
Vergaderjaar 2019-2020

34 986 Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)

N **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 11 november 2019

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ hebben op 29 oktober 2019 gesproken over de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 oktober 2019² inzake een voorstel voor alternatieve (externe) toetsingsopties bij oplevering van het basisniveau van de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV).

Naar aanleiding hiervan hebben zij op 1 november 2019 een brief gestuurd aan de minister voor Milieu en Wonen.

De minister voor Milieu en Wonen heeft op 8 november 2019 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Arbouw (VVD), Beukering (FVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nanninga (FVD, Nicolai (PvdD), Nanninga (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Rookmaker (Fractie-Otten), Vendrik (GL), Verkerk (CU), Hermans (FVD)

² Kamerstukken I, 2019-2020 34986, K

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de minister voor Milieu en Wonen

Den Haag, 1 november 2019

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (IWO) hebben op 29 oktober jl. gesproken over de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 oktober 2019³ inzake een voorstel voor alternatieve (externe) toetsingsopties bij oplevering van het basisniveau van de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV). Een en ander mede in relatie tot het eerder door de twee betrokken commissies gecommuniceerde tentatieve tijdpad⁴ voor de behandeling van de wet- en regelgevingsproducten inzake de stelselherziening omgevingsrecht. Tijdens die bespreking is gebleken dat de commissie bij de behandeling de focus wil leggen op de kwaliteit van wetgeving, op het realiseren van een zorgvuldig invoeringstraject, en de werking in de uitvoeringspraktijk.

Hoewel de commissie IWO zich nog steeds gebonden acht aan de inspanningsverplichting de wet- en regelgeving inzake de stelselherziening volgens het geschetste tijdpad te behandelen, wenst zij zich – andermaal geconfronteerd met de complexiteit van stelselherziening – bij nader inzien het recht voor te behouden om in aanvulling op het eerdere tijdpad meer tijd in te ruimen voor extra inbrengmomenten voor het stellen van aanvullende vragen en voor het zo nodig raadplegen van deskundigen en veldpartijen. De commissie IWO hecht aan een zorgvuldig en ordentelijk proces en heeft daarom op 29 oktober jl. besloten de inbrengdatum voor het nader voorlopig verslag ten aanzien van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (34986), alsmede de inbrengdatum voor schriftelijk overleg over het voorgelichte Invoeringsbesluit Omgevingswet (34986, D), te verplaatsen van 5 naar 19 november 2019. Niet uit te sluiten valt dat ook voor de behandeling van andere onderdelen meer tijd zal moeten worden genomen.

De commissie heeft voorts met grote bezorgdheid kennisgenomen van een aantal recentelijk ontvangen vraagpunten van een van de bestuurlijke partners⁵ ten aanzien van de aanvullingssporen geluid en bodem. Dit is voor de commissie aanleiding zich op deze onderdelen, meer dan noodzakelijk zou moeten zijn, te verdiepen tot op detailniveau. Het komt de commissie voor dat het in verband met de voortgang van het wetgevingsproces wenselijk is dergelijke fundamentele vragen in een eerder stadium tussen betrokken partijen te bespreken.

De leden van de commissie houden er gezien het voorgaande rekening mee dat de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen Invoeringswet Omgevingswet,

³ Kamerstukken I, 2019-2020 34986, K

⁴ Brief van 13 september 2019 (Kamerstukken I, 2019-2020, 33118, AW)

⁵ Reactie VNG van 23 oktober 2019 (kenmerk: 164662.20)

Aanvullingswet bodem Omgevingswet (34864) en Aanvullingswet geluid Omgevingswet (35054), inclusief de daarbij horende ontwerpbesluiten, mogelijk niet in 2019 kan worden afgerond. Naar aanleiding daarvan vragen zij u toe te lichten wat hiervan de eventuele effecten zijn op de voorgenomen inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2021.

Voor de commissie staat op dit moment reeds vast dat de finale beoordeling door middel van de voorhang medio 2020 van het koninklijk besluit inzake de inwerkingtreding eerst kan plaatsvinden indien de Kamer kan beschikken over de integrale beoordeling van het DSO-LV, waaruit blijkt of sprake is van een systeem dat bruikbaar is voor alle partijen en er tevens duidelijkheid bestaat ten aanzien van het draagvlak bij de uitvoerende bestuurlijke partners; met andere woorden dat zij instemmen met de stelselherziening.

Zoals gezegd hecht de commissie aan een zorgvuldig invoeringstraject; dit geldt in het bijzonder voor de invoering van het DSO-LV. Uit de recente brief komen voor het DSO-LV twee lijnen naar voren die van belang zijn om het systeem, als onderdeel van de stelselherziening, per 1 januari 2021 in werking te kunnen laten treden.

Enerzijds de beoordeling van de vraag of het eind 2019 op te leveren basisniveau DSO-LV stabiel genoeg is om overheden vanaf 1 januari 2020 een jaar lang in de gelegenheid te stellen lokale systemen aan te sluiten, het stelsel te vullen en te starten met gebruik. Dit betreft een technische beoordeling van de stabiliteit van het systeem.

Anderzijds het streven om zo spoedig mogelijk te komen tot inhoudelijk stabiele regelgeving op het punt van de stelselherziening omgevingsrecht om dit te kunnen verwerken in het DSO en de daaraan verbonden werkprocessen. In verband hiermee is verzocht om spoedige behandeling.

Het gaat kortom om zowel systeemtechnische als juridische stabiliteit.

Om de systeemtechnische stabiliteit van het DSO-LV te beoordelen voorziet het voorgestelde externe toetsingstraject in de volgende stappen:

- Vóór 26 november 2019: beschikbaar stellen van een schriftelijk feitenrelaas van de reeds uitgevoerde en de voor eind 2019 en begin 2020 geplande activiteiten met betrekking tot het aansluiten en oefenen met het DSO-LV, en de borging daarvan in het programma.
- Vóór aanvang van het kerstreces 2019: toezending van een door de Audit Dienst Rijk (ADR) uit te voeren externe toetsing van het hierboven genoemde schriftelijke feitenrelaas en de onderbouwing daarvan.
- Eerste kwartaal 2020: aanbieding van een door Bureau Gateway uit te voeren review die nader ingaat op het proces van aansluiten, oefenen en vullen van het DSO-LV door de aansluitende overheden.
- Medio 2020: presentatie van de reeds geplande reguliere BIT-toets over de doorontwikkeling en uitbouw van het DSO-LV (motie-Ronnes c.s.⁶).

⁶ Kamerstukken II, 2018-2019, 34986, 26

De commissie zou ter voorbereiding op de technische briefing van 26 november a.s. graag uiterlijk dinsdag 19 november 2019 het aangekondigde schriftelijke feitenrelaas ontvangen. Voorts ontvangt zij uiterlijk op die datum graag eventuele nieuwe of aanvullende bestuurlijke afspraken die door de betrokken overheden zijn gemaakt na het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet (2015) en het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht (2016). De commissie is in januari jl. laatstelijk geïnformeerd⁷ over de Beheerovereenkomst DSO-LV (2019)⁸.

De commissie maakt uit het bovenstaande toetsingstraject op dat op z'n vroegst in het eerste kwartaal van 2020 (enige) duidelijkheid kan worden geboden ten aanzien van de systeemtechnische stabiliteit. Voor de commissie is niet duidelijk of dit voor de aansluitende overheden zal betekenen dat zij niet de beschikking hebben over een volledig oefenjaar, zoals vooraf afgesproken. Daar komt nog bij dat zij pas met het DSO kunnen oefenen nadat het gevuld is. Het vullen kan eerst beginnen nadat de regelgeving is vastgesteld. Bij eventuele vertraagde vaststelling van de regelgeving – bijvoorbeeld de in de recente brief⁹ genoemde bruidsschat; onderdeel van het Invoeringsbesluit – zullen diverse onderwerpen mogelijk pas in de loop van het oefenjaar in het DSO kunnen worden opgenomen. De commissie vraagt u daarom uiteen te zetten wat er per 1 januari 2020 klaar moet zijn om te kunnen spreken van een volwaardig oefenjaar. Ook verneemt zij graag of u mogelijkheden ziet voor flexibele invoering van het oefenjaar, waarbij de experimenteertijd van één jaar pas ingaat vanaf het moment waarop een bepaald instrument – zoals bijvoorbeeld de bruidsschat – is vastgesteld.

Ten aanzien van de op 26 november 2019 te houden technische briefing over het DSO-LV zal de commissie op 5 november a.s. spreken over de opzet. Tevens zullen op die datum eventuele andere of aanvullende vragen worden geïnventariseerd. De commissie stelt het in elk geval op prijs het systeem tijdens de technische briefing spontaan te kunnen uitproberen; zo mogelijk aan de hand van ter plaatse opkomende vragen en zoekopdrachten.

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien uw reactie met belangstelling tegemoet en zij verzoeken u deze uiterlijk 8 november 2019 te mogen ontvangen.

Ten slotte verzoekt de commissie u tevens uiterlijk vrijdag 8 november a.s. de onlangs gevraagde¹⁰ overzichten over al dan niet beleidsneutrale omzetting in geval van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en de vier aanvullingswetsvoorstellen te mogen ontvangen.

⁷ Brief 25 januari 2019 (Kamerstukken I, 2018-2019, 33118, AQ)

⁸ Gepubliceerd in Stcrt. 2019, nr. 109

⁹ Kamerstukken I, 2019-2020, 34986, K, blz. 6

¹⁰ Zie de op 17 oktober 2019 aan u verzonden brief (kenmerk: 164662.18u)

Een afschrift van deze brief is verzonden aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Drs. H.J. Meijer

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2019

Op 1 november jl. ontving ik uw brief inzake het tijdpad van de behandeling van de stelselherziening omgevingsrecht en de reactie op alternatieve (externe) toetsingsopties voor het DSO-LV. In deze brief zal ik eerst ingaan op het tijdpad van de behandeling van de stelselherziening en vervolgens op uw reactie op de voorgestelde alternatieve (externe) toetsingsopties van het DSO-LV.

Tijdpad behandeling stelselherziening omgevingsrecht

Ik hecht net als u aan een zorgvuldige voorbereiding van wetgeving. Ik waardeer het dat de commissie de stelselherziening in volledigheid wil bezien, dat secuur doet en meedenkt over de invoering en implementatie van de wetgeving.

U vraagt naar de effecten van het eventueel uitstellen van behandelmomenten van de Invoeringswet, de Aanvullingswetten bodem en geluid en de bijbehorende AMvB's. Mijn streven is dat alle wetten en regels van het stelsel van de Omgevingswet zo snel mogelijk worden gepubliceerd, zodat de uitvoeringspraktijk zich optimaal kan voorbereiden op de inwerkingtreding van het stelsel. Uitstel van behandeling door uw Kamer heeft met name consequenties voor de AMvB's, omdat die na voorhang nog worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Hoe later de Raad de AMvB's krijgt voorgelegd, hoe minder tijd er voor de uitvoeringspraktijk is om zich voor te bereiden op het stelsel met stabiele regelgeving.

Afhankelijk van hoe ver in de tijd de behandeling in uw Kamer plaatsvindt, kan dit serieuze gevolgen hebben voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet met een groot risico op uitstel van de inwerkingtredingsdatum. De mogelijke consequentie daarvan is het risico op vermindering van draagvlak en verlies van momentum bij de uitvoeringspraktijk waar inmiddels veel in geïnvesteerd is. Ook kunnen daardoor de voordelen van de Omgevingswet pas later worden benut.

Daarom wil ik u verzoeken om vast te houden aan het eerder voorgenomen behandelingschema. Mocht u toch besluiten tot uitstellen van een behandeling, wil ik u vragen om in ieder geval twee van de drie wetvoorstellen en bijbehorende AMvB's (Invoeringswet, aanvullingswet Bodem of Geluid) nog dit jaar te behandelen en het derde wetsvoorstel zo snel als mogelijk daarna. In de integrale voortgangsbrief over de regelgeving en de implementatie van de Omgevingswet die ik u begin december stuur, zal ik nader ingaan op de haalbaarheid van de beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2021 en wat daar eventueel nog voor nodig is.

Verder reageer ik graag op de signalen vanuit de VNG die u met mij heeft gedeeld. Bij de totstandkoming van de aanvullingssporen bodem en geluid heb ik een zorgvuldig proces doorlopen en is er uitgebreid overleg geweest met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Daarbij is aandacht geweest voor de inpassing in het stelsel, voor de technische details en voor de implementatie. Op basis hiervan is gezamenlijk met de koepels besloten om de beide AMvB's in voorhang te brengen. Er is naar aanleiding van uw brief ook met de VNG gesproken, zij staan nog steeds achter dit besluit en kijken ook uit naar een snelle behandeling van alle Omgevingswetproducten. Tegelijkertijd loopt er op dit moment een traject om de laatste uitvoeringstechnische punten op het aanvullingsspoor geluid met de koepels uit te werken.

Externe toetsing van het DSO-LV

Net als uw commissie stel ik een groot belang in een zorgvuldig invoeringstraject van de Omgevingswet en in het bijzonder van de invoering van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Naar aanleiding van de behoefte van uw commissie aan een tussenbalans, zet ik de verschillende stappen in het kader van het externe toetsingstraject gefaseerd in gang. De eerste stappen zijn het opstellen van een feitenrelaas en een meting van de digitale toegankelijkheid van DSO-LV (fase 1). Naar aanleiding van het feitenrelaas stelt de ADR vervolgens voor het kerstreces een rapport van bevindingen op (fase 2). Vervolgstep is het uitvoeren van Gateway Review in het eerste kwartaal van 2020. Tot slot ben ik voornemens om eind 2019 het Bureau ICT-toetsing (BIT) te vragen, in lijn met de motie Ronnes en mijn toezegging daarover aan de Tweede Kamer, advies uit te brengen over de stap naar doorontwikkeling en uitbouw.

U geeft aan dat uw commissie ter voorbereiding op de technische briefing het feitenrelaas graag ruim van tevoren ontvangt. Hierbij zeg ik u toe het feitenrelaas uiterlijk dinsdag 19 november 2019 aan u te doen toekomen.

Bestuurlijke afspraken over het DSO

U heeft mij gevraagd of er eventuele nieuwe of aanvullende bestuurlijke afspraken zijn gemaakt, na het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet (2015), het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht (2016) en de Beheerovereenkomst DSO-LV (2019).

Sinds het sluiten van de Beheerovereenkomst DSO-LV op 18 december 2018 zijn er geen afspraken gemaakt met de vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen die van hetzelfde gewicht zijn als de drie genoemde akkoorden. Wel komen er in de reguliere Bestuurlijke Overleggen (BO WRO) die ik heb met de bestuurlijke partners, met regelmaat DSO gerelateerde onderwerpen op de agenda waarover (nadere) bestuurlijke afspraken worden gemaakt c.q. bekrachtigd. Eerder dit jaar zijn hier de standaarden voor vergunningaanvragen (STAM) en toepasbare regels (STTR) vastgesteld.

Verder is begin 2018 in het BO, naar aanleiding van het eerdere BIT-advies uit 2017, het basisniveau vastgesteld alsmede maatregelen om de gebruikersbetrokkenheid te vergroten. Vervolgens is in het BO de bijgestelde opdracht aan het ontwikkelprogramma vastgesteld in de vorm van wijzigingen van de kaderdocumenten Globaal Programma van Eisen en de Doelarchitectuur. Indien uw Kamer daar prijs op stelt, kan ik in het feitenrelaas hiervan een nadere opsomming opnemen.

Oefenen met het DSO-LV

In uw brief stelt u verschillende vragen over het oefenen met het DSO-LV.

Ik zie het oefenen in 2020 niet als een eenmalige en geheel nieuwe opgave, maar als een natuurlijke volgende stap in het volwassen worden van het digitaal stelsel en het voorbereiden van de uitvoeringspraktijk. Verder is het oefenen met het DSO-LV onderdeel van een breder palet van voorbereiding van de uitvoeringspraktijk op de Omgevingswet. Graag benadruk ik dat het oefenen met (onderdelen van) het DSO al enige tijd aan de gang is. Bijvoorbeeld in de vorm van een groot aantal praktijkproeven en try-outs, waarover ik beide Kamers ook in mijn brief van 27 juni 2019¹¹ heb geïnformeerd. Daar zal ik ook in het toegezegde feitenrelaas nader op in gaan.

Ik verwacht dat het oefenen met het digitale stelsel zich in 2020 in hoofdzaak zal richten op de aanleverstromen van bevoegd gezag naar DSO-LV: het kunnen ontvangen van vergunningaanvragen uit het DSO, het maken en publiceren van omgevingswetbesluiten en het maken van vragenbomen. In wezen is dit een voortzetting van praktijkproeven die dit jaar al lopen, zij het op grotere schaal. Het is aan het bevoegd zelf om te bepalen waar als eerste mee geoefend gaat worden, dit zal dan ook per bevoegd gezag verschillen.

Verder vraagt u mij uiteen te zetten wat er per januari 2020 gereed moet zijn om te kunnen spreken van een volwaardig oefenjaar. De eerste bouwsteen hiervoor is voldoende functionaliteit om te kunnen starten met aansluiten, oefenen en vullen. In de bijlage van mijn brief van 18 oktober 2019¹² staat uiteengezet wat het gehele basisniveau dat bij inwerkingtreding beschikbaar is, omvat. Hierbinnen zijn de functionaliteiten die echt nodig zijn voor aansluiten, oefenen en vullen per 2020 vervolgens samen met bevoegd gezagen geprioriteerd. Deze zullen dan ook eind 2019 beschikbaar zijn. In het feitenrelaas zal ik hier nader op in gaan.

Ik heb voorts, in samenspraak met de bestuurlijke partners, het overleg en samenwerking met leveranciers van lokale software geïntensiveerd, om het beschikbaar komen van lokale software om aan te sluiten op het DSO, zo veel mogelijk te bespoedigen.

¹¹ Kamerstuk I 2018/19, 33 118, nr. AV

¹² Kamerstuk I 2019/20, 34 986, nr. K

Een tweede bouwsteen is duidelijkheid over wat er minimaal klaar moet zijn om de wet op 1 januari 2021 in werking te kunnen laten treden, teneinde helderheid te bieden voor overheden en focus aan te brengen in het oefenen. Een belangrijke stap die ik hiervoor dit voorjaar met VNG, IPO en Unie van Waterschappen en de betrokken ministeries heb genomen, is het concreet in beeld brengen wat er minimaal klaar moet zijn om de nieuwe wet op 1 januari 2021 in werking te kunnen laten treden. Hierover heb ik beide Kamers in de brief over de monitorresultaten van d.d. 27 juni 2019¹³ geïnformeerd.

Tot slot stelt uw commissie de vraag of dit voor de aansluitende overheden betekent dat zij niet de beschikking zouden hebben over een volledig oefenjaar en dat oefenen pas mogelijk is nadat het DSO volledig gevuld is. Daarnaast vraagt u in te gaan op de mogelijkheden die ik zie voor een flexibel oefenjaar.

In mijn brief van 18 oktober heb ik het belang van het tijdig beschikbaar komen van de 'echte' inhoud in het DSO-LV toegelicht. Het jaar 2020 staat dan ook nadrukkelijk, naast oefenen, in het teken van vullen. Natuurlijk is er een samenhang tussen deze beide activiteiten, maar ze zijn niet 1-op-1 aan elkaar gekoppeld. Oefenen kan met hoogwaardige proefcontent, zoals de praktijkproeven van de afgelopen jaren hebben bewezen. In deze zin kan ook de bruidsschat als hoogwaardige oefencontent worden gebruikt.

Voor het uiteindelijke vullen van het DSO met de geldende regelgeving per 1 januari 2021 is vanzelfsprekend de vastgestelde, gepubliceerde regelgeving (zowel nationaal als decentraal) nodig. Deze is ook nodig om de definitieve vragenbomen te maken, die een eindgebruiker op een toegankelijke en vriendelijke manier door de grote hoeveelheid informatie heenleidt.

Na inwerkingtreding gaat het ervaring opdoen en (aan)vullen verder, onder meer omdat er voor gemeenten en waterschappen sprake is van een overgangstermijn en de overheden die periode kunnen benutten om regelgeving specifieker en gebruikersgericht toegankelijk te maken. Daarbij kunnen en mogen overheden eigen keuzes maken in het tempo, volledigheid en diepgang van bijvoorbeeld vragenbomen en zo hun dienstverleningsniveau bepalen.

Ik wil binnen dat gegeven wel samen met de bestuurlijke partners bezien hoe flexibiliteit kan worden gevonden. Een denkrichting is het aanbrengen van een onderscheid tussen oefenen (met bijbehorende representatieve oefencontent) en het voorbereiden van het leveren van 'echte' inhoud met de bijbehorende procesinrichting. Idealiter ligt dit zo dicht mogelijk bij elkaar, maar mocht dit op de korte termijn belemmerend werken, kan hier flexibiliteit in gevonden worden.

Ik ben mij, samen met de VNG, IPO, Unie van Waterschappen en de rijkspartijen, bewust dat we iedere maand stappen zetten in oefenen en implementeren, ook in

¹³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/27/mijlpalen>

2020. Met elkaar bezien wij de voortgang, in het gezamenlijke vertrouwen dat wij hier goede oplossingen voor kunnen vinden richting beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2021.

Tegelijk houd ik natuurlijk scherp in beeld of wij op koers zijn en blijven om verantwoord op 1 januari 2021 inwerking te treden. Als ik inderdaad op koers blijf, zal ik u medio 2020 het Koninklijk Besluit over de inwerkingtreding voorleggen.

Ik wil daarom het oefenjaar niet als een eenmalige stap zien, maar als een volgende stap die voortbouwt op de vorige, die niet eindigt bij inwerkingtreding en die recht doet aan de uiteenlopende veranderopgaves van gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk.

De minister voor Milieu en Wonen,

S. van Veldhoven – Van der Meer