

Vergaderjaar 2023–2024

33 118

Omgevingsrecht

34 986

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

GA¹

BRIEF VAN DE MINISTER DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2024

Aanleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en het eerste kwartaal is over het algemeen rustig en stabiel verlopen. De inwerking-treding van de Omgevingswet vormt, mede na een intensief traject samen met uw Kamer, een eerste belangrijke stap in het implementeren van de stelselwijziging in de fysieke leefomgeving en het bijbehorende Digitale Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Voor het overzicht bouw ik mijn toegezegde voortgangsbrieven, waarvan deze de eerste is, als volgt op: ik start met de hoofdlijn van de ontwikkelingen in de implementatie. De ervaringen vanuit de uitvoering over het afgelopen kwartaal vindt u direct hieronder. In bijlage 1 zijn de ervaringen van het eerste kwartaal verder uitgeschreven. In bijlage 2 is een aantal punten van de afgelopen drie maanden nader uitgewerkt en geef ik de recente en toekomstige ontwikkelingen weer, mede op basis van de aangenomen moties en gedane toezeggingen, waaronder de stand van zaken van de uitwerking van de motie Moonen.

Ervaringen eerste kwartaal

De conclusie dat het eerste kwartaal over het algemeen rustig is verlopen wordt mede onderbouwd vanuit de monitoring van het DSO, de signalen en vragen die bij het IPLO (Informatiepunt Leefomgeving) binnenkomen en de signalen van uit de betrokken bestuurlijke partners.

Op basis van de beschikbare informatie merk ik graag op dat initiatiefnemers het Omgevingsloket goed kunnen vinden. In het eerste kwartaal

¹ De letters GA hebben alleen betrekking op 33 118.

waren er meer dan 1,4 miljoen sessies en 591.882 unieke bezoekers. In het Omgevingsloket worden vergunningen, meldingen en informatieverzoeken ingediend. In het eerste kwartaal ging het om 38.969 vergunningaanvragen, 32.043 meldingen en 11.380 informatieplichten. De eerste procedures in de planketen zijn gestart. Hierbij wordt in lijn met de verwachting verschillend gebruik gemaakt van het hoofdspoor en de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM). De capaciteit van de Landelijke Voorziening van het DSO (DSO-LV) is ruim voldoende voor het huidige gebruik. Uit de huidige cijfers blijkt dat het DSO-LV stabiel werkt. De beschikbaarheid van het Omgevingsloket voldoet aan de gestelde normen. Het calamiteiten-management, waarover ik u eerder heb bericht, dat ingeregeld is om ernstige verstoringen in de dienstverlening snel en effectief op te pakken, is de eerste maanden van dit jaar geen enkele maal ingezet.

Zoals verwacht zijn er issues gemeld in het DSO-LV die het Omgevingsloket raken; deze zijn adequaat opgelost. Totaal zijn iets minder dan vierhonderd issues gemeld, waaronder klachten of wensen. Het feit dat er in het Omgevingsloket en ook breder in het DSO (zowel de productie als de pré-productie omgeving) zich issues hebben voorgedaan was verwacht en is niet ongebruikelijk bij de invoering van een nieuw en omvangrijk digitaal systeem. Deze issues zijn opgepakt en opgelost door de bevoegd gezagen en/of betrokken partijen. Zoals met u besproken was de verwachting dat er in het begin een dip in de dienstverlening kon ontstaan met ook extra werk in de bedrijfsvoering voor de betrokken partijen.² In de afgelopen periode is naar aanleiding van de issues er (enige) hinder voor gebruikers geweest. Deze heeft – op basis van de huidige informatie hierover – de vergunningverlening en planvorming niet wezenlijk geraakt. De ingestelde verhoogde dijkbewaking heeft goed gewerkt. Als het gaat om de cybersecurity is het van belang te melden dat er in de afgelopen drie maanden tweemaal een kortdurende DDoS-aanval³ op het DSO-LV heeft plaatsgevonden. De DDOS-aanvallen zijn adequaat opgevangen en hebben een minimale impact gehad op gebruikers. Wel kunnen gebruikers – initiatiefnemers en bevoegd gezagen daardoor een minder snel werkend systeem hebben ervaren. Beide keren is goed en adequaat opgetreden door de betrokken partijen waardoor de verstoring beperkt is geweest en het aantal issues ook weer afnam.⁴

Zoals gebruikelijk bij grote wijzigingen roept het werken met de nieuwe Omgevingswet en de bijbehorende techniek van het DSO in de praktijk vragen op. De opgezette (versterkte) serviceketen, die is ingericht om deze (extra) vragen te beantwoorden, werkt hierbij goed. Vragen vanuit voornamelijk bevoegd gezagen en het bedrijfsleven worden door het IPLO en betrokken partners binnen de afgesproken termijnen beantwoord. Zo worden gebruikers (verder) op weg geholpen. In de cijfers is er zoals verwacht een verschuiving te zien in de inhoudelijke onderwerpen van de vragen. Voor afgaand aan de inwerkingtreding werden vooral vragen gesteld over de voorbereiding. In het eerste kwartaal gaan de vragen met name over het daadwerkelijke gebruik van het DSO en het toepassen van de wet- en regelgeving in de praktijk. Daarnaast was het overgangsrecht een veel voorkomend onderwerp in de vragen in januari, februari en maart. Vanaf maart ziet het IPLO een verschuiving optreden van vragen

² Kamerstukken I 2022/2023, 33 118/34 986 FK, bijlage 1.

³ Met een (Distributed) Denial-of-Service-aanval (DDoS-aanval) wordt de capaciteit van online-diensten of de ondersteunende servers en netwerkapparatuur aangevallen. Het resultaat van deze aanval is dat diensten slecht of helemaal niet meer bereikbaar zijn voor medewerkers of klanten.

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, K.

met betrekking tot het overgangsrecht naar het werken met de (nieuwe) instrumenten uit de Omgevingswet.

De eerste drie maanden van inwerkingtreding leveren ook de eerste beelden op waar verdere optimalisatie mogelijk en nodig is. Het bevestigt de eerdere constatering die ik met de bestuurlijke partners heb besproken over de noodzaak van afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van het DSO, en de verdere vormgeving van implementatieondersteuning bij de nieuwe wijzen van werken in de hele keten. Hierop ga ik hieronder en in bijlage 1 en 2 nader in.

Bestuurlijke duiding ervaringen eerste kwartaal 2024

Wekelijks is er een informeel contact moment met de verantwoordelijken van de koepels, de rijkspartijen, de Tactische beheersorganisatie en BZK. Zo wordt er vinger aan de pols gehouden, zodat er snel kan worden geschakeld danwel opgeschaald indien nodig. Ook is in de bestuurlijke overleggen stil gestaan bij het beeld in de uitvoering. Het beeld over het eerste kwartaal wordt bestuurlijk onderschreven en herkend. In de afgelopen bestuurlijke overleggen – laatstelijk op 4 april 2024 is ook stilgestaan bij de implementatie van de Omgevingswet. In de bestuurlijke overleggen hebben de bestuurlijke partners volmondig onderschreven dat het beeld rustig is, dat vragen worden opgelost en dat er grote waardering is voor alle betrokkenen in de uitvoering die aan de slag zijn. Tevens is geconstateerd dat zoals verwacht er vervolgacties ondernomen om de gebruiksvriendelijkheid voor initiatiefnemers te verbeteren, wat ook effect heeft op bijvoorbeeld de hoeveelheid vragen die binnenkomen bij bevoegd gezagen. In de paragraaf hieronder en in bijlage 2 ga ik hier nader op in.

Aandachtspunten komende periode

Zoals ik u eerder al gemeld heb is de Omgevingswet een wet waarvan de implementatie niet in één keer klaar is. De opgave om anders te gaan werken is met de inwerkingtreding gezaaid en moet nu gaan ontkiemen in de uitvoeringspraktijk. De wettelijke overgangstermijnen lopen de komende jaren nog door, net als de ondersteuning bij de verdere implementatie. De uitvoeringspraktijk zet nu de stappen en doet de eerste praktijkervaring op. Sinds de inwerkingtreding wordt elke dag met én in het DSO gewerkt. De aangekondigde manier van werken door het leren van de praktijk en vervolgens – indien noodzakelijk – aanpassen aan de leerervaringen is daarmee gestart.

Ondanks dat de eerste maanden over het algemeen rustig zijn verlopen blijven de bestuurlijke partners en ik intensief ondersteuning bieden bij de (verdere) implementatie. De inwerkingtreding van de Omgevingswet was de eerste stap. De komende maanden start een nieuwe fase. Een fase waarin de bevoegd gezagen de (nieuwe) instrumenten verder gaan inzetten, zoals de omgevingsplannen en programma's. Daarbij zullen er bevoegd gezagen zijn die in de techniek nog gebruik moeten maken van de tijdelijke alternatieve maatregelen. Meer planvorming betekent voor het DSO ook een hogere belasting, die ik goed in de gaten zal houden.

In de keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) ligt de nadruk op het verder vorm en inhoud geven van de samenwerking tussen partijen. Als het gaat om de techniek moeten volgkeuzes worden gemaakt over de afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van het DSO, bijvoorbeeld met het verder (door) ontwikkelen en implementeren van (aanvullende) functionaliteiten en de standaarden waarmee wordt gewerkt. De ervaringen van gebruikers en de wens om de gebruiksvrien-

delijkheid (continu) te verbeteren staat daarbij voor mij voorop. Daarom werk ik aan een verdere uitwerking van acties die op korte, middellange en lange termijn nodig zijn om de gebruiksvriendelijkheid te vergroten. In bijlage 2 ga ik hier nog dieper op in.

Ook in deze volgende fase houd ik, samen met de bestuurlijke partners, de vinger aan de pols. Door gezamenlijk zicht te blijven houden kan er immers – indien noodzakelijk – snel geacteerd worden. Zo is goed bekend wat er spelt en kan er snel worden gehandeld indien nodig. Ook wordt zo invulling gegeven aan het zo goed mogelijk doorgaan van de dienstverlening rondom vergunningverlening en planvorming. De ervaringen van het eerste kwartaal geven daarbij vertrouwen richting de toekomst en hebben duidelijk laten zien dat alle partijen in staat zijn om adequaat en tijdig op én bij onduidelijkheden, vragen en onvoorziene situaties te reageren, waardoor hinder voor gebruikers tot een minimum beperkt is gebleven. Aan deze samenwerking hecht ik veel waarde. Voor het vervolg van bijvoorbeeld het verbeteren van de gebruikersvriendelijkheid is dit ook van belang.

Monitoring Omgevingswet, toetsing en informeren parlement

Om goed zicht te houden op de werking van de Omgevingswet heb ik vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid een evenwichtig systeem van evaluatie en monitoring ingericht. Dit systeem bestaat uit diverse monitors,⁵ de instelling van de evaluatiecommissie en de benoeming van de regeringscommissaris. Met de inrichting van dit systeem is uitvoering gegeven aan diverse moties en toezeggingen vanuit uw Kamer op dit punt. Aanvullend op het ingerichte stelsel van monitoring en evaluatie houd ik, samen met bestuurlijke partners, goed zicht op de invoering. De signalen die ik vanuit de uitvoeringspraktijk ontvang deel ik in de voortgangsbrieven per kwartaal met uw kamer.⁶ Het zwaartepunt in de komende voortgangsbrieven zal vooral liggen op aspecten in de (landelijke) techniek van het DSO en aspecten in de uitvoering.

De inwerkingtreding betekent ook dat de officiële monitoring en evaluatie van beleid en regelgeving is gestart. Ik heb met u afgesproken de werking van de wet- en regelgeving, als ook het gebruik en de kosten te monitoren. Hierover heb ik uw Kamer eind vorig jaar nader geïnformeerd.⁷ In deze monitoring en evaluatie staan vooral de beleids- en verbeterdoelen van het stelsel centraal.

Vanuit dit stelsel van monitoring en evaluatie kan uw Kamer de komende jaren de volgende informatie verwachten:

- Een jaarlijkse rapportage op basis van de Monitor Werking Omgevingswet. De eerste rapportage, over 2024, volgt in de loop van 2025 en wordt aan u toegestuurd;
- Financiële rapportage(s) op basis van de Monitor Financiële Effecten, over het eerste jaar, na het eerste jaar en vijf jaar na inwerkingtreding.
- Rapportage(s) ten aanzien van de maatschappelijke doelen vanuit het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).⁸
- De (wettelijke) evaluatie van de onafhankelijke evaluatiecommissie, vijf en tien jaar na inwerkingtreding.

⁵ Een monitor van het DSO, een financiële monitor gericht op de baten en lasten van verschillende overheden en een monitor over werking van de Ow, voor de monitoring van de maatschappelijke doelen van de Ow aangesloten bij de Monitor van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

⁶ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FU, p. 15.

⁷ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FX en Kamerstukken II 2023/24, 33 118, nr. 278.

⁸ Zoals de planmonitor NOVI, Kamerstukken I 2023/2024. 34 682, EK, V.

Tijdens het mondeling overleg op 24 oktober 2023 heb ik met uw Kamer gesproken over de mogelijkheid om het nieuwe instrument van de invoeringstoets te betrekken bij het u informeren over de stand van zaken van de implementatie van de Omgevingswet.⁹ Ik heb gekeken naar de achtergrond en insteek van de invoeringstoets en hoe ik aan de principes hiervan invulling kan geven. Hieronder zet ik de conclusies uiteen. Daarnaast is er ambtelijk contact geweest met het Ministerie van Justitie en Veiligheid over het doen van de invoeringstoets.

Een invoeringstoets is een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering.¹⁰ Daarbij wordt gezien of er in de praktijk onvoorziene knelpunten of onbedoelde effecten optreden. Daarnaast wordt de werking afgezet tegen vooraf bij de totstandkoming van de regelgeving gedane aannames. De invoeringstoets maakt daarmee een koppeling met de analyses en toetsen over het effect op de uitvoering die worden gedaan in het voorbereidingsproces. In het wetgevingstraject van de Omgevingswet is bij de verschillende wijzigingstrajecten waarmee het stelsel van de Omgevingswet is opgebouwd en aangevuld (en telkens nog verder wordt aangevuld) ook aandacht besteed aan de effecten op de uitvoering. Hierbij vermeld ik voor de volledigheid dat de huidige (nieuwe) uitvoeringstoets van een latere datum is dan de totstandkoming van het totale stelsel van de Omgevingswet.

De invoeringstoets is een *ex durante* evaluatie; een evaluatievorm die zich richt op wat er moet gebeuren op het moment dat bijstelling nog mogelijk is, in plaats van zich te richten op wat er had moeten gebeuren achteraf. De invoeringstoets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van regelgeving in de praktijk. De invoeringstoets biedt daarmee vroegtijdig inzicht in ervaren knelpunten bij de doelgroep en bij de uitvoering van beleid. Door in de voortgangsbrieven over de implementatie van de Omgevingswet terug te kijken neem ik u mee op de hoofdlijn van ervaren en onbedoelde knelpunten bij de doelgroep en in de uitvoeringspraktijk. Aandachtspunt daarbij is dat een knelpunt in de uitvoering niet altijd direct het gevolg is van een bedoeld effect, en ook niet meteen een onbedoeld effect is. Of en welke bijsturing nodig is, vraagt om een analyse en het betrekken van diverse expertises. Op deze manier ontstaat er tussen wetgeving, beleid en uitvoering een goed leer- en aanpassingsproces. De informatie van bijlage 1 bij de voortgangsbrieven en de informatie uit de ingerichte (jaarlijkse) monitoring¹¹ zorgen – naar mijn oordeel – gezamenlijk voor de benodigde gegevens om aan het doel en de opzet van een invoeringstoets te kunnen voldoen en alle ketens hierin mee te kunnen nemen. Met deze informatie kan in het eerste kwartaal van 2025 de invoeringstoets worden uitgevoerd, zoals dit bijvoorbeeld recent is gedaan bij de uitgevoerde invoeringstoets naar de in mei 2022 in werking getreden Wet open overheid (Woo).¹²

In lijn met mijn toezegging heb ik de onafhankelijke evaluatiecommissie gevraagd of zij een onafhankelijke duiding wil verzorgen bij de voortgangsbrief implementatie Omgevingswet over het tweede kwartaal 2024.¹³ De Evaluatiecommissie heeft aangegeven de focus te houden op

⁹ T03747.

¹⁰ Doelgroep: Burgers, (maatschappelijke) organisaties en bedrijfsleven, De uitvoering: overheidsorganisaties, zie ook: <https://www.kcbr.nl/themas/themas-z/invoeringstoets#Invoeringstoets>.

¹¹ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FX en Kamerstukken II 2023/24, 33 118, nr. 278.

¹² Kamerstukken I 2023/24, 33 328/35 112, AH en Kamerstukken II 2023/24, 33 802, nr. 80.

¹³ T03747.

de evaluatie van het wettelijke stelsel. Een reactie op de uitvoeringspraktijk op de korte termijn acht zij niet passend bij haar rol en expertise.

Wetgeving en rechtspraak

De regelgeving onder het stelsel wordt sinds de totstandkoming – zoals gebruikelijk is bij wetgevingsstelsels – steeds aangepast om vorm te kunnen geven aan nieuw beleid of ter implementatie van Europese regelgeving of internationale verdragen. Daarnaast wordt aan de hand van signalen uit de praktijk en eigen nadere analyses bekeken of technische aanpassingen nodig zijn. De hieruit voortvloeiende correcties worden verwerkt in een voorstel voor een verzamelwet dat u via de gebruikelijke weg wordt voorgelegd. In deze verzamelwet worden ook de aanvullingen meegenomen die op 1 december jl. zijn vastgesteld in de Vangnetregeling Omgevingswet.¹⁴ Daarnaast wordt deze vangnetregeling nog aangevuld met enkele overgangsrechtelijke punten voor een soepele verdere invoering van de Omgevingswet. Ook de uitvoeringsregelgeving onder de wet wordt gewijzigd door verzamelbesluiten. Deels gebeurt dat onder verantwoordelijkheid van andere bewindspersonen.¹⁵ Daarnaast bekijk ik welke wijzigingen nodig zijn vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het juridisch stelsel als geheel. Daarbij gaat het ook om regelgeving die verband houdt met een mogelijke verlenging van de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM) en de procedures op basis van TAM-IMRO¹⁶ (zie ook bijlage 2). Zoals aan u gemeld bekijk ik met de bestuurlijke partners en op basis van de signalen van de bevoegd gezagen of een verlenging van de TAM nodig is. Ik wijs wel op het feit dat het gebruiken van een TAM tot extra werk leidt.

Bij de wijziging van wetgeving en de keuzes die worden gemaakt over de vorm en inhoud van deze regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, (maatschappelijke) organisaties en het bedrijfsleven, alsmede voor de overheid zelf. In de toelichting wordt in beeld gebracht wat de lasten voor burgers, (maatschappelijke) organisaties en het bedrijfsleven en de lasten voor de overheid concreet zijn. In lijn met de gedane toezegging¹⁷ en met de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt zo gezorgd dat deze praktijk wordt geborgd.

Noodbevoegdheden

In de kamerbrief over de routekaart modernisering staatsnoodrecht en crisisrecht van 10 oktober 2023 is aangegeven dat de Tweede Kamer in het eerste kwartaal van 2024 wordt bericht over een onderzoek naar het noodrecht in de Omgevingswet.¹⁸ Ik kan u hier het volgende over melden. Op dit moment is er geen noodzaak voor aanpassing van de Omgevingswet of de uitvoeringsregels. De Omgevingswet voorziet in noodbevoegdheden voor diverse ongewone voorvallen en buitengewone omstandigheden. Deels gaat het om bevoegdheden die de gehele breedte van de Omgevingswet betreffen, deels om bevoegdheden die vanuit het voorheen geldende recht tot één onderwerp zijn beperkt. In grote lijnen kan onderscheid worden gemaakt tussen regels die zich richten op procedures, en regels die op inhoudelijke verplichtingen gericht zijn. In

¹⁴ Stcrt. 2023, 32876.

¹⁵ Bijv. het Verzamelbesluit Omgevingswet lenW bodem en water 2025 (tot en met 13 februari in consultatie) en Verzamelbesluit Omgevingswet lenW milieu 2025 (tot en met 4 maart in consultatie).

¹⁶ Informatiemodel Ruimtelijke Ordening: een standaard voor de ruimtelijke ordening waarin de plannen, visies, besluiten e.d. met hun objecten zijn gedefinieerd.

¹⁷ T02249. Vgl. Aanwijzing 2.10 (lasten voor de maatschappij en de overheid) en aanwijzing 4.43 (inhoud toelichting).

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 29 668/26 956, nr. 70.

het vervolg wordt wel nader beschouwd of verdere stroomlijning van het noodrecht wenselijk is. Ook zal worden bezien of in de Omgevingswet de mogelijkheid kan worden ingebouwd om procedures aan te passen als buitengewone omstandigheden¹⁹ daarom vragen. Daarbij zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om het in een noodsituatie kunnen inkorten van planologische procedures of het tijdelijk zonder vergunning mogen verrichten van bepaalde, onder normale omstandigheden vergunningplichtige activiteiten. Mocht de uitkomst zijn dat wijziging van de Omgevingswet of de uitvoeringsregelgeving wenselijk is dan wordt dit meegenomen in een later wijzigingstraject van de Omgevingswet.

Rechtspraak

Vanaf de inwerkingtreding op 1 januari 2024 wordt in rechterlijke uitspraken het overgangsrecht toegepast uit de Invoeringswet Omgevingswet en de aanvullingswetten.²⁰ Het overgangsrecht regelt dat in lopende procedures van rechtszaken het oude recht wordt toegepast. Op grond daarvan wordt in de meeste uitspraken na 1 januari nog toepassing gegeven aan ingetrokken wetten zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet ruimtelijke ordening (Wro) of de Wet natuurbescherming. In een uitspraak van eind maart heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgebreid uiteengezet welk recht van toepassing is op vervolgbesluiten die na 1 januari 2024 worden genomen na vernietiging van een ruimtelijk plan. De Afdeling gaat daarbij in op enkele veelvoorkomende scenario's en heeft daarbij een voor de uitvoeringspraktijk behulpzaam stroomschema gepubliceerd.²¹ De uitspraak wordt nog nader geanalyseerd, dit evenals mogelijk nog volgende andere relevante rechterlijke uitspraken.

Bevorderen participatie

Tijdens het overleg van 4 april jl. heb ik, in lijn met mijn toezegging, nogmaals met de bestuurlijke partners stil gestaan bij het onderwerp participatie en het belang dat bevoegd gezagen hebben vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden om te zorgen dat hier zeid op is.²² Dit kan inwoners meer betrokkenheid vooraf bieden en aan zowel inwoners als initiatiefnemers meer duidelijkheid geven. Dit met het gevolg dat initiatieven ten aanzien van de leefomgeving beter ingepast en vormgegeven kunnen worden. Zoals bij u bekend kent de Omgevingswet geen verplichting tot het opstellen van een participatieverordening. Het Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau waarin deze verplichting voor gemeenten, waterschappen en provincies is opgenomen ligt momenteel voor bij uw Kamer.²³ Ter uitvoering van de motie Kluit over de plicht om een milieueffectrapportage (mer) uit te voeren heb ik gezorgd dat de wettelijke verplichting voor decentrale overheden voor een mer voor kaderstellende plannen bekend is.

Tot slot

Op basis van de ervaringen en rapportages over het eerste kwartaal kunnen door het korte tijdsbestek nog geen conclusies worden getrokken over de werking van de wet. De in deze brief en bijlagen aangegeven op

¹⁹ Van buitengewone omstandigheden is sprake als vitale belangen belang wordt bedreigd en de dreiging niet met normale bevoegdheden het hoofd kan worden geboden. Het gaat om nationale veiligheidsbelangen, zoals territoriale, economische of fysieke veiligheid.

²⁰ Het gaat om de aanvullingswetten voor de onderwerpen geluid, bodem, natuur en grondeigendom.

²¹ ABRvS 27 maart 2024 ECLI:NL:RVS:2024:1174.

²² T03563.

²³ Kamerstukken I 2023/24, 36 210, A.

dit moment bekende cijfers en ervaringen zijn in lijn met de verwachtingen die ik samen met de bestuurlijke partners had rondom de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarbij verwachte op te treden effecten. We blijven met elkaar onverminderd betrokken, werken aan vervolgstappen in de implementatie en zorgen voor verbeteringen in de uitvoering.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

In deze bijlage neem ik uw Kamer mee in de meer concrete ervaringen tijdens het eerste kwartaal van 2024. Naast enkele algemene aspecten ligt de focus in deze bijlage enerzijds op de constatering en ervaringen van bevoegd gezagen en uitvoeringsorganisaties en anderzijds op die van burgers, (maatschappelijke) organisaties en het bedrijfsleven. Bij de uitvoeringspraktijk ligt de nadruk op het feit of alle betrokkenen, al dan niet gezamenlijk, in de drie ketens kunnen werken. Naast de werking van de drie ketens sta ik ook stil bij de implementatieondersteuning. De aandacht bij burgers, (maatschappelijke) organisaties en het bedrijfsleven gaat vooral naar het door hen (gemakkelijk) wel of niet kunnen doen van meldingen, vergunningaanvragen en planvorming.

Constateringen met betrekking tot het wel of niet behalen van beleids- en verbeterdoelen van de Omgevingswet zijn onderdeel van de (wettelijke) monitoring en evaluatie, waar ik uw Kamer jaarlijks separaat over informeer.²⁴ Uiteraard geldt daarbij dat als ik signalen heb die vragen om eerder ingrijpen ik u hierover ook eerder informeer.

Analyse eerste kwartaal

De periode rond en na inwerkingtreding is relatief rustig verlopen. De verhoogde dijkbewaking en versterkte serviceketen hebben gewerkt. Elke werkdag stonden én staan nog steeds inhoudelijk experts klaar om vragen te beantwoorden, incidenten op te lossen en medewerkers van bevoegd gezagen (verder) op weg te helpen en met resultaat. De (vooraf) verwachte extra vragen zijn beantwoord en op onvoorziene situaties is adequaat gereageerd, door te zorgen voor oplossingen waardoor misverstanden snel zijn weggenomen. Zoals verwacht is er – mede op basis van de eerste opgedane praktijkervaringen – op diverse processen bij verschillende partijen nog bijsturing nodig. Deze procesoptimalisaties lopen de komende periode – aangepast aan de opgedane ervaringen – door. De calamiteitenorganisatie heeft geen calamiteiten hoeven afhandelen.

Het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) is het kenniscentrum van de overheid dat uitleg geeft aan gemeenten, provincies, waterschappen en brancheorganisaties over de Omgevingswet, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en de regelgeving voor de leefomgeving (bodem, bouwen, water en milieu).²⁵ Het informatiepunt leefomgeving (IPLO) vervult haar kennis- en expertiserol naar behoren. De website van het IPLO wordt goed gebruikt om antwoorden te vinden. De website had ruim 720.000 sessies waarbij 2,8 miljoen pagina's bezocht werden. De meest bezochte onderdelen zijn de uitleg van de regelgeving, waaronder het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL), de Bruidsschat en het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL). Bij het IPLO komen sinds 1 januari 2024 gemiddeld 1.100 vragen per week binnen. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van vorig jaar. Hier is rekening mee gehouden. Inmiddels is het aantal vragen bij het IPLO stabiel en beheersbaar. In het eerste kwartaal zijn er ruim 13.750 vragen ontvangen van bevoegd gezagen, omgevingsdiensten, bedrijven en particulieren. Ruim 35 procent daarvan ging over het DSO. Onder andere over het raadplegen van «Regels op de kaart»; het doen van een vergunningsaanvraag of het ontvangen van aanvragen en meldingen door gemeenten en omgevingsdiensten.

²⁴ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FX en Kamerstukken II 2023/24, 33 118, nr. 278.

²⁵ Ondernemers en inwoners kunnen met vragen over de Omgevingswet, het Omgevingsloket en de leefomgeving primair terecht bij hun gemeente.

Daarnaast worden bijvoorbeeld vragen gesteld over: de regels voor (milieubelastende) activiteiten; vergunningvrij bouwen; (activiteiten in) de bodem; ruimte en de systematiek van de wetgeving. Vragen worden door IPLO binnen de afgesproken termijnen afgehandeld. De vragen die worden doorgezet naar specialisten hebben – logischerwijs – een wat langere beantwoordingstermijn. Uit het klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat vraagstellers tevreden zijn met de ontvangen antwoorden. Wanneer over een onderwerp veel vragen leven, zorgt IPLO voor de benodigde aanpassing van de website of bijvoorbeeld aangepaste sessies in overleg met BZK en koepelorganisaties. Dit zodat, in het vervolg, makkelijker en sneller een antwoord op de vraag gevonden kan worden.

Verdeling paginaweergaven IPLO



Uit de monitor van het DSO blijkt dat het DSO-LV werkt. In het eerste kwartaal waren er meer dan 1,4 miljoen sessies en 591.882 unieke bezoekers voor het Omgevingsloket. In het Omgevingsloket worden vergunningen, meldingen en informatieverzoeken ingediend. De stroom van omgevingsvergunningaanvragen en meldingen is direct na inwerkingtreding goed op gang gekomen. De eerste procedures in de planketen zijn gestart. In het eerste kwartaal ging het om 38.969 vergunningaanvragen, 32.043 meldingen en 11.380 informatieplichten. De beschikbaarheid van het Omgevingsloket voldoet aan de gestelde normen. De monitoring maakt zichtbaar dat de capaciteit van de landelijke voorziening ruim voldoende is voor het huidige gebruik.

Zowel burgers, (maatschappelijke) organisaties als het bedrijfsleven weten het Omgevingsloket te vinden. De eerste reacties uit het bedrijfsleven over de werking van het omgevingsloket zijn overwegend positief. Grootgebruikers van het Omgevingsloket, zoals netbeheerders en nutsbedrijven, maken volop gebruik van het DSO. In de eerste paar weken waren er een paar verstoringen op die snel en in goed overleg, mede met de betrokken partijen, konden worden opgelost.

In het DSO hebben zich geen blokkerende issues voorgedaan. Zoals verwacht zijn er wel issues gemeld in het DSO-LV die het Omgevingsloket raken. Totaal gaat het om iets minder dan vierhonderd issues. Het gaat om 14 procent issues met een wat hogere prioriteit en 86 procent betroffen issues met een lagere prioriteit. In de stijging van de issues was er tweemaal (enige) last van een DDoS-aanval.²⁶ Dit heeft de ervaring van de gebruikers – zowel initiatiefnemers als bevoegd gezagen – over de beschikbaar en snelheid kunnen beïnvloeden. Daarnaast speelde mee dat begin januari sommige bevoegd gezagen op onderdelen de digitale aanvraagformulieren toch nog niet volledig op orde bleken te hebben. Door goede onderlinge afspraken kon de dienstverlening doorgang vinden. De onvoorziene situaties die zich bij de start van inwerkingtreding hebben voorgedaan, zijn direct door de bevoegd gezagen en/of betrokken

²⁶ Met een (Distributed) Denial-of-Service-aanval (DDoS-aanval) wordt de capaciteit van onlinediensten of de ondersteunende servers en netwerkkapparatuur aangevallen. Het resultaat van deze aanval is dat diensten slecht of helemaal niet meer bereikbaar zijn voor medewerkers of klanten.

partijen opgelost. De ingestelde verhoogde dijkbewaking om deze issues op te pakken heeft goed gewerkt. Op basis van de omvang van de meldingen en opgedane ervaringen heeft er inmiddels een afschaling plaatsgevonden. Via de monitor wordt goed in de gaten gehouden wat aan extra capaciteit nodig is.

Deze fase van inwerkingtreding maakt ook zichtbaar waar optimalisatie en verdere aanpassingen mogelijk zijn. Uit de ervaringen in de praktijk komen praktische zaken in het DSO naar voren waarbij het gemak van het aanvraag- en meldproces voor burgers, bedrijven en bevoegd gezagen verbeterd kan worden. Dit leidt tot aanscherping van de processen bij bevoegd gezagen. Een voorbeeld hiervan is dat de methodiek van machtigingen in het DSO-loket, waaronder e-herkenning, niet goed bleek aan te sluiten op de werkpraktijk en de gebruikelijke werkwijze voor inwerkingtreding. Voor de korte termijn is een werkwijze bedacht, waarmee een continuïteit in dienstverlening is gewaarborgd. Op dit moment wordt een analyse uitgevoerd om tot een structurele oplossing in het DSO te komen.

Tot inwerkingtreding waren de inspanningen in het oefenen en inregelen met de Omgevingswet veelal gericht op het kunnen behouden van hetzelfde dienstverleningsniveau. Sinds de inwerkingtreding wordt een groeiende behoefte gezien naar het gezamenlijk werken in het stelsel en volgens de bedoeling van de Omgevingswet. Vragen over het leren werken met het instrumentarium, het inregelen van de beleidscyclus (binnen en tussen overheden), het maken van een integrale afweging van belangen en over de mogelijkheden om dienstverlening te verbeteren nemen toe. Onder het kopje implementatieondersteuning hieronder ga ik nader in op de ondersteuning hierbij.

Bevoegd gezagen en uitvoeringsorganisaties

De Vergunning, Toezicht en Handhavingsketen (VTH-keten)

De ontvangst van ingediende vergunningaanvragen, meldingen en informatieplichten door de bevoegd gezagen via het DSO werkt. Het is op punten voor de betrokkenen wel wenselijk aan de nieuwe werkwijze en samenwerking. Inmiddels zijn de eerste vergunningen afgehandeld. In de behandeling en afhandeling van vergunningaanvragen, maar ook op het gebied van toezicht en handhaving doen de bevoegd gezagen, ook in regionaal verband, hun eerste ervaringen op. Er zijn voorafgaand aan de inwerkingtreding samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de betrokken overheden over de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving, de aanpassing aan de eerste praktijkervaring van deze afspraken komt nu op gang. Bevoegd gezagen kunnen hierbij desgewenst ondersteuning krijgen.

De gemeenten en omgevingsdiensten geven aan dat er eind vorig jaar een piek is geweest aan aanvragen die onder het oude recht zijn ingediend. De eerste focus is het afhandelen van deze aanvragen. Bij nieuwe aanvragen zijn er – zoals verwacht – vragen van initiatiefnemers die tijd kosten om uit te zoeken. Bijvoorbeeld vragen naar aanleiding van het gebruik van de vergunningschecker waarin nu «activiteit gericht» wordt uitgevraagd. Zoals voorzien, leidt deze verandering tot uitzoekwerk bij het beantwoorden van vragen van initiatiefnemers. Er wordt ondersteuning geboden aan bevoegd gezagen en uitvoeringsorganisaties. Denk aan netwerk- en expertsessies die door de VNG worden georganiseerd en werkplaatsen om samenwerking te bevorderen tussen alle overheden. Daarnaast is er een door de VNG een netwerk opgericht om samen de

uitvoeringsvraagstukken met de betrokken overheden op te kunnen oppakken.

De planketen

Het eerste kwartaal laat zien dat het mogelijk is voor bevoegd gezagen om alle instrumenten in de planketen in het DSO-LV te publiceren. De eerste plannen zijn inmiddels ingediend en de procedures komen langzaam op gang. Dat het aantal procedures gedurende dit eerste kwartaal nog beperkt is, was voorzien. Planprocedures kennen – zeker in vergelijking met vergunningprocedures – een langere doorlooptijd en veel bevoegd gezagen zijn daarnaast nog druk met het afronden van een groot aantal procedures van eind vorig jaar, welke vallen onder het overgangsrecht. In het laatste kwartaal van 2023 zijn ongeveer 3,5 keer zoveel plannen in procedure gebracht ten opzichte van het laatste kwartaal van 2022.²⁷ De verwachting voor de komende maanden is dat de procedures en publicaties in de planketen zullen gaan stijgen.

Bij het werken met het DSO zijn er, zoals voorzien, nog verschillen in de functionaliteiten die de bevoegd gezagen beschikbaar hebben afhankelijk van de eigen softwareleverancier. Een aantal gezagen beschikt inmiddels over voldoende functionaliteiten in de lokale software om, in combinatie met het DSO-LV, in het hoofdspoor (STOP-TPOD) te werken én doen dit ook. Anderen maken voorsnog gebruik van de TAM. Bij het opstellen, vaststellen en publiceren van de omgevingsverordening hebben 10 provincies gebruik gemaakt van het hoofdspoor en zijn 2 provincies teruggevallen op het gebruik van de TAM.²⁸ Alle 21 waterschappen hebben via het hoofdspoor gebruikt bij het op-, vaststellen en publiceren van de hun waterschapsverordening gepubliceerd. Op gemeentelijk niveau is de constatering dat de eerste omgevingsplanprocedures zijn opgestart.²⁹ Eén gemeente heeft inmiddels een (eerste) omgevingsplanwijziging vastgesteld.³⁰ Bij deze procedure is gebruik gemaakt van het hoofdspoor. Daarnaast zijn er in het eerste kwartaal 12 ontwerp-omgevingsplanwijzigingen vrijgegeven voor inspraak en ontsloten via het Omgevingsloket. Hier geldt dat 7 keer gebruik is gemaakt van het hoofdspoor en 5 keer is teruggevallen op TAM-IMRO. Naast deze eerste publicaties worden er inmiddels door meerdere zogenaamde kennisgeving omgevingsplan³¹ gepubliceerd, wat erop wijst dat op korte termijn meer omgevingsplanwijzigingen zullen volgen.

Naast de voorgaande procedures wordt er sinds de inwerkingtreding ook, zij het (nog) beperkt, gebruik gemaakt van de instrumenten Omgevingsvisie, Programma, Projectbesluit en het Voorbereidingsbesluit.³² Hierbij is enkel bij het Voorbereidingsbesluit door een aantal bevoegd gezagen gebruik gemaakt van de TAM. Ten overvloede merk ik hierbij op dat voor én richting de inwerkingtreding ook al door veel bevoegd gezagen is gewerkt aan Omgevingsvisies en een aantal Voorbereidingsbesluiten. De instrumenten instructie en reactieve interventie zijn sinds de inwerking-

²⁷ Cijfers laatste kwartaal 2023 uit ruimtelijkeplannen.nl, aantal gestarte procedures in Q4 2023: 3.619, aantal gestarte procedures in Q4 2022: 1.076.

²⁸ TAM-Omgevingsverordening.

²⁹ Peildatum 31 maart 2024.

³⁰ In dit aantal zijn «besluiten» in het kader van het enkel technisch in beheer nemen van de Bruidsschat niet meegenomen. NB: 69 gemeenten hebben hun bruidsschat in Q1 2024 technisch in beheer genomen.

³¹ Artikel 16.29 Omgevingswet.

³² Aantallen zien op de periode 1 januari 2024 tot en met 31 maart 2024 en betreffen zowel ontwerpen als vastgestelde versies: Omgevingsvisie: 6, Programma: 6, Projectbesluit: 1, Voorbereidingsbesluit 13, waarvan 10 met de TAM.

trekking nog niet toegepast. Dit is niet vreemd, want dit zijn instrumenten die relatief weinig worden toegepast door de betreffende gezagen.

Deze constatering lagen in de lijn der verwachting en sluiten ook aan bij de resultaten uit het indringend ketentesten (IKT). Om ervoor te zorgen dat uiteindelijk alle bevoegd gezagen kunnen werken in het hoofdspoor is de ontwikkeling van de benodigde functionaliteiten van groot belang. IKT-7 laat wederom zien dat de benodigde stappen vooruit zijn gezet in de planketen. Meer informatie over deze ontwikkelingen vindt u in bijlage 2, en de uitkomst van IKT-7 in bijlage 3.

De Toepasbareregel keten

Toepasbare regels zijn eenvoudiger te begrijpen vertalingen van juridische regels. Ze zijn nodig om de juiste vragen in de vragenboom in het Omgevingsloket te kunnen stellen. Alle bevoegd gezagen zijn op 1 januari «live» gegaan met een meer of minder uitgebreide set aan toepasbare regels. Het proces van aanleveren en aanpassen van toepasbare regels werkt in de basis. Uit de eerdere en huidige ervaringen en de IKT-resultaten (zie bijlage 2) is duidelijk dat hier verbeteringen op doorgevoerd kunnen gaan worden.

De constatering daarbij is dat er wisselende kennis en kunde is per bevoegd gezag op het gebied van toepasbare regels bijvoorbeeld bij het maken van vragenbomen en aanvraagformulieren. Bij het Rijk, waterschappen en provincies is momenteel de meeste ervaring in de samenhang tussen de juridische en toepasbare regels opgedaan. Dit was voorzien en volgt ook uit de kortere overgangperiodes voor deze bevoegd gezagen. De gemeenten hebben langere overgangperiode en meer tijd om met deze samenhang aan de slag te gaan. In het eerste kwartaal lag de focus bij gemeenten vooral op de bruidsschat en de eerste aanpassingen van het omgevingsplan. De kennis en kunde over het toepasbaar maken van de juridische regels wordt bij hen nu verder opgedaan. Dit betekent dat alle bevoegd gezagen stappen kunnen gaan zetten in het opstellen én – waar nodig – verbeteren van hun toepasbare regels. Onderdeel hiervan is mede het samenspel tussen de bestuurslagen. De bevoegde gezagen worden hierin ondersteund door een (nieuwe) kennis community voor regelanalisten en begeleiding bij de eerste wijziging van het omgevingsplan in samenhang met toepasbare regels.

Implementatieondersteuning

Voor de eerste fase na inwerkingtreding is een stevige implementatieondersteuning vormgegeven. De versterkte serviceketen en verhoogde dijkbewaking zijn hier onderdeel van. Een belangrijk zwaartepunt is het ondersteunen van de front- en backoffice van de bevoegde gezagen. Ook is de calamiteitenorganisatie ingericht. Sinds inwerkingtreding hebben zich geen calamiteiten voorgedaan. De verwachte extra druk is door middel van de genomen maatregelen opgevangen.

Door het bieden van (extra) ondersteuning bij de implementatieopgave van bevoegd gezagen wordt de (verdere) implementatie van de Omgevingswet bij gezagen verlicht. De krapte op de arbeidsmarkt is een gegeven. Bevoegde gezagen hebben de mogelijkheid om, door meer en anders samen te werken onder de Omgevingswet knelpunten rondom de beschikbaarheid van personeel te verlichten. De VNG is een programma gestart om de arbeidsmarktkrapte aan te pakken. Ook is begin 2024 een handreiking voor flexibele arbeidsinzet in de gemeentelijke sector

uitgebracht. Daarin staat op een rij welke vormen van samenwerking mogelijk zijn in de gemeentelijke sector.

Ook na de inwerkingtreding is er ondersteuning bij het werken met de Omgevingswet en blijft er de mogelijkheid voor medewerkers bij bevoegd gezagen om te oefenen. Voorbeelden van hulpmiddelen en instrumenten zijn de verschillende klickdemo's, zoals de klickdemo omgevingsloket, de klickdemo Regels op de Kaart en de functiegerichte klickdemo voor medewerkers van contactcentra. Sinds inwerkingtreding neemt de vraag naar specifieke klickdemo's zoals Regels op de Kaart toe. Daarnaast zijn er sinds inwerkingtreding meerdere functiegerichte sessies voor medewerkers van contactcentra geweest.

Voor complexere vraagstukken met een interbestuurlijk karakter kunnen werkplaatsen worden georganiseerd. Op dit moment staan de werkplaatsen op het gebied van samenwerkingsafspraken vergunningverlening, toezicht en handhaving, houtkap, huisvesting arbeidsmigranten, speciale sectoren van het bedrijfsleven en de kerninstrumenten – waaronder het omgevingsplan en het programma – in de belangstelling. Het soort en de inhoud van de sessies wordt steeds geactualiseerd op basis van vragen uit de regio's.

Burgers, (maatschappelijke) organisaties en bedrijfsleven

De belangrijkste indrukken zijn dat burgers, (maatschappelijke) organisaties en het bedrijfsleven de weg naar het omgevingsloket tot nu toe goed weten te vinden. De stroom van aanvragen en meldingen is direct na inwerkingtreding op gang gekomen en het indienen van aanvragen, het doen van meldingen en het voldoen aan informatieplichten verloopt (technisch) goed. Gedurende de eerste drie maanden sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn er via het Omgevingsloket ruim 82.000 vergunningaanvragen, meldingen en informatieplichten ingediend via het Omgevingsloket. Opgesplitst gaat het om 38.969 vergunningaanvragen, 32.043 meldingen en 11.380 informatieplichten. Dit loopt meestal goed, maar nog niet altijd vlekkeloos. Er zijn af en toe incidenten, deze zijn zodanig dat ze niet blokkerend zijn geweest in de dienstverlening en over het algemeen goed konden worden verholpen.

Burgers en bedrijven kunnen terecht bij de contactcentra van de bevoegd gezagen. Bedrijven kunnen ook contact opnemen met hun brancheorganisaties, en bevoegd gezagen kunnen terecht bij het IPLO. De (verengingen en branches van) het bedrijfsleven weten het IPLO ook – voor zover noodzakelijk – te vinden. Het aantal vragen dat het IPLO ontvangt vanuit het bedrijfsleven is stabiel. Momenteel sluiten steeds vaker beroepsgroepen uit het bedrijfsleven aan bij de werkplaatsen en klickdemo's die voor hen worden georganiseerd. Het IPLO heeft in het eerste kwartaal ruim 13,750 vragen ontvangen van bevoegd gezagen, omgevingsdiensten, bedrijven en particulieren. Ruim 35 procent daarvan ging over het DSO. Bouwen; bodem; milieubelastende activiteiten; en vragen over de instrumenten en ruimte waren elk goed voor zo'n 10 procent. De website van IPLO werd ruim 720.000 keer bezocht (sessies) waarbij 2,8 miljoen pagina's bezocht werden.

Digitale toegankelijkheid

Om ervoor te zorgen dat iedereen goed uit de voeten kan met én in het DSO, is en blijft de (digitale) toegankelijkheid van overheidsinformatie en het Omgevingsloket (inclusief bijbehorende websites) van groot belang.

Mede naar aanleiding van de motie Janssen c.s.³³ is hieraan door veel partijen het afgelopen jaar, richting inwerkingtreding, hard aan gewerkt en met succes. Er zijn ten opzichte van mijn laatste update³⁴ geen nieuwe ontwikkelingen te melden. De (digitale) toegankelijk wordt continue gemonitord. De actuele statussen van alle overheidswebsites én dus ook de websites die aan het DSO verbonden zijn, zijn te vinden in het dashboard DigiToegankelijk.³⁵ Daarmee heb ik de motie Janssen c.s. ingevuld en via dit dashboard geef ik ook invulling aan de toezegging om de toegankelijkheid van het DSO te monitoren.³⁶

Overig

Participatie

Participatie bij planvorming onder de Omgevingswet vind ik van groot belang. Zoals bij u bekend kent de Omgevingswet geen verplichting tot het opstellen van een participatieverordening. De invulling van de wijze van participatie valt onder de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de bevoegd gezagen.³⁷ Gezien het belang van dit onderwerp en naar aanleiding van uw vragen zet ik mij hier extra voor in. Op basis van de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet en in de brede maatschappelijke discussie zijn door bevoegd gezagen op het gebied van participatie diverse beleidsdocumenten opgesteld, zoals participatienota's, -verordeningen en -handreikingen. Deze (bestaande) beleidsdocumenten hebben hun status niet verloren met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ook stellen bevoegd gezagen voor de uitwerking van de Omgevingswet participatiebeleid vast. Dit hebben zij nodig om met een aantal instrumenten uit de wet aan de slag te gaan, zoals met de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Zo helpt de Omgevingswet voor het bij het op orde krijgen van het participatiebeleid. Daarbij richt ik mij niet alleen op participatie bij ruimtelijke initiatieven, maar ook in bredere zin op het betrekken van alle relevante doelgroepen – waaronder ondervertegenwoordigde doelgroepen – bij participatie en de kwaliteit van participatie.

De bevoegd gezagen worden hierop proactief ondersteund, onder andere via het interbestuurlijk VNG-leernetwerk participatie en het interbestuurlijk VNG-participatieplatform. Daar is veel kennis beschikbaar en worden ervaringen gedeeld. Ik constateer dat er breed stappen worden gezet om te komen tot participatiebeleid. Ik zorg dat de voortgang terugkomt in de Monitor Werking Omgevingswet.

Financiën en beheer

De financiële gevolgen van de Omgevingswet worden op basis van de interbestuurlijke afspraak zorgvuldig gemonitord. Medio 2023 is het geactualiseerde integraal financieel beeld opgeleverd, waarin de transitiekosten en structurele effecten (baten) zo goed mogelijk zijn ingeschat. Eind 2024 komt het onderzoek beschikbaar naar de werkelijke transitiekosten. De uitkomst hiervan wordt bestuurlijk besproken. Zoals toegezegd deel ik de uitkomst met u. Na het eerste en het vijfde volle jaar na inwerkingtreding (2025 en 2029) wordt een financiële evaluatie uitgevoerd.³⁸

³³ Kamerstukken I 2022/23, 33 118/34 986, FA.

³⁴ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FY, p. 2.

³⁵ Dashboard DigiToegankelijk.

³⁶ T02881.

³⁷ T03563.

³⁸ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, nr. FZ, p. 7.

Monitoring en evaluatie stelsel Omgevingswet

Op 4 december 2023 zijn het plan van aanpak van de «Monitor Werking Omgevingswet» en het plan van aanpak van de evaluatiecommissie Omgevingswet aan u aangeboden.³⁹ Inmiddels is gestart met de uitvoering van deze plannen. Vanaf april 2024 zullen de eerste kwantitatieve indicatoren van de Monitor Werking Omgevingswet beschikbaar komen. Dit betreft indicatoren uit deel 1 van het plan van aanpak over de inzet van de verschillende instrumenten onder de Omgevingswet. Deze kwantitatieve indicatoren worden gemeten via het DSO. Daarnaast wordt gewerkt aan de uitwerking en opdrachtverlening ten aanzien van de meer kwalitatieve indicatoren van deel 2 en deel 3 van het plan van aanpak. Deze indicatoren zullen uitgewerkt worden in casestudy's. Het streven is om voor het zomerreces met deze opdracht te starten. Ook de evaluatiecommissie is inmiddels gestart met de onderzoeken die voor 2024 in het plan van aanpak staan aangekondigd, te weten «decentrale regels» (omgevingsverordening, waterschapsverordening en omgevingsplan) en omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsactiviteit (BOPA).

³⁹ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FX en Kamerstukken II 2023/24, 33 118, nr. 278.

STAND VAN ZAKEN (VERDERE) IMPLEMENTATIE OMGEVINGSWET

In deze bijlage neem ik u mee in de stand van zaken na het eerste kwartaal na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarbij wordt een doorkijk gegeven richting toekomstige ontwikkelingen. Zoals over de verdere (door)ontwikkeling van functionaliteiten in het DSO-LV, en de stand van zaken van diverse gedane toezeggingen en aangenomen moties.

Afbouw, doorontwikkeling en uitbouw

De inwerkingtreding markeert de start voor de afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van het DSO. Met als doel om de komende jaren stap voor stap het bestuurlijke eindambitieniveau van het DSO-LV, – vastgesteld in de Bestuurlijke Agenda Uitbouw DSO-LV – te bereiken. Dit doe ik in nauwe samenwerking met de bestuurlijke partners en de beheerorganisaties. Doorontwikkeling richt zich op het doorlopend verbeteren van de huidige functionaliteit op basis van wensen vanuit de praktijk. Dit binnen de grenzen van de financiële afspraken over structureel beheer en doorontwikkeling. Afbouw betreft het zo snel mogelijk na inwerkingtreding opleveren van het afgesproken basisniveau van de landelijke voorziening. Uitbouw betreft het realiseren van de beoogde uitbouw van het basisniveau volgens de bestuurlijke agenda uitbouw (scenario 3 uit het Bestuursakkoord⁴⁰). De ontwikkelingen moeten passen binnen de grenzen van beschikbaar gesteld uitbouwbudget. Bij zowel de afbouw, doorontwikkeling, als uitbouw wordt de uitvoeringspraktijk nadrukkelijk meegevoerd en wordt door het iteratief opleveren van tussenoplossingen, stap voor stap toegewerkt naar passende eindoplossingen. De uitkomsten hiervan landen in de zogenaamde ontwikkelagenda.

Met betrekking tot de uitbouw van het DSO heb ik toegezegd om de Kamer te informeren over privacyaspecten over de vergunningaanvragen en meldingen.⁴¹ Zoals in eerdere beantwoording aan de Kamer aangegeven, wordt privacy vanaf de start van de ontwikkeling van het DSO zeer serieus genomen.⁴² Zo is er voor alle onderdelen een Data Protection Impact Assessment (DPIA) opgesteld waarin de risico's en maatregelen staan beschreven. Dit is mede input geweest voor de wettelijke grondslagen in het Omgevingsbesluit en -regeling. Daarin zijn ook strikte bewaartermijnen opgenomen zodat persoonsgegevens niet langer dan nodig binnen de landelijke voorziening van DSO opgeslagen worden. Persoonsgegevens worden actief verwijderd bij verlopen van de bewaartermijnen. Daarnaast hebben de beheerorganisaties protocollen en processen ingericht om te voldoen aan wetgeving, zoals de AVG, en om snel te kunnen reageren op potentiële privacy incidenten, zoals datalekken. Hiermee zijn alle benodigde en wettelijk verplichte privacyaspecten technisch en operationeel geborgd in de processen. Deze processen stellen de beheerorganisaties in staat om, ook bij de uitbouw van het DSO-LV, nieuwe functionaliteiten te beoordelen op privacyaspecten. Zo is er bijvoorbeeld voor de nog te realiseren uitbouwfunctionaliteit «ondersteuning van toezicht en handhaving van de samenwerkingsfunctionaliteit» als eerste een DPIA opgesteld om de privacy risico's te bepalen. Op die manier wordt bij de uitbouw van het DSO-LV «privacy by design» toegepast en blijft de AVG-compliance doorlopend geborgd.

⁴⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 118/33 962, nr. 19, bijlage 1.

⁴¹ T02867.

⁴² Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FP.

Op 12 februari 2024 heeft u van mij de brief «Zicht op Nederland» ontvangen.⁴³ In deze brief schets ik de beleidsontwikkelingen op het gebied van geo-informatie. Het toekomstperspectief waaraan gewerkt wordt is onder andere dat alle gebruikers van geo-informatie de beschikking hebben over betrouwbare informatie over de fysieke leefomgeving. Waarbij zij erop kunnen vertrouwen dat informatie veilig gedeeld kan worden met iedereen die daar recht op heeft. De maatschappelijke kosten en batenanalyse heeft laten zien dat er meerwaarde is. Daarnaast is de verwachting van burgers en professionals om als overheid mee te gaan met technische ontwikkelingen ook van belang. De uitbouw van het DSO is onderdeel van de verdere ontwikkeling van het gebruik van geo-informatie. Bij de uitwerking van de werkagenda van Zicht op Nederland zal hier nader op in worden gegaan. Op dit moment wordt met afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van het DSO – waarin geo-data een belangrijke rol speelt – ook naar deze ontwikkelingen gekeken. Zo zorg ik dat dit op elkaar aansluit.

Opvolging motie Moonen c.s.

Tijdens het mondeling overleg uw Kamer op 24 oktober 2023 heb ik toegezegd⁴⁴ om u in deze eerste voortgangsbrief van 2024 informatie te geven over de wijze waarop ik invulling zou kunnen geven aan de motie Moonen c.s.⁴⁵ Hieronder vindt u de laatste stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van deze motie.

De afgelopen periode is onderzocht of de kennisgeving⁴⁶ die een gemeente moet doen, wanneer zij voornemens is het omgevingsplan te wijzigen zichtbaar gemaakt kan worden in het DSO-LV. Door deze kennisgeving ook in het DSO-LV zichtbaar te maken, zien belanghebbenden ook in het Omgevingsloket, in een vroegtijdig stadium, dat er op een bepaalde locatie aan een planontwikkeling gewerkt gaat worden. Op die manier zijn belanghebbenden niet enkel meer afhankelijk van de informatie op www.officielebekendmakingen.nl. Er is ook onderzoek gedaan naar het kunnen ontsluiten van conceptregelingen (vergelijkbaar met voorontwerpen van bestemmingsplannen onder de oude Wro⁴⁷) in het DSO-LV. Zowel het zogenoemde «vlaggetje» als het ontsluiten van technische conceptregelingen blijkt technisch te kunnen worden gerealiseerd. Op basis van de bevoegdheidsverdeling tussen overheden en de beleidsmatige en juridische verantwoordelijkheidsverdeling is er nog nader onderzoek en overleg nodig. Daardoor kan ik nu nog niet exact aangeven hoe ik de motie uit kan gaan voeren. De komende periode overleg ik met de bestuurlijke partners over het de benodigde beleidsmatige, juridische en financiële afweging en gevolgen. Over de uitkomst hiervan houd ik u op de hoogte via de voortgangsbrieven.

Gebruiksvriendelijkheid

Ik heb u via mijn voortgangsbrief van 9 oktober 2023 geïnformeerd over hoe met volle aandacht wordt gewerkt aan het continu verbeteren van het gebruiksgemak van het Omgevingsloket.⁴⁸ Zoals bekend biedt het Omgevingsloket de mogelijkheid om informatie over de fysieke leefomgeving op één plek te bekijken en te gebruiken. Daarmee is bereikt dat

⁴³ Kamerstukken II 2023/24, 29 435/26 643, nr. 266.

⁴⁴ T03745.

⁴⁵ Kamerstukken I 2022/23, 33 118/34 986, FB.

⁴⁶ Artikel 10.2, eerste lid van het Omgevingsbesluit.

⁴⁷ Wet ruimtelijke ordening.

⁴⁸ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FO, bijlage 1. Het Omgevingsloket is onderdeel van de landelijke voorziening DSO (DSO-LV) dat weer onderdeel is van het bredere digitale stelsel aan voorzieningen en systemen van alle betrokken partijen (DSO).

eenieder via één loket over dezelfde informatie beschikt als de samenwerkende overheden. Dat is een verbetering ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding toen deze informatie versnipperd was over een veelheid aan partijen of überhaupt nog niet ontsloten werd.

Nu de Omgevingswet met het ondersteunende Omgevingsloket inwerking is getreden, is het mogelijk om op basis van het gebruik in de praktijk verbeteringen aan te gaan brengen. Ik heb u eerder gemeld dat voorafgaand aan inwerkingtreding experts – «gebruikerservaring-ontwerpers» – zijn ingezet ten behoeve van de ontwikkeling van het Omgevingsloket. Daarnaast is via vele toetsen met gebruikersgroepen – uit alle geledingen van de samenleving – het aspect gebruiksvriendelijk zo goed als mogelijk in beeld gebracht. Nu het Omgevingsloket van het DSO in productie is, worden deze activiteiten aangevuld met de duizenden daadwerkelijke gebruikerservaringen met het loket in de praktijk. Door deze ervaringen over een langere periode te vergaren, te bundelen en te analyseren is er de mogelijkheid om met de beoogde vervolgstappen te zetten. Ik vind het belangrijk om te benadrukken dat in de aanpak steeds is gezegd dat dergelijke signalen uit de praktijk nodig zijn om verbeteringen door te voeren en stap voor stap te kunnen werken aan het bereiken van de doelen van de wet.

Op basis van de signalen uit de praktijk, die continu gemonitord worden, kunnen door de achterban van de bestuurlijke partners en de beheerpartijen intensiever stappen tot verbetering worden gezet. Concreter kan ik aangeven dat werkzaamheden zich bijvoorbeeld richten op het door het bevoegd gezag goed neerzetten van de informatie die gebruikers van het Omgevingsloket nodig hebben. Wanneer een bevoegd gezag juridische regels voor een activiteit een vergunningsplicht, meldingsplicht of informatieplicht in het DSO brengt, is de afspraak en verwachting dat dit bevoegd gezag ook de bijbehorende toepasbare regels levert voor het Omgevingsloket, waar de aanvraag, melding of informatie digitaal kan worden ingediend. Het Omgevingsloket is hier zelf neutraal in: als een bevoegd gezag op een bepaalde wijze een regel stelt zal het DSO dat op die wijze ook tonen. Toepasbare regels zijn eenvoudiger te begrijpen vertalingen van juridische regels. Ze zijn nodig om de juiste vragen in de vragenboom in het Omgevingsloket te kunnen stellen. En op basis van deze vragenbomen worden gebruikers door een vergunningcheck heen geholpen. Hoe meer regels toepasbaar zijn gemaakt hoe beter de gebruikservaring van de vergunningcheck zal worden. Eenvoudigere regelgeving en als overheden samenwerken achter één loket is niet een unieke opgave.⁴⁹ Met de Omgevingswet hebben we hierin wel al grote stappen vooruitgezet. Met de inwerkingtreding kunnen we op basis van gebruikerservaringen verdere verbeteringen doorvoeren. Dit geldt voor zowel vanuit alle overheden ontsloten wet- en regelgeving als voor de verdere verbetering van het DSO zelf. Ook daar zijn al afspraken gemaakt over doorontwikkeling en uitbouw die leiden tot een betere gebruikerservaring.

⁴⁹ Eindrapportage Koester de democratie, van de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 823, bijlage 1), Rapport Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle, van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, rapport nr. 108, 2023) en Eindverslag Ongekend Onrecht, van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2). In algemene zin wordt in deze rapporten en verslagen (mede) gekeken naar de ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en burger.

Indringend Ketentesten (IKT-7)

Het testen van de (blijvende) werkbaarheid van het DSO ten behoeve van de uitvoering van de werkprocessen door bevoegd gezagen, wordt uitgevoerd in het project Indringend Ketentesten (IKT). Recent is IKT-fase 7 afgerond. De rapportage vindt u in bijlage 3.⁵⁰ De testen zijn uitgevoerd in de periode van medio oktober 2023 tot eind januari 2024. Door het IKT-project is tijdens de uitvoering van de testen weer verdere vooruitgang geconstateerd van zowel de functionaliteit van de lokale software als van het DSO-LV. In de rapportage IKT-7 is dan ook geconstateerd dat de gehele DSO-keten (met inbegrip van de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen – TAM) voldoende werkt. De stabiele en rustige eerste maanden na inwerkingtreding bevestigen dit beeld.

Binnen de toepasbareregulering- en vergunningenketen werden binnen IKT-7 geen technische beperkingen gevonden. Als duidelijke verbetering is geconstateerd dat meer leveranciers de onderlinge uitwisseling van STTR-bestanden (toepasbare regels) ondersteunden dan in eerdere IKT-fasen. Binnen de planketen (op basis van STOP) werden tijdens IKT-fase 7 stappen vooruitgezet in de ontwikkeling van de benodigde functionaliteiten, zowel binnen de landelijke voorzieningen, als in de lokale plansoftware. IKT-7 kenmerkte zich in die periode voor alle betrokken partijen door de voorbereiding op inwerkingtreding van de wet, met bewuste kleine functionele stappen. Noemenswaardig zijn de verbeteringen in de document gerichte DSO-LV viewer, wel zijn hier nog verdere stappen in te zetten. Momenteel wordt bekeken hoe de huidige wijze van testen bij de doorontwikkeling van het DSO als geheel verder kan worden geborgd. Hierop kom ik in mijn volgende voortgangsbrieven op terug.

Uitfaseren Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM's)

Samen met de bestuurlijke partners heb ik een exitstrategie voor de TAM vastgesteld. In deze exitstrategie is interbestuurlijk afgesproken dat bevoegd gezagen de TAM vooralsnog één jaar kunnen gebruiken. Het komende kwartaal zal ik samen met de bestuurlijke partners besluiten of verlenging van de TAM noodzakelijk is. In deze besluitvorming zal ik rekening houden met mijn toezeggingen in het kader van het mogelijk verlengen⁵¹, en hebben de bestuurlijke partners en ik ook aandacht voor de nadelen die kleven aan het langer in de lucht houden van de TAM.⁵² Over de uitkomst hiervan informeer ik u in de volgende voortgangsbrief implementatie Omgevingswet.

Vooruitlopend op dit te nemen besluit en een mogelijke verlenging van de TAM wordt gewerkt aan een aanpassing van het huidige overgangsrecht in het Besluit elektronische publicaties.⁵³ Deze aanpassing is noodzakelijk om een aanpassing van de geldigheid van de TAM tijdig te kunnen borgen. Gelijktijdig wordt ook geregeld dat procedures die op basis van TAM-IMRO zijn gestart ook kunnen worden afgerond met TAM-IMRO. Deze lijn is vergelijkbaar met het overgangsrecht voor procedures die voor inwerkingtreding onder de Wro zijn opgestart.

⁵⁰ T03422.

⁵¹ T03746 en T03557.

⁵² Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FU, p. 22 en 35.

⁵³ Artikel 11.1 van het Besluit elektronische publicaties.

Leverancierstestomgeving

Toegezegd is dat er op korte termijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvullende centrale/integrale testomgeving voor leveranciers (hierna: LTO) wordt opgezet, waarin bevoegd gezagen en softwareleveranciers verschillende functies kunnen testen.⁵⁴ In mijn brief van juni 2023⁵⁵ en oktober 2023⁵⁶ heb ik u het proces geschetst om tot een eerste versie van de LTO te komen. Daarbij sprak ik de verwachting uit dat er in het eerste kwartaal van 2024 een beperkte versie van de LTO beschikbaar zou zijn en in de loop van het jaar een uitgebreidere versie. Helaas is de totstandkoming vertraagd door het pas later gereed zijn van de technische randvoorwaarden (algemene voorwaarden die buiten het bereik van het DSO vielen). Voor de softwareleveranciers is de pre-productie omgeving beschikbaar om te kunnen testen.

Inmiddels is aan de technische randvoorwaarden voldaan en wordt fase 1 van de LTO gestart. De verwachting is dat deze eind juni 2024 gereed is. In deze versie van de LTO kunnen leveranciers geometrieën passend maken op de ondergrond en gegevens van hun eigen klanten gebruiken. In verschillende fases wordt de LTO vervolgens verder uitgebouwd. Fase 2 en 3 worden op basis van de huidige verwachting in het laatste kwartaal van 2024 opgeleverd. De tweede fase van de LTO bevat een voorziening voor het zogenaamde «basiscontentbeheer», een functie voor het kunnen verwijderen en neerzetten van content per leverancier, idealiter via selfservice.

Deze functionaliteit zit op dit moment niet in de productieomgeving van het DSO en is dus specifiek voor de LTO. De derde versie van de LTO bevat de mogelijkheid tot het kunnen uitvoeren van conformiteitstesten. Ook dit is specifiek voor de LTO. Een belangrijke notie is dat de LTO niet per definitie een permanente omgeving is, maar dat deze continu in samenhang met de andere omgevingen bekeken zal worden.

Functionaliteiten

In opvolging van mijn brief van 9 oktober 2023⁵⁷ ga ik in op de laatste stand van zaken van de acties die in gang zijn gezet naar aanleiding van de position paper van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁵⁸ (hierna: de Afdeling) en het jaarverslag 2022 van de Afdeling.⁵⁹ De Raad van State, de rechtspraak en de juridische uitvoeringspraktijk moeten ook goed en gemakkelijk hun weg weten te vinden in het stelsel van de Omgevingswet en het DSO-LV.

Tijdreizen

Een essentiële functionaliteit voor de rechtspraak en de juridische uitvoeringspraktijk is het kunnen tijdreizen. Bij de functionaliteit tijdreizen is het zinvol om onderscheid te maken in het (kunnen) raadplegen van regels «in het verleden», «in de toekomst» en «ontwerpen». Beide vormen van tijdreizen zijn de afgelopen periode intensief beproefd. De Afdeling heeft tot de inwerkingtreding actief geparticipeerd in de overleggen rondom én het beproeven van het tijdreizen. Na de inwerkingtreding is de Afdeling uit deze overleggen gestapt in het kader van een zuivere

⁵⁴ T03562.

⁵⁵ Kamerstukken I 2022/23, 33 118/34 986, FK en Kamerstukken II 2022/23, 33 118, nr. 259.

⁵⁶ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FO.

⁵⁷ Kamerstukken I 2023/24, 33 118/34 986, FO, bijlage 1.

⁵⁸ Position paper Omgevingswet-DSO, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, d.d. 24 februari 2023. https://www.eerstekamer.nl/overig/20230307/position_paper_mr_b_j_van/f/vm0vnnplw9kf.pdf.

⁵⁹ Jaarverslag Raad van State 2022, d.d. april 2023, pg. 75–79.

rolverdeling. Daarnaast is de Afdeling ook doorgedaan met haar eigen voorbereidingen. Inmiddels kan de conclusie getrokken worden dat beide varianten van tijdreizen (voldoende) functioneren, een conclusie die ook door de Afdeling deelt.

Verwerken van uitspraken

In het kader van het verwerken van uitspraken meldde ik uw Kamer in oktober dat er een duidelijke workaround beschreven is, maar dat er destijds door de lokale plansoftwareleveranciers wel nog wat werk te doen was op dit vlak. Inmiddels kan ik u melden dat alle leveranciers het publiceren van omgevingsdocumenten, inclusief het aanpassen van het dictum van een besluit ondersteunen. Daarmee kunnen alle bevoegd gezagen via de beschreven workaround uitspraken verwerken. Daarnaast ligt er een voorstel voor het creëren van een extra signaleringsfunctie in het DSO-LV wanneer een uitspraak is gedaan, of wanneer het verwerken daarvan (te) lang duurt. Op dit moment ben ik nog in afwachting van een reactie van de Afdeling op dit voorstel. Mede afhankelijk van de reactie van de Afdeling kan deze extra signaleringsfunctie als functionaliteit worden meegenomen op de ontwikkelagenda van het DSO-LV.