
Vergaderjaar 2025-2026

33 118 Omgevingsrecht

GV **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 10 november 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over **de kabinetsreactie op het advies 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving'**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 22 april 2025.
- Een uitstelbericht van 13 mei 2025
- De antwoordbrief van 7 november 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Van Wijk (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB), Jaspers (BBB), Lieveense (BBB) (*voorzitter*), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Van de Linden (VVD), Klip-Martin (VVD), Meijer (VVD), Kaljouw (VVD), Rietkerk (CDA) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Van Meenen (D66), Aerdts (D66), Van Kesteren (PVV), Nicolai (PvdD), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (ChristenUnie), Kemperman (FVD), De Vries (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT / VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Den Haag, 22 april 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 21 februari 2025, waarin u de kabinetsreactie aanbiedt op het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving'.² De leden van de fracties van de **BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, ChristenUnie, PvdD** en **OPNL** wensen u naar aanleiding van deze brief een aantal vragen voor te leggen. De leden van de SP sluiten zich aan bij de vragen van de leden van GroenLinks-PvdA, ChristenUnie en PvdD. De leden van de ChristenUnie sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

1. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de **BBB** zijn verheugd dat u samen met uw medebewindspersonen gaat kijken waar beleid of regelgeving knelt, de regeldruk verminderd kan worden, of waar juist meer landelijke regie en harmonisatie nodig is. Het programma **STOER**³ is hier een goed voorbeeld van. Dit draagt ook bij aan het behalen van de opgaven, doelen en ambities uit het regeerprogramma. Daarnaast past deze optimalisatie in de oproep uit het rapport 'Staat van de Uitvoering 2024' om de complexiteit van regelgeving te doorbreken. De leden van de fractie van de **BBB** waarderen het dat u hierbij de dialoog zoekt met medeoverheden, burgers, (maatschappelijke) organisaties, het bedrijfsleven en uiteraard met deze Kamer. In dat kader hebben de leden van de **BBB**-fractie de volgende vragen aan u.

1. Enige tijd geleden stelden de leden van de **BBB**-fractie vragen over het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in relatie tot de MilieuPrestatie Gebouwen (MPG).⁴ De regelgeving rond de MPG is uniek voor Nederland. Er ligt een voorstel om 19 normen in te voeren die pas in 2039 verplicht worden in Europa. Hoe voorkomt u dat een dergelijke stapeling van onverplichte componenten leidt tot een stapeling van regels in onderlinge afhankelijkheid, waardoor het *level playing field* van de betrokken ondernemingen wordt geschaad en verdere juridisering van de bouwregelgeving het gevolg is? In uw brief vermeldt u dat de commissie **STOER** is opgericht met als doel het verminderen van regeldruk en het versnellen van de woningbouw. Regeldruk wordt echter op vele terreinen als een last ervaren. Heeft u overwogen de commissie **STOER** breder in te zetten? De leden van de fractie van de **BBB** ontvangen hier graag een toelichting op.

² *Kamerstukken I* 2024/25, 33 118, GI.

³ Het programma **STOER**: Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving.

⁴ *Kamerstukken I* 2024/25, 28 325, E.

2. Het doel van de Omgevingswet is om de toegankelijkheid van regels voor burgers en bedrijven te vergroten. Bent u van mening dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) daadwerkelijk begrijpelijk, uitvoerbaar en doenbaar is voor burgers en bedrijven? Wat is uw inzet om dit te verbeteren?
3. U geeft in uw brief aan dat burgers om inzicht te krijgen in de juridische advisering binnen ministeries een beroep kunnen doen op de Wet open overheid (Woo). Burgers kunnen voor de meest uiteenlopende zaken een Woo-verzoek indienen, zoals over WhatsApp-verkeer of agenda's van bestuurders. Nederland is het enige land in Europa met zo'n brede definitie van opvraagbare informatie. Hoewel transparantie een goed uitgangspunt is, zorgt deze wet op alle overheidsniveaus voor hoge kosten en raakt zij ook aan andere wetten, zoals de Archiefwet. In de 'Staat van de Uitvoering' klagen diverse organisaties over de uitvoerbaarheid van de Woo. De regering heeft eerder besloten de evaluatie van de Woo naar voren te halen. Wat is er op korte termijn nog meer mogelijk om de uitvoerbaarheid van deze wet te verbeteren? Bent u het met de leden van de BBB-fractie eens dat met deze wet wel eens het tegenovergestelde bereikt kan worden van wat beoogd wordt, namelijk dat bestuurders uit angst gaan werken met briefjes, summiere verslagen en uitsluitend telefonisch of mondeling communiceren om de wet te omzeilen?
4. Aanbeveling 1 uit het Rli-rapport suggereert dat het antwoord op de juridisering van de leefomgeving ligt in het versterken van juridische afdelingen binnen ministeries. De leden van de fractie van de BBB vragen u of het niet juist goed zou zijn om ministeries te versterken met meer mensen uit de (niet-juridische) praktijk. Zij ontvangen hier graag een toelichting op.
5. Welke knelpunten ziet de regering in de regelgeving rondom de zogenoemde plattelandstoets en hoe wil zij deze aanpakken? Welke concrete maatregelen neemt de regering om te zorgen voor een uitvoerbaar en haalbaar juridisch kader voor deze toets?

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

Volgens het Rli-rapport 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving' is er een disbalans in de trias politica ontstaan. Die wordt, zo lezen de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA**, gevoed door de perceptie dat de rechter te veel op de stoel van de politiek is gaan zitten. Volgens de onderzoekers dienen echter vooral de regering en het parlement reflectief te zijn: benadrukt wordt dat wetten en regels voor de leefomgeving kwalitatief beter moeten om toekomstige rechterlijke toetsing te voorkomen of beter te doorstaan. Nu wordt te vaak gekozen voor politieke geitenpaadjes of een te karige nationale invulling van Europese wetten en regelgeving.

1. Deelt u de constatering dat kwalitatief goede wetgeving leidt tot minder juridisering? Bent u het eens met de constatering van de Rli dat de trias politica uit balans raakt doordat de kwaliteit van wet- en regelgeving beter kan? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke concrete maatregelen worden er genomen om de kwaliteit van wet- en regelgeving te verbeteren?

2. Kunt u uw visie geven op de rol die de regering en het parlement kunnen spelen in het verbeteren van de kwaliteit van wet- en regelgeving? Hoe komt het volgens u dat de kwaliteit soms tekortschiet? En wat is er nodig om dit te verbeteren?
3. Hoe reflecteert u op recente voorbeelden waarbij adviezen van de Raad van State om te komen tot betere wet- en regelgeving niet zijn opgevolgd? Wat acht u de mogelijke consequenties hiervan voor toekomstige juridisering?
4. Bent u het eens met de stelling dat als de overheid en de staat zich niet houden aan de eigen wet- en regelgeving, dit leidt tot meer juridisering? Deelt u de mening dat het voornemen om belangenorganisaties de gang naar de rechter te beperken, niet leidt tot betere kwaliteit van wet- en regelgeving of de naleving hiervan? Met andere woorden: deelt u de opvatting dat dit het paard achter de wagen spannen is? Zo nee, waarom niet?
5. Is de regering het met de stelling van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eens dat wanneer de overheid en de staat zich niet houden aan de eigen wet- en (internationale) regelgeving, of niet overgaan tot het nemen van door burgers of maatschappelijke organisaties noodzakelijk geachte besluiten, dit leidt tot meer juridisering en tevens tot kwetsbaarheid van de rechter doordat deze het verwijt krijgt op de stoel van het bestuur te gaan zitten? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wat gaat de regering doen om deze ontwikkeling te keren en ervoor te zorgen dat beleid in lijn is met bestaande wet- en (internationale) regelgeving? Welke waarborgen zal de regering inbouwen om dit te bewerkstelligen?
6. Is de regering het eens met de stelling van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat wanneer de overheid en de staat zich niet houden aan de eigen wet- en regelgeving en worden teruggefloten door de rechter, het op de weg van de staat en de overheid ligt om zich niet (negatief) uit te laten over het oordeel van de rechter? Verwezen wordt naar een quote van Marc Fierstra van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) die uiterst kritisch was op de handelswijze van de bewindslieden Faber en Van Weel naar aanleiding van de uitspraak rondom het inreisverbod van een omstreden prediker: *“Door dit soort uitspraken denken mensen dat het door deze rechter komt dat deze haatpredikers Nederland in mochten. De ministers zijn zo medeschuldig aan het creëren van een klimaat waarbij deze rechter als schuldige wordt gezien”*, zegt hij tegen Trouw.⁵ Hoe reflecteert de regering op deze reacties van beide bewindspersonen?
7. De regering is voornemens te onderzoeken of bepaalde geschillen op het gebied van de leefomgeving kunnen worden afgehandeld door één rechterlijke instantie zonder mogelijkheid tot hoger beroep, om zo de efficiëntie te verhogen en procedures te versnellen. Onderschrijft de regering de stelling van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dat goede en toegankelijke rechtsbijstand eens te meer van belang wordt als mogelijkheden tot hoger beroep worden beperkt? Hoe verhoudt zich dat tot de inmiddels problematische tekorten in de sociale advocatuur? Volgens de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) is er sprake van

⁵ Trouw, Van Heerde, J., 25 februari 2025, *‘Rechters: Ministers wentelen eigen falen rond inreisverbod predikers op ons af’*, zie <https://advance.lexis.com/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:6F6F-M693-RRPX-40R4-00000-00&context=1519360>.

een forse vergrijzing en een dalend aantal jonge advocaten. De komende tien jaar zal ook nog eens ruim dertig procent van het aantal sociaal advocaten met pensioen gaan. Als er geen jonge aanwas komt, zullen de tekorten in de sociale advocatuur zeer problematisch worden.

Kunt u toezeggen dat dit element van (het tekort aan) rechtsbescherming wordt meegenomen in het onderzoek dat hierop zal worden uitgevoerd?

De Rli signaleert dat de oplossing voornamelijk ligt in het toevoegen van juridische kennis aan de voorkant van het wetgevingsproces, zoals het versterken van de juridische taken op de departementen en bij de Raad van State. In uw brief wordt echter duidelijk dat deze regering oplossingen zoekt in reeds bestaande juridische toetsingsmomenten en het terugdringen van overlappende en tegenstrijdige regels.

8. Worden aanbevelingen overwogen die erop gericht zijn om 'aan de voorkant' in te zetten op verbeterde wetgevingskwaliteit? Zo ja, aan welke maatregelen wordt dan gedacht? Zo nee, waarom niet?
9. Wat is uw perspectief op de gedachte dat het nuttig kan zijn om 'aan de voorkant' ook expertise te betrekken vanuit de gedragswetenschappelijke hoek over de effecten van nieuwe wet- en regelgeving, zodat in beeld is hoe individuele personen of groepen mensen de beleidsverandering ontvangen of percipiëren?
10. Kunt u ingaan op de experts die tijdens de technische briefing in de Tweede Kamer over regeldruk in de ruimtelijke ordening en woningbouw stelden dat regeldruk in deze domeinen onvermijdelijk is?⁶ Bent u het met de leden van de PvdA-GroenLinks-fractie eens dat het effectiever is om bij tegenstrijdige belangen vroegtijdig af te stemmen en duidelijkheid te bieden door heldere keuzes te maken? Hoe verhouden deze stellingen zich tot het programma STOER, dat gericht is op deregulering?

De Rli constateert dat de implementatie van Europese wet- en regelgeving dikwijls tekortschiet. De Rli beveelt daarom aan om bij nationale wetgeving te kiezen voor een ruime invulling van internationale richtlijnen. Dit lijkt tegengesteld aan het voornemen van de regering om geen nationale koppen meer te zetten op EU-beleid of deze te schrappen.

11. Hoe kijkt u aan tegen de aanbeveling om EU-richtlijnen ruim te interpreteren? Deelt u de mening van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA dat wanneer er gekozen wordt voor een beperkte invulling, dit mogelijke rechtszaken uitlokt? Zo nee, waarom niet?
12. In uw brief wordt gesteld dat bij de implementatie van Europese richtlijnen in Nederlandse wetten over het algemeen gekozen wordt voor de manier die de minste

⁶ Tweede Kamer, Technische briefing 'Wetenschappers over regeldruk bij woningbouw en in de ruimtelijke ordening', 12 maart 2025, zie <https://debatdirect.tweedekamer.nl/2025-03-12/huisvesting/klompezaal/wetenschappers-over-regeldruk-bij-woningbouw-en-in-de-ruimtelijke-ordening-14-00/onderwerp>.

lasten oplegt aan de door de regeling geraakte burgers en bedrijven (een 'lastenluwe implementatie'). Kunt u voorbeelden geven waarbij deze aanpak heeft geleid tot een beperkte invulling van het EU-beleid, en dit vervolgens heeft geresulteerd in meer juridisering?

13. Naast mensen die initiatieven ontplooiën, staan mensen die geraakt worden door de initiatieven van anderen. Is de regering zich ervan bewust dat mensen die twijfelen of hun (mensen)rechten door de overheid goed worden nagestreefd dan wel nageleefd, eerder geneigd zijn om een rechtszaak aan te spannen om helderheid over hun positie te krijgen? En dat dit in sterkere mate geldt wanneer de overheid zelf als initiatiefnemer wordt ervaren, bijvoorbeeld bij grote ruimtelijke veranderingen zoals woningbouw of de landbouwtransitie? Welke rol ziet de regering voor zichzelf om de (mensen)rechten van burgers in dergelijke situaties beter na te streven en na te leven, zodat mensen minder naar de rechter *willen* stappen? Met andere woorden: hoe gaat de regering burgers serieuzer nemen als belanghebbende?
14. In uw brief wordt gesteld dat een *"robuuste implementatie van een soms wat onduidelijke richtlijn via duidelijke nationale regels kan bijdragen aan meer zekerheid voor de uitvoering"*.⁷ Hoe verhoudt deze uitspraak zich tot de stelling dat de hieraan gerelateerde aanbeveling van de Rli *"een aannname"* is?

Er zijn legitieme vragen over de uitvoerbaarheid van het versterken van de juridische menskracht, aangezien er bij de gemeenten en provincies een schrijnend tekort is aan juristen die zich met vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en de Omgevingswet bezighouden.

15. Hoe verhoudt het tekort aan arbeidskrachten zich tot de uitvoeringsproblematiek? Welke concrete acties worden ondernomen om het capaciteitsgebrek aan te pakken?
16. Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de recent ingevoerde Omgevingswet en de onduidelijkheden en onzekerheden rondom de uitvoering daarvan in relatie tot de mogelijkheid van toenemende juridisering?
17. U stelt dat de juridisering van de leefomgeving een gevolg is van de tegenstrijdige claims op schaarse ruimte in Nederland die burgers direct raken in hun belang. Vervolgens stelt u dat in de Nota Ruimte richtinggevende keuzes zullen worden gemaakt voor de toekomstige ruimtelijke ordening van ons land, en dat daarmee meer sturing en duidelijkheid kan worden gegeven.
- a. Erkent u dat landbouw een groot aandeel van het Nederlandse landoppervlak in beslag neemt? Erkent u dat de juridisering van leefomgevingskwesties rondom stikstof en – in de nabije toekomst – waterkwaliteit, gerelateerd zijn aan het feit dat veel van de schaarse ruimte in Nederland wordt gebruikt voor landbouw? In hoeverre wordt in de Nota Ruimte duidelijkheid en richting gegeven over het grondgebruik van de landbouw?
- b. Bent u van plan om meer ruimtelijke regie van gemeenten en provincies terug te nemen? Zo ja, hoe verhoudt dit zich tot het principe achter de Omgevingswet, waarin wordt ingezet op 'decentraal wat kan, centraal wat moet'? Welke instrumenten gaat de regering daarvoor inzetten? De Omgevingswet

⁷ Kamerstukken I 2024/25, 33 118, GI, p. 6.

is immers niet ingericht op gedetailleerde Rijkssturing op lokaal niveau. Wat zou dit voor gevolgen kunnen hebben voor de mate van juridisering van de rechtspraak?

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennisgenomen van het Rli-advies 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving' en de kabinetsreactie hierop. Naar aanleiding van deze stukken hebben zij een aantal vragen aan de regering.

1. De leden van de CDA-fractie herkennen allereerst de geluiden uit de uitvoeringspraktijk dat er sprake is van grote regeldruk in de leefomgeving. De Rli is in zijn advies niet ingegaan op de vraag of er kwantitatief gezien teveel regels zouden zijn.
In hoeverre bent u van mening dat de hoeveelheid regels de uitvoering van het omgevingsrecht belemmert?
2. Daarnaast kijken de leden van de fractie van het CDA met belangstelling uit naar de uitkomsten van het programma STOER. Hierover is recent een eerste conceptrapport verschenen.⁸ Deze leden vragen u om zo spoedig mogelijk met voorstellen te komen met betrekking tot vereenvoudiging van wet- en regelgeving.
Welke wet- en regelgeving kan in 2025 vereenvoudigd en verbeterd worden, en welke regelgeving kan vereenvoudigd of ingetrokken worden om de woningbouw te versnellen? Samen met de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA hebben de leden van de CDA-fractie al gewezen op en gevraagd om intrekking van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.
3. De Rli schrijft in zijn advies dat de doorwerking van het recht te eenzijdig bij de rechter is komen te liggen. De regering heeft hierop geantwoord dat begrijpelijke, uitvoerbare en doenbare wetgeving van belang is.
Kunt u aangeven in hoeverre u van mening bent dat de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Beleidskompas voldoende toetsstenen bevatten voor dergelijke wetgeving? In hoeverre ziet u ruimte om in deze instrumenten een intensievere uitvoeringstoets op te nemen?

Europese en internationale regelgeving

4. De leden van de CDA-fractie constateren dat er in het omgevingsrecht veel spanning bestaat tussen internationale regelgeving en de landelijke implementatie daarvan. De regering schrijft dat zij geen koppen op Europese regelgeving wil zetten. In hoeverre deelt u de stelling dat juist het inzetten op minimumeisen bij de omzetting kan leiden tot vertraging in de uitvoering?
5. De leden van de fractie van het CDA vragen u bovendien welke rol het subsidiariteitsbeginsel kan spelen in het vereenvoudigen van het

⁸ Adviesgroep STOER, *Conceptrapport fase 1: 'Sneller, meer, goedkoper'*, 2 april 2025, zie <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2025/04/02/adviesgroep-stoer-publiceert-conceptadviesrapport>.

omgevingsrecht. In hoeverre ziet u kansen om ook het subsidiariteitsbeginsel te verstevigen in het Beleidskompas, met name bij de omzetting van Europese en internationale regelgeving? Waar leidt Europese regelgeving in haar doorwerking tot een complexe en onmogelijke uitvoeringspraktijk, en wat gaat u hieraan doen?

6. In het kader van het programma STOER bent u voornemens om regels te schrappen. In hoeverre loopt u hierbij tegen Europese en internationale regelgeving aan?
7. De leden van de CDA-fractie constateren dat u in de Nota Ruimte voor wat betreft de nationale belangen ruimtelijke afwegingen en keuzes wilt maken, en daarmee duidelijkheid en sturing wilt geven. Hoe reflecteert u op de afweging van nationale ruimtelijke belangen, zoals de noodzakelijke waterwinning voor de primaire levensbehoefte van mens en dier, in relatie tot de directe werking van Europese sectorale wetgeving op het gebied van natuurdoelen op dezelfde locatie?

Rechtsbescherming en Verdrag van Aarhus

8. Daarnaast schrijft de Rli over de rechtsbescherming van belanghebbenden in het omgevingsrecht en de relatie hiervan tot juridisering. In dit licht stellen de leden van de CDA-fractie graag een vraag over de inbreukprocedure van de Europese Commissie tegen Nederland inzake het niet volledig uitvoeren van het Verdrag van Aarhus.⁹ Hoe kijkt u naar deze inbreukprocedure in verhouding tot de plannen om de rechtsbescherming aan te passen in het omgevingsrecht? Op welke manier kunt u het belang van effectiviteit en snelheid van besluitvorming laten samengaan met het belang van rechtsbescherming?
9. In dat kader stellen de leden van de fractie van het CDA u ook de volgende vragen. In hoeverre vormen de verplichtingen uit dit Verdrag (rechtmatigheids)problemen voor uw plannen om het omgevingsrecht te vereenvoudigen? Indien hier mogelijke problemen zijn, hoe bent u voornemens daarop te handelen?
10. Er is in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat door de Universiteit van Utrecht onderzoek uitgevoerd naar verbeteringen voor de implementatie van het Verdrag van Aarhus.¹⁰ De regering heeft eind vorig jaar de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanbevelingen uit dit onderzoek en de te nemen vervolgacties.¹¹ In hoeverre bent u voornemens om deze vervolgacties integraal te behandelen met uw plannen om het omgevingsrecht te vereenvoudigen?

⁹ Expertisecentrum Europees Recht, 'Inbreukenpakket februari: Nederland aangesproken op Verdrag van Aarhus en toegang tot de rechter in milieuzaken', Ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 februari 2024, zie <https://ecer.minbuza.nl/-/inbreukenpakket-februari-nederland-aangesproken-op-verdrag-van-aarhus-en-toegang-tot-de-rechter-in-milieuzaken>.

¹⁰ Buijze, A. en Backes, C., 2024, 'Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van Aarhus', Universiteit Utrecht, een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1177284.pdf>.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 28 663, nr. 83.

11. De Rli doet de aanbeveling om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) te versterken. Ook geeft de Raad aan prioriteit te geven aan de actualiseringsplicht van vergunningen. U erkent het belang van een versterkt VTH-stelsel.

De leden van de fractie van het CDA constateren echter dat er nog steeds sprake is van een niet optimaal functionerend stelsel. Gemeenten en provincies missen in de uitvoering bijvoorbeeld duidelijkheid over langjarige extra financiering om omgevingsdiensten te versterken.¹² Kan de regering uiteenzetten hoe zij het VTH-stelsel de komende tijd wil versterken? Hoe gaat zij zorgen voor duidelijkheid voor medeoverheden over extra financiering?

Medeoverheden

12. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben ook verantwoordelijkheden bij de uitvoering van wet- en regelgeving in het omgevingsrecht. De leden van de CDA-fractie vragen u of en hoe u de samenwerking ziet in het kader van het rapport van de Rli. Hoe voorkomt u dat medeoverheden door landelijke regelgeving overbodige regels opstellen binnen het omgevingsrecht? Welke ruimte ziet u voor de Rijksoverheid om meer 'kan-bepalingen' op te nemen in omgevingsrechtelijke kaders voor medeoverheden?
13. Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA in hoeverre u er zicht op heeft of medeoverheden vanuit hun autonome bevoegdheid aanvullende regels opstellen binnen het omgevingsrecht? Wat is uw beeld hiervan en hoe reflecteert u hierop?
14. Deze leden constateren ook dat evenementen in gemeenten en/of provincies moeilijker tot geen doorgang meer kunnen vinden door regeldruk en daarmee samenhangende kosten. Organisatoren hebben te maken met onder andere regelgeving op het gebied van veiligheid, natuur en milieu. Kunt u aangeven welke overheden verantwoordelijk zijn voor welke regels die organisatoren belemmeren in het organiseren van hun evenementen? En welke ruimte ziet u om de regeldruk voor evenementenorganisaties te verlichten, in relatie tot het Rli-rapport?

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief met de kabinetsreactie op het Rli advies 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving'. Zij sluiten zich aan bij de vragen van de fractie van GroenLinks-PvdA en stellen daarnaast ook zelf enkele vragen.

¹² Tweede Kamer, rondetafelgesprek Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), 30 januari 2025, Position paper Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Versterking VTH-stelsel verbetert de leefomgeving', zie <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D02588>.

In de brief verwijst u regelmatig naar het programma STOER. Kunt u concreet aangeven wat dit programma tot nu toe heeft opgeleverd? Indien het nog te vroeg is om concrete resultaten te benoemen: welke resultaten verwacht u dat STOER in 2025 zal opleveren? Wilt u daarbij verschillende voorbeelden geven?

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

De leden van de fractie van de **PvdD** leggen u naar aanleiding van het Rli-advies en de kabinetsreactie daarop enkele vragen voor:

1. U stelt in uw brief: *“Compromisteksten van Europese of internationale herkomst kunnen dus tot onduidelijkheden bij de omzetting of uitvoering leiden en zo bijdragen aan juridisering. Dit blijft in het advies van de Rli wat onderbelicht (...)”*¹³ Kunt u hiervan enkele voorbeelden geven?
2. Op pagina 3 en 4 van uw brief gaat u in op het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), waarin wordt gepleit voor het in beginsel openbaar maken – voor parlement en publiek – van de departementale advisering over de juridische kwaliteit van voorgenomen beleid en wetgeving.¹⁴ U bespreekt daarbij de huidige werkwijze. Acht u deze al voldoende in lijn met wat de Rli wenselijk acht? En zo niet, welke stappen worden gezet om tot verbetering te komen?
3. In aanbeveling 4 stelt de Rli: *“(...) Geef actief invulling aan de actualiseringsplicht van vergunningen en algemene regels.”*¹⁵ De leden van de fractie van de PvdD constateren dat u hierop niet bent ingegaan. Wat is uw oordeel over deze aanbeveling?

6. Vragen en opmerkingen van het lid van de fractie van OPNL

Het lid van de fractie van **OPNL** heeft met interesse kennisgenomen van de kabinetsreactie op het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), ‘Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving’. Het fractielid wenst naar aanleiding van uw brief enkele vragen te stellen.

Het lid van de OPNL-fractie mist in de reactie op aanbeveling 1 de appreciatie van het kabinet ten aanzien van het nadrukkelijker letten op, en meer waarde toekennen aan, de geldende juridische randvoorwaarden. Het lid ziet in het bijzonder de toegevoegde waarde van een Chief Legal Officer, zoals onder andere genoemd in het rapport van de commissie-Hoekstra.¹⁶

1. Hoe kijkt de regering aan tegen het creëren van de positie van Chief Legal Officer binnen de departementen, voor zover deze functie daar nog niet

¹³ *Kamerstukken I 2024/25, 33 118, GI, p. 2.*

¹⁴ *Kamerstukken I 2024/25, 33 118, GI, p. 3-4.*

¹⁵ *Kamerstukken I 2024/25, 33 118, GI, p. 6.*

¹⁶ *Kamerstukken II 31201 nr. 32, bijlage ‘Met recht verbonden: verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving’ (visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving, maart 2007).*

aanwezig is, en tegen het openbaar maken van diens adviezen? Wilt u daarbij ook ingaan op het essay van Van den Berg et al., zoals ook aangehaald in het advies van de Rli?¹⁷

U geeft in uw reactie een negatief advies over de tweede aanbeveling van de Rli, omdat de Raad van State zelf gaat over de wijze waarop zijn toetsende taak wordt ingevuld. Het lid van de OPNL-fractie kan zich hierin vinden. Tegelijkertijd ziet het lid ook enkele mogelijkheden tot verrijking die het aanstellen van een Adviseur-Generaal zou kunnen bieden.

De eerste verrijking wordt door de Rli zelf benoemd: met de instelling van een dergelijk ambt kan ervaring worden opgedaan met constitutionele toetsing, zonder dat hiervoor een langdurig grondwetswijzigingstraject vereist is. Deze ervaring kan, zoals de Rli aangeeft, van belang zijn bij het debat over verdergaande stappen bij het schrappen van het toetsingsverbod en het Constitutioneel Hof.

2. Ziet u nog andere mogelijkheden om ervaring op te doen met constitutionele toetsing? Zo ja, welke? Zo nee, bent u bereid om deze mogelijkheden te verkennen en beide Kamers hierover te informeren?

Een tweede verrijking schuilt volgens het lid in het feit dat een Adviseur-Generaal zich niet hoeft te beperken tot klassieke grondrechten, maar juist ook het belang van sociale grondrechten kan verkennen en verdiepen. Op die manier kan opvolging worden gegeven aan de conclusie van de Staatscommissie Rechtsstaat, die stelde dat toetsing aan sociale grondrechten in de afgelopen jaren is verwaarloosd. Een Adviseur-Generaal zou binnen de Afdeling advisering van de Raad van State kunnen onderzoeken hoe deze toetsing – in samenhang met de algemene taak inzake grondrechten – versterkt kan worden. Een openbare conclusie of advies van de Adviseur-Generaal kan vervolgens door de Afdeling benut worden om hier verder op te reflecteren.

3. Hoe staat u hier tegenover? Het lid van de OPNL-fractie ontvangt hier graag een toelichting op.

In uw brief geeft u aan dat in zowel het hoofdlijnenakkoord als het regeerprogramma op meerdere plaatsen het voornemen is opgenomen om geen nieuwe nationale koppen op Europese regelgeving te zetten en bestaande koppen waar mogelijk te schrappen. Tegelijkertijd merkt u op dat bij de omzetting van Europese richtlijnen het huidige beleid onder andere ingegeven is door het streven naar een *level playing field* van Nederlandse ondernemers ten opzichte van ondernemingen in andere lidstaten.¹⁸ Het lid van de OPNL-fractie kan zich in deze duale aanpak vinden.

4. Hoe verhouden deze twee uitgangspunten zich tot elkaar? Is het, conform het huidige beleid, aangewezen om per omzetting te beoordelen in hoeverre een

¹⁷ Berg, C. van den, Schröer, L., Wolff, C. de & Schulz, M., 2021, *'De Chief Legal Officer. Over het borgen van de juridische kwaliteit binnen het Rijk'*, Den Haag: NSOB.

¹⁸ *Kamerstukken I 2024/25*, 33 118, GI, p. 6.

sobere of juist een meer robuuste omzetting wenselijk is om een *level playing field* beter te kunnen garanderen?

5. In hoeverre – en voor welke beleidsterreinen – is de regering van mening dat een met buurlanden afgestemde omzetting wenselijk is om, waar van belang, eenduidigheid en een *level playing field* na te streven? Bent u bereid om te verkennen of hierover – in het kader van periodieke regeringstoppen met onze buurlanden – in de toekomst nadere afspraken kunnen worden gemaakt in gemeenschappelijke regeringsverklaringen?

U geeft verder aan dat bij de omzetting van Europese richtlijnen in nationale wetten en regels over het algemeen wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte burgers en bedrijven. Het lid van de OPNL-fractie merkt hierbij op dat de regering ook rekening dient te houden met de beleidsdoelen waar zij zich aan gecommitteerd heeft.

6. Deelt u de opvatting van de Rli dat bij de omzetting van EU-richtlijnen in nationale wetten en regels niet de ondergrenzen moeten worden opgezocht van hetgeen dat EU-rechtelijk (waarschijnlijk) nog net toelaatbaar is? Of weegt de wens voor een implementatiewijze die de minste lasten aan burgers en bedrijven oplegt zwaarder? Zo ja, wat betekent dit voor de naleving van deze beleidsdoelen? Zo nee, waarom niet?

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

drs. E. Kemperman MBA

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat /
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2025

Op 22 april heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening schriftelijke vragen gesteld over de brief met de kabinetsreactie op het Rli advies 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving', kenmerk 175463.02U.

Deze vragen kunnen helaas niet binnen de gevraagde termijn van 4 weken worden beantwoord, daar de beantwoording brede afstemming vraagt. Uw Kamer ontvangt de beantwoording zo spoedig mogelijk.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2025

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de vragen van de commissie voor Infrastructuur en Waterstaat/ Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de Eerste Kamer naar aanleiding van de kabinetsreactie op het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving' (175463.02U).

De gestelde vragen raken aan meerdere beleidsterreinen en verschillende portefeuilles binnen het, demissionair geworden, kabinet. Zo zijn er vragen die verband houden met de aanbevelingen van de Rli over het versterken van de juridische functie bij de wetgevingsafdelingen binnen de departementen, het toevoegen van een onafhankelijke Adviseur-Generaal aan de Afdeling advisering van de Raad van State, een robuuste omzetting van Europese Richtlijnen, het versterken van het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en het onderzoeken of zaken in het bestuursrecht kunnen worden afgedaan zonder de mogelijkheid van hoger beroep. Daarnaast zijn er vragen die raken aan het gestelde in de kabinetsreactie op het Rli advies, maar die over andere onderwerpen en beleidsterreinen gaan, zoals vragen over de Nota Ruimte, het Digitaal Stelsel van de Omgevingswet en over het programma Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving (STOER) en regeldruk.

Als minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ben ik primair verantwoordelijk voor de kabinetsreactie op het advies van de Rli en daarom stuur ik u mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, hierbij de antwoorden.

1. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de BBB zijn verheugd dat u samen met uw medebewindspersonen gaat kijken waar beleid of regelgeving knelt, de regeldruk verminderd kan worden, of waar juist meer landelijke regie en harmonisatie nodig is. Het programma STOER is hier een goed voorbeeld van. Dit draagt ook bij aan het behalen van de opgaven, doelen en ambities uit het regeerprogramma. Daarnaast past deze optimalisatie in de oproep uit het rapport 'Staat van de Uitvoering 2024' om de complexiteit van regelgeving te doorbreken. De leden van de fractie van de BBB waarderen het dat u hierbij de dialoog zoekt met medeoverheden, burgers, (maatschappelijke) organisaties, het bedrijfsleven en uiteraard met deze Kamer. In dat kader hebben de leden van de BBB-fractie de volgende vragen aan u.

***Vraag 1a.** Enige tijd geleden stelden de leden van de BBB-fractie vragen over het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in relatie tot de MilieuPrestatie Gebouwen (MPG). De regelgeving rond de MPG is uniek voor Nederland. Er ligt een voorstel om 19 normen in te voeren die pas in 2039 verplicht worden in Europa. Hoe voorkomt u dat een dergelijke stapeling van onverplichte componenten leidt tot een stapeling van regels in onderlinge afhankelijkheid, waardoor het level playing field van de betrokken ondernemingen wordt geschaad en verdere juridisering van de bouwregelgeving het gevolg is?*

Antwoord

Met de door u genoemde voorliggende wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zorg ik voor naadloze aansluiting op de al gangbare Europese

praktijk. Het wijzigingsbesluit betreft niet het introduceren van 19 normen, maar het aanwijzen van een herziene versie van de bepalingsmethode voor het berekenen van de milieuprestatie op grond van 19 milieucategorieën. Deze herziene versie van de bepalingsmethode is in 2019 in Europa door de Europese organisatie voor standaardisatie CEN vastgesteld voor de vrijwillige bepaling van de milieueffecten van bouwproducten. Het wordt tijd dat we in Nederland de inmiddels verouderde bepalingssystematiek inruilen en moderniseren, om milieuprestaties van nieuwe gebouwen te bepalen.

Daarnaast zullen op grond van de Europese Verordening Bouwproducten dezelfde 19 milieucategorieën verplicht gaan gelden voor bouwproducten, waarbij de Europese Commissie een specifiek ingroeipad van 2026 tot en met 2031 hanteert, zodat lidstaten en leveranciers van bouwproducten de tijd krijgen voor aanpassing en gewinning.¹⁹ Overigens is de feitelijke inwerkingtreding hiervan per bouwproductgroep afhankelijk van de vaststelling van een geharmoniseerde norm (ofwel hEN, harmonised European standard) per bouwproductgroep. Deze Verordening geldt voor bouwproducten, die binnen de Europese Unie worden verhandeld en worden toegepast in bouwwerken. In mijn ogen draagt de voorliggende wijziging daardoor juist bij aan een level playing field: hiermee krijgt de Nederlandse bouw meer tijd voor de voorbereiding op de Europese regelgeving waardoor de administratieve lasten minder hoog zullen zijn.

Vraag 1b. In uw brief vermeldt u dat de commissie STOER is opgericht met als doel het verminderen van regeldruk en het versnellen van de woningbouw. Regeldruk wordt echter op vele terreinen als een last ervaren. Heeft u overwogen de commissie STOER breder in te zetten? De leden van de fractie van de BBB ontvangen hier graag een toelichting op.

Antwoord

Laat ik vooropstellen dat het - waar mogelijk - verminderen van de regeldruk een belangrijk speerpunt is van dit kabinet. De minister van Economische Zaken treedt hierbij op als coördinerend minister. Voor ondernemers is de minister van EZ in december 2024 gestart met het 'Actieprogramma Minder Druk met Regels'.²⁰ Een onderdeel hiervan vormt het aanscherpen van de Bedrijfseffectentoets (BET).²¹ Het programma STOER is gericht op het verminderen van regeldruk binnen de Woningbouw.

Vraag 2. Het doel van de Omgevingswet is om de toegankelijkheid van regels voor burgers en bedrijven te vergroten. Bent u van mening dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) daadwerkelijk begrijpelijk, uitvoerbaar en doenbaar is voor burgers en bedrijven? Wat is uw inzet om dit te verbeteren?

Antwoord

De stelselherziening van het omgevingsrecht kende meerdere verbeterdoelen. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht is er daar één van. In het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) kunnen overheden uniform informatie uitwisselen en wetten, regels en plannen kenbaar maken. Ook kunnen ze via één loket aanvragen van burgers en bedrijven ontvangen. Met de invoering van het DSO is bereikt dat initiatiefnemers zien welke wet- en regelgeving allemaal van toepassing is op één locatie en/of hun initiatief. Daarmee is de

¹⁹ Verordening (EU) 2024/3110 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 305/2011 (Voor de EER relevante tekst) (PB L, 2024/3110, 18.12.2024)

²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 32.637, nr. 660.

²¹ Kamerstukken II, 2024-2025, 32 637, nr. 667.

toegankelijkheid, informatiepositie en rechtszekerheid van burgers en bedrijven versterkt.

Hoewel het DSO het totaal aan regelgeving nu weliswaar beter zichtbaar maakt, geeft het ook beter zicht op de hoeveelheid en de complexiteit van (veelal eerder) bestaande regels en werkwijzen. Het vraagt tijd en zorgvuldigheid om daar verbeteringen in aan te brengen. Bevoegde gezagen bepalen daartoe – binnen de kaders van het overgangsrecht – hun eigen tempo.

Ik benadruk hierbij nogmaals dat de benodigde en gewenste verbeteringen niet primair door inzet van ICT gerealiseerd kunnen worden. Het daadwerkelijk vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht hangt mede af van hoe de wet en de digitale hulpmiddelen in de praktijk worden gebruikt en benut. De gebruikersvriendelijkheid van het Omgevingsloket - en de Vergunningscheck als onderdeel daarvan - is hierbij nauw verweven met het tempo waarin bevoegde gezagen hun regelgeving toepasbaar aanleveren. Denk hierbij aan het goed annoteren van omgevingsplannen en het opstellen van begrijpelijke vertalingen van de juridische regels in de vorm van vragenbomen. De gebruiksvriendelijkheid van het Omgevingsloket als uitkomst van die begrijpelijke vertalingen vereist verbetering en inzet van alle partijen en heeft, zoals ik u eerder heb geïnformeerd, mijn volle aandacht.²²

Vraag 3. U geeft in uw brief aan dat burgers om inzicht te krijgen in de juridische advisering binnen ministeries een beroep kunnen doen op de Wet open overheid (Woo). Burgers kunnen voor de meest uiteenlopende zaken een Woo-verzoek indienen, zoals over WhatsApp-verkeer of agenda's van bestuurders. Nederland is het enige land in Europa met zo'n brede definitie van opvraagbare informatie. Hoewel transparantie een goed uitgangspunt is, zorgt deze wet op alle overheidsniveaus voor hoge kosten en raakt zij ook aan andere wetten, zoals de Archiefwet. In de 'Staat van de Uitvoering' klagen diverse organisaties over de uitvoerbaarheid van de Woo. De regering heeft eerder besloten de evaluatie van de Woo naar voren te halen. Wat is er op korte termijn nog meer mogelijk om de uitvoerbaarheid van deze wet te verbeteren? Bent u het met de leden van de BBB-fractie eens dat met deze wet wel eens het tegenovergestelde bereikt kan worden van wat beoogd wordt, namelijk dat bestuurders uit angst gaan werken met briefjes, summiere verslagen en uitsluitend telefonisch of mondeling communiceren om de wet te omzeilen?

Antwoord

De Wet open overheid (Woo) is van groot belang voor het goed functioneren van onze democratische rechtsstaat. De samenleving heeft het recht om te weten hoe de overheid werkt, welke beslissingen er genomen worden en waarom. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat met de uitvoering van de wet het tegenovergestelde bereikt wordt. Desalniettemin is het van belang dat, zoals gebruikelijk in een werkomgeving, de ruimte bestaat om vrij van gedachten te wisselen. Daar hoort ook bij dat er over zaken mondeling overleg kan plaatsvinden. Het is niet realistisch en uitvoerbaar om elke uitwisseling te documenteren. Zaken die van belang zijn voor de uitoefening van de publieke taak moeten uiteraard wel goed worden vastgelegd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om belangrijke momenten in het besluitvormingsproces.

We zien ook dat de uitvoering van de Woo op onderdelen knelt en voor vraagstukken en uitdagingen kan zorgen in de praktijk. Om zowel de uitvoering als de uitvoerbaarheid van de wet te verbeteren zijn maatregelen aangekondigd in de kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets van 19 juni 2024.²³ Hiervoor wordt onder andere ingezet op meer en eerder contact met informatieverzoekers, betere en efficiëntere

²² Kamerstukken I 2024/25, 33 118/34 986, GJ & Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 292, Kamerstukken I 2024/25, 33 118/34 986, GK.

²³ Kamerstukken II, 2023/24, 32 802, nr. 94

afhandelingsprocessen, het sneller verstrekken van de meest relevante documenten bij omvangrijke verzoeken en meer actieve openbaarmaking. Daarnaast werkt BZK samen met overheidsorganisaties aan (beleids)producten om te helpen bij de uitvoering van de Woo. Dit betreft o.a. een handreiking om misbruik en oneigenlijk gebruik van de Woo te herkennen en een training voor Woo-contactpersonen. Naast deze maatregelen wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd naar de concrete uitvoeringslasten, kosten en (benodigde) capaciteit voor de afhandeling van Woo-verzoeken en is de wetsevaluatie van de Woo vervroegd (start eind 2025). Op basis van dit onderzoek en de wetsevaluatie kunnen aanvullende maatregelen getroffen worden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Woo te verbeteren.

***Vraag 4.** Aanbeveling 1 uit het Rli-rapport suggereert dat het antwoord op de juridisering van de leefomgeving ligt in het versterken van juridische afdelingen binnen ministeries. De leden van de fractie van de BBB vragen u of het niet juist goed zou zijn om ministeries te versterken met meer mensen uit de (niet-juridische) praktijk. Zij ontvangen hier graag een toelichting op.*

Antwoord

Voor het goed functioneren van de rijksoverheid is de samenkomst van verschillende perspectieven, achtergronden, oriëntaties en kennis een belangrijke randvoorwaarde, omdat meer variatie in visies en oplossingen resulteert in meer creativiteit en innovatie, betere resultaten en beter beleid. De samenleving wordt steeds meer divers en maatschappelijke vraagstukken worden steeds complexer. Daarom maken we beleid samen én in verbinding met de maatschappij en hetzelfde geldt voor de dagelijkse uitvoering en de controle daarvan. Dat lukt alleen als we weten wat er in de maatschappij speelt en als we verbinding kunnen leggen met verschillende groepen en organisaties. Een instrument dat daar aan bijdraagt is het beleidskompas.²⁴ Het doorlopen van de structuur vanaf het begin van de beleidsvoorbereiding zorgt ervoor dat alle belanghebbenden worden betrokken. De samenkomst van collega's die verschillende opleidingen hebben gevolgd en verschillende zienswijzen hebben versterkt de kwaliteit van de organisatie, omdat verschillende perspectieven leiden tot betere besluitvorming en innovatie. Bovendien zorgt het voor een afspiegeling van de samenleving, wat het vertrouwen van burgers in de overheid vergroot.

***Vraag 5.** Welke knelpunten ziet de regering in de regelgeving rondom de zogenoemde plattelandstoets en hoe wil zij deze aanpakken? Welke concrete maatregelen neemt de regering om te zorgen voor een uitvoerbaar en haalbaar juridisch kader voor deze toets?*

Antwoord

Het kabinet vindt een sociaaleconomisch vitaal landelijk gebied belangrijk en onderschrijft de noodzaak van een goede aansluiting van beleid en wet- en regelgeving bij de context en opgave van het landelijk gebied. Het lid Van der Plas heeft het Kabinet verzocht te onderzoeken hoe een plattelandstoets nader uitgewerkt kan worden en een rol kan gaan spelen bij het vormen van overheidsbeleid, wet- en regelgeving.²⁵ Deze motie wil het Kabinet oppakken via de inzet voor een sociaaleconomisch vitaal landelijk gebied waar de Kamer nog over geïnformeerd wordt.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

Volgens het Rli-rapport 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving' is er een disbalans in de trias politica ontstaan. Die wordt, zo lezen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, gevoed door de perceptie dat de rechter te veel op de stoel van de politiek is gaan zitten. Volgens de onderzoekers dienen echter vooral

²⁴ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>.

²⁵ Motie van het lid Van der Plas, 36 410, nr 111

de regering en het parlement reflectief te zijn: benadrukt wordt dat wetten en regels voor de leefomgeving kwalitatief beter moeten om toekomstige rechterlijke toetsing te voorkomen of beter te doorstaan. Nu wordt te vaak gekozen voor politieke geitenpaadjes of een te karige nationale invulling van Europese wetten en regelgeving.

Vraag 1. *Deelt u de constatering dat kwalitatief goede wetgeving leidt tot minder juridisering? Bent u het eens met de constatering van de Rli dat de trias politica uit balans raakt doordat de kwaliteit van wet- en regelgeving beter kan? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke concrete maatregelen worden er genomen om de kwaliteit van wet- en regelgeving te verbeteren?*

Antwoord

Voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat, het in goede banen leiden van maatschappelijke vraagstukken, het vertrouwen van burgers in de overheid en de balans in de trias politica is het cruciaal dat wetten kwalitatief goed zijn. Wetten dienen te werken, uitvoerbaar te zijn en verenigbaar te zijn met hoger recht en de algemene rechtsbeginselen. Het Beleidskompas – de verplichte werkwijze voor het ontwikkelen van beleid door de rijksoverheid – helpt om onnodige juridisering te voorkomen door vroegtijdige en voortdurende betrokkenheid van belanghebbenden (zoals burgers), (uitvoerings)organisaties en experts in het beleidsvormingsproces te bevorderen. Het gebruik van het Beleidskompas is nog geen vanzelfsprekendheid. Daarom werkt het kabinet verschillende acties uit om de bekendheid en het (correcte) gebruik van het Beleidskompas te vergroten en te versterken.²⁶ Deze acties dragen bij aan de gedrags- en cultuurverandering die nodig is om de nieuwe werkwijze te verinnerlijken.

De Staatssecretaris Rechtsbescherming heeft op 6 juni 2025 mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid een kabinetsbrede agenda aan het parlement gestuurd met initiatieven voor het versterken van de kwaliteit van wetgeving.²⁷ De agenda is vormgegeven aan de hand van drie speerpunten voor de wetgevingskwaliteit: *effectiviteit*, *rechtsstatelijkheid* en *vereenvoudiging*, en brengt relevante initiatieven van de verschillende bewindspersonen samen. Deze acties geven invulling aan de ambities in het regeerprogramma of volgen uit de eerste Staat van de wetgevingskwaliteit of de aanbevelingen over wetgevingskwaliteit van de Staatscommissie rechtsstaat.²⁸

Vraag 2. *Kunt u uw visie geven op de rol die de regering en het parlement kunnen spelen in het verbeteren van de kwaliteit van wet- en regelgeving? Hoe komt het volgens u dat de kwaliteit soms tekortschiet? En wat is er nodig om dit te verbeteren?*

Antwoord

Het bewaken van de kwaliteit van wetgeving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering en parlement, waarbij inbreng van andere actoren in het wetgevingsproces, zoals van adviesinstanties, decentrale overheden, publieke dienstverleners, burgers en bedrijven en belangenorganisaties, van groot belang is. Het waarborgen van goede kwaliteit van wetgeving is en blijft een grote uitdaging door de grote maatschappelijke en politieke druk om maatschappelijke problemen zo snel mogelijk op te lossen. Dit kan leiden tot het onnodig of te snel en onvoldoende

²⁶ Kamerstukken II 2024/25, 29362, nr. 372.

²⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36600 VI, nr. 151.

²⁸ Zie voor de Staat van de wetgevingskwaliteit Kamerstukken II 2024/25, 36600-VI, nr. 27 en Brief Agenda Wetgevingskwaliteit, 6 juni 2025, Kamerstukken II 2024/2025 36600-VI, nr. 151.

doordacht tot stand brengen van wetgeving. Dat kan resulteren in wetten die in de praktijk niet doen waar ze voor bedoeld zijn of die ongewenste neveneffecten hebben.

Het is daarom van belang in te zetten op een zo zorgvuldige mogelijke voorbereiding en zowel van de zijde van de regering als van de zijde van het parlement steeds scherp oog te houden voor onbedoelde effecten. Het kabinet nodigt het parlement – als medewetgever en controleur – uit om zoveel mogelijk gebruik te maken van het Beleidskompas bij het beoordelen van regeringsvoorstellen en het voorbereiden van initiatiefwetgeving. Daartoe werken we ook samen met de wetgevingsrapporteurs Sneller en Michon-Derkzen in de Tweede Kamer. Het is ook onze gezamenlijke verantwoordelijkheid om na invoering bij te sturen waar nodig. Na inwerkingtreding van wet- en regelgeving kunnen onbedoelde effecten door goede monitoring en evaluatie tijdig wordenesignaleerd en opgelost worden. Het uitvoeren van invoeringstoetsen kan daarbij helpen.²⁹

Vraag 3. Hoe reflecteert u op recente voorbeelden waarbij adviezen van de Raad van State om te komen tot betere wet- en regelgeving niet zijn opgevolgd? Wat acht u de mogelijke consequenties hiervan voor toekomstige juridisering?

Antwoord

Alle bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor (de kwaliteit van) hun eigen wetgeving. Adviezen van de Raad van State worden zorgvuldig gewogen. Waar nodig wordt het wetsvoorstel of de memorie van toelichting aangepast of wordt ervoor gekozen om het wetsvoorstel niet door te zetten. Ambtelijk JenV toetst selectief wetsvoorstellen op kwaliteitseisen vóórdat de ministerraad besluit om een voorstel voor advies aan de Raad van State te sturen en toetst extra na een negatief advies van de Raad van State. Zo nodig kan de Staatssecretaris Rechtsbescherming die verantwoordelijk is voor wetgevingskwaliteit een vakminister hierover adviseren bij de behandeling van voorstellen in de ministerraad. Zie ook de visual in de recente kamerbrief Agenda wetgevingskwaliteit van 6 juni 2025.³⁰ De ministerraad weegt uiteindelijk alle belangen integraal en besluit over het verdere vervolg van een wetsvoorstel. De uiteindelijke vormgeving van het wetsvoorstel wordt vervolgens vastgesteld samen met het parlement, waarbij nog wijzigingen mogelijk zijn bij nota van wijziging of amendement. Alle adviezen uit de voorbereiding worden hierbij betrokken en er kan aanvullende advisering plaatsvinden, bijvoorbeeld met het organiseren van rondetafelbijeenkomsten of technische briefings. Als na invoering toch blijkt dat er ongewenste juridisering optreedt, is het aan de verantwoordelijke bewindspersoon om zo spoedig mogelijk bij te sturen.

Vraag 4. Bent u het eens met de stelling dat als de overheid en de staat zich niet houden aan de eigen wet- en regelgeving, dit leidt tot meer juridisering? Deelt u de mening dat het voornemen om belangenorganisaties de gang naar de rechter te beperken, niet leidt tot betere kwaliteit van wet- en regelgeving of de naleving hiervan? Met andere woorden: deelt u de opvatting dat dit het paard achter de wagen spannen is? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Het spreekt voor zich dat eenieder zich aan de wet dient te houden. Dit geldt ook voor de (rijks)overheid. Het kabinet wil benadrukken dat de overheid en de Staat moeten handelen in lijn met Europese en nationale wet- en regelgeving.

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36600-VI, nr. 12.

³⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36600-VI, nr. 151.

Burgers en bedrijven die menen dat een private of publieke partij zich niet houdt aan de voor hem of haar geldende wet- en regelgeving en die daardoor worden geschaad, kunnen naleving van de wet en zo nodig schadevergoeding vorderen bij de rechter. Dit kan ook collectief gebeuren. In zoverre kan het niet naleven van wet- en regelgeving tot meer juridische procedures leiden.

In het regeerprogramma is opgenomen dat er wordt onderzocht of en hoe nadere vereisten gesteld kunnen worden aan de representativiteit van belangenorganisaties met een ideëel doel die een procedure kunnen voeren op grond van art. 3.305a Burgerlijk Wetboek. Momenteel loopt de evaluatie van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie. Deze evaluatie is na de zomer van 2024 gestart. Als onderdeel van de wetsevaluatie wordt een rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de toegang tot de rechter voor belangenorganisaties in algemeen belangacties.³¹ Het evaluatieonderzoek volgt naar verwachting in de zomer. Het kabinet wil niet op dit onderzoek vooruitlopen.

***Vraag 5.** Is de regering het met de stelling van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eens dat wanneer de overheid en de staat zich niet houden aan de eigen wet- en (internationale) regelgeving, of niet overgaan tot het nemen van door burgers of maatschappelijke organisaties noodzakelijk geachte besluiten, dit leidt tot meer juridisering en tevens tot kwetsbaarheid van de rechter doordat deze het verwijt krijgt op de stoel van het bestuur te gaan zitten? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wat gaat de regering doen om deze ontwikkeling te keren en ervoor te zorgen dat beleid in lijn is met bestaande wet- en (internationale) regelgeving? Welke waarborgen zal de regering inbouwen om dit te bewerkstelligen?*

Antwoord

Zoals bij vraag 4 is geantwoord kan het niet naleven van wet- en regelgeving leiden tot meer juridische procedures én tot een uitspraak van de rechter, waarin de regering wordt opgedragen zich wel aan die wet- en regelgeving te houden en/of bepaalde besluiten al dan niet te nemen. Een dergelijke uitspraak kan inderdaad het beeld oproepen dat de rechter op de stoel van de wetgever gaat zitten. Maar de rechter doet dan niets anders dan waarvoor hij is aangesteld: het toepassen van de wet- en regelgeving. Om dit soort uitspraken te voorkomen (en daarmee voorkomen dat het beeld ontstaat dat de rechter op de stoel van de wetgever gaat zitten) is het dus vooral van belang dat de overheid zich aan de eigen wet- en regelgeving houdt en binnen deze grenzen besluiten neemt. Bij het toepassen van wet- en regelgeving kan het voorkomen dat de overheid besluiten neemt, die door sommige burgers en/of organisaties als onwenselijk gezien worden. Of die bij hen de indruk wekt dat de overheid zich niet houdt aan de wet- en regelgeving. In dat geval is het aan de rechter om daar - desgevraagd - een oordeel over te vellen.

***Vraag 6.** Is de regering het eens met de stelling van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat wanneer de overheid en de staat zich niet houden aan de eigen wet- en regelgeving en worden teruggefloten door de rechter, het op de weg van de staat en de overheid ligt om zich niet (negatief) uit te laten over het oordeel van de rechter? Verwezen wordt naar een quote van Marc*

³¹ Zie ook antwoord van de Staatssecretaris Justitie en Veiligheid van 15 april 2025, op vragen van het lid Smitskam (PVV) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de afspraak uit het hoofdlijnenakkoord: "Er wordt onderzocht of en hoe nadere vereisten gesteld kunnen worden aan de representativiteit van belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van art. 3.305a Burgerlijk Wetboek", Aangangsel Handelingen, 2024/25, nr. 1748.

Fierstra van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) die uiterst kritisch was op de handelswijze van de bewindslieden Faber en Van Weel naar aanleiding van de uitspraak rondom het inreisverbod van een omstreden prediker: "Door dit soort uitspraken denken mensen dat het door deze rechter komt dat deze haatpredikers Nederland in mochten. De ministers zijn zo medeschuldig aan het creëren van een klimaat waarbij deze rechter als schuldige wordt gezien", zegt hij tegen Trouw. Hoe reflecteert de regering op deze reacties van beide bewindspersonen?

Antwoord

Het kabinet wijst voor de beantwoording van deze vraag primair op het antwoord van de Staatssecretaris Rechtsbescherming op vragen van het Tweede Kamerlid Lahlah (GroenLinks-PvdA) over de onafhankelijkheid van de rechtspraak.³² In dat kader is geantwoord dat onze rechtsstaat is gebaat bij debat en dialoog, ook als deze gaat over de rol van de verschillende staatsmachten binnen onze rechtsstaat. Deze dialoog dient steeds plaats te vinden met respect voor de onafhankelijkheid van de rechter. De onafhankelijke rechtspraak is een pijler onder onze rechtsstaat, die alleen goed kan functioneren als er vertrouwen is in de rechtspraak en als het gezag van de rechter wordt aanvaard.

Het kabinet heeft hierin een voorbeeldfunctie, waarvan ook onderdeel uitmaakt dat de regering behoedzaam omgaat met het doen van uitlatingen over het rechterlijke oordeel in een concrete rechtszaak en zich in ieder geval dient te onthouden van uitlatingen over een lopende rechtszaak. Ook als die het handelen van de overheid zelf betreft.

Als het gaat om een geschil dat voorwerp is van een maatschappelijke discussie, zoals hier het geval is, is het niet vreemd dat een uitspraak leidt tot verdere discussie. Daarbij mogen meningen uiteenlopen. Daar is op zich niets mis mee, onze rechtsstaat is immers gebaat bij debat en dialoog. Maar dit debat moet zakelijk zijn, en worden gevoerd op de inhoud en met respect voor de onafhankelijkheid en het gezag van onze rechters.

Vraag 7. De regering is voornemens te onderzoeken of bepaalde geschillen op het gebied van de leefomgeving kunnen worden afgehandeld door één rechterlijke instantie zonder mogelijkheid tot hoger beroep, om zo de efficiëntie te verhogen en procedures te versnellen. Onderschrijft de regering de stelling van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dat goede en toegankelijke rechtsbijstand eens te meer van belang wordt als mogelijkheden tot hoger beroep worden beperkt? Hoe verhoudt zich dat tot de inmiddels problematische tekorten in de sociale advocatuur? Volgens de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) is er sprake van een forse vergrijzing en een dalend aantal jonge advocaten. De komende tien jaar zal ook nog eens ruim dertig procent van het aantal sociaal advocaten met pensioen gaan. Als er geen jonge aanwas komt, zullen de tekorten in de sociale advocatuur zeer problematisch worden. Kunt u toezeggen dat dit element van (het tekort aan) rechtsbescherming wordt meegenomen in het onderzoek dat hierop zal worden uitgevoerd?

Antwoord

In algemene zin wordt onderschreven dat goede en toegankelijke rechtsbijstand aan burgers in een kwetsbare positie van groot belang wordt geacht, ook als de mogelijkheden tot hoger beroep worden beperkt. In de brief van 27 maart jl. over de

³² Aanhangsel Handelingen, 2024/25, nr. 952.

toekomst van de sociale advocatuur ³³ heeft de staatssecretaris Rechtsbescherming aangegeven dat de vergrijzing en aanwas van de sociale advocatuur hem ook zorgen baart. Er wordt zoals gezegd ingezet op twee pijlers om de toekomst van de sociale advocatuur en zodoende de toegang tot het recht te borgen: Dat is ten eerste een redelijke vergoeding voor sociaal advocaten en ten tweede de toekomstbestendigheid van de beroepsgroep. Op het eerste punt is bij voorjaarsnota € 30 mln. extra beschikbaar gesteld per 1 januari 2027 om opvolging te kunnen geven aan (een deel van) de aanbevelingen van de Commissie- Van der Meer II.

De staatssecretaris Rechtsbescherming heeft uw Kamer hierover per brief op 26 juni 2025 geïnformeerd.³⁴ Gezien de urgentie van de problematiek in de sociale advocatuur, is eerder actie vereist. Daarom stellen we binnen het rechtsbijstandsbudget al voor het jaar 2026 middelen beschikbaar zodat de aanbevelingen van de commissie eerder opgevolgd kunnen worden. Samen met o.a. de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor Rechtsbijstand bouwen we verder aan oplossingen. En we ontwikkelen initiatieven zodat rechtzoekenden kunnen blijven rekenen op hoogwaardige rechtsbijstand.

Het tweede punt is onderdeel van het visietraject op de toekomst van de sociale advocatuur. Hierover wordt uw Kamer in diezelfde brief geïnformeerd. Aangezien er al een autonoom onderzoek gaande is, zie ik geen noodzaak om dit ook te betrekken bij het onderzoek naar of bepaalde geschillen op het gebied van de leefomgeving kunnen worden afgehandeld door één rechterlijke instantie, zonder mogelijkheid tot hoger beroep, om zo de efficiëntie te verhogen en procedures te versnellen.

De Rli signaleert dat de oplossing voornamelijk ligt in het toevoegen van juridische kennis aan de voorkant van het wetgevingsproces, zoals het versterken van de juridische taken op de departementen en bij de Raad van State. In uw brief wordt echter duidelijk dat deze regering oplossingen zoekt in reeds bestaande juridische toetsingsmomenten en het terugdringen van overlappende en tegenstrijdige regels.

Vraag 8. Worden aanbevelingen overwogen die erop gericht zijn om 'aan de voorkant' in te zetten op verbeterde wetgevingskwaliteit? Zo ja, aan welke maatregelen wordt dan gedacht? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ik verwijs hiervoor graag naar de kabinetsbrede agenda wetgevingskwaliteit die op 6 juni 2025 aan het parlement is gestuurd (zie ook het antwoord op vraag 2.1).³⁵ Deze agenda brengt relevante initiatieven van de verschillende bewindspersonen voor het versterken van de kwaliteit van wetgeving samen. Het gaat bijvoorbeeld om het vergroten en versterken van de bekendheid en het gebruik van het Beleidskompas, de doorontwikkeling van de uitvoeringstoets en de versterking van de algemene wetgevingstoetsing en constitutionele wetgevingstoetsing.

Vraag 9. Wat is uw perspectief op de gedachte dat het nuttig kan zijn om 'aan de voorkant' ook expertise te betrekken vanuit de gedragswetenschappelijke hoek over de effecten van nieuwe wet- en regelgeving, zodat in beeld is hoe individuele personen of groepen mensen de beleidsverandering ontvangen of percipiëren?

Antwoord

Het kabinet vindt het belangrijk om ook gedragswetenschappelijke kennis structureel en gedurende het gehele beleidsproces te benutten, van de voorkant bij de beleidsontwikkeling tot aan de beleidsuitvoering en toezicht, zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport 'Grip van de Wetenschappelijke Raad voor het

³³ Kamerstukken II 2024/25, 31753, nr. 294

³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 31753, nr. 312.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36600 VI, nr. 151.

Regeringsbeleid'.³⁶ Beleid maken zonder ons te verdiepen in wat mensen en bedrijven beweegt, leidt tot minder effectief beleid, inefficiënte besteding van overheidsmiddelen en dat kan leiden tot een lager vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid en toenemende maatschappelijke weerstand. Er is een behoefte bij de samenleving om gehoord te worden. Daarom besteedt het regeerprogramma aandacht aan het burger- en ondernemersperspectief en de doenlijkheid van wet- en regelgeving. In 2019 is aangegeven dat dit soort veranderingen niet onmiddellijk gerealiseerd zijn en gedegen aandacht vragen. Het is geen kwestie van «één druk op de knop», maar het is een proces van leren en ontwikkelen.

Iedere bewindspersoon werkt aan het betrekken van gedragswetenschappelijke kennis in het eigen departement en met de daarbij horende publieke dienstverleners.³⁷ Daarvoor is maatwerk nodig omdat ieder departement zijn eigen bijzonderheden kent wat betreft interne organisatie, het gebruikmaken van gedragsexperts, de eisen en afspraken met betrekking tot publieke dienstverleners en uitvoeringstoetsen, en de contacten met belangrijke doelgroepen. Dit proces loopt inmiddels 10 jaar, zie de kabinetsreactie op het rapport 'Met kennis van gedrag beleid maken' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2014, waarin het kabinet toezegt gedragswetenschappelijke kennis te willen gaan benutten om tot effectiever beleid te komen.³⁸ De WRR heeft in de zomer van 2025 de verkenning 'Tien jaar na 'Met kennis van gedrag beleid maken' Hoe nu verder?' uitgebracht.³⁹ Deze verkenning maakt onderdeel uit van het hiervoor genoemde WRR-project en kan worden gelezen als een vervolg op het WRR-rapport Met kennis van gedrag beleid maken uit 2014. De belangrijkste conclusie van deze verkenning is dat als de overheid het gedragswetenschappelijk perspectief optimaal wil benutten een structurele inbedding van dit perspectief in beleidsprocessen nodig is en er een antwoord moet komen op het huidige gebrek aan gedragswetenschappelijke capaciteit.

***Vraag 10.** Kunt u ingaan op de experts die tijdens de technische briefing in de Tweede Kamer over regeldruk in de ruimtelijke ordening en woningbouw stelden dat regeldruk in deze domeinen onvermijdelijk is? Bent u het met de leden van de PvdA-GroenLinks-fractie eens dat het effectiever is om bij tegenstrijdige belangen vroegtijdig af te stemmen en duidelijkheid te bieden door heldere keuzes te maken? Hoe verhouden deze stellingen zich tot het programma STOER, dat gericht is op deregulering?*

Antwoord

Bij het versnellen van de woningbouw zie ik dat een stapeling van regels – hoe legitiem ze afzonderlijk ook zijn – in de praktijk tot knelpunten kan leiden. Het programma STOER is erop gericht om inzichtelijk te maken welke regelgeving aangepast of eventueel geschrapt kan worden om de woningbouw te versnellen.

De Rli constateert dat de implementatie van Europese wet- en regelgeving dikwijls tekortschiet. De Rli beveelt daarom aan om bij nationale wetgeving te kiezen voor een ruime invulling van internationale richtlijnen. Dit lijkt tegengesteld aan het voornemen van de regering om geen nationale koppen meer te zetten op EU-beleid of deze te schrappen.

***Vraag 11.** Hoe kijkt u aan tegen de aanbeveling om EU-richtlijnen ruim te interpreteren? Deelt u de mening van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA*

³⁶ 2024, WRR; Kamerstuk 29 362, nr. 361.

³⁷ Kamerstuk 34 775, AS

³⁸ Kamerstuk 34 000 XIII nr. 140

³⁹ WRR, Tien jaar na 'Met kennis van gedrag beleid maken' Hoe nu verder?', 20 augustus 2025

dat wanneer er gekozen wordt voor een beperkte invulling, dit mogelijke rechtszaken uitlokt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Onderscheid moet worden gemaakt tussen 1. interpretatie van EU-richtlijnen, 2. implementatiewetgeving en nationale koppen en 3. de daadwerkelijke uitvoering van die richtlijn en nationale wetgeving.

Ad 1: De interpretatie van de EU-richtlijn is uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. De nationale rechter kan als er sprake is van onduidelijkheden over de juiste interpretatie prejudiciële vragen stellen aan dat Hof. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie vloeit voor dat de rechter die in laatste instantie oordeelt, verplicht is vragen te stellen, tenzij er geen misverstand kan bestaan over de juiste interpretatie (*acte clair*) danwel het Hof van Justitie inmiddels in zijn jurisprudentie duidelijkheid heeft gegeven (*acte éclairé*). Bij onduidelijkheden bij de omzetting in nationale wetgeving kan contact met de diensten van de Europese Commissie en met andere lidstaten helpen om tot een juiste en een dekkende interpretatie te komen, mede in het licht van de doelstellingen en de discussies bij de totstandkoming. Uitgangspunt is dat zo goed mogelijk conformiteit met het Europees recht wordt betracht.

Duidelijk is evenwel ook, dat de jurisprudentie zich blijft ontwikkelen, waardoor eerdere aannames ten aanzien van een juiste interpretatie op een later moment niet meer kloppen. Daar is moeilijk in wetgeving op te anticiperen. Een goed voorbeeld op dit vlak zijn de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024 over de wijze waarop 'intern salderen' moet worden betrokken bij de toetsing van projecten op significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden ex artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak op basis van de verdere ontwikkeling van de jurisprudentie op een eerdere interpretatie moest terugkwam.⁴⁰

Ad 2: Uitgangspunt in het Nederlandse beleid is om bij de wetgeving die direct dient ter omzetting van Europese richtlijnen – zoals de verankering van een bepaalde norm voor de kwaliteit van (een deel van de) fysieke leefomgeving – een 'level playing-field' te betrachten en geen nieuwe nationale koppen op de Europese regels te zetten.⁴¹ Dat voorkomt onnodige lasten voor burgers en bedrijven, en voorkomt concurrentienadelen voor Nederlandse bedrijven ten opzichte van bedrijven in andere landen. En dat voorkomt ook juridisering die voortvloeit uit geschillen over juist die nationale koppen. Sommige richtlijnen – met name gerelateerd aan de werking van de gemeenschappelijke markt – laten overigens ook geen ruimte voor aanvullende normstelling door lidstaten.

Ad 3: Een adequate uitvoering van de Europese en nationale kaders is wezenlijk om geschillen te voorkomen. Wordt die uitvoering te mager gevonden, dan kan dat tot geschillen leiden. Wordt de uitvoering van de verplichtingen echter te ingrijpend gevonden, dan leidt ook dat weer tot geschillen, onder andere van burgers en bedrijven die zich onevenredig benadeeld voelen. Het is van belang met beide kanten rekening te houden, maar uiteraard staat voorop dat moet worden voldaan aan Europese en nationale wettelijke normen.

***Vraag 12.** In uw brief wordt gesteld dat bij de implementatie van Europese richtlijnen in Nederlandse wetten over het algemeen gekozen wordt voor de manier die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte burgers*

⁴⁰ ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909.

⁴¹ Hoofdlijnenakkoord 2024-2028, 'Hoop, Lef en Trots', 16 mei 2024.

en bedrijven (een 'lastenluwe implementatie'). Kunt u voorbeelden geven waarbij deze aanpak heeft geleid tot een beperkte invulling van het EU-beleid, en dit vervolgens heeft geresulteerd in meer juridisering?

Antwoord

Het uitgangspunt van een lastenluwe implementatie leidt in de visie van het kabinet in beginsel niet tot juridisering, maar een gebrekkige of onjuiste implementatie en het onvoldoende uitvoering geven aan Europese normen voor de fysieke leefomgeving wel. Te vergaande eisen in het kader van implementatie kunnen ook tot juridisering leiden. Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 11.

Vraag 13. Naast mensen die initiatieven ontplooien, staan mensen die geraakt worden door de initiatieven van anderen. Is de regering zich ervan bewust dat mensen die twijfelen of hun (mensen)rechten door de overheid goed worden nagestreefd dan wel nageleefd, eerder geneigd zijn om een rechtszaak aan te spannen om helderheid over hun positie te krijgen? En dat dit in sterkere mate geldt wanneer de overheid zelf als initiatiefnemer wordt ervaren, bijvoorbeeld bij grote ruimtelijke veranderingen zoals woningbouw of de landbouwtransitie? Welke rol ziet de regering voor zichzelf om de (mensen)rechten van burgers in dergelijke situaties beter na te streven en na te leven, zodat mensen minder naar de rechter willen stappen? Met andere woorden: hoe gaat de regering burgers serieuzer nemen als belanghebbende?

Antwoord

Gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk dienen te opereren binnen de bestaande wettelijke kaders. De zorg voor de rechtsstaat en de rechtmatigheid van het handelen van de overheid is primair de verantwoordelijkheid van wetgever en bestuur. Met de invoering van de Omgevingswet is beoogd om het omgevingsrecht duidelijk, voorspelbaar en gemakkelijker in gebruik te maken. Bij besluitvorming die de fysieke leefomgeving raakt, stimuleert de Omgevingswet vroegtijdige participatie. Deze betrokkenheid helpt om beleid en besluitvorming beter aan te laten sluiten bij de (lokale) context. De Rli heeft geconstateerd dat het een positieve ontwikkeling is dat er meer oog is voor burgerbetrokkenheid en vroegtijdige participatie. Bewonersparticipatie is geen doel op zich, geen vinkje in een proces 'omdat het zo hoort', maar gaat over een kwalitatief beter besluitvormingsproces waarbij ook belangen van burgers in beeld komen en worden meegewogen. Vroegtijdige participatie kan echter niet altijd voorkomen dat belanghebbenden, waaronder burgers, die het niet eens zijn met de gemaakte belangenafweging gebruik maken van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Daar komt bij dat belangen van burgers uiteen kunnen lopen en zelfs tegengesteld kunnen zijn. Daarmee kan een keuze voor het ene belang, indruisen tegen het andere. De mogelijkheid om op te komen tegen besluiten van de overheid is een belangrijk onderdeel van de rechtsstaat. Dit wordt ook onderschreven door de Rli. Dit kabinet zet zich, zoals opgenomen in het regeerprogramma en recent in reactie op het adviesrapport van de Staatscommissie rechtsstaat, in om te komen tot een sterke en beter functionerende democratische rechtsstaat.⁴² Daarbij is het uitgangspunt dat de overheid meer gaat handelen vanuit de principes van de rechtsstaat, dat beleid, wetgeving en uitvoering worden vereenvoudigd en dat de rechtsbescherming van burgers wordt verbeterd.

Vraag 14. In uw brief wordt gesteld dat een "robuuste implementatie van een soms wat onduidelijke richtlijn via duidelijke nationale regels kan bijdragen

⁴² Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 869.

aan meer zekerheid voor de uitvoering". Hoe verhoudt deze uitspraak zich tot de stelling dat de hieraan gerelateerde aanbeveling van de Rli "een aanname" is?

Antwoord

Beoogd is aan te geven dat het moeilijk is om de algemene lijn te hanteren dat in nationale wetgeving en nationaal beleid zekerheidshalve meer moet worden gedaan dan strikt noodzakelijk op grond van Europese wetgeving. Daar zit namelijk ook een andere kant aan, zoals aantasting van draagvlak bij burgers en bedrijven die door de maatregelen worden geraakt en die ook de weg naar de rechter kunnen zoeken. Tegelijk is het zo dat onder omstandigheden – afhankelijk van de precieze richtlijn en context die het betreft - de uitvoeringspraktijk zelf wellicht kan zijn geholpen met het inbouwen van extra zekerheden of duiding als een richtlijn onduidelijk is, in die zin dat dan soms bijstelling wellicht achterwege kan blijven. Of dat zo is en of de Europese wetgeving die ruimte laat, zal van geval tot geval moeten worden bezien. En ook bij verdergaande nationale wetgeving kan het zijn dat later door ontwikkelingen in de jurisprudentie bijstelling nodig is in de precieze normstelling en in het gekozen systeem. Verwezen wordt ook naar de antwoorden op de vragen 11 en 12.

Er zijn legitieme vragen over de uitvoerbaarheid van het versterken van de juridische menskracht, aangezien er bij de gemeenten en provincies een schrijnend tekort is aan juristen die zich met vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en de Omgevingswet bezighouden.

Vraag 15. *Hoe verhoudt het tekort aan arbeidskrachten zich tot de uitvoeringsproblematiek? Welke concrete acties worden ondernomen om het capaciteitsgebrek aan te pakken?*

Antwoord

Er is in bredere zin sprake van krapte op de arbeidsmarkt en dit geldt ook voor de publieke sector. Ook bij de partijen in het interbestuurlijk programma versterking Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) is duidelijk dat er een groot tekort aan goed geschoold personeel is. Dat tekort betreft overigens niet alleen juristen. Om toch mensen te enthousiasmeren voor een baan in het VTH-domein is binnen het interbestuurlijk programma VTH een landelijke arbeidsmarktcampagne opgezet. Bovendien loopt er momenteel nog een aantal regionale arbeidsmarktcampagnes bij omgevingsdiensten.

Vraag 16. *Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de recent ingevoerde Omgevingswet en de onduidelijkheden en onzekerheden rondom de uitvoering daarvan in relatie tot de mogelijkheid van toenemende juridisering?*

Antwoord

Alle bevoegde gezagen maken in de komende jaren hun transitieproces door waarin het werken met en volgens de bedoeling van de Omgevingswet centraal staat. Dit vraagt om een andere manier van werken, integraal en vanuit een 'ja, mits' houding. Het vraagt ook om een toegankelijke en op de gebruiker gerichte stijl van regelgeven, dienstverlening, en het verder ontwikkelen van digitale voorzieningen. Dit gaat niet vanzelf en vraagt energie en inzet van alle betrokkenen. De komende jaren wordt duidelijk in hoeverre de vele mogelijkheden van de Omgevingswet door bevoegde

gezagen optimaal worden benut.

Het gaat hierbij bijvoorbeeld om mogelijkheden die bijdragen aan de kwaliteit van beleid en regelgeving door het toepassen en benutten van de (kern)instrumenten. De Omgevingswet stimuleert hierbij de integrale benadering van de regels in de leefomgeving en het verkleinen van tegenstrijdigheden in regelgeving. Dit moet bijdragen aan minder rechterlijke juridische procedures als gevolg van tegenstrijdige regelgeving of onrechtmatig handelen door de overheid.

De Monitor Werking Omgevingswet voorziet het Rijk en de andere overheden de komende jaren van informatie over de werking en het gebruik van het instrumentarium van de Omgevingswet. Recentelijk heeft u van mij separaat de eerste rapportage, over 2024, vanuit de Monitor Werking Omgevingswet ontvangen.⁴³ De onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet reflecteert op de resultaten uit de monitor en zal in de wetsevaluatie in 2029 ingaan op de vraag hoe de (kern)instrumenten van de Omgevingswet en de digitale hulpmiddelen in de praktijk worden gebruikt. Ik plaats daarbij één kanttekening. De wetgeving en de digitalisering daarvan via het DSO kunnen de complexiteit van de samenleving, onderliggende ruimtelijke vraagstukken en achterliggende belangen niet wegnemen. Oorzaken die wel kunnen worden aangepakt, zoals de versnippering van regels over bestuurslagen heen en onnodig ingewikkeld taalgebruik, breng ik wel voor het voetlicht.

Voor de verdere ontwikkeling van de landelijke wet- en regelgeving is een Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet opgesteld.⁴⁴ In deze leidraad zijn ontwerpeisen verband houdende met digitalisering geïntegreerd. Deze leidraad helpt bij het opstellen van eenduidige wetgeving en het hanteren van begrijpelijk taalgebruik. Deze leidraad is ook breder inzetbaar, zodat bijvoorbeeld decentrale overheden hiervan gebruik kunnen maken bij het opstellen van verordeningen of omgevingsplannen op grond van de Omgevingswet. Voor de gebruikers van het wettelijke stelsel is immers de consistentie van alle binnen het wettelijk systeem geldende regels van belang, niet alleen die van de landelijke regelgeving. Dat geldt ook voor de doorwerking naar beschikkingen en beleidsdocumenten. De begrijpelijkheid en consistentie daarvan kunnen worden vergroot als die zo nauw mogelijk aansluiten bij de wettelijke kaders en terminologie.

Vraag 17. U stelt dat de juridisering van de leefomgeving een gevolg is van de tegenstrijdige claims op schaarse ruimte in Nederland die burgers direct raken in hun belang. Vervolgens stelt u dat in de Nota Ruimte richtinggevende keuzes zullen worden gemaakt voor de toekomstige ruimtelijke ordening van ons land, en dat daarmee meer sturing en duidelijkheid kan worden gegeven.

- a. Erkent u dat landbouw een groot aandeel van het Nederlandse landoppervlak in beslag neemt? Erkent u dat de juridisering van leefomgevingskwesties rondom stikstof en – in de nabije toekomst – waterkwaliteit, gerelateerd zijn aan het feit dat veel van de schaarse ruimte in Nederland wordt gebruikt voor landbouw? In hoeverre wordt in de Nota Ruimte duidelijkheid en richting gegeven over het grondgebruik van de landbouw?*

Antwoord

De Nota Ruimte bevat de nationale structurerende keuzes voor nu, straks en later

⁴³ Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 300.

⁴⁴ <https://iplo.nl/zoeken/@248409/leidraad-wetgevingskwaliteit-stelsel-omgevingswet>

voor de ruimtelijke ordening van Nederland. In de Nota Ruimte worden ruimtelijke opgaven (o.a. landbouw, natuur, energie, economie, wonen, werken en bereikbaarheid) in samenhang en integraal gewogen. Bij deze keuzes willen we zorgvuldig omgaan met landbouwgrond. De aanpak die het kabinet daarvoor ontwikkelt wordt meegenomen in de Nota Ruimte.

b. Bent u van plan om meer ruimtelijke regie van gemeenten en provincies terug te nemen? Zo ja, hoe verhoudt dit zich tot het principe achter de Omgevingswet, waarin wordt ingezet op 'decentraal wat kan, centraal wat moet'? Welke instrumenten gaat de regering daarvoor inzetten? De Omgevingswet is immers niet ingericht op gedetailleerde Rijkssturing op lokaal niveau. Wat zou dit voor gevolgen kunnen hebben voor de mate van juridisering van de rechtspraak?

Antwoord

Nee. De Nota Ruimte benoemt de nationale belangen, ambities, beleidsdoelen en de landelijke, strategische keuzes voor de fysieke leefomgeving. De Nota Ruimte is de omgevingsvisie van het Rijk en wordt gemaakt door het Rijk. Met de Nota Ruimte herneemt het Rijk de landelijke regie op ruimtelijke ordening. De nationale keuzes raken wel de medeoverheden. Ik betrek provincies, gemeenten en waterschappen dan ook middels inhoudelijke gesprekken over de Nota Ruimte, de samenwerking in NOVEX-gebieden en het maken van een ruimtelijk arrangement per provincie.

Om de beleidsdoelstellingen uit de Nota Ruimte te realiseren worden de keuzes in de Nota Ruimte volgens de systematiek van de Omgevingswet uitgewerkt en uitgevoerd door de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen in lopende en/of nieuwe nationale programma's met de minister van VRO als coördinerend minister van Ruimtelijke Ordening. Bij de inzet van instrumenten betreft het betreffende ministerie andere overheden en worden voldoende ruimte en mogelijkheden gegeven voor decentrale afwegingen en gebiedsspecifieke oplossingen mits het nationaal belang dat toelaat.

In de memorie van toelichting op de Omgevingswet was al aangekondigd dat er sprake is van een continu proces van oppakken en loslaten van een Rijksrol. In dit verband is van belang dat de Omgevingswet uitgaat van het subsidiariteitsbeginsel (decentraal tenzij). Dit beginsel is ook in de Nota Ruimte het uitgangspunt voor keuzes gericht op het realiseren van de nationale belangen en het gebruik van de fysieke leefomgeving daarbij. Echter, gezien de omvang en de urgentie van de opgaven trekt het rijk binnen de kaders van de Omgevingswet de regie meer dan in het verleden naar zich toe, maar zonder aan de verantwoordelijkheden en taken van de andere overheden te tornen of gedetailleerd op lokaal niveau te willen sturen.

Het omgevingsrecht is van oudsher al gelaagd opgebouwd, waarbij decentrale overheden op basis van hun eigen beleid keuzes maken over regelgeving en vergunningen. Onder de Omgevingswet is op het gebied van milieuregels en vergunningvrij bouwen een andere balans gekozen tussen centrale en decentrale regelgeving, maar die leidt niet tot meer juridisering volgens de definitie die de Rli daaraan geeft. De Omgevingswet geeft instrumenten om bijvoorbeeld een nationaal belang door te laten werken in de bevoegdheidsuitoefening van decentrale overheden of om zelf projecten van nationaal belang mogelijk te maken. Dat was ook mogelijk op grond van het recht dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet gold.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennisgenomen van het Rli-advies 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving' en de

kabinetsreactie hierop. Naar aanleiding van deze stukken hebben zij een aantal vragen aan de regering.

Vraag 1. *De leden van de CDA-fractie herkennen allereerst de geluiden uit de uitvoeringspraktijk dat er sprake is van grote regeldruk in de leefomgeving. De Rli is in zijn advies niet ingegaan op de vraag of er kwantitatief gezien te veel regels zouden zijn. In hoeverre bent u van mening dat de hoeveelheid regels de uitvoering van het omgevingsrecht belemmert?*

Antwoord

De Rli verwijst naar een onderzoek van de Raad van State naar de regelcomplexiteit in de ruimtelijke ordening.⁴⁵ Onderdeel van die complexiteit is een toename van het aantal regels die tegelijk op een concreet geval van toepassing zijn. Complexiteit is echter niet hetzelfde als groei van het aantal regels, maar deze verschijnselen hangen wel samen. De Rli zelf bespreekt de kwantitatieve aspecten van regulering niet, maar onderstreept nadrukkelijk het belang van kwalitatief betere regels voor de leefomgeving. Bij de totstandkoming van het stelsel van de Omgevingswet is daar nadrukkelijk op ingezet. Ook bij lopende en nog komende wijzigingen van het stelsel vindt daar een extra controle op plaats ('stelselcheck'). De stelselherziening was niet zozeer bedoeld als dereguleringsoperatie, maar heeft door het samenbrengen en herformuleren van de regels de omvang van het bestaande recht wel duidelijker voor het voetlicht gebracht.

De hoeveelheid regels in het omgevingsrecht weerspiegelt de grote variatie in activiteiten en belangen in het omgevingsrecht. De uitvoering wordt echter niet belemmerd door veel verschillende regels voor verschillende gevallen, mits die regels overzichtelijk ontsloten worden en begrijpelijk zijn voor de doelgroep. In de uitvoering gaat het concreet om de regeldruk voor een bepaald project en daar kan het knellen. Dat zien we bijvoorbeeld bij woningbouwprojecten. De stapeling van regels, maar ook privaatrechtelijke normen en richtlijnen, kan per saldo vertragend, kostenverhogend en soms blokkerend werken voor woningbouwinitiatieven. In dat verband heb ik het programma STOER opgesteld, waarop hierna wordt ingegaan.

Vraag 2. *Daarnaast kijken de leden van de fractie van het CDA met belangstelling uit naar de uitkomsten van het programma STOER. Hierover is recent een eerste conceptrapport verschenen. Deze leden vragen u om zo spoedig mogelijk met voorstellen te komen met betrekking tot vereenvoudiging van wet- en regelgeving. Welke wet- en regelgeving kan in 2025 vereenvoudigd en verbeterd worden, en welke regelgeving kan vereenvoudigd of ingetrokken worden om de woningbouw te versnellen? Samen met de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA hebben de leden van de CDA-fractie al gewezen op en gevraagd om intrekking van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.*

Antwoord

De adviesgroep STOER heeft op 10 juli jl. het eindrapport uitgebracht met daarin voorstellen op diverse terreinen, zoals water, bodem, geluid en energie. In reactie op het rapport zal ik voor een aantal thema's binnen mijn eigen portefeuille de Tweede Kamer informeren over welke voorstellen ik zal overnemen. Voor de overige onderwerpen, die buiten mijn portefeuille vallen, vindt een weging plaats in

⁴⁵ *Regelcomplexiteit: een verkenning aan de hand van twee casestudy's.* Den Haag: Raad van State, april 2023.

samenwerking met andere bewindspersonen.

Vraag 3. De Rli schrijft in zijn advies dat de doorwerking van het recht te eenzijdig bij de rechter is komen te liggen. De regering heeft hierop geantwoord dat begrijpelijke, uitvoerbare en doenbare wetgeving van belang is. Kunt u aangeven in hoeverre u van mening bent dat de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Beleidskompas voldoende toetsstenen bevatten voor dergelijke wetgeving? In hoeverre ziet u ruimte om in deze instrumenten een intensievere uitvoeringstoets op te nemen?

Antwoord

Het gebruik maken van het Beleidskompas⁴⁶ en de Aanwijzingen voor de regelgeving⁴⁷ draagt bij aan begrijpelijke, uitvoerbare en doenbare wetgeving. Het kabinet kijkt voortdurend naar verdere verbeteringen van deze instrumenten, mede in dialoog met uw Kamer. Ik verwijs hierbij naar de Agenda wetgevingskwaliteit, onder meer acties 1a. Bekendheid en gebruik Beleidskompas vergroten en versterken, 1g. Versterken aandacht voor doenvermogen en 1h. Doorontwikkeling uitvoeringstoets en 1j. Bekendheid en gebruik invoeringstoets vergroten en versterken. In oktober 2024 informeerde de staatssecretaris Rechtsbescherming de Kamer over de stand van zaken van de invoeringstoets, een beknopt onderzoek naar de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk voor de uitvoering en de doelgroep.⁴⁸ De volgende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving staat gepland in 2026. Hierin zal ook aandacht zijn voor aanpassingen om begrijpelijkheid van wetgeving te versterken.

Europese en internationale regelgeving

Vraag 4. De leden van de CDA-fractie constateren dat er in het omgevingsrecht veel spanning bestaat tussen internationale regelgeving en de landelijke implementatie daarvan. De regering schrijft dat zij geen koppen op Europese regelgeving wil zetten. In hoeverre deelt u de stelling dat juist het inzetten op minimeisen bij de omzetting kan leiden tot vertraging in de uitvoering?

Antwoord

Die opvatting deelt de regering in zijn algemeenheid niet. Het probleem zit bij het omgevingsrecht in ieder geval niet in het feit dat in de implementatiewetgeving zelf zo precies mogelijk wordt aangesloten bij de teksten en normen van de Europese regelgeving. Dat verzekert een zo groot mogelijke conformiteit met het Europese recht en voorkomt in zichzelf zo al geschillen. Als er in de Europese wetgeving wordt geëist dat een bepaalde kwaliteit voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving moet worden gerealiseerd, heeft het weinig zin om daarvoor in de implementatiewetgeving andere, verdergaande normen op te nemen, bij het niet behalen waarvan ook weer geschillen zullen kunnen ontstaan. Verdergaande normen zullen ook weer tot procedures kunnen leiden van burgers of bedrijven die vinden dat zij daardoor onevenredig worden geraakt.

Wat wel in sommige dossiers blijkt, is dat – als een norm in Europese en nationale

⁴⁶ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>.

⁴⁷ De huidige aanwijzingen zijn op 1 januari 1993 (Stcrt. 1992, 230) voor het eerst vastgesteld en nadien regelmatig gewijzigd. De 12e wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) is op 1 juli 2024 ([Externe link: Stcrt. 2024, 20921](#)) in werking getreden

⁴⁸ Kamerstukken II 2024/2025, 36600-VI-12.

wetgeving is gesteld – het vervolgens in de praktijk lastig kan zijn die norm te realiseren, en dat (beschermings-)maatregelen onvoldoende effect sorteren. Dat hangt in Nederland deels samen met het intensieve ruimtegebruik, waarbij veel verschillende functies op een beperkte oppervlakte moeten worden gecombineerd. Om geschillen over het niet bereiken van de normen te voorkomen, is het van belang om op voorhand onzekerheden over de effecten van de (beschermings-) maatregelen goed in beeld te brengen, vervolgens uit te gaan van een realistische kans dat de effecten tegenvallen en daarop het maatregelenpakket in te richten, én te voorzien in een adequaat systeem van monitoring en bijsturing. Aldus wordt EU-conformiteit het beste verzekerd en worden geschillen daarover voorkomen. Dat is echter wat anders dan het stellen van hogere eisen dan de Europese eisen.

***Vraag 5.** De leden van de fractie van het CDA vragen u bovendien welke rol het subsidiariteitsbeginsel kan spelen in het vereenvoudigen van het omgevingsrecht. In hoeverre ziet u kansen om ook het subsidiariteitsbeginsel te verstevigen in het Beleidskompas, met name bij de omzetting van Europese en internationale regelgeving? Waar leidt Europese regelgeving in haar doorwerking tot een complexe en onmogelijke uitvoeringspraktijk, en wat gaat u hieraan doen?*

Antwoord

Het subsidiariteitsbeginsel speelt een belangrijke rol in het stellen van nationale regels onder de Omgevingswet. Dat beginsel is concreet vorm gegeven in artikel 2.3 van die wet. Bij verschillende onderwerpen bepaalt de wet expliciet dat alleen met inachtneming van de grenzen van dat artikel nationale (of provinciale) regels gesteld kunnen worden. Bij het stellen van regels over activiteiten is decentrale beleidsvrijheid het uitgangspunt. Het al dan niet stellen van regels is in beginsel een keuze van decentrale overheden. In bepaalde gevallen kan het Rijk zo nodig met instructieregels sturing uitoefenen op de inhoud van decentrale regels. De inhoud en vorm van die instructieregels kan bijdragen aan een eenvoudiger omgevingsrecht. Tot slot kan het Rijk door zelf algemene rijksregels te stellen ook bijdragen aan eenheid en eenvoud in de regelgeving.

Zoals onder meer aangekondigd in het regeerprogramma heeft het Ministerie van BZK een Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur. Dat Beleidskader gaat in op de vraag of een taak (die al dan niet uit Europese en internationale regelgeving volgt) bij een decentrale overheid belegd zou moeten worden en zo ja, bij welke bestuurslaag. Daarbij wordt onder meer ingegaan op subsidiariteit. Er vinden gesprekken plaats over hoe dit kader een passende plaats gegeven kan worden in het Beleidskompas.

***Vraag 6.** In het kader van het programma STOER bent u voornemens om regels te schrappen. In hoeverre loopt u hierbij tegen Europese en internationale regelgeving aan?*

Antwoord

In het adviesrapport voor fase 1 heeft de adviesgroep STOER zich met name gericht op nationale regelgeving. Voor de zomer zal de adviesgroep dit rapport aanvullen (tweede fase) en het definitieve adviesrapport publiceren, waarin zij ook ingaat op conflicterende Europese en internationale regelgeving. Ik wacht dit definitieve rapport dan ook af.

***Vraag 7.** De leden van de CDA-fractie constateren dat u in de Nota Ruimte voor wat betreft de nationale belangen ruimtelijke afwegingen en keuzes wilt*

maken, en daarmee duidelijkheid en sturing wilt geven. Hoe reflecteert u op de afweging van nationale ruimtelijke belangen, zoals de noodzakelijke waterwinning voor de primaire levensbehoefte van mens en dier, in relatie tot de directe werking van Europese sectorale wetgeving op het gebied van natuurdoelen op dezelfde locatie?

Antwoord

De ruimte in Nederland is schaars. De inrichting daarvan vereist dan ook scherpe keuzes en een zorgvuldige en gedegen afweging van alle betrokken belangen. Daarbij dient uiteraard de van toepassing zijnde Europese wet- en regelgeving, waaronder natuurwetgeving, in acht te worden genomen. De uitkomst van de belangenafweging mag niet strijdig zijn met die wet- en regelgeving, maar er kan wel gebruik worden gemaakt van de ruimte die die wet- en regelgeving laat, bijvoorbeeld voor projecten met een dwingende reden van groot openbaar belang.

In en rond verdrogingsgevoelige Natura 2000-gebieden is de ambitie om de hydrologische condities te verbeteren door behoud van gebiedseigen water en het beperken van grondwateronttrekkingen. Op dit moment wordt gewerkt aan een handreiking voor provincies voor het instellen van grondwater(onttrekkings)plafonds. Zo'n plafond beoogt dat de hoeveelheid onttrokken water niet groter wordt dan het betreffende grondwatersysteem aan kan. Zo wordt beter gestuurd op de hoeveelheid grondwater die onttrokken wordt.

Rechtsbescherming en Verdrag van Aarhus

Vraag 8. Daarnaast schrijft de Rli over de rechtsbescherming van belanghebbenden in het omgevings-recht en de relatie hiervan tot juridisering. In dit licht stellen de leden van de CDA-fractie graag een vraag over de inbreukprocedure van de Europese Commissie tegen Nederland inzake het niet volledig uitvoeren van het Verdrag van Aarhus. Hoe kijkt u naar deze inbreukprocedure in verhouding tot de plannen om de rechtsbescherming aan te passen in het omgevingsrecht? Op welke manier kunt u het belang van effectiviteit en snelheid van besluitvorming laten samengaan met het belang van rechtsbescherming?

Antwoord

De Europese Commissie heeft Nederland in gebreke gesteld omdat Nederland niet zou voorzien in duidelijke en precieze wettelijke bepalingen over de mogelijkheid om handelingen aan te vechten die strijdig kunnen zijn met het milieurecht.⁴⁹ Naar aanleiding van de Nederlandse reactie op de ingebrekestelling heeft de Commissie onlangs besloten om de inbreukprocedure te sluiten. Elke toekomstige aanpassing van bepalingen over rechtsbescherming in het omgevingsrecht moet in overeenstemming zijn met de bepalingen over toegang tot de rechter op grond van het Verdrag van Aarhus (en het EU-recht), inclusief het vereiste om te voorzien in duidelijke bepalingen over toegang tot de rechter. Dit betekent dat mits passend binnen deze uitgangspunten ook het belang van effectiviteit en snelheid van besluitvorming bij toekomstige aanpassingen een rol kan spelen.

⁴⁹ De informatie over deze zaak (melding van een ingebrekestelling en evt. vervolgbeslissingen op gestarte procedures) is te vinden via [Inbreuken](#), zaak INFR(2023)2149.

Vraag 9. In dat kader stellen de leden van de fractie van het CDA u ook de volgende vragen. In hoeverre vormen de verplichtingen uit dit Verdrag (rechtmatigheids)problemen voor uw plannen om het omgevingsrecht te vereenvoudigen? Indien hier mogelijke problemen zijn, hoe bent u voornemens daarop te handelen?

Antwoord

Elke aanpassing, waaronder dus ook plannen om het omgevingsrecht te vereenvoudigen, moet in overeenstemming zijn met de vereisten en doelstellingen van het Verdrag van Aarhus. Het proces om tot concrete invulling te komen van deze plannen - onder andere in het kader van het programma STOER - is nog gaande. Bij de op dit moment in beeld zijnde mogelijkheden om tot vereenvoudiging te komen worden geen problemen voorzien in relatie tot het Verdrag.

Vraag 10. Er is in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat door de Universiteit van Utrecht onderzoek uitgevoerd naar verbeteringen voor de implementatie van het Verdrag van Aarhus. De regering heeft eind vorig jaar de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanbevelingen uit dit onderzoek en de te nemen vervolgacties. In hoeverre bent u voornemens om deze vervolgacties integraal te behandelen met uw plannen om het omgevingsrecht te vereenvoudigen?

Antwoord

Het onderzoek van de Universiteit Utrecht beschrijft de (mogelijke) kwetsbare punten in het Nederlandse stelsel van regelgeving en uitvoering in het licht van de vereisten van het Verdrag van Aarhus. Plannen om het omgevingsrecht te vereenvoudigen die raken aan toegang tot milieu-informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuzaken moeten in overeenstemming zijn met de vereisten en doelstellingen in het Verdrag van Aarhus. Vervolgacties naar aanleiding van de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek worden interdepartementaal afgestemd met de betrokken ministeries.

VTH-stelsel

Vraag 11. De Rli doet de aanbeveling om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) te versterken. Ook geeft de Raad aan prioriteit te geven aan de actualiseringsplicht van vergunningen. U erkent het belang van een versterkt VTH-stelsel. De leden van de fractie van het CDA constateren echter dat er nog steeds sprake is van een niet optimaal functionerend stelsel. Gemeenten en provincies missen in de uitvoering bijvoorbeeld duidelijkheid over langjarige extra financiering om omgevingsdiensten te versterken. Kan de regering uiteenzetten hoe zij het VTH-stelsel de komende tijd wil versterken? Hoe gaat zij zorgen voor duidelijkheid voor medeoverheden over extra financiering?

Antwoord

Er is structureel 18 mln. euro beschikbaar voor het versterken van het VTH-stelsel. Met het Interbestuurlijk Programma VTH is inhoudelijk gewerkt aan de versterking van het VTH-stelsel, waar deze middelen ook zijn ingezet.⁵⁰ Over de implementatie en het gebruik van de opgeleverde producten zijn samenwerkingsafspraken gemaakt

⁵⁰ Kamerstukken Eerste Kamer 34 986, 34 2878, 29 383

met alle partijen. Mede op basis van deze afspraken zal de staatssecretaris van IenW bepalen waar de beschikbare financiële middelen aan worden besteed.

Medeoverheden

Vraag 12. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben ook verantwoordelijkheden bij de uitvoering van wet- en regelgeving in het omgevingsrecht. De leden van de CDA-fractie vragen u of en hoe u de samenwerking ziet in het kader van het rapport van de Rli. Hoe voorkomt u dat medeoverheden door landelijke regelgeving overbodige regels opstellen binnen het omgevingsrecht? Welke ruimte ziet u voor de Rijksoverheid om meer 'kan-bepalingen' op te nemen in omgevings-rechtelijke kaders voor medeoverheden?

Antwoord

Het rapport van de Rli gaat niet expliciet in op de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. Wel signaleert het dat decentrale overheden soms beroep hebben ingesteld tegen besluiten vanuit het Rijk, hoewel geen kwantitatieve analyse mogelijk is (blz. 20-21). De Omgevingswet regelt dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met hen afstemmen. Decentrale bestuursorganen moeten zich bij het opstellen van lokale regels houden aan landelijke instructieregels. Ook kunnen zij geen lokale regels stellen over onderwerpen die landelijk uitputtend zijn geregeld. Als onverhoopt toch dergelijke regels lokaal worden vastgesteld, zullen die regels of de toepassing daarvan geen standhouden in een beroepszaak bij de bestuursrechter. De omgevingsrechtelijke kaders geven op relevante onderdelen echter de ruimte aan decentrale bestuursorganen om binnen een bandbreedte lokale keuzes te maken, bijvoorbeeld bij de regulering van de geluidshinder. In hoeverre daar ruimte voor is hangt mede af van de aard van het te beschermen belang. Zo is op het gebied van de externe veiligheid rond risicovolle activiteiten de ruimte beperkter. Ook kunnen (nationale implementatieregels van) Europese regels de beleidsruimte inperken, zoals bij de luchtkwaliteit.

Vraag 13. Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA in hoeverre u er zicht op heeft of medeoverheden vanuit hun autonome bevoegdheid aanvullende regels opstellen binnen het omgevingsrecht? Wat is uw beeld hiervan en hoe reflecteert u hierop?

Antwoord

Gemeenten stellen op grond van hun autonome verordenende bevoegdheid regels over onder andere openbare orde en veiligheid, maar dit valt buiten het omgevingsrecht. Alle gemeenten leggen dergelijke regels vast in een zogenaamde Algemene Plaatselijke Verordening. Regels over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden opgenomen in het gemeentelijke omgevingsplan. Het gaat onder meer om regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, maar gemeenten kunnen ook andere omgevingsrechtelijke regels stellen. Voor een groot deel gaat het daarbij om lokale regels op onderwerpen waar geen landelijke normen gelden (parkeernormen), of alleen landelijke instructieregels voor bestuursorganen (externe veiligheid, geluid). In die gevallen is geen sprake van aanvullende gemeentelijke regels, aangezien geen rechtstreeks voor burgers en bedrijven geldende rijksregels gelden. Sinds de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet is het aantal wijzigingen van omgevingsplannen nog relatief beperkt gebleven. Er is geen totaaloverzicht bekend over de mate waarin aanvullende omgevingsrechtelijke regels

worden gesteld.

Vraag 14. *Deze leden constateren ook dat evenementen in gemeenten en/of provincies moeilijker tot geen doorgang meer kunnen vinden door regeldruk en daarmee samenhangende kosten. Organisatoren hebben te maken met onder andere regelgeving op het gebied van veiligheid, natuur en milieu. Kunt u aangeven welke overheden verantwoordelijk zijn voor welke regels die organisatoren belemmeren in het organiseren van hun evenementen? En welke ruimte ziet u om de regeldruk voor evenementenorganisaties te verlichten, in relatie tot het Rli-rapport?*

Antwoord

De landelijke regelgeving voor het omgevingsrecht omvat beperkt regels die rechtstreeks voor organisatoren gelden.⁵¹ Voorbeelden van landelijke regels die direct van belang zijn voor evenementen zijn het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, dat gebaseerd is op de Wet veiligheidsregio's, en de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Ook kunnen soms lokaal rijksregels gelden, bijvoorbeeld bij evenementen in de uiterwaarden van de grote rivieren.

Daarnaast gelden er vooral gemeentelijke regels. Deels zien die regels op de openbare orde of de veiligheid van het verkeer, en gaan dus niet over het omgevingsrecht, waar het advies van de Rli op ziet. Daarnaast gelden er eisen in het gemeentelijke omgevingsplan. De landelijke omgevingsrechtelijke kaders stellen eisen aan die gemeentelijke regels op het gebied van bijvoorbeeld de externe veiligheid of het geluid bij het toelaten van een evenementenlocatie in dat omgevingsplan. De mate van hinder die evenementen veroorzaken rechtvaardigt regulering. Zo ondervindt ca. 4% van de bevolking ernstige geluidhinder door evenementen, meer dan de geluidhinder door bijvoorbeeld fabrieken en bedrijven (waaronder windturbines).⁵² Het diverse karakter van evenementen brengt mee dat de regels kunnen variëren afhankelijk van de kenmerken van het evenement, bijvoorbeeld de grootte, het tijdsbestek en of het evenement te voorzien is.

Voorop staat dat de beleidsvrijheid van gemeenten van groot belang is om daarmee recht te doen aan de plaatselijke omstandigheden en behoeften en om te voorzien in lokaal maatwerk. Uniformering door regelgeving of handreikingen ligt vanuit dat uitgangspunt niet voor de hand. Dat kan anders zijn als de betrokken overheden en andere organisaties van oordeel zijn dat recht moet worden gedaan aan bijzondere belangen. Het Rijk is verantwoordelijk voor algemene kaders op het gebied van externe veiligheid, geluid en het natuurbeschermingsrecht.⁵³

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief met de kabinetsreactie op het Rli advies 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving'. Zij sluiten zich aan bij de vragen van de fractie van GroenLinks-PvdA en stellen daarnaast ook zelf enkele vragen.

Vraag 1. *In de brief verwijst u regelmatig naar het programma STOER. Kunt u concreet aangeven wat dit programma tot nu toe heeft opgeleverd? Indien het*

⁵¹ Mogelijk toepasselijke landelijke regelgeving op andere terreinen blijft hier buiten beschouwing, zoals de Warenwet en de Drank- en Horecawet.

⁵² Onderzoek Beleving Woonomgeving (OBW), Hinder en slaapverstoring in 2023, RIVM-rapport 2024-0129.

⁵³ Vgl. de antwoorden op de Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2016-2017, nr. 2730 en 2017-2018, nr. 2602.

nog te vroeg is om concrete resultaten te benoemen: welke resultaten verwacht u dat STOER in 2025 zal opleveren? Wilt u daarbij verschillende voorbeelden geven?

Antwoord

In juli heeft de adviesgroep STOER haar eindrapport gepubliceerd, met vele voorstellen op uiteenlopende terreinen, zoals water, bodem, geluid en energie. Ik zal uw Kamer informeren over welke voorstellen ik voornemens ben over te nemen. Voor de overige onderwerpen volgt, in overleg met mijn collega-bewindspersonen, een kabinetsreactie in oktober.

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

De leden van de fractie van de PvdD leggen u naar aanleiding van het Rli-advies en de kabinetsreactie daarop enkele vragen voor:

Vraag 1. U stelt in uw brief: "Compromisteksten van Europese of internationale herkomst kunnen dus tot onduidelijkheden bij de omzetting of uitvoering leiden en zo bijdragen aan juridisering. Dit blijft in het advies van de Rli wat onderbelicht (...)". Kunt u hiervan enkele voorbeelden geven?

Antwoord

Europese wetgeving en internationale verdragen zijn per definitie een uitkomst van compromissen, waarbij vanuit de verschillende belangen van landen en vanuit hun verschillende rechtssystemen gekomen wordt tot teksten die voor alle landen of de vereiste meerderheid daarvan acceptabel zijn. Daarbij speelt bij Europese wetgeving ook nog een triloog waarbij de verschillende instellingen binnen de Europese Unie tot een compromis moeten komen: Commissie, Raad en Parlement. Dit soort processen kunnen leiden tot meer ambigue formuleringen, leiden zelden tot een tekst die één-op-één aansluit bij nationale wetgeving. Dit leidt vaak tot problemen bij de nationale wetgeving. Dit is geen nieuw feit; ik verwijs u graag naar de Nederlandse inzet in het kader van Better regulation en de discussies die daarover regelmatig met het parlement worden gevoerd.

Daarnaast speelt binnen Europees verband ook de ontwikkeling van de jurisprudentie van het Europese Hof bij de interpretatie van meer open normen een rol. Een goed voorbeeld in dit verband is de Habitatrichtlijn⁵⁴, waar de specifieke invulling door het Europese Hof van het bij de toepassing van de specifieke toets van artikel 6, derde lid, van die richtlijn te hanteren voorzorgsbeginsel, alsook zijn invulling van de daar gebruikte begrippen 'significante gevolgen' en 'project' en zijn uitleg over de bij die toets wel of niet te betrekken maatregelen of onderdelen van een activiteit, de nodige gevolgen heeft gehad en nog steeds heeft voor de toepassing van die richtlijn in Nederland.⁵⁵

Vraag 2. Op pagina 3 en 4 van uw brief gaat u in op het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), waarin wordt gepleit voor het in beginsel openbaar maken – voor parlement en publiek – van de departementale advisering over de juridische kwaliteit van voorgenomen beleid en wetgeving. U bespreekt daarbij de huidige werkwijze. Acht u deze al

⁵⁴ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

⁵⁵ B.A. Beijen, De kwaliteit van milieuriichtlijnen Europese wetgeving als oorzaak van implementatieproblemen (2010)

voldoende in lijn met wat de Rli wenselijk acht? En zo niet, welke stappen worden gezet om tot verbetering te komen?

Antwoord

Ja, de geldende kaders bieden voldoende mogelijkheden om departementale advisering over de juridische kwaliteit van voorgenomen beleid en wetgeving kenbaar te maken aan de Kamers en anderen. Dit gebeurt zowel uit eigen beweging (bijvoorbeeld via Kamerbrieven of beslislota's) als op verzoek (Kamervragen of Woo-verzoeken), voor zover er geen zwaarwegende belangen aan in de weg staan, zoals het procesbelang van de staat.

Vraag 3. In aanbeveling 4 stelt de Rli: "(...) Geef actief invulling aan de actualiseringsplicht van vergunningen en algemene regels." De leden van de fractie van de PvdD constateren dat u hierop niet bent ingegaan. Wat is uw oordeel over deze aanbeveling?

Antwoord

De actualisatie van vergunningen ligt bij het bevoegd gezag. In het juridisch onderzoek *Omgaan met onzekere risico's en vergunningen* wordt ingegaan op de huidige actualiseringsplicht en de mogelijkheden tot eventuele aanpassing hiervan.⁵⁶

6. Vragen en opmerkingen van het lid van de fractie van OPNL

Het lid van de fractie van OPNL heeft met interesse kennisgenomen van de kabinetsreactie op het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), 'Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving'. Het fractielid wenst naar aanleiding van uw brief enkele vragen te stellen.

Het lid van de OPNL-fractie mist in de reactie op aanbeveling 1 de appreciatie van het kabinet ten aanzien van het nadrukkelijker letten op, en meer waarde toekennen aan, de geldende juridische randvoorwaarden. Het lid ziet in het bijzonder de toegevoegde waarde van een Chief Legal Officer, zoals onder andere genoemd in het rapport van de commissie-Hoekstra.

Vraag 1. Hoe kijkt de regering aan tegen het creëren van de positie van Chief Legal Officer binnen de departementen, voor zover deze functie daar nog niet aanwezig is, en tegen het openbaar maken van diens adviezen? Wilt u daarbij ook ingaan op het essay van Van den Berg et al., zoals ook aangehaald in het advies van de Rli?

Antwoord

In het essay van Van den Berg et al. geven de auteurs heldere perspectieven op de functie en rol van een Chief Legal Officer (CLO) binnen de context van de Rijksoverheid. Hoewel de functie niet als zodanig formeel is ingesteld, beschikken alle departementen over een centrale juridische directie met aan het hoofd een

⁵⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/04/14/bijlage-3-juridisch-onderzoek-ienw-omgaan-met-vergunningen-en-onzekere-risico-s>.

directeur.⁵⁷ Dit is vastgelegd in de organisatiebesluiten van elk afzonderlijk ministerie. Sommige directeuren van de centrale juridische directie noemen zichzelf CLO, anderen niet. Een op de Nederlandse staatsrechtelijke context toegespitste CLO bestaat dus in wezen al. Het kabinet benadrukt dat deze verschilt van een meer Angelsaksisch ingestoken CLO, met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Volgens het kabinet behoort rechtsstatelijk handelen en handelen in lijn met geldende wet- en regelgeving tot het takenpakket van elke ambtenaar, ongeacht of deze een specifieke juridische functie vervult. Op de directeur en diens directie zijn de Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk van toepassing.⁵⁸ Deze verzekeren bijvoorbeeld dat de directeur rechtstreeks toegang heeft tot de bewindspersonen en de secretaris-generaal van het ministerie, waardoor hij zijn advies bij de hoogste leidinggevendenden van het ministerie onder de aandacht kan brengen. De adviezen van de directie worden opgenomen in beslisnota's voor bewindspersonen die in beginsel openbaar gemaakt worden.

U geeft in uw reactie een negatief advies over de tweede aanbeveling van de Rli, omdat de Raad van State zelf gaat over de wijze waarop zijn toetsende taak wordt ingevuld. Het lid van de OPNL-fractie kan zich hierin vinden. Tegelijkertijd ziet het lid ook enkele mogelijkheden tot verrijking die het aanstellen van een Adviseur-Generaal zou kunnen bieden. De eerste verrijking wordt door de Rli zelf benoemd: met de instelling van een dergelijk ambt kan ervaring worden opgedaan met constitutionele toetsing, zonder dat hiervoor een langdurig grondwetswijzigingstraject vereist is. Deze ervaring kan, zoals de Rli aangeeft, van belang zijn bij het debat over verdergaande stappen bij het schrappen van het toetsingsverbod en het Constitutioneel Hof.

Vraag 2. *Ziet u nog andere mogelijkheden om ervaring op te doen met constitutionele toetsing? Zo ja, welke? Zo nee, bent u bereid om deze mogelijkheden te verkennen en beide Kamers hierover te informeren?*

Antwoord

Zoals aangegeven in de reactie op het Rli advies acht het kabinet de introductie van een nieuwe figuur in de vorm van een Adviseur-Generaal niet nodig noch wenselijk. Als eerste reden is daarvoor in de reactie genoemd dat het advies zich er geen rekenschap van geeft dat de Afdeling advisering van de Raad van State tot haar kerntaak rekent wetsvoorstellen mede te toetsen aan hoger recht en daar ook voortdurend blijf van geeft in haar adviezen. Verder geldt inderdaad dat het aan de Afdeling advisering zelf is om te bepalen hoe de toetsende taak wordt ingevuld. Deze constitutionele toetsing van wetsvoorstellen aan de voorkant (ex ante) dient te worden onderscheiden van rechterlijke constitutionele toetsing van vastgestelde wetten (ex post), waarvoor een grondwetswijziging noodzakelijk is. Bij constitutionele toetsing aan de voorkant, waarbij naast de Afdeling advisering van de Raad van State ook de Tweede en Eerste Kamer en de regering een (mede)verantwoordelijkheid hebben, zet het kabinet in op versterking van deze toets. Om te borgen dat bij de voorbereiding van regelgeving scherp aandacht is voor constitutionele aspecten, werken de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris Rechtsbescherming, met respect voor elkaars verantwoordelijkheden, samen aan het versterken van de constitutionele toets respectievelijk de algemene wetgevingstoets. Hiertoe zijn afspraken gemaakt ter

⁵⁷ De benaming van de juridische directie kan verschillen per ministerie. Bijvoorbeeld bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heet de juridische directie Constitutionele Zaken en Wetgeving.

⁵⁸ Stcrt. 2021, 17243.

verdere stroomlijning van de samenwerking.

Een tweede verrijking schuilt volgens het lid in het feit dat een Adviseur-Generaal zich niet hoeft te beperken tot klassieke grondrechten, maar juist ook het belang van sociale grondrechten kan verkennen en verdiepen. Op die manier kan opvolging worden gegeven aan de conclusie van de Staatscommissie Rechtsstaat, die stelde dat toetsing aan sociale grondrechten in de afgelopen jaren is verwaarloosd. Een Adviseur-Generaal zou binnen de Afdeling advisering van de Raad van State kunnen onderzoeken hoe deze toetsing – in samenhang met de algemene taak inzake grondrechten – versterkt kan worden. Een openbare conclusie of advies van de Adviseur-Generaal kan vervolgens door de Afdeling benut worden om hier verder op te reflecteren.

Vraag 3. *Hoe staat u hier tegenover? Het lid van de OPNL-fractie ontvangt hier graag een toelichting op.*

Antwoord

Het kabinet benadrukt dat constitutionele toetsing in het wetgevingsproces (toetsing ex ante) niet beperkt is tot de klassieke grondrechten. In het wetgevingsproces is al langer sprake van ex ante toetsing en worden wetsvoorstellen ook door de Afdeling advisering aan de gehele Grondwet getoetst, waaronder dus ook de sociale grondrechten en institutionele bepalingen. Het instellen van een Adviseur-Generaal is niet nodig om te onderzoeken hoe deze toetsing versterkt kan worden. Zoals ook in het antwoord op de vorige vraag is vermeld, werken de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris Rechtsbescherming, met respect voor elkaars verantwoordelijkheden, samen aan het versterken van de constitutionele toets respectievelijk de algemene wetgevingstoets.

In uw brief geeft u aan dat in zowel het hoofdlijnenakkoord als het regeerprogramma op meerdere plaatsen het voornemen is opgenomen om geen nieuwe nationale koppen op Europese regelgeving te zetten en bestaande koppen waar mogelijk te schrappen. Tegelijkertijd merkt u op dat bij de omzetting van Europese richtlijnen het huidige beleid onder andere ingegeven is door het streven naar een level playing field van Nederlandse ondernemers ten opzichte van ondernemingen in andere lidstaten. Het lid van de OPNL-fractie kan zich in deze duale aanpak vinden.

Vraag 4. *Hoe verhouden deze twee uitgangspunten zich tot elkaar? Is het, conform het huidige beleid, aangewezen om per omzetting te beoordelen in hoeverre een sobere of juist een meer robuuste omzetting wenselijk is om een level playing field beter te kunnen garanderen?*

Antwoord

Deze twee uitgangspunten liggen in elkaars verlengde. Het zo nauwkeurig mogelijk aansluiten bij de Europese eisen en het voorkomen van nationale koppen, zorgt ervoor dat een level playing field wordt gecreëerd en dat Nederlandse bedrijven niet met andere en zwaardere eisen worden geconfronteerd dan bedrijven in andere Europese landen die op dezelfde gemeenschappelijke markt opereren. Het is inderdaad aangewezen om afhankelijk van de precieze context en het precieze wetgevingsdomein te bezien hoe hier het best invulling aan kan worden gegeven, zodanig dat zoveel mogelijk zekerheid voor bedrijven kan worden gegeven zonder koppen op nationale wetgeving te plaatsen.

Vraag 5. *In hoeverre – en voor welke beleidsterreinen – is de regering van mening dat een met buurlanden afgestemde omzetting wenselijk is om, waar van belang, eenduidigheid en een level playing field na te streven? Bent u bereid*

om te verkennen of hierover – in het kader van periodieke regering stoppen met onze buurlanden – in de toekomst nadere afspraken kunnen worden gemaakt in gemeenschappelijke regeringsverklaringen?

Antwoord

Bij veel dossiers is er over de omzetting van Europese regelgeving al contact met andere lidstaten om ervaringen uit te wisselen, zowel rechtstreeks als in het verband van Europese werkgroepen. Het is van belang om dit in een vroegtijdig stadium te doen. Dat kan soms beter. Uiteraard moet wel in het oog worden gehouden dat de situatie in verschillende landen anders kan zijn, zowel waar het fysieke leefomgeving zelf als het rechtssysteem en de rechtspraak betreft. Het lijkt niet noodzakelijk specifiek over contacten met andere lidstaten in het kader van de omzetting nadere afspraken te maken op regeringsniveau.

U geeft verder aan dat bij de omzetting van Europese richtlijnen in nationale wetten en regels over het algemeen wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte burgers en bedrijven. Het lid van de OPNL-fractie merkt hierbij op dat de regering ook rekening dient te houden met de beleidsdoelen waar zij zich aan gecommitteerd heeft.

Vraag 6. Deelt u de opvatting van de Rli dat bij de omzetting van EU-richtlijnen in nationale wetten en regels niet de ondergrenzen moeten worden opgezocht van hetgeen dat EU-rechtelijk (waarschijnlijk) nog net toelaatbaar is? Of weegt de wens voor een implementatiewijze die de minste lasten aan burgers en bedrijven oplegt zwaarder? Zo ja, wat betekent dit voor de naleving van deze beleidsdoelen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Zoals ook is aangegeven in het antwoord op vraag 4 van de CDA fractie, stelt de regering dat in implementatiewetgeving zo precies mogelijk moet worden aangesloten bij de teksten en normen van de Europese regelgeving. Dat verzekert een zo groot mogelijke conformiteit met het Europese recht en voorkomt in zichzelf zo al geschillen. Het is niet wenselijk om in de implementatiewetgeving andere, verdergaande normen op te nemen. Enerzijds omdat bij het niet behalen daarvan ook weer geschillen kunnen ontstaan. Anderzijds kunnen verdergaande normen ook weer tot procedures leiden van burgers of bedrijven die vinden dat zij daardoor onevenredig worden geraakt. Wat wel in sommige dossiers blijkt, is dat – als een norm in Europese en nationale wetgeving is gesteld, bijvoorbeeld over een bepaalde kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving – het vervolgens in de praktijk lastig kan zijn die norm ook feitelijk te realiseren, en dat (beschermings-)maatregelen soms onvoldoende effect sorteren. Om geschillen over het niet bereiken van de normen te voorkomen, is het van belang om op voorhand onzekerheden over de effecten van de beschermingsmaatregelen goed in beeld te brengen, vervolgens uit te gaan van een realistische kans dat de effecten tegenvallen en daarop het maatregelenpakket in te richten, én te voorzien in een adequaat systeem van monitoring en bijsturing. Aldus wordt EU-conformiteit het beste verzekerd, worden geschillen daarover voorkomen en wordt de grootste zekerheid geboden aan burgers en bedrijven.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer

