheven voor heel kleine projecten omdat de grondslagen niet redelijk waren. Ik wil benadrukken dat het ons niet gaat om het principe van leges, in de zin dat we tegen leges zouden zijn. Het gaat erom dat wij lastenverzwaring op lastenverzwaring krijgen. Voordat je overgaat tot de introductie moet je dat dus eerst goed in kaart brengen.

De heer **Karman**: Ik heb weinig ervaring met de regionale uitvoeringsdienst. Met de pilot zitten we nog vooraan in het traject. We zijn nu met de analysefase bezig. We zijn dus nog niet zo ver dat we met de RUD in gesprek gaan. Ik kan daar dus ook geen helder antwoord op geven.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Ik heb een vraag aan mevrouw Kloostra. U gaf net aan dat wat u betreft de omgevings- en toetsingskaders beter in de wet hadden moeten worden opgenomen en u noemde daarbij als voorbeeld het voorzorgsprincipe dat in de Q-koortsaffaire had kunnen worden ingezet. U gaf zelf ook aan dat dit al is geregeld in artikel 191 van het verdrag van de Europese Unie. Eerder in deze hoorzitting heb ik mensen horen zeggen dat omdat het in dat verdrag staat, het hoe dan ook moet worden toegepast. Ik zou van u graag concreet willen horen of, wanneer het wel in de wet zou staan, het wat u betreft ook meer zekerheid en bescherming zou bieden. Kunt u de voordelen ervan toelichten?

Mevrouw **Kloostra**: Allereerst is de Europese Unie toch een beetje een ver-van-mijn-bedshow. Als je er een verdrag bij moet pakken om te weten hoe je je besluitvorming moet inrichten, dan is dat ingewikkeld. Bovendien is lang niet al onze regelgeving over de omgeving op Europese leest geschoeid. Heel veel betreft nationaal recht. Wel is het zo dat het voorzorgsbeginsel vrij concreet is ingevuld. Dus waarom niet een beginsel dat open genoeg is om er op heel veel manieren mee te kunnen werken, in de wet opnemen? Het biedt namelijk toch een soort uitgangspunt voor de beoordeling van een milieueffect. Het geeft dus iets meer houvast als het in de wet staat.

De heer **Van Hattem** (PVV): Ik heb ook een vraag aan mevrouw Kloostra. U zei dat het natuurbeschermingskader niet echt in de Omgevingswet verankerd is. In de praktijk zie je bij provincies gebeuren dat heel veel omgevingsvergunningen worden verstrekt voor de bouw van stallen maar dat ze vervolgens niet in gebruik genomen kunnen worden omdat de NB-vergunning niet op orde is of dat die door een uitspraak van de Raad van State herroepen is. Ziet u vanuit uw praktijk mogelijkheden om dit binnen de kaders van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht wel te kunnen regelen?

Mevrouw **Kloostra**: De Wet natuurbescherming staat natuurlijk op het programma om verder behandeld te worden en om geïntegreerd te worden in de Omgevingswet. Mijn opmerking was eigenlijk bedoeld om u mee te geven dat het ook vanuit de praktijk echt nodig is dat dit gaat gebeuren. De kaders lopen in de praktijk door elkaar, terwijl de wetgever en de rechter het nu nog als aparte toetsingskaders beschouwen. Een elektriciteitscentrale zou op zich een goed idee kunnen zijn maar die heeft dan wel natuureffecten. De vraag is dan vervolgens of je door die hele centrale een streep moet zetten of dat je in het kader van de natuurtoets beslist om er bijvoorbeeld een filter- of een DeNOx-installatie te plaatsen. Op dit moment zit het hele technische verhaal in de Wabo, voorheen de Wet milieubeheer, en valt het natuurverhaal onder een apart kader. Die twee moeten eigenlijk bij elkaar komen. Dat gaat ook gebeuren, maar wat ik de Kamer daarbij zou willen meegeven, is dat ze dan zodanig op elkaar zouden moeten aansluiten dat je in het kader van de natuurtoets ook moet kunnen nagaan of er andere oplossingen of uitvoeringsalternatieven mogelijk zijn waardoor de natuureffecten minder worden

De **voorzitter**: Dank u wel. Hiermee wil ik het laatste thema afronden en tevens deze bijeenkomst over de Omgevingswet. De deskundigen die een inleiding hebben verzorgd, wil ik heel hartelijk bedanken. Ik denk dat ik namens alle senatoren spreek als ik zeg dat dit een enorm waardevolle bijeenkomst is geweest. Ik mag mijn dankbaarheid ook vormgeven

middels een boek dat ik u uit mag reiken. Dat is namelijk het Eerste Kamerjubileumboek met de titel «Veelzijdig in deeltijd» en dat is verschenen in het kader van 200 jaar Staten-Generaal. Alle senatoren krijgen het boek morgen. Dus het is met enige jaloezie maar vooral ook met dankbaarheid dat ik dit boek nu aan u mag uitreiken. Na deze bijeenkomst zal er in de naastgelegen hal nog een samenkomst zijn met een drankje.

Sluiting 20.00 uur.