7
Ontwerpbesluiten Omgevingswet

Aan de orde is de behandeling van:
- **de brief van de minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 1 juli 2016 inzake ontwerpbesluiten die zijn gebaseerd op de Omgevingswet (33118 , letter C).**

De **voorzitter**:
De ontwerpbesluiten zijn bij brief van 1 juli 2016 door de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Kamer aangeboden. Ik heet de minister van Infrastructuur en Milieu van harte welkom in de Eerste Kamer. Ik geef het woord aan de heer Flierman.

De beraadslaging wordt geopend.

☐

De heer **Flierman** (CDA):
Voorzitter. Wij spreken vandaag voor de tweede, maar zeker niet voor de laatste keer over de wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening in de brede zin van het woord. Vorig jaar ging het over de Omgevingswet, nu gaat het over de Algemene Maatregelen van Bestuur ter concretisering van die wet. Er volgen nog aanvullingswetten en tot slot de invoeringswet en het invoeringsbesluit. Ik herhaal hier om te beginnen nog eens dat voor de CDA-fractie het laatste woord over de gehele stelselwijziging wordt gesproken bij de behandeling van de invoeringswet, als we zicht hebben op het geheel van wet- en regelgeving, en kunnen constateren dat Nederland, de overheid maar zeker ook de samenleving, klaar is voor de invoering, en de grote veranderingen die met het nieuwe stelsel gepaard gaan, kan accommoderen.

Ter voorbereiding op dit debat hebben de woordvoeders van de fracties — net als bij de voorbereiding van het debat over de Omgevingswet zelf —overleg gevoerd over hun inbreng, teneinde tot een evenwichtige verdeling van de gesprekspunten in dit debat te komen. Dat betekent dat de woordvoerders bepaalde accenten kiezen, maar evenzeer geïnteresseerd zijn in en belang hechten aan de reactie van de minister op andere punten.

In mijn bijdrage zal ik namens de CDA-fractie vooral ingaan op het karakter van de AMvB's in relatie tot de wet, op verschillende aspecten van de taken, bevoegdheden en rollen van de gemeenten en — de minister verwacht niet anders neem ik aan — het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Daarnaast heb ik nog een enkel punt in de categorie "overig".

Om te beginnen de Algemene Maatregelen van Bestuur en de wet. Ik geef eerlijk toe dat ik kritischer naar de Omgevingswet kijk nu ik de regeling van bevoegdheden zoals die niet in de wet zelf maar in de AMvB's vorm krijgt, in volle omvang heb gezien. Iets soortgelijks geldt voor bepaalde materiële normen; daar komen collega's op terug. Dat we er nu kritischer naar kijken dan een jaar geleden, is onder andere het resultaat van een gesprek dat we als Kamer in januari met leden van de Raad van State hebben gevoerd. In dat gesprek is aan de hand van de casus Omgevingswet over en weer benadrukt dat het van belang is om de basisprincipes van het systeem van de Nederlandse wetgeving overeind te houden, ook als het gaat om de verhouding tussen wetgeving in formele zin en Algemene Maatregelen van Bestuur.

Daarbij gaat het ons om twee zaken. De eerste belangrijke vraag voor onze fractie is of we nu inhoudelijk toch niet te weinig in de wet zelf en te veel in de AMvB's regelen. Dat geldt voor de materiële normen, maar ook voor de verdeling van bevoegdheden. De regering stelt dat de hoofdregel — de gemeente is bevoegd — in artikel 2.3 van de wet staat, en de uitzonderingen c.q. de precisering daarvan in de AMvB's. Even afgezien van het feit dat de wet op sommige punten wel bevoegdheden aan Rijk, provincies en waterschappen toedeelt en niet geheel consistent lijkt, zou bijvoorbeeld een hoofdregel dat de nationale overheid in zaken van nationaal belang, zoals kernenergie, mijnbouw, defensie en hoofdinfrastructuur, bevoegd gezag is, niet ook in de wet zelf moeten worden opgenomen? De minister legt ons uit dat het opnemen in de AMvB's meer flexibiliteit biedt. Daar heeft zij ongetwijfeld gelijk aan. Maar wetgeving helemaal niet bedoeld om alleen maar flexibel te zijn, maar juist ook om duidelijkheid, continuïteit en stabiliteit te bieden.

In de tweede plaats heeft mijn fractie zorgen over de nu gevolgde procedurele gang van zaken, met een uitgebreide voorhangprocedure, die via moties of andere uitspraken van deze Kamer nog tot wijzigingen in de AMvB's en zo nodig via de Invoeringswet tot wijzigingen in de Omgevingswet zelf kan leiden. Enerzijds waarderen we, gegeven de gemaakte keuzes ten aanzien van de procedure, de ruimte die de minister biedt. Dat geeft de Kamer veel invloed op deze AMvB's, en dat gebeurt, aldus de minister, omdat er veel belangrijke zaken in de AMvB's worden geregeld. Maar dat is toch eigenlijk de wereld op z'n kop? Je corrigeert de ene fout — er wordt een aantal zaken niet in de wet geregeld maar in AMvB's — met een volgende: dan maar een uitvoerige AMvB-procedure. Dat wordt een soort pseudowetgeving, waarbij allerlei zaken op z'n kop worden gezet. De Raad van State adviseert niet voor- maar achteraf. Deze Kamer heeft nu veel invloed, wellicht meer dan bij wetgeving in formele zin, maar bij eventuele volgende wijzigingen, heeft zij veel minder invloed dan bij wetgeving. Als de voortekenen niet bedriegen, zie ik deze Kamer vandaag ook de discussie voeren over een aantal moties die het karakter van verkapte amendementen krijgen. Daarmee zetten we niet alleen de uitgangspunten van de wetgevingstechniek — hoofdzaken in de wet, uitwerking in de AMvB's — op de tocht, maar ook de uitgangspunten van ons constitutioneel bestel.

Onze fractie acht dat ongelukkig. Wij willen de minister dan ook nadrukkelijk vragen om bij de adviesaanvraag aan de Raad van State over deze AMvB's expliciet de thematiek van de verhouding tussen wet en AMvB's als aandachtspunt te benoemen, de adviezen van de Raad van State dienaangaande uiterst serieus te nemen en te verwerken in de definitieve vormgeving van de AMvB's en in de Invoeringswet. En uiteraard vernemen we te zijner tijd we graag het advies van de Raad van State en de reactie van de regering daarop. Wij horen graag de reactie van de minister.

Eén specifiek punt wil ik nog noemen. Volgens het Omgevingsbesluit krijgt de gemeenteraad adviesrecht bij verzoeken om een vergunning waarbij wordt afgeweken van het geldende omgevingsplan. Op onze vragen erkent de

minister dat die bepaling eigenlijk overbodig is, omdat de gemeenteraad zo'n bevoegdheid op grond van de Gemeentewet al heeft. Desalniettemin wordt het wenselijk geacht een specifieke regeling op te nemen. Maar volgens mijn fractie is dit een ongelukkig precedent, waarbij elk inhoudelijk argument voor deze overbodige bepaling ontbreekt. En als de regering toch zo'n bepaling wenst, moet ze dan ook niet bij andere grote decentralisaties waar de gemeente nieuwe taken kreeg, zoals de Wmo en de Jeugdwet, worden opgenomen? Waarom hier wel en daar niet? En als de bepaling in de ene wet wel, en de andere niet staat, of bij de ene situatie wel, en in de andere niet wordt genoemd, wat zegt dat dan? Is het ene advies belangrijker dan het andere? Als het niet in de wet staat, ontslaat dat B en W dan van een taak in hun verkeer met de gemeenteraad? Kortom, wij vinden dit een overbodige bepaling, die alleen maar verwarring sticht en beter geschrapt kan worden. Wij horen graag een reactie van de minister.

Bij de rol van gemeenten zoals die nu in de AMvB's wordt vastgelegd vraag ik aandacht voor een aantal zaken. Er wordt een belangrijke verandering in ons stelsel van omgevingsbeleid doorgevoerd, door van een limitatief-imperatief stelsel van planning naar een meer uitnodigende vorm te gaan. Gemeenten krijgen als gevolg daarvan meer beleidsruimte; dat is goed en daar staan we achter. Dat heb ik ook bij de behandeling van de wet zelf gezegd. Maar deze conclusie roept niettemin een aantal vragen op. De vraag of een gemeentebestuur in redelijkheid tot de gekozen afweging van belangen heeft kunnen komen, wordt in het nieuwe stelsel veel meer een inhoudelijke vraag. En dat betekent dat eventuele bezwaarprocedures langer en complexer worden: juridisering dus.

De regering ziet dat risico niet, maar bijvoorbeeld bij de rechtbanken wordt dat wel gevoeld. Ook zullen gemeenten eigen regels altijd consequent in alle regelgeving etc. moeten doorvoeren, met het risico van omissies. En er zal diversiteit in regelgeving tussen gemeenten ontstaan. Nogmaals, op zich juicht mijn fractie die beleidsruimte toe, maar hoe voorkomen we, even afgezien van goede participatie vooraf, dat de wet die als vereenvoudiging en verheldering was bedoeld, toch weer tot ondoorzichtige regelgeving en eindeloze procedures leidt? Op z'n minst is een goede monitoring van de effecten van de wet de komende jaren van groot belang.

De provincie komt als bevoegd gezag in beeld bij complexe, risicovolle milieuactiviteiten. Er kunnen echter ook algemeen verbindende regels van de gemeente of het waterschap gelden. En het is ook voor mij nu nog niet helder dat de provincie in de gevallen die we nu bespreken alle vergunningen verleent en de handhaving voor haar rekening kan nemen. Zou het primaat van de provincie hier toch niet verder moeten worden vastgelegd, en eenduidig alle vergunningverlening en handhaving betreffen? Wij horen graag een reactie.

Als het gaat om de workload van gemeenten lees ik dat de minister verwacht dat er in structurele zin geen extra werk op de gemeenten afkomt. Of dat inderdaad niet het geval is, moet de tijd leren. Het voorbeeld van burgers die komen vragen om te bevestigen dat zij geen vergunning nodig hebben, noemde ik al eens. Dat is gewoon extra werk. Voor de invoering en overgang is die extra workload er wel degelijk. We hebben het over een proces van vele jaren. Ik vraag me eigenlijk af of je dat nog "tijdelijk" kunt noemen. Een gemeente mag voor het maken van een actueel omgevingsplan tien jaar uittrekken — ik vind dat lang; vijf jaar lijkt me beter — maar al die tijd moet men ook met de oude ruimtelijkeordeningsinstrumenten blijven werken. Bij een zo lange overgangsfase kun je niet meer spreken van een tijdelijke situatie. Dan is er gewoon een structurele extra workload voor gemeenten aan de orde.

Dan kom ik bij de participatie en de betrokkenheid van burgers. Ik bedoel dan niet alleen de mensen die een ontwikkeling willen of een initiatief nemen, maar ook degenen die daarmee geconfronteerd worden. Initiatiefnemers zullen in de regel de weg weten en zich, zo nodig, omringen met deskundigen om zich in het participatie- en besluitvormingsproces te laten ondersteunen. Maar het is de vraag of elke gewone burger dat even goed kan en doet. Bij de behandeling van de wet zelf heb ik al opgemerkt dat het vertrouwen in participatie ook een risico van teleurstelling inhoudt. Praat er eens over met mensen die een windmolen in de buurt krijgen, zou ik zeggen. De wetgever lijkt uit te gaan van een mondige, competente, rationele en begripvolle burger, maar dat is lang niet altijd terecht.

In dat opzicht kregen we dezer dagen een interessant rapport van de WRR over de zelfredzaamheid van burgers onder ogen. Eerder was er een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau over dezelfde thematiek. Kan de burger dit alles aan? Heeft hij of zij voldoende kennis, mogelijkheden en tijd? De claim van de WRR dat de overheid in haar visie op burgers te vaak van een rationele in plaats van een realistische benadering uitgaat, zou ook wel eens voor deze wetgeving kunnen gelden.

Een sleutelwoord voor participatie is het begrip "gelijkwaardigheid". Vanuit dat principe moet men participatie vormgeven. Moet dat niet stelliger in de regelgeving worden verankerd? Er zijn daarvoor suggesties gedaan, maar die zijn niet overgenomen. Het lijkt ons de moeite waard om het nog eens te heroverwegen. Ik hoor het graag van de minister. In aanvulling daarop lezen we ook de kritiek dat volgens internationale afspraken, Europees of anderszins, eigenlijk een inhoudelijker regeling van participatie wordt verlangd dan nu in de AMvB's is vormgegeven. Hoe ziet de minister dit?

Wil de burger zijn rol goed kunnen vervullen, dan moet hij kennis kunnen nemen van ontwikkelingen in zijn omgeving. Daartoe dient het Digitaal Stelsel Omgevingswet, het DSO. De WRR wijst er terecht op dat je ook in dit opzicht lang niet van elke burger, zelfs al is hij handig met ICT, kunt verwachten dat hij regelmatig het digitale loket van zijn gemeente raadpleegt om te weten of er in zijn omgeving iets te gebeuren staat. Vertrouwen we in dat opzicht niet te veel op de digitale wereld en op de burger die wekelijks de website van de gemeente bezoekt? Ik hoor graag wat de minister daarvan vindt.

Daarmee ben ik aangekomen bij mijn laatste grote thema: de ICT-infrastructuur en het DSO. Namens mijn fractie heb ik uitvoerig bij dit onderwerp stilgestaan bij de behandeling van de wet zelf. Ik herhaal om te beginnen nog eens wat ik bij die gelegenheid heb gezegd: zonder een bewezen goed werkende digitale infrastructuur kan er wat de CDA-fractie betreft geen sprake zijn van een groen licht voor de invoering. Ik zeg dat zo nadrukkelijk, omdat ik niet geruster ben geworden door de antwoorden van de minister op dit punt.

Het budget dat nodig is voor de eerste fase — dat is het behoud van het huidig niveau van dienstverlening — is inmiddels bijna twee keer zo groot als aanvankelijk geraamd, namelijk 103 in plaats van 53 miljoen. Dat gaat ten koste van de volgende fase, waarin de zogenaamde informatiehuizen zouden worden gebouwd. Maar juist die informatiehuizen moeten, als ik het goed heb begrepen, de basis bieden voor een goede informatie voor burgers, bedrijven en bestuurders. Er wordt zelfs gepleit voor meer informatiehuizen, bijvoorbeeld op het gebied van de energietransitie. De basis voor adequate participatie en voor adequate besluitvorming dreigt ons echter te ontvallen. Uit de beantwoording van de minister leid ik af dat er meer geld moet komen. Hoeveel precies? Hoeveel van de tien voorziene informatiehuizen kunnen met het beschikbare budget nu eigenlijk gerealiseerd worden?

Bij de wetsbehandeling leek de minister aanvankelijk hard in te zetten op ten minste handhaving van het huidige niveau van dienstverlening. Maar later moest ze erkennen dat in ieder geval een lager basisniveau moest zijn geborgd. Een stap terug dus en zeker niet één vooruit. Ik heb het akelige gevoel dat we met deze informatie nu opnieuw moeten concluderen dat we alleen maar een stap terugzetten. Geld om alle informatiehuizen op te zetten, is er immers niet. Daarmee lijken we een half systeem te krijgen. Daarbij is het vervelend dat we iedere keer pas na doorvragen beter zicht op de feitelijke situatie krijgen. Mij bezorgt dat steeds het gevoel dat er nog meer slecht nieuws is. Wat is volgens de minister een realistische inschatting van de kosten en de tijd die ermee gemoeid is om het ambitieniveau dat in het DSO besloten ligt, daadwerkelijk te realiseren? Wij zouden dat graag van de minister horen.

Dan noem ik nog twee kleine zaken. In artikel 1.2 van de wet wordt landschap als een aspect van de fysieke leefomgeving geduid. Maar in de Algemene Maatregel van Bestuur en met name in het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt het, anders dan andere belangen, niet meer als een door de provincies te behartigen zaak aangeduid. Dat geldt met name voor hoofdstuk 7 van het Bkl. Kan de minister toelichten waarom het ene belang wel en het andere niet is meegenomen in het Bkl?

Tot slot krijgen we signalen dat de formulering inzake de eisen met betrekking tot de instandhouding van het natuurnetwerk in de nadere beantwoording van de minister verder lijkt te gaan dan in de tekst van het Bkl zelf. Zou de minister daar ook nog even op in willen gaan?

Dat was het voor onze eerste termijn. We wachten de beantwoording van de regering graag en met belangstelling af.

☐

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Voorzitter. Vandaag bespreken we vier Algemene Maatregelen van Bestuur die bij de Omgevingswet horen. Deels regelen die onderwerpen die, zo vindt mijn fractie, op wetsniveau thuishoren, zoals belangrijke inhoudelijke normen, normatieve kaders voor besluitvorming, afwegingsruimte, vergunningverlening en bevoegdheden.

De Omgevingswet beoogt meer inzichtelijkheid, voorspelbaarheid, gebruiksgemak en samenhang in de wet- en regelgeving te brengen. De wet moet meer bestuurlijke afwegingsruimte creëren en de besluitvorming versnellen.

De minister heeft een aantal beloften gedaan bij deze nieuwe wet: een gelijkwaardig beschermingsniveau van de omgevingskwaliteit en een gelijkwaardige rechtsbescherming, de bevordering van participatie, de bevordering van duurzame ontwikkeling en een integrale benadering en aanpak. Wij houden de minister graag aan deze beloften, die als uitgangspunten bij de wet zijn genoemd. In onze bijdrage zullen we de voorliggende regelgeving onder meer toetsen aan de doelen en uitgangspunten van de wet.

Wij hebben zorgen bij de borging van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Zoals ook het RIVM betoogt, is de term "gelijkwaardig beschermingsniveau" niet nader gedefinieerd en niet helder geduid in de wet en de regels. Het RIVM concludeert dus dat de vraag of er daadwerkelijk een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden, niet te beantwoorden is, zeker niet in kwantitatieve zin. Graag ontvangen wij een reactie van de minister op dit oordeel van het RIVM. Het RIVM is van mening dat veel doelen en ambities, zoals duurzame ontwikkeling en gezondheid, niet geconcretiseerd worden in de AMvB' s. Ze zouden operationeel moeten worden gemaakt, zodat ook helder is of en hoe de ambities in een decentraal stelsel waargemaakt worden. Ook op dit punt ontvangen wij graag een reactie van de minister.

De minister geeft in haar antwoorden aan dat de mate van bescherming voor een deel wordt bepaald door rijksregels, maar ook door de keuzen die de decentrale overheden maken, binnen de bestuurlijke afwegingsruimte die het Rijk hen laat. Die ruimte is niet onbegrensd en de minister heeft er vertrouwen in dat gemeenten en provincies prudent met die ruimte omgaan. Toch zit er veel spanning in deze bewering. Gemeenten moeten afwegingen maken tussen vele belangen, zoals economische belangen, belangen van bedrijven en belangen zoals gezondheid, een schoon milieu en bescherming van natuur. We kennen genoeg voorbeelden van situaties waarin die belangenafweging ten koste is gegaan van gezondheid en milieu, zoals in gebieden met een enorme concentratie aan intensieve veehouderij. Daarom zijn duidelijke normatieve kaders, waarbinnen die afwegingsruimte zich bevindt, zo cruciaal. Op die manier is altijd een basisbeschermingsniveau geregeld voor de gezondheid, het milieu en de natuur.

De nieuwe regelgeving maakt echter veel afwijkingen van normen mogelijk, afhankelijk van de bestuurlijke afweging. Ook komen een aantal normen en beschermende maatregelen niet meer terug in de nieuwe regelgeving, zoals het Besluit gevoelige bestemmingen en de aanwijzing van gebouwen die gevoelig zijn voor geur. De geluidsbelasting hoeft overdag niet meer getoetst te worden aan maximale geluidsniveaus en dat is een verslechtering voor mensen en kinderen die overdag slapen. Bij bepaling van het groepsrisico wordt het aandachtsgebied waar rekening mee wordt gehouden aanmerkelijk kleiner, omdat het zich alleen richt op het beschermen van de mensen binnen in de gebouwen.

Om meer afwegingsruimte aan de decentrale overheden te bieden, is er meer flexibiliteit in de regels en in de doorwerking van normen. Normen kunnen op verschillende niveaus doorwerken in besluiten en daarmee ook op het beschermingsniveau. Het is nogal een verschil of je iets

ergens "bij moet betrekken" of je "rekening moet houden met" iets of dat je iets "in acht moet nemen".

Bij de grenswaarden voor geur bij veehouderijen en zuiveringsinstallaties zijn afwijkingen mogelijk als er sprake is van "zwaarwegende economische en/of maatschappelijke belangen". Het kabinet schrijft dat hierbij ook de lokale context en het lokale maatschappelijke draagvlak belangrijk zijn. Als je dus de pech hebt in een gemeente met zeer veel intensieve veehouderij te wonen, kun je het wel schudden qua stank. De balans tussen beschermen en benutten kan hier eenvoudig doorslaan naar economische benuttingsbelangen. Voor geluid, externe veiligheid, waterkwaliteit en luchtkwaliteit zijn de grenswaarden "echte" grenswaarden, maar uitzonderingen zijn mogelijk. Hoe voorkom je dat er heel veel uitzonderingen komen als gevolg van de lokale bestuurlijke afwegingen? Waarborgen in de Crisis- en herstelwet en in de Interimwet stad-en-milieubenadering komen bij het invoegen in de Omgevingswet niet terug. De minister is het niet eens met GroenLinks dat de waarborgen hiermee zwakker worden, want volgens haar is de inkadering in het ontwerp-Bkl stevig. Het moet gaan om zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen. Maar de duur van de afwijking is niet meer ingeperkt én afhankelijk van de lokale situatie. De afwijking zou dus eeuwig kunnen doorgaan, als niemand aan de bel trekt. Wie beschermt omwonenden die last hebben? Niet iedereen is immers zelfredzaam en goedgebekt. Wij hechten zeer aan een maximale duur van de afwijkingen en ik hoor graag een reactie van de minister daarop.

Om dit blokje samen te vatten: hoe zal de minister borgen dat er inderdaad sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau? Zal zij monitoring hiervoor inzetten en regelmatig rapporteren? Zal zij nulmetingen doen bij de invoering van de wet?

Gezondheid is een van de belangrijkste doelen van deze regelgeving. De Gezondheidsraad was op 20 juli 2016 kritisch. Luchtvervuiling en geluid dragen aanzienlijk bij aan de ziektelast in Nederland, en ook het kabinet heeft erkend dat mensen ziek worden van lawaai en luchtvervuiling, ook al wordt aan de vigerende normen voldaan. Wat gaat de minister hieraan doen? Waarom is de minister niet bereid om de strengere normen van de Wereldgezondheidsorganisatie in het Bkl op te nemen? Op zijn minst zijn gezondheidskundige streefwaarden, omgevingswaarden met een inspanningsverplichting nodig voor fijnstof, NO_2 en ozon, en zou moeten vaststaan dat de luchtkwaliteit niet verder mag verslechteren zolang deze streefwaarden niet zijn bereikt.

Wij kennen de redenen van het njet van de minister. Keer op keer geeft het kabinet aan niet meer te willen doen dan wat van Europa moet, terwijl onderzoek vaststelt dat bijvoorbeeld de normen voor fijnstof onvoldoende zijn en dat er juist voor de kleinste deeltjes normen ontbreken, en dat die juist het meest gevaarlijk zijn. Hier is de balans tussen beschermen en benutten al op voorhand zoek. Hoe serieus kan ik de minister nemen op haar belofte, de gezondheid te beschermen? Zelfs streefwaarden ter bescherming van de gezondheid zijn niet bespreekbaar! Ik hoor graag hoe de minister hier zelf over denkt.

De minister schrijft dat het bevorderen van de gezondheid in de ene gemeente door het verbeteren van de luchtkwaliteit kan en in de andere gemeente door het vergroten van de afstand tot geluidbronnen of door een slimme en gezonde inrichting van de stad. Wat bedoelt zij hiermee? Zijn luchtkwaliteit en geluid uitwisselbaar? Dat kan zij toch niet bedoelen? Er zal toch altijd, in alle gevallen, sprake moeten zijn van een basisbeschermingsniveau, zowel op het gebied van luchtkwaliteit, geluid als andere aspecten? En is het niet zo dat een slimme en gezonde inrichting van je stad iets extra's is waarmee je de gezondheid van je burgers kunt bevorderen, maar wat nooit in de plaats kan komen van dat basisbeschermingsniveau? Bijvoorbeeld een slimme inrichting die uitnodigt tot lopen, fietsen en sporten kan niet in de plaats van schone lucht komen.

Juist ook met het oog op gezondheid is de cumulatie van verschillende milieubelastingen een groot probleem, evenals de dreigende normopvulling. Ook het IPO maakt zich hier zorgen over. Hoe voorkomt de minister dat er normopvulling plaatsvindt en cumulatie tot een ernstige belasting van gezondheid en milieu leidt? De minister schrijft dat gemeenten kunnen kiezen voor strengere luchtkwaliteitsnormen of strengere geluidsnormen. Overigens trapt de minister hier zelf weer op de rem, want deze strengere normen mogen geen beperkingen opleveren voor de rijkswegen — 130 km/u moet natuurlijk kunnen — of voor de hoofdspoorwegen. Normopvulling hoeft niet, maar kan wel, afhankelijk van de keuze die de decentrale overheid maakt. Maar hoe voorkomt de minister dat normopvulling de normale gang van zaken wordt?

Ook ten aanzien van cumulatie is weinig geregeld. Lokale overheden hebben veel eigen afwegingsruimte. In het ontwerp-Bkl staat dat het gemeentebestuur "er rekening mee houdt, als er naar zijn oordeel een relevante cumulatie van geur of geluid is", maar het kabinet geeft zelf aan dat dit een politiek oordeel van het gemeentebestuur is, waarbij het bestuur het advies van bijvoorbeeld de GGD kan meenemen. De afwegingsruimte is dus heel ruim én politiek. Welke garantie op een balans tussen beschermen en benutten is hier? Graag een reactie. Is de minister bereid om een instructie in het Bkl op te nemen om cumulatie te voorkomen en aan te pakken? In de nota van toelichting bij het Bkl zal worden toegevoegd dat een hogere belasting op het ene aspect afgewogen kan worden tegen een lagere belasting op een ander aspect, of tegen bijvoorbeeld de ruimtelijke kwaliteit. Ook hierbij de vraag: is er nu wel of niet een basisbeschermingsniveau waar je nooit onder mag zakken?

In het Bkl vinden we geen regels gericht op duurzame ontwikkeling, zoals het verankeren van de energietransitie. Het kabinet antwoordt dat de AMvB's hier ruimte voor geven, maar het gaat natuurlijk om de daden, en daarom zou dit veel dwingender geregeld moeten worden en niet moeten afhangen van de goede wil van de verschillende overheden. Een omgevingswaarde voor CO_2 zou hieraan bijdragen, maar het kabinet wil voorlopig de Tweede Kamermotie-Van Tongeren c.s. niet uitvoeren. Er is immers, zo zegt het kabinet, het energieakkoord, er komt een Energieagenda en bij de uitwerking daarvan gaan we wel kijken of bijvoorbeeld die omgevingswaarde nodig is. Willen wij Parijs halen, dan is er veel meer nodig na het energieakkoord en is er geen tijd te verliezen.

Naast een omgevingswaarde voor CO_2 kunnen ook instructieregels in het Bkl worden opgenomen die provincies, gemeenten en waterschappen opdragen, energiedoelen in hun omgevingsvisies, omgevingsplan of verordening

op te nemen. Waarom geeft de minister geen invulling aan de energietransitie in het Bkl? Graag een reactie. Wij overwegen een motie.

Ook regelen de ontwerpbesluiten niet dat gemeenten het thema energievoorziening in hun omgevingsplan moeten opnemen, terwijl duidelijkheid over de inrichting van de energievoorziening van groot belang is voor investeerders en bedrijven, én voor een effectieve realisatie van de energietransitie. Zonder duidelijkheid wordt het duurder en onzekerder of doelen gerealiseerd worden. Zo is een besluit van het bevoegd gezag over de uitfasering van aardgas en de energie-infrastructuur die daarbij past, cruciaal voor effectieve samenwerking en de betaalbaarheid van het energiesysteem. Graag een reactie van de minister.

Over natuur en landschap nog een paar vragen. Het kabinet vindt het voldoende dat de provincies regels kúnnen opstellen gericht op het borgen van de kwaliteit van het landschap, maar ik vraag nogmaals aan de minister of het kabinet bereid is om te regelen dat de provincies instructieregels móeten maken voor de bescherming van het landschap in de omgevingsverordening. Het Rijk is verantwoordelijk voor het realiseren van de Natura 2000-doelen, maar die doelen zijn nog zeer ver uit zicht. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving realiseert Nederland met het huidige beleid nooit meer dan 65% in 2027.

Het kabinet laat het initiatief om de doelen daadwerkelijk te realiseren over aan de provincies. Waarom neemt de minister niet de regie vanuit de stelselverantwoordelijkheid en de verplichting waar het Rijk op aangesproken wordt door Europa? Hoe ziet het kabinet de realisatie van die doelen voor zich, zonder een sterke regierol en investeringen door het Rijk? Graag een reactie. Hoe ziet het kabinet de verantwoordelijkheid van Rijk en provincies voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland? In de beantwoording schrijft de minister dat de provincies zowel het beschermingsniveau bepalen, als de manier waarop dat gebeurt. Welke sturingsmogelijkheden heeft de minister wanneer doelen niet gerealiseerd worden? In afdeling 4.4 van het Bkl lijkt het alsof de Wet natuurbescherming niet een-op-een in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving zal plaatsvinden. Graag een reactie.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de natuurcompensatie onvoldoende werkt. Is dit reden om aanvullende maatregelen op te nemen in de Omgevingswet en de uitvoeringsbesluiten?

Een aantal vragen over de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening, want de antwoorden van de minister op dit punt stemmen ons niet tevreden. Mijnbouwactiviteiten blijven mogelijk in en onder gebieden die voor drinkwatervoorziening zijn aangewezen door de provincies, bijvoorbeeld door van buiten schuin onder een dergelijk gebied te boren. Is de minister bereid, mijnbouwactiviteiten volledig uit te sluiten in deze gebieden? Is zij bereid in het Bkl te regelen welke oppervlaktewateren een drinkwaterfunctie hebben en daar beschermingszones voor oppervlaktewater in te stellen? Is zij bereid om gebiedsdossiers op te nemen waarin risico's en maatregelen ter bescherming van de drinkwaterwinningen worden opgenomen? Is zij bereid de hoofdinfrastructuur voor de transport van ruwwater en halffabricaten op te nemen? Is zij bereid een bindend adviesrecht voor Rijkswaterstaat bij indirecte lozingen te regelen?

De minister maakt gebruik van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Gemeenten dienen de reguliere voorbereidingsprocedure van acht weken te gebruiken. De VNG acht dit een ongewenste beperking om belangrijke doelen van de Omgevingswet te behalen. De minister houdt hieraan vast en zegt dat het wel degelijk tijdwinst oplevert in alle gevallen waar niemand bezwaar maakt of naar de rechter stapt, maar dat is toch geen reden om gemeenten niet de ruimte te geven, zelf te kiezen welke voorbereidingsprocedure het meest passend is? Is de minister alsnog bereid om die ruimte wel te geven aan de gemeenten?

Ook acht de minister het niet nodig om participatie daadwerkelijk te borgen. Er is alleen vastgelegd dat er participatie moet zijn, maar hoe, dat blijft onduidelijk. Participatie moet inhoudelijk en procedureel van voldoende kwaliteit zijn, want anders wordt het een wassen neus. Als er iets is wat tot frustratie leidt, dan is het wel het organiseren van participatie die niets voorstelt. Ook voor initiatiefnemers van projecten en activiteiten is onduidelijkheid hoe het participatietraject eruit moet zien, heel lastig. Natuur- en milieuorganisaties pleiten daarom voor het opstellen van randvoorwaarden aan participatie, zowel inhoudelijk als procedureel. Volgens het Nationaal Platform Burgerparticipatie Omgevingsprojecten zijn de huidige Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving strijdig met het Verdrag van Aarhus en EU-richtlijnen, omdat inhoudelijke kwaliteitseisen aan participatie verplicht zijn. Graag een reactie van de minister.

Graag vraag ik ook extra aandacht voor mensen die laaggeletterd zijn of minder zelfredzaam. Zal kennisgeving over een voorgenomen project of activiteit en informatie daarover ook voor hen toegankelijk zijn?

De minister is erg terughoudend met samenwerkingsprogramma's tussen Rijk en andere overheden, zoals nu het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Wanneer in een gemeente omgevingswaarden worden overschreden, ziet de minister in sommige gevallen wel reden om mee te doen met een gemeente in een gezamenlijk programma, bijvoorbeeld bij ozon en $PM_{2,5}$; dan ziet zij namelijk een gedeelde programmaverplichting. Dan is toch echt de vraag waarom zij die niet ziet bij de overschrijding van PM_{10}-waarden en NO_x. En wat als een rijksweg of hoofdspoorverbinding mede oorzaak zijn? Ook graag hierop een reactie.

Wij hebben zorgen of het investeren in kennis en kunde bij alle overheden en handhavende instanties, wat natuurlijk cruciaal is voor het welslagen van deze enorme stelselherziening, in deze hele operatie voldoende ondersteund wordt, ook in financiële zin. Graag zouden wij van de minister horen of de financiering voldoende is en of ook de voortgang voldoende is om op tijd klaar te zijn voor de daadwerkelijke invoering per 2019.

De minister geeft aan dat RIVM en GGD aan integrale indicatoren werken, zoals een milieugezondheidsindicator. Hoe is de voortgang, en is de financiering voldoende?

Wij hebben vele vragen gesteld over de monitoring. In het Bkl staat de opdracht tot monitoring en gegevensverzameling. Het beheer wordt geregeld bij ministeriële regeling. De financiering zal gedragen worden door wel heel veel partijen die de taak hebben om te monitoren, namelijk het Rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en

het bedrijfsleven. Maar hoe borgt de minister nu dat dit allemaal goed komt, dat er voldoende financiering is en dat de monitoring van goede kwaliteit is op essentiële onderdelen?

Wij hebben nog steeds zorgen over de wijze waarop de plicht tot monitoring is geregeld. Om te kunnen vaststellen of beleid en maatregelen voldoende effect hebben is het nodig om omgevingswaarden, activiteiten en de kwaliteit van de leefomgeving te monitoren en bij aanvang een nulmeting te doen. Om tijdig te kunnen ingrijpen is structurele monitoring cruciaal. Welke waarborgen gaat de minister hiervoor regelen? Voor een deel laat de minister het monitoren overigens over aan de initiatiefnemers van projecten. Wie controleert of zij hun werk goed doen en monitoring van voldoende kwaliteit doen?

Ten slotte zou ik graag van de minister de bevestiging horen dat de AMvB's in overeenstemming zullen worden gebracht met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en dat de bestaande toegankelijkheidseisen erin zullen worden ingevoegd.

Mijn fractie heeft vele kritische vragen gesteld over de voorliggende AMvB's. Wij achten de borging van bescherming van gezondheid en van kwaliteit van milieu en natuur, en het realiseren van duurzame ontwikkeling, zoals de energietransitie, nog onvoldoende in deze AMvB's. Wij zijn benieuwd naar de antwoorden van de minister.

□

De heer **Verheijen** (PvdA):
Voorzitter. Ook wij danken de minister voor de uitvoerige beantwoording van de vragen die gesteld zijn in de schriftelijke procedure. Desalniettemin hebben wij een aantal belangrijke vraagtekens overgehouden met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorliggende wet- en regelgeving. We spreken immers over een enorm pakket van AMvB's, 2.400 bladzijden, die de inhoudelijke mal vormen van de kaderwet, de Omgevingswet, die wij vorig jaar hebben aangenomen. Gelet op de omvang en het tempo ziet de fractie van de Partij van de Arbeid een zwaar belast programma met hoog gestelde ambities, mede omdat de invoering beoogt te komen tot decentralisatie van omgevingswaarden en coördinatie in regionaal verband van grote omgevingsvraagstukken, en dit gekoppeld aan een complex ICT-project. Ik zal mijn bijdrage concentreren op zes punten.

Het vergroten van de beleids- en afwegingsruimte op decentraal niveau moet leiden tot het voldoen aan Europese richtlijnen en verplichtingen. Maar belangrijker nog is, zo kunnen we stellen met de doelstelling van de Omgevingswet in het hoofd, een beter leef- en werkklimaat in gemeente of provincie. Waar de minister inzet op "regelluwe" implementatie, wordt het de uitdaging voor de lagere overheden om juist maatwerk en gebiedsdifferentiatie te leveren, en maatwerk betekent meestal "meerwerk", zowel qua kosten als qua bestuurlijke energie en samenwerking. Dit roept tevens vragen op met betrekking tot de rechtsbescherming van burgers en bedrijven.

In dat kader snijd ik het eerste punt aan, dat ook door andere collega's is geadresseerd: behoort de normstelling niet eigenlijk in de organieke wetgeving van de Omgevingswet? Deze discussie is niet nieuw; wij hebben die ook in 2016 met elkaar gevoerd. Zij heeft betrekking op het rechtsbeginsel van de kenbaarheid van de wet. Bij het voorbereiden van deze bijdrage viel het mij op dat eigenlijk al enige decennia de Eerste Kamer met de regering discussieert over aanpassingen in gedelegeerde regelgeving die niet een-op-een terug te vinden zijn in de wet zelf. Ook de Raad van State heeft hierop bij andere wetten en bij eerdere gelegenheden nadrukkelijk gewezen.

Met het bijzondere construct van de Omgevingswet zien wij dat dit nu volledig is gekanteld. De Omgevingswet bevat zelf geen inhoudelijke normstelling. Hij is een kader- of proceswet. Daarin speelt dus de cruciale vraag of het past in ons bestuursrecht om een zo omvattend stelsel van wetgeving als kaderwet vast te stellen, terwijl de materiële normstelling wordt opgenomen in een bundel AMvB's. Het argument hiervoor, door de regering ingebracht, is dat er grote behoefte is aan flexibiliteit — "wendbaarheid" noemt de Raad van State dat — mede met het oog op de doorvoering van Europese regelgeving, die met wettelijke aanpassingstermijnen in het gedrang zou komen. Daarnaast is er het streven naar overzicht en samenhang van de omvattende regelgeving op het domein van het fysieke leefmilieu op één plek. Die plek zou dan zijn de bundel AMvB's.

Gelet echter op het proces van totstandkoming van de nieuwe wet, heeft de Staten-Generaal eerst de kaders, de Omgevingswet, vastgesteld, en bespreken wij nu, eigenlijk anderhalf jaar na dato, de materiële normstelling via de reductie van de 120 eerder bestaande AMvB's naar de vier nieuwe bundels. De kardinale vraag op dit moment is of dit een onvermijdelijk en ook gewenst resultaat is, en of de Raad van State in dit stadium, nu het nog kan — op dit moment is ongeveer 90% van het werk beschikbaar — een eindbeoordeling zou willen geven op het voorliggende resultaat.

Eerder heeft de Raad van State de regering en de Staten-Generaal hierover wel degelijk geadviseerd. In juni 2014 stelde hij: "(...) om die reden zouden essentiële normen en een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in de wet in formele zin neergelegd moeten worden. Het omgevingsrecht bevat immers belangrijke, bindende voorschriften die ingrijpen in het dagelijks leven van burgers en de activiteiten van bedrijven". Dat was juni 2014. Juist nu de bundels van AMvB's er zijn, kan een volledig beeld worden verkregen van de verhouding tussen kaderwetgeving en de gedelegeerde regelgeving.

Het uitgangspunt in het bestuursrecht is dat burgers geacht worden de wet te kennen, maar dat het niet nodig is de gedelegeerde regelgeving volledig te beheersen voor een goed begrip van de uitwerking in de praktijk. Gedelegeerde regelgeving zou ook niet moeten afwijken van datgene wat in de wet is vastgelegd, behoudens noodsituaties; anders ontstaat er strijdigheid met artikel 81 van de Grondwet.

De regering betoogt op dit punt dat de voorhangprocedure een noodzakelijk en voldoende alternatief is voor een complete wetsherzieningsprocedure. De collega van het CDA, de heer Flierman, ging er al op in. Hierbij speelt dan nog het onderscheid voor de Staten-Generaal tussen gedelegeerde wetgeving en voorwaardelijke delegatie met betrekking tot de bevoegdheden van de Kamers.

De PvdA-fractie zou de regering willen verzoeken om, nu er bijna zicht is op het complete pakket, te weten de Omgevingswet, vier AMvB's en de invoeringswet, waarover de afdeling Advisering van de Raad van State medio dit jaar advies zal geven, via haar bemiddeling de Raad van State te vragen om specifiek op dit punt advies te geven met betrekking tot de wenselijkheid om alsnog de essentiële normen in de Omgevingswet te verankeren. Mocht de Raad van State hierop een positief antwoord geven, dan zouden wij ook graag van de Raad van State willen horen op welke wijze dit het beste kan worden gerealiseerd. Onze vraag aan de minister is of zij hiertoe bereid is. Hoe denkt zij over het vragen van advies dan wel voorlichting op dit punt? Hoe ziet de minister zelf de relatie met de inhoudelijke verplichte advisering door de Raad van State over de voorliggende ontwerpbesluiten? Graag ontvangen wij van de minister hierop een antwoord.

Een ander punt dat ons bezighoudt, is het DSO, de digitale informatievoorziening. Bij de PvdA-fractie is breed het gevoelen dat het DSO op orde moet zijn voordat de wet in werking kan treden. Uit de beantwoording blijkt dat de minister een tekort voorziet op de initiële investering en dat een deel van dit tekort zal worden doorgeschoven naar een volgend kabinet. Voor ons is dat aanleiding tot enkele vragen. Is deze digitale route op tijd toegankelijk voor burgers en wel op een zodanige wijze dat sprake is van juiste en actuele informatie waarop het bevoegd gezag zijn besluiten kan baseren? Hebben de overheden de investeringen in het digitale stelsel wel gedekt in hun begrotingen voor 2018 en 2019? Het standpunt van de regering is immers nog steeds dat wij in 2019 een werkend stelsel hebben. Heeft de minister daarover voldoende en actuele informatie tot haar beschikking?

Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat de andere overheden ook meer kosten zullen hebben. Er ligt in het afsprakenkader met de koepelorganisaties van 2015 een "go/no go"-moment vast. Op welk moment zal de minister de Kamer hierover informeren? Ligt het in de rede dat de Staten-Generaal wordt betrokken bij de beoordeling van deze "go/no go"-beslissing? Graag hierop een antwoord.

Ten aanzien van participatie en informatie is de essentiële kanteling in de wet dat de klassieke verticale sturing door het Rijk wordt ingewisseld voor het principe van wederzijds overleg en het vertrouwensbeginsel tussen bestuurslagen. In het kader van deze wetgeving worden dus veel bestuursakkoorden gesloten tussen de bestuurslagen. Hierbij zijn burgers meestal geen partij. Daarbij rijst de vraag welke positie de burger krijgt vis-à-vis deze onderlinge bestuursafspraken en wat dit betekent voor transparantie van informatie, besluitvorming en rechtspositie.

De wet kent wel een belangrijke participatieverplichting richting de burgers. Omdat deze is gekoppeld is aan grootschalige digitalisering, wordt het een kwetsbaar onderdeel van het stelsel. Onze vragen hebben met name betrekking op de wijze waarop burgers informatie van de overheid zouden kunnen toetsen. We spraken hierover eerder dit jaar in deze Kamer, in het debat over de milieueffectrapportageverplichtingen. De minister zei toen dat het volgens haar heel belangrijk is dat er goede professionele informatie en toetsingsfaciliteiten zijn om de informatietegenmacht van burgers goed te kunnen organiseren. Op mijn vraag om te bezien of daar nog een gat zit, een vacuüm, zei zij toe dat te doen en dat we dat maar in een nader overleg moesten bespreken. Ik zei toen dat wij het zeer op prijs zouden stellen als we in een verder debat conclusies zouden kunnen trekken die ertoe leiden dat burgers gebruik kunnen maken van een neutrale faciliteit om overheidsinformatie te kunnen toetsen. Daarom verzoeken wij de regering ons te laten weten in welke mate zij kan toezeggen dat in een onafhankelijke faciliteit kan worden voorzien, zodat op verzoek van belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium de door de overheden verstrekte onderbouwing van plannen en projectbesluiten kan worden getoetst op toegankelijkheid — dat is een belangrijke voorwaarde — en kwaliteit. Als dat namelijk niet gebeurt, is het risico zeer groot dat onderzoekslasten en elkaar tegensprekende informatievoorziening leiden tot een veelheid van juridische procedures, die qua energie en geld waarschijnlijk meer kosten dan het tegemoetkomen van de burger hierin en het voorzien in een dergelijke neutrale faciliteit. Op welke wijze kan deze suggestie worden opgenomen in de invoeringswet of het invoeringsbesluit?

Ook wij hebben het appel gezien van verschillende instanties die ervoor pleiten om een uitgebreide procedure als uitgangspunt te hanteren bij de procedure die bij het bevoegd gezag aan de orde is. Zeker bij complexe projecten is dat naar onze mening van belang. Ook delen wij de mening dat in de voorbereidingsprocedure participatie al een belangrijk onderdeel moet zijn van het verkrijgen van draagvlak en dat zienswijzes in dat stadium kunnen helpen bij het bevorderen van de overeenstemming over de aanvraag en de vergunning. De nu door de minister opgelegde reguliere procedure biedt daar naar onze opvatting te weinig mogelijkheden toe. Het bevoegd gezag is en blijft immers verantwoordelijk voor zowel een zorgvuldige procedure als voor een zorgvuldig besluit. Graag een reactie in dat kader.

Dan de rijksverantwoordelijkheden. Mijn fractie zet een aantal vraagtekens bij de juridische verankering van nationale verantwoordelijkheden in de Omgevingswet. Het Rijk lijkt zich op onderdelen, zoals luchtkwaliteit, terug te trekken uit verantwoordelijkheden die juist in Europees verband zijn gekoppeld aan het nationale schaalniveau. Wij zien in de schriftelijke beantwoording veel tekst over verplichtingen van lagere overheden, maar weinig invulling van de rol van het Rijk. Dat speelt op meerdere onderwerpen: niet alleen bij luchtkwaliteit, maar ook bij natuur, waterkwaliteit en landschap. Zo geeft de minister aan dat er voor een programma bij dreigende overschrijding van fijnstof en NO_2 bestuurlijke afspraken worden gemaakt. Dat snappen wij, maar het gaat ons inziens voorbij aan de rijksverantwoordelijkheid en het feit dat luchtverontreiniging bij uitstek een gemeentegrensoverschrijdend fenomeen is waarbij de mogelijkheden voor lokale overheden om de lokale luchtkwaliteit vanuit een brongerichte strategie te beïnvloeden zeer beperkt zijn. Er is een noodzakelijke samenhang tussen rijksmaatregelen, provinciale maatregelen en gemeentelijke maatregelen om tot een effectieve en succesvolle aanpak te komen. Daarom wil ik ervoor pleiten om de gezamenlijke programmaplicht bij dreigende overschrijding bij het Rijk te leggen. Is de minister bereid om die initiële regierol op zich te nemen, gelet op de Europese verplichtingen ter zake?

We hebben eerder gesproken over de participatieve burger. Er is echter ook de burger die vertrouwt op goed bestuur en die in dat kader verwacht dat de normstelling helder is. De Raad van State heeft hierover in zijn jaarverslag 2016 ook een belangwekkende uitspraak gedaan, namelijk dat rechtszekerheid vereist dat duidelijk is waartoe te norm

strekt en hoe deze in een concreet geval wordt toegepast en gehandhaafd. Een meerderheid van de burgers is volgens onderzoek niet bereid of in staat om deel te nemen aan participatieprocessen, maar wil wel graag ontzorgd worden door de overheid en kunnen vertrouwen op goed bestuur door een heldere normstelling met een goed gemotiveerd afwegingskader.

Ten aanzien van handhaving blijft de PvdA wat dat betreft zorgen houden. De minister geeft in haar beantwoording aan: "Als de regel door degene die de regels stelt op de lokale situatie is toegespitst en dus concreet en duidelijk is, maakt het voor de handhavingsinspanning op zich niet uit, dat de regel over hetzelfde onderwerp op een andere locatie anders kan luiden. Het enige wat telt is of de regel voor degene die de activiteit verricht en de handhavende instantie voldoende kenbaar is. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet voorziet daarin." Dan moet die regel echter wel toegespitst, concreet en duidelijk zijn. Uit het onderzoek dat ons vorige week door het ministerie van Binnenlandse Zaken is aangeboden, blijkt dat gemeenten bij toezicht en handhaving veel scherpere en meetbaardere doelen zouden moeten formuleren. Dat zijn de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport Toezicht en handhaving door gemeenten van Pro Facto. Verontrustend en opvallend is volgens de auteur dat budgetten voor toezicht en handhaving niet bekend zijn. Gemeenten vinden het specificeren van de kosten niet belangrijk genoeg. Citaat: "Tot de bijdrage aan de omgevingsdienst expliciet in de boeken komt. Dan vindt men dat soms te veel."

Het is bovendien voor mijn fractie op dit moment niet duidelijk wat er allemaal wel en niet in het DSO te vinden is op het moment van de inwerkingtreding. Hoe kunnen de handhavende instanties in het DSO zien welke activiteiten op een locatie worden verricht en welke regels daarvoor dan gelden? Ten aanzien van de vragen rondom normstelling en handhaving, die voldoende smart in het DSO moeten worden opgenomen, zou de PvdA-fractie het wenselijk vinden een reflectie van de Raad van State te krijgen. Is de minister bereid om op dit punt specifiek advies van de Raad van State te vragen en te vragen of deze van mening is dat de toets op heldere normstelling in voldoende mate gedaan is bij inwerkingtreding van de wet en AMvB?

Zijn we er klaar voor, dat is natuurlijk een breed levende vraag. Uit onderzoek blijkt dat er nog veel vragen zijn over de toepassing van de onderhavige wet- en regelgeving en over deskundigheid bij met name gemeenteambtenaren. Nu enige jaren geleden de omgevingsdiensten zijn opgericht, waarbij de capaciteiten van Rijk, provincie en gemeenten zijn gebundeld, zouden wij moeten kunnen verwachten dat men hierin kan voorzien. De minister heeft op vragen geantwoord dat er nog voor de inwerkingtreding van de wet een evaluatie op deze omgevingsdiensten komt. De PvdA-fractie zou graag horen wanneer zij verwacht dat dit onderzoek en deze evaluatie beschikbaar komen en of wij daar nog met de minister over kunnen overleggen.

Tot slot moet mij iets spontaan van het hart. Wij ontvingen vlak voor de plenaire zitting een verzoekschrift van gehandicaptenorganisaties, die zich zorgen maken over de toegankelijkheid van gebouwen zoals die onder de Omgevingswet en AMvB's is geregeld. In het gesprek met deze actiegroep hebben wij begrepen dat zij niet op de hoogte zijn gesteld van het feit dat de Tweede Kamer in december juist op dit punt vragen heeft gesteld aan de regering en de regering haar gerust heeft gesteld met de mededeling dat zij de klassieke toegankelijkheidseisen opnieuw in de AMvB's zal opnemen als die terugkomen in de procedure van de Raad van State. Het zou wenselijk zijn als de minister in dit debat dat punt nog even kan bevestigen in de richting van de toehoorders.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mijnheer Verheijen. Ik heb u ruimte gegeven om drieënhalve minuut extra te spreken. Het woord is aan mevrouw Bikker.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Voorzitter. Er wordt ijverig voortgetimmerd aan het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Hadden we bij de behandeling van de Omgevingswet een debat over het fundament, dan zullen we vandaag toch moeten zien als het debat over het opmetselen van de begane grond. Er volgt nog van alles: aanvullingswetten en de helft van de tientallen AMvB's die moeten opgaan in de vier AMvB's die we vandaag bespreken. Laten we ook vooral de afsluiting, het dak dat de invoeringswet moet vormen boven dit huis, niet vergeten.

Daarbij zijn de vier AMvB's die we vandaag hier bespreken erg belangrijk. Ze bepalen veel van het aanzicht en de inrichting van het huis van het omgevingsrecht. Maar laat ik maar meteen beginnen met de lastigste vraag die mijn fractie bij deze procedure heeft: komt er een moment waarop we het geheel kunnen overzien, waarop we zeker weten dat dit een verstandig plan is? En komt dat moment op een tijdstip waarop deze verbouwing nog te stoppen is of fundamenteel anders valt vorm te geven? Of is de keuze voor het nieuwe huis van het omgevingsrecht eigenlijk al helemaal onvermijdelijk? Kan deze Kamer op die manier haar rol als medewetgever bij zo'n omvangrijke operatie wel volledig waarmaken? Of is dat ook pas te beoordelen als we bij de invoeringswet halt houden? Ik krijg graag een reflectie van de minister op dit punt.

Bij de behandeling van de Omgevingswet heb ik de minister complimenten gemaakt, die vandaag toch minstens zo sterk herhaald moeten worden. De minister en allen die haar ondersteunen, de betrokken overheden en vele belangenorganisaties hebben bergen werk verzet. Dat leidt tot veelomvattende AMvB's, die ondanks hun enorme omvang meer eenvoud bieden dan wat tot nu toe in de tientallen wetten en de vele AMvB's vervat was. Hier ligt een massief of, beter gezegd, imponerend stuk werk. De doelstellingen spreken aan en hebben de ChristenUnie-fractie ook doen instemmen met de Omgevingswet.

Tegelijkertijd waren we destijds al kritisch over de redeneerlijn van een kale procesmatige kaderwet en het vastleggen van alle materiële normen in de AMvB's. De richtinggevende normen horen niet thuis in een AMvB maar in een wet. De Kamer is medewetgever en om die rol goed waar te maken, moet de inhoudelijke discussie om de kern van de zaak ook hier gevoerd kunnen worden. Ik heb met name de waterveiligheid genoemd als punt waar Europese richtlijnen bovendien ook geen norm stellen. Omdat de minister de deur destijds nog op een kier liet staan, hebben we ons laten overtuigen. Letterlijk zei de minister: "Als u na de AMvB's nog altijd het gevoel hebt dat het niet goed gere-

geld is, is er altijd een mogelijkheid om bij de invoeringswet alsnog bepaalde zaken een plek in de wet te geven."

Maar nu gaat dit kabinet verder en lijkt de minister in de loop van de tijd steeds minder begrip te hebben voor de gedachte dat uitgangspunten in de wet horen. Snelheid en met name helderheid zijn het argument voor alle materiële normen in een AMvB. In de laatste beantwoording van onze vragen wordt vooral betoogd dat het onwenselijk is om normen met betrekking tot water of lucht over verschillende niveaus te verspreiden. Dat is verwarrend voor de burger, aldus de minister. De minister doet de deur dicht, maar ik had de hoop dat ze bij de invoeringswet, als veel discussies uitgekristalliseerd zijn, alsnog het basisbeschermingsniveau van in ieder geval de waterveiligheid maar mogelijk ook van lucht en geluid in de wet zou vastleggen.

Het komt er daarbij natuurlijk op aan om goede onderliggende uitgangspunten te vinden, zoals dat nog onlangs in de Waterwet lukte door ten aanzien van de waterveiligheid het basisbeschermingsniveau als uitgangspunt te nemen. De kans op overlijden voor een individu als gevolg van een overstroming mag niet groter zijn dan 1 op de 100.000 per jaar, met extra bescherming in gebieden die heel druk zijn of waar vitale infrastructuur is. Niet de normen voor de dijktrajecten staan nu in de wet, maar wel het onderliggende uitgangspunt.

De Raad van State adviseerde eerder eveneens al om de onderliggende normen te definiëren en in de wet te plaatsen. Ik ben heel benieuwd hoe nu de AMvB's door de Raad van State in dit opzicht worden gewogen. Ik wil de minister vooral vragen om toch een poging te wagen om tot die onderliggende normen op wetsniveau te komen en op zijn minst hier specifiek het advies van de Raad van State over te vragen bij de invoeringswet, want de argumenten snelheid en helderheid overtuigen mijn fractie niet. De legitimiteit van een wet en de verantwoordelijkheid die de Kamer als medewetgever heeft, worden zo te licht gewogen.

De stelling om zo helder mogelijk alles op één niveau te regelen, brengt doorgeredeneerd de vraag boven waarom het kabinet niet alle inhoudelijke regelgeving, alle materiële normen voortaan in AMvB's plaatst. Nu zou pragmatisch kunnen worden opgeworpen dat de voorhang al een pseudowet van deze AMvB's maakt, maar laten we dan ook meewegen dat onderzoek van de Raad van State aantoonde dat de voorhang van AMvB's in de Kamer zelden tot aanpassing of debat leidt. Bovendien mist de Kamer nu het advies van de Raad van State bij de beoordeling van de voorliggende AMvB's. De Kamer moet zich in dat opzicht niet rijk rekenen. Ik nodig de minister graag uit om de deur weer op een kier te zetten en om in ieder geval bij het verzenden van de invoeringswet om advies van de Raad van State dit punt specifiek te betrekken.

Er worden met deze voorstellen ook veel regels geschrapt. Er is terecht vertrouwen in de decentrale overheden en voorts zijn de regels uit het algemeen bestuursrecht een goede gids. De fractie van de ChristenUnie deelt het vertrouwen, maar vraagt zich wel af of het schrappen van regels op rijksniveau ook betekent dat er uiteindelijk minder regels zijn voor de burger of ondernemer. Actal wijst erop dat het effect op de omvang van de decentrale regelgeving nog niet in kaart is gebracht. Hoe voorkomt de minister dat ze wat ze aan de ene kant snoeide, aan de andere kant weer op ziet schieten?

Het komt mij voor dat het in elk geval van belang is dat reeds bestaande en nuttige bevoegdheden van de decentrale overheden daar opnieuw een plek krijgen. Anders zal via omwegen en afspraken toch gezocht worden naar eenzelfde resultaat. Ik denk bijvoorbeeld aan het regulier adviesrecht dat waterschappen krijgen bij indirecte lozingen in plaats van een advies met instemming en het, in een aantal gevallen bindende, adviesrecht dat reeds van kracht is. De minister vindt het bindende adviesrecht de uitzondering en wil dat niet tot norm verheffen, maar ik mis een weging van de financiële risico's voor de waterschappen of in elk geval de mogelijkheid om toezicht te houden op indirecte lozingen. Dat is onder de huidige Wabo wel mogelijk. Ik hoop dat de minister bij de invoeringswet wil bezien of dit niet beter valt op te lossen.

Ik kom bij de watertoets. Over het belang daarvan verschillen de minister en mijn fractie niet van inzicht. In een tijd waarin we als gevolg van klimaatverandering steeds meer werk zullen moeten gaan maken van een waterrobuuste inrichting van ons land, is een instrument dat in alle fasen van de ruimtelijke planprocessen dit belang borgt van grote waarde. Met de watertoets beschikken we in het omgevingsrecht over dat instrument. In het Bkl, het Besluit kwaliteit leefomgeving, is de weging van het waterbelang geborgd door een instructieregel die inhoudt dat in gemeentelijke omgevingsplannen, provinciale omgevingsverordeningen en projectplannen rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Dat is een goede zaak.

De ruimtelijke figuur die echter in dit rijtje ontbreekt, is de omgevingsvisie. Veel fracties in dit huis hebben er in de diverse schriftelijke rondes voor gepleit deze instructieregel uit te breiden naar de omgevingsvisie. De minister voelt hier nog niet zo veel voor, zo werd duidelijk uit haar reactie. De omgevingsvisie is slechts een beleidsdocument en bovendien zit er geen haakje in de wet voor een instructieregel in het Bkl voor de omgevingsvisie, aldus de minister. En dan is er ook nog artikel 2.2 in de Omgevingswet, waarin is verankerd dat het ene bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden rekening dient te houden met de taken en bevoegdheden van het andere bestuursorgaan. Met andere woorden: de minister lijkt het logisch te vinden dat er geen instructieregel voor omgevingsvisies is opgesteld die het waterbelang borgt.

Mijn fractie kijkt daar anders tegen aan. De minister ziet over het hoofd dat op voorstel van de ChristenUnie-fractie in de Tweede Kamer omgevingsvisies verplicht zijn geworden. Bovendien is in het Bestuursakkoord Water uit 2011 niet voor niets afgesproken dat de watertoets ook gaat gelden voor structuurvisies. Juist bij een omgevingsvisie — de strategische onderlegger voor alle concrete ruimtelijke plannen — is het van groot belang, mede gelet op de uitdagingen waarvoor klimaatverandering ons stelt, dat de betrokkenheid van waterschappen bij het opstellen van omgevingsvisies goed is geborgd. Daarom vraag ik de minister of zij alsnog een instructieregel in de wet mogelijk wil maken en wil toevoegen aan het Bkl teneinde vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij omgevingsvisies te borgen.

Over de verhoudingen tussen de overheden hebben de sprekers voor mij al meer gezegd. Daar sluit ik mij van harte bij aan. In de schriftelijke voorbereiding heeft de ChristenUnie veel gewisseld met de minister over het verdwijnen

van de bevoegdheid tot planreductie door de provincies. Ik dank de minister voor haar constructieve beantwoording en het overleg met IPO en VNG. Ik constateer dat er een verschil van mening blijft of met de huidige regels eenzelfde resultaat kan worden geboekt om bijvoorbeeld het aantal vierkante meter leegstaande kantoren te verminderen. Is de minister bereid om dit aspect expliciet mee te nemen in de eerstvolgende evaluatie? Dan zou eenvoudig vastgesteld kunnen worden wie het gelijk aan zijn kant heeft.

Het succes van de invoering van deze AMvB's en de Omgevingswet staat of valt met het gemak waarmee de doelgroepen hiermee kunnen werken. De doelgroepgerichte benadering van de AMvB's is een goede leidende gedachte, maar in dit zoekmachinetijdperk komt het er vooral op aan dat het digitale stelsel in orde is. Ik heb daar zorgen bij, ook ten aanzien van de begrote middelen, of het gebrek daaraan, om het stelsel op orde te krijgen. Ik sluit van harte aan bij de opmerkingen van collega Flierman hieromtrent.

Ik ken geen voorbeelden van een zo'n omvangrijke wetgevingsoperatie als die in het omgevingsrecht. Het is knap en veelomvattend werk dat verricht wordt. Deze minister heeft daarin bewonderenswaardig veel voor elkaar gekregen. Maar gedurende zo'n zwaar en ingewikkeld bouwproject komt het er wel op aan om de bouwtekeningen op orde te houden. Ik las de afgelopen tijd in het boek De wet als kunstwerk van oud-senator Willem Witteveen. Het is voor ieder met een hart voor wetgeving aan te bevelen. Het is een pleidooi om te blijven beseffen dat een wet zoveel meer is dan een beleidsinstrument, om inhoud niet ondergeschikt te maken aan het proces, kwaliteit niet ondergeschikt te maken aan kwantiteit. Ik wens de minister die vaste overtuiging bij het vervolgen van de route naar een nieuw stelsel van Omgevingsrecht.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Voorzitter. Dit debat gaat over de besluiten in het kader van de Omgevingswet. Een kaderwet die nauwelijks kaders stelt, maar een casco vormt waarin je kunt bouwen wat je wilt, zonder dat je een strobreed in de weg gelegd wordt. Een wet die niet bedoeld is om de leefomgeving beter te beschermen, maar die de regels voor ruimtelijke ontwikkeling slechts vereenvoudigt en samenvoegt. Dat klinkt niet erg optimistisch, en dat is het ook niet in de ogen van heel veel mensen die de leefomgeving niet alleen wettelijke bescherming willen bieden, maar vooral ook werkelijke bescherming.

Met de AMvB's krijgt de wet meer vorm, en daarmee groeien onze zorgen. De grootse zorg van mijn fractie is de vraag of alles wat van waarde en weerloos is met deze ontwerpbesluiten nog wel beschermd wordt. Met andere woorden, of ze dienstbaar zijn aan het maatschappelijke doel: het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Omdat het andere doel, het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften is, lijkt er sprake van een spagaat tussen benutting en bescherming, waarbij het zeer de vraag is of de neiging tot het maximaal benutten van de leefomgeving de zogenaamd zachtere waarden als gezondheid, bodemvruchtbaarheid en natuur niet gaat overschaduwen.

Het kabinet hanteert als uitgangspunt een "gelijkwaardig beschermingsniveau" ten opzichte van de huidige regelgeving. Maar wat daar precies onder wordt verstaan is niet gedefinieerd en of het inderdaad wordt bereikt, is zeer de vraag. Milieu-, natuur- en gezondheidsorganisaties én het RIVM geven aan dat een gelijkwaardige bescherming allerminst gegarandeerd is en afhangt van hoe gemeenten en provincies hun verantwoordelijkheden zullen invullen. In 2019, wanneer de Omgevingswet in werking treedt, is niet evenveel, maar veel meer nodig dan de huidige bescherming. Om klimaatverandering keihard aan te pakken. Om ervoor te zorgen dat we niet nog minder natuur overhouden. Immers, het Natuurnetwerk Nederland heeft allang niet meer de omvang van de oorspronkelijke ecologische hoofdstructuur en we moeten de biodiversiteit versterken en verbinden met deze nieuwe wetgeving. Om te voorkomen dat het aantal dieren dat in Nederland jaarlijks wordt geslacht, inmiddels ruim 600 miljoen, nog verder oploopt, met alle dierenleed, mestoverschotten, broeikasgassen en gezondheidsrisico's van dien. En om de gezondheid van mensen eindelijk veilig te stellen. Daarvoor zijn, ook volgens de Gezondheidsraad, strengere normen dan de huidige nodig.

Ik roep graag in herinnering dat een gezonde leefomgeving een grondrecht is. Artikel 21 van de Grondwet luidt: "De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu." Er staat niet: de overheid doet haar best de kwaliteit van de leefomgeving goed te houden, als dat niet te veel indruist tegen economische belangen of als het mag van Europa. Nee, het is een nationale grondwettelijke verantwoordelijkheid.

Dan is het natuurlijk treurig om te zien dat er honderden vragen moesten worden gesteld over de kwestie of een beschermingsniveau gelijk aan de huidige wel in stand blijft, waarop geen sluitend antwoord is gekomen. Er is meer nodig voor een toekomstbestendig omgevingsstelsel. Ik realiseer me dat een integrale beoordeling nu nog niet mogelijk is, maar de eerste contouren geven wat mijn fractie betreft veel reden tot grote zorgen.

De verankering van het klimaatbeleid ontbreekt in deze ontwerpen. Twee jaar na Parijs zou je verwachten dat klimaatdoelen stevig verankerd zouden zijn in een toekomstbestendig omgevingsstelsel, zeker eentje dat pas in 2019 in werking treedt, zodat de energietransitie geen onnodige vertraging oploopt. Maar niets is minder waar. De minister geeft in de nadere beantwoording aan dat "bij uitwerking van de transitiepaden van de Energieagenda zal moeten worden bezien of de AMvB's moeten worden aangepast". Dus nu geen rijksregels voor energiebesparings-, hernieuwbare-energie- en CO_2-doelen van de transitie, geen decentrale vertaling van die doelen, en geen borging van de regionale en lokale invulling. Lokaal is met name duurzame warmtevoorziening een enorme opgave. De warmte-infrastructuur moet opgenomen worden in het omgevingsplan om het goed te borgen. Klimaatdoelen moeten niet alleen regionaal en lokaal worden verankerd, ook moeten ambtenaren over veel meer kennis over de energietransitie gaan beschikken. Uit antwoorden van de minister op vragen over verankering van het klimaatbeleid in de uitvoeringsregels spreekt geen urgentie, terwijl we het ons niet kunnen veroorloven om maatregelen uit te stellen. Graag krijg ik een reactie daarop.

Luchtkwaliteit is bij uitstek grensoverschrijdend. Daarom moet in ieder geval een omgevingswaarde op rijksniveau worden opgenomen. Wat dat betreft sluit ik mij van harte aan bij de eerdere pleidooien daarvoor. Ook is het belangrijk om de WHO-normen aan te houden. Collega's hebben dat al gezegd. De WHO heeft niet voor niets richtlijnen opgesteld voor fijnstof, NO_2 en ozon. Die zouden de basis moeten zijn van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De Partij voor de Dieren vindt het ongehoord dat het kabinet willens en wetens niet gezondheid centraal stelt, terwijl een gezonde leefomgeving een centraal uitgangspunt van de Omgevingswet is.

Ook zijn in de AMvB's te weinig waarborgen opgenomen die ons drinkwater beschermen. Collega Bikker refereerde er al aan. Vorige week was ik op werkbezoek bij drinkwaterbedrijf Dunea. Het bedrijf maakt zich, net als andere drinkwaterbedrijven, grote zorgen over de gevolgen van de Omgevingswet. Het moest anderhalf jaar geleden tot een rechtszaak komen, omdat er te veel pyrazol in de Maas was geloosd en de provincie Limburg en het Rijk daarop niet ingrepen. De drinkwatervoorziening van Hagenaars, Hagenezen en hun omgeving stond op het spel. Nu al hebben drinkwaterbedrijven door lozingen al tientallen innamestops per jaar. Lozen is nu nog verboden, tenzij er bijvoorbeeld een bedrijf een vergunning heeft. In de Omgevingswet is het omgedraaid naar: lozen mag, tenzij een activiteit vergunningplichtig is of onder de algemene regels valt. Dat is de omgekeerde wereld. Ik sluit me dan ook van harte aan bij het pleidooi van collega Bikker om alsnog extra waarborgen in de uitvoeringsregels op te nemen. Is de minister daartoe bereid?

Zelfs een miniem basisbeschermingsniveau ligt in deze ontwerpbesluiten niet verankerd. Zo blijkt uit de milieueffectentoets van het RIVM dat op voorhand geen sprake kan zijn een gegarandeerde gelijkwaardigheid, omdat gemeenten van de immissienormen voor geluid, trillingen en geur in het Bkl mogen afwijken, zelfs tot onder het basisbeschermingsniveau. Bij de huidige emmissienormen voor geluid, trillingen en geur in het Activiteitenbesluit is deze beoordelingsvrijheid er niet. Hoe kan dan een gelijkwaardig beschermingsniveau worden gegarandeerd? Het kabinet stelt in de nadere schriftelijke beantwoording dat dit past bij het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau, want dit soort afwijkingsmogelijkheden kent het huidige recht ook in de Interimwet stad-en-milieubenadering en de Crisis- en herstelwet. In die wetten zijn echter niet alle bestaande waarborgen overgenomen, zoals de monitoring.

Ook zijn voor tijdelijke gebouwen en locaties, die maximaal tien jaar kunnen worden toegelaten, de regels voor geluid, trilling en geur niet van toepassing. Dat betekent dus dat noodlokalen van scholen kunnen worden gebouwd op een locatie waar kinderen continu te maken hebben met geluidsoverlast of stankoverlast. Dit is onverantwoord. Waarom genieten tijdelijke locaties niet dezelfde bescherming als permanente locaties? Tijdens de consultatie is hiervoor al veel aandacht geweest en ook tijdens de voorhang in de Tweede Kamer is een aantal moties aangenomen. Wordt op basis hiervan de uitzondering voor tijdelijke locaties en gebouwen onder de regels voor geluid- en geurgevoelige locaties en gebouwen aangepast?

Zorgwekkend is het hoe de compensatie van natuur is geregeld. Het Natuurnetwerk Nederland dient bij de aantasting op een goede manier hersteld te worden. In het verleden is allerminst voldaan aan de compensatieplicht. De Partij voor de Dieren is weliswaar verheugd dat de minister voornemens is, de instructieregels aan te passen om ook recht te doen aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over de verbetering van de bescherming van compensatienatuur en aan de motie van het lid Van Veldhoven over hoogwaardige compensatie, maar tegelijkertijd wil het kabinet aan de wens van het IPO tegemoetkomen om de instructieregels minder gedetailleerd te maken. De minister zegt in het nadere verslag over de tijdigheid van compensatiemaatregelen: "Tijdig betekent dat de compenserende maatregelen in ieder geval voor aanvang van de betreffende activiteit met nadelige gevolgen moeten zijn gerealiseerd. Naar haar aard kan het bij natuur vervolgens nog enige tijd vergen voordat de compenserende natuurwaarden weer in gelijke mate aanwezig zijn." Met andere woorden: een voor de natuur schadelijke activiteit mag beginnen als de compenserende maatregelen zijn gerealiseerd, en er hoeft niet gewacht te worden tot de natuurwaarden aanwezig zijn. Hoe kan de minister garanderen dat de natuurwaarden weer in gelijke mate aanwezig zullen zijn? Dit kan immers jaren duren.

In antwoord op een vervolgvraag zegt de minister: "De absolute ondergrens volgens de nieuwe instructieregels is dat de kwaliteit en de oppervlakte van het natuurnetwerk niet achteruit mogen gaan en dat verzekerd moet worden dat de samenhang tussen de gebieden van het netwerk behouden blijft. Het gaat hier om resultaatsverplichtingen." Dat klinkt positief, maar ook hier hebben we nog enige vragen. Wanneer moet duidelijk zijn dat samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het netwerk verzekerd blijven als de schadelijke activiteit begint? Hoe kun je daar zeker van zijn als de natuurwaarden nog niet op peil zijn?

Het is goed dat er aandacht is voor het belang van het verbeteren van de natuurwaarden en dat verduidelijkt wordt dat dit resultaatsverplichtingen zijn. Maar klopt het dat de kans dus groot is dat er straks twaalf verschillende beschermingsregimes zijn en ook twaalf verschillende regimes voor het aanpassen van de begrenzing van Natuurnetwerk Nederland? Doelmatig noch doeltreffend.

Ons laatste zorgpunt bij dit onderwerp is de achteruitgang van de rechtsbescherming van burgers. Het Rijk stelt straks minder zaken landelijk vast en gemeenten krijgen veel meer lokale afwegings- en beoordelingsruimte. Het gevolg is dat een rechterlijke toetsing ook lastig wordt. De rechter kan dan namelijk niet meer toetsen of de landelijke regels al dan niet overschreden worden, maar alleen of de gemeente binnen haar bevoegdheid is gebleven en de procedure goed is verlopen. Bijkomend gevaar is dat eindeloze procedures nodig zijn om duidelijk te krijgen wat de norm zou moeten zijn. Op welke manier gaat de minister juridisering voorkomen en de rechtsbescherming beter verankeren? Mijn collega van de SP-fractie is tijdens de voorbereiding meerdere malen ingegaan op de beperking van de toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Ik vermoed dat zij daar nog nader op ingaat, waarbij ik mij graag aansluit.

Voor zover we nu kunnen beoordelen, wordt bescherming van de leefomgeving met deze AMvB's niet in-, maar uitgekleed. De ontwerpbesluiten bieden weliswaar ruimte voor verbetering, maar garanderen dit bij lange na niet. Daartoe is het noodzakelijk dat de uitvoeringsbesluiten ten minste

een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden. Waar daarnaast verbetering urgent en/of noodzakelijk is, vinden wij het nodig dat de wet en de uitvoeringsregels daarin voorzien. Een wetsvoorstel dat door te weinig waarborgen de potentie heeft om niet een optimale leefomgeving maar maximale economische benutting te bereiken, ten koste van verdere verarming van de leefomgeving en in het voordeel van zo veel mogelijk nieuwe wegen en spoorlijnen, van industrieterreinen, van megastallen en afvalverbranders, daar zijn mens, dier, natuur en milieu niet bij gebaat.

Ik kijk uit naar de beantwoording van de minister.

Mevrouw **Meijer** (SP):
Voorzitter. Ruim een jaar geleden spraken wij over de Omgevingswet en had deze Kamer het idee dat deze wet een nuttige toevoeging zou worden. Vandaag kijken we naar de Algemene Maatregelen van Bestuur die invulling aan de wet geven. We zijn dus een stap verder op weg naar het samenvoegen van de wetten en AMvB's die samenkomen in de Omgevingswet. Voor het debat van vandaag hebben wij goed de tijd genomen. We deden schriftelijke rondes, we spraken deskundigen en het ministerie: aan de voorbereiding lag het niet. Hulde aan hen die hieraan bijdroegen. Er kwamen ook zorgen naar voren, en een aantal ervan wil ik langslopen. De zorgen van de SP-fractie gaan vooral over de procedures, de kwaliteit van de leefomgeving en de participatie.

Vorig jaar is uitgebreid besproken of deze wet nu echt een voordeel oplevert voor de gebruikers. We hebben het dan over zowel de lagere overheden als de mensen. De afgelopen weken ben ik gaan rondvragen bij gemeenten en provincies: hoe wordt de Omgevingswet daar ervaren? De antwoorden lopen uiteen. Een aantal gemeenten krijgt het heus wel voor elkaar, maar er zijn er ook die van mening zijn dat de kennis nog lang niet aanwezig is. Kijkend naar het verleden zie je dat een stelselwijziging heel veel tijd en inzet kost. Bij de invoering van de Wabo was ook een actualisering van de bestemmingsplannen nodig en bleek dat soms te veel. Dat kan ook nu voor een aantal gemeenten en provincies gelden. Mijn vraag aan de minister: is hij bereid onder de lagere overheden de vraag uit te zetten hoe ver men is, en te inventariseren welke hulp er geboden moet worden om op tijd startklaar te zijn?

Daarnaast dient de vraag zich aan of mensen, bijvoorbeeld omwonenden en andere belanghebbenden voldoende houvast hebben aan de AMvB's. Wat is hun rechtsbescherming volgens de minister? Is die verdampt en is de participatie hiervoor in de plaats gekomen? Kunnen omwonenden en belanghebbenden niet alleen op het juiste moment invloed uitoefenen op de besluitvorming, maar ook echt hun recht halen? Hier wil ik dieper met de minister op ingaan. Er zijn namelijk goede redenen om te betwijfelen of het onderwerp burgerparticipatie in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit in overeenstemming is gebracht met internationale verplichtingen van Nederland.

In de kern draait het om één kwestie: zowel het Verdrag van Aarhus als een drietal EU-richtlijnen stellen inhoudelijke eisen aan de kwaliteit van burgerparticipatie in milieuaangelegenheden, terwijl zowel de Omgevingswet als het Omgevingsbesluit zich beperkt tot een procedureel voorschrift en geen enkele eis stelt aan de kwaliteit van die burgerparticipatie. Die leemte wordt niet opgevuld door de Algemene wet bestuursrecht: het indienen van een zienswijze onder de "uitgebreide procedure" komt neer op toetsing achteraf in plaats van meedenken voordat er een besluit genomen wordt. De kwaliteitseisen van het Verdrag van Aarhus en de EU-richtlijnen waarborgen dat er redelijke termijnen worden gehanteerd en er dus genoeg tijd is om burgers te informeren en in staat te stellen mee te doen. Burgerparticipatie moet plaatsvinden op een moment dat alle opties nog open zijn en de participatie doeltreffend is. Aanvragers van een besluit moeten worden aangemoedigd om burgers te informeren en met hen in gesprek te gaan. Bevoegde overheidsinstanties moeten burgers zo snel mogelijk toegang geven tot alle relevante informatie. Burgers moeten de gelegenheid krijgen om alle informatie naar voren te brengen die zij relevant vinden. Het bevoegd gezag moet waarborgen dat er in het uiteindelijke besluit naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van burgerparticipatie. Dit zijn dus eisen waaraan Nederland moet voldoen bij het inrichten van burgerparticipatie. Zowel in het Verdrag van Aarhus als in de EU-richtlijnen worden deze eisen soms uitermate gedetailleerd uitgewerkt. Nederland is verplicht te garanderen dat aan deze eisen en aan de uitwerking daarvan wordt voldaan.

Echter, inzake burgerparticipatie komt de Omgevingswet niet verder dan de volgende bepaling: "Uiterlijk bij aanvang van de verkenning geeft het bevoegd gezag kennis van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken." Dit kan bijvoorbeeld een aankondiging voor een voorlichtingsavond zijn. Het Omgevingsbesluit kent déze bepaling: "In de kennisgeving van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken, gaat het bevoegd gezag in ieder geval in op: wie worden betrokken, waarover worden zij betrokken, wanneer worden zij betrokken, wat is de rol van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen en waar is aanvullende informatie beschikbaar." Dit zijn puur procedurele bepalingen, terwijl in het Verdrag van Aarhus en in de EU-richtlijnen sprake is van inhoudelijke kwaliteitseisen.

Wat ik net beschreven heb, geldt voor de projectprocedure die leidt tot een projectbesluit. Dat zijn besluiten over grootschalige projecten waarvoor het Rijk, de provincies en de waterschappen het bevoegd gezag zijn, en dus niet de gemeenten. De verplichting tot kennisgeving geldt dus niet voor besluiten waarvoor een gemeente het bevoegd gezag is, zoals bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. Onder de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is er voor gemeenten geen enkele plicht met betrekking tot burgerparticipatie, zelfs geen procedurele. Zelfs voor de projectprocedure en het projectbesluit is het bereik van de twee bepalingen uitermate beperkt, want ze hebben uitsluitend betrekking op de fase van verkenning aan het begin van de procedure. Van burgerparticipatie in latere fases van de procedure, waarin de besluiten worden genomen, is geen sprake.

Je kunt je afvragen of de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit wel voldoen aan de voorwaarden voor burgerparticipatie in milieuaangelegenheden zoals gesteld in het Verdrag van Aarhus en de Europese richtlijnen. Ik zou graag zien dat de minister hierop uitgebreid ingaat en dat zij daarbij ook de mogelijkheid meeneemt dat Nederland wordt teruggefloten wanneer de rechter om een oordeel wordt

gevraagd. Ik ben uiteraard benieuwd hoe zij dit denkt recht te zetten. Ik vraag haar ook hoe het staat met de uitvoering van de motie-Smaling over gelijkwaardige participatie. Kan zij daarnaast vertellen hoe het gaat met de ontwikkeling van interactieve games, voorgesteld door de heer Smaling, om mensen meer bekend te maken met ruimtelijke kwaliteit?

Ik wil met de minister ook de termijnen die zij ons voorstelt, bekijken. De termijnen voor sommige procedures worden ingekort. De procedure voor een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan wordt verkort van 26 weken naar 8 weken. Het gaat om afwijkingen van bestemmingsplannen waarvan de gemeenten en provincies eerder vonden dat deze een langere procedure nodig hadden om tot een redelijke afweging te komen. Het gaat daarbij om een ingreep in de rechten van belanghebbenden, bijvoorbeeld wanneer een perceel dat voorheen een woonbestemming had, wordt bestemd voor industrie.

Een termijn van acht weken is daarvoor vrijwel zeker te kort. Je kunt verwachten dat belanghebbenden zich minder kunnen verweren en dat er te weinig ruimte is voor een zorgvuldige afweging. Er is sprake van een vermindering van rechtsbescherming en inspraak. Ik vraag mij af welk probleem de minister hiermee denkt op te lossen. De overheid kan aan de voorkant, in het bestemmingsplan, bepalen wat zij al dan niet in het bestemmingsplan wil opnemen. Daarbij hoort een zorgvuldige procedure met inspraak. Is de minister het met mij eens dat andere belanghebbenden dan de overheid of de aanvrager, zoals bijvoorbeeld omwonenden, evenveel inspraak moeten hebben dan nu het geval is bij het vaststellen van wat nu nog het omgevingsplan is? Is zij het met mij eens dat een procedure waarin er een reactie en argumentatie komt op zienswijzen meer recht doet aan de belanghebbenden dan de beperkte toetsing van bezwaar en beroep zoals die nu in de reguliere procedure geldt?

Ook anderen dan burgers vinden een termijn van acht weken te kort voor gedegen besluiten. Van verschillende kanten wordt gevraagd om gemeenten en provincies de mogelijkheid te geven zelf te bepalen of de reguliere of de uitgebreide procedure op een vergunningaanvraag van toepassing is. De minister wil de uitgebreide procedure alleen laten toepassen wanneer dat moet van Europa. Zij beargumenteert dat er een flinke tijdswinst mee gemoeid is, omdat de uitgebreide procedure 26 weken behelst, terwijl de reguliere procedure op zijn snelst in 8 weken klaar is. Maar dat geldt alleen wanneer er geen bezwaar of beroep wordt ingediend, want dan duren beide procedures ongeveer even lang. Wie wil de minister hiermee tegemoetkomen? Dat lijkt vooral de initiatiefnemer en niet de burger die opkomt voor zijn belangen of de overheid die met stoom en kokend water een procedure moet afraffelen.

Gemeenten en provincies moeten voortaan complexe vergunningaanvragen in acht weken afhandelen. Je kunt niet verwachten dat beoordelaars, zoals gemeenteraden, en belanghebbenden, zoals omwonenden, zich in die korte tijd een goed oordeel kunnen vormen. Vandaar dat IPO, VNG, de Raad voor de rechtspraak, de Unie van Waterschappen, maar ook natuur- en milieuorganisaties, hoogleraren en advocaten vragen om de lagere overheden zelf te laten beslissen of zij kiezen voor de reguliere of de uitgebreide procedure. Laat hen beslissen met welke procedure zij recht doen aan de soepele afhandeling van een vergunningaanvraag.

Er wordt in deze wet op vertrouwd dat zij die een initiatief nemen oog hebben voor de belangen van anderen en geen schade zullen berokkenen. Er wordt op vertrouwd dat gemeenten en provincies gebaat zijn bij deze wet, die duidelijkheid moet verschaffen over wat wel en niet mag. Laten we er dan ook op vertrouwen dat overheden goed begrijpen en beargumenteren welke procedure geëigend is bij een aanvraag, zodat er een goed besluit kan worden genomen. We voorkomen daarmee ook het risico op het te snel afwijzen van complexe aanvragen of de heel gedetailleerde en dichtgetimmerde omgevingsplannen. Het verkorten van de procedures lijkt nu neer te komen op een soort snelle procedure om een bestemmingsplan ingrijpend te wijzigen, maar dat is toch niet wat de minister beoogt? Ik ga ervan uit dat de minister dit pleidooi heel serieus neemt. Ik geef haar wel alvast mee dat ik bereid ben om in de tweede termijn voorstellen op dit vlak in te dienen.

Ik kom op het onderwerp "gezondheid", dat ook al vaker is besproken. Punt hierbij is de balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving en het opvullen van gebruikersruimte. Ik denk dat we het daarover nooit eens worden. De minister geeft aan dat zij niet ambitieuzer wil zijn dan Europa eist, terwijl we hier meters kunnen maken en sneller toe kunnen werken naar de ambities die ons zijn gesteld door bijvoorbeeld de Wereldgezondheidsorganisatie. Zelfs het IPO waarschuwt voor een sluipende verslechtering van de luchtkwaliteit en voor normopvulling. Europa vraagt om lucht met niet meer dan 40 microgram fijnstof per kubieke meter, terwijl de WHO een maximum van 20 microgram adviseert.

De minister heeft dit zelf in de hand door het vaststellen van de maximumsnelheden. Zij is de minister van de 130-borden. Zij hebben een psychologisch effect: de automobilist kan het gaspedaal diep intrappen, terwijl het weinig tijdwinst oplevert en de omwonenden viezere lucht inademen dan nodig is. Mijn vraag aan de minister is: waarom neemt zij dit soort maatregelen? Niet omdat het moet, maar omdat het kan? De SP wil die ruimte niet helemaal volmaken, maar juist de grenzen steeds naar beneden bijstellen om zo echt te werken aan gezondheid.

Het Rijk hoort geen maatregelen te nemen die eigenlijk nergens toe dienen, maar wel een deel van de ruimte opsouperen. Gezondheid is een groot goed. Zo moeten we er ook voor zorgen dat mensen niet aan te veel geluid worden blootgesteld. Met deze wet hoeft er tien jaar lang niet te worden voldaan aan de geluidsnormering. Dat is een uitgestoken hand aan degene die een initiatief wil nemen, maar wie komt er dan op voor degenen die daaronder lijden? Het antwoord van de minister dat het kabinet zich inzet voor verdere verbetering zonder daarbij nieuwe normen te stellen, is te vrijblijvend. Het uitgangspunt "geen verslechtering" kan veel ambitieuzer door te sturen op "zo veel mogelijk verbetering". Daarnaast geef ik de minister in overweging om de kwaliteit van de leefomgeving permanent te toetsen en daar ook serieus werk van te maken.

De ICT is van levensbelang voor deze wet. De laatste berichten van de minister zijn alarmerend. Is zij bereid ons regelmatig op de hoogte te houden van de stand van zaken? En kan zij ons vertellen hoe het project in de pas komt zonder dat de rekening bij anderen wordt neergelegd?

Ik kom tot mijn conclusies. We kunnen met de invulling van de Omgevingswet het leefmilieu verbeteren, maar helaas kiest de minister voor de veel minder ambitieuze Europese standaard. Ik geef de minister in overweging dat ze de geschiedenis in kan gaan als de verkeersminister die gezondheid en leefmilieu krachtig beschermde.

De SP wil de rechtsbescherming, de termijn van 26 weken bij buitenplans afwijken van het omgevingsplan, handhaven. Het zijn complexe besluiten die grote invloed hebben op de leefomgeving. Burgers moeten zich op een zorgvuldige manier kunnen verweren.

Ik constateer daarnaast strijdigheid met het Verdrag van Aarhus en Europese richtlijnen op het gebied van burgerparticipatie. Ik vraag de minister om dat recht te zetten.

Als we uitgaan van vertrouwen, dan moeten we gemeenten en provincies ook de mogelijkheid geven om de procedure in te zetten die het proces het beste ondersteunt. Laat hen zelf onderbouwd kiezen voor een reguliere of een uitgebreide procedure.

We kennen deze minister als iemand die zoekt naar oplossingen en zo mogelijk tegemoetkomt aan vragen en voorstellen. Ik kijk dan ook uit naar haar beantwoording, maar niet voordat ik heb gemeld dat ook de SP de woorden van mevrouw Vos over het Gehandicaptenverdrag steunt. Daarover sprak ook nog een andere spreker, maar zijn naam is mij even ontschoten. Ook wij hopen dat de minister de mensen op dat punt kan geruststellen.

De **voorzitter**:
De heer Verheijen heeft daarover gesproken.

Mevrouw **Meijer** (SP):
De SP ondersteunt het pleidooi van mevrouw Vos en de heer Verheijen krachtig.

□

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):
Voorzitter. "Als je alle wetten zou moeten bestuderen, zou je geen tijd meer hebben om ze te schenden". Ik weet niet of Goethe, toen hij dit opschreef, aan de ontwerpbesluiten bij de Omgevingswet dacht, maar in dat geval had hij een vooruitziende blik. Vandaag behandelen we vier AMvB's met bij elkaar ongeveer 600 pagina's harde wettekst. En dan heb ik het nog niet eens over bijlagen, begripsomschrijvingen en toelichtingen. Het is ongekend. Deze wettekst heeft misschien nog meer dan de Omgevingswet zelf invloed op de bescherming van burgers en het milieu en op de ontwikkelmogelijkheden van bedrijven.

Bij de behandeling van de Omgevingswet heeft mijn fractie al bezwaar gemaakt tegen de vele belangrijke normen die doorgeschoven worden naar AMvB-niveau. Dat bezwaar is bij het doornemen van deze AMvB's alleen maar groter geworden. De democratische legitimiteit is in het geding. Ook de Raad van State heeft hier eerder voor gewaarschuwd. Ik wil er alsnog bij de minister op aandringen om bij het afronden van de invoeringswet te bekijken welke belangrijke normen in de Omgevingswet zelf opgenomen zouden moeten worden. De Raad van State moet nog adviseren over de omgevingsbesluiten. Ik vraag de minister om de besluiten pas definitief te maken als de adviezen van de Raad van State naar de Kamer gestuurd zijn en de Kamer daar kennis van heeft kunnen nemen. Het gaat hier om omgevingsbesluiten die het niveau van wetsvoorstel niet zouden misstaan. Graag zorgvuldigheid boven snelheid. Wat de SGP betreft is het onbevredigend dat zoveel belangrijke normen per AMvB worden ingevoerd. Ik kijk ook even naar de Aanvullingswet natuur, die ter consultatie is voorgelegd. De inhoudelijke bepalingen worden allemaal doorgeschoven naar een AMvB, terwijl nota bene deze inhoudelijke bepalingen rechtstreeks voortvloeien uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Ze hebben veel impact en zijn onderwerp van stevige politieke discussies. Dat moeten we zo niet willen.

Dan kom ik bij het Omgevingsbesluit. De minister kiest ervoor om in veel minder gevallen de uitgebreide vergunningprocedure te volgen. Dat is op zichzelf een goede zaak. Het gebeurt nu te vaak dat initiatiefnemers veel langer moeten wachten dan nodig is. Ik heb daarbij nog wel wat vragen. Juristen geven aan dat bijvoorbeeld bij procedures waar meerdere bestuursorganen bij betrokken zijn, de reguliere procedure weinig tijd geeft. Het risico is aanwezig dat beslissingen overhaast genomen moeten worden en dat belanghebbenden bezwaar aantekenen, met alle vertraging die dit oplevert. Hoe groot acht de minister dit risico? En is de veronderstelling juist dat de invoeringswet initiatiefnemers de mogelijkheid geeft om zelf te kiezen voor de uitgebreide procedure? Heeft de minister nog overwogen om gemeenten de mogelijkheid te geven om, in het geval een ander bestuursorgaan betrokken is, te kiezen voor de uitgebreide procedure?

Bij "niet belangrijke wijzigingen" is geen sprake van de uitgebreide procedure. De wettekst geeft niet goed aan waarop gedoeld wordt, met alle juridische risico's van dien. Graag een nadere duiding door de minister. Is het niet verstandig om dit beter vast te leggen? We moeten voorkomen dat een geforceerde keuze voor de reguliere procedure een contraproductieve werking heeft. Dat is iets om op z'n minst goed te volgen na invoering van de wet en onderliggende besluiten.

Dan kom ik bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het Deltaprogramma en het Bestuursakkoord Water geven aan dat het van groot belang is dat toepassing van de watertoets in planprocessen voldoende geborgd is. Het Bestuursakkoord Water noemt daarbij ook structuurvisies, nu de omgevingsvisie. In het Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving is wel een instructieregel opgenomen voor omgevingsplannen, verordeningen en projectbesluiten, maar níet voor omgevingsvisies. De SGP vindt dat geen goede zaak: waterveiligheid en klimaatadaptatie kunnen grote impact hebben op plannen en projecten. Daar moet in een vroeg stadium rekening mee gehouden worden. De watertoets zou ook minder vrijblijvend moeten worden, inclusief verplichte openbaarmaking van de adviezen van waterbeheerders. Ik wil graag een aanpassing van het besluit op dit punt.

De SGP maakt zich voorts grote zorgen over de instructieregels voor natuurbescherming, afdeling 7.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De bedoeling was in eerste instantie een beleidsneutrale omzetting van de huidige regels. In het nader verslag zegt de minister echter dat ze er een schep bovenop gaat doen. Compenserende maatregelen moeten gerealiseerd worden vóór aanvang van de activiteit. Nu

staat er dat significante achteruitgang moet worden voorkomen. De minister wil dat elke achteruitgang, of die nu significant is of niet, voorkomen wordt. Dat is een wezenlijk verschil. De mogelijkheid van financiële compensatie via het Nationaal Groenfonds lijkt ook op de tocht te staan. De SGP kan deze lijn nog niet volgen. Ik vrees juridisch getouwtrek op de vierkante millimeter, zoals onder het Natura 2000-regime al het geval is. Die kant moeten we niet op. Is de minister bereid om de aanscherping van artikel 7.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving niet door te zetten?

Artikel 8.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat een omgevingsvergunning alleen afgegeven mag worden als verzekerd is dat er onder meer geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt. Deze formulering gaat volgens mij veel verder dan de huidige bepalingen voor de Omgevingsvergunning Milieu. Is die indruk juist? En wat heeft dat voor gevolgen? Betekent dat meer onderzoekseisen voor bedrijven? Betekent dat meer juridisch getouwtrek op die bekende vierkante millimeter? Dat moeten we willen voorkomen.

Artikel 8.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat bij de toetsing van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit de regels in het omgevingsplan betrokken moet worden. Een redelijk vrijblijvende formulering. Voor milieubelastende activiteiten waarvoor geen vergunning nodig is, gelden de regels van het omgevingsplan sowieso. Dat zou betekenen dat een bepaalde regel uit het omgevingsplan in vergelijkbare situaties de ene keer wel en de andere keer niet direct van toepassing is. Waarom is niet gekozen voor een minder vrijblijvende bepaling?

In de Omgevingswet zit een algemene zorgplicht om ervoor te zorgen dat bedrijven geen gekke dingen doen, ook als er geen specifieke regels of vergunningverplichtingen gelden. In het Besluit activiteiten leefomgeving, het Bal, zitten naast de specifieke regels en vergunningverplichtingen ook nog eens specifieke zorgplichten om ervoor te zorgen dat omgevingswaarden beschermd worden. Deze zorgplichten zijn veel breder geformuleerd dan in bijvoorbeeld het huidige Activiteitenbesluit. Hoe gaat dit in de praktijk lopen, zeker nu er op verschillende punten open normen zijn gesteld? Daar maak ik me zorgen over. Kan dat betekenen dat burgers en bedrijven veel vaker moeten gaan aantonen dat ze aan de zorgplicht voldoen? Moeten burgers en bedrijven dan maar een slag in de lucht slaan over de toepassing van omgevingswaarden? De regering geeft aan dat het mogelijk is dat bij voortschrijdend inzicht initiatiefnemers zelfs gedwongen kunnen worden meer te doen dan de betreffende regel vraagt. De SGP wil hier niet zomaar in meegaan. De zorgplicht is bedoeld als vangnet. Wil de minister voorkomen dat de wetgevende macht de invulling en interpretatie van omgevingswaarden- en normen helemaal op het bordje van de uitvoerende en de rechterlijke macht schuift en dat burgers en bedrijven maar moeten aantonen dat ze aan die eisen voldoen?

Op het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt, worden de dan bestaande bestemmingsplannen aangewezen als omgevingsplan. Gemeenten krijgen maximaal tien jaar om een nieuw omgevingsplan op te stellen. Maar hoe gaat het dan met bijvoorbeeld de normen voor geluid, trilling en geur? Die zitten niet in de bestemmingsplannen en komen pas terug in het nieuwe omgevingsplan. De betreffende wetgeving vervalt echter zodra de Omgevingswet van kracht wordt. Hoe gaat de minister dit opvangen?

Er wordt met grote spanning uitgekeken naar de uiteindelijke invoering van de Omgevingswet en de voorliggende besluiten. Nog los van de inhoud is het cruciaal dat het hele systeem afgestemd wordt op de nieuwe werkwijze. Grijpen ambtenaren en bestuurders inderdaad de kans aan om maatwerk te leveren en plannen integraal te beoordelen of vrezen ze hun afwegingsruimte en krijgen ze geen genoeg van nieuwe onderzoeken, uitstellen en gedetailleerde voorschriften? In het laatste geval zijn we ver van huis. Ik krijg het signaal dat veel gemeenten, provincies en omgevingsdiensten nog nauwelijks betrokken zijn op het Digitaal Stelsel Omgevingswet, terwijl dit stelsel een heel belangrijke rol gaat spelen. Hoe gaat de minister met deze risico's om?

Ik zie uit naar de reactie van de minister.

☐

Mevrouw **Stienen** (D66):
Mevrouw de voorzitter. Voor de D66-fractie is de kernvraag van dit debat: zorgen de vier AMvB's die vandaag voorliggen ervoor dat het eenvoudiger en beter wordt voor burgers, bestuurders, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om in Nederland een goede balans te creëren in het beschermen en benutten van onze fysieke leefomgeving? Uiteraard heeft mijn fractie veel waardering voor de hoeveelheid werk die al is verzet in dit complexe, noodzakelijke wetgevingsproces. Toch zet mijn fractie wel een vraagteken bij de gekozen aanpak van invoeringssporen, hoofdsporen en aanvullingssporen, en steeds nieuwe delen wetgeving met voorwaardelijke informatie en beloftes dat er snel meer informatie zal komen. De vraag is vooral wat het doorschuiven naar AMvB's en de Invoeringswet betekent voor de rechtszekerheid. Graag een reactie van de minister. Immers, het is moeilijk een totaalbeeld te krijgen en steeds per afzonderlijk deelspoor te oordelen.

Natuurlijk komt de Invoeringswet nog, en zijn de AMvB's relatief gemakkelijk en snel aan te passen. Ook zal de Nationale Omgevingsvisie voor meer duidelijkheid moeten zorgen. Toch bekruipt de fractie van D66 het gevoel dat de trein van het ministerie doordendert op al die sporen, maar dat burgers, bestuurders en bedrijfsleven op het station de trein voorbij zien schieten en er te veel onduidelijkheid is over wat er met die trein gebeurt als hij voorbij de horizon is. Anders gezegd: hoe garandeert de minister een balans tussen het belang van snelle invoering en zorgvuldigheid van het proces? Graag een reactie.

Voor deze inbreng beperkt mijn fractie zich, in aanvulling op wat er door heel veel collega's is gezegd, tot drie kernpunten uit de Omgevingswet: de participatie, de positie van gemeenten en het klimaat.

Ik kom eerst bij de participatie. Het is duidelijk uit de beantwoording van de minister dat zij vindt dat er voldoende aandacht in het Omgevingsbesluit is voor het thema participatie omdat in het omgevingsplan, de omgevingsvisie en het programma staat dat burgers, bestuursorganen bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding moeten worden betrokken. Deze betrokkenheid moet achteraf worden aangetoond. De gemeenteraad moet voor het omgevingsplan vooraf aangeven hoe die partijen bij de voorbereiding zullen worden betrokken. Daarnaast

verwijst de minister naar de inspiratiegids op de website aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Begrijpt mijn fractie het goed dat dit de aangekondigde handreiking is?

Ons bereikte een interessante suggestie van Eelco de Groot van de TU Delft over het instrument Social Impact Assessment, het zusje van de MER. Is de minister bekend met dit instrument, dat in het buitenland blijkbaar heel nuttig is gebleken in participatietrajecten? Zou ze het willen opnemen in de inspiratiegids?

Helaas heeft deze inspiratiegids geen juridische status. En natuurlijk moeten gemeenten de ruimte hebben om op basis van de plaatselijke omstandigheden en de eigen cultuur participatietrajecten vorm te geven. Toch blijft de D66-fractie er ernstige bezwaren tegen houden dat in het Omgevingsbesluit geen normering en geen minimumeisen zijn gesteld aan participatie. Bijvoorbeeld: wanneer heeft participatie op adequate wijze plaatsgevonden? Of wat is er gebeurd met de resultaten van het participatietraject? Daarnaast is er in de praktijk ook geen toetsing mogelijk of het bevoegd gezag wel een participatieplan heeft vastgesteld. Graag een reactie van de minister.

Er is al veel gezegd door onder andere mijn SP-collega Meijer rondom de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Daarom herhaal ik hier alleen nog waar mijn fractie in het bijzonder knelpunten ziet. De leden van de D66-fractie vinden het een te beperkte aanwijzing dat de toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure alleen nog geldt voor wat Europeesrechtelijk verplicht is. We zouden graag nog een keer van de minister horen waarom hiervoor is gekozen en of zij ook de risico's ziet bij deze keuze.

Mochten decentrale overheden niet het vertrouwen krijgen om de uitgebreide voorbereidingsprocedure te gebruiken, maar beperkt worden tot de reguliere procedure, dan verdwijnt ook de inspraakprocedure voor belanghebbenden en eenieder die een zienswijze wil indienen. Het bevoegd gezag kan dan geen definitief besluit nemen dat is vergezeld van een openbare zienswijzenota. Deze nota is in de praktijk een belangrijke informatiebron voor gemeenteraden en Provinciale Staten.

Ook VNG, IPO en de Unie van Waterschappen pleiten ervoor om gemeenten de mogelijkheid te geven om de uitgebreidere procedure toe te passen en om zo participatie en openbaar bestuur recht te doen. Natuurlijk ondersteunt de D66-fractie de ambitie om het bestuur zo slagvaardig mogelijk te maken. Toch pleit mijn fractie ervoor dat het bevoegd gezag de mogelijkheid krijgt de uitgebreidere voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren, zodat er bij complexe en omstreden besluiten voldoende tijd is voor zorgvuldige besluitvorming door de gemeenteraad en participatie van burgers.

Ook bedrijven zijn verplicht om hun omgeving te betrekken bij bouwactiviteiten. Welke indruk heeft de minister over hoe de Omgevingswet leeft bij bouwbedrijven en ontwikkelaars? Uiteindelijk zullen zij een belangrijke partner zijn voor gemeenten bij de uitvoering van de Omgevingswet. Hoe wordt er vanuit de overheid voor gezorgd dat het samenspel tussen bedrijven en hun omgeving in goede harmonie verloopt?

Dan ten slotte nog iets over de participatie. De wetgeving staat of valt met de digitalisering en de toegang tot informatie. Over het kostenaspect en de zorgen daarover hebben andere fracties al inbreng geleverd. Dit land kent 2,5 miljoen laaggeletterden en vele ouderen die worstelen met de digitalisering van informatie. Deze mensen hebben ook het recht om te participeren bij de inrichting van hun omgeving. Hoe kunnen deze groepen ook toegang krijgen tot begrijpelijke informatie, waardoor de kans groter is dat zij ook betrokken worden bij participatietrajecten? Is de minister bijvoorbeeld bereid om de Stichting Lezen en Schrijven te betrekken bij de omgevingsvisie en andere communicatie rondom deze wetgeving, zodat gelijke kansen op participatie gewaarborgd zijn?

Ik kom bij de gemeenten. Deze complexe wetgevingsoperatie vergt veel van ons hele bestuurlijke systeem, of het nu om nationale, provinciale of lokale overheden gaat. Op alle niveaus, bij ambtenaren, gemeenteraadsleden, burgers en bedrijven. De D66-fractie ontving signalen dat vooral gemeenteraden van kleinere gemeenten worstelen met de voorbereiding voor de Omgevingswet omdat zij nog niet goed weten wat zij kunnen verwachten. Voorgaande sprekers hebben al uitgebreid vragen gesteld over de planning en financiering van de digitale systemen die van cruciaal belang zijn voor de uitvoering van deze wet. Wat gebeurt er als gemeenten zaken niet op orde hebben op het geplande moment van de invoering van de wet? Graag een reactie van de minister.

Navraag bij raadsleden leert dat er wel eigen, lokale initiatieven worden ontplooid door gemeenten, maar dat het nog vaak schort aan regionale initiatieven, zeker als het gaat over grensoverschrijdende problematiek op het gebied van wonen, ruimte en duurzaamheid. Bijvoorbeeld: de omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit voor fijnstof en stikstofdioxide zijn bij gemeenten neergelegd, alleen zonder een gezamenlijke programmaplicht om die omgevingswaarden te waarborgen. Die keuze, die op rijksniveau wordt gemaakt, kan in de praktijk leiden tot merkwaardige situaties. Mijn vraag is daarom: wat gaat de minister, vanuit haar verantwoordelijkheid voor die keuze, doen om ervoor te zorgen dat gemeenten in regionaal verband goed met elkaar gaan samenwerken bij grensoverschrijdende kwesties? Er zijn gelukkig enkele goede voorbeelden: in de regio Gooi en Vechtstreek heeft men met raadsleden van zeven gemeenten een regionale samenwerkingsagenda met uitvoeringsprogramma uitgewerkt. Maar hoe zorgen we ervoor dat alle gemeenten de handschoen oppakken? Graag een reactie.

Ik kom bij het klimaat. Na het klimaatakkoord van Parijs is de roep om groene maatregelen steeds luider geworden, niet alleen vanuit verschillende milieuorganisaties, maar ook vanuit het bedrijfsleven. Onder meer Heineken, Shell en de Rotterdamse haven roepen in een transitiecoalitie op tot een nieuwe klimaatwet. Tien jongerenorganisaties van politieke partijen brachten onder leiding van Jan Terlouw het klimaatmanifest uit. Veel mooie woorden en lovenswaardige ambities. Alleen is de harde werkelijkheid dat Nederland en Nederlandse bedrijven lang niet die voorloperspositie hebben die ze beweren te hebben. Integendeel, zeker als het gaat om de uitstoot van CO_2 en gezonde lucht. Mijn fractie zou graag meer ambitie zien, ook in deze AMvB's, zodat de doelen van het klimaatakkoord van Parijs rondom duurzaamheid, energietransitie en gezonde leefomgeving via deze wetgeving eerder sneller dan later dichterbij komen.

De fractie van D66 wil daarom van de minister horen op welke wijze de voorliggende AMvB's kunnen bijdragen aan een Omgevingswet die klimaatproof en toekomstbestendig is, ook op regionaal en lokaal niveau. En dat niet alleen, we horen ook graag hoe dit hele wetgevingsproces op een positieve manier kan bijdragen aan het behalen van de doelen van het klimaatverdrag van Parijs. We zouden hierbij graag een concreet tijdschema zien tot het moment van invoering van de Omgevingswet in 2019.

Mijn fractie heeft enkele specifieke vragen over normstellingen. De minister heeft aangegeven in een nader schriftelijk overleg dat zij CO_2 pas als omgevingswaarde wil opnemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving als blijkt dat dit een geschikte manier is om de doelstelling voor de langere termijn te halen. Wil de minister uitleggen wat voor haar de voorwaarden zouden zijn om dat daadwerkelijk te doen? In het nader schriftelijk overleg antwoordt de minister op onze vraag over piekgeluiden naar aanleiding van het rapport-Peutz dat zij geen algemene pieknormen voor de dagperiode opneemt om reden van uitvoerbaarheid. Is het niet wat gemakkelijk om te stellen dat we geen gezonde normen opnemen als die moeilijk realiseerbaar zijn? Graag een reactie van de minister.

Gezonde lucht is van levensbelang, niet alleen voor de één miljoen mensen in Nederland met longklachten, maar voor de hele Nederlandse bevolking. Wij vinden het jammer dat de minister niet nu al inzet op maximale gezondheidswinst en niet verder wenst te gaan dan het halen van de EU-normen, die niet gelijkstaan aan daadwerkelijk gezonde lucht. Daarom blijft mijn fractie pleiten voor gezonde normen voor bijvoorbeeld fijnstof, waarbij voor de leden van de D66-fractie de normen die de Wereldgezondheidsorganisatie stelt maatgevend moeten zijn. Waarom neemt de minister de streefwaarde voor fijnstof van de Wereldgezondheidsorganisatie niet over? Dan weten ambitieuze lokale overheden immers waar zij naar moeten streven als zij de lucht voor hun inwoners daadwerkelijk gezond willen maken. Graag een reactie.

De D66-fractie ziet met spanning uit naar het advies van de Gezondheidsraad over schone lucht, dat eind 2017 wordt verwacht. Dat advies gaat niet alleen over fijnstof, maar ook over andere, voor de mens schadelijke stoffen, zoals stikstofdioxide. Mijn vraag is allereerst: komt de Gezondheidsraad met daadwerkelijke streefwaarden? Met dat doel heeft de D66-fractie in de Tweede Kamer het onderzoek namelijk gevraagd. De tweede vraag is logischerwijs op welke wijze de adviezen van de Gezondheidsraad worden meegenomen in deze wetgeving. Graag een reactie van de minister.

Tot slot. Ook de D66-fractie ondersteunt eerdere opmerkingen van de collega's van GroenLinks, SP en PvdA over de behoefte aan geruststelling over de toepassing van het Gehandicaptenverdrag. Daarbij tekenen wij aan dat wij het jammer vinden dat, zoals blijkt uit de beantwoording van de minister in het nader schriftelijk overleg, er geen ontheffingsmogelijkheid is voor de toegankelijkheidseisen, bijvoorbeeld bij studentenwoningen. Graag een reactie. Ook mijn fractie kijkt uit naar de beantwoording van de minister.

☐

Mevrouw **Klip-Martin** (VVD):
Mevrouw de voorzitter. Allereerst dankt de VVD-fractie de minister voor de beantwoording van de vele gestelde vragen. Om in een dichtbevolkte delta als Nederland gestructureerd te kunnen samenleven, is een fijnmazig web van wetgeving en regelgeving ontstaan. Sinds de Mijnwet van 1810, als eerste Nederlandse wet op het gebied van de leefomgeving, is dit stelsel steeds ingewikkelder, meer verbrokkeld en in toenemende mate ondoorzichtig geworden. We zijn vastgelopen in onze eigen regelgeving. Of, zoals iemand het formuleerde: we zijn het gemeenschappelijke gesprek onder de eikenboom een beetje kwijtgeraakt. Of toch niet?

Want een belangrijke tweede aanleiding, naast vele andere, is onder meer te lezen in de recente TrendRede 2017. Die laat zien dat de ingezette individualisering in rap tempo doorzet. Onze samenleving ontwikkelt zich razendsnel in een richting waarin inwoners meer zaken zelf oppakken, hun eigen samenwerkingsverbanden organiseren en van de overheid vooral een faciliterende rol verwachten, teneinde onze gemeenschappelijke ruimte optimaal te benutten en in te richten op basis van snellere besluitvorming en lokale afwegingsruimte. Maar tegelijkertijd wordt diezelfde overheid ook een zorgzame rol toegedicht waar het gaat om veiligheid, natuur, milieu, klimaatadaptatie, gezondheid enzovoort. En dat ook nog binnen een kader met zorgvuldigheidsregels, voorspelbaarheid en rechtszekerheid voor inwoners en bedrijven. Veel van de voorgaande sprekers gingen daarop in.

Kortom, redenen te over om onze ruimtelijke wet- en regelgeving aan te passen aan de ontwikkelingen en wensen van deze tijd. De leden van de VVD-fractie ondersteunen deze majeure stelselwijziging dan ook van harte, samen overigens met een ruime meerderheid tot nu toe in de Tweede en Eerste Kamer en een breed scala aan maatschappelijke organisaties. Maar — en de leden van de VVD-fractie hanteerden deze formulering al eerder - er is duidelijk sprake van work in progress. De uitgezette vervolgsporen worden niet geheel volgtijdelijk afgelopen. Deelonderwerpen die nog niet klaar zijn, zijn naar een later af te ronden onderdeel doorgeschoven. Andere onderwerpen worden straks met terugwerkende kracht in een eerder geaccordeerde regelgeving opgenomen. Haasje-over in twee richtingen. Om het momentum te behouden, is dat meer dan begrijpelijk. Voor de Eerste Kamer als medewetgever is het niet superoverzichtelijk.

Voor de VVD-fractie luidt de hoofdvraag: gaan papieren en fysieke werkelijkheid elkaar ontmoeten? Anders geformuleerd: hoe zit het met de UITVOERBAARHEID, uitvoerbaarheid in kapitalen dus, bekeken vanuit onze positie als leden van de Eerste Kamer? De leden van de VVD-fractie hebben daarbij gekozen voor een drietal onderwerpen die wij graag aan het kabinet voorleggen. In eerste instantie de begrippen "up-to-date" en "fit for the future", in het kader van andere recente decentralisaties en in het kader van nieuwe politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. In tweede instantie toch ook nog weer even dat Digitale Stelsel Omgevingswet, toegespitst op veiligheid, kennis en financiën. En tot slot: meten, monitoren en leren.

Om met "up-to-date" te beginnen. Inmiddels zijn verschillende overheden met elkaar en met inwoners, bedrijven en

organisaties van allerhande soort aan de slag met de Omgevingswet in ruim 100 pilots. Daarover zijn positieve geluiden te vernemen. Overheden moeten leren op een andere manier te gaan handelen en zich op een andere manier te gaan verhouden tot hun omgeving. Voor alle overheden betekent dit ook intern een forse sociale innovatie en een andere organisatie van hun werkzaamheden. De minister stelt ook met enige regelmaat dat de Omgevingswet kansen biedt voor bestuurders met visie en moed. De leden van de VVD-fractie ondersteunen die oproep. Graag horen deze leden hoe de minister aankijkt tegen de inmiddels uit de decentralisaties in het sociaal domein bekende decentralisatieparadox. Vooral kleinere gemeenten zullen deze mega-operatie niet allemaal aankunnen, met als gevolg vermoedelijk een decentrale opschaling en daarmee een gat in de democratische controle en afweging. Vanzelfsprekend kunnen regionale omgevingsdiensten met hun kennis en kunde hierbij een adviserende en ondersteunende rol spelen. Het risico van een beleidsvormende RUD doemt op. Hoe kijkt de minister naar deze beide punten?

En dan "fit for the future". De juridische fitheid lijkt er nu in de voorstellen wel te zijn, maar nu de mentale en fysieke fitheid nog. Immers, de bestuurlijke visies en ontwikkelingen volgen elkaar in rap tempo op. Ik noem er drie.

Allereerst het rapport getiteld Maak het verschil, van secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken Richard van Zwol van ruim twee jaar geleden. Daarin wordt gepreludeerd op een dehiërarchisering van de relatie provincies-gemeenten. Pilots moeten aanbevelingen opleveren op basis van empirische analyses over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur, gericht op het faciliteren van economische groei. De inhoud staat voorop, met een hoofdrol voor de gemeenten en een veel marginalere rol voor de provincies. Een relatie met de Omgevingswet, die juist de rol van de provincies oppoetst, is er eigenlijk niet. Inmiddels lopen er zes regionale proeftuinen, waarbij bijvoorbeeld die van de Metropoolregio Amsterdam schwung en energie begint te krijgen.

Een tweede politiek-bestuurlijke ontwikkeling is Code Oranje, het initiatief van enkele honderden burgemeesters, wethouders, ondernemers, wetenschappers, actieve burgers en anderen, dat een grondig herontwerp van de bestuurlijke inrichting bepleit. Daarbij wordt gekeken naar de combinatie van een representatieve en een participatieve democratie. De vicevoorzitter van de Raad van State heeft hieraan in zijn jaarverslag 2016 niet al te positieve woorden gewijd, maar het initiatief staat.

En dan tot slot het rapport Meervoudige democratie, het rapport van de hand van Commissaris van de Koning Wim van de Donk. Hij bepleit herstelwerk van de lokale democratie. De bestaande bestuurlijke mal werkt volgens hem niet meer. Er moet een "recht op ongelijkheid" worden ingevoerd, zowel in werkwijze, takenpakket als in bestuurlijke inrichting. Anders gezegd: de ene gemeente is de andere niet, aldus Van de Donk.

Zou de minister ook haar visie op deze ontwikkelingen willen geven in relatie tot de voorliggende voorstellen op weg naar een volledig nieuw omgevingsrecht? De vraag rijst namelijk of de institutionele plannen, die Binnenlandse Zaken en anderen ontwikkelden en ontwikkelen met betrekking tot de inrichting van het openbaar bestuur straks nog sporen met de op de klassieke indeling via het huis van Thorbecke gebaseerde bevoegdheidsverdeling in de Omgevingswet. En hoewel de genoemde initiatieven geen volledige afbraak van het huis van Thorbecke bepleiten, is wel sprake van een mogelijk andere indeling, met parallelle trappenhuizen en een paar erkers.

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de visie van de minister op deze ontwikkelingen in het licht van de Omgevingswet en de voorliggende AMvB's. Is het beoogde samenstel van wet- en regelgeving op verantwoorde wijze adaptief genoeg wanneer je naar de bevoegdheidsverdeling kijkt? En zou een eventuele toekomstige verschuiving van bevoegdheden tussen verschillende overheidslagen of mogelijk nieuw te vormen overheidssamenwerkingsverbanden, gezien het grote belang voor burgers daarbij, niet beter op zijn plaats zijn via een wetswijziging dan via een wijziging van het omgevingsbesluit? Ook mijn fractie is benieuwd naar de visie van de Raad van State hierop bij zijn aanstaande advisering over de voorliggende AMvB's.

Dat brengt mij kort bij de plenaire inbreng van mijn collega Siebe Schaap kort geleden op 16 mei bij de Wet grondgebonden groei melkveehouderij. Die wet doet nauwelijks meer dan het omzetten van een AMvB in een reguliere wet. Op aandringen van de Eerste Kamer bij de behandeling eertijds, gaat het hierbij in feite om een correctie op staatsrechtelijke gronden. Het is volgens mijn collega Schaap "het voorbeeld van een trend, waarbij wetsteksten worden verplaatst naar uitvoeringsbesluiten. Wetten krijgen hierdoor het karakter van kaderwetten, die niets inhoudelijks meer regelen. AMvB's worden opgewaardeerd tot reguliere wetten, wat strijdig is met de bedoeling van uitvoeringsbesluiten en bijbehorende procedures". Het lijkt wel alsof het hier over het hele Omgevingswetstraject gaat.

De leden van de VVD-fractie realiseren zich goed met de basisopzet van het nieuwe omgevingsrecht akkoord te zijn gegaan bij de aanvaarding van de Omgevingswet. Toch hebben onder andere de bedenkingen van de leden van de Raad van State tijdens een onlangs gehouden gesprek wel tot opnieuw nadenken gestemd. Zou een aantal belangrijke aspecten niet beter af zijn met een positie in de wet? Daarbij denkt mijn fractie met name op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel aan genoemd punt van nieuwe samenwerkingsverbanden van overheden of gewenste bevoegdheidsverschuivingen tussen overheden. Graag verwijs ik naar de opmerkingen van vorige sprekers hierover.

Ik kom toch nog even op het Digitale Stelsel Omgevingswet. De al eerder genoemde secretaris-generaal Richard van Zwol bood medio mei het rapport Maak Waar! van de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid aan. Hierin wordt onder andere gesproken over het noodzakelijke digitale leiderschap van de overheid. De aanval met gijzelsoftware van 12 en 13 mei jongstleden illustreerde dit ook nog eens. Internet is een openbare ruimte geworden. Daar moet orde worden gehouden. En daarbij heeft de overheid een belangrijke rol. Dat vereist sowieso een immense kennisinhaalslag bij bestuurders en ambtenaren. Dit geldt vanzelfsprekend voor alle overheidslagen en beleidsterreinen. Maar ziet de minister in relatie tot de nieuwe Omgevingswet en de cruciale rol van het Digitale Stelsel Omgevingswet hierbij, niet ook een rol voor de rijksoverheid om deze kennisinhaalslag te helpen realiseren? Voor deze immense stelselherziening is digitaal communiceren immers randvoorwaardelijk voor het succes.

Dit staat nog los van de financiële voorspellingen, die ook geen rooskleurig beeld laten zien. De antwoorden van de minister op dit punt aan meerdere fracties, zoals opgenomen in het verslag van het nader schriftelijk overleg, stemmen de VVD-fractie niet gerust. De nu al geprognosticeerde noodzakelijke financiering lijkt niet geborgd. Ook blijken in het huidige tijdsgewricht forse beveiligingsmechanismen noodzakelijk. Is hier al rekening mee gehouden?, zo vraagt mijn fractie zich af.

Het DSO lijkt op meerdere punten de achilleshiel van het Omgevingswetstraject. De VVD-fractie is benieuwd naar de visie van de minister hierop.

Tot slot ons derde punt: meten, monitoren en weten, en dus leren. Het juridisch ambachtelijke handwerk is voor een groot deel achter de rug. Het echte werk, de implementatie, begint nu op gang te komen. Om een voorbeeld te noemen: we gaan van tienduizenden bestemmingsplannen naar 382 omgevingsplannen. Mede door de complexiteit van de implementatie en de overgangstermijn van tien jaar, zal gaandeweg pas duidelijk worden of en hoe de Omgevingswet de achterliggende doelen helpt realiseren. Naast de harde doelen van omgevingsplannen, omgevingsvisies, programma's en procedures, zet de omgevingswetgeving ook in op een andere manier van werken, waarbij belangen vroegtijdig worden gewogen, beperking tot belangrijke aspecten leidend wordt, lokaal maatwerk binnen bandbreedtes mogelijk wordt, vertrouwen de basis is en een meer cyclische aanpak wordt nagestreefd. Overheden zullen daarbij hun eigen pad kiezen. De manier waarop die weg naar een volledige en volwaardige implementatie wordt afgelegd is voor een groot deel nog onduidelijk. Dit traject doet daarbij denken aan het proces van het Deltaprogramma. De doelen zijn grotendeels duidelijk, de weg er naartoe zal meanderend verlopen.

De implementatie van de Omgevingswet is dan ook niet zozeer een project als wel een proces, een beweging. Een belangrijk deel van het succes van de implementatie zal dus onderweg bepaald gaan worden. Hierbij zullen we gezamenlijk lerend vermogen moeten organiseren. Het Rijk heeft hierbij de grote verantwoordelijkheid om niet alleen de invoering te blijven begeleiden, maar ook de filosofie achter de nieuwe wetgeving levend te houden. Het kabinet geeft op de vraag van GroenLinks over monitoring in de tweede vragenronde aan dat integrale indicatoren worden ontwikkeld en dat de monitoring en gegevensverzameling bij ministeriële regeling zal worden geregeld. Wij hebben hierbij nog niet de indruk dat sprake is van een gestructureerde, robuuste en gecoördineerde aanpak, en het antwoord van het kabinet klinkt de VVD-fractie derhalve wat magertjes in de oren. Wij denken dat de invoering van de Omgevingswet is te typeren als een zogeheten groot project, conform de groteprojectenprocedure in de Tweede Kamer. Als voorbeeld van een groot project noemt de regeling: nieuwe wetgeving met grote bestuurlijke of grote organisatorische gevolgen.

Daarbij hoort volgens mijn fractie een volwaardige, robuuste, goed opgezette en doordachte monitoring met eveneens doordachte indicatoren, feedbackmechanismen en rapportages over doelbereik. Dat is van belang in het kader van de politieke verantwoording, maar zeker ook cruciaal voor het gezamenlijk ontwikkelen van lerend vermogen en daardoor voor een succesvolle maatschappelijke invoering. Veel van mijn collega's hadden het in verschillende bewoordingen al over die noodzaak tot serieuze monitoring.

De VVD is er niet op uit de kosten van deze stelselherziening verder te doen oplopen. Toch lijken hier de kosten voor de baat te kunnen uitgaan. Kan de minister ons aangeven hoe zij aankijkt tegen het opzetten van een langjarig, goed gestructureerd monitoring- en feedbackprogramma als essentieel onderdeel van een succesvolle implementatie en met name ook succesvolle uitvoering van het totale Omgevingswetstelsel?

Ook wij wachten vanzelfsprekend de antwoorden van de minister met grote belangstelling af.

De **voorzitter**:
Ik zie dat geen van de leden in de eerste termijn nog het woord wil voeren. Ik schors de vergadering tot 16.50 uur, zodat de leden in de gelegenheid zijn om deel te nemen aan commissievergaderingen.

De vergadering wordt van 16.05 uur tot 16.50 uur geschorst.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Mevrouw de voorzitter. Er zijn zo veel vragen gesteld, dat mijn dossier niet op mijn katheder blijft liggen. Ik zal u de onderverdeling geven die ik zal hanteren bij de beantwoording. Dat helpt de verschillende leden van uw Kamer misschien om te weten wanneer een vraag beantwoord wordt en bij welk stuk dat zit.

De **voorzitter**:
Ik hoop wel dat we om 18.30 uur klaar kunnen zijn, zodat we dan weer kunnen schorsen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik zal proberen het tempo erin te houden, mevrouw de voorzitter. Maar dat hangt ook af van de hoeveelheid vragen die mij tussendoor gesteld gaan worden.

De **voorzitter**:
Zeker.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Maar daar gaat u over.

Ik zal eerst wat algemene woorden wijden aan de behandeling van vandaag, voordat ik de indeling aan u meegeef. Op 15 maart hebben wij in dit huis met elkaar gesproken over de Omgevingswet, een nieuwe wet die in de plaats komt van een heleboel wetten die onder het huidige omgevingsrecht vallen. We hebben toen met elkaar geconstateerd dat het tijd is om te komen tot een nieuwe wet, omdat de huidige wetten uiteindelijk een obstakel vormen voor betere en snellere besluitvorming. De besluitvorming kan bij een nieuwe wet niet alleen sneller zijn, maar ook tot minder lasten leiden en de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren. Deze wet heeft dus twee doelen: het moet eenvoudiger worden, maar ook beter. Om ervoor te zorgen dat Nederland klaar is voor de ingewik-

kelde opgaves die ons de komende jaren te wachten staan, is het van belang om te komen tot zo'n nieuw wetgevingsstelsel. Vorig jaar, op 22 maart, gaf deze Kamer bij de stemmingen brede steun aan de Omgevingswet.

Sindsdien is er heel hard gewerkt om de doelstelling van de Omgevingswet verder te concretiseren in vier samenhangende AMvB's. Die besluiten zijn eigenlijk op dezelfde manier als de wet tot stand gekomen: in samenspraak met heel veel verschillende partijen, met dezelfde overtuiging, met een open proces en heel veel belanghebbenden die hebben kunnen participeren. Dat heeft resultaat gehad. Vandaag liggen er vier robuuste besluiten voor u. Het zijn besluiten die echt iets betekenen en echt iets veranderen, maar die ook kunnen rekenen op een breed draagvlak in de samenleving. Natuurlijk zijn er altijd wensen van de diverse groepen. Na alle discussie ken ik die wensen inmiddels ook. Maar in brede zin is er gewoon veel steun.

Vorig jaar in juli heb ik de AMvB's aan het parlement aangeboden. De Tweede Kamer heeft deze op 19 december vorig jaar met mij besproken. Ook heb ik in het najaar van 2016 met uw Kamer overleg gehad over de procedure van de behandeling van deze besluiten. Want het is natuurlijk best een complex traject, met een soort kaderwet, AMvB's en ook nog weer een invoeringswet. Je moet dan goed kunnen inzien wat er allemaal behandeld wordt in die verschillende stukken. Ik heb dus ook toegezegd dat ik in de ontwerpbesluiten wijzigingen zal verwerken die aan de orde zijn geweest tijdens de mondelinge en de schriftelijke behandeling in het parlement. Ik heb aangegeven geen ingrijpende wijzigingen meer door te voeren in de ontwerpbesluiten en, als dat toch nodig mocht zijn, deze via de voorhangprocedure of een invoeringsbesluit aan uw Kamer voor te leggen. Na de behandeling van de ontwerpbesluiten in het parlement, zullen de besluiten in gereedheid gebracht worden voor aanbieding aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Daarnaast zullen naast de genoemde punten in de Kamerbrief, ook de meer technische en meer gedetailleerde opmerkingen uit de toetsing en consultatie, worden verwerkt en enkele verhelderingen in de nota's van toelichting worden opgenomen. Ik zal uw Kamer informeren over de publicatie van de AMvB's in het Staatsblad en ik stuur uw Kamer dan tevens het advies van de Raad van State en het nader rapport.

Bij een grootschalige herziening van de regelgeving ontstaat de neiging om het beleid meteen te vernieuwen. Ik hoorde dat ook in de bijdragen van sommige fracties. Ik ben daar echter heel zorgvuldig mee omgegaan. Ik heb gezegd dat een aantal kleinere vernieuwingen mee konden lopen in het proces van de Omgevingswet, maar een aantal grotere vernieuwingen heb ik bewust ondergebracht in aparte aanvullingssporen. Ik vind namelijk dat de Tweede Kamer inhoudelijk moet kunnen discussiëren over de vernieuwingen. Denk daarbij aan een nieuw grondbeleid. Daar zitten veel politieke wensen, maar ook heel diverse wensen achter in de Tweede Kamer. Je moet dat dan ook apart kunnen bediscussiëren in de betreffende commissie, voordat we het op kunnen laten gaan in de Omgevingswet. Zo is dat ook gegaan met het onderwerp natuurbeleid. Daar is ook een aparte discussie over geweest. Zo zal dat in de toekomst ook met een aantal andere, grotere, inhoudelijke trajecten gebeuren.

De inhoudelijke discussie over de invulling van de Omgevingswet zal dus in een aantal aparte aanvullingssporen plaatsvinden. Dat is dus niet omdat we er niet klaar voor waren of omdat we dat niet in een keer wilden doen, maar omdat het verstandig is om het op deze manier te doen. We kunnen ons nu concentreren op het stelsel en we kunnen ons op een ander moment concentreren op de inhoud. Ik wil ook voorkomen dat het debat over het nieuwe stelsel ondersneeuwt door vragen over de noodzaak van een andere normstelling. Ik zou de leden dus willen vragen om vandaag te focussen op de werking van het nieuwe stelsel en niet zozeer op alle beleidsinhoudelijke wensen, al kan ik me voorstellen dat de leden die al wel willen uiten.

Dan wil ik nog iets zeggen over het proces van de invoeringswet. De vernieuwing van het omgevingsrecht stopt natuurlijk niet bij de AMvB's; integendeel. Ik heb uw Kamer in mei van vorig jaar een brief gestuurd, waarin ik aangaf wat de hoofdlijnen van de invoeringswet Omgevingswet zouden zijn. Die hoofdlijnen heb ik de afgelopen tijd verder uitgewerkt en in januari van dit jaar is ook de consultatie gestart over dat wetsvoorstel en de toetsing. Ik heb ook eerder aan het parlement toegezegd dat de invoeringswet en de AMvB's gelijktijdig zullen worden aangeboden aan de Raad van State, zodat de raad de stukken in samenhang kan bezien. De raad heeft natuurlijk, net als uw Kamer, vragen gesteld over wat dan in de wet zou moeten staan en wat in de AMvB's. Ik ga daar zo meteen dieper op in. Maar de Raad van State kan de stukken dus straks gelijktijdig bezien. Na de verwerking van het advies bied ik de invoeringswet aan het parlement aan. Ik vermoed dat dat in de loop van 2018 zal zijn.

Vandaag hebben we het over al die regels uit 60 AMvB's en zo'n 20 ministeriële regelingen die we hebben geïntegreerd en geharmoniseerd in vier AMvB's. Het doel was niet alleen om te harmoniseren en te integreren. Het belangrijkste is dat we geprobeerd hebben met deze operatie de regels in lijn te brengen met de verbeterdoelen van de stelselherziening. Ik doel dan op het vergroten van de inzichtelijkheid, het gebruiksgemak van het omgevingsrecht, het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, het vergroten van de afwegingsruimte en het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Dat zijn de belangrijkste doelen die aan de voorkant gesteld waren.

Dat klinkt eenvoudig, maar het was een enorme klus om uiteindelijk in de praktijk die verbeterslag te maken. Neem bijvoorbeeld de instructieregels voor het opstellen van een bestemmingsplan. Die zijn nu nog versplinterd over 30 of meer AMvB's. Al die besluiten maken gebruik van verschillende begrippen, verschillende juridische vormgeving en verschillende vormen van bestuurlijke afwegingsruimte. Dat maakt het opstellen van een goed bestemmingsplan extra ingewikkeld. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn al die instructieregels voor het omgevingsplan gewoon op één plek te vinden. Ze zijn op dezelfde manier vormgegeven, zonder al die historisch gegroeide verschillen. Voor de praktijk betekent dat echt een grote vereenvoudiging.

U kunt zich voorstellen dat ik enthousiast ben over waar we al die tijd mee bezig zijn geweest. Tegelijkertijd heeft uw Kamer nog een flink aantal vragen aan mij gesteld en zijn er zorgen geuit over bepaalde zaken. Mij is gevraagd om daar een toelichting op te geven. Ik zal hier in mijn

beantwoording als volgt op ingaan. Ik begin met de discussie over de plek van de normen: in de wet versus in de AMvB. Hoe is dit stelsel nou eigenlijk opgezet? Vervolgens zal ik de vragen clusteren per AMvB. Ik zal dan starten met het Omgevingsbesluit. Daarin neem ik het thema participatie en bijvoorbeeld ook de vragen over complexe bedrijven mee. Dan ga ik verder met het Bkl. Daarin neem ik de vragen over gebruiksruimte en afwegingsruimte mee. Vervolgens ga ik in op de vragen over de implementatie, inclusief het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Als laatste beantwoord ik de vragen over de opbouw van de stelselherziening en wil ik iets zeggen over de planning en het vervolgproces. Mochten er nog andere onderwerpen zijn, dan zal ik die dan ook behandelen.

Om te starten ga ik in op de discussie over AMvB's versus de wet. We hebben die discussie eerder gehad, zowel hier in de Eerste Kamer als ook in de Tweede Kamer. Moet je de normstelling wel in de AMvB's opnemen? Waarom neem je de normen niet op in de Omgevingswet? Ik heb het daar al meerdere keren over gehad met deze Kamer, maar ik hoorde leden hier ook zeggen dat ze op sommige punten nog niet overtuigd zijn. Ik zal proberen om meerdere redenen te noemen waarom wij dit doen. De eerste reden is dat er nu ook al heel veel verschillen bestaan. De milieukwaliteitseisen voor de lucht zijn op wetsniveau geregeld, voor water zijn ze op AMvB-niveau geregeld en voor bodem zijn ze zelfs op regelingniveau geregeld, terwijl de aard van al die normen hetzelfde is. Die normen zitten dus nu al op verschillende plekken en het is niet zo dat wij ze nu van de hoofdwet naar de AMvB's gebracht hebben. Nee, ze zitten al op diverse plekken. Dat betekent ook dat je, als je een initiatief neemt en iets wilt doen, op al die verschillende niveaus moet gaan kijken. Soms vind je het in een ministeriële regeling, soms in een AMvB, soms in de hoofdwet. Voor de uitvoeringspraktijk betekent dit dus eigenlijk dat je door de bomen moeilijk het bos kunt zien. We hebben ervoor gekozen, alle regels op AMvB-niveau bij elkaar te gaan brengen, omdat je dan in ieder geval snel op dat ene niveau kunt zien waar je als burger of als initiatiefnemer of als bedrijf aan toe bent. Op die AMvB's zit ook enige democratische controle. Als je er wijzigingen in wilt aanbrengen, heb je daar een goed inhoudelijk gesprek over, maar er zit wel een zekere snelheid en flexibiliteit in als je zaken wilt gaan aanpassen.

Er is nu een heel groot gedeelte van de inhoudelijke normering geregeld in AMvB's, denk aan het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit. Voor de werking van die regels maakt het geen verschil — dat is ook van belang — waar iets geregeld is, of dat straks in de invoeringswet is of in de AMvB's: de belangenbescherming wordt op dezelfde wijze geborgd. Dat heb ik ook in het vorige debat hierover gezegd. Het maakt niet uit of het in de AMvB is vormgegeven of in de wet: de normen zijn even hard en de normen zijn kenbaar. Ik meen daarmee ook een goede balans te hebben gekozen in de verhouding tussen wet en AMvB.

We zullen straks nog een discussie hebben over de vraag of je CO_2 al dan niet in de omgevingswaarden moet opnemen. Dat is een punt dat bij een van de sprekers naar voren kwam. Ik zou zeggen: wacht nu even tot het Verdrag van Parijs geratificeerd is. Als je dat hebt gedaan en je bent het erover eens dat dát een goede omgevingswaarde is, dan kun je het opnemen. Dan is het natuurlijk wel zo fijn als je dat met een beetje tempo kunt doen via een AMvB, want een wetswijziging duurt natuurlijk vele malen langer. Het kan dus voordelen hebben en die heeft het vaak ook: het kan snel worden geregeld in wat een democratisch proces is. Het is weliswaar anders vormgegeven dan de wetswijziging. De Kamer wordt er op een andere manier bij betrokken, maar ze wordt er wel bij betrokken.

Is het nu zo dat we dan ook niets regelen in de wet en te veel bij AMvB's? Zou je niet bijvoorbeeld bevoegdheden van nationaal belang, de heer Flierman had het daar ook over, gewoon bij het Rijk moeten leggen? Moet je dingen die bij het Rijk liggen, niet gewoon bij wet regelen? Wij denken dat we een goede balans gevonden hebben, want de wet geeft op dit punt sturing, maar laat ook ruimte voor flexibiliteit en de uitwerking van details, en wel op zo'n manier dat ook een gelaagdheid van de regeling wordt voorkomen. Ik zei het net al, het moet niet zo zijn dat je op drie niveaus moet gaan zoeken. Je moet je kunnen beperken tot één niveau. De Raad van State zal daar nog over adviseren, maar dat het Rijk bevoegdheden krijgt voor bepaalde projecten en activiteiten van nationaal belang blijkt uit de wet, niet alleen uit artikel 2.3, maar ook uit de artikelen 5.11 en 5.46, die concreter aangeven waar het Rijk bevoegd is.

Nu hebben we bijvoorbeeld op mijn terrein in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte een aantal nationale belangen benoemd. Die maken daar nu natuurlijk onderdeel van uit, maar die nationale belangen veranderen ook steeds weer. Ik ben ook bezig om een nationale omgevingsvisie te maken. Het zou heel goed kunnen dat dan weer nieuwe belangen benoemd gaan worden op rijksniveau. We hebben bijvoorbeeld weleens discussie over de vraag of een landschap nu op provinciaal of op nationaal niveau geregeld moet worden. Dat is ook iets wat constant aangepast kan worden. Nationaal belang is ook aan verandering onderhevig.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Ik zou toch nog even terug willen. De minister herhaalt eigenlijk haar argumenten om te zeggen dat de materiële normstelling volledig in de AMvB moet, om redenen van flexibiliteit, snelheid en kenbaarheid voor de burger. In mijn inbreng heb ik heel erg geprobeerd om de minister toch ook te laten meewegen wat het belang is voor de medewetgever, die deze Kamer ook is: wij willen de meest kernachtige dingen uit een wet ín de wet behandelen. We beitelen de wetten niet meer in steen, dus ze kunnen echt wel veranderd worden, maar AMvB's, zoals de minister die nu voorstelt, zijn al bijna pseudowetten. Een gedeelte van haar argumenten zijn niet meer zo sterk als ze ooit misschien bij de eerste tekentafelsessie waren. Ik hecht heel erg aan het belang van de medewetgever. Dat is echt een grote taak en een grote opdracht voor dit huis en ik hecht eraan dat dat hierin wordt meegewogen.

De **voorzitter**:
Mijnheer Flierman aansluitend, of niet?

De heer **Flierman** (CDA):
Ik had precies dezelfde vraag.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat snap ik en ik herken die vraag ook. Er zijn verschillende belangen. Je hebt het belang dat je als burger, initiatiefnemer, bedrijf of wie dan ook, het kan ook een overheidsorganisatie zijn, snel kunt vinden wat wel mag en wat niet mag. Het is een belang dat we, als we nieuw beleid willen, dat met enig tempo vorm kunnen geven met elkaar, maar het wel zodanig democratisch regelen dat het zichtbaar geborgd is, dus niet alleen maar bij ministeriële regeling. Ik zei net al: er is inderdaad een verschil tussen de rol van de Eerste Kamer bij wetgeving en de rol die de Eerste Kamer heeft bij een AMvB. Dat klopt, maar het is niet zo dat de Eerste Kamer niet aan bod komt en geen invloed kan uitoefenen op de wetgeving. Het is alleen een sneller proces en het heeft een andere vorm.

Het is een maatschappelijk belang dat we snel op zaken in kunnen spelen. Bij zaken als het Deltaprogramma of de Energieagenda volgen wij vaak een adaptief programma. Bij het Deltaprogramma zeggen we bijvoorbeeld: dit is waar wij naartoe willen gaan, maar wij kunnen nog niet helemaal overzien in welke stappen we dat moeten gaan doen. Dan leg ik per keer in een programma vast wat ik eis van de andere overheden, wat ik verlang dat ze zelf doen, wat ik van nationaal belang vind, welk programma we daarop inzetten. Die flexibiliteit is ook hard nodig, omdat de wereld niet eenduidig is. Dat maakt dat een AMvB in mijn ogen daar geschikter voor is. Is het zo dat de Kamer er bij een wet langer en meer over kan praten? Ja, inderdaad, dat is wel het geval, maar gezien de andere belangen denk ik dat het beter is om het in een AMvB vorm te geven.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Ik vind dat toch wel een bijzondere belangenafweging, waar de belangen van de burger in het vinden van de onderliggende principia zo worden gewogen dat men die het snelst in de AMvB kan vinden, een veronderstelling waar ik zo mijn vragen bij heb. Als je hier op straat iemand vraagt waar men informatie vindt over hoe de regelgeving in dit land in elkaar zit, dan is het antwoord: in de wet. Een AMvB is als gereedschap een stuk minder bekend voor een burger, dus ik betwijfel al de veronderstelling. Het belangrijkste vind ik dat juist hier, in het parlement, wetten worden vastgesteld, die daardoor een legitimiteit hebben waarin de representatieve democratie tot uiting komt. Dat is onze taak hier. De minister zegt: ik wil vooral snel kunnen zijn en daarom zijn die AMvB's zo ontzettend handig. Ik houd van handig, maar al de onderliggende principia van wat er in die AMvB's wordt uitgewerkt, horen thuis in dit parlement. Dan kan het zijn dat het soms iets langzamer gaat, maar een democratie is soms ook iets langzamer. Anders hadden we een andere staatsvorm moeten kiezen.

De **voorzitter**:
Mijnheer Flierman, aansluitend.

De heer **Flierman** (CDA):
Inderdaad aansluitend en in aanvulling op wat mevrouw Bikker net zei. Dat de minister zegt: die AMvB's zijn flexibeler en het gaat sneller. Dat geloof ik allemaal wel. Dat de mate van invloed van de medewetgever dezelfde is, dat geloof ik niet. Zeker als we de "medewetgever" definiëren als Tweede en Eerste Kamer samen, is het voor mij onomstotelijk zo dat het parlement meer invloed heeft op wetgeving in formele zin dan op AMvB's. Juist dat is voor mij een belangrijke reden om de minister te vragen om in samenspraak met de Raad van State nog eens goed te kijken naar de huidige verdeling en om te bezien of die niet toch op een paar hoofdpunten net iets anders zou moeten uitpakken.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Heldere vragen van mevrouw Bikker en de heer Flierman. Ik zeg ook niet dat het op gelijk niveau zit, maar ik zei wel dat het ook democratisch gestaafd is. In de Omgevingswet zijn bij de parlementaire behandeling natuurlijk waarborgen opgenomen voor de parlementaire betrokkenheid. Beide woordvoerders vroegen om daarop te reflecteren. De voorhangprocedure komt ook in het huidige omgevingsrecht veel voor. Ik volg daarbij de bekende uitgangspunten van de wetgevingstechniek en -procedures. Het is dus ook zeker niet de wereld op z'n kop, omdat de voorhangprocedure ook een waarborg biedt voor parlementaire betrokkenheid. De ontwerp-AMvB's zijn aan beide Kamers gezonden. Daarover heeft een uitgebreide behandeling plaatsgevonden, eerst in de Tweede Kamer en nu ook in deze Kamer. Beide Kamers hebben ook uitgebreide rondetafelbijeenkomsten georganiseerd. Ik ben de Kamer daarvoor ook erkentelijk, want dat leidt tot inhoudelijke verdieping en tot een goed maatschappelijk debat. Het leidt ook tot aanpassing, zoals de leden hebben kunnen zien in de beantwoording van de vragen. Ik hecht eraan om te zeggen dat de wettelijke waarborgen uit de Omgevingswet ook bij toekomstige wijzigingen zullen gelden. Daarnaast worden de resultaten nog getoetst door de Raad van State. Ook die kan worden betrokken bij de invoeringsregelgeving. Daarna kan het parlement ook weer de balans opmaken, specifiek bij de invoeringsregelgeving.

Zoals de heer Flierman zei, maakt deze Kamer dan ook haar balans op. Dat klopt ook. Het stelsel is een stelsel in aanbouw. Ik geef onmiddellijk toe dat er verschil zit tussen wetgeving en AMvB's, maar ik betoog ook dat er een goede reden is om in de AMvB's de normen op te nemen, omdat de maatschappelijke vraagstukken die voor ons liggen van ons vergen dat we er snel en flexibel op kunnen inspelen. Daarin zitten echt een heleboel democratische waarborgen, zoals ik zo-even schetste.

De **voorzitter**:
Mevrouw Bikker, tot slot op dit punt.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
De minister noemt met recht de Raad van State. Ik had heel erg gehecht aan het advies van de Raad van State juist op het punt van de normen die nu genoemd worden in de AMvB's. Wij hebben het echter met elkaar zo georganiseerd — terecht, omdat AMvB's nadere regelgeving zijn — dat de Raad van State pas op een later moment met zijn advies daarover komt. Dat is typisch het voorbeeld waaraan je ziet dat de behandeling toch anders van karakter en aard is, terwijl er wel volop normen, althans een aantal normen, genoemd worden die op wetgevingsniveau een andere behandeling hadden gekregen. Daarin mist deze Kamer nu het advies van de Raad van State. In dit bijzondere geval komt dat nog wel terug bij de invoeringswet, maar dat zal in het vervolg niet meer zo gelden. Ik vind dat de minister

daarin te gemakkelijk vanuit de bestuurlijke lijn redeneert. Ik had iets meer op de staatsrechtelijke lijn gehoopt. Maar wellicht kan zij dat nu, in vervolg op deze uitnodiging, alsnog oppakken.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik heb net geprobeerd om aan te geven waarom het voor een deel in lijn is met het huidige omgevingsrecht. Daarin worden voor een deel dezelfde structuren gehanteerd. Überhaupt is een heel groot deel van de normen nu óf ministerieel geregeld óf in AMvB's; daar ging de discussie daarvoor ook al over. De woordvoerders hebben bijna allemaal gevraagd of de Raad van State hierover nog uitspraak kan doen. Ik begrijp het punt. Daar is niet eens een specifieke adviesuitspraak voor nodig, want de AMvB's en de invoeringswet zullen tegelijkertijd aan de Raad van State worden voorgelegd. De raad kan die ook in onderlinge samenhang beoordelen. Hij heeft ook gezegd dat hij daarnaar zal kijken. De raad heeft aan het begin gezegd dat het best spannend voor hem is: een Omgevingswet waar de normen nog niet in staan. Vervolgens, zo heeft de raad gezegd, moeten we wachten op de AMvB's; en dan zegt u, minister, tegen ons — net zoals ik ook tegen deze Kamer heb gezegd — dit: als het u niet bevalt, kunt u het alsnog bij de invoeringswet repareren. Dat is voor de Raad van State dus net zo spannend als voor deze Kamer, denk ik. Maar de raad heeft ook aangegeven dat hij het wel aandurft, dat hij dat wil bekijken en wil zien of het goed uitwerkt. Hij zal ook zeker niet nalaten om daarover zijn uiteindelijke advies te geven.

De heer **Flierman** (CDA):
Of de Raad van State al gezegd heeft dat hij het wel aandurft, weet ik zo net nog niet; daar hebben wij een paar maanden geleden dan iets andere geluiden over gehoord. Maar ik hoor de minister het volgende zeggen, waarover wij het, denk ik, met elkaar eens zijn. De vragen worden bij de Raad van State neergelegd. De Raad van State neemt kennis van dit debat maar zal ook via de adviesaanvraag vernemen dat in deze Kamer de thematiek van de verhouding tussen de wet en de AMvB's een belangrijk issue is. Dat komt dan in de advisering aan de orde; daar ben ik blij mee. Wij zien het resultaat van die advisering en de manier waarop de regering daaraan een vervolg geeft. Dat stemt mij tevreden. Wij zullen toetsen in welke mate de regering daar gevolg aan geeft. Ik hoop dan alleen dat de regering heel serieus naar die adviezen kijkt en, waar dat met reden aan de orde is, die adviezen ook opvolgt. Wij toetsen dat uiteraard weer, maar dan zitten we al helemaal op de achterhand. Ik vind wel dat de minister ons eigenlijk zou moeten toezeggen dat zij uiterst serieus ernaar zal kijken. Als zij dat doet, ben ik op dit punt tevreden.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat doe ik sowieso. Zoals ik aangaf, hoeft daar geen aparte adviesuitspraak voor gevraagd te worden, want de Raad van State gaat dat ook zo doen. Voordat ik aan deze wet begon, heb ik ook voorlichting gevraagd aan de Raad van State, juist omdat dit zo'n complexe operatie is. Eigenlijk is het veld door deze operatie jaren in beroering. Je begint met een basis, dan ga je langzaam invullen, en dan moeten alle onderliggende regelgeving en de invoeringswet nog komen. Voordat we bij een invoeringsbesluit zijn, zijn we echt een heel eind verder. In de tussentijd is het altijd een balans. In die tussentijd zijn er beleidsmatig ook weer nieuwe wensen en andere dingen. Ik heb er ook uitgebreid over gesproken met de heer Deetman, die dit toen nog deed. Hij zei toen tegen mij: ik durf dat wel aan, omdat ik weet dat het bij de invoeringswet weer gerepareerd kan worden; voor ons is dit ook spannend.

De heer **Verheijen** (PvdA):
Precies op dit punt had ik een vraag, die bij me opkwam omdat de minister het had over spanning. Die spanning wat betreft de afweging vond ik eigenlijk niet terug in haar antwoord. Zij wees wel op de spanning die wij hebben over de vraag of het wel goed komt en op de spanning bij de Raad van State. Mijn meer formele vraag zou zijn of dat bij de adviesaanvraag nu ook als afweging zal worden gesteld. Wordt gevraagd of de Raad van State opnieuw reflecteert op de vraag van de normstelling, de vraag of die op hoofdlijnen niet in de wet moet? Wordt daarmee ook een actieve vraag gesteld richting de Raad van State over deze afweging. Wij hebben zelf als Eerste Kamer staatsrechtelijk ook de mogelijkheid om hierover voorlichting te vragen, denk ik. Ik vind het nogal van belang dat we anderhalf jaar geleden, toen we aan de route begonnen van de vaststelling van de Omgevingswet, hebben geconstateerd dat we het casco wel vaststelden maar niet de inhoud. Nu zien we de inhoud en nu vragen wij ons af: is er wel voldoende balans tussen enerzijds normstelling en kenbaarheid en anderzijds detaillering en flexibiliteit? De minister geeft ons de indruk dat zij er inmiddels wel van overtuigd is dat dit een goede, uitvoerbare route is, terwijl wij nog in de appellabele afweging zitten of dit wel voldoende geborgd is.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Natuurlijk heb ik het gevoel dat ik op de goede route zit; anders zou ik dit niet bij deze Kamer durven indienen. Eigenlijk hebben we de vorige keer tegen elkaar gezegd: wacht nog even. Straks ziet deze Kamer de AMvB's, en dan kan zij een gevoel krijgen of zij het zo goed genoeg geborgd vindt. Het merendeel van de leden zegt nu dat zij het nog niet helemaal weten. Zij zouden toch ook wel graag willen weten wat de Raad van State ervan vindt. Dat is natuurlijk de complexiteit van de AMvB's, waarbij dat precies andersom loopt.

Het komt terug. Zoals ik zonet al aangaf in antwoord aan de heer Flierman is een specifieke adviesaanvraag niet nodig, omdat de ontwerp-AMvB's en de invoeringswet tegelijkertijd worden voorgelegd. Ze worden in samenhang beoordeeld. Dat geldt ook voor het niveau waarop de regels worden vastgelegd. Dit punt maakt dus al deel uit van de voorziene advisering door de Raad van State. Vanzelfsprekend zal ik dat advies van de Raad van State en de reactie van de regering daarop beschikbaar stellen. Ik heb ook toegezegd om dat te doen voordat het invoeringsbesluit aan deze Kamer wordt voorgelegd.

Ik wilde nog iets zeggen over de normen ...

De **voorzitter**:
Mevrouw Stienen, ik zie u in de startblokken staan. Wilt u iets?

Mevrouw **Stienen** (D66):
Mevrouw de voorzitter, ik weet niet hoelang de minister nog wil ingaan op de kwestie van de normen en de AMvB's. Ik heb een punt over de Nationale Omgevingsvisie.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik heb nog een aantal antwoorden op dit punt, maar ik wil best tussendoor iets over de Omgevingsvisie zeggen.

De **voorzitter**:
Anders moet u het even opschorten tot we zover zijn, mevrouw Stienen.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik wacht even op de punten die nog ingebracht worden.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik kom nog even terug op de normen en de wet. Het is niet zo dat er niets in de wet staat; dat moet ik toch herhalen. Mevrouw Bikker vroeg bijvoorbeeld of het basisbeschermingsniveau voor waterveiligheid en luchtkwaliteit niet in de wet moet worden opgenomen. Maar de omgevingswaarden borgen het basisbeschermingsniveau voor luchtkwaliteit, voor waterkwaliteit en voor waterveiligheid. De uitgangspunten voor het basisbeschermingsniveau voor luchtkwaliteit en waterkwaliteit staan al in de wet genoemd. Het basisbeschermingsniveau wordt bepaald door de Richtlijn Luchtkwaliteit en door de Kaderrichtlijn Water. Daarmee staat dat erin. De Raad van State kan dan nog zeggen wat hij vindt van die verhouding tussen de wet en de AMvB. Naar aanleiding van dat advies zal zo nodig worden bezien of het wenselijk is om ook de uitgangspunten voor bijvoorbeeld waterveiligheidsnormering op wetsniveau op te nemen.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Mag ik dit toch beluisteren als een, weliswaar kleine, toezegging? Zegt de minister dat zij juist op deze punten extra goed naar het advies van de Raad van State zal kijken? Zal zij gewag maken van de spanning die in elk geval in de Eerste Kamer aan de orde is geweest en aangeven of zij die net zo ervaart? Zij heeft natuurlijk groot vertrouwen in de balans die gevonden is, maar zal zij juist daar specifiek op terugkomen bij de invoeringswet? Dat zou voor mijn fractie een kleine, maar wel betekenisvolle toezegging zijn.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik kan niet anders dan hierop terugkomen. Volgens mij is dit een heel belangrijk element van de discussie die we hier met elkaar hebben. Dat was bij de Omgevingwet het geval en nu bij de AMvB's. Dat zal bij de invoeringswet natuurlijk wederom spelen. Soms zie je een lobby om bepaalde normen in de wet op te nemen, omdat men denkt dat men daarmee beter geborgd is en dan denk ik: het een is niet mooier dan het ander. Bij u gaat het echter om een andere discussie, namelijk die over de vraag hoe het democratisch geregeld is en wat dat betekent. Wordt er voldoende gekeken naar wijzigingen? Ik denk dat daar vooral de discussie over zou moeten gaan. Is dit een instrument dat goed werkt of niet? U zei volgens mij — het kan ook de heer Verheijen geweest zijn — dat de burger zich meer herkent in een wet dan in een AMvB. Natuurlijk, want de meerderheid van de mensen weet waarschijnlijk niet eens wat een AMvB is.

Kijk echter naar andere plekken in mijn portefeuille, zoals mobiliteit. We hebben een taxiwet, een ov-wet en een wet over wegverkeer. Kijk dan naar wat er aan nieuwe voertuigen op de weg komt, technologische gezien: auto's die kunnen vliegen, bemande drones en hyperloops die 1.000 km/u gaan. Zijn de WEpods die rijden tussen Ede en Wageningen nu busjes of auto's? Wat zijn het nu eigenlijk: er zit geen stuur in, geen rem, niets. Ik denk dat je eigenlijk toe zou moeten naar één mobiliteitswet waarin je al dit onderscheid kwijtraakt en alleen maar zegt wat je wilt qua veiligheid, databescherming en nog een aantal van dat soort zaken. Als je wilt inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, moet wetgeving misschien wat algemener worden. De Kamer is degene die toeziet op degelijkheid van wetgeving, maar ik denk zelf dat dat een beetje een trend gaat worden.

De **voorzitter**:
Mevrouw Bikker, tot slot op dit punt.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Mooi dat de minister al een agenda neerlegt voor haar opvolger. Boeiend. Het gaat me echter niet alleen om de degelijkheid van de wet, hoewel ik dol ben op degelijk. Het gaat me vooral om de rol van de wetgever. Daar zit het spanningsveld. Ik hoop dat de minister het echt klip-en-klaar wil toezeggen. Ze hield namelijk een heel mooi betoog, maar ik heb nog steeds niet helder of ze toezegt dat juist dat spanningsveld, waar verschillende collega's gewag van maakten, aan de orde zal zijn in de adviesaanvraag aan de Raad van State. Ik heb de waterveiligheidsnorm daarbij genoemd als uitgangspunt. Zal zij reflecteren op hoe zij daarmee omgaat? Is dat spanningsveld dan niet "die arme Eerste Kamer heeft wat zorgen", maar zal zij het wat verinnerlijken in haar aanvraag en haar beantwoording?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat zal ik zeker doen in mijn beantwoording, ingaan op de zorgen van de Eerste Kamer. Ik denk dat de Raad van State hier vanuit zijn eigen optiek naar zal kijken. Ik denk echter dat het belangrijkste straks de antwoorden op de vragen over de invoeringswet zijn. De Kamer kan dus nu in het kader van de voorhangprocedure haar oordeel geven over de AMvB's. Zij is daarna nog op verschillende momenten betrokken bij de totstandkoming van het nieuwe stelsel. Straks wordt de invoeringswet aan uw Kamer voorgelegd, dus de wet. Op dat moment kan de Eerste Kamer ook vanuit haar medewetgevende rol haar eindoordeel over het nieuwe stelsel geven. Zij kan dan ook het stelsel in zijn samenhang beoordelen. Alle aanvullingswetten zullen langs deze Kamer komen, dus ook daar kan zij dus steeds de vinger aan de pols houden. Het is misschien wat anders dan het was, maar er zit wel nog steeds heel veel toezicht vanuit de Kamer op de wetgeving in.

Dan de heldere normstelling. De vragen over de bevoegdheidsverdeling tussen AMvB en de wet van mevrouw Klip zitten volgens mij op hetzelfde punt. De heer Van Dijk heeft ook vragen gesteld over de normen in de wet. Die zitten

ook op hetzelfde punt. De heer Flierman vroeg naar het parlementaire proces. Daar heb ik net iets over gezegd.

De heer Verheijen vroeg hoe burgers ontzorgd kunnen worden door een heldere normstelling bij omgevingsplan en vergunningen. We bieden de burger een heldere norm. Dat doen we in de Omgevingswet en in de vier AMvB's, maar bijvoorbeeld ook op decentraal niveau in het omgevingsplan of in de vergunning. De rechtszekerheid vraagt dat ook. In de huidige situatie staan locatiespecifieke regels verspreid over de verschillende AMvB's en losse verordeningen. In de Omgevingwet komen die regels samen in het omgevingsplan. Dat maakt ze beter vindbaar.

De heer **Verheijen** (PvdA):
Dat begrijp ik, maar dat was niet mijn kernvraag. Nu we het resultaat zien, na de tervisielegging, zouden we ook hier de Raad van State graag expliciet over horen reflecteren. Vindt hij dat de normen zoals die nu in de AMvB's zijn opgenomen voldoende handhaafbaar en voldoende helder zijn voor de burgers om kenbaar te worden geacht?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Volgens mij is hetzelfde als ik net al antwoordde. Het wordt in samenhang aangeboden. De Raad van State kan het ook in onderlinge samenhang beoordelen. Dat geldt ook voor niveau van de regels, het niveau van normstelling. Dat maakt dus al deel uit van de voorziene advisering van de Raad van State. Ik hoef nu verder geen voorbeelden meer te geven bij het punt dat ik net noemde.

Dit was het wat mij betreft over de AMvB's en de wetgeving. Ik weet niet of er nog een vraag over de Nationale Omgevingsvisie was, of is dat uitlokking?

Mevrouw **Stienen** (D66):
De minister zegde toe dat ze nog een aantal punten zou inbrengen. Ik help haar graag. Zij had het over kaderstelling in belangrijke transities die dan in de Nationale Omgevingsvisie worden opgenomen. Een aantal transities die wij zien aankomen, hebben natuurlijk te maken met energie en klimaat, met de woning en met mobiliteit. De vraag is wat de minister precies bedoelt met die heldere kaders en hoe we hier in dit huis onze eigen rol daarin kunnen nemen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Bij de Nationale Omgevingsvisie gaan we een aantal grote thema's aan de orde stellen, zoals de energietransitie: wat moeten we daarmee en wat betekent dat voor het gebruik van grondgebied? Als je kiest voor alles windmolens heeft dat een ander effect dan als je kiest voor kernenergie bijvoorbeeld. Dat soort vraagstukken zal terugkomen, ook op het gebied van mobiliteit, milieu, erfgoed en noem maar op. Op dit moment ligt een agenda voor in de Tweede Kamer over hoe we die willen opstellen. Als de Tweede Kamer het daarmee eens is, zal de Omgevingsvisie verder worden uitgewerkt. Het is een visie, dus ik weet niet uit mijn hoofd hoe het dan gaat met de Eerste Kamer. Ik ga er eigenlijk vanuit dat zij er ook over gaat, maar dat weet ik niet precies.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Tot slot op dit punt. We hebben het net over normstelling in de wet en AMvB's gehad. Als de minister het heeft over kaders, is de vraag van mijn fractie wat ze daar precies mee bedoelt.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Het zal niet zo zijn dat de Omgevingsvisie zal zeggen dat we andere normen gaan hanteren. Die geeft eigenlijk aan wat nu de dilemma's zijn en hoe we het ruimtelijk en milieutechnisch moeten gaan vertalen. Vervolgens zullen in de wet- en regelgeving de normstelling en de normen worden gedefinieerd. Dat is het verschil tussen beide.

Het volgende onderdeel van het Omgevingsbesluit is de voorbereidingsprocedure. Ik dacht: ik doe gewoon eerst de lastigste dingen, dus de participatie, de voorbereidingsprocedure en dat soort zaken. De vraag van de meeste fracties is eigenlijk waarom ik de reguliere procedure uitvoer en ik de gemeenten of andere overheden niet de mogelijkheid geef om te kiezen voor een uitgebreidere voorbereidingsprocedure. Voor de omgevingsvergunning hebben we gezegd dat de meest effectieve procedure geldt. De hoofdregel is dat dat de reguliere procedure is. Zowel ambtelijk als bestuurlijk is al veel met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen over dit onderwerp gesproken. Met wisselende argumenten hebben de koepels er steeds voor gepleit om zelf de procedure te kunnen bepalen. Dan gaat het vooral om argumenten als een te korte beslistermijn of onvoldoende mogelijkheid tot participatie. Ik zal ingaan op de argumenten en aangeven waarom ik er geen voorstander van ben dat gemeenten eenzijdig de procedure kunnen bepalen.

Ten eerste het argument dat de beslistermijn van de reguliere procedure te kort zou zijn. De reguliere procedure verloopt snel en effectief, binnen acht weken. De procedure kan waar nodig verlengd worden naar veertien weken, bijvoorbeeld voor complexe beoordelingen. In antwoord op de vraag van de heer Van Dijk geldt daarbij ook nog eens dat door de betrokkenheid van andere overheden in de vorm van instemmingsrecht de reguliere beslistermijn automatisch met vier weken wordt verlengd. De termijn is dan standaard twaalf weken en kan ook nog eens met zes weken worden verlengd tot achttien weken. Ik denk dat die termijnen toereikend zijn om in een regulier proces, want daar gaat het hier om, tot besluitvorming te kunnen komen. Desnoods kunnen termijnen met instemming van de aanvrager zelfs nog verder worden verlengd.

Na de reguliere procedure is er een bezwaarfase. Die voorziet in goede waarborgen zoals een hoorzitting, veelal een onafhankelijke adviescommissie en een volledige heroverweging van het besluit. De bezwaarfase biedt daarmee betere waarborgen voor een mondelinge gedachtewisseling met belanghebbenden, de aanvrager en het bevoegd gezag dan de uitgebreide voorbereidingsprocedure. De bezwaarfase volgt alleen als er ook echt bezwaren zijn. De uitgebreide procedure duurt maximaal zes maanden, omdat daarin een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd, met een gelegenheid om zienswijzen in te dienen. Die gelegenheid zit dus in de procedure zelf en neemt ook een belangrijk deel van de procedure in beslag.

Mevrouw **Klip-Martin** (VVD):
Het was geen vraag van de VVD-fractie, maar het verzoek van de koepels en met name van de VNG was om toch de mogelijkheid te hebben om zelf voor de uitgebreide procedure te kiezen. De essentie van de Omgevingswet is vertrouwen — dat benadrukt de minister ook steeds — het lager neerleggen van verantwoordelijkheden en de mogelijkheid om maatwerk toe te passen. Ziet de minister het toch niet als een groot risico dat gemeenten, als de mogelijkheid van de uitgebreide procedure er niet is, de neiging zullen hebben om niet een heel open omgevingsplan te maken maar om dat juist heel erg dicht te timmeren? Dat zou dan gebeuren juist vanwege het risico dat het dadelijk niet lukt of dat er gigantisch veel bezwaren en procedures komen. Dan ben je eigenlijk nog veel verder van huis. De vraag is dus — zeker tegen de achtergrond dat de Omgevingswet uitgaat van het vertrouwen bij de lagere overheden — of je door hieraan vast te houden, niet het kind met het badwater weggooit.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Daarom gaf ik al aan dat de gemeenten in overleg met de aanvrager kunnen kiezen voor een langere procedure, maar dan moet de aanvrager daar wel akkoord mee gaan. Ze kunnen ook verlengen als het nodig is omdat het complex is. Als er instemmingsrecht nodig is, wordt de reguliere beslistermijn automatisch met vier weken verlengd. Er zijn dus verschillende mogelijkheden voor gemeenten om de verlenging te realiseren. Maar je moet het je een beetje zo voorstellen: een aanvrager is al bezig met het uitwerken van een plan maar weet nog niet of hij de reguliere procedure of de extra lange procedure krijgt. Hij weet dus niet of hij een procedure krijgt van 8 weken, met eventueel wat uitloop, of van 26 weken. Dat laatste is gewoon heel lastig. Daarom hebben we de keuze bij de aanvrager gelegd.

Als het om complexe vragen gaat, bijvoorbeeld om grote chemische bedrijven, dan zal er altijd worden gekozen voor de uitgebreide procedure, want dat zullen die bedrijven zelf prettiger vinden. Als het om simpele zaken gaat, kan men heel goed voor de kleinere procedure kiezen. Heel veel van de aanvragen vallen al onder bijvoorbeeld Europees recht. Daarvoor geldt de uitgebreide procedure. Ook bij een MER-procedure geldt de uitgebreide procedure. Eigenlijk alles wat moeilijk en complex is, wordt dus al geregeld in een uitgebreide procedure. Ik kan bijna niet verzinnen wat er nog simpeler is dan de dingen die dan overblijven.

U zegt: is het dan geen wantrouwen? Nee, wat mij betreft is het geen wantrouwen maar is het gewoon duidelijkheid aan de voorkant van het proces, waarbij gemeenten de mogelijkheid hebben om verlenging aan te vragen.

Mevrouw **Meijer** (SP):
Nu haak ik even in, want dit is natuurlijk een punt dat ik aan de orde stelde. Het verbaast mij dat de minister zegt dat het acht, twaalf, zestien of achttien weken kunnen worden en dat het zo superduidelijk is. Ik kan er eigenlijk geen chocola van maken. Als ik een bedrijf ben en denk in acht weken klaar te zijn, dan snap ik dat heel goed, maar als ik weet dat het ook weleens achttien weken kunnen worden, dan kan ik toch net zo goed gewoon kiezen voor de uitgebreide procedure? Met andere woorden: overleg nu gewoon met de gemeenten en laat de gemeente of de provincie dan het besluit nemen. Dat is toch eigenlijk veel makkelijker en duidelijk voor iedereen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik ben er geen voorstander van dat een bevoegd gezag zelf en eenzijdig kan bepalen welke procedure er gevolgd wordt, omdat ik denk dat dat echt leidt tot arbitraire keuzes en onzekerheid voor initiatiefnemers. Het is dan eigenlijk een soort tussenliggend besluit dat nog moet worden genomen. Ik denk dat dat alleen maar leidt tot juridificering en procedures die gaan over de procedure. Er zijn mogelijkheden voor gemeenten om, als ze zich zorgen maken of als het nodig is, de aanvrager te vragen om de procedure te verlengen. Die zal dat dan ook moeten doen. Ook voor u was een belangrijk argument of participatie in zo'n korte tijd wel goed geregeld kan worden. Participatie is natuurlijk het effectiefst als ze vroegtijdig plaatsvindt, aan de voorkant van de procedure dus. De hele essentie van de Omgevingswet is eigenlijk dat we niet meer achteraf allerlei inspraak geven maar dat we aan de voorkant alle partijen vragen om mee te praten voordat we met een goed besluit komen. Een initiatiefnemer heeft er vaak al allerlei belanghebbenden bij betrokken. Hij doet dat niet pas op het moment waarop een aanvraag al is ingediend en het ontwerpbesluit is vastgesteld. Als we het straks over participatie hebben, zullen we het er ook over hebben dat wat mij betreft niet de zienswijze de participatie is maar het proces dat daarvoor plaatsvindt.

De heer **Verheijen** (PvdA):
Ik heb aanvullend op dit punt een vraag. De minister zei dat ze niet wil dat het bevoegd gezag eenzijdig besluit over de procedure. Maar het bevoegd gezag is uiteindelijk wel altijd aanspreekbaar op het besluit, op de kwaliteit ervan en op de uiteindelijk gevoerde procedure. Het bevoegd gezag kan immers ook zeggen de aanvraag niet in behandeling te nemen omdat er onvoldoende informatie onder zit die het nodig heeft voor het nemen van een besluit. De discussie lijkt me dus haast semantisch te worden. Uiteindelijk bepaalt het bevoegd gezag altijd het tempo en de afronding van de procedure, lijkt me.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Als we bekijken hoe we kunnen voorkomen dat er diverse besluitvormingsmomenten in zo'n procedure zitten en hoe we ervoor zorgen dat het zo goed mogelijk aan de voorkant wordt gedaan, dan proberen we om aan de voorkant ook de verschillende belangen al in beeld te hebben. Dat beogen we. We willen het niet tussendoor of achteraf stilleggen en er dan nog eens even lang over gaan praten en naar gaan kijken. Ik snap dat dat leidt tot onduidelijkheid omdat het anders is dan het was, maar doordat we tegelijkertijd zo ontzettend inzetten op participatie aan de voorkant, zou het op het moment dat een plan wordt ingediend al voor de meeste partijen duidelijk moeten zijn dat iets een simpel proces is geworden.

In de Omgevingswet staat dat vroegtijdige participatie wordt gestimuleerd doordat iemand bij het indienen van elke vergunningsaanvraag moet vermelden of en op welke wijze hij belanghebbenden erbij heeft betrokken. Als een bevoegd gezag zegt dat er nog nader contact nodig is met belanghebbenden, kan er in overleg met de aanvrager voor wor-

den gekozen om eerst een ontwerpaanvraag ter inzage te leggen, met de gelegenheid voor zienswijzen. Na eventuele aanpassingen kan de aanvraag dan worden ingediend. Een andere optie is dat het bevoegd gezag als onderdeel van de reguliere procedure de aanvraag ter inzage legt voor zienswijzen. Een derde optie is dat het bevoegd gezag direct contact legt met de personen van wie verondersteld wordt dat zij bedenkingen hebben tegen de aanvraag. Tot slot kan ook op verzoek van de aanvrager gekozen worden voor de toepassing van de uitgebreide methode. Er zijn dus verschillende mogelijkheden, zowel voor het bevoegd gezag als voor de aanvrager zelf, om toch voor de uitgebreide methode te kiezen.

De heer **Verheijen** (PvdA):
Dat begrijp ik. Daarom wil ik nog even helder krijgen in welke mate in feite het bevoegd gezag bepalend is voor de procedure. U zei het zo simpel: ik wil niet dat het bevoegd gezag daar eenzijdig verantwoordelijk voor is. Volgens mij blijft het bevoegd gezag in dit soort situaties altijd bepalend voor de wijze waarop de procedure zal worden afgerond. We hebben nu de lex silencio positivo geschrapt. Er kan geen aanvraag van rechtswege van kracht worden. Het lijkt me heel goed dat deze AMvB's bepalen dat overweging en afweging moet kunnen plaatsvinden. Maar dat betekent in mijn visie dat het bevoegd gezag altijd bepalend zal zijn voor de procedure en hoe ze afgerond gaat worden. Uitgebreide of simpele procedure; we merken wel aan de discussie dat het alle kanten op kan gaan, maar uiteindelijk zal het bevoegd gezag toch zelf zijn verantwoordelijk moeten nemen voor de inhoud van het besluit.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Voor de keuze die hij uiteindelijk maakt, maar niet voor de procedure. Dat is de initiatiefnemer in dit geval. Hij moet het goed doen. Hij moet het goed onderbouwen. Hij moet ook zorgen dat hij belanghebbenden betrekt. We geven ruimte en snelheid aan een initiatiefnemer, maar we geven die persoon, dat bedrijf of die organisatie ook de verantwoordelijkheid om het goed te doen. Dus de initiatiefnemer draagt de verantwoordelijkheid. De gemeente heeft mogelijkheden om daarop in te grijpen, maar is niet degene die bij voorbaat de procedure bepaalt. Dat is het verschil. Er is wettelijk bepaald wanneer je een uitgebreide procedure moet doen, namelijk zowel bij MER-zaken als bij Europese zaken. Verder kan een initiatiefnemer zelf ook kiezen voor een uitgebreide procedure. Ik wil gemeenten niet bij voorbaat het recht geven om zelf te kiezen voor de uitgebreide procedure. Dus zij zijn wel verantwoordelijk voor het besluit, maar niet voor de procedure.

Over de participatie heb ik net al wat gezegd. In antwoord op de vraag van mevrouw Stienen: er is dus geen risico dat de mogelijkheid voor inspraak of een goede dialoog tussen de partijen minder zal worden bij een reguliere procedure. Ik hoop dat ik net heb kunnen uitleggen waarom het hetzelfde, zo niet beter is met de Omgevingswet. De wijze waarop we dit vormgegeven hebben biedt de mogelijkheid om extra tijd te nemen, maar de verantwoordelijkheid blijft wel liggen bij de initiatiefnemer. Daarmee hebben we een afweging gemaakt tussen de belangen van het bevoegd gezag, derdenbelanghebbenden en initiatiefnemers. Ik denk dat dit een oplossing is die recht doet aan alle betrokken belangen.

Ook de heer Van Dijk vroeg hiernaar, in relatie tot de niet belangrijke wijziging. Het klopt dat het Omgevingsbesluit een uitzondering bevat voor niet belangrijke wijzigingen. Als een bedrijf met een omgevingsvergunning waarvoor de uitgebreide procedure verplicht is, zoals een chemische fabriek, een wijziging van zijn omgevingsvergunning aanvraagt die niet belangrijk is, dan is de reguliere procedure van toepassing. Deze regeling is de opvolger van wat nu in het Wabo valt onder de milieuneutrale wijziging. Het is de bedoeling om alles wat voorheen onder de milieuneutrale wijziging viel, met de reguliere procedure te vergunnen onder deze regeling.

De term "milieuneutraal" was een Nederlandse uitvinding die uitstraalde dat iedere extra belasting van de leefomgeving niet milieuneutraal is en dus met de uitgebreide procedure vergund moest worden. De Richtlijn Industriële Emissies, waar de optie om een lichtere procedure toe te passen voor kleine wijzigingen vandaan komt, biedt meer ruimte dan dat. Daarom is ervoor gekozen om in het Omgevingsbesluit te kiezen voor "niet belangrijk" in plaats van "milieuneutraal".

In de consultatiereacties op het Omgevingsbesluit kwamen heel veel vragen over deze term. De heer Van Dijk is dus niet de enige met vragen. Ik ben tot de conclusie gekomen dat de term "niet belangrijke wijziging" niet duidelijk genoeg is. Ik wil graag zo dicht mogelijk aansluiten bij de Europese richtlijnen en de ruimte die deze richtlijnen bieden, optimaal benutten, maar ik wil ook voorkomen dat de gekozen terminologie gaat leiden tot extra juridische procedures. Dus ik zal deze bepaling in de Raad van State-versie van het Omgevingsbesluit verder verduidelijken en in de wettekst nog dichter aansluiten bij de Richtlijn Industriële Emissies. Er zal worden gekozen voor een formulering zoals "een wijziging die geen aanzienlijk nadelige effecten heeft op de gezondheid van mens of op het milieu" of iets dergelijks. Ik zal ook in de toelichting op het artikel aangeven wat met de bepaling bedoeld wordt.

Nogmaals, in het Omgevingsbesluit staat dus op welke activiteiten de uniforme uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. Dus voor alle activiteiten waarbij belangrijke milieugevolgen kunnen optreden, activiteiten waar internationaalrechtelijke en Europese verplichtingen een openbare voorbereidingsprocedure voorschrijven, ingrijpende rijksmonumentenactiviteiten, milieubelastende activiteiten, het exporteren van een IPCC-installatie of een Seveso-inrichting en de lozingsactiviteiten daarvan, lozing op het oppervlaktewaterlichaam, storten op zee, en MER-plichtige projecten geldt de uitgebreide procedure. Dat is ook geregeld in de Omgevingswet.

Dit was het punt met betrekking tot de uitgebreide voorbereidingsprocedure, vallend onder het Omgevingsbesluit. Het Omgevingsbesluit gaat natuurlijk nog over veel meer. Het gaat over alle procedures die gelden en welk bestuursorgaan bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen. Maar het gaat bijvoorbeeld ook over participatie. Daar zijn ook veel vragen over gesteld.

De meeste vragen die gesteld zijn, gaan over de vraag of de participatie zoals die nu is opgenomen, voldoet aan internationale verplichtingen. Ik heb echt gedacht: waar zou deze vraag vandaan komen? Want wij hebben zelf het idee dat dit het geval is. Ik zal uitleggen waarom. Een aantal

internationale verdragen en Europese richtlijnen borgen de toegang tot informatie en inspraak bij besluitvorming. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Verdrag van Aarhus, het Verdrag van Granada, de MER-richtlijn, de Richtlijn Industriële Emissies en de Seveso-richtlijn. Uit die richtlijnen volgt dat betrokken publiek vroegtijdig inspraak moet kunnen leveren wanneer alle opties nog open zijn, dus wederom aan de voorkant van het proces. In het Omgevingsbesluit heb ik, gelet op de internationale inspraakverplichting, ook geregeld dat bepaalde omgevingsvergunningen met de uitgebreide voorbereidingsprocedures van de Algemene wet bestuursrecht moeten worden voorbereid. Op grond van de Omgevingswet kan een ieder zienswijze indienen op een ontwerpbesluit. Het bevoegd gezag moet met die zienswijze ook rekening houden bij het opstellen van het definitieve besluit.

Een zienswijzeprocedure is, anders dan mevrouw Meijer aangeeft, geen participatie achteraf. Het stelsel voldoet dus eigenlijk met het van toepassing verklaren van de uitgebreide voorbereidingsprocedure aan de internationale inspraakverplichtingen. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de implementatie van de MER-richtlijn bevestigt dat ook. Het indienen van een zienswijze op een ontwerpbesluit is een juiste implementatie van de MER-richtlijn, aldus de Afdeling. Voor zover ik het kan overzien, is er geen verdere inhoudelijke regelgeving over participatie vereist op basis van de internationale verplichtingen en voldoet dit dus ook aan Aarhus en de andere regels.

Mevrouw Meijer vraagt daarnaast waarom er alleen regels worden gesteld aan de projectprocedure en niet aan de omgevingsplannen of omgevingsvergunningen. Ik kan haar geruststellen. Het Omgevingsbesluit bevat ook regels over de andere instrumenten. Voor de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de programma's moet bij het besluit worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij de voorbereiding zijn betrokken. In het Omgevingsbesluit zal daarnaast worden opgenomen dat bij kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen moet worden aangegeven hoe het participatieproject wordt vormgegeven. Dat is ook ter uitvoering van de motie-Van Veldhoven. Tot slot zal in de ministeriële regeling onder de Omgevingswet worden geregeld dat de initiatiefnemer bij een aanvraag van een omgevingsvergunning moet aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en betrokken. Het is aan de initiatiefnemer om een passende vorm te kiezen. Dat is natuurlijk afhankelijk van de aard van het project en van de omgeving, maar het wordt dus wel geregeld.

Verder stelde mevrouw Meijer een vraag over de uitvoering van de motie-Smaling inzake de ontwikkeling van een interactieve game. Deze motie zal ik verwerken in het Omgevingsbesluit, dat zal worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Dat wordt dus ook geregeld. In het Omgevingsbesluit zal verder geregeld worden dat voor de participatie benodigde informatie op een toegankelijke wijze beschikbaar komt. Over de game jam het volgende: eind 2016 hebben vier partijen meegedaan aan een wedstrijd om een prototype te ontwikkelen voor een Serious Game. De heer Smaling was voorzitter van de jury. De winnaar ontwikkelt een volwaardig spel, dat naar verwachting eind van dit jaar klaar is.

Mevrouw Stienen vroeg waarom er geen minimumeisen worden gesteld aan participatie, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag of participatie op adequate wijze heeft plaatsgevonden. Vorige keer hebben we daar ook al over gesproken. Het is moeilijk, misschien zelfs onmogelijk om echt objectieve normen voor te schrijven voor een breed spectrum van besluiten. Het is dus ook lastig om een soort eisen op te nemen. Aan welk aspect van participatie wil je dan normen stellen: het aantal betrokken personen, de spreektijd, digitalisering, een afspiegeling van de maatschappij? Verder kunnen we natuurlijk niemand verplichten om te participeren. Maar de Algemene wet bestuursrecht vereist wel een zorgvuldige voorbereiding, waarbij de nodige kennis en afweging van de betrokken belangen moet plaatsvinden. De Algemene wet bestuursrecht regelt dat. Ze regelt verder dat elk besluit deugdelijk gemotiveerd moet worden. Daarom hebben we het daar gelaten, en niet in het Omgevingsbesluit opgenomen. Maar daar wordt het dus wel geregeld.

Mevrouw Stienen vroeg verder of niet moet worden bekeken wat er met de participatie is gedaan. Zij zegt eigenlijk dat alleen wordt opgenomen hoe participatie heeft plaatsgevonden. Ik denk dat dat wel meevalt omdat het bestuursorgaan ook moet motiveren waarom een besluit wordt genomen. Maar ik ben wel bereid, een motiveringsplicht voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan toe te voegen, waarin staat dat ook moet worden aangegeven wat met de uitkomsten van de participatie is gedaan.

De heer Flierman vroeg of we gelijkwaardigheid van participatie in de regelgeving willen verankeren. Hij gaf aan dat burgers op een gelijkwaardige manier aan het participatietraject moeten kunnen deelnemen. Uit ervaringen tot nu toe blijkt dat participatie werkt. Natuurlijk gaat het niet altijd overal even goed, maar we moeten het met z'n allen nog leren. Er zijn ook pilots waarin aan de slag wordt gegaan met de Omgevingswet. De lessen die we daaruit trekken, zullen worden opgenomen in de digitale Inspiratiegids Participatie Omgevingswet, die nadrukkelijk ook voor burgers is bedoeld. Daarin wordt aandacht besteed aan het betrekken van burgers. Zo worden er verschillende tips gegeven om anderen dan de usual suspects mee te laten doen. Denk aan de inzet van social media, aan het organiseren van mensen die niet georganiseerd zijn en aan het gericht op zoek gaan naar ontbrekende doelgroepen. Daarnaast worden ook door en voor verschillende partijen in het hele land werksessies en kenniskringen georganiseerd, en worden participatiecodes en handreikingen opgesteld. Zo is de Vereniging Eigen Huis bezig, een participatiehandvest voor huiseigenaren op te stellen. Verschillende doelgroepen worden vanuit de praktijk op verschillende manieren ondersteund, zodat voor iedereen voldoende mogelijkheden bestaan om te participeren. Ik denk dat het niet nodig is om een vereiste voor gelijkwaardigheid op te nemen in de AMvB's. Je moet er vooral voor zorgen dat je in je inspiratiegidsen de verschillende groepen weet te betrekken.

De heer **Flierman** (CDA):
De conclusie van de minister dat ze denkt dat het niet nodig is om daarover iets op te nemen in de AMvB's, gaat mij te snel. Het lijkt mij namelijk wel van belang dat het bestuursorgaan dat de beslissing neemt, kan beoordelen of alle partijen die in die participatie mee hebben willen doen, een gelijkwaardige kans hebben gehad om hun zegje

te doen. In die zin lijkt mij het opnemen van een gelijkwaardigheidscriterium als een grondslag waarop een bestuursorgaan moet beoordelen of de participatie zorgvuldig heeft plaatsgevonden, wel van belang. Dat er inmiddels allerlei initiatieven zijn om participatie vorm te geven, is prima, maar ik denk toch dat het bestuursorgaan dat een besluit neemt, zich de vraag moet stellen hoe dat proces heeft plaatsgevonden en of iedereen daarin op gelijkwaardige wijze naar redelijkheid aan bod is gekomen. Dat was de achtergrond van de vraag. De minister zegt dat dat niet hoeft, daarbij verwijzend naar allerlei initiatieven. Dat vind ik iets te kort door de bocht. Ik denk dat er wel degelijk een plicht bij bestuursorganen ligt om daar goed naar te kijken. Die plicht zou ik toch in een AMvB verankerd willen zien.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Laat me daarop terugkomen in tweede termijn. Mijn eerste gedachte is: je streeft naar gelijkwaardigheid, maar je kunt mensen er niet bij slepen. Je kunt geen gelijkwaardige afspiegeling realiseren als het gaat om inspraak. Ik heb zelf ooit nog eens, toen ik nog heel jong was, voor BZK een participatiehandboek moeten maken. De grootste energie ging hem zitten in de vraag hoe je groepen aan tafel krijgt die je anders nooit aan tafel hebt. Dat is al heel veel jaren geleden, maar het probleem bestaat nog steeds.

De heer **Flierman** (CDA):
Het laatste ben ik helemaal met de minister eens. Zij moet mijn vraag niet interpreteren als: hoe zorg je dat iedereen die maar enigszins betrokken zou kunnen zijn, aan tafel komt. Het gaat het mij er vooral om, ervoor te zorgen dat degenen die betrokken wíllen zijn, een goede kans krijgen om hun inbreng gehoord te doen zijn.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ja. Ik moet nog even nadenken over hoe ik dat het beste vorm kan geven.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Dankzij deze fantastische wetgeving worden we allemaal internationaalrechtelijke specialisten. Maar naar onze informatie staat heel expliciet in het Verdrag van Aarhus dat burgers vroegtijdig betrokken moeten worden. Daarbij zou mijn fractie het heel prettig vinden als dat ook in de AMvB kan worden opgenomen, want in die vroegtijdigheid zit natuurlijk wel een termijn. Ik kan me heel goed voorstellen dat daarin een interpretatieverschil optreedt: misschien vinden sommige gemeenteraden "vroegtijdig" drie dagen van tevoren, wat mij te kort lijkt.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik weet ook dat het publiek vroegtijdig inspraak moet kunnen leveren, dus als alle opties nog open zijn. Dat is dus niet drie dagen van tevoren, als het plan er al ligt. Daarom zei ik ook: het is niet het zienswijzedeel, het is juist de participatie aan de voorkant die zo belangrijk is. Daarom heb ik geregeld dat bepaalde omgevingsvergunningen onder de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht moeten vallen. Op grond van de Omgevingswet kan eenieder zienswijzen indienen op een ontwerpbesluit. Dat is dus ook vroegtijdig. Het bevoegd gezag moet met die zienswijzen rekening houden bij het opstellen van het definitieve besluit. Dit is dus geregeld.

Ik rond mijn antwoord op de vraag van de heer Flierman nog even af. Ik moet nog nadenken wat daarvoor een goede term is. Hij hoorde mijn zorg, en dat is ook niet wat hij beoogt. Ik moet even kijken of het al geregeld is.

Mevrouw Vos vroeg of ik procedurele en inhoudelijke randvoorwaarden wil stellen aan participatie. Dat is verplicht vanwege internationale regelgeving. Participatie is maatwerk. Locatie, soort besluit, omgeving en betrokkenen zijn iedere keer weer anders. Dat maakt het lastig om procedurele en inhoudelijke eisen aan participatie te stellen. Maar ik ben van mening dat er wel goede waarborgen of kwaliteitseisen moeten zijn. Verder ben ik van mening dat ze zijn opgenomen. Er is namelijk geregeld dat in de kennisgeving bij een omgevingsplan en de projectprocedure moet worden aangegeven hoe participatie geregeld wordt. Dan weet iedereen tijdig hoe en wanneer ze bij de voorbereiding van een besluit betrokken kunnen worden. Ook ben ik voornemens, naar aanleiding van de motie-Smaling in het Omgevingsbesluit te regelen dat de benodigde informatie op een toegankelijke wijze beschikbaar komt. Ik begrijp de wens om voor onzekere toekomstige situaties zo veel mogelijk vast te leggen, maar we weten niet wat er wel en niet in de toekomst nog aan typen participatie gaat plaatsvinden. Wie had tien jaar geleden kunnen denken dat 3D-simulaties gebruikt zouden worden voor de inrichting van een plein? We moeten ervoor kiezen dat het bevoegd gezag zorgt voor een passende vorm van participatie, daarbij rekening houdend met wie er aan tafel zit, bijvoorbeeld laaggeletterden, en dat er opnieuw communicatiemiddelen worden geboden. Een en ander moet wel aansluiten bij de diversiteit, de praktijk en de toekomstige technieken.

Mevrouw Vos sprak nog over het Verdrag van Aarhus en de EU-richtlijnen. Ik heb net geprobeerd om aan te geven waarom ik vind dat het daaraan voldoet en waarom ik dat belangrijk vind.

Mevrouw Stienen vroeg of de Inspiratiegids hetzelfde is als de eerder aangekondigde handreiking. Dat klopt. De aan u toegezegde handreiking heeft inmiddels de naam Inspiratiegids Participatie gekregen. We hebben bij de samenstelling gebruikgemaakt van de inbreng van natuur- en milieuorganisaties, wetenschappers, burgers, professionals, de Commissie voor de m.e.r. en de GGD's. Iedereen die nu nieuwsgierig is geworden, kan de Inspiratiegids bekijken op de website aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Hij is in ieder geval bedoeld voor iedereen die ideeën heeft over de inrichting van het participatietraject. Je kunt er voorbeelden, werkvormen en tips in vinden. Hij blijft zich vernieuwen, want hij kan door iedereen worden aangevuld. Een instrument zoals SIA, social impact assessment, dat dwingt tot het analyseren, het monitoren en het mitigeren van de sociale gevolgen van grote, complexe projecten in de fysieke leefomgeving, is interessant. Het wordt in sommige landen toegepast. Een MKBA is ook zo'n type instrument. Ik kan mij goed voorstellen dat er bij bepaalde grote, complexe projecten wordt gekozen voor een SIA en dat je die methode ook opneemt in de Inspiratiegids Participatie.

Hoe krijgen achterstandsgroepen toegang tot begrijpelijke informatie bij participatietrajecten? Bij de omgevingsvisie of andere communicatie betrek ik bijvoorbeeld de Stichting

Lezen & Schrijven. Ik ben in ieder geval voornemens om in de Inspiratiegids aandacht te besteden aan achterstandsgroepen. Het werk van de Stichting Lezen & Schrijven, die onder andere zorgt voor het toegankelijker maken van websites door bijvoorbeeld een voorleesknop, is daarbij zeer hulpvaardig. De Inspiratiegids — ik zei het al — is een groeidocument, dus voor zover het niet al is gebeurd, zal ik het nog doen.

Ik kom op de vraag van de heer Verheijen over het onderzoeken van een second opinion. Ik heb die vraag nu hiertussen gestopt. Hij heeft mij al eerder gevraagd of er met een facultatief advies van de Commissie voor de m.e.r. voor projecten geen gat ontstaat, waarbij burgers nergens terechtkunnen als zij een second opinion willen onderzoeken. Ik heb aangegeven dat ik dat zou bekijken en ik heb dat ook gedaan. Ik vind het, net als u, heel belangrijk dat de kwaliteit van de gegevens die overheden gebruiken, goed is geborgd. Wat mij betreft moet de kwaliteit vooral vooraf goed geborgd zijn. Ik heb liever niet achteraf een toets, maar vooraf kwaliteit, toegankelijkheid en zekerheid. Ik ben van plan om dat te gaan doen door nadere regels te stellen aan de kwaliteitsborging en de beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten of gegevens in het DSO. Voor het meten en rekenen ten bate van nationale regels stel ik bijvoorbeeld in de omgevingsregeling een meet- en rekenvoorschrift op.

Er zijn op dit punt in de Tweede Kamer twee moties aangenomen van de leden Veldman en Çegerek. De motie op stuk nr. 58 gaat over decentrale omgevingswaarden. Decentrale overheden moeten gebruikmaken van inhoudelijk gevalideerde en onafhankelijke onderzoeken. Ik zal dat ook in de invoeringswet opnemen. De motie op stuk nr. 59 gaat over meet- en rekenvoorschriften. Ook op dat punt zal ik in het invoeringsspoor een voorziening treffen om centraal regels te kunnen stellen als dat nodig is. Ook in de Omgevingswet is voor grote, complexe projecten met maatschappelijk belang geborgd dat er op verzoek van derden een onafhankelijk onderzoek kan worden gedaan naar alternatieven die tijdens de verkenning zijn ingediend.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik heb inmiddels van de Stichting Lezen & Schrijven geleerd dat dit geen B1-niveau is. Dat hoeft misschien ook niet in dit huis, maar de minister ging toch net iets te snel wat betreft de toegankelijkheid. Er zijn in Nederland 2,5 miljoen laaggeletterden. Ik heb begrepen dat het voor ambtenaren soms heel lastig is om informatie op zo'n manier toegankelijk te maken dat ook deze Nederlandse burgers begrijpen waar het over gaat. D66 heeft haar verkiezingsprogramma laten hertalen naar B1-niveau. We schrokken ervan hoe ingewikkeld dat was en hoelang dat duurde. Ik vraag de minister hoe zij dat precies wil doen. De Inspiratiegids alleen is misschien niet voldoende om de toegankelijkheid te waarborgen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik gaf al aan dat ik bereid ben om dat nogmaals te bekijken, voor zover we dat niet al doen. Het lijkt me wat vergaand om nu te vertellen op welke sites we wat gaan aanpassen. Het lijkt me goed om te beginnen met de Inspiratiegids. Het gaat eigenlijk om de vraag hoe je ze erbij betrekt. Als je met elkaar kunt bespreken hoe je bepaalde groepen bereikt, weet je vervolgens ook wat een zinvol instrument daarvoor zou zijn. Je kunt wel alle websites aanpassen, maar u en ik kijken ook niet de hele dag op websites, eigenlijk doe je dat alleen op het moment dat je iets nodig hebt. Vaak kun je beter andere en slimmere stappen zetten om bepaalde groepen te bereiken, bijvoorbeeld via hun eigen informatiekanalen, die daarop al helemaal zijn ingesteld. Nogmaals: ik ben bereid om het te bekijken, maar ik zou niet nu al bij voorbaat kunnen zeggen wat we daar allemaal aan kunnen doen.

De **voorzitter**:
Mevrouw Stienen? Oh, u bent klaar.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik was gebleven bij de beantwoording van de vraag van de heer Verheijen over een onafhankelijke faciliteit. Nogmaals: ik vind het belangrijk om recht te doen aan ingediende alternatieven. Dat past bij een participatiemaatschappij. Daarom wil ik ook digitale omgevingsloketten hebben. Die moeten gevalideerde gegevens hebben die voor iedereen toegankelijk zijn, niet alleen voor overheden, maar ook voor burgers. Instituten, zoals het RIVM enzovoorts, moeten de gegevens bekijken om ze te kunnen valideren. Dan heb je al de tweede toets te pakken. Ik zal, naar aanleiding van de motie-Smaling, in het Omgevingsbesluit regelen dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat de benodigde informatie voor participatie bij de projectprocedure op een toegankelijke wijze beschikbaar is. Als de kwaliteit van de gegevens goed is, gaat het vooral om de vraag hoe die gegevens worden gebruikt. Daarover kan in het participatietraject vroegtijdig helderheid komen.

Ik zou het niet wenselijk vinden om een aparte faciliteit in het leven te roepen. Als er een faciliteit is die alles altijd moet narekenen en iedereen dat gaat doen, kan dat enorm vertragend werken. Ik wil de zorg van de heer Verheijen het liefst wegnemen door ervoor te zorgen dat alle gegevens aan de voorkant betrouwbaar en gevalideerd zijn.

De heer **Verheijen** (PvdA):
Dat is helder. Het ging mij met name om de toegankelijkheid. We hebben net een debat gehad over mensen die minder geletterd zijn. Dat is een zorggroep, maar ook de mensen die normaal gesproken de krant goed kunnen lezen en duiden, zullen moeite hebben om de ingewikkelde en vaak geabstraheerde informatie die beschikbaar komt in de informatiehuizen, op hun eigen situatie te kunnen projecteren en toepassen. Een hulplijn is dan vaak nuttig. We kennen bij verschillende ministeries hulplijnen die burgers ondersteunen. Die kunnen ook helpen bij de validering van informatie. Ze kunnen niet alleen de toegankelijkheid verbeteren, maar ook de vraag beantwoorden of dit de actueelste informatie is die beschikbaar is. Mijn zorg en vraag is hoe we in het heel ingewikkelde stelsel dat het DSO is, herkenbaar voor burgers kunnen neerzetten dat ze daar hun hulpvraag kunnen stellen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat is een belangrijk vraagstuk. Bij de inrichting van het DSO moeten we bekijken hoe we het zo toegankelijk mogelijk kunnen maken voor burgers, en niet alleen voor

overheden, die daar misschien net iets beter in zijn. Ik wil de validering regelen door ervoor te zorgen dat er alleen cijfers in staan die gevalideerd zijn. Dat is nu de problematiek. Nu moet iedereen zelf zijn rapportje laten maken. Je kunt daarvoor een adviesbureau inhuren, maar anderen hebben geen toegang tot die gegevens. Eigenlijk heb je nu helemaal niets. Straks zit het allemaal in informatiehuizen. Sommige informatie is al heel goed en gevalideerd, maar andere informatie bevindt zich nog op het beginpunt. We hebben nog jaren te gaan voordat we dit goed kunnen doen. De heer Verheijen vraagt mij om ervoor te zorgen dat als we het straks openbaar maken, het ook gevalideerd is. Dat gaan we zeker doen. Maar het moet ook begrijpelijk zijn voor burgers; daar zal ik naar omkijken.

De heer **Verheijen** (PvdA):
Ik kom daarop terug in de tweede termijn.

De **voorzitter**:
U komt daarop terug in de tweede termijn, mijnheer Verheijen? Dat is prima. Dat lijkt mij een goed idee.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik zou in de tweede termijn terugkomen op de vraag van de heer Flierman, maar dat zal ik nu meteen doen. Zijn vraag ging over gelijkwaardigheid. Het bevoegd gezag moet verantwoording afleggen over de vraag of iedereen die betrokken wilde worden, ook betrokken is. Ik zal in de nota van het Omgevingsbesluit aangeven dat het bevoegd gezag bij de motiveringsplicht over participatie ook moet ingaan op het aspect "gelijkwaardigheid". Is iedereen erbij betrokken en zijn de belangen goed gewogen?

Ik kom op de bevoegdheden van de gemeenten en de provincies. Daarna kom ik op de algemene vragen, waarna ik doorga met het volgende besluit over de leefomgeving. Ik denk dat dit wel zo'n beetje de grootste discussie was, alhoewel er bij het besluit over de leefomgeving ook nog heel veel punten zitten.

De **voorzitter**:
18.30 uur gaan we dus niet halen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik vrees dat het iets later wordt.

Het CDA vroeg naar het adviesrecht van de gemeenteraad bij de omgevingsvergunning. Ik ben het eens met de leden van de CDA-fractie dat de gemeenteraad op zichzelf toereikende middelen heeft op grond van de Gemeentewet om de uitoefening van taken door het college van burgemeester en wethouders te controleren. De gemeenteraad kan ook op eigen initiatief alle informatie opvragen, ook over vergunningverlening. Van meerdere kanten is er echter op aangedrongen om de gemeenteraad juist een zwaardere positie te geven door middel van een instemmingsrecht. Met een adviesrecht zit de voorgestelde regeling daartussenin; het is een soort tussenoplossing. Het is geen vreemde figuur in de Gemeentewet. Hij is er ook voor andere onderwerpen. Bijvoorbeeld op grond van artikel 169 van de Gemeentewet moet het college eerst aan de raad de gelegenheid geven tot het geven van een zienswijze voordat bijvoorbeeld private overeenkomsten worden afgesloten of voordat besloten wordt over jaarmarkten of gewone marktdagen. Het bestaat dus eigenlijk al in het organieke stelsel van de Gemeentewet. Vandaar mijn voorstel om het adviesrecht zoals dat nu is opgenomen in het Ontwerpomgevingsbesluit ook expliciet te behouden.

De heer Flierman vroeg hoe we voorkomen dat er ondoorzichtige regelgeving en eindeloze procedures ontstaan door gemeenten meer beleidsruimte te geven. Deze vraag is ook veelvuldig in de Tweede Kamer gesteld. De vrees is dat als ik meer ruimte geef, die wordt opgevuld op gemeentelijk of provinciaal niveau. Die vrees deel ik niet. Met het nieuwe stelsel komt er één omgevingsplan waarin alle regels op één plaats bij elkaar komen. In de gemeentes zal er dan ook meer uniformiteit zijn doordat er een omgevingsplan is in plaats van vele verschillende bestemmingsplannen. Dat is ook duidelijker voor de burger. Er zullen wel verschillen zijn tussen gemeenten, maar die verschillen zijn er nu ook al en dat leidt niet echt tot problemen. Natuurlijk zal de rechter moeten wennen aan het nieuwe omgevingsplan en de mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie. Dat is wel een andere vorm, maar het behoort tot de normale taak van de bestuursrechter om te toetsen of er een zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgevonden. Ik heb er vertrouwen in dat de rechter daartoe goed in staat is.

Het CDA vroeg of het primaat van de provincies verder zou moeten gaan. Moet het primaat van de provincie eenduidig betrekking hebben op alle vergunningen en handhaving bij een complexe en risicovolle milieuactiviteit? De provincie is het bevoegd gezag voor alle vergunningen op de locatie van het complexe bedrijf, inclusief de vergunningen voor afwijkingen in het omgevingsplan. Voor vergunningen met betrekking tot wateractiviteiten ligt het primaat bij de waterbeheerder. Daarvoor geldt de verplichte coördinatieregeling waarbij de provincie als coördinerend bevoegd gezag is aangewezen en de provincie ook het bevoegd gezag is voor alle algemene rijksregels die gelden op de locatie. Daarmee is geregeld dat de provincie integraal overzicht heeft over de activiteiten van het bedrijf. Met die taak- en bevoegdheidsverdeling wordt ook aangesloten op het huidige omgevingsrecht.

De heer **Flierman** (CDA):
Veel van wat de minister vertelt, stelt mij gerust, maar ik heb toch nog de volgende vraag. Ziet de provincie ook toe op algemene regels van gemeentelijk beleid bij de locaties waar complexe milieuactiviteiten plaatsvinden?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ja. Het is juist dat er ook nog algemene regels kunnen gelden op grond van het omgevingsplan. Omdat de provincie het bevoegd gezag is voor de afwijkvergunning, kan zij ook handhaven wanneer het bedrijf zich niet houdt aan het omgevingsplan. Belangrijk om daaraan toe te voegen is dat er algemene regels gelden op grond van de waterschapsverordening. Daarvoor is de waterbeheerder het bevoegd gezag. Daarbij is aangesloten bij de hoofdregel uit de Omgevingswet: decentraal, tenzij. Overigens vallen alle complexe bedrijven binnen het verplichte takenpakket van de omgevingsdiensten.

GroenLinks en de ChristenUnie vroegen of Rijkswaterstaat bindend adviesrecht krijgt op indirecte lozingen. De omgevingsvergunningen voor indirecte lozingen worden door gemeenten en provincies verleend. De waterbeheerders, Rijkswaterstaat en de waterschappen, hebben in het huidige recht op grond van de Wabo een adviesrecht op vergunningen voor indirecte lozingen. Ze kunnen onder de Wabo dat advies alleen bindend verklaren als het gaat om lozingen die de werking van de rwzi of het bereik van de Kaderrichtlijn Water ten aanzien van de doelen voor het oppervlaktewater in gevaar kunnen brengen. Maar voor de meerderheid van de indirecte lozingen geldt dat het advies van de waterbeheerder niet bindend is. Daarom hebben de waterbeheerders op grond van de Omgevingswet ook enkel adviesrecht. Uit de recente evaluatie van de bevoegdheidsverdeling blijkt ook dat die adviezen van de waterbeheerders over het algemeen goed worden opgevolgd door de gemeenten en de provincies die die omgevingsvergunningen voor indirecte lozingen verlenen. Er is dus ook niet echt een aanleiding om het te herzien.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Dat was mij allemaal bekend, maar het gaat mij juist om de uitzonderingen die ook grote financiële gevolgen hebben. Dat heb ik in mijn bijdrage weergegeven, maar ik heb ook aan de minister gevraagd om twee aspecten te wegen. Het ene betreft de grote financiële gevolgen. Is dit het risico waard? Het andere betreft de vraag aan de minister of in ieder geval niet de toezichthoudende rol versterkt zou kunnen worden. Ik gaf dus twee oplossingsrichtingen en ik hoop dat de minister daarop in wil gaan.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Als je het adviesrecht zo zou herzien dat er instemming nodig is, zou dat ten opzichte van het huidige recht een forse lastenverzwaring betekenen. Dat geldt ook voor het standaard met vier weken verlengen van de vergunningprocedures. Dat strookt niet met de doelstellingen van de Omgevingswet. Dat laat onverlet dat er in de praktijk weleens wat fout kan gaan, en er dus problemen zijn met indirecte lozingen, of dat er iets ernstigers aan de hand kan zijn. Maar dan hebben we het vooral over incidenten of illegale lozingen. Die problemen kun je ook niet oplossen aan de voorkant met een al dan niet bindend adviesrecht of een vergunning, want het blijkt vaak illegaal te zijn. Daarom kunnen waterschappen op basis van de wet al maatregelen vorderen van de vergunningverlener in het geval van een calamiteit, om schade aan rwzi's en oppervlaktewater te voorkomen. Wat de vraag over de toezichtstaak betreft: de waterbeheerders hebben een adviesrol en dat advies wordt eigenlijk altijd overgenomen.

De VVD heeft nog gevraagd naar de rol van de omgevingsdiensten bij de uitvoering van de Omgevingswet. Advisering en ondersteuning door de omgevingsdiensten, bijvoorbeeld in het kader van het opstellen van een omgevingsplan of de omgevingsvisie, vindt altijd plaats in opdracht van de gemeente. In feite fungeert de omgevingsdienst dus als expertisecentrum of technische uitvoeringsdienst van de gemeente. De gemeente formuleert de adviesbehoefte en zij maakt op basis van de door de omgevingsdienst verstrekte informatie lokale beleidskeuzes. De gemeente blijft dus het bevoegd gezag voor het nemen van het uiteindelijke besluit. Daarom zie ik ook geen risico dat de omgevingsdienst uiteindelijk besluitvormend zal gaan worden.

De PvdA vroeg naar de evaluatie van de omgevingsdiensten. De evaluatie is bijna afgerond en het is de bedoeling dat de resultaten en de kabinetsreactie, afgestemd met de betrokken koepels, nog voor het zomerreces aan beide Kamers zullen worden gestuurd.

Ik ga over naar het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), dat inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk bevat. Die inhoudelijke normen, waar we het al veel over gehad hebben, zijn natuurlijk van belang voor het realiseren van een nationale doelstelling op het terrein van de fysieke leefomgeving en voor het voldoen aan de internationale verplichtingen. Ik heb de volgende blokjes: gelijkwaardig beschermingsniveau en de afwegingsruimte, gezondheid, duurzaamheid, energietransitie, lucht, water, landschap, natuur en overige vragen over het Bkl.

Ik denk dat het Bkl bijdraagt aan betere besluitvorming over de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, doordat er een samenhang is gemaakt. Deze benadering zorgt voor een vermindering van onderzoekslasten en een meer integrale aanpak, maar ook voor ruimte voor het maken van een bestuurlijke afweging. De Kamer ervaart dit soms als spanningsveld: betekent dit nou dat de economie wint of dat het milieu wint? Ons idee is natuurlijk dat beide moeten winnen. Een besluit moet eenvoudiger en beter worden, maar moet ook leiden tot een gelijkwaardige of betere leefomgeving. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte is heel belangrijk om daar dan ook lokaal een goed besluit over te kunnen nemen. Je kunt namelijk geen landelijke regels maken die in elke situatie tot het beste resultaat leiden. Het Bkl biedt de ruimte om rekening te houden met die lokale omstandigheden, bijvoorbeeld door het stellen van regels voor geur, geluid of trillingen in het omgevingsplan. In het Bal kun je bijvoorbeeld ruimte bieden voor maatwerk om een innovatief proces mogelijk te maken. Tijdens de consultatie is ook gebleken dat heel veel partijen die grote flexibiliteit enerzijds toejuichen en anderzijds bang zijn dat bovenlokaal opererende bedrijven te maken krijgen met steeds weer een ander speelveld.

Er is ook angst dat gemeenten massaal te soepel of te streng zullen zijn. Het is maar net aan welke kant van de lijn je staat op dat vlak. In de praktijk kiezen gemeenten soms voor het bieden van meer mogelijkheden voor nieuwe initiatieven en soms voor het beschermen van de leefomgeving, afhankelijk van hun ambities in de lokale situatie. Dat gebeurt nu ook, want ook in de huidige regels hebben overheden al heel veel afwegingsruimte. Denk aan de projecten uit de Crisis- en herstelwet, aan de Interimwet stad-en-milieubenadering en aan de evaluatie van het Activiteitenbesluit. In dat kader blijkt ook dat bestuursorganen op zichzelf verstandig omgaan met de bestuurlijke afwegingsruimte. Soms is een gemeente strenger, soms soepeler, maar er wordt steeds gezocht naar een goede balans tussen het benutten en beschermen. Ik neem dit onderwerp mee bij de evaluatie van het nieuwe stelsel. In dat kader wordt bekeken waar het al of niet een bepaalde kant op slaat.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Ik snap de minister als zij zegt dat er lokale afwegingsruimte nodig is omdat er maatwerk nodig is. Ik snap ook dat er

lokaal behoefte bestaat aan wat diversiteit, maar dat wil niet zeggen dat er moet worden afgeweken van het basisbeschermingsniveau. Dat gebeurt nu wel. Voor zover ik kan zien, stond in het Activiteitenbesluit nog niet dat er kon worden afgeweken van geur, trilling en geluid tot onder het basisbeschermingsniveau, maar dat wordt nu wel mogelijk gemaakt. Waarom gaan wij zo ver dat er kan worden afgeweken van het basisbeschermingsniveau? Is dat niet in strijd met de waarde die de minister centraal stelt, namelijk een gelijkwaardig beschermingsniveau?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Met een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt bedoeld dat het niveau van bescherming van de leefomgeving gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Een definitie van het begrip is niet te geven omdat er in elke situatie sprake is van een andere inhoud. De regels in de AMvB dragen bij aan dat gelijkwaardige beschermingsniveau. In het Bkl staan omgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels. Ik wijs ook op de algemene regels in het Bal en het Bbl. Het RIVM constateert dat in het nieuwe stelsel een gelijkwaardig beschermingsniveau mogelijk is. Daar is in eerste termijn ook naar gevraagd. Maar lokale keuzen zijn wat dat betreft medebepalend. Wij onderschrijven die conclusie. De mate van bescherming wordt, net als nu, mede bepaald door de keuzen die de decentrale overheden maken. We zien dat gemeenten prudent omgaan met de bestaande ruimte. De bestuurlijke afwegingsruimte is ook niet onbegrensd. Het gaat steeds om de balans tussen beschermen en benutten.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Het punt is dat het Rijk het basisbeschermingsniveau niet als kader biedt om daarbinnen te handelen. Waarom wordt de afwegingsruimte bij een punt waarbij wij uit zouden kunnen gaan van het basisbeschermingsniveau zo groot gemaakt? De minister zegt dat het niet overal kan, maar juist als het gaat om geluid, geur en trilling kunnen wij landelijk prima uitgaan van kaders die veiligstellen dat in ieder geval het basisbeschermingsniveau wordt gewaarborgd. Toch wijken wij daar vanaf.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik kom erop terug, want het basisbeschermingsniveau is vastgelegd in de wet, bijvoorbeeld in het kader van het Kaderbesluit water. Als het gaat om luchtkwaliteit, dan is dat niveau opgenomen in richtlijnen. Ik weet dus niet of wij afwijken van het basisbeschermingsniveau, maar ik kom erop terug.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik vind dit antwoord buitengewoon lastig. In feite zegt de minister dat het allemaal goed komt, want de gemeenten doen hun werk goed. Ik ga daar ook van uit, maar aan de andere kant is de spanning binnen gemeenten tussen al die verschillende belangen dagelijks voelbaar. Ik wijs op de economische belangen, de milieubelangen, de gezondheidsbelangen en de bedrijfsbelangen. Daarom vind ik dat je met wetgeving en AMvB's een duidelijk kader moet schetsen waarbinnen moet worden geopereerd. Dat is wat ik mis in deze wet. Er zijn ongelooflijk veel afwijkingen mogelijk. De minister zegt zelf dat een gelijkwaardig beschermingsniveau niet eens kan worden gedefinieerd. Het RIVM geeft echter aan dat dit wel degelijk kan. Dat zou ook moeten, want dat is de enige manier waarop kan worden getoetst of dat gelijkwaardige beschermingsniveau wordt gerealiseerd. Ik daag de minister uit om dat kader waarbinnen de bestuurlijke overheden hun afwegingen kunnen maken op zijn minst te schetsen. Daarmee kan er ook voor worden gezorgd dat het beschermingsniveau gelijkwaardig geborgd blijft.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Er zitten allerlei niveaus in die ervoor zorgen dat dit gelijkwaardige beschermingsniveau ook kan worden bereikt. Neem het Natuurnetwerk Nederland. In het Bkl is een resultaatsverplichting opgenomen als ondergrens voor de bescherming van dat Natuurnetwerk. Het gaat erom dat zaken als kwaliteit en oppervlakte van dat Natuurnetwerk behouden blijven. Dat zit er gewoon in. Het enige wat het RIVM zegt, is dat je een gelijkwaardig beschermingsniveau kunt realiseren, maar dat lokale keuzen medebepalend zijn. Dat is op dit moment ook het geval, want gemeenten hebben autonomie. Zij hebben ook eigen beslissingsmogelijkheden. Bij de individuele besluiten kan men het anders invullen. In totaal zien wij echter dat dit gelijkwaardige beschermingsniveau wordt gerealiseerd via onder andere de resultaatsverplichtingen. Ik kies dus ook voor resultaatgerichte sturing. In het Bkl staat bijvoorbeeld dat de eventuele nadelige gevolgen voor wezenlijke kenmerken of waarden van het Natuurnetwerk tijdig moeten worden gecompenseerd.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik wil graag andere voorbeelden noemen. Neem luchtkwaliteit, geur, geluid en trilling. Volgens mij zijn dat zaken waarbij de normstelling sterker is, zodat er meer uitzonderingen mogelijk zijn. Daar komt juist meer bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau. Je ziet ook cumulatieproblemen. Er wordt volgens mij onvoldoende gestuurd op normopvulling. Als ik dat geheel optel, lijkt mij dat een gelijkwaardig beschermingsniveau niet wordt gewaarborgd. Ik lees ook wat het RIVM zegt. Dat is anders dan wat de minister nu zegt. Het RIVM heeft juist kritiek omdat de doelen niet duidelijk genoeg worden gedefinieerd. Daarom valt er niet te toetsen. Allerlei ambities zijn dermate weinig concreet dat ze niet kunnen worden getoetst. Dat is mijn probleem. Er moeten duidelijke doelen worden gesteld waaraan kan worden getoetst en waarbinnen de lokale overheden zich zullen moeten bewegen bij hun afwegingen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Die zijn er ook. Wij lezen het rapport van het RIVM anders. Het RIVM stelt dat een gelijkwaardig beschermingsniveau mogelijk is, maar dat dit wel complex is omdat het Rijk niet over alle gemeentelijke besluiten gaat. Dat klopt, maar dat is nu ook het geval. In het Bkl wordt duidelijk aangegeven welke uitzonderingen als gevolg van lokale bestuurlijke afwegingen mogelijk zijn en welke niet. Er zijn vormen van tijdelijk en permanent afwijken ingebouwd, maar die vormen bestaan nu ook al. Ze zijn in AMvB's gebundeld, geharmoniseerd en vereenvoudigd. Voor een aantal aspecten zijn geen uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit. Er is Europees geregeld wat de norm voor luchtkwaliteit is. Voor geluid en geur van veehoude-

rijen worden in het Bkl standaardwaarden opgenomen. Er bestaat de mogelijkheid om binnen een bepaalde bandbreedte te kiezen voor een andere norm. In de Tweede Kamer hebben we vaak gediscussieerd over geur. Stel, je hebt een veebedrijf met de nodige geur. Je woont op het terrein. Jouw huis is uitgezonderd van het niet mogen zitten in een bepaalde geurcirkel omdat jij degene bent die het bedrijf leidt. Stel vervolgens dat je je bedrijf overdoet aan je kinderen. Zij gaan in het hoofdhuis wonen en jij gaat met je vrouw in het achterhuis wonen. Dan mocht dat huis daar in één keer niet meer zijn omdat je dan in de geurcirkel zit, terwijl je niet bedrijfsgebonden was. Dat is heel raar. Je hebt je hele leven in de geurcirkel gezeten omdat je het bedrijf runde. Vervolgens ga je met pensioen, je gaat in het achterhuis wonen en dan zou je in één keer niet meer in de geurcirkel mogen zitten. Op dat punt krijgen gemeenten meer ruimte om een verstandig besluit te nemen over wanneer ze dat wel willen en wanneer niet. Je kunt voor een soepeler norm kiezen, maar je kunt ook voor een strengere norm kiezen.

In de Tweede Kamer, maar ook hier gaan alle vragen over milieu, niet over economie. Waarom zouden in gemeenteraden in één keer alle pijlen op de economie worden gericht en niet op het milieu? Dat zou eigenlijk gek zijn. Gelet op het democratisch proces zullen we zien dat het milieu en de strengere norm waarschijnlijk nog eerder aandacht zullen krijgen dan een verruiming en een versoepeling. Het gaat bijvoorbeeld om typen regels, zoals de openingstijden van een terras of de laad- en lostijden bij een supermarkt.

Die ruimte voor gemeenten om eigen regels te stellen, helpt om regels te stellen die passen bij de aard van de activiteit of de locatie. Wat u uitzonderingen noemt, zie ik als maatwerk. Afwegingskaders zijn echt wel ingekaderd. Voor geluid geldt bijvoorbeeld de binnenwaarde als harde norm. Zo'n afwegingsruimte is natuurlijk ook niet helemaal nieuw, want wij kennen al dergelijke vormen binnen de huidige wet. Dat zal niet veranderen door de Omgevingswet, maar hierdoor wordt het wel duidelijker wat wel en niet mag en waar je wel en niet mag afwijken. Ik zal monitoren wat er precies gaat gebeuren en welke kant de afwegingen die plaatsvinden, opgaan. Dat heb ik toegezegd bij de behandeling in de Tweede Kamer. Het is niet zo ingekaderd dat het gaat leiden tot excessen, grote uitzonderingen of allerlei opvulling. Dat ben ik niet met u eens.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Toch constateer ik dat er op allerlei punten wel degelijk meer uitzonderingen mogelijk zijn. U zegt dat je bij luchtkwaliteit er niet onder kunt zakken, maar ik lees in uw teksten dat er wel degelijk zwaarwegende redenen kunnen zijn om uitzonderingen te maken. Zo zie je dat over de hele linie. Mijn fractie maakt zich grote zorgen over wat de effecten zullen zijn. Ik denk inderdaad dat de monitoring heel cruciaal is. Gaat u nulmetingen doen en duidelijk definiëren wat er getoetst wordt, zodat we later kunnen zeggen wat het effect van dit beleid is?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Het is inderdaad zo dat het Bkl ruimte biedt om af te wijken van de grenswaarden in enkele gevallen — dat staat ook beschreven — maar dan zal de gemeente moeten motiveren dat er zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen zijn die dat rechtvaardigen. Het moet echt gaan om bijzondere gevallen, waarin bijvoorbeeld het beschermen van één woning het aflegt tegen bijvoorbeeld de bedrijfscontinuïteit. Bij permanente afwijking zal het nog moeilijker zijn om dat afwijken te rechtvaardigen dan wanneer het gaat om een tijdelijke afwijking. Dat zal ik verduidelijken in de nota van toelichting als daar nog punten over zijn. De gemeente moet bij een afwijking een goede afweging maken tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het gaat elke keer om beide. Daar kun je zienswijzen op indienen. Als het college de afweging niet goed maakt, kan de gemeenteraad het college terugfluiten. Zo nodig kan de gemeenteraad worden teruggefloten door de rechter. Er zijn op die afwijkingsmogelijkheid dus allerlei mogelijkheden om bezwaar te maken. Het gaat mij er juist om dat je niet alles van tevoren kunt vatten in algemene regels. Soms heb je die uitzonderingsmogelijkheden gewoon nodig.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Ik heb een korte vraag. De minister spreekt over zwaarwegende economische belangen, maar die zijn niet gedefinieerd. Kan zij toelichten wat de aard van die economische belangen kan zijn. Kan dat niet gewoon een financieel belang zijn, bijvoorbeeld dat uit praktische, financiële overwegingen wordt gezegd dat het veel te duur wordt als men allerlei extra maatregelen moet treffen om de veehouderij 100 meter verderop te plaatsen in plaats van 50 meter verderop, zodat men toch even kan afwijken van die grenswaarde voor geur om binnen die 50 meter zo'n veehouderij neer te kunnen zetten? We kunnen nu op geen enkele manier duiden wat precies het economische belang is waarom men kan afwijken. Kan de minister dat verduidelijken?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik heb gezegd: in verband met zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen. Dat zijn zaken die je niet van tevoren kunt definiëren, want je weet niet waar je tegenaan gaat lopen. Ik denk dat een hoge prijs voor maatregelen nooit een reden of een zwaarwegend belang kan zijn. Als je permanent een probleem veroorzaakt, moet een gemeente besluiten dat het dus niet op die locatie gerealiseerd kan worden. Waar gaat het om met afwijkingen? In de gemeente Zaanstad willen ze bijvoorbeeld graag een eiland bebouwen met woningen, maar er liggen bedrijven bij in de buurt. Het is eigenlijk jammer dat die woningen niet gebouwd kunnen worden, maar dat kan niet omdat ze dan net binnen de geluid- of geurcirkel van die bedrijven vallen. We weten dat dat de komende jaren verder aangepast wordt. Er kan dus bepaald worden dat die woningen worden gerealiseerd. Dan mag er tien jaar lang afgeweken worden van de geluid- of geurregel en daarna moet het geregeld zijn. Het kan om dat soort zaken gaan. Dan moet een college voor zo'n afwijking, als het die wil, goed aangeven en motiveren waarom het denkt dat het maatschappelijk belang van de bouw van de woningen groter is. Ten aanzien van de economische belangen heb ik in de Tweede Kamer toegezegd dat wij het zullen toelichten conform het begrip in de Algemene wet bestuursrecht. Dan hebt u uw definitie.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Misschien heb ik het niet goed gehoord. Ik dacht dat de minister zei dat je niet permanent van de grenswaarden mag afwijken als er sprake is van zwaarwegende economische belangen, maar dat dat tijdelijk is. Misschien kan zij er in tweede termijn op terugkomen of misschien nu. Ik ben heel benieuwd. Ik meen dat in de AMvB in het besluit staat dat je wel degelijk permanent mag afwijken in het geval van zwaarwegende economische belangen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Jawel, maar u noemde een te dure maatregel als voorbeeld. Ik heb gezegd dat dat waarschijnlijk niet zwaar genoeg is om permanent te mogen afwijken. Als je een maatregel moet nemen die noodzakelijk is, kan dat volgens mij niet de reden zijn. Wat ik net noemde, dat ene huis dat je beschermt versus bedrijfscontinuering van een heel pand, kan iets zijn om af te wijken. Luchtkwaliteit is een harde norm, dus daar zijn geen afwijkingen mogelijk. Afwijken van de grenswaarden kan alleen voor geur en trillingen en alleen bij zwaarwegende belangen. Dat vergt extra motivering. De eisen aan die motivering zijn door de motie-Cegerek toegevoegd aan de toelichting op het Bkl.

Er is gevraagd hoe je normopvulling voorkomt. Dat is een vraag van mevrouw Vos, maar ook een vraag die vaker aan de orde is. Hoe gaan de gemeenten daarmee om? De AMvB's dragen op verschillende manieren bij aan het tegengaan van die normopvulling. Dat begint met de algemene rijksregels in het Bal. Het verplicht stellen van preventieve maatregelen en het toepassen van de best beschikbare technieken is een rem op de normopvulling. Zo wordt het probleem bij de bron aangepakt. Naast die rem biedt ook het stelsel van decentrale overheden een stuur om om te gaan met meerdere belastende activiteiten in een gebied. Zo kan een hoge kwaliteit behouden blijven en een slechte kwaliteit worden verbeterd en kan kwaliteit in een dynamisch gebied actief worden beheerd. Dat nieuwe stelsel biedt hiervoor meer mogelijkheden dan het huidige recht, dus de decentrale omgevingswaarden en ruimte in instructieregels en maatwerkregels. Uiteindelijk gaat het om de balans tussen beschermen en benutten. Een gemeente of provincie kan gemotiveerd kiezen voor een zwaarder accent op benutten binnen de grens van het Bkl. Door middel van monitoring en evaluatie zal ik een vinger aan de pols houden. Mevrouw Klip vroeg ook nadrukkelijk om de monitoring goed te organiseren.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik wil de minister twee voorbeelden voorhouden. Eén betreft de minister zelf. U doet natuurlijk ook aan normopvulling wanneer u zegt: hier kan 130 km/u worden gereden, want de lucht is nu schoner geworden, dus ik kan een stukje extra luchtvervuiling toevoegen. En datzelfde gebeurt ook op meer lokaal en regionaal niveau, bijvoorbeeld bij de intensieve veehouderij en de uitbreiding daarvan. Daar wordt ook al snel gezegd: luchtwassers schelen luchtvervuiling, dus dan kunnen er wel wat meer dieren in deze stal. Het is een heel bekend mechanisme, dat je op alle niveaus ziet. Mijn vraag is dan ook: is het toch niet nodig om hier met een instructieregel strikter op te sturen, zodat wel degelijk een schonere techniek voor de bewoners en de omgeving winst oplevert en zij schonere lucht krijgen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Wij doen en-en. Als gevolg van harder rijden, ga je wat meer uitstoten. Tegelijkertijd weten wij dat we per jaar steeds minder aan het uitstoten zijn en dat de auto's steeds schoner worden, ook als ze harder rijden. Wij willen niet de norm opvullen tot 40 microgram, om een voorbeeld te nemen, maar wij gaan daar een stukje onder zitten. Ik geloof dat we op 38 of 37 microgram als maximum zitten. Een deel van de ruimte geef je dus al vrij. Tegelijkertijd zie je dat de hoeveelheid uitstoot van de auto's heel erg omlaag gaat. Je stimuleert de nieuwe technologieën, maar tegelijkertijd willen we ook dat landbouwbedrijven kunnen uitbreiden en dat de haven van Rotterdam en andere havens goed kunnen functioneren. Er zijn altijd activiteiten die ruimte vragen, maar wij stellen een harde grens en proberen met nieuwe technologieën alle wensen die er zijn binnen die ruimte te houden en het liefst nog daaronder. Het is dus niet: we kunnen tot 40 microgram, laten wij die ruimte ook maar nemen. Nee, wij stimuleren op schone technologie. Wij gaan er een stukje onder zitten. Maar wij gebruiken ook de ruimte, want er is ook een wens om te groeien, om bedrijven te laten groeien, om harder te rijden en om boerenbedrijven uit te breiden. Het is altijd een combinatie van beide belangen.

De **voorzitter**:
Mevrouw Vos, tot slot op dit punt.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Maar hoe zorgt de minister er nou voor dat wij in een situatie komen waarin het steeds schoner gaat worden? Ik heb daar zorgen over. Misschien kunnen wij wel gaan voldoen aan nog strengere normen, die soms ook echt nodig zijn voor de gezondheid van mensen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Uiteindelijk moet je in een democratisch proces met elkaar besluiten wanneer je de next step voor de volgende norm zet. Je legt niet voor niets met elkaar een norm vast. Op Europees niveau hebben wij met elkaar een norm afgesproken. Daarop kom ik straks nog terug. Daar acteert iedereen nu ook op. Dat geldt voor de uitstoot van stikstof en fijnstof. In het kader van de PAS zijn er net nieuwe normen gemaakt. Dat is een heel ander terrein, niet mijn beleidsterrein, maar ook daar spelen dit soort zaken. In de toekomst komt er misschien een CO_2-norm. Dan krijg je ook weer grenzen met de vraag wie waaraan moet voldoen en hoe. Als je zegt dat je elke keer dat je een verbetering hebt, die niet mag gebruiken, dan stimuleer je niemand om tot nieuwe technologieën of verbeteringen over te gaan. Op het moment dat je alle ruimte die je vrijmaakt onmiddellijk opmaakt, kun je nooit verder naar beneden gaan. Je kunt willen dat het strenger wordt. De staatssecretaris heeft zich daarover uitgesproken. We gaan nu eerst naar streefwaarden om op een later moment nog eens te bekijken of wij strengere normen gaan vaststellen. Je moet je dan met z'n allen erover uitspreken dat je het daarover eens bent. Verder moet je blijven benadrukken dat nieuwe technologieën moeten leiden tot minder uitstoot.

Mevrouw **Meijer** (SP):
Ik denk dat ik het even overneem van mevrouw Vos. Eigenlijk breekt mijn klomp. Ik hoor de minister verschillende zaken op één hoop vegen. Aan de ene kant zegt zij: je moet bedrijvigheid mogelijk maken. Dat snap ik. Het gaat ook om werkgelegenheid en dergelijke. Maar de minister zegt erbij: mensen willen ook harder rijden. Daar heb ik het over gehad in mijn bijdrage. Mensen vinden het heerlijk om het gaspedaal diep in te trappen, maar effectief kom je maar anderhalve minuut eerder op je bestemming aan. Volgens mij is het een tamelijk nutteloze exercitie om dat mogelijk te maken. De minister zegt dan: we kunnen het doen, want het autoverkeer wordt steeds schoner. Maar volgens mij is het nog steeds zo dat de overgrote meerderheid van het autoverkeer behoorlijk vervuilend is. We komen uit op 38 microgram, zegt de minister. De Wereldgezondheidsorganisatie beveelt 20 microgram aan. Deze minister kan volgens mij de geschiedenis ingaan als degene die verder, verder, verder naar beneden gaat met het aantal microgrammen en dus steeds meer gezonde lucht aan onze Nederlanders geeft. In plaats daarvan hoor ik haar het gewoon opvullen tot 38 microgram. Ik zou haar daar graag nog wat meer over horen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Mevrouw Meijer zegt dat niemand baat heeft bij harder rijden, maar dat is gewoon een politieke keuze geweest. Net als het een keuze is om onze havens of onze boerenbedrijven te laten groeien. Het zijn politieke keuzes die we met elkaar maken om het harder rijden mogelijk te maken. Het is niet omdat harder rijden zo'n leuke hobby is, maar ook omdat we gewoon grotere wegen hebben en snellere auto's. Het is ook passend bij wat er maatschappelijk gezien gebeurt. Bijna elk land in Europa zit op 130 of meer. Je moet dat niet doen als het qua milieu, veiligheid of geluid niet mogelijk is. Wij doen het dus alleen waar het mogelijk is, waarbij wij blijven binnen de regels die wij hebben afgesproken.

Mevrouw Meijer zegt: het zou mooi zijn als wij van de regel die wij met elkaar hebben afgesproken zouden gaan naar een strengere regel. Dat vind ik een prima discussie, die je onderhuids langzaam ziet opkomen in de Tweede Kamer, maar die hoort niet thuis bij de behandeling van de Omgevingswet. De Omgevingswet is een stelselherziening. Als je inhoudelijke normen wilt veranderen, dan gaat het om nieuw beleid dat je netjes via de Tweede Kamer moet doen. Daar kan de discussie in de inhoudelijke commissie worden gevoerd. Dan kunnen we met elkaar afspreken om die norm op een ander niveau te zetten. Volgens mij heeft staatssecretaris Dijksma daarover onlangs brieven naar de Tweede Kamer gestuurd: wat doen wij wel en wat doen wij niet met de normen van de Wereldgezondheidsorganisatie?

Dat mevrouw Meijer dit belangrijk vindt en daarnaar streeft, is haar goed recht. Verschillende partijen kunnen daar verschillend over denken, maar dat past niet in deze discussie. Ik ga niet de geschiedenis hier in om de norm in deze wet te veranderen. Ik vind dat dat gewoon een net proces moet zijn van de Tweede en Eerste Kamer, zeker ook in relatie tot Europa, want het gaat om een afspraak die wij op Europees niveau met elkaar gemaakt hebben.

De **voorzitter**:
Mevrouw Meijer, nog één keer op dit punt.

Mevrouw **Meijer** (SP):
Laatste keer, voorzitter. De minister zegt dat het een politieke keuze is. Deze Kamer en de Tweede Kamer zijn ervoor om besluiten te nemen waarvan wij overtuigd zijn dat zij goed zijn voor onze inwoners. Ik kan mij niet voorstellen dat het goed is voor onze inwoners om net onder een gevaarlijke grens voor de luchtvervuiling te gaan zitten. Het is wél goed voor onze inwoners om daar zo ver mogelijk onder te gaan zitten. Ik maak liever zulke politieke keuzes. De minister zei dat Nederland zo'n beetje het enige land in Europa was dat nog geen 130 km/u reed. Nederland had als een van de weinigen de uitzondering om te mogen overschrijden. Daar zitten wij nu nog maar net onder. Dat wil ik nog even genuanceerd hebben.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Voor stikstof en fijnstof is het probleem op bijna alle snelwegen opgelost. Er zijn nog een paar puntjes waarop sprake is van een overschrijding, maar de hoeveelheid uitstoot is in de afgelopen periode enorm omlaaggegaan. De extra bijdrage van het harder rijden is eigenlijk tenietgedaan. Dat is een andere discussie, maar ik kan er prachtige tabellen over laten zien. Dat laat onverlet dat je met elkaar een discussie kunt voeren over de vraag hoe die 40 microgram ooit tot stand is gekomen en waarom de ene partij zegt dat het veilig is en de andere partij zegt dat we een stuk lager moeten gaan zitten. Ik vind dat een prachtig debat, een prachtig politiek debat waarin je beide kanten kunt opgaan. Maar dat moet in een democratisch proces. Als je het wilt veranderen, dan moet je dat in Europees verband beslissen. Als Europa nee zegt, dan kun je nationaal in je eentje lager gaan zitten, maar een discussie daarover hoort echt in eerste instantie in de Tweede Kamer thuis.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik begrijp dat de minister zegt dat zij in dit debat geen nieuw beleid gaat maken, maar we hebben het wel over de manier waarop deze vier AMvB's kunnen bijdragen aan een balans tussen het beschermen en benutten van de leefomgeving. Daar heeft mijn fractie ook een aantal vragen over gesteld. Ik hoop dat de minister daar nog antwoord op gaat geven. In aansluiting op de zorgen van de collega's Vos en Meijer wil ik de minister toch even wijzen op een artikel in De Groene Amsterdammer van 16 mei jongstleden: Gokken met de wereld. Daarin wordt heel kritisch gekeken naar de manier waarop de Nederlandse industrie nog net zo veel broeikasgassen uitstoot als tien jaar geleden. Dat komt uit cijfers van het European Environment Agency. Ik begrijp heel goed dat de minister zegt dat er een volgorderlijkheid is, maar ik blijf bij de vraag van mijn fractie hoe wij vandaag kunnen bekijken hoe het proces en de AMvB's kunnen bijdragen aan wetgeving die klimaatproof is. Dat willen wij liever niet uitstellen tot de invoering in 2019.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat hoeft ook niet, want u kunt het politieke debat veel eerder voeren, of het nu aan de formatietafel is, afhankelijk van wie er dan aan die tafel zit, of via de Tweede Kamer op een geëigend moment in de commissie. U vraagt zich af

wat deze wet hieraan kan bijdragen. Deze wet doet wat mij betreft veel meer voor het milieu dan de wetgeving die wij tot nu toe hebben. De Omgevingswet zegt: je moet een goede afweging maken tussen beschermen en benutten. Voor het beschermen van de gezondheid en andere waarden hebben we in het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving een groot aantal regels opgenomen. Die gaan verder dan wat we eerst hadden. Het gaat om verschillende instrumenten, instructieregels, omgevingswaarden, beoordelingsregels. Het zijn echt harde regels om de gezondheid en andere waarden te beschermen. Er wordt weleens gezegd "alles van waarde is weerloos" maar dit zit er nu veel meer in, ook omdat we een integrale aanpak hebben.

De eerste keer dat ik hier was, heb ik gezegd: vroeger maakten we een tracébesluit en dachten we halverwege: o, er komt ook nog natuur bij kijken. Tegenwoordig moet je dat allemaal aan de voorkant doen. Je kijkt al aan de voorkant hoe je ervoor kunt zorgen dat het een en het ander mogelijk gemaakt wordt en dat je beide punten verbetert. Je wilt een betere situatie achterlaten. Dat willen wij ook. Ik ben de minister die de 130 km/u invoerde, maar ik ben ook de minister die bij Ruimte voor de Rivier zorgt dat er een kwalitatief beter gebied achterblijft. Het is altijd een balans tussen economische activiteiten en milieukwaliteiten. De kracht van dit stelsel is juist dat die integrale afweging veel beter mogelijk gemaakt kan worden dan in het verleden.

De **voorzitter**:
Ik onderbreek u even, minister. Ik wil sowieso om 19.00 uur schorsen, waar u zich ook bevindt in de beantwoording van de vragen van de leden. Ik wil sowieso van 19.00 uur tot 20.00 uur schorsen voor de dinerpauze.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat is over tien minuten. Ik zal dus de komende tien minuten nog even mijn best doen.

Mevrouw Teunissen vroeg waarom in de waarborgen van de Crisis- en herstelwet en de Interimwet de milieubenaderingen niet zijn overgenomen. De ruimte die de Crisis- en herstelwet en de Interimwet bieden, is overgenomen in het nieuwe stelsel, maar de complexe en deels ook procedurele waarborgen keren niet terug. Dat past bij de verbeterdoelen van de stelselherziening, in het bijzonder bij het versnellen en het verbeteren van de besluitvorming. Maar dat wil niet zeggen dat er geen waarborgen zijn. Dat is voor ons natuurlijk net zo belangrijk. We hebben de afwegingsruimte echter langs een andere weg ingekaderd. Zo mag er afgeweken worden van de grenswaarden voor trillingen, als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen het rechtvaardigen. Dat is te vergelijken met het toepassingscriterium in de Interimwet. Het is een andere omschrijving, maar de inhoud is vergelijkbaar. Je moet dat uitgebreid motiveren en de gemeente moet ook bij een afwijking een goede afweging maken tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving. Ik zei al dat ook de gemeenteraad en de rechter daar nog een rol in hebben, indien noodzakelijk.

Mevrouw Teunissen vroeg ook of het vergroten van die bestuurlijke afwegingsruimte tot achteruitgang van de rechtsbescherming leidt. Komen er eindeloze juridische procedures? Het gebruikmaken van de bestuurlijke afwegingsruimte kan ertoe leiden dat het bestuursorgaan tot een ander besluit komt dan de belanghebbenden graag hadden willen zien. Zo'n verschil van inzicht kan dan aan de rechter worden voorgelegd. Dat is eigenlijk niet anders dan nu. De toepassing van de regels die de afwegingsruimte biedt, kan ook leiden tot vermindering van procedures. Juridisch gezien kun je namelijk beter op de specifieke situatie toesnijden. Zo kan door de bestuurlijke afwegingsruimte een gemeente in het omgevingsplan beter rekening houden met de gevolgen voor perceeleigenaren. Het beoordelen van geschillen zal bij het toepassen van open normen wel anders zijn dan bij het toepassen van concrete regels. De rechter zal toetsen of er een zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgevonden. Dat betekent echter niet dat procedures langer duren. Ook nu zijn er veel normen met een open karakter. Denk bijvoorbeeld aan de vergunning om af te wijken van een bestemmingsplan, die verleend kan worden als voldaan wordt aan een goede ruimtelijke ordening.

Dat was het wat betreft de afwegingsruimte. Ik neem de komende acht minuten te baat om over te gaan op het onderwerp gezondheid en duurzaamheid.

Mevrouw Vos vroeg zich af of gezondheid en duurzame ontwikkeling wel voldoende geborgd of geoperationaliseerd zijn in de AMvB's. Onze ambities zullen we opnemen in de omgevingsvisie. Voor het Rijk, de provincies en de gemeenten is het verplicht om zo'n omgevingsvisie op te stellen. Daarin dient ook rekening te worden gehouden met milieubeginselen, die er ook toe strekken om de gezondheid te beschermen. Een gezonde, duurzame en aantrekkelijke woon- en werkomgeving is van belang voor burgers, maar ook voor bedrijven. Het is voor bedrijven namelijk ook een belangrijke vestigingsplaatsfactor. Via algemene regels, vergunningsverplichtingen en instructieregels worden grenzen gesteld aan activiteiten die een duidelijk gezondheidseffect kunnen hebben. Er worden grenzen gesteld aan milieuaspecten, zoals bij de omgevingswaarden voor lucht- en waterkwaliteit en de normen voor geluidsbelasting. Die regels vormen de randvoorwaarden, waarbinnen de afweging op het punt van gezondheid plaatsvindt. Er is ook gevraagd of die dan uitwisselbaar zijn. Voor luchtkwaliteit en geluid gelden allebei minimumnormen. Daar moet aan worden voldaan. Voor situaties onder de normen voor lucht en geluid kan een gemeente zelf regels of maatregelen opnemen. Zij beziet dan voor welk onderwerp extra bescherming nodig is en voor welk onderwerp niet. Een gemeente kan er ook voor kiezen om maatwerk te leveren.

Er is ook gevraagd waarom er een grote afwegingsruimte is bij de vraag of er sprake is van cumulatie. Ben ik bereid om een instructieregel op te nemen om cumulatie aan te pakken? Is er een basisbeschermingsniveau voor cumulatie? Het Bkl bevat een instructieregel voor de gemeenten om bij het omgevingsplan na te denken over de cumulatie van geur, geluid en trillingen. Maar het is inderdaad aan de gemeenten om te bepalen in welk geval ze overgaan tot maatregelen. Ze kunnen bijvoorbeeld strengere waarden vastleggen, om het cumulatieve gevolg te beperken, of ze kunnen gebruikmaken van de maatwerkmogelijkheden. Het Bkl stelt daar geen nadere inhoudelijke eisen aan; daarvoor is de variatie in situaties te groot. De gemeente kan het best zelf een geschikte aanpak bedenken.

Een kwantitatief basisbeschermingsniveau tegen cumulatie is er overigens ook onder het huidige recht niet. Dat zou dus nieuw beleid zijn en een aanscherping van het beschermingsniveau betekenen. In gemeenten in de agglomeraties, waar cumulatie van geluid zich vrij vaak afspeelt, zijn er echter ook vijfjaarlijkse actieplannen. Daarbij denken zij na over maatregelen om bijvoorbeeld cumulatie tegen te gaan. Een regeling voor cumulatie van geluid zal, ter uitvoering van de aangenomen motie-Samsom, worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid. Dat aanvullingsbesluit zal ook weer aan deze Kamer worden voorgelegd.

Dan kom ik bij de energietransitie. Ook ik erken het grote belang van een transitie naar een CO_2-arme samenleving. In het energieakkoord en het klimaatakkoord hebben we afspraken gemaakt over de transitie van fossiele energie naar duurzame energie. We moeten daar de komende jaren flinke stappen in gaan maken. Dat betekent ook een grotere inzet van technieken zoals windmolens, warmte-koudeopslag, zonnepanelen, aardwarmte en biovergisting. We zullen moeten werken aan een infrastructuur voor transport en de opslag van energie. Dat is een enorm ingrijpende verandering en daar is een goede samenwerking voor nodig met alle partijen die daar nu actief in zijn. Dat is dus niet alleen de rijksoverheid. Die windmolens moet je ook ergens kwijt en de zonnepanelen en de warmte-koudeopslag moet je ook regelen met de gemeenten en de provincies. De energietransitie vraagt om regels die daar ook ruimte voor geven. Naar mijn mening biedt de Omgevingswet daarvoor een goed uitgeruste gereedschapskist. De Omgevingswet kan meer sturing geven aan de energietransitie dan de wetgeving zoals we die nu kennen.

Mevrouw Vos vroeg om regels voor de uitfasering van aardgas. In de AMvB's wordt ruimte geschapen voor aardgasvrije wijken. Met dit Bbl vervalt de huidige aansluitplicht voor gebouweigenaren op het gasnet. Die aansluitplicht is nu nog opgenomen in het bouwbesluit. Door het Bbl ontstaat ruimte voor gemeenten om in het omgevingsplan gebiedsgericht maatwerk op te nemen voor aansluitplichten voor gebouweneigenaren op het gasnet, het elektriciteitsnet en het warmtenet. Daarmee wordt het omgevingsplan ook meteen het gemeentelijke energie- en warmteplan.

Er wordt nu gewerkt aan de verdere uitwerking van de in 2016 door het kabinet gepresenteerde Energieagenda. In dat kader wordt bezien of en, zo ja, hoe de voorliggende AMvB's moeten worden aangepast met het oog op de gewenste energietransitie. Ik ga ervan uit dat dat ook weer zijn doorwerking zal krijgen, zodra dat klaar is. Dit is natuurlijk een levend bouwwerk. In dat kader moet ook nog worden bezien of er instructieregels van het Rijk voor decentraal te bereiken energiedoelen moeten komen. Moet er bijvoorbeeld een omgevingswaarde voor CO_2 worden vastgesteld? Het is de vraag wat het beste middel is om dat te bereiken. Maar zodra daar een besluit over genomen is in de Kamer, kan dat worden opgenomen in de AMvB's.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik heb toch een vraag. Een van de doelstellingen van deze hele wetgeving is het bevorderen van duurzame ontwikkeling. U wilt beter inspelen op alle maatschappelijke ontwikkelingen. Dan verbaast het mij dat u dit moment, waarop we deze regelgeving bespreken, niet al gebruikt om een aantal instructieregels op te nemen. Die kunnen al opdracht geven tot het realiseren van bepaalde doelen rond energiebesparing en hernieuwbare energie, en bijvoorbeeld ook verplichten dat in ieder geval de doelen rond energie en de energie-inrichting in een gemeente helder moeten worden en moeten worden opgenomen in zo'n lokaal omgevingsplan. Volgens mij kan er veel meer gestuurd worden dan u nu doet. En de tijd dringt. Waarom grijpt u die kans niet?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik probeerde eigenlijk net duidelijk te maken dat ik dat wel doe. Er staat in de AMvB's opgenomen hoe het bijvoorbeeld zit met de aansluitplicht op het gasnet en het elektriciteitsnet en het warmtenet. Daardoor wordt het ook een soort gemeentelijk energie- en warmteplan. Dit hele stelsel heeft tot doel om de leefomgeving en het milieu meer integraal te bekijken en dus ook veel gemakkelijker te kunnen sturen op hogere ambities. Als je het allemaal via verschillende wetten moet doen, doe je misschien op de ene plek iets wat iets anders op een andere plek weer tenietdoet. Alleen over de inhoud ervan — uw vraag is, naar ik begrijp, eigenlijk: waarom ik het dan niet meteen inhoudelijk ambitieus invul — zeg ik dat we dat nu niet hier moeten doen bij de stelseldiscussie, hoe mooi het ook zou zijn om alles direct hier op te nemen. Dat moeten we echt doen via het reguliere democratische proces — Tweede Kamer, Eerste Kamer — op de inhoudelijke wetten. Als de Kamer die ambities echt hoger wil hebben, dan kan dat hier vrij snel in opgenomen worden, zeker omdat het in de vorm van een AMvB is, waardoor aanpassingen sneller kunnen dan in een wet.

De **voorzitter**:
Mevrouw Vos tot slot op dit punt, want dan ga ik schorsen.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Dat begrijp ik, voorzitter.

Ik vind het toch vreemd dat de minister wel ambities stelt. Gezondheid, duurzame ontwikkeling: zij wil allerlei dingen, maar zo'n ambitie moet je dan toch concretiseren in bepaalde doelen die je wilt realiseren? Ik vind het ook onvoldoende dat zij zegt: ik geef de ruimte, gemeenten kunnen straks kiezen voor allerlei zaken en ze hoeven niet meer op aardgas te bouwen. Het grote punt is nu toch juist dat gemeenten ervoor zouden móeten gaan kiezen! Wij lezen nu voortdurend in de kranten dat het niet snel genoeg gaat. Aan dat aardgas zitten we voorlopig nog vast. Er wordt nog volop nieuw gebouwd op aardgas. Daar moeten we gewoon mee gaan stoppen. Volgens mij is nu het moment voor de minister om te zeggen: ik moet daarop gaan sturen, ik heb ambities en die zet ik om in doelen, en nu ga ik deze wet zo inrichten dat die ambities echt worden waargemaakt.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
In de omgevingsvisie zal ik de ambities beschrijven, want dat is de visie van het Rijk. Dat doen de gemeenten in hun omgevingsplan. Dit is de stelseldiscussie. Hoe gaan we zo meteen al die belangen bij elkaar brengen? Op welke manier geef je dat vorm? Hoe zorgen we ervoor dat bij elk besluit ook gelijk een verbetering van de leefomgeving een rol speelt? De inhoud zal er komen op rijksniveau. Dat gebeurt

in de omgevingsvisie. Daarin gaan we zeggen: dit is onze ambitie met betrekking tot de energietransitie, dit is onze ambitie met betrekking tot mobiliteit in de toekomst of op ander gebied, met betrekking tot water. Hetzelfde geldt voor de provincies en de gemeenten. De gemeenten doen dat in hun omgevingsplan. Hier praten we dus over het stelsel. De expliciete inhoud komt via wat we nu in het stelsel vaststellen: omgevingsplannen maken en omgevingsvisies maken. Daar kan dat dan allemaal in landen.

De **voorzitter**:
Ik schors de beraadslaging voor de dinerpauze.

De vergadering wordt van 19.01 uur tot 20.00 uur geschorst.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Voorzitter. We eindigden met de discussie over de WHO en de adviezen van de Gezondheidsraad. Ik heb in antwoord daarop aangegeven hoe ik denk over inhoudelijke discussie versus stelseldiscussie. Belangrijk is nog even om aan te geven dat de Gezondheidsraad eind 2017 met zijn advies komt. Dat is dan volgens mij ook een mooi moment voor de Tweede Kamer en daarna de Eerste Kamer om de discussie te voeren over wat men wel of niet wil met de WHO-normen.

De PvdA heeft gevraagd of ik bereid ben om een initiële regierol ...

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Excuses, wij waren nog niet helemaal klaar voor de start van het debat. De minister noemt nu een ander tijdstip waarop ze zegt te willen gaan discussiëren over de WHO-normen, althans zo begrijp ik haar.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Wat mij betreft hoort de discussie over de vraag of je de WHO-norm al dan niet opneemt in deze wet niet hier bij deze stelseldiscussie thuis. Ik snap heel goed de ambitie van mevrouw Vos en die ken ik ook, maar die discussie gaat echt over nieuw beleid. Ik ben heel erg demissionair op dit moment en vind daarom dat die discussie hier nu niet thuishoort. Als mevrouw Vos zich afvraagt wanneer die discussie dan wel terugkomt, kan ik haar zeggen dat eind 2017 het Gezondheidsraadadvies wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. Dat lijkt mij bij uitstek een moment waarop je heel snel zo'n discussie zou kunnen voeren. Ik probeer een beetje mee te denken met de partijen die daar inhoudelijk iets op willen.

Ben ik bereid om een initiële regierol op mij te nemen op het gebied van de luchtkwaliteit? Wij gaan voor zo veel mogelijk onderwerpen uit van de primaire rol van het decentrale bestuur. Dat sluit ook aan bij het subsidiariteitsbeginsel. Wij houden natuurlijk de systeemverantwoordelijkheid, laat ik het zo noemen, voor een goede implementatie van de Europese verplichtingen. We hebben bijvoorbeeld mede dankzij de Nederlandse inzet tijdens ons EU-voorzitterschap de zogenoemde NEC-richtlijn herzien, die de uitstoot van verontreinigende stoffen binnen Europa verder terugdringt. Daardoor moet het aantal vroegtijdige sterfgevallen door luchtverontreiniging in 2030 bijna gehalveerd zijn. Voor zover het specifieke locaties betreft waar lokale bronnen relatief veel bijdragen aan overschrijdingen, zoals bij lokale luchtkwaliteit, kunnen gemeenten dat het beste tegengaan. Wij nemen wel een regierol door de landelijke monitoring, door het maken van Europese afspraken, door het opstellen van een nationaal luchtkwaliteitsplan, samen met de betrokkenen, en ook door bijvoorbeeld het initiëren van bestuurlijke afspraken met gemeenten over een goede implementatie van het hele stelsel. Dus ja, wij spelen op zich die regierol, zonder dat we de taken van de gemeenten overnemen.

De heer **Verheijen** (PvdA):
Dank u wel voor dit antwoord. Wat ik in de schriftelijke beantwoording bespeurde, was dat het Rijk bijvoorbeeld bij een onderwerp als luchtkwaliteit en natuur zegt: in het kader van het decentrale stelsel hebben wij afspraken gemaakt met provincies over natuurbeleid; er is een tekort, dus dan ligt het aan de provincies om daarop actie te ondernemen. Ik hoor de minister nu over de luchtkwaliteit zeggen: nee, daar gaan wij zelf actie op nemen, gelet op de NEC-afspraken die ter zake moeten worden ingevuld.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik zit natuurlijk niet heel diep in de natuurdiscussie. Daarvoor moet u bij staatssecretaris Van Dam zijn. Maar volgens mij geldt ook daarvoor dat wij Europese verplichtingen hebben op het gebied van natuur, dat wij met de provincies hebben afgesproken dat zij daar een regierol in vervullen, omdat zij dat nu eenmaal beter kunnen, maar dat uiteindelijk de verantwoordelijkheid en de verplichting om te voldoen aan wat je moet doen, op nationaal niveau ligt en dat ook staatssecretaris Van Dam daar een regierol in speelt. Hetzelfde geldt — laat ik een voorbeeld van mijn eigen terrein nemen — voor de Kaderrichtlijn Water. Ik ben daar verantwoordelijk voor. Als ik het niet goed doe, zal Europa mij uiteindelijk een heel hoge rekening sturen. Ik moet er dus voor zorgen dat er voor heel Nederland gebiedsplannen zijn, maar ik vraag vervolgens wel aan de RBO's om daar mede invulling aan te geven. Dat vraag ik ook aan andere partijen die dat het beste kunnen doen op dat lokale of regionale vlak. Het is altijd een samenspel, waarbij je uiteindelijk afhankelijk van de afspraken die je daarover gemaakt hebt, de nationale verantwoordelijkheid draagt. Dat geldt voor Europese afspraken. Europa zal niet Brabant ter verantwoording roepen als er iets misgaat. Nee, men zal Nederland ter verantwoording roepen als er iets misgaat.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Aanvullend op de vraag van de heer Verheijen: in de schriftelijke beantwoording tijdens onze tweede vragenronde kreeg ik eerlijk gezegd ten aanzien van bijvoorbeeld natuur echt een andere indruk. In de antwoorden was u heel duidelijk: de provincies gaan qua natuur echt over het beschermingsniveau en over de vraag hoe we dat gaan realiseren. De provincies gaan het initiatief nemen om ervoor te zorgen dat wij uiteindelijk de doelen van Natura 2000 halen. Zo stond het in de beantwoording. Daar proef ik heel sterk in dat de provincies de lead hebben en dat het Rijk wel volgt. Nu hoor ik u toch meer zeggen dat het Rijk ook een regierol heeft. Daarover hoor ik toch graag iets meer.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Wederom: natuur is niet het terrein waarop ik het diepst ben ingevoerd. Maar laat ik even de windmolens als nieuw voorbeeld nemen. Op een gegeven moment hebben we gezegd: wij moeten zoveel megawatt hebben aan energie voortkomend uit wind, en we willen graag met de provincies afspraken maken over waar die windmolens dan komen. Wij stellen een maximum en hebben dus een regierol. Wij zeggen tegen de provincies dat zij zelf vrij zijn om te bekijken waar ze die molens gaat plaatsen. Maar als de provincies ze niet gaan plaatsen, zullen wij de locaties aanwijzen. Je legt verantwoordelijkheden dus neer waar ze het beste waargemaakt kunnen worden. Maar op het moment dat je een nationale verantwoordelijkheid hebt, omdat het bijvoorbeeld om een nationaal of Europees belang gaat, ben jij ook degene die daarvoor uiteindelijk aan de lat staat en een centrale sturing geeft. Er zijn ook onderwerpen waarbij dat niet het geval is en waarvan we zeggen dat die helemaal op provinciaal of gemeentelijk niveau liggen.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Als ik u goed begrijp, zegt u dus: uiteindelijk neemt het Rijk, als het nodig is, de regie om ervoor te zorgen dat bepaalde doelen gerealiseerd worden. Wat betreft natuur ligt er, waar het gaat om de tekorten die we tot nu toe hebben — er moet nog heel veel gebeuren — nog niet zo'n opdracht richting de provincies in de zin van: u moet dit en dit en dat; dat zult u toch moeten gaan realiseren. Zo'n opdracht ligt er althans niet als het gaat om het halen van de Natura 2000-doelen. Maar uiteindelijk zou dat dus wel moeten gaan gebeuren als het niet tijdig gerealiseerd wordt. Zo begrijp ik u.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Het hangt een beetje af van wat je als nationaal belang definieert. Ik weet er niet het fijne van, maar in verband met Natura 2000 zijn er volgens mij ook wel afspraken over hoe een natuurnetwerk eruit moet zien. Maar neem bijvoorbeeld de landschappen. Bij de SVIR hebben we gezegd dat dit eigenlijk niet meer een nationaal belang maar een provinciaal belang zou moeten zijn. De provincies kunnen immers veel beter omgaan met die landschappen dan wij. Daar is politieke discussie over. Ik verwacht eigenlijk dat sommigen bij de behandeling van de omgevingsvisie zullen zeggen: moet dat niet weer een nationaal belang zijn? Op het moment dat het weer een nationaal belang wordt, krijg je er een ander sturingsmodel bij. Het is dus afhankelijk van in dit geval de omgevingsvisie, en bij gemeenten van het omgevingsplan, wat er op dat moment leidend is om er sturing aan te geven. Dat hangt ook een beetje af van je wereldbeeld, en dat verschilt.

GroenLinks heeft ook gevraagd waarom de programmaplicht voor luchtkwaliteit bij gemeenten ligt, terwijl die problematiek de gemeenten overstijgt; een kwestie die een beetje samenhangt met het voorgaande. Eventuele overschrijdingen van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zullen naar verwachting alleen lokaal optreden. De keuze om die verantwoordelijkheid te laten bij gemeenten sluit dan aan op het subsidiariteitsbeginsel. Gemeenten zijn ook goed in staat om maatregelen te treffen die de lokale overschrijding wegnemen. Bij een dreigende overschrijding voor fijnstof of voor stikstofdioxide zal het veelal gaan om locaties waar lokale bronnen, bijvoorbeeld veehouderij of wegverkeer, relatief veel bijdragen aan de concentraties. Dat zien we ook bij de stedelijke concentraties. Rond de ringwegen zijn er nu maatregelen genomen; dat is dus niet zozeer meer de dreiging. Het is vooral bijvoorbeeld het interne wegverkeer dat de problemen veroorzaakt. Een nationaal programma zoals het NSL past dus niet echt meer bij die lokale problematiek.

De programmaplicht voor gemeenten betekent niet dat daarmee alle verantwoordelijkheden bij de gemeenten worden gelegd, want uiteindelijk zijn er ook momenten waarop je er samen over overlegt. Bijvoorbeeld als de knelpunten in de aanpak van de luchtkwaliteit overschrijdend zijn, is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincies en gemeenten naast burgers en bedrijven. Om die gezamenlijkheid te verankeren is het kabinet van plan om daarover met gemeenten en provincies bestuurlijke afspraken te maken. Die zijn ook al in gang gezet als opvolger van het NSL-programma.

Er zijn andere programma's, zoals de PAS, waarbij we zeggen dat ze echt eerst op rijksniveau moeten worden gecoördineerd. Het NSL was een probleem; dat is nu bijna helemaal opgelost. PAS is nu weer een probleem. Straks is CO_2 misschien weer een nieuw sturingsmodel. Iedere keer hangt het er een beetje van af waar de problematiek zit en wat de meest logische laag is om daar sturing aan te geven.

De vraag over die maatregelen was nog specifieker. Mevrouw Meijer heeft nog gevraagd naar de 130 km/u. Volgens mij heb ik daar wel genoeg over gezegd, maar hier staat nog dat de analyse van het RIVM ook laat zien dat op 84% van de onderzochte toetspunten langs de wegvakken de concentratie stikstofdioxide in 2016 met de snelheidsverhoging zelfs nog lager uitpakt dan in 2015.

D66 heeft gevraagd wat ik nog ga doen om ervoor te zorgen dat gemeenten in regionaal verband gaan samenwerken bij grensoverschrijdende kwesties. Dat is logisch. Soms is het niet helemaal nationaal maar is het ook niet helemaal lokaal. Waar blijft het dan? Wij zijn van plan om daar afspraken over te maken met gemeenten en provincies, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. We hebben een programma dat actief is om de implementatie van het stelsel in de uitvoering vorm te geven. Ook de RUD's zullen daarin een belangrijke rol hebben. Dat geldt ook voor de aspecten die gemeenteoverschrijdend zijn.

De Partij voor de Dieren — ik zie mevrouw Teunissen nu aan mijn rechterzijde in plaats in van aan mijn linkerzijde; dat is ook eens leuk — heeft gevraagd waarom de afwegingsruimte zo groot gemaakt kan worden dat het basisbeschermingsniveau kan worden onderschreden. Daar zou ik nog even op terugkomen. Voor lucht en geluid kennen we harde grenzen. Voor lucht zijn de basisbeschermingsniveaus Europese grenswaarden; voor geluid zijn het de binnenwaarden. Maar voor trilling en geur van veehouderijen en zuiveringstechnische werken kan wel afgeweken worden van de grenswaarden. Dat kan alleen als een zwaarwegend economisch of maatschappelijk belang dat rechtvaardigt. Dat is nu ook mogelijk onder de Interimwet stad-en-milieubenadering, waarin ook beschreven staat hoe van het activiteitenbesluit kan worden afgeweken. Die mogelijkheden zijn geharmoniseerd in het nieuwe stelsel, maar zijn wel

dezelfde als nu. Het is dus geen verslechtering ten opzichte van de vorige situatie.

De **voorzitter**:
Eén hele korte interruptie, mevrouw Vos.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
U noemt de Interimwet stad en milieu, eerder de Crisis- en herstelwet. Volgens mij is echt een verschil dat uitzonderingen daarin nu tot een maximale duur beperkt zijn en dat dat in de Omgevingswet straks lang niet altijd meer het geval zal zijn. Daarin kan het ook het oneindig duren.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Volgens de Omgevingswet moet je uiteindelijk motiveren waarom je afwijkt. Dat moet je ook heel stevig doen; het kan alleen met zwaarwegende economische en maatschappelijke belangen. Als een college dat doet, gaat de gemeenteraad daar vervolgens nog over. De rechter kan er nog een uitspraak over doen. Je moet dus echt een goed verhaal hebben wil je ervan kunnen afwijken. Het is dus niet zo dat wij de deur opengezet hebben. Maar we zeggen tegelijkertijd: je kunt niet alles van tevoren verzinnen. Er kan weleens een heel goede reden zijn om juist wel zo'n afwijking mogelijk te maken.

Ik kom nog even terug op het onderwerp natuur; ik heb net een spiekbriefje gekregen van collega's die natuurinhoudelijk veel beter op de hoogte zijn. Het Rijk gaat over het beschermingsniveau natuur en legt ook resultaatsverplichtingen op. De provincies hebben de ruimte om dat in te vullen.

Dan kom ik bij water, mijn favoriete onderwerp. Daar heb ik nu maar één of twee blaadjes over; één zelfs. Het is ook het favoriete onderwerp van mevrouw Bikker, weet ik. Ik bespreek dit nu eerst vanuit het Besluit kwaliteit leefomgeving; straks komen we nog op de normen in de wet. De Partij voor de Dieren vraagt of ik bereid ben om in de regelgeving waarborgen op te nemen voor incidenten bij lozingen, zoals van pyrazool. In het Bal hebben wij de lozingen van milieubelastende bedrijfstakken gereguleerd. Dat doen we met omgevingsvergunningen en met algemene regels. In de vergunning en in de algemene regel wordt het niveau van de best beschikbare technieken voorgeschreven. Voor zeer zorgwekkende stoffen geldt de methode "continu verbeteren aanpak". Bedrijven moeten dus blijven zoeken naar mogelijkheden om het gebruik van de stoffen terug te dringen. Dat zijn de waarborgen die wij opgenomen hebben voor het beschermen van oppervlaktewater waaruit drinkwater wordt gewonnen tegen incidentele lozingen zoals van pyrazool. Uit de discussie die wij vorig jaar gehad hebben, weet ik verder dat het, als een stof nieuw is, soms moeilijk is om te bepalen wat je zou willen toelaten. Wat is een niveau waarop het gevaarlijk is en wat niet? Daarom nemen wij altijd eerst een tijdelijke norm en vragen wij vervolgens aan het RIVM om zo snel mogelijk uit te zoeken wat de gezondheidseffecten zijn. Vervolgens kunnen we de norm opnemen, zodat we erop kunnen handhaven.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Even een verhelderende vraag. We hebben toch zoiets als het voorzorgsbeginsel, dus dat we geen stoffen toestaan als we niet weten of ze inderdaad gevaarlijk zijn en een bedreiging zijn voor ons drinkwater?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Er komen eigenlijk continu nieuwe stoffen in ons drinkwater. Die zitten in van alles en nog wat, zoals medicijnen en make-up. Vervolgens kom je daarachter. Dan moet je achterhalen of het een stof is die werkelijk een effect heeft op de gezondheid. Je kunt niet bij voorbaat elke lozing verbieden omdat je niet weet wat erin zit. Je moet kijken of het een effect heeft op de gezondheid. Omdat we dat niet weten, nemen we eerst een soort tijdelijke norm. Die houden we zo klein mogelijk, dus zo min mogelijk lozing. Vervolgens vragen we aan het RIVM om te adviseren over wat de norm werkelijk moet zijn en wat het gezondheidseffect is. Soms is het er niet. Dan kan het gewoon geloosd worden. Soms is het er wel. Dan moeten we daar een strenge norm op maken, zodat we ook kunnen handhaven. Wij hebben hetzelfde belang als de drinkwaterbedrijven en de waterschappen. We willen gewoon zo schoon mogelijk water hebben, dus zo min mogelijk lozingen. Je kunt echter niet voorkomen dat er van alles en nog wat geloosd wordt. Het gaat dus vooral over de vraag hoe we ervoor zorgen dat we een methode hebben die zo snel mogelijk sluitend is.

Dan kom ik bij landschap en natuur. Het CDA vraagt of de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland in het Bkl is verzwaard ten opzichte van die in het Barro. Die vraag is ook door anderen gesteld, bijvoorbeeld door de ChristenUnie. De bescherming van het Natuurnetwerk Nederland op grond van het Barro wordt onder de Omgevingswet gecontinueerd. We hebben wel aanpassingen doorgevoerd. Dat krijg je altijd als je gaat harmoniseren. Naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer over natuurcompensatie hebben we ook rekening gehouden met de motie-Van Veldhoven, waarin de regering wordt gevraagd om ervoor te zorgen dat hoogwaardige compensatie wordt gewaarborgd. In het Bkl hebben we ook bepaald dat eventuele nadelige gevolgen voor de wezenlijke kenmerken of waarden van het Natuurnetwerk tijdig moeten worden gecompenseerd. Verder is in het Bkl een resultaatsverplichting opgenomen als ondergrens voor de bescherming van het Natuurnetwerk, dus de kwaliteit, de oppervlakte en de samenhang ervan moeten behouden blijven. Het is aan de provincies om de bescherming en de compensatieverplichting uit te werken met regels in de omgevingsverordening.

Anders dan LTO Nederland meent — volgens mij heeft die er wat over gezegd tegen de Kamer — volgt uit het Bkl niet dat de compensatienatuur al gerealiseerd moet zijn voorafgaand aan een ingreep. Wel volgt er uit het Bkl dat het treffen van de compenserende maatregelen voldoende geborgd moet zijn bij een beslissing over een activiteit met nadelige gevolgen voor het Natuurnetwerk. Dat houdt onder andere in dat de compensatienatuur tijdig moet zijn herbegrensd, bijvoorbeeld als voor de verlegging van een dijk een tijdelijke ingreep in het Natuurnetwerk nodig is en een aantasting van het leefgebied van een soort plaatsvindt. In dat geval dient bij het plan voor de verlegging van de dijk ook gewaarborgd te zijn dat er een vergelijkbaar leefgebied beschikbaar blijft. Anders is immers de kans dat ze uitge-

storven zijn in de tussentijd, ook al was het tijdelijk. Naar haar aard kan het volgens mij nog enige tijd duren voordat de compenserende natuur weer in gelijke mate aanwezig is. Dat punt zal ik verduidelijken in de nota van toelichting.

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):
De minister stelt dus inderdaad dat er geen sprake is van een aanscherping? Ik denk even aan de opmerking in het nader verslag. Nu is er sprake van dat significante achteruitgang voorkomen moet worden en ik las dat het in de toekomst gaat om het voorkomen van überhaupt elke achteruitgang. Dat is natuurlijk wel een wezenlijk verschil.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Er zit wel verschil in. Het is dus niet zo dat het bij voorbaat al gerealiseerd moet worden, voordat je de activiteit mag ondernemen. Ik vind het echter ook van belang dat een aantasting van het Natuurwerk gewoon goed geborgd is. Daar is een motie over aangenomen in de Tweede Kamer, die oproept tot het borgen van hoogwaardige compensatie. Het is dus niet zo dat het al volledig gerealiseerd moet zijn, maar het moet wel voldoende geborgd zijn bij een beslissing over een activiteit. Je kunt dus niet zeggen: nou ja, dat zal wel goed komen in de toekomst. In antwoord op een vraag van het CDA heb ik al het voorbeeld van een verlegging van een dijk genoemd. Je kunt dus niet zeggen: ik verleg hem, het leefgebied is tijdelijk weg, maar dat geeft niet want daarna komt er wel weer een leefgebied. Het kan immers best zijn dat die vogels nooit meer terugkomen. Het is dus niet zozeer dat de regel moet worden aangepast. Mijn toelichting op het dit punt in de nota moet echter volgens mij wel worden aangepast en dat zal ik doen.

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):
Duidelijk. De minister heeft echter tijdens dit debat meermalen beklemtoond dat we het hier over een herziening van het stelsel hebben en dat we niet gaan sleutelen aan de inhoudelijke normen en dergelijke. Het is een beleidsneutrale omzetting. Ik constateer dat hier simpelweg wel sprake is van een inhoudelijke aanscherping. Dat strijdt eigenlijk met de principes die de minister in de loop van het debat heel stellig heeft neergelegd in deze Kamer.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik heb geprobeerd om dat zo veel mogelijk te voorkomen, ook in de Tweede Kamer. Af en toe krijg je dan echter toch nog een motie aan je broek die een inhoudelijke verandering laat plaatsvinden. We hebben geprobeerd om die zo klein mogelijk te laten zijn, dus geen majeure zaken.

De heer **Flierman** (CDA):
Ik dank de minister voor de beantwoording. Die is helder. De zorg waar ik op duidde, ging erover dat in de nadere beantwoording aan deze Kamer de indruk werd gewekt dat de regels nog verder aangescherpt zouden zijn. Ik begrijp dat dat niet de bedoeling is en dat de minister ervoor zal zorgen dat dat misverstand in de verdere toelichting uit de wereld wordt geholpen. Daar ben ik tevreden mee.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Het is niet verder aangescherpt dan naar aanleiding van de motie. Er zit wel een aanscherping in, maar die is niet zo erg als gepercipieerd wordt door de buitenwereld. Als je compenseert, moet dat echter wel een serieuze compensatie zijn. Dat lijkt me eigenlijk ook terecht.

De heer **Flierman** (CDA):
De minister hoort mij dat inhoudelijk ook niet bestrijden. Daar ben ik het mee eens. Het ging me er alleen maar om dat als er een misverstand ontstaat doordat er in de nadere beantwoording een verkeerde indruk is ontstaan, die rechtgezet moet worden. Ik denk dat dat gebeurt via de toelichting.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
We zullen dat nader toelichten.

Het CDA heeft nog gevraagd waarom landschap in het Bkl niet wordt genoemd als een door de provincies te behartigen zaak. Landschapsbeleid behoort tot de autonome taken van de provincies. Dat hebben het Rijk en de provincies afgesproken in het onderhandelingsakkoord. Decentralisatie natuur en landschap zijn waarden die bij de beleidsontwikkeling moeten worden betrokken. Dat blijkt ook uit het feit dat landschap expliciet in artikel 1.2 van de Omgevingswet is genoemd als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Tegen die achtergrond past het niet om in het Bkl een expliciete instructieregel op te nemen over landschap. Van belang is ook dat niet over alle aspecten van de fysieke leefomgeving instructieregels zijn gesteld. Dat speelt dus niet alleen bij landschap. We hebben vooral als voortzetting van eerder gemaakte beleidskeuzes instructieregels gesteld of, als dat nodig is, op grond van Europees recht of internationaal recht. Er zijn ook andere aspecten waarover geen instructieregels zijn gesteld. Het is natuurlijk altijd gevaarlijk als ik dat vertel. Voor het uiterlijk van bouwwerken of beheer van infrastructuur geldt dat bijvoorbeeld ook niet. Mevrouw Vos vraagt ook of de provincies het belang van landschap niet mee moeten wegen bij hun beleid. Dat is gewoon hun autonome taak, dus dat moeten ze sowieso altijd doen.

Hoe wordt verzekerd dat wordt voldaan aan de ondergrens bij Natuurnetwerk Nederland als het resultaat van compensatie niet zeker is? Dat is een vraag van mevrouw Teunissen. Met de instructieregels wordt gestuurd op het beschermingsniveau dat provincies moeten waarborgen in hun verordeningen. Voorop staat dat aantasting van het Natuurnetwerk moet worden voorkomen en compensatie daarvoor de uitzondering is. Provincies moeten in de omgevingsverordening de voorwaarden voor voldoende compensatie opnemen. Het Bkl geeft daarvoor het kader. Bij het toelaten van de activiteit binnen het Natuurnetwerk zal door middel van voorwaarden moeten worden verzekerd dat het resultaat van de compensatie werkelijk wordt bereikt. Dat kan bijvoorbeeld door extra maatregelen te verplichten als het resultaat tegenvalt. Het bevoegd gezag voor de activiteit, meestal de gemeente, zal op naleving van de voorwaarden moeten toezien.

Mevrouw Teunissen vraagt hoe ik kan garanderen dat de natuurwaarden op termijn gelijkwaardig zijn als elke provincie haar eigen bescherming gaat regelen. Provincies hebben nu ook al de mogelijkheid om binnen de daartoe opgestelde

regels zelf bescherming van het Natuurnetwerk vorm te geven. Dat past ook bij de decentralisatiegedachte. Het Rijk stelt het kader en provincies moeten hun taak binnen de kaders uitvoeren. Dat past ook bij de rol van de provincies als gebiedsregisseurs van natuur. Ik verwacht dat ze dat doen met oog voor elkaars opgave. Het Rijk behoudt echter wel de systeemverantwoordelijkheid. Wij monitoren of de doelen voor het beschermen van de waarden in het Natuurnetwerk worden gehaald. In de voortgangsrapportage Natuurnetwerk over 2016 zullen provincies meer inzicht geven in de acties die zij ondernemen om meer grip te krijgen op de kwaliteit van natuur.

Mevrouw Vos vraagt welke mogelijkheden ik heb als de provincie nalatig is bij bescherming van het Natuurnetwerk Nederland. De eigen verantwoordelijkheid staat voorop. We hebben er vertrouwen in dat de decentrale overheden die verantwoordelijkheid kunnen dragen. Provincies rapporteren jaarlijks aan het PBL over de voortgang van het Natuurnetwerk. Het PBL voert elke drie jaar een evaluatie uit. Daar worden de Kamers ook over geïnformeerd. Over de resultaten worden met de provincies afspraken gemaakt.

Als een provincie in gebreke blijft ten aanzien van haar wettelijke taak of een bevoegdheid, dan kunnen we de provincie daarop aanspreken. We kunnen gebruikmaken van de instrumenten van interbestuurlijk toezicht. Het gaat dan om vernietiging of schorsing van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Dat is allemaal geregeld in de Provinciewet. De Omgevingswet voorziet ook in een instructiebevoegdheid. De volledige omzetting van de Wet natuurbescherming in het nieuwe stelsel vindt plaats met de aanvullingswet en het aanvullingsbesluit natuur. Artikel 4.4 van het Bkl loopt hier al op vooruit omdat het instrument "landelijk beheerplan" al meteen in het nieuwe stelsel past.

Ik kom nu bij de overige vragen over het Bkl. Daarna kan ik overgaan naar het Besluit activiteiten leefomgeving, het Bal. Het wordt echt bal hier in de Eerste Kamer!

GroenLinks vroeg mij hoe het zit met de beschermingszones en de gebiedsdossiers en waarom er geen beschermingszones voor oppervlaktewaterwinningen voor drinkwater worden opgenomen. Voor oppervlaktewater kan er aanleiding zijn tot het opnemen van beschermingszones, zowel voor het oppervlaktewater zelf als voor het aangrenzende land. Of we dat al dan niet doen, regelen we bij de gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen. Ik weet dat die discussie zeer actueel is. De partijen die daarbij aan zet zijn — waterbeheerders, provincies en gemeenten — hebben hiervoor met hun instrumentarium voldoende in handen om dat op een goede wijze te regelen. Om die reden heb ik geen aanleiding gezien om voor de beschermingszones nieuwe regels in het Bkl op te nemen. Ik weet dat ze er op dit moment met elkaar mee bezig zijn. Dat gaat volgens mij helemaal goed. Ze geven mij daarover een terugkoppeling in de Stuurgroep Water.

Waarom zijn de gebiedsdossiers niet opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, vroeg mevrouw Vos. Gebiedsdossiers voor drinkwatervoorzieningen zijn bestuurlijk overeengekomen instrumenten voor het realiseren van doelen. In het Bkl hebben we geborgd dat de doelen voor de Kaderrichtlijn Water moeten worden gehaald. Het opnemen van de gebiedsdossiers in het Bkl leidt tot een onnodige juridificering. Ze brengen ook problemen en risico's voor drinkwaterwinning in beeld. Om de uitvoering van de maatregelen uit de gebiedsdossiers zeker te stellen, kun je dat vervolgens in de waterprogramma's opnemen. Het is dus niet nodig om ze nog een keer apart op te nemen.

Mevrouw Vos vroeg hoe ik kan borgen dat er voldoende financiering is voor monitoring van goede kwaliteit op essentiële onderdelen. De regels over monitoring worden gebaseerd op verplichtingen uit de EU-richtlijnen en internationale verplichtingen. Het is niet voorzien dat er extra middelen nodig zijn voor de monitoringsverplichtingen.

Hoe gaat de structurele monitoring plaatsvinden, vroeg mevrouw Klip. In de wet is een periodiek wetenschappelijk onderzoek voorzien over de ontwikkeling van de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving. Die taak is belegd bij het Planbureau. Er wordt nagedacht over de exacte invulling van de evaluatie.

GroenLinks vroeg: wie controleert of de initiatiefnemers hun werk goed doen, of het van voldoende kwaliteit is? Als monitoring verplicht wordt gesteld in de vergunning is dat de vergunningverlener. Dat is meestal de gemeente. Als monitoring verplicht wordt gesteld in algemene regels is dat het bevoegd gezag. Ook dat is meestal de gemeente.

Worden in de AMvB's tijdelijke gebouwen en locaties beschermd? Ik kan mevrouw Teunissen geruststellen op dat punt. De Tweede Kamer heeft op dit punt de motie-Cegerek (33118, nr. 74) aangenomen. Ik heb die motie gewaardeerd als ondersteuning van beleid. De motie wordt dus uitgevoerd. Ook bij tijdelijke gebouwen en locaties moeten gemeenten rekening houden met geur, geluid en trillingen en zorgen voor een aanvaardbaar niveau daarvan. We accepteren bij tijdelijke gebouwen soms een hoger geluidsniveau dan bij permanente, denk bijvoorbeeld aan tijdelijke huisvesting van studenten of een tijdelijke school in een kantoorgebouw. Dat wordt dan mogelijk gemaakt, maar men moet er nog steeds rekening mee houden en als men afwijkt moet men ook omschrijven waarom men afwijkt.

Ook de SP heeft gevraagd naar tijdelijke gebouwen en locaties en heeft gevraagd of tien jaar geen geluidsnormen niet te vrijblijvend is. De Tweede Kamer heeft de motie-Cegerek aangenomen op dit punt. De motie wordt ook uitgevoerd. Dat betekent dus dat er rekening gehouden gaat worden met diverse zaken als geluid, geur en trillingen. Er zijn geen harde geluidsnormen bij tijdelijke gebouwen. Daar ben ik ook geen voorstander van, omdat je een afweging moet kunnen maken als je een gebouw een tijdelijke functie wilt geven, bijvoorbeeld bij een noodgebouw. Maar ik zal wel in het kader van de implementatie met de VNG de gemeenten ertoe aanzetten dat dergelijke tijdelijke bouwwerken op een geluidsbelaste locatie zo kort mogelijk worden toegestaan. Dit is in lijn met de motie-Ronnes/Van Veldhoven.

Mevrouw Bikker heeft gevraagd of provincies dezelfde resultaten kunnen boeken onder de Omgevingswet om te komen tot planreductie bij leegstaande kantoren. Ik denk dat de Omgevingswet effectieve mogelijkheden biedt waarmee provincies hun regierol kunnen nemen. Met instructieregels of met een instructiebesluit kunnen zij gemeenten opdracht geven om een omgevingsplan aan te passen. Volgens mij is er ook al een provincie zoiets aan

het doen. Gemeenten kunnen zo ook gedwongen worden om bijvoorbeeld kantoorfuncties te schrappen, maar houden vrijheid bij het bepalen welke functies in plaats daarvan toelaatbaar zijn. Dus zolang een instructieregel of een instructie niet is verwerkt, kan een voorbereidingsbesluit tussentijdse ongewenste ontwikkelingen voorkomen. Daarmee hebben de provincies volgens mij een toereikend sturingsinstrumentarium.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Toch dank, maar dat wist ik. Het zit er meer in dat er een discussie is tussen een aantal provincies en de minister over de vraag of dit een goed instrumentarium is of dat we toch planreductie als mogelijkheid hadden moeten houden. Ik heb gezegd: de minister is hiervan overtuigd en ik wil haar dat vertrouwen geven. Maar ik zou het wel prettig vinden als we dit over twee of drie jaar of na inwerkingtreding eens even kort kunnen evalueren. Dan hoeven we nu niet telkens heen en weer te gaan met de vraag wie het slimste plannetje heeft om het snelst te zijn, maar dan is dat een logisch meetmoment.

Gebruikmakend van mijn interruptie, vraag ik de minister ook nog het volgende. Ze zou aan het begin even iets voorlezen ter geruststelling van een aantal mensen die nog toehoren. Misschien kan ze dat zo invlechten in haar verhaal. Het gaat over de toegankelijkheid van gebouwen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik heb het al aan de groep verteld en gezegd dat het later nog een keer officieel aan de orde komt. Ik kan het nu tussendoor doen, als u dat op prijs stelt, voorzitter.

De **voorzitter**:
U praat over "later", maar hoe laat denkt u eigenlijk klaar te zijn?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik heb nog een hoop antwoorden. U ziet dat ik zo snel mogelijk probeer te praten. Ik kom op dit punt bij het Besluit bouwwerken leefomgeving; dat duurt niet zo lang meer.

Kunnen we de kwaliteit van de leefomgeving permanent monitoren? In het Bkl worden er regels gesteld voor de monitoring. Die vindt periodiek plaats. De periodes zijn zodanig dat het resultaat van het beleid goed beoordeeld en tijdig bijgestuurd kan worden.

Waarom is er geen instructieregel aan de omgevingsvisie toegevoegd voor de watertoets, vroeg mevrouw Bikker. Het tegengaan van wateroverlast is natuurlijk heel belangrijk. Het is nu zo geregeld dat een gemeente, als er al een gemeentelijk plan was, aan het eind nog eens bij de waterschappen moest vragen of het goed was. In de Omgevingswet hebben we geregeld dat gemeenten vooraf al met waterschappen aan tafel gaan zitten en bespreken wat nou eigenlijk verstandig is. Zeker nu binnenkort het nieuwe deltaplan voor adaptatie zal komen, moet je natuurlijk van tevoren bedenken hoe je je gebied wilt inrichten om je ook resistent te maken voor de toekomst.

In de Omgevingswet wordt de structuurvisie vervangen door de omgevingsvisie. De praktijk waarin de watertoets wordt verricht op basis van bestuurlijke afspraken zal gewoon worden voortgezet. De omgevingsvisie wordt dus aan de watertoets onderworpen. Het Bkl stelt geen inhoudelijke eisen aan de omgevingsvisie. Het is een strategische visie. Het heeft geen juridische doorwerking zoals een omgevingsplan. Op wetsniveau is het niet passend om instructieregels voor de omgevingsvisie te stellen, en dan ook niet alleen maar voor één onderdeel, omdat water net als andere onderdelen gewoon van belang is. Maar het belangrijkste voor mij is dat ze nu aan de voorkant die toets met elkaar gaan doen. Het is geen juridische verplichting maar eigenlijk een verplichting tot participatie en daarmee veel belangrijker en groter dan aan de achterkant iets voorleggen wat iemand uiteindelijk naast zich neer kan leggen.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
De minister zegt terecht dat de structuurvisie is opgevolgd door de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is inmiddels ook vastgelegd. Voor de bestemmingsplannen en de provinciale verordeningen is wel vastgelegd dat er een watertoets moet plaatsvinden maar bij de omgevingsvisie gaat de minister opeens op de rem staan. Ik zie eigenlijk het probleem niet zo en begrijp niet waarom ze zo weifelachtig is op dit punt, want juist de omgevingsvisie is het strategische document dat voorafgaat aan al het andere. Dan zou het toch helemaal geen probleem zijn om de watertoets daaraan toe te voegen, juist ook om problemen voor de langetermijnplanning te voorkomen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
De omgevingsvisie is nog niet vastgesteld, want die moet nog gemaakt worden. Het is ook een strategische visie. Het heeft dus geen juridische doorwerking, zoals een omgevingsplan. Daarom heeft het geen zin om op die plek een instructieregel op te nemen.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
De laatste keer, voorzitter, want ik heb ook zin in vaart maken. De omgevingsvisie is nu ook vastgelegd. Dat was oorspronkelijk niet zo. Ze stond niet in de Omgevingswet en in de AMvB als een juridisch document. Ze is later toegevoegd door de Tweede Kamer. Dat maakt dat ik denk: als we dan toch een lijn trekken voor het omgaan met de watertoets, zou het toch passend zijn, ook in het licht van het Bestuursakkoord Water dat gesloten is en waar ook voor de structuurvisie is afgesproken om de watertoets te gaan doen, om dan bij de opvolger, de nieuwe rechtsfiguur omgevingsvisie, hetzelfde te doen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Vroeger stelden we aan het einde een toets verplicht waar je je vervolgens niet aan hoefde te houden. Het waterschap mocht zich alleen uitspreken over wat het ervan vond en de gemeente kon dat naast zich leggen. Nu wordt verplicht gesteld aan de voorkant dat je rekening moet houden met water bij het maken van plannen. Het is dus veel beter geborgd. Dat is de reden waarom we geen instructieregel maken. We zeggen: watermensen moeten aan tafel, milieumensen moeten aan tafel, natuurmensen moeten aan tafel.

Al die belangen wegen eigenlijk even zwaar. Je hoeft geen instructieregel te bedenken om te zorgen dat het belang wordt meegewogen, want we zeggen gewoon: je moet alle belangen meewegen die relevant zijn. Met de waterschappen heb ik ook al gesproken. Ik zei: binnenkort komen de verkiezingsprogramma's eraan, ik zou lang voorafgaand aan de omgevingsplannen al zorgen dat jullie een paragraafje aanleveren over wat er van belang is in de gebieden. Zo kun je zorgen dat je vroegtijdig betrokken wordt.

De heer Van Dijk vraagt wat te doen als er een gat valt als de bestaande regels voor geluid, trillingen en geur met inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen, en de ontwerpen nog niet in het omgevingsplan zijn geregeld, want de gemeenten hebben van ons enige tijd gekregen om de bestemmingsplannen aan te passen. Voor het invoeringsbesluit zal voor de periode dat de omgevingsplannen nog niet voldoen aan de instructieregels over geluid, trillingen en geur, in een regeling worden voorzien dat dit gat wordt gedicht. We gaan de regeling zo vormgeven dat zij voorziet in een set regels die rechtstreeks worden ingevoegd in de omgevingsplannen van rechtswege. De regelset zal ook daadwerkelijk onderdeel uitmaken van de omgevingsplannen en ook voldoen aan de digitale standaard voor omgevingsplannen. Dat voorziet in een goede kenbaarheid van deze regels, rechtszekerheid en het beperken van de bestuurlijke lasten.

De SGP vraagt of het begrip "verzekeren" niet leidt tot een verzwaring van de beoordeling van de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Dat is een terecht punt. Dit punt zal worden meegenomen. Er is geen verzwaring beoogd. Onduidelijkheid vanwege een mogelijk te vergaande betekenis van "verzekeren" zal worden weggenomen en de tekst van het Bkl wordt op dit punt aangepast.

D66 vraagt waarom we geen normen opnemen voor piekgeluid overdag. De staatssecretaris heeft onderzoek laten doen naar piekgeluid. Geconcludeerd is dat incidenteel piekgeluid overdag in het algemeen geen probleem is. Als piekgeluiden bij bepaalde bedrijven in de praktijk toch een probleem zijn, kan de gemeente ervoor kiezen om in het omgevingsplan of in een maatwerkvoorschrift aanvullende eisen te stellen. Dus het merendeel van de tijd is het geen probleem. Daarom neem ik het niet als algemene regel op. Mocht het wel een probleem zijn, dan kunnen ze daar iets voor regelen. Bij bescherming tegen hinder telt piekgeluid gewoon mee bij het gemiddelde geluid. Als een bedrijf te veel piekgeluid veroorzaakt, wordt niet aan de norm voor het daggemiddelde voldaan. Het schrappen van de norm is om te voorkomen dat je niet voor alles een berekening hoeft te maken, wat we natuurlijk in het verleden wel vaak deden.

De Partij voor de Dieren vroeg naar het basisbeschermingsniveau voor geluid en trillingen. Het basisbeschermingsniveau is de ondergrens, dus de grenswaarden zoals die zijn opgenomen in de besluiten. De beoordelingsvrijheid van de gemeente is aan de orde in het gebied tussen dat basisbeschermingsniveau en de standaardwaarden die een algemeen aanvaard niveau uitdrukken. Onder het huidige recht bestaan die mogelijkheden ook in de vorm van maatwerkvoorschriften, waarmee de gemeenten kunnen afwijken van de normen in het Activiteitenbesluit.

D66 vraagt wat de voorwaarden zijn voor het opnemen van een omgevingswaarde voor CO_2. Of een omgevingswaarde voor de reductie wel of niet het geëigende instrument is, is afhankelijk van een aantal aspecten. Allereerst is een omgevingswaarde alleen logisch als de omgevingswaarde objectief is vast te stellen. Belangrijk is natuurlijk de context van beleid. Daar hebben we het net over gehad. Voor klimaat wordt er nu nog tussen lidstaten onderhandeld over de verdeling van de reductie-inspanningen. De omgevingswaarde is overigens niet per se een beter instrument dan een ander instrument, omdat er geen hiërarchie is tussen verschillende instrumenten. Je kunt de reducties dus ook op een andere manier bereiken.

Tot slot heeft de heer Van Dijk van de SGP gevraagd of artikel 8.8 Bkl niet minder vrijblijvend kan worden geformuleerd, zodat wordt voorkomen dat de regels uit het omgevingsplan in vergelijkbare situaties soms wel en soms niet van toepassing zijn. Ze moeten altijd van toepassing zijn — dat staat voorop — ook voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Bij strijd met het omgevingsplan kan men een vergunning voor de afwijkactiviteit vragen. Artikel 8.8 gaat alleen over de koppeling tussen het omgevingsplan en de vergunningplichtige milieubelastende activiteit. Tijdens de consultatie en in de Tweede Kamer zijn vragen gesteld. Er is overlegd met de koepels in het bedrijfsleven. We zullen naar aanleiding daarvan verduidelijken dat het omgevingsplan een belangrijke bron van informatie is bij de beoordeling of er sprake is van significante milieuverontreiniging door de vergunningplichtige milieubelastende activiteit. We zullen in het Bkl bepalen dat bij de beoordeling van de vergunningaanvraag rekening moet worden gehouden met het omgevingsplan. Dat betekent ook dat het bevoegd gezag moet motiveren op welke wijze de regels zullen worden gehanteerd.

Ik ga over naar het Besluit activiteiten leefomgeving.

De **voorzitter**:
Dat is uw laatste blokje?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Nee, niet helemaal. Ik heb er nog twee of drie. Dat hangt af van hoe je rekent. Maar zoals u hoort, praat ik zo snel mogelijk.

Ik zal niet meer toelichten waar het besluit voor staat. Dat gelooft u allemaal wel. Ik zal meteen ingaan op de vragen. De eerste vraag is van de heer Van Dijk. Die vraagt hoe de specifieke zorgplicht ertoe leidt dat bedrijven meer moeten doen dan uit de algemene regels volgt en wat dit betekent voor de initiatiefnemer. Ik kan zeggen tegen de heer Van Dijk dat de specifieke zorgplicht er niet toe leidt dat bedrijven onder normale omstandigheden meer moeten doen. In de meeste gevallen moet een bedrijf gewoon de meer uitgewerkte regels van het Bal naleven, ook die voor de specifieke zorgplicht. Alleen in bijzondere omstandigheden vraagt de specifieke zorgplicht extra maatregelen van een bedrijf. Denk aan lozing op oppervlaktewater als er bijvoorbeeld een innamepunt voor drinkwater vlakbij ligt. De invulling van de specifieke zorgplicht ligt primair bij het bedrijf. De algemene zorgplicht is er omdat we niet alles willen beschrijven, maar heel soms wil je toch iets specifiek beschrijven, omdat je wilt laten weten dat er echt een risico

is. De invulling ervan biedt dus ruimte aan bedrijven, want ze mogen zelf kijken hoe ze er invulling aan geven. Als ze niet weten hoe het moet, kunnen ze overleggen met het bevoegd gezag.

De ChristenUnie vraagt hoe ik voorkom dat wat ik snoei aan rijksregels er aan decentrale kant bij komt. Volgens mij heb ik daar al antwoord op gegeven.

Dan ga ik meteen over naar het Besluit bouwwerken leefomgeving, waar ook het onderdeel over toegankelijkheid van gebouwen in voorkomt. Dit onderdeel behoort tot de verantwoordelijkheid van mijn collega Plasterk. Maar aangezien ik zo veel vragen had en hij waarschijnlijk maar één, heb ik gedacht voor hem te kunnen antwoorden. Er is door diverse fracties gevraagd of ik kan bevestigen dat de toegankelijkheidseisen aan gebouwen weer worden opgenomen in de AMvB. In dit verband denk ik dat het goed is om twee zaken uit elkaar te houden, namelijk de toegankelijkheidseisen en de zogenoemde bruikbaarheidseisen aan gebouwen. Bij toegankelijkheidseisen gaat het om de eisen aan de fysieke toegankelijkheid van gebouwen voor mensen met een functiebeperking. Denk bijvoorbeeld aan een hellingbaan. De toegankelijkheidseisen uit het Bouwbesluit 2012 zijn een-op-een in het Bbl opgenomen. Dat zit er dus allemaal in. De discussie in de Tweede Kamer ging over de bruikbaarheidseisen. Die waren niet een-op-een opgenomen. Ik noem bijvoorbeeld de minimale plafondhoogte. Naar aanleiding van een toezegging van de toenmalige minister voor Wonen en Rijksdienst en diverse moties zullen de bruikbaarheidseisen voor woningen weer worden teruggeplaatst in het Bbl. Dus dan zijn zowel de toegankelijkheidseisen als de bruikbaarheidseisen weer hetzelfde als ze waren in het verleden. Dat terugplaatsen hebt u nu niet kunnen zien, omdat u allemaal nog de oude AMvB had zoals die naar de Tweede Kamer is gegaan. Maar naar aanleiding van de discussies zal die dus aangepast worden in de versie die naar de Raad van State zal worden verzonden. Ik hoop daarmee de onrust die is ontstaan, weg te nemen.

Is er betrokkenheid van de bouwsector bij de Omgevingswet? Vanaf het begin is de bouwsector betrokken via het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Dat platform heeft diverse malen advies uitgebracht over de Omgevingswet en het Bbl. Het eerstvolgende overleg met het OPB staat in het teken van de implementatie van de Omgevingswet en van de wensen die de bouwwereld heeft in het kader van voorlichting en kennisoverdracht. Het gaat om vraaggestuurde voorlichting voor bouwbedrijven en projectontwikkelaars. De sector zelf organiseert ook gezamenlijke roadshows Omgevingswet van Bouwend Nederland en gemeenten. Ook dat gaat dus heel goed.

Ik wil nu overgaan naar het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Ik heb de moeilijkste stukken het eerst behandeld, zodat we ...

De **voorzitter**:
Dat is uw laatste mapje?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ja.

Er zijn veel vragen gesteld over het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Terecht, want ik heb ook de vorige keer al aangegeven dat dit, voordat we begonnen waren, al mijn grootste zorg was. Bij overheden is dat immers altijd een zorg: je kunt beleid maken tot je een ons weegt, maar als je het vervolgens ook moet gaan implementeren, digitaliseren en uitvoeren, dan zit daar eigenlijk de grootste opgave. Ik wil dat niet als een sluitpost zien, ik wil dat als een van de belangrijkste elementen zien. Want als we alles wat we verzinnen niet toegankelijk maken, kun je het eigenlijk net zo goed niet doen. Ik begrijp de zorgen die er zijn bij de diverse partijen, want die zorgen heb ik ook. Ik kan die zorgen niet bij voorbaat wegnemen, want het ís ook altijd duurder en het dúurt altijd langer. Maar ik zit er wel bovenop. Hoe doe ik dat? Ik zit er bovenop doordat we het DSO stapsgewijs ontwikkelen met de verschillende partijen en koepels om de risico's te beperken en om zekerheid in te bouwen. Als je kiest voor stapsgewijze ontwikkeling kun je iedere keer een bepaald stukje bevriezen voordat je overstapt naar het volgende stukje. We hebben verder advies ingewonnen bij de commissie-Elias. Verder hebben we een werkwijzer, waarbij steeds concrete tussenproducten worden opgeleverd. We starten niet bij nul, want er is al heel wat gedigitaliseerd, waarop wij voortbouwen. Burgers en bedrijven kunnen nu al digitaal meldingen doen en vergunningen aanvragen, en dat kunnen ze straks nog steeds. Het doel is om bij de inwerkingtreding het huidige niveau van de dienstverlening te hebben, maar dan verbreed met de reikwijdte van de Omgevingswet. Ik hoorde iemand zeggen dat we daaronder gingen zitten, maar dat is niet de bedoeling. Het gaat om het huidige niveau, verbreed naar de reikwijdte van de Omgevingswet. Dat is dus meer dan in de Wabo zit. Daarmee wordt werken met de Omgevingswet ondersteund, zowel voor burgers als voor bedrijven als voor overheden. We zetten een grote stap, omdat de huidige losse voorzieningen worden geïntegreerd. Ik doel op het huidige omgevingsloket, Ruimtelijkeplannen.nl en het Activiteitenbesluit internetmodules. Er staat dan een robuust stelsel, waarop we de komende jaren kunnen voortbouwen, want onze ambitie gaat veel verder dan alleen maar het tillen van het huidige niveau naar een nieuw niveau. We willen uiteindelijk dat via het digitale Loket Omgevingsrecht allerlei gegevens worden ontsloten die helpen om betere besluiten te nemen over de fysieke leefomgeving.

Er wordt al heel veel informatie aangeboden over de fysieke leefomgeving. Maar dat betekent niet dat de bestaande gegevens ook altijd eenvoudig beschikbaar zijn of kunnen worden hergebruikt. Het doel is dat die informatie beter wordt uitgewisseld, besluiten voor procedures worden versneld, onderzoeklasten worden verlaagd en de cijfers beter worden gevalideerd. Stapsgewijs zullen we toewerken naar verbetering en uitbouw van het systeem. Dat gaat gewoon door na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij de inwerkingtreding moet minstens sprake zijn van het huidige niveau. Daarna gaat het alleen maar door. Ons eindbeeld is dat iedereen met een klik op de kaart kan zien wat er op een locatie kan en mag.

Daarover zijn veel vragen gesteld. Een werkend digitaal stelsel is namelijk noodzakelijk. We werken er daarom hard aan. Ik zie, net als de leden van de fractie van de VVD, de complexiteit en de risico's die verbonden zijn aan de ontwikkeling van een DSO. Die risico's zijn niet alleen verbonden aan de ontwikkeling van een DSO, maar ook aan de ontwikkeling van wet- en regelgeving en aan het goed laten

aansluiten van die twee op elkaar. We toetsen dat via het BIT. We hebben daarvoor meerdere "go/no go"-momenten. Ik leg de vraag van de PvdA op dit punt zo uit dat die fractie vraagt naar de in het bestuursakkoord opgenomen besluitvorming over informatiehuizen. Van die informatiehuizen hebben we analyses gemaakt om zicht te krijgen op de informatie die we langs die weg al kunnen ontsluiten. Met de interbestuurlijke partners heb ik afgesproken dat we overgaan naar de volgende fase, waarin zij plannen van aanpak zullen gaan opleveren om dat te doen. Ik zal het parlement in juni per brief over de stand van zaken informeren. De doorontwikkeling van het DSO is een uitwerking binnen de gestelde kaders. Daarbij is geen specifiek "go/no go"-moment in deze Kamer voorzien. Ik stuur de brieven meer ter informatie. De Kamer kan dan altijd zien of ze daarop wil ingrijpen of niet. Ik zal de Kamer gezien belang en omvang van het project intensief blijven informeren, via de periodieke voortgangsrapportages. Als het DSO door de Tweede Kamer als Groot Project wordt aangemerkt, zal ik bijvoorbeeld tweemaal per jaar over de voortgang rapporteren, zodat het parlement op de hoogte blijft van de laatste ontwikkelingen.

Wat zijn realistische kosten? We hebben eerst een kostenraming gemaakt, waarvoor we een externe partij hebben ingehuurd. Als je dat moet verdelen over onszelf en verschillende koepels, is dat altijd een punt van discussie. Er is een eerste inschatting gemaakt op basis van het eindbeeld. We bouwen een DSO zoals dat er bij de inwerkingtreding moet zijn. We willen meer, we hebben de eisen preciezer uitgewerkt en nu is er een echte raming gemaakt: 104 miljoen. We werken nu aan de doorontwikkeling. Ook dat zal dus nog een rol gaan spelen, bijvoorbeeld voor de informatiehuizen die nu gemaakt worden. Er worden businesscases opgesteld om een scherper beeld van kosten en baten te krijgen. Het bedrag ligt dus echt nog niet vast. De verschillende partijen die daarvoor verantwoordelijk zijn, hebben met elkaar afgesproken dat ze eens in de zoveel tijd even bij elkaar gaan zitten om te bezien of ze op dezelfde wijze doorgaan. Juist door de stapsgewijze aanpak kun je niet het precieze kostenplaatje van het eindbeeld schetsen, maar we worden wel met iedere stap een stukje duidelijker.

De heer **Flierman** (CDA):
Dat is mij helder. Maar betekent dit nu dat het nog altijd wel de ambitie is om al die informatiehuizen te bouwen? Over enige tijd ligt er dus een kostenplaatje om tien informatiehuizen te realiseren.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ja. Eigenlijk gaat het om bestaande informatiehuizen, die we zodanig ombouwen dat ze meer op elkaar ingespeeld raken. Want je wilt juist niet alles in één systeem stoppen. Als je dat doet, krijg je eindeloze discussies over de vraag wie het beste systeem heeft en of de cijfers nou linksom of rechtsom getransformeerd moeten worden. Het gaat om de vraag wat het kost, hoe snel het kan en in welk tempo het wordt uitgevoerd. Uitgangspunt is minimaal dezelfde dienstverlening als nu. Je moet er dus niet op achteruit gaan. Wanneer het DSO verder wordt ontwikkeld, zullen er opnieuw vragen worden gesteld over de kosten. Ik denk dat dat goed is, want steeds meer beleidszaken zullen moeten worden gedigitaliseerd. Dat wordt bij de overheid grof onderschat. Wij moeten heel goed laten zien dat je dit soort dingen niet voor een habbekrats kunt realiseren; ze zijn complex en ingewikkeld.

De heer **Flierman** (CDA):
Helder. Maar ik constateer toch dat dit bouwen met een open begroting is. Eigenlijk weten we niet wat tijdsverloop en rekening zullen zijn.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik zou willen dat ik het wist. Dat heeft ermee te maken dat je ambitieniveau in stappen wordt gerealiseerd. We hebben een externe partij voor de eerste raming gevraagd. Dat bleek later bijna het dubbele te zijn. Daar zul je rekening mee moeten houden. We weten ook dat Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen er zelf voor op moeten draaien. Ergens zal er een "ho" zijn: ambitieniveau en budgetten hangen met elkaar samen. We zitten wel met z'n allen aan tafel, want we willen het wel. We zouden natuurlijk willen dat het gratis kon, maar dat is helaas niet het geval.

Hebben we het gedekt? Ik heb financiële afspraken gemaakt met de medeoverheden. Het Rijk neemt de investeringskosten van het DSO voor zijn rekening, terwijl het bevoegd gezag dat doet voor de transitiekosten. Voor de exploitatiekosten hebben we een verdeelsleutel afgesproken. Principeafspraken zijn er dus, maar als het allemaal heel anders uitpakt, gaan we volgens afspraak weer rond de tafel zitten. We zullen de Kamer natuurlijk graag op de hoogte houden van de ICT via een jaarlijkse voortgangsbrief en via rapportages als het parlement dit aanmerkt als een Groot Project. Verder hebben we ook nog het ICT-Dashboard.

Is de digitale route op tijd toegankelijk voor burgers? Net als de leden van de PvdA-fractie hecht ik waarde aan een werkend DSO bij inwerkingtreding. Dat is voor mij een voorwaarde om de wet in werking te laten treden. Je moet een vergunning kunnen aanvragen en melding kunnen doen. Dat is een belangrijk element.

De heer Flierman vroeg of we niet te veel vertrouwen op de digitale vaardigheden van burgers. We moeten natuurlijk rekening houden met mensen die minder digitaal vaardig zijn; dat is nu niet anders. We moeten daarmee ook bij andere beleidsvorming rekening houden. Er is op overheid.nl een mogelijkheid om je te abonneren op besluiten. Deze attenderingsservice zal ook in het DSO geïntegreerd worden. Het Digitaal Stelsel is een hulpmiddel, maar geen verplichting. De kennisgeving voor bijvoorbeeld de omgevingsvergunning blijft gewoon in de huis-aan-huisbladen staan.

De PvdA vroeg of het DSO zo wordt ontwikkeld dat er sprake is van juiste en actuele informatie waarop het bevoegd gezag zijn besluit baseert. Ja, natuurlijk. Het uitgangspunt en de ambitie voor 2024 is om de kwaliteitsverbetering van de informatie over de fysieke leefomgeving klaar te hebben. Bij de inwerkingtreding zullen nog niet alle gegevens in het Digitaal Stelsel zijn ontsloten. Het is een groeimodel, maar dit is wel onze ambitie.

De PvdA vroeg ook hoe handhavende instanties in het DSO kunnen zien welke regels op een locatie gelden. Het moet altijd helder zijn welke regels gelden. Het Digitaal Stelsel is ook hierbij een hulpmiddel. Het is voor iedereen toeganke-

lijk, niet alleen voor handhavers, maar ook voor initiatiefnemers, belanghebbenden en het bevoegd gezag. Als u een keer een middag over hebt, kunt u ook zien hoe het allemaal in elkaar zit. Er is geen sprake van een meervoudige werkelijkheid. Overal is hetzelfde te vinden. Nogmaals: het is een groeimodel. In het begin zullen er misschien best nog wat hiaten in zitten, maar uiteindelijk wil je het sluitend hebben.

De regels in het DSO moeten helder en handhaafbaar zijn. De vraag was of ik bereid ben om de Raad van State te vragen of ook de toets op heldere normstelling en handhaving in voldoende mate is gedaan. De Raad van State toetst regelgeving ook daarop ter uitvoering van zijn wettelijke adviestaak. Dat geldt dus ook voor de regels van de Omgevingswet en de regels in de AMvB. Dat zit dus al in de toetsaanvraag van de Raad van State.

Ben ik bereid om te inventariseren hoever gemeenten zijn met hun voorbereiding en of daarbij hulp nodig is? Dat geldt niet alleen voor het DSO, maar ook voor de implementatie in brede zin. Het antwoord is ja. De SP stelde deze vraag. We hebben een implementatiemonitor, waarin de voortgang van de implementatie wordt gemonitord. Het parlement wordt daarover jaarlijks geïnformeerd. Die monitor is vraaggestuurd ingericht. De uitkomsten van de monitor worden vertaald in acties van het implementatieprogramma. Heel veel gemeenten zijn al heel actief, maar er zijn ook gemeenten die op dit vlak nog een beetje geholpen moeten worden. Wij organiseren daar heel veel voor.

Mevrouw Stienen vroeg wat er gebeurt als gemeenten niet klaar zijn bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het is een transitieopgave. Ze zijn hiermee eigenlijk al begonnen. Wij voeren nog een debat over de Omgevingswet, de AMvB's en de invoeringswet, maar heel veel gemeenten werken al aan een omgevingsplan en zijn daar dus al mee bezig. Er wordt al heel veel geëxperimenteerd. Via de Crisis- en herstelwet zijn al meer dan 300 projecten mogelijk gemaakt, waarmee wordt geoefend op de voorbereiding van de Omgevingswet. Maar goed, we zullen in ieder geval ook via het implementatietraject proberen om iedereen erbij te houden. Het is aan gemeenten om hun inspanningen zo in te richten dat ze tijdig zijn aangesloten voor de inwerkingtreding, want anders zullen ze daar last van hebben. Burgers kunnen dan wel digitaal een vergunning aanvragen, maar de gemeente moet die aanvraag dan vervolgens op papier gaan verwerken; dat wil je natuurlijk niet hebben.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik ben altijd blij met bewindspersonen bij wie het glas halfvol is. Dat is ook bij D66 vaak de levenshouding. Maar we horen berichten van vooral kleine gemeenten dat het bij hen toch niet zo voorspoedig gaat en dat is precies waarover wij ons zorgen maken.

De **voorzitter**:
Wat is uw vraag?

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik zal het specificeren. Het gaat mij om de gevallen waarin het glas halfleeg is, de gemeenten die nog niet klaar zijn. Wat gebeurt er voor die gemeenten op het moment van invoering?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
We hebben nog even de tijd. Ik kom daar straks nog op terug als ik het heb over de planning. Op het moment dat de invoeringswet er is, is het invoeringsbesluit er nog niet. Ik denk dat het nog wel wat langer gaat duren dan we oorspronkelijk hadden gepland. We hebben dus nog even de tijd. We hebben een implementatietraject, we begeleiden gemeenten, we monitoren dat, we houden bij wie het niet kan bolwerken en we proberen zo veel mogelijk hulp te bieden. We zeggen niet: we hebben dit op rijksniveau bedacht en u zoekt maar uit hoe u eraan moet voldoen. We leveren actief ondersteuning. Dat vind ik belangrijk.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik heb nog een laatste aanvullende vraag. In maart 2018 zijn de gemeenteraadsverkiezingen. Dat vinden we natuurlijk een fantastisch democratisch proces, maar het zou eventueel wel voor vertraging kunnen zorgen. Op welke manier is daarmee bij de implementatie rekening gehouden?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik weet niet of dat voor vertraging zal zorgen. Het gaat vooral om een wisseling van politieke bestuurders. Degenen die werken aan het achterliggende proces, blijven gewoon zitten. Dat is het fijne van het Nederlandse model. Politici komen en gaan, maar de ambtenaar blijft bestaan. We vragen natuurlijk wel partijen om aandacht voor het feit dat zij hierover iets kunnen opnemen in hun verkiezingsprogramma. We wijzen erop dat ze misschien moeten nadenken over de rollen van wethouders in de toekomstige situatie, maar dan nog is er de tijd om dat goed vorm te geven, waarschijnlijk zelfs tot een volgend college.

GroenLinks vroeg of de financiering en voortgang voldoende zijn voor de implementatie. We zijn al heel vroeg bezig met de voorbereiding van de Omgevingswet, terwijl we de invoeringswet nog niets eens vaststellen. Het Rijk heeft 35 miljoen beschikbaar gesteld voor invoeringsondersteuning. Ik zal dat monitoren.

Mevrouw Klip en anderen vroegen naar kleine gemeenten. Nogmaals: ik probeer hen echt te helpen met het implementatieprogramma, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van cursussen en handvatten waarin de nieuwe instrumenten een nadrukkelijke rol hebben, en noem maar op.

Mevrouw Klip vroeg of het Rijk andere overheden wil helpen bij de digitale inhaalslag. Ja, natuurlijk. We bouwen niet alleen een Digitaal Stelsel waarvan alle overheden gebruik kunnen maken, maar we helpen ook bij de invoering ervan. Ik gaf al aan dat we daarvoor een bedrag te beschikking hebben gesteld. Er is ook in de zogenoemde Verkenning Informatie Voorziening Omgevingswet onderzocht wat daarvoor nodig is. Dat leverde veel kennis op, die beschikbaar wordt gesteld voor decentrale overheden. We maken bijvoorbeeld routeplanners, waarin wordt uitgewerkt welke stappen door overheden moeten worden gezet, we doen pilots en we organiseren bijeenkomsten. Dat doen we overigens samen met VNG, IPO en de Unie, want zij voelen zich allemaal verantwoordelijk hiervoor.

Mevrouw Klip vroeg hoe ik aankijk tegen het monitoringsprogramma. Ik denk dat continue monitoring een heel belangrijk onderdeel is van het implementatieprogramma. In het implementatieprogramma is daarom een monitoringsprogramma opgezet. Er wordt gemonitord op drie onderdelen: het succes van de wet, ofwel de realisatie van de beleidsdoelen van de stelselherziening, de voortgang van de implementatie door het bevoegd gezag en de ervaringen met het implementatieprogramma. Die monitor is niet alleen gericht op verantwoording, maar vooral ook op het kunnen leren van elkaars ervaringen. Als we die gegevens hebben, geven we die ook weer terug aan overheden, omdat het delen van ervaringen heel belangrijk is. We zullen het parlement jaarlijks informeren over de uitkomsten van de monitor.

De SGP vroeg hoe ik omga met het risico dat provincies, gemeenten en RUD's nauwelijks betrokken zijn bij het DSO. Het is van groot belang dat ze tijdig zijn voorbereid. Ik besteed bij de ontwikkeling van het DSO aandacht aan het feit dat gebruikers erbij moeten worden betrokken. De aanpak van het DSO maakt dat ook mogelijk. Er worden per kwartaal tussenproducten opgeleverd die, als ze ver genoeg zijn, door de verschillende overheden daadwerkelijk gebruikt kunnen worden om mee te oefenen. Met zo'n DSO kun je uiteindelijk alleen werken als ook de gebruikers ermee kunnen werken, want anders heeft het geen enkele zin. We splitsen het daarom op in kwartaalproducten.

Ik kom op de planning. Deze stelselherziening is een van de omvangrijkste wetgevingsoperaties van de afgelopen decennia. Er zitten heel veel wetgevingssporen in. Ik heb een van de Kamerleden horen verzuchten: er is een hoofdspoor, er zijn aanvullingssporen en AMvB's en er is een invoeringswet; wat moeten we daar nu allemaal mee? Het is zo complex en zo groot dat je het niet allemaal van tevoren in een keer kunt bedenken. Dat werkt niet zo en daarom zijn er verschillende sporen. U hecht aan een zorgvuldige opbouw van het nieuwe stelsel. We moeten ervoor zorgen dat bij de inwerkingtreding van een nieuw stelsel alle wetgevingsproducten samen zorgen voor voldoende bescherming van de kwetsbare waarden, zonder daarbij onnodige belemmeringen voor ontwikkeling op te werpen. Dat laatste is natuurlijk complex, want alle producten samen moeten een consistent stelsel voor het omgevingsrecht vormen. Ook daar zit het venijn meestal in de staart en in de details. Daarom wil ik nog eens goed kijken naar de planning van de stelselherziening, maar niet zozeer naar de uiteindelijke inwerkingtreding. Wanneer precies moet het invoeringsbesluit er komen? Ik heb liever dat het zorgvuldig dan dat het snel gebeurt. Dat is voor mij het allerbelangrijkste. Ik zal het parlement hierover na de zomer informeren. Het was trouwens mevrouw Stienen die heeft gevraagd naar de balans tussen snelheid en zorgvuldigheid. Wat mij betreft is de zorgvuldigheid van het grootste belang.

Ik sluit af met de toezeggingen, want dat helpt misschien voor de tweede ronde. We hebben al met al een toekomstbestendig systeem gebouwd, maar ik besef dat we vandaag alleen praten over de gereedschapskist. Het uiteindelijke effect hangt voor een belangrijk deel af van de mensen die ermee aan de slag gaan: de gemeenten, de provincies, burgers en bedrijven. Ook hangt het af van de normen die er politiek gezien uiteindelijk in worden gehangen. Extra interessant is om te zien hoe de komende jaren in de geest van de Omgevingswet verder gewerkt zal worden en hoe die uiteindelijk definitief tot stand zal komen.

Wat heb ik de Kamer alvast toegezegd? Ik heb aangegeven dat de AMvB's en de invoeringswet tegelijk voor advies aan de Raad van State zullen worden gezonden, zodat ze in samenhang kunnen worden beoordeeld en de raad daarmee een oordeel kan geven over normen in de wet versus de AMvB's. De resultaten daarvan kan de Kamer beoordelen bij de bespreking van de invoeringsregelgeving. Ik heb gezegd dat ik zal verduidelijken wat niet belangrijke wijzigingen zijn voor de omgevingsvergunningen. Dat zal ik wijzigen in de versie van de Raad van State. Ik heb gezegd dat ik in het omgevingsbesluit bij de motiveringsplicht voor de participatie ook zal regelen dat er aangegeven moet worden wat er met de inbreng gedaan is. Ten aanzien van de motiveringsplicht voor de participatie heb ik aangegeven dat ik in de nota van toelichting tot uitdrukking zal brengen hoe die betrekking heeft op de gelijkwaardigheid. Wat betreft de natuurcompensatie zal ik in de nota Bkl verduidelijken dat de natuurcompensatie tijdig moet plaatsvinden en dat dat moet inhouden dat de maatregelen daarvoor geborgd zijn in de besluitvorming. Ook zal ik verduidelijken dat de natuurcompensatie niet al gerealiseerd moet zijn voorafgaand aan de ingreep. Voor het verzekeren van de beoordelingsregels zal ik het woord "verzekeren" gaan aanpassen in het Blk, omdat dat onduidelijkheid gaf en sommigen dat als een verzwaring zagen.

Hiermee meen ik de belangrijkste toezeggingen te hebben meegedeeld en een deel van de zorgen te hebben weggenomen.

De **voorzitter**:
Er is mij gevraagd om een heel korte schorsing.

De vergadering wordt van 21.09 uur tot 21.15 uur geschorst.

De **voorzitter**:
We zijn toegekomen aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. Het woord is aan de heer Flierman.

De heer **Flierman** (CDA):
Voorzitter. Laat mij beginnen met het bedanken van de minister voor haar uitvoerige beantwoording en de toezeggingen. Ik loop een paar punten langs en maak daarbij een paar observaties. We zijn het niet helemaal eens geworden over wat in de AMvB's en wat in de wet geregeld moet worden. We hebben met elkaar afgesproken dat we heel goed zullen luisteren naar wat de Raad van State op dit punt zegt. Ik constateer dat de minister in dat opzicht de toezegging heeft gedaan waar wij als CDA-fractie op hadden gehoopt. De Raad van State, die ongetwijfeld kennis neemt van dit debat en van het spanningsveld dat we hebben benoemd, zal met een zwaarwegend advies komen. De minister zal dat serieus nemen en ons informeren, en ervoor zorgen dat wij bij de invoeringswet een beoordelingsmoment hebben om te bekijken of we tevreden zijn met de manier waarop dat gegaan is.

Ik wil een opmerking maken over de procedure die we nu gevolgd hebben, want eerlijk gezegd zijn er een aantal risico's verbonden aan het behandelen van AMvB's op deze manier, in de vorm van toch bijna pseudowetgeving. Wij krijgen veel ruimte om over de AMvB's te spreken. Dat doen

we dan ook, omdat er veel belangwekkende zaken in zijn geregeld, zaken die toch misschien in de wet geregeld hadden moeten worden. Al met al is dat toch minder gelukkig. De minister zegt dat dat wel vaker zal gaan gebeuren, want in snellere en dynamische tijden is er behoefte om snel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Dat mag zo zijn, maar wetgeving in formele zin blijft ook waarde houden als het gaat om de continuïteit. Bovendien zie je dat dit huis, als het gaat om de AMvB als pseudowetgeving, de verleiding niet kan weerstaan om allerlei inhoudelijke debatten te gaan voeren. Het is interessant dat juist de minister ons er nu op gaat wijzen dat ze sommige zaken eerder in de Tweede Kamer dan in de Eerste Kamer zou willen bespreken en dat het eigenlijk niet gepast is dat zij in demissionaire status nog daarover spreekt. Dat komt er nou van als je de procedure zo organiseert, zou ik haast zeggen. Dat is dus een punt om nog eens over na te denken.

We zijn heel tevreden over de manier waarop de minister wil omgaan met de participatie. Wij steunen de beleidsvrijheid van de gemeenten en ook de ruimte voor maatwerk bij gemeenten. De CDA-fractie heeft ook altijd veel vertrouwen in de wijsheid en de intelligentie van de lokale volksvertegenwoordigers. Nationale volksvertegenwoordigers zijn niet noodzakelijkerwijs verstandiger dan lokale vertegenwoordigers, al zou je als je de debatten hier volgt soms denken dat sommigen dat wel vinden. Wat ons betreft is er alle aanleiding om lokale volksvertegenwoordigers en het provinciaal beleid alle ruimte te geven.

Wij houden staande dat beleidsruimte betekent dat er meer kans is op juridische procedures. Een afvinklijstje is nu eenmaal simpeler om naar te kijken, ook voor een rechter. Naarmate er meer ruimte voor open beleid is, zal er ook meer aanleiding zijn voor mensen die het met dat beleid niet eens zijn, om toch naar de rechter te gaan. Wat dat betreft is het van belang dat al die aspecten — de juridisering of de risico's dienaangaande, maar ook bijvoorbeeld de mate waarin burgers in staat zijn om volwaardig te participeren — goed gemonitord worden. Daar hechten we veel waarde aan.

De minister heeft gezegd dat landschap een autonome taak van provincies is. Strikt genomen betekent dat volgens mij dat de provincie ook kan kiezen om er niets aan te doen. Gelet echter op allerlei uitspraken in bestuursakkoorden, op beleidsafspraken en op de uitspraken die de minister nu doet, ga ik er toch maar van uit dat provincies het landschap als belangrijke waarde niet kunnen negeren, dat ze daar beleid op zullen ontwikkelen en dat ze ook geacht worden dat te doen. Dat is wat ons betreft voldoende.

Dan tot slot het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De inzet van de minister is helder. Het huidige niveau van dienstverlening, verbreed tot de Omgevingswet, moet in ieder geval gegarandeerd zijn op het moment dat we de wet gaan invoeren. Daar zullen we een en ander dan ook scherp op beoordelen. Zoals eerder gezegd is dat wat onze fractie betreft een voorwaarde voor het aanvaarden van de invoeringswet.

De ambities voor de verdere ontwikkeling van het DSO zijn groot; dat is duidelijk. Maar het ambitieniveau is nog niet vastgelegd, en de kosten en het budget ook niet. Dat is toch bouwen met een open begroting, zoals ik net in een interruptie al aangaf. Mijn ervaring is dat dat bijna altijd fout afloopt. Voor nu is het wat het is. Maar het is een formule voor rampen. De overheid heeft een slechte reputatie met betrekking tot het beheersen van het budget, de kosten en de tijd bij grote ICT-projecten. Ik zou haast zeggen dat de minister geen collega in het kabinet heeft die daar geen hartverscheurende verhalen over kan vertellen. De CDA-fractie zal dan ook de vinger aan de pols houden en dit proces nadrukkelijk volgen. Maar naar ik aanneem zullen ook de regering en de minister en haar opvolgers dat heel nadrukkelijk doen. Ik wens haar en haar opvolgers daar alvast heel veel sterkte en succes mee. Daarmee sluit ik mijn tweede termijn af.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Voorzitter. Dank aan de minister. Zij heeft antwoord gegeven op heel veel van onze vragen. Daarvoor ben ik haar zeer erkentelijk. Ze heeft een aantal toezeggingen gedaan. Met anderen ben ik blij dat zij hier in ieder geval heel uitdrukkelijk stelt dat de Raad van State de AMvB's en de invoeringswet in samenhang gaat bezien voordat die invoeringswet naar ons toe komt en dat het vraagstuk of normen nou op wetsniveau of op AMvB-niveau moeten worden geregeld, daar zeker ook onderdeel van zal uitmaken. Dat vinden wij van groot belang.

We hebben veel gesproken over de uitgebreide procedure en over de vraag of de gemeenten daarin nou wel of geen keuzevrijheid zouden moeten hebben. Ik ben niet overtuigd door het pleidooi van de minister dat dat niet zo zou moeten zijn. Ik zal de motie die mevrouw Meijer straks gaat indienen op dat punt dan ook graag steunen.

Ten aanzien van de participatie is mij nog niet geheel duidelijk waarom de minister er zo van overtuigd is dat zij voldoet aan het Verdrag van Aarhus en aan de EU-richtlijn. Zij heeft gezegd: wij gaan mensen er wel degelijk in een vroeg stadium bij betrekken. Dat is heel erg van belang. Maar ik zou toch graag willen dat ze dat in tweede termijn nog eens even wat steviger toelicht. Ze heeft een paar belangrijke toezeggingen gedaan rond de motiveringsplicht, de uitkomsten van participatie en het punt van het CDA over de gelijkwaardigheid. Ze heeft mij ook gezegd dat die procedurele en inhoudelijke randvoorwaarden bij de kennisgeving geregeld zullen worden en dat ook het toegankelijk maken van de informatie wordt geregeld. Mijn vraag is nog steeds of het dan niet juist van belang is om dat in een AMvB nog eens veel duidelijker vorm te geven. De minister verwijst nu veel naar andere wetgeving, onder andere naar de Algemene wet bestuursrecht. Maar is het niet van belang om het geheel dat zij nu schetst ook heel duidelijk en concreet in de AMvB vorm te geven, zodat we echt weten waar we aan toe zijn?

Ik denk dat de minister en ik van mening blijven verschillen over het gelijkwaardige beschermingsniveau. Ik lees dat het RIVM zegt dat het niet gedefinieerd is en dus niet te toetsen is. Dat zie ik als een probleem. Onder de nieuwe wetgeving zullen er meer uitzonderingen mogelijk zijn, ook wat betreft geluid, externe veiligheid, waterkwaliteit en luchtkwaliteit. Er zullen regels geschrapt worden. Op dit punt vraag ik de minister uitdrukkelijk om juist ook hiervoor monitoring in te zetten en nulmetingen te doen en om de Kamer daar zo mogelijk ook over te rapporteren. Gaat de minister dat inderdaad realiseren?

Ik kom op de ruimere beslisruimte voor gemeenten rond beschermen en benutten. Mijn fractie houdt eraan vast dat in ieder geval basisbescherming geborgd moet zijn. Wij zijn op dit punt niet overtuigd door de minister. Gaat zij op dit punt ook echt monitoren en rapporteren en zal zij ervoor zorgen dat het wel degelijk aan de orde is?

Ten aanzien van de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering heb ik nog één heel concrete vraag. Volgens mij laat de minister nu de beperking in de tijd, die er eerder wel was, los en blijft het mogelijk om in feite bepaalde uitzonderingen eeuwig te laten bestaan. Daar zou ik graag helderheid over willen hebben. Mijn fractie zou op het punt van de cumulatie en de normopvulling zeer hechten aan meer sturing vanuit het kabinet, maar wij zijn het op dit punt niet eens met de minister.

Ik kom op het punt van de energietransitie. De minister zegt dat als zij daarover meer dingen gaat opnemen, dat in feite vraagt om nieuwe normstelling. Ik kijk daar toch anders tegenaan. Volgens mij heeft de Tweede Kamer sowieso al uitgesproken dat zij een omgevingswaarde voor broeikasgassen wil en is het wel degelijk mogelijk om in het nieuwe systeem meer richtinggevende instructieregels op te nemen om bepaalde doelen na te streven. Ik dien dan ook graag een motie in.

De **voorzitter**:
Door de leden Vos, Teunissen, Meijer, Koffeman en Wezel wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het bevorderen van duurzame ontwikkeling een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is;

overwegende dat de energietransitie een wezenlijk onderdeel van duurzame ontwikkeling is;

overwegende dat de energietransitie vraagt om rijksregels waarmee energiebesparingsdoelen, hernieuwbare-energiedoelen en doelen ten aanzien van broeikasgassen worden vastgelegd;

overwegende dat bovenstaande doelen een decentrale vertaling dienen te krijgen en daadwerkelijke regionale en lokale invulling;

verzoekt de regering om in het Besluit kwaliteit leefomgeving omgevingswaarden voor broeikasgassen en instructieregels voor energiebesparing en hernieuwbare energie op te nemen, gericht op de uitvoering en realisatie van het klimaatakkoord van Parijs,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter R (33118).

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik heb nog drie opmerkingen. Ik heb aangegeven dat de ambitie op het punt van luchtkwaliteit en gezondheid onvoldoende wordt gerealiseerd. Ik teken dan ook graag een motie mee die straks door D66 wordt ingediend en waarin om gezondheidskundige streefwaarden wordt gevraagd.

Ik ben blij dat de minister heeft gezegd dat de regierol van het Rijk er wel degelijk is op het punt van natuur, ook wanneer het gaat om het beschermingsniveau en de resultaatverplichtingen. Wij vinden dat van belang.

Ik krijg graag nog antwoord op een vraag over de waterbescherming. Het betreft mijnbouwactiviteiten die plaatsvinden onder een drinkwatervoorzieningsgebied, maar die vanuit het omringende gebied beginnen. Volgens mij is nog niet uitgesloten dat die mijnbouwactiviteit kan plaatsvinden.

Ik ben blij dat de minister zegt dat monitoring van groot belang is en robuust moet zijn. Het verbaast mij echter dat zij vervolgens zegt dat niet is voorzien dat het meer geld kost. Ik kan mij dat niet voorstellen. Dit nieuwe systeem vraagt om een veel gestructureerdere, intensievere monitoring van alle partijen, zeker wanneer het gaat om de verantwoordelijkheid van het Rijk. Ik hoor graag dat wanneer het nodig is om daarvoor meer financiële middelen beschikbaar te stellen, dat in de toekomst mogelijk zal zijn.

☐

De heer **Verheijen** (PvdA):
Voorzitter. Ik houd in tweede termijn vier punten over. Ik ben blij met de toezegging van de minister dat in de adviesaanvraag aan de Raad van State zal worden ingegaan op de door ons gevoelde spanning tussen de wet en de AMvB's rondom de normstelling en op de vraag of de normstelling niet in de wet zelf thuishoort. Ook heeft de minister ons toegezegd dat het punt van toezicht, handhaving en heldere normstelling bij de adviesaanvraag aan de Raad van State zal worden betrokken.

Wij waren wat minder gelukkig met de uitkomst van de discussie over de uitgebreide procedure. Er blijft toch hangen dat het bevoegd gezag, dat uiteindelijk verantwoordelijk is voor zowel de proceskwaliteit als de inhoudelijke kwaliteit van de vergunning of het projectbesluit dat moet worden genomen, mede afhankelijk zou zijn van de initiatiefnemer. In de discussie is voor mij duidelijk geworden dat het bevoegd gezag ook kan sturen op de procedure zelf en in die zin zijn integrale verantwoordelijkheid kan houden, maar de minister bestreed dat. Dat blijft even een punt tussen ons beiden.

Wat betreft de luchtkwaliteit is de lucht volgens mij wat opgeklaard. Op dat punt gaf de minister namelijk wel degelijk ik meen vier instrumenten weer waarbij haar initiatief en haar verantwoordelijkheid kunnen worden ingevuld in het kader van de geëiste rijksverantwoordelijkheid.

Ik kom ten slotte op het DSO, de vormgeving van de informatiehuizen en de positie van de burger daarbij. We hebben natuurlijk nadrukkelijk geconstateerd dat de financiële dekking voor het totale stelsel, inclusief het DSO, nog niet beschikbaar is. Er zal dus zeker een beroep worden gedaan op het nieuwe kabinet, maar ook op de lagere overheden om daar voldoende dekking voor te waarborgen. Dat is dan ook de voorwaarde voor inwerkingstelling. De minister

heeft toegezegd dat zij wil borgen dat daar ook voor burgers heldere ondersteuning gegeven gaat worden voor de kwaliteit en de betrouwbaarheid van die informatie. Ik dien een motie in waarin dat wordt bevestigd en die kan worden gebruikt bij toetsing van de invoeringswet en het invoeringsbesluit.

De **voorzitter**:
Door de leden Verheijen, Vos, Sini, Bikker en Diederik van Dijk wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende:

- dat de Omgevingswet een sterk beroep doet op de bereidheid van burgers om actief deel te nemen aan inspraak- en participatieprocedures;
- dat de overheden ten behoeve van de gegevensvoorziening onder de Omgevingswet een digitaal stelsel instellen;
- dat het wenselijk is dat burgers ondersteuning kunnen krijgen bij het zoeken naar de juiste informatie;
- dat het gewenst is dat de betrouwbaarheid van de gegevens in het digitaal stelsel geborgd is;

verzoekt de regering om in het implementatieprogramma aandacht te besteden aan het belang van een goede informatiepositie van burgers bij participatietrajecten en bij de invoeringsregelgeving de kwaliteit en de toegankelijkheid van de gegevens in het digitaal stelsel te borgen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter S (33118).

☐

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Voorzitter. Ik dank de minister voor opnieuw de enthousiaste beantwoording van alle vragen die door mijn fractie zijn gesteld, maar ook van de vragen van mijn collega's. Ik heb met belangstelling naar de beantwoording geluisterd.

De belangrijkste normen bepalen het beleid en zij vormen ook vaak de kern van regelgeving. Voor de fractie van de ChristenUnie is het heel belangrijk dat uiteindelijk de inhoud leidend blijft en dat niet het proces leidend wordt. Dat is precies het gevaar bij een kaderwet. Het is voorstelbaar. Het is ook een logische eerste stap die de minister heeft gezet. Maar het is nu wel spannend hoe de Kamer haar rol van medewetgever waar kan maken, om de regelgeving die volgt, en ook om deze AMvB's gedragen te laten zijn door de volksvertegenwoordiging. Het komt er voor de fractie van de ChristenUnie daarom juist op aan dat de wet ook de kern bevat. We moeten voorkomen dat de grens tussen wet en AMvB vervaagt, en dat daarmee eigenlijk het verschil steeds grauwer wordt. Dat is niet nodig en dat is ook niet dienstig aan een representatieve democratie. Dat wil ik hier toch meegeven.

Tot mijn groot enthousiasme heeft de minister echter tijdens dit debat, meer dan in de schriftelijke beantwoording, laten blijken dat ze gevoel krijgt voor dat spanningsveld. Na deze wijze woorden van de minister gaat dat gevoel vast ook indalen in haar ministerie. Dat geeft moed.

Dat leidt er ook toe dat ik blij ben met haar toezegging om juist op dit spanningsveld mee te geven in het toezenden van deze AMvB's en de invoeringswet aan de Raad van State, en ook met haar toezegging dat consciëntieus gewogen zal worden wat vervolgens het advies van de Raad van State is ten aanzien van de dragende normen. Ik heb het echt over de uitgangspunten, niet over de kleine cijfertjes, niet over de dijkvakken, maar het moet wel precies. Met die uitgangspunten moet consciëntieus worden omgegaan.

Ik snap dat de minister graag van de snelheid en de helderheid is. Dat is helemaal logisch voor een minister van verkeer en van veel meer. Maar het gaat er uiteindelijk wel om dat we hier wetten vaststellen die gedragen worden. Dan worden die wetten ook duurzaam en is die stelselontwikkeling, die belangrijke erfenis van de minister, ook voor de lange termijn houdbaar.

Op het terrein van de waterveiligheid noteer ik nog iets meer beweging dan bij de andere normen, wat ik zojuist schetste. Daar dank ik de minister voor. Die waterveiligheidsnormen worden namelijk niet gestut door een richtlijn zoals de Kaderrichtlijn Water of de Richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht. Immers, de Richtlijn betreffende overstromingsrisico's stelt geen normen. Dat is het grote verschil met de andere. Daarom is het goed als de uitgangspunten onder onze nieuwe waterveiligheidsnormen, die net, per 1 januari van dit jaar van kracht zijn geworden, alsnog op wetsniveau worden verankerd. Maar voor nu is mijn fractie tevreden dat de minister dan wel haar opvolger — wij weten niet hoe lang het allemaal zal duren — bij de invoeringswet alsnog welwillend zal kijken naar en goede notie zal nemen van wat de Raad van State zal adviseren. Wat de wens van de ChristenUnie-fractie is, is de minister inmiddels genoegzaam bekend.

Ook wat de watertoets betreft lijkt de minister de redelijkheid zelve. Ik zou dus bijna meegaan in haar benadering, die ik als welwillend pragmatisch neer zou willen zetten. Toch lijkt het mijn fractie beter om de gekozen benadering voor de watertoets met betrekking tot de omgevingsplannen door te trekken naar de inmiddels ook voor de gemeenten geldende omgevingsvisies, in lijn met het Bestuursakkoord Water 2011, ook gelet op de grote impact van klimaatverandering en het belang van een waterrobuuste inrichting. Wij zijn hier spaarzaam met moties, maar toch dien ik na wat twijfel een motie in, omdat ik dit punt graag alsnog op termijn geborgd zou willen zien.

De **voorzitter**:
Door de leden Bikker, Diederik van Dijk, Vos, Teunissen en Meijer wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat onder meer klimaatverandering Nederland voor de opgave plaatst om blijvend te werken aan een waterrobuuste ruimtelijke inrichting;

overwegende dat de Omgevingswet wel een grondslag biedt voor het stellen van instructieregels voor gemeentelijke omgevingsplannen en provinciale omgevingsverordeningen en projectplannen maar nog niet voor omgevingsvisies, terwijl deze inmiddels ook door alle gemeenten moeten worden opgesteld;

overwegende dat het ruimtelijke planproces om tot een omgevingsvisie te komen, daarmee op dit moment onvoldoende borgt dat de opvattingen van de waterbeheerder vroegtijdig ingebracht worden;

overwegende dat in het Bestuursakkoord Water (2011) is afgesproken de watertoets uit te voeren bij alle ruimtelijke plannen die van belang zijn voor het waterbeheer, waaronder structuurvisies;

verzoekt de regering, het stellen van instructieregels voor omgevingsvisies mogelijk te maken in de invoeringswet Omgevingswet en de vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij omgevingsvisies te borgen door een instructieregel hiertoe in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter T (33118).

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Ik constateer met vreugde dat de minister nu niet alles kan vastleggen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet, want het is juist een kenmerk van digitale ontwikkelingen dat wij die niet allemaal precies van tevoren kunnen plannen. Tegelijkertijd moet het wel werken op het moment dat de wet van kracht wordt. Dat is voor mijn fractie essentieel. Daarom kan ik mij volledig aansluiten bij de goede woorden die collega Flierman daarover sprak.

De minister beseft dat er duidelijkheid moet zijn over de planning op het moment dat de invoeringswet van kracht wordt, alsook over een aantal aanvullingswetten. Dat is inherent aan zo'n grote stelselwijziging maar ook onbevredigend. Waar stemmen wij dan nu immers mee in? Waar geven wij nu akkoord voor? Wat ligt er op termijn nog bij de invoeringswet voor? Wanneer is het huis van het omgevingsrecht, om bij mijn beeldspraak van de eerste termijn te blijven, nu echt op orde? De fractie van de ChristenUnie wil daarom nu een slag om de arm houden. Wij kunnen pas zeggen of het een goed plan is wanneer wij dit geheel kunnen overzien en de vraag kunnen overzien of wij hiermee echt recht doen aan een omvattend degelijk omgevingsrecht. Daarmee doen wij alleen recht aan de belangrijke ontwikkelingen die de minister hiermee in gang zet, en aan de belangrijke gevolgen voor eigenlijk iedereen in dit land. Dat is immers het mooie van het omgevingsrecht: wij rijden straks allemaal weer door die omgeving naar huis.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Voorzitter. Mijn fractie dankt de minister hartelijk voor de uitvoerige beantwoording in eerste termijn. Het kwam in die termijn al even aan de orde: deze minister wil herinnerd worden als de minister van vaart maken. Daar is ze op snelwegen vrij exact in geweest: 130 km/u. Het is niet altijd duidelijk waar en wanneer die snelheidsnorm geldt en waar andere normen gelden, maar de maximumsnelheid is ontegenzeggelijk verhoogd, zij het dat dat ten koste is gegaan van een gelijkwaardig beschermingsniveau. De minister geeft aan dat het verhogen van de maximumsnelheid nauwelijks effect zou hebben gehad op de luchtkwaliteit, maar recent onderzoek van het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid toont aan dat de luchtkwaliteit substantieel verslechtert bij een hogere maximumsnelheid, dat het aantal verkeersdoden substantieel toeneemt en dat automobilisten er niet eerder mee thuis zijn.

In die zin lijkt de visie van de minister af te wijken van die van de onderzoekers. Ook wijkt haar visie af van die van het RIVM — dat is tenminste de opvatting van onze fractie — dat spreekt van een fundamenteel ander juridisch construct in de Omgevingswet waardoor niet zonder meer gesproken kan worden van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Het RIVM stelt dat gemeenten gemotiveerd kunnen afwijken van het beschermingsniveau voor geur, geluid en trillingen. Verder stelt het RIVM: "Hoe aan de beoordelingsvrijheid invulling zal worden gegeven is nog onzeker, zodat niet bij voorbaat vast te stellen is dat sprake is van gelijkwaardigheid." We mogen niet in het ongewisse laten of sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau of niet bij het afwijken van het beschermingsniveau voor geur, trillingen en geluid. Daarom dien ik de volgende motie in.

De **voorzitter**:
Door de leden Teunissen, Koffeman, Vos, Meijer en Wezel wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat van de immissienormen voor geluid, geur en trillingen bij het vaststellen van het omgevingsplan gemotiveerd kan worden afgeweken van het basisbeschermingsniveau;

overwegende dat volgens de kwalitatieve beschouwing van de concept-AMvB's onder de Omgevingswet door het RIVM hierbij sprake is van een fundamenteel ander juridisch construct waardoor niet zonder meer kan worden gesproken van een gelijkwaardig beschermingsniveau;

overwegende dat men om zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende maatschappelijke belangen zelfs permanent kan afwijken van deze immissienormen;

overwegende dat afwijken van het basisbeschermingsniveau kan leiden tot gezondheidsschade;

verzoekt de regering, een eenduidig toetsingskader te ontwikkelen waarin de grondslagen voor het afwijken van het basisbeschermingsniveau helder worden beschreven,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter U (33118).

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Voorzitter. Mij rest nog een punt over drinkwater. De minister zegt op te komen voor het belang van drinkwater. Dit strookt niet met de alarmerende geluiden van de drinkwaterbedrijven. Door de Omgevingswet is het principe omgedraaid. In plaats van "lozen is verboden, tenzij een bedrijf een vergunning heeft", dus "nee, tenzij", is het omgedraaid naar "ja, mits": "lozen mag, mits een activiteit niet vergunningplichtig is of niet onder de algemene regels valt". Hoe worden dan nieuwe stoffen in het drinkwater gesignaleerd? In het Besluit activiteiten leefomgeving staat geen verplichting voor bedrijven om voorafgaand aan de vergunningverlening helder te maken welke stoffen ze lozen. Hoe moet dan tijdig worden gesignaleerd of giftige stoffen worden geloosd? Nu al hebben drinkwaterbedrijven te maken met tientallen gedwongen innamestops per jaar. De verwachting is dat dit aantal alleen maar toeneemt, tot onze watervoorraad stokt of er echt een ernstige ramp gebeurt. Hoe gaat de minister dat voorkomen? De minister zei dat de pyrazoollozing een incident was, maar er zijn tal van zulke incidenten, zoals de jarenlange lozing van het kankerverwekkende GenX door Chemours, vroeger Dupont. Alleen een strikt "nee, tenzij"-beleid kan daar paal en perk aan stellen, maar de voorliggende ontwerpbesluiten doen het tegenovergestelde. Is de minister bereid toe te zeggen dat zij een "nee, tenzij"-beleid wil overwegen?

Mevrouw **Meijer** (SP):
Voorzitter. Allereerst dank ik de minister voor haar antwoorden, hoewel ik niet overal tevreden mee ben. De minister zegt dat deze Kamer met nieuw beleid komt, maar deze Kamer wil dat er nu een slag geslagen wordt op het gebied van luchtvervuiling, geluid, gezondheid en beschermingsniveau. Je kunt natuurlijk wachten op de uiteindelijke invoeringswet, maar ik heb toch het idee dat we daar een heel eind in kunnen komen, zeker met deze AMvB's. Deze Kamer moet ook belangen behartigen van de Nederlanders, dus zij bekommert zich ook om bijvoorbeeld maximumsnelheden. Laten we inzetten op zo veel mogelijk verbeteren in plaats van verslechtering. WHO-normen staan aangemerkt als een gezonde norm, dus grijp die kans en grijp die gelegenheid aan om iets goeds te doen! Welke problemen lost de minister nu immers eigenlijk op?

De minister houdt vast aan de reguliere procedure, want die vindt zij helder. Vervolgens komt zij met allerlei termijnen: twaalf weken, zestien weken, achttien weken. Dat is ook niet echt duidelijk. Bovendien lopen we het risico dat je met allerlei dichtgetimmerde plannen komt te zitten. Dat geeft geen vertrouwen en het is ook niet flexibel. Ik besluit daarom toch om hierover een motie in te dienen.

De **voorzitter**:
Door de leden Meijer, Teunissen, Vos, Stienen, Overbeek en Bikker wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat:

- de regering voornemens is de uitgebreide procedure alleen te laten toepassen wanneer dat een vereiste van Europa is;
- gemeenten en provincies dan complexe vergunningaanvragen in acht weken af moeten handelen;
- een periode van acht weken te kort is voor beoordelaars, zoals de gemeenteraden, belanghebbenden en omwonenden, om zich in die korte tijd een gedegen oordeel te vormen;

verzoekt de regering, lagere overheden zelf te laten beslissen of zij kiezen voor de reguliere of de uitgebreide procedure en daarmee recht te doen aan de soepele afhandeling van een vergunningaanvraag,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt letter V (33118).

Mevrouw **Meijer** (SP):
Inderdaad: welke problemen lost de minister nu op met deze reguliere procedure? Regent het soms klachten dat alle procedures te lang duren of zijn gemeenten en provincies de boel misschien aan het traineren?

Ik ga over op het punt van Aarhusproof, waarover zojuist ook al is gesproken. Het is mij toch niet helemaal duidelijk geworden. De minister zegt dat de wet Aarhusproof is. Het is ingewikkelde materie. Kan zij ons garanderen dat dit inderdaad zo is? Uit betrouwbare bron en bovendien uit verschillende hoeken heb ik immers gehoord dat dit niet zo is. Als dit niet klopt, is dat natuurlijk de bijl aan de wortel van deze wet. Ik zou dan ook graag van de minister willen horen hoe het verdergaat als nu blijkt dat dit niet Aarhusproof is. Ik ga daar een motie over indienen, maar als de minister ons de komende week op papier laat weten dat datgene wat zij zegt, wel klopt, ben ik natuurlijk bereid om de motie in te trekken. Mocht dat niet zo zijn, dan zie ik mij echter genoodzaakt om de motie te handhaven.

De **voorzitter**:
Door de leden Meijer, Teunissen, Vos, Stienen en Overbeek wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat:

- zowel het Verdrag van Aarhus als de EU-richtlijnen (2001/42/EG, 2003/35/EG en 2011/92/EU) inhoudelijke eisen stellen aan de kwaliteit van burgerparticipatie in milieuaangelegenheden, terwijl zowel de Omgevingswet als het Omgevingsbesluit zich beperkt tot een procedureel voorschrift en dus geen eisen stelt aan de kwaliteit van burgerparticipatie;
- Nederland zich middels het Verdrag van Aarhus en de genoemde EU-richtlijnen heeft gecommitteerd aan het stellen van inhoudelijke eisen aan de kwaliteit van burgerparticipatie in milieuaangelegenheden;

verzoekt de regering, de burgerparticipatie in de voorliggende ontwerp-AMvB's in overeenstemming te brengen met de internationale verplichtingen van Nederland,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt letter W (33118).

Mevrouw **Meijer** (SP):
Het is natuurlijk moeilijk om objectieve normen op te stellen voor de participatie, maar de voorliggende voorstellen zijn alleen procedureel en er zit ruimte tussen. Mijn vraag aan de minister is hoe zij garandeert dat de participatie zodanig is dat mensen zich echt gehoord voelen. Dat is wel iets anders dan alleen een motivering achteraf, hoezeer we die natuurlijk ook op prijs stellen. Ik zou dus graag zien dat bijvoorbeeld omwonenden evenveel inspraak hebben als de overheid of de aanvrager en net zoveel inspraak hebben als nu al het geval is. Voor de zekerheid heb ik ook daar een voorstel voor. Dat is tegelijkertijd het einde van mijn bijdrage.

De **voorzitter**:
Door de leden Meijer, Teunissen, Vos, Overbeek en Wezel wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat:

- de procedure over een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan wordt verkort van 26 weken naar 8 weken;
- te verwachten is dat belanghebbenden zich minder kunnen verweren en dat er te weinig ruimte is voor een zorgvuldige afweging;
- er dus sprake is van een vermindering van rechtsbescherming en inspraak;
- de overheid aan de voorkant, in het bestemmingsplan, bepaalt wat zij wel en niet in het bestemmingsplan wil opnemen, en dat daarbij een zorgvuldige procedure met inspraak hoort;
- een procedure waarin er een reactie en argumentatie komen op zienswijzen, meer recht doet aan de belanghebbenden dan de beperkte toetsing van bezwaar en beroep zoals die in de reguliere procedure geldt;

verzoekt de regering, ervoor zorg te dragen dat andere belanghebbenden dan de overheid of de aanvrager, zoals omwonenden, evenveel inspraak hebben als nu het geval is bij het vaststellen van wat nu nog het omgevingsplan is,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter X (33118).

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):
Voorzitter. Ik dank de minister voor haar beantwoording, een beantwoording die helemaal past in de stijl van deze bewindsvrouwe: zeer inhoudelijk en niet minder onverstoorbaar. Wat mij betreft grote klasse, zo'n breed scala aan thema's dat hier is gepasseerd.

Ik heb in mijn bijdrage nogal wat concrete vragen gesteld. Op veel ervan heb ik concrete en bevredigende antwoorden gehad, waarvoor nogmaals dank. Een aantal punten is ook al gewisseld door eerdere woordvoerders, bijvoorbeeld de vraag welke normen je wel of niet in de wet zet. Het is duidelijk dat er juist op dat punt nog enig licht zit tussen de mening van althans een deel van deze Kamer en die van de minister. Ik ben in ieder geval blij met de afgesproken rol van de Raad van State. Daarin sluit ik aan bij wat de heer Flierman en mevrouw Bikker opmerkten. Het zal de minister duidelijk zijn dat de Eerste Kamer dit heel strak zal volgen. Ik snap heel goed wat de minister zegt over de snelheid van de ontwikkelingen waar we tegen aanlopen en waarmee we moeten dealen, zoals big data, drones en biotechnologie. Dat is allemaal helder, maar het is heel duidelijk dat er sprake is van een zekere precaire balans. Aan de ene kant zijn er al die snelle ontwikkelingen. Aan de andere kant is er sprake van een heel solide en representatief democratisch stelsel, waar we dankbaar voor moeten zijn. Dat botst inderdaad op een bepaalde manier met al die snelle ontwikkelingen. Als je die balans gaat verstoren door alles in te zetten op de snelheid, hol je het democratische stelsel uit. Daar hangt dus een prijskaartje aan. Die spanning moet wel even goed gevolgd worden. Verder moeten we heel nuchter vaststellen dat wetgeving nu eenmaal codificering is. Het is de vastlegging van het verleden, want de toekomst kennen we niet. Dat wat betreft de normen.

De minister heeft ook een aantal nadere verduidelijkingen toegezegd. Ze heeft de toezeggingen zelf al samengevat, zoals ten aanzien van de zogenaamde "niet onbelangrijke wijzigingen". Een verduidelijking komt er ook voor de aanscherping van de instructieregels voor de natuurbescherming, waarover we het hebben gehad, en voor het verzekeren van beoordelingsregels. Dat tekenen we graag aan.

Ik kom aan mijn laatste puntje. Zoals ik in mijn bijdrage heb onderstreept, hecht de SGP erg aan een sterkere verankering van de watertoets in het geheel. Mede om die reden steun ik van harte de motie-Bikker hierover.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Mevrouw de voorzitter. Ook namens de fractie van D66 hartelijk dank aan de minister voor de beantwoording van de vragen en complimenten aan de enorme delegatie ambtenaren die hard heeft gewerkt aan dit enorm omvangrijke traject. Er is nog veel werk te doen; daar hebben we het ook uitgebreid over gehad.

Ik dank de minister ook voor het opnemen van de motiveringsplicht, waarbij de overheid moet aangeven hoe zij is omgegaan met inspraak en participatietrajecten. Dat is in elk geval een eerste stap in de erkenning van het belang van participatie zoals wij die zien.

Daarnaast zijn wij erkentelijk voor het belang dat de minister hecht aan de toegankelijkheid van informatie voor mindergeletterden. Wij hopen dat de minister naast de inspiratiegids ook wil kijken naar de eigen website van het ministerie, de website Aan de slag met de Omgevingswet en andere communicatie van het ministerie, en dat zij daarbij waar nodig hulp van derden wil inroepen.

De D66-fractie is ook blij met de toezegging van de minister dat zij afspraken gaat maken met decentrale overheden over programma's voor regionale aspecten van grensoverschrijdende kwesties. Ik heb nog enkele vragen ter verduidelijking. Er is door collega Meijer al uitgebreid gesproken over de uitgebreide procedure. Wij vragen ons ook af waarom de minister de gemeenten eigenlijk geen vertrouwen lijkt te willen geven om zelf op een verantwoordelijke manier de keuze voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure te maken. Vandaar dat wij de motie van de SP hierover ondersteunen.

Ook volgens de fractie van D66 zijn de richtlijnen van het Aarhusverdrag rondom minimumeisen voor participatie wel heel zuinig uitgelegd door de minister. Wij vinden dat de richtlijnen van dit verdrag over de hele linie van participatie leidend moeten zijn. Vandaar de ondersteuning van de motie van collega Meijer van de SP.

Daarnaast vindt de fractie van D66 dat de regering echt meer ambitie zou kunnen tonen in de voorliggende AMvB's als het gaat om het garanderen van schone lucht voor alle Nederlanders. Ik zou de regering daarom willen aansporen om inderdaad de regierol op zich te nemen, ook als het gaat om streefwaarden met concentraties die veilig zijn voor de gezondheid. Voor de goede orde: mijn fractie ziet deze discussie rondom de streefwaarden juist als onderdeel van de discussie over de stelselherziening, omdat die gaat over de verdeling tussen bestuurslagen en over de vraag wie het ambitieniveau aangeeft en daarmee handvaten aanreikt. Het is in onze ogen de rijksoverheid die daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Daarom dienen wij daar een motie over in.

De **voorzitter**:
Door de leden Stienen, Meijer, Koffeman, Teunissen en Vos wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de lucht in Nederland nog lang niet overal gezond is, er 1 miljoen mensen in Nederland met longklachten zijn die last hebben van ongezonde lucht en voor alle Nederlanders gezonde lucht van belang is;

constaterende dat:

- Europese luchtkwaliteitsnormen weliswaar bijna overal worden gehaald, maar dat deze niet gelijkstaan aan gezonde lucht;
- streefwaarden tot doel hebben om daadwerkelijk gezonde concentraties uit te drukken, zodat overheden hier op in kunnen zetten;
- op dit moment niet alle streefwaarden in de AMvB's van de Omgevingswet gelijkstaan aan concentraties die veilig zijn voor de gezondheid (zoals die van de Wereldgezondheidsorganisatie);

verzoekt de regering om de huidige streefwaarden in de AMvB's in overeenstemming te brengen met concentraties die veilig zijn voor de gezondheid en op basis van wetenschappelijke inzichten de streefwaarden te actualiseren en nieuwe streefwaarden toe te voegen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter Y (33118).

Mevrouw **Stienen** (D66):
De minister zegt zelf dat centrale sturing soms nodig is. Dat vindt de fractie van D66 ook, want uiteindelijk wordt het Rijk aangesproken als internationale klimaatafspraken geschonden worden, niet de decentrale overheden. Dat is precies wat we willen met transities van nationaal belang die grote impact hebben op de ruimte, bijvoorbeeld op het gebied van de energietransitie, klimaat, mobiliteit en de woningopgave. Vandaar dat de D66-fractie een tweede motie indient rondom heldere richtinggevende kaders in de Nationale Omgevingsvisie. En dat is ...

De **voorzitter**:
Sorry, ik drukte te vroeg op het knopje van de microfoon.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik zei dat dit het slot van mijn inbreng was.

De **voorzitter**:
Door de leden Stienen, Meijer, Teunissen, Koffeman en Vos wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de Omgevingswet slechts in beperkte mate een voorschrijvend karakter heeft;

overwegende dat:

- er tegelijkertijd sprake is van noodzakelijke transities van nationaal belang die een grote impact zullen hebben op de ruimte, waaronder op het gebied van energie en klimaat, mobiliteit en de woningopgave;
- kaderstelling vanuit het Rijk gewenst is zodat deze transities coherent, effectief en snel van de grond komen;

verzoekt de regering om in de Nationale Omgevingsvisie heldere en richtinggevende kaders voor de korte en de lange termijn vast te leggen waarbinnen genoemde transities van nationaal belang vorm moeten krijgen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter Z (33118).

Mevrouw **Klip-Martin** (VVD):
Mevrouw de voorzitter. Ook ik bedank de minister voor haar uitgebreide beantwoording. Voor de VVD-fractie zijn er nog vier punten waarop ik even heel kort de aandacht zou willen vestigen. Ik sluit me aan bij een aantal vorige sprekers met de opmerking dat ook de VVD-fractie blij is met het feit dat de minister nog eens duidelijk verwoord heeft dat ook zij grote waarde hecht aan het zoeken van een zorgvuldige balans in de positionering van normeringen in de wet of de uitvoeringsbesluiten. Wij zijn blij dat zij dit punt ook bij de Raad van State onder de aandacht zal brengen.

In mijn bijdrage namens de VVD-fractie heb ik enige aandacht besteed aan allerlei politiek-bestuurlijke innovatieve vormen van samenwerking. Wij kunnen ons goed voorstellen dat wanneer de Omgevingswet en de uitvoeringsbesluiten straks in bedrijf zijn, er een contact ontstaat of dat al die nieuwe politiek-bestuurlijke samenwerkingsvormen daar een relatie mee aangaan. Dat heeft te maken met de governance van de uitvoering van de Omgevingswet. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat aan dat aspect, bijvoorbeeld in de Nationale Omgevingsvisie, enige aandacht wordt gegeven.

Mijn derde punt betreft het digitaal stelsel van de Omgevingswet; dat is door vorige sprekers ook al genoemd. Dat stelsel blijft een zorgenkindje. Wij begrijpen heel goed — mevrouw Bikker verwoordde dat goed — dat de ontwikkelingen op ICT-gebied zo snel gaan dat het moeilijk is om langjarig te voorspellen wat het precies gaat kosten. De tweede fase gaat volgens de planning immers pas in 2024 in. Maar omdat dat digitaal ondersteunende stelsel zo belangrijk is voor het welslagen van deze wet, vragen wij de minister of zij de Kamer op gezette tijden op de hoogte zou willen stellen van de ontwikkelingen op dat terrein.

Tot slot. Wij hebben de regering in de persoon van de minister opgeroepen om een volwaardig en robuust monitoringsprogramma op te zetten met relevante indicatoren, terugkoppelmechanismen en alles wat daarbij hoort. De minister heeft, denk ik, duidelijk verwoord dat daaraan gewerkt en verder over nagedacht wordt. Dat monitoringsprogramma wordt dus ook nog met andere partijen verder ontwikkeld. Dat gaat inderdaad over het bereiken van doelstellingen en over de voortgang, maar wij gaan ervan uit dat er meer aspecten bekeken worden, bijvoorbeeld ook de dreigende juridisering. Graag dien ik namens mijn fractie aanvullend op de toezegging van de minister een motie in waarin wij de regering verzoeken om in het kader van het monitoringsprogramma een goede nulmeting uit te voeren, prioriteiten voor de invoeringsondersteuning op basis daarvan te herijken en deze Kamer daarover te informeren. En dat was ...

De **voorzitter**:
Ik ...

Mevrouw **Klip-Martin** (VVD):
... het slot van mijn bijdrage, mevrouw de voorzitter. U bent zeer voortvarend.

De **voorzitter**:
Ja, ik ben iedere keer aan het switchen. Als ik een motie moet voorlezen, moet ik de andere knop uitzetten. U bent allemaal heel snel en ik ben ook heel snel.

Mevrouw **Klip-Martin** (VVD):
Goed.

De **voorzitter**:
Door de leden Klip-Martin, Bikker, Bruijn, Diederik van Dijk, Stienen, Van de Ven, Vos, Flierman, Teunissen en Meijer wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat:

- de invoering van de Omgevingswet zowel in de Tweede als Eerste Kamer en bij een breed scala aan maatschappelijke organisaties op breed draagvlak kan rekenen;
- de omgevingswetgeving naast "harde" doelen als omgevingsvisies, omgevingsplannen en procedures, vooral ook inzet op een andere manier van werken die niet van de ene op de andere dag door alle betrokkenen tot uitvoering zal worden gebracht;
- het totale Digitaal Stelsel Omgevingswet randvoorwaardelijk is voor een levensvatbare implementatie, maar op vele terreinen nog onzekerheden kent;
- mede door de complexiteit van de implementatie en de overgangstermijn van tien jaar pas gaandeweg dit traject duidelijk zal worden of en met name hoe de Omgevingswet de achterliggende doelen helpt realiseren;
- een belangrijk deel van het succes van de implementatie en daadwerkelijke uitvoering van de Omgevingswet derhalve "onderweg" bepaald zal worden, waarbij het gezamenlijk leren van successen en fouten essentieel is;
- dit laatste niet vanzelf gaat en het ontwikkelen van "lerend vermogen" goed georganiseerd moet worden, waarbij het Rijk een grote verantwoordelijkheid heeft en voorlopig houdt voor een succesvolle maatschappelijke invoering;
- een monitor onderdeel is van het implementatieprogramma en dat daarvoor inzicht in de uitgangssituatie van groot belang is;

verzoekt de regering, een goede nulmeting te doen, op basis daarvan de prioriteiten voor de invoeringsondersteuning te herijken en de Kamer hierover te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter AA (33118).

Ik vraag aan de minister van Infrastructuur en Milieu of ze in de gelegenheid is om meteen te antwoorden of dat we vijf minuten moeten schorsen. Ik stel vast dat zij graag een schorsing van ongeveer vijf minuten wil.

De vergadering wordt van 22.06 uur tot 22.10 uur geschorst.

De **voorzitter**:
Ik heropen de beraadslaging over de Omgevingswetbesluiten. Ik geef het woord aan de minister van Infrastructuur en Milieu.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Mevrouw de voorzitter. Het wordt laat en er zitten veel scrabblewoorden in, dus ik probeer zo kort mogelijk antwoord te geven. Ik zal niet de punten herhalen waarover iedereen zegt blij te zijn dat zij het met mij eens zijn, maar ik zal vooral ingaan op de moties, dus de punten waarop wij nog een issue hebben. Er is ook nog een punt aan de voorkant en dat is de rol van AMvB's versus de rol van wetten en de rol van het parlement. Veel partijen zeggen dat zij op basis van die AMvB's nog niet hun mening hebben gevormd of dit de beste plek is of in de wet. Een enkeling zegt dat sommige dingen misschien wel in de wet moeten. Men is het daarover niet eens. Gelukkig zegt men ook niet het ermee oneens te zijn. Het belangrijkste is dat we die spanning met elkaar uitwerken.

Ik vond het ook wel mooi hoe sommigen aangaven dat we hier uiteindelijk de codificering van de wetgeving doen. Wetgeving in een democratisch proces is altijd heel belangrijk, dat ben ik met de leden eens. Tegelijkertijd is dit ook wel een uitdaging voor de toekomst, ook voor deze Kamer — ook al is dat niet aan mij — omdat de maatschappij nu eenmaal steeds snellere veranderingen van ons vraagt. Ik ben geen jurist, maar ik denk bijvoorbeeld aan de Rijksdienst Wegverkeer, die heel braaf auto's toetst voor toelating op de weg. Deze heeft bijvoorbeeld ook Tesla volledig getoetst en goedkeuring gegeven, waarna Elon Musk in één nacht een update gaf van de auto, waardoor deze heel andere dingen kan dan die getoetst waren. Is die toets dan nog wel of niet geldig? Dit is meer een uitvoeringskwestie, maar ook voor wetgeving geldt dat de technologische ontwikkelingen zo snel gaan dat wat we vastleggen vaak alweer achterhaald is. Daar zullen we met elkaar iets voor moeten zoeken wat wel recht doet aan ons democratisch gehalte. Ik denk dat daar een interessante opgave ligt.

Het CDA en de ChristenUnie hebben ook expliciet gezegd dat zij zich het recht voorbehouden om bij de invoeringswet te bekijken wat zij ervan vinden. Vooralsnog gaan zij ermee akkoord, om door te gaan met de volgende stap, maar zij willen daar te zijner tijd naar kijken. Volgens mij heeft de SGP ook iets dergelijks gezegd. De andere punten die door het CDA werden genoemd, waren vooral om nog een keer te benadrukken wat al eerder gezegd was. Daar hoef ik niet nog een keer op in te gaan.

Mevrouw Vos van GroenLinks vroeg of ik nog een keer in kon gaan op de participatie en de relatie met de internationale verplichtingen van Aarhus. Dat zal ik doen. Het Verdrag van Aarhus en een andere Europese richtlijn vragen om waarborging van inspraak bij besluiten over milieuaangelegenheden. Ik schrijf daarom de uitgebreide voorbereidingsprocedure voor bij besluiten die aanzienlijke effecten hebben op het milieu. Zo is inspraak mogelijk voorafgaand aan de definitieve besluitvorming. Dat is ook vereist op grond van het Verdrag van Aarhus. Het is geen zuinige interpretatie, maar het is echt de full monty, om het zo maar te zeggen. Met het indienen van zienswijzen kan eenieder inspreken op deze omgevingsvergunning, dus er zit geen beperking in en er zijn geen aanvullende regels nodig om te voldoen aan het Verdrag van Aarhus.

Mevrouw Vos heeft ook gevraagd naar het afwijken van de Bkl-grenswaarden, omdat zij er zorgen over had dat dit maar oneindig kon. Zij stelde een vraag over de termijnen. Laat ik proberen er nog een keer helderheid over te scheppen. Er staat heel veel in en het is best lastig om het allemaal te doorzien, dat snap ik, maar misschien helpt het als ik een paar dingen samenvat. Voor geluid is er helemaal geen afwijking mogelijk van de binnenwaarde. Voor lucht is er ook helemaal geen afwijking mogelijk. Deze wordt wel een paar keer genoemd, maar deze is niet mogelijk. Voor externe veiligheid is er een afwijking van maximaal drie jaar en voor geur en trillingen kun je afwijken. Dat is alleen toegestaan bij zwaarwegende omstandigheden, dus niet langer dan noodzakelijk is. Daar is geen vaste termijn voor. Dat is identiek aan de Interimwet stad-en-milieubenadering.

Mevrouw Vos heeft gezegd dat het volgende punt de energietransitie is. Zij wilde graag een motie indienen om de duurzame ontwikkeling te bevorderen in de Omgevingswet. De Omgevingswet moet ook de duurzame ontwikkeling bevorderen, maar mijns inziens niet via deze motie op letter R. Ik zeg dus bij voorbaat dat ik deze zal ontraden. Mevrouw Vos vraagt het kabinet om in het Besluit kwaliteit leefomgeving omgevingswaarden voor broeikasgassen en instructieregels voor energiebesparing en hernieuwbare energie op te nemen, gericht op de uitvoering en realisatie van het klimaatakkoord van Parijs. Volgens mij moet het klimaatakkoord van Parijs in deze Kamer allereerst nog geratificeerd worden. Mevrouw Vos loopt er dus wat op vooruit, maar ik denk dat de inhoudelijke motivering het belangrijkste is. Het kabinet publiceerde de Energieagenda in december 2016. Daarna is de rijksoverheid aan de slag gegaan met de uitvoerende agenda. Het doel is om in 2050 80% tot 95% minder CO_2 uit te stoten. Dat is in lijn met Parijs.

De rijksoverheid brengt op dit moment in kaart wat nodig en mogelijk is om dat doel te halen. Dat doen we samen met maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden. We werken nu aan een programma voor de vijf zogenaamde transitiepaden. Deze programma's gaan onder meer over doelstellingen voor minder CO_2-uitstoot per transitiepad, gericht op het halen van het doel voor 2050.

Eind 2017 is een belangrijke mijlpaal. Nederland biedt dan de Europese Commissie het voorstel aan van een nationaal energie- en klimaatplan. Het volgende kabinet is dan aan zet. Inhoudelijk is er dus geen verschil van mening. We gaan met elkaar verder praten over hoe we het verdrag van

Parijs moeten waarmaken. Qua invulling moet ik deze motie in deze stelselherziening echter ten stelligste ontraden. De vorm en de wijze waarop zijn namelijk echt afhankelijk van hoe dit eind 2017 nader vormgegeven wordt. Het is ook aan het nieuwe kabinet.

Dan heeft mevrouw Vos gevraagd waarom ik de bescherming van grondwater bij mijnbouwactiviteiten niet borg. Het Bkl dat nu voorligt, is gebaseerd op de huidige regelgeving. Intussen ontstaat nieuw beleid, bijvoorbeeld de ontwerp-Structuurvisie Ondergrond die ik afgelopen november in procedure heb gebracht. Dat ontwerp is besproken met de Tweede Kamer. Conform de procedures wordt die daarna na vaststelling ook voorgehangen bij uw Kamer. In dat ontwerp zegt het kabinet dat het mijnbouw uitsluit in de huidige waterwingebieden, de grondwaterbeschermingsgebieden en de boringsvrije zones. Een motie van de heer Smaling waarin werd verzocht alle gebieden die de provincies aanwijzen uit te sluiten, is door de Tweede Kamer verworpen. Een andere motie om schaliegaswinning uit te sluiten, is overigens aangenomen. Ik voer dus exact uit wat door de Tweede Kamer is besloten. In de nieuwe regelgeving zal dit vervolgens weer een plek krijgen.

Ik kom bij de heer Verheijen van de PvdA. Hij heeft op een aantal punten gewezen en heeft gezegd dat hij blij is dat daar meer aandacht voor komt of meer zekerheid over komt, bijvoorbeeld over luchtkwaliteit. Hij heeft ook gesproken over het DSO en de duidelijkheid voor de burger. In hoeverre kun je als burger in die wirwar aan gegevens met zekerheid conclusies trekken? Hij heeft een motie daarover ingediend, op letter S, waarin hij vraagt om in het implementatieprogramma aandacht te besteden aan het belang van een goede informatiepositie van burgers bij participatietrajecten en bij de invoeringsregelgeving de kwaliteit en de toegankelijkheid van de gegevens in het digitaal stelsel te borgen. Ik zie de motie als ondersteuning van beleid. In het nieuwe stelsel worden burgers ook in staat gesteld om actief deel te nemen. Ik begrijp zijn zorgen over de beschikbaarheid van betrouwbare informatie voor burgers om echt te kunnen participeren. We moeten allemaal nog een beetje wennen aan onze nieuwe rol. Onderdeel van de implementatie is de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet. Die is voor burgers.

Daarnaast wil ik bezien hoe in het implementatieprogramma aandacht besteed kan worden aan het belang van een goede informatiepositie van burgers bij participatie. Ik zal in de invoeringsregelgeving ook nadere regels stellen over de kwaliteit en de beschikbaarheid van omgevingsdocumenten en gegevens om de deugdelijkheid en de toegankelijkheid van gegevens te borgen.

Ik kom bij mevrouw Bikker van de ChristenUnie, die net als de woordvoerder van het CDA een aantal opmerkingen heeft gemaakt over de rol van de wetgever. Daar kwam ik net al op. Gelukkig heeft de Kamer uiteindelijk nog steeds alle kaarten in handen bij de invoeringswet. De Kamer geeft dus niks uit handen, maar ik begrijp heel goed in welke spannende tussenpositie zij zich nu bevindt.

Mevrouw Bikker heeft verder weer aandacht gevraagd voor waterveiligheid en heeft daarbij aangegeven blij te zijn dat de Raad van State er nog even naar kijkt. Zij heeft specifiek aandacht gevraagd voor de watertoets. Ik had ook niet anders verwacht van de ChristenUnie. Nogmaals, ik vind het heel belangrijk dat er getoetst wordt. Wat mij betreft is dat vooraf. Dat is ook waarom ik de motie zal ontraden. Er is afgesproken in het Bestuursakkoord Water dat de watertoets zal worden verricht op een omgevingsvisie. Dat is dus al bestuurlijk geborgd. Ik ben terughoudend geweest met het stellen van eisen aan omgevingsvisies. In het Bkl worden geen inhoudelijke eisen gesteld aan de omgevingsvisie. Een verplichte watertoets zou wat mij betreft dan niet in balans zijn, omdat ik dat ook niet voor de andere onderdelen doe, maar ik heb het wel in het Bestuursakkoord Water afgesproken, zodat ik mij er inhoudelijk wel aan moet houden. De strategische visie heeft niet een juridische doorwerking zoals een omgevingsplan die wel heeft. Dat is ook een reden om geen inhoudelijke eisen te stellen. De reden is wat mij betreft dus nog steeds valide. Ik verwacht eigenlijk dat we via een andere weg komen tot hetzelfde wat de ChristenUnie wil.

De Partij voor de Dieren zegt dat een Belgisch onderzoek heeft aangetoond dat harder rijden overal slechter voor is. Wij laten het natuurlijk ook onderzoeken door RIVM, PBL en KiM. Hun onderzoeken zijn er allemaal wat genuanceerder over en geven ook aan dat er uiteindelijk minder uitstoot is gerealiseerd dan in het verleden.

De Partij voor de Dieren heeft verder aandacht gevraagd voor de gelijkwaardigheidsdiscussie met het RIVM. Daarvan heb ik al gezegd dat het tweeledig geïnterpreteerd kan worden. Het RIVM zegt dat het wel kan, maar dat je dan afhankelijk bent van gemeenten voor de invulling ervan. Omdat de Partij voor de Dieren zich zorgen hierover maakt, heeft zij een motie ingediend ten aanzien van een toetsingskader bescherming tegen geur, geluid en trilling. De motie verzoekt de regering een eenduidig toetsingskader te ontwikkelen waarin de grondslagen voor het afwijken van het basisbeschermingsniveau helder worden beschreven. Ik beschouw deze motie als ondersteuning van beleid. Ik zal dit ook opnemen in de nota van toelichting. Dat gaat dan alleen over geur en trillingen, want van de binnenwaarde geluid mag je niet afwijken, aangezien die al vastligt. Dus dat onderdeel zie ik niet als ondersteuning. Ik zal aangeven wat onder "zware economische omstandigheden en maatschappelijke omstandigheden" wordt verstaan en welke eisen voor de motivering gelden. Als ik de motie zo mag verstaan, zie ik deze als ondersteuning van beleid.

De Partij voor de Dieren heeft verder gevraagd hoe er gesignaleerd wordt dat er giftige stoffen worden geloosd en of ik niet liever wil overgaan tot "nee, tenzij"-beleid. In de Omgevingswet is bepaald dat bij AMvB vergunningplichtige lozingen worden aangewezen. Dat is eerder "ja, mits" dan "nee, tenzij". Die omkering ten opzichte van de Waterwet betekent niet dat er straks gevaarlijke lozingen zonder regulering mogelijk worden. Het is een omkering van de wetssystematiek, maar niet van het beleid. In het Bal zijn de algemene regels opgenomen voor vergunningplicht voor alle bedrijfstakken waar aanzienlijke milieugevolgen worden verwacht. Die vergunningplicht geldt voor alle lozingen van bedrijven die als vergunningplichtig zijn aangewezen. Daarmee is er geborgd dat er geen lozingen van bijzondere waterstromen buiten de boot vallen. De voorbeelden die de Partij voor de Dieren noemt, zoals het lozen van pyrazool, blijven ook in het nieuwe stelsel vergunningplichtig. Moet dan vooraf informatie over die stoffen geleverd worden? Ja, een bedrijf moet bij de vergunningaanvraag voldoende gegevens aanleveren over de gevaareigenschappen van chemische stoffen die het wil gebruiken. Het moet ook zelf risico's aangeven en zijn maatregelen om

emissies terug te dringen. Het bevoegd gezag beoordeelt dit bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. De indieningsvereisten voor de aanvraag van de omgevingsvergunning zullen in de ministeriële regeling worden opgenomen.

De SP heeft een drietal moties ingediend. De eerste gaat over de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Ik snap dat het gek klinkt dat je bij de gemeente niet die bevoegdheid neerlegt terwijl we een hele discussie hebben over "decentraal, tenzij", maar wat de motie voorstelt zou echt een breuk zijn met de Wabo. Ook nu bepaalt de wetgever en niet het bevoegd gezag hoe de procedure er uitziet. We hebben dus ook een verschil van inzicht. Ik wil het bevoegd gezag geen vrijheid geven om zelf de procedure eenzijdig op te leggen omdat dit leidt tot onzekerheid voor de aanvrager: is het nou 8 weken of 26 weken? Het vraagstuk is volgens mij helder: het belang van de aanvrager versus het belang van het bevoegd gezag. Ik kies voor helderheid voor de aanvrager. Die helderheid biedt de Omgevingswet, dus ik ontraad de motie.

De volgende motie van het lid Meijer, op letter W, gaat over het Verdrag van Aarhus. Ik hoop dat ik net, in antwoord op eerdere vragen, de zorg daarover heb kunnen wegnemen. Mevrouw Meijer vraagt de regering om burgerparticipatie in de voorliggende AMvB's in overeenstemming te brengen met de internationale verplichtingen van Nederland. Ik kan bevestigen dat de AMvB's in lijn zijn met het Verdrag van Aarhus en de genoemde Europese richtlijnen, door toepassing van de uitgebreide procedure met inspraak voor eenieder. De afdeling bestuursrechtspraak heeft bevestigd dat de MER-richtlijn juist is geïmplementeerd. Het is dus niet nodig om het Omgevingsbesluit hierop verder aan te passen. Eigenlijk is deze motie dus ondersteuning van beleid, zou ik zeggen, maar dan moet mevrouw Meijer mij hierin wel geloven; ik weet niet wat daar verder nog voor nodig is. Misschien kan zij er zelf nog een keer naar kijken.

De laatste motie van mevrouw Meijer, op letter X, gaat over de belanghebbenden. In de motie wordt de regering verzocht om er zorg voor te dragen dat andere belanghebbenden dan de overheid of de aanvrager, zoals omwonenden, evenveel inspraak hebben als nu het geval is bij het vaststellen van wat nu nog het omgevingsplan is. Ik beschouw deze motie als ondersteuning van beleid. Ik kan er kort over zijn: de Omgevingswet voorziet voor het omgevingsplan in dezelfde procedure als nu voor het bestemmingsplan, met daarbij dezelfde mogelijkheden van inspraak en rechtsbescherming.

De heer Van Dijk van de SGP heeft ook opmerkingen gemaakt over de wet versus de AMvB. Hij sluit zich aan bij de watertoets van de ChristenUnie en heeft zelf geen andere zorgpunten ingebracht, anders dan dat hij uiteindelijk het totaal wil terugzien.

Mevrouw Stienen van D66 heeft twee moties ingediend. In haar motie op letter Y gaat zij in op de luchtkwaliteit. Zij zegt dat de luchtkwaliteit toch wel onderdeel van een stelselherziening is. Het gaat erom wie daar de regierol in zal hebben. Er wordt dus aan de regering voorgesteld om de huidige streefwaarden in de AMvB's in overeenstemming te brengen met concentraties die veilig zijn voor de gezondheid en op basis van wetenschappelijke inzichten de streefwaarden te actualiseren en nieuwe streefwaarden toe te voegen. Dat het aan het Rijk is om de regie te voeren op de luchtkwaliteit ben ik met mevrouw Stienen eens, maar ik ben het er niet mee eens om nu al de huidige streefwaarden in de AMvB's in te brengen. Het kabinet zet zich beleidsmatig in voor verdere verbetering van de luchtkwaliteit, waarvoor de WGO-advieswaarden richtinggevend zijn. In zoverre kan ik de motie als ondersteuning van beleid zien, maar van het overgaan tot een strengere formele normstelling zijn de consequenties op dit moment nog niet te overzien. Daarover moet je echt een debat voeren, zodat je ook de consequenties daarvan kunt overzien: wat kost het de maatschappij om dit te gaan doen? Dat geldt ook voor de gevolgen voor lagere overheden en hun verantwoordelijkheden. Dat is echt een majeure wijziging. Mevrouw Stienen hecht zelf aan een zorgvuldige procedure en volgorde, waarin decentrale overheden, de Gezondheidsraad en de Tweede Kamer hun rol moeten kunnen vervullen. Daar hecht ik ook aan. Het stelsel is relatief flexibel ingericht, waardoor nieuwe gewenste normen snel geregeld kunnen worden. Daarvoor hoeft echt niet op een invoeringswet gewacht te worden. Ik kan nu echter de normen in dezen niet aanscherpen, dus ik moet de motie zoals zij nu is geformuleerd, ontraden.

In de motie-Stienen c.s. op letter Z wordt de regering verzocht om in de Nationale Omgevingsvisie heldere en richtinggevende kaders te geven voor de korte en de lange termijn voor de transities die we nog moeten doormaken. Ik zie deze motie als ondersteuning van beleid. De Nationale Omgevingsvisie zal inderdaad kaderstellend zijn voor het nationale beleid. Voor de fysieke leefomgeving hebben we recentelijk bouwstenen gepresenteerd voor de toekomstige visie. In die visie kan op basis daarvan het kader worden gebouwd. Als men eerder debatten in de Tweede en Eerste Kamer inhoudelijk wil afronden, kan dat ook.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik wil nog even iets opmerken ter verduidelijking van de motie over de luchtkwaliteit. Er staat nergens "strengere normstellingen". Zou de minister kunnen leven met de invoeging "op termijn"? Het dictum luidt dan: verzoekt de regering, de huidige streefwaarden in de AMvB's op termijn in overeenstemming te brengen met concentraties ... Op die manier nemen we de opmerking van de minister mee, dat dat op dit moment tot verstrekkende gevolgen kan leiden die we nog niet kunnen overzien. Het is voor onze fractie wel van belang om dit op termijn heel goed te gaan bekijken, ook met het oog op wat het Gezondheidsraadrapport gaat brengen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik kan heel goed begrijpen dat D66 een signaal wil afgeven dat er uiteindelijk moet worden gestreefd naar een verdere ambitie op het gebied van de luchtkwaliteit en gezonde concentraties. In de motie staat: verzoekt de regering, de huidige streefwaarden in de AMvB's in overeenstemming te brengen met concentraties die veilig zijn voor de gezondheid. Er is al discussie over de vraag welke concentraties dat dan zijn. Is dat dan de 20, is dat de 40 of is dat misschien zelfs nog daarboven? Ik ben in de jaren zeventig geboren. Ik heb veel meer ingeademd dan dat. We hebben in de afgelopen jaren natuurlijk al heel veel gedaan. Dus wat is dat dan precies? In het dictum staat voorts "en op basis van wetenschappelijke inzichten de streefwaarden te actualiseren", terwijl dat uiteindelijk natuurlijk een politiek besluit is. De wetenschap levert gegevens aan, om op basis

daarvan een politieke discussie te hebben over de vraag of het wel of niet overgenomen wordt. Dat is de complexiteit hiervan. Dat is de reden waarom ik zeg dat we ons beleidsmatig inzetten voor een verdere verbetering van de luchtkwaliteit, waarvoor we ook de WGO-advieswaarden richtinggevend vinden. Dat kunnen we als kabinet ondersteunen. Dat zien we ook als ondersteuning van beleid. Ik kan echter niet een stap verder maken door op voorhand al te beloven dat we op basis van wetenschappelijke inzichten de streefwaarden actualiseren. Dat is en blijft een politieke afweging. Ik hoop dat mevrouw Stienen dat begrijpt.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Niet helemaal. Maar daarover verschillen we dan van mening.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dan heb ik nog een motie van de VVD liggen. Ik wil allereerst opmerken dat ik inderdaad niet voldoende ben ingegaan op de politiek-bestuurlijke innovatieve vormen. Ik heb mijn eigen partij nog het meest verwaarloosd. Men ziet dat ik hier onafhankelijk sta. Mevrouw Klip-Martin had inderdaad gevraagd naar de relatie met metropoolregio's of met andere vormen die nu uitgeprobeerd zullen worden. We zullen er inderdaad voor moeten zorgen dat het consistent blijft, dat er geen andere besluitvormingsgremia gaan ontstaan die helemaal niet passen in dat huis dat we nu aan het bouwen zijn. Het huis van het omgevingsrecht lijkt uiteindelijk ook gewoon heel erg op het huis van Thorbecke. Het schept namelijk ook weer duidelijkheid in dat huis van Thorbecke. Men zal dat inderdaad iedere keer goed tegen elkaar moeten afwegen.

Mevrouw **Klip-Martin** (VVD):
Dat klopt. Aan de andere kant wil je natuurlijk dat er samenwerkingsvormen ontstaan waar dynamiek in zit en die resultaat boeken. Dat zie je op sommige plekken. Je wilt dat natuurlijk zonder dat je een nieuwe serie Wgr-plusregio's opricht. Die hebben we immers net met veel moeite afgeschaft. Maar je kunt je ook voorstellen dat je niet allerlei succesvolle samenwerkingsverbanden in de kiem wilt smoren. Het gaat mij er niet om dat er nu een antwoord op komt, ik kan me alleen wel voorstellen dat je dat governanceachtige aspect een plek geeft in een alinea of in een hoofdstukje in de Nationale Omgevingsvisie.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat klopt, de initiatieven die er zijn. De Omgevingswet moet ook adaptief zijn voor veranderingen in het stelsel. Bij een helder huis past ook een wet die heel duidelijk aangeeft wie waarover gaat. Je moet de beste manier kiezen om je maatschappelijke opgave te kunnen aanpakken. Soms gaat het om een individuele gemeente, soms om een groep van gemeenten die iets grensoverschrijdends doen. Dat vergt gewoon coördinatie van beleid en afstemming tussen besluiten en feitelijke handelingen.

Artikel 2.2 van de Omgevingswet bepaalt ook dat overheden rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en die ook samen kunnen uitoefenen. Dat biedt de mogelijkheid om, zoals Van Zwol het zegt, een niet-hiërarchische samenwerking te organiseren. Die mogelijkheid is er. Tegen de tijd dat die verschillende modellen vormkrijgen, kunnen ze via artikel 2.2 goed een plekje krijgen.

Mevrouw Klip heeft net als alle anderen haar zorgen geuit over het Digitale Stelsel. Wij moeten er altijd bovenop zitten. Het is heel belangrijk om dat niet als een uitvoeringskwestie te zien, maar het ook gewoon politiek goed te monitoren.

Tot slot de monitoring zelf. Mevrouw Klip vraagt om een goede nulmeting uit te voeren en de Kamer daarover te informeren. Ik zie de motie daarover als ondersteuning van beleid. Een nulmeting is echt nodig als een goede basis om verder te monitoren. Komend jaar is daar volgens mij een geschikt moment voor. Ik ben bereid om die nulmeting uit te voeren en de Kamer daarover te informeren. Wij zullen de resultaten van de monitor meenemen in het implementatieprogramma.

Er was iemand die vroeg of dat niet heel veel meer geld kost. Volgens mij was het mevrouw Vos, maar het kan ook mevrouw Meijer zijn geweest. Wij kennen natuurlijk monitoringsprogramma's voor andere onderdelen, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Uiteindelijk kun je de budgetten verschuiven als je van die visie naar de Nationale Omgevingsvisie gaat. Mocht het nodig zijn, dan zullen wij er geld bij moeten doen.

Volgens mij heb ik daarmee alle vragen uit de tweede termijn beantwoord en alle moties van commentaar voorzien.

De **voorzitter**:
Dank u wel.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Ik stel voor, volgende week dinsdag over de tien ingediende moties te stemmen.

Daartoe wordt besloten.