

# Artikel

## De stand van de stelselherziening: de parlementaire behandeling als opmaat naar een zorgvuldige invoering

Mr. H.W. (Wilco) de Vos\*

### 1 Inleiding

In deze aflevering staat het proces centraal van de parlementaire behandeling van de voorstellen voor de Invoeringswet en de Aanvullingswetten bodem, natuur, geluid en grondeigendom.<sup>1</sup> Er liggen momenteel vijf wetsvoorstellen bij het parlement ter behandeling voor. Hoe gaan de Kamers hiermee om? En hoe zorgen zij voor een goed eindresultaat op weg naar de invoering van het nieuwe stelsel?

De Tweede Kamer heeft inmiddels de voorstellen voor de Aanvullingswet bodem en de Invoeringswet aangevraagd. In deze aflevering worden de belangrijkste aangenomen amendementen op deze wetsvoorstellen kort besproken. Het nieuwe stelsel is daarmee weer verder uitgekristalliseerd. Om een beeld te krijgen van hoe de Omgevingswet er bij inwerkingtreding uit zal zien, is er nu een *integrale geconsolideerde versie* beschikbaar.<sup>2</sup> Dit is een versie van de Omgevingswet, inclusief de wij-

zigingen van de voorstellen voor de Invoeringswet en de aanvullingswetten.

Over de stand van de stelselherziening heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) eind vorig jaar een voortgangsbrief aan de Tweede Kamer gestuurd.<sup>3</sup> Daarin wordt een overzicht gegeven van de diverse wetgevingsproducten en wordt de voortgang aan de hand van inzichtelijke schema's geïllustreerd. In aanvulling daarop worden in deze bijdrage enkele actuele ontwikkelingen kort beschreven. Zo zijn de afgelopen periode de ontwerpen van de Omgevingsregeling en de Aanvullingsbesluiten natuur, geluid en grondeigendom voor openbare consultatie op internet gepubliceerd. Eerder waren de ontwerpen van het Invoeringsbesluit en het Aanvullingsbesluit bodem al in consultatie gebracht. Dit betekent dat nu alle ontwerp-teksten van de algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) van het stelsel voor iedereen beschikbaar zijn.

### 2 Het parlementaire proces

#### 2.1 Intro

Het bouwproces van het nieuwe stelsel bestaat uit een hoofdspoor, een invoeringsspoor en vier aanvullingsspooren (bodem, natuur, geluid en grondeigendom). Deze opbouw maakt het mogelijk om de beleidsinhoudelijke wijzigingen, die bijvoorbeeld bij de aanvullingswetsvoorstellen bodem en geluid worden doorgevoerd, afzonderlijk te behandelen. Het parlement kan die op hun eigen merites beoordelen. Tegelijk vormen de ver-

\* Mr. H.W. de Vos is werkzaam bij de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en is als juridisch projectleider betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe omgevingswetgeving. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De tekst van dit artikel is afgesloten op 22 maart 2019.

1. De volledige citeertitel van de Invoeringswet, het Invoeringsbesluit, de aanvullingswetten en de aanvullingsbesluiten is met de toevoeging 'Omgevingswet'. Die toevoeging blijft in dit artikel achterwege.

2. Zie [www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet](http://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet). Deze versie gaat uit van de nu beschikbare teksten. Uiteraard kunnen die nog wijzigen als gevolg van de parlementaire behandeling.

3. Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 115.

schillende wetgevingsproducten wel samen één nieuw stelsel. Dat vraagt om aandacht voor de samenhang binnen het stelsel. Hieronder wordt eerst ingegaan op de manier waarop de Kamers het proces van de behandeling van de wetsvoorstellen hebben ingericht. Vervolgens komt de relatie met de invoering aan de orde.

## 2.2 Verschillende voorbereidende commissies

De voorbereiding van de behandeling van een wetsvoorstel ligt, zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer, in handen van een commissie. Voor elk van de ministeries is er in ieder geval één commissie ingesteld. Beide Kamers kennen daarnaast volgcommissies, zodat de voorbereiding niet geïsoleerd verloopt. De Omgevingswet bevat regels over diverse beleidsterreinen van verschillende ministeries. Het is dan de vraag welke commissie met de voorbereiding wordt belast. Het is interessant om te zien dat de toewijzing in beide Kamers anders verloopt.

Zo wordt in de Tweede Kamer het voorstel voor de Aanvullingswet geluid<sup>4</sup> behandeld door de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en voor de Aanvullingswet natuur<sup>5</sup> door de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De voorstellen voor de Invoeringswet,<sup>6</sup> de Aanvullingswet bodem<sup>7</sup> en de Aanvullingswet grondeigendom<sup>8</sup> zijn of worden behandeld door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Daarbij worden overigens zo nodig ook andere verantwoordelijke bewindslieden uitgenodigd. Zo is het voorstel voor de Aanvullingswet bodem zowel besproken met de Staatssecretaris van IenW, die voor dit onderwerp primair inhoudelijk verantwoordelijk is, als met de Minister van BZK vanwege de stelselverantwoordelijkheid.<sup>9</sup>

In de Eerste Kamer worden de voorstellen behandeld door de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (hierna: commissie IWO). Dit is de opvolger van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening (IMRO), die onder meer was belast met de voorbereiding van de behandeling van het voorstel voor de Omgevingswet en de voorgehangen ontwerp-AMvB's. Bij het voorstel voor de Aanvullingswet natuur zal ook de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/LNV betrokken zijn.<sup>10</sup> Bij de commissie IWO komt de regelgeving van de Omgevingswet dus bij elkaar. De commissie maakt daarmee de O in haar naam volledig waar.

4. Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 2.

5. Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 2.

6. Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2.

7. Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 2.

8. Kamerstukken II 2017/18, 35 133, nr. 2.

9. Ook de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging zijn mede namens de Minister van BZK uitgebracht. Dat geldt ook voor de stukken van de Minister van LNV bij het voorstel voor de Aanvullingswet natuur.

10. Zie [www.eerstekamer.nl/id/vkt1mlo1r6o4/overzicht/stand\\_van\\_zaken\\_wet\\_en\\_regelgeving](http://www.eerstekamer.nl/id/vkt1mlo1r6o4/overzicht/stand_van_zaken_wet_en_regelgeving).

## 2.3 Het proces van behandeling in de Tweede Kamer

Wat opvalt is dat beide Kamers, al voordat de wetsvoorstellen aanhangig waren, zich hebben uitgesproken over het proces van behandeling. Een voorbeeld daarvan in de Tweede Kamer was de motie die de Kamerleden Ronnes en Van Tongeren in het voorjaar van 2018 hebben ingediend.<sup>11</sup> Zij verzochten de regering de diverse wetsvoorstellen tijdig aan de Kamer aan te bieden, zodat die op hun effectiviteit kunnen worden beoordeeld. Zij verzochten daarbij het voorstel voor de Invoeringswet als *sluistuk* van het wetgevingstraject aan de Kamer aan te bieden. Op die manier zouden eventuele wijzigingen nog via dat wetsvoorstel kunnen worden aangebracht.

De Minister van BZK heeft de intentie van de motie onderschreven, maar wees erop dat het niet nodig is om het voorstel voor de Invoeringswet als laatste te behandelen. Eventuele reparaties kunnen via een aanvullingsspoor worden doorgevoerd, als ware het een veegwet.<sup>12</sup> De eerder aangehouden motie is op 5 juli 2018 komen te vervallen. Na indiening van het voorstel voor de Invoeringswet heeft de Tweede Kamer in het najaar van 2018 de behandeling ter hand genomen. In het verslag hebben de leden van de CDA-fractie nog wel een vraag gesteld over de mogelijkheid van een veegwet. Hierop is in de nota naar aanleiding van het verslag een vergelijkbaar antwoord gegeven als bij de reactie op de motie. Verder is verwezen naar een reactie op de brief van de Eerste Kamer over het proces van behandeling (zie par. 2.4).

## 2.4 Het proces van behandeling in de Eerste Kamer

Ook de commissie IWO had al in een vroeg stadium aandacht voor het proces van behandeling. In het najaar van 2018, nog voordat de wetsvoorstellen bij de Eerste Kamer aanhangig waren, belegde de commissie twee mondelinge overleggen, één met de Minister van BZK en één met de Staatssecretaris van IenW. Centraal stond de vraag op welk moment het parlement een samenhangend oordeel kan geven over het nieuwe stelsel. Het ging zowel over het proces van behandeling van de regelgeving als over de beoordeling van de vraag of de uitvoeringspraktijk en het digitale stelsel op orde zijn. De Minister van BZK heeft aangegeven dat onderwerpen die betrekking hebben op het stelsel bij de behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet aan de orde kunnen komen.<sup>13</sup> Specifieke inhoudelijke onderwerpen komen bij de behandeling van de betrokken aanvullingswetten aan de orde. Het laatste moment om wijzigingen in de regelgeving aan de orde te stellen, is het moment van behandeling van het laatste aanvullingswetsvoorstel (naar verwachting het aanvullingswetsvoorstel grondeigendom). Vragen die primair over de invoering gaan,

11. Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 105. Ingediend bij het voortgezet algemeen overleg (VAO) van 12 april 2018 (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 73, item 7).

12. Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 108, p. 2.

13. Kamerstukken I 2018/19, 33 118, nr. AM.

kunnen nog op een later moment aan de orde komen, bijvoorbeeld in een debat aan de hand van de laatste voortgangsbrief in 2020.

Blijkens de brief van 8 november<sup>14</sup> was de commissie hiermee nog niet tevreden. Zij vroeg om een finaal (wettelijk) parlementair afwegingsmoment (go/no-gomoment). Ook verzocht zij, gezien de ervaringen in het sociaal domein, om de instelling van een transitiecommissie voor een extern oordeel over de voortgang en kwaliteit van de stelselherziening. Verder gaf zij aan er de voorkeur voor te hebben om het voorstel voor de Invoeringswet als *eerste* te behandelen. Deze wens was dus precies tegenovergesteld aan de eerdere motie van de Tweede Kamerleden Ronnes en Van Tongeren. De Eerste Kamer heeft vervolgens de behandeling van het voorstel voor de Aanvullingswet bodem aangehouden.<sup>15</sup> Op 19 maart jl. heeft de commissie besloten de behandeling ter hand te nemen en het voorbereidend onderzoek op 28 mei 2019 te houden.<sup>16</sup>

## 2.5 Een finaal afwegingsmoment voor het parlement en andere voorzieningen voor een goed proces

De Minister van BZK heeft op 11 januari 2019 een brief gestuurd met een pakket aan voorstellen met het oog op een zorgvuldig proces van invoering.<sup>17</sup> Onderdeel daarvan is de wettelijke borging van een finaal parlementair afwegingsmoment. Dat houdt in dat het ontwerp van het koninklijk besluit tot vaststelling van de datum (inwerkingtredings-KB) van de Omgevingswet aan het parlement wordt voorgelegd (voorhangprocedure). Op die manier is wettelijk geborgd dat beide Kamers een afweging kunnen maken over het voorziene moment van inwerkingtreding. Daarbij kunnen onderwerpen aan de orde komen als de stand van zaken van de implementatie en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Als een van beide Kamers niet akkoord is, wordt het ontwerp niet ter bekrachtiging aan de Koning voorgelegd. De Omgevingswet treedt dan dus niet in werking op het in het ontwerp van het koninklijk besluit voorgestelde tijdstip.<sup>18</sup> Hiermee krijgt het parlement een formele gelegenheid om een afweging te maken over het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en of er sprake is van een zorgvuldige invoering (go/no-gomoment).

De voorhang van een inwerkingtredings-KB is een bijzondere wettelijke voorziening. Sinds 2008 zijn er

precedenten in tien wetten op diverse beleidsterreinen.<sup>19</sup> De Minister van BZK onderbouwt het opnemen van deze voorziening als volgt:

‘In het geval van de Omgevingswet wordt deze voorziening voorgesteld vanwege het bijzondere en omvangrijke karakter van de wetgevingsoperatie, het daarmee verbonden Digitale Stelsel Omgevingswet en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Deze voorziening is van toepassing op de inwerkingtreding van de Omgevingswet en markeert de start van het nieuwe stelsel: een uniek moment. De voorziening kan worden gezien als het sluitstuk van een bijzonder wetgevingsproces, waarbij regering en parlement, in nauwe samenwerking met de uitvoeringspraktijk een stelselherziening tot stand hebben gebracht. De wettelijke voorziening onderstreept het maatschappelijke belang van een goede start en invoering van het nieuwe stelsel. Het verankeren daarvan in de Omgevingswet brengt geen verandering in het uitzonderlijke karakter. De wettelijke voorziening is dan ook niet van toepassing op latere wijzigingen van de Omgevingswet of op andere wetgevingstrajecten.’

De wettelijke voorziening is in de Omgevingswet opgenomen via een nota van wijziging op het voorstel voor de Invoeringswet.<sup>20</sup> In reactie hierop heeft de Eerste Kamer laten weten dat de wettelijke voorziening op instemming van de commissie kan rekenen.<sup>21</sup>

De brief bevat ook enkele toezeggingen over monitoring en rapportage aan het parlement, in het bijzonder over de stand van zaken van de implementatie en het DSO. Op die manier kan aan de hand van de dan beschikbare informatie het debat worden gevoerd. De Kamers laten zich uiteraard ook anderszins uitgebreid informeren. Zo zijn er de afgelopen periode diverse technische briefings geweest, zowel over de voorliggende regelgeving als over het DSO.

Verder bevat de brief de aankondiging dat de adviezen die de onafhankelijke Integrale Adviescommissie Omgevingswet bij de totstandkoming van de stelselherziening heeft uitgebracht aan het parlement zullen worden gezonden. Deze zullen worden voorzien van een reactie hoe het kabinet daarmee is omgegaan. De adviescommissie zal tevens worden gevraagd om een *samenhangend advies* uit te brengen over de wetgevingsproducten van het stelsel die aan het parlement zijn voorgelegd.<sup>22</sup> Het parlement kan die adviezen betrekken bij zijn oordeelsvorming. De Eerste Kamercommissie heeft laten weten dat er nog vragen bestaan over de adviescommissie en de taakopdracht.<sup>23</sup> Het kabinet heeft hierover nadere informatie verstrekt en de adviezen over de Aanvullingswet bodem en de Invoeringswet aangeboden. Bij de behan-

14. Kamerstukken I 2018/19, 33 118, nr. AO, p. 2 en 3.

15. Kamerstukken I 2018/19, 34 864, nr. B, p. 1 en 2.

16. Zie [www.eerstekamer.nl/korteaantekening/20190319\\_iwo?dossier=vk19k669rjyc](http://www.eerstekamer.nl/korteaantekening/20190319_iwo?dossier=vk19k669rjyc).

17. Kamerstukken I 2018/19, 33 118, nr. AO, p. 5 e.v.

18. Het go/no-gomoment gaat dus over het voorgenomen tijdstip van inwerkingtreding. Een no-go leidt er niet toe dat de regels van het nieuwe stelsel nooit in werking kunnen treden of komen te vervallen. Het rechtsgevolg is wel dat niet eerder dan zes weken na het besluit van de betrokken Kamer een nieuw ontwerp kan worden voorgelegd. Zie het voorgestelde art. 23.10, tweede lid, Ow en de bijbehorende toelichting.

19. Enkele voorbeelden, met diverse achtergronden, uit de afgelopen jaren zijn te vinden in Stb. 2018, 12 (art. Va), Stb. 2016, 173 (art. XV) en Stb. 2011, 626 (art. II).

20. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 9, p. 4 en 24.

21. Kamerstukken I 2018/19, 33 118, nr. AP, p. 1.

22. Kamerstukken I 2018/19, 33 118, nr. AO, p. 7.

23. Kamerstukken I 2018/19, 33 118, nr. AP, p. 1 en 2.

deling van het voorstel voor de Invoeringswet zal blijken hoe de Eerste Kamercommissie daarmee omgaat en hoe de Kamer het verdere proces van behandeling zal inrichten. De commissie heeft in ieder geval aangegeven om, gelet op de komende Kamerwisseling, ernaar te streven de behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet voortvarend ter hand te nemen.<sup>24</sup> De voorbereiding van de schriftelijke behandeling bestaat onder meer uit een technische briefing, een bijeenkomst met externe ondersteuning en een bijeenkomst waar organisaties uit de uitvoeringspraktijk aan deel zullen nemen.<sup>25</sup> Deze grondige aanpak doet denken aan de Eerste Kamerbehandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet.

### 2.6 Opmaat naar een zorgvuldige invoering

Beide Kamers hebben veel aandacht besteed aan het proces van behandeling van de wetgevingsproducten van de stelselherziening. Het is opvallend dat de betrokken commissies uit de Tweede en Eerste Kamer verschillende afwegingen maken over de volgorde van behandeling van de Invoeringswet en de aanvullingswetten. Afgewacht moet worden in hoeverre deze verschillen zijn ingegeven door het specifieke moment binnen de stelselherziening, en of dit gevolgen heeft voor het verdere proces en de planning.<sup>26</sup> Gemeenschappelijk is in ieder geval de inzet van beide Kamers (en de regering) voor een zorgvuldige invoering van het nieuwe stelsel.

## 3 Gelijktijdige inwerkingtreding en onderlinge afstemming wetsvoorstellen

Vanaf het begin van de stelselherziening was het voor-nemen om de aanvullingssporen gelijktijdig met het hoofd- en invoeringsspoor van de Omgevingswet in werking te laten treden.<sup>27</sup> Bij de bouw van het stelsel wordt daar nu van uitgegaan. Dit blijkt uit de brief van 18 oktober 2018, waarin staat dat zonder vaststelling van de voorstellen voor de aanvullingswetten de Omgevingswet niet in werking kan treden.<sup>28</sup> De regels van het hoofdspoor, invoeringsspoor en de aanvullingssporen zullen dus tegelijk in werking treden.<sup>29</sup>

In aanloop naar die datum zal de regering voor elk van de wetsvoorstellen een geconsolideerde versie van de

Omgevingswet maken.<sup>30</sup> Op deze manier wordt helder hoe de voorgestelde wijzigingen in de Omgevingswet doorwerken. Een totaalbeeld van hoe de Omgevingswet er bij inwerkingtreding uitziet, is er sinds kort in de vorm van een *integrale geconsolideerde versie*. Dat is een versie van de Omgevingswet met daarin alle wijzigingen en aanvullingen uit de voorstellen voor de Invoeringswet en de vier aanvullingswetten.<sup>31</sup>

De diverse wetsvoorstellen moeten ook wetstechnisch goed op elkaar zijn afgestemd. Op het moment van inwerkingtreding moet immers alles kloppen. Tot nu toe werd bij het voorstel voor de Invoeringswet en de voorstellen voor de aanvullingswetten rekening gehouden met de Staatsbladversie van de Omgevingswet.<sup>32</sup> Zij hielden nog geen rekening met onderlinge dwarsverbanden, zoals onderlinge verwijzingen, nummering van artikelen enzovoort. De belangrijkste reden daarvoor was dat de diverse voorstellen nog in ontwikkeling waren en niet allemaal openbaar waren. Met de indiening van de voorstellen bij de Tweede Kamer is daarin verandering gekomen. De wetsvoorstellen zijn nu openbaar en in belangrijke mate uitgekristalliseerd. De versies kunnen dan ook nader op elkaar worden afgestemd, hetgeen (bij nota van wijziging) inmiddels grotendeels is gebeurd.<sup>33</sup>

## 4 Belangrijke punten uit de Tweede Kamerbehandeling van het voorstel voor de Invoeringswet

Na het verslag, de nota naar aanleiding van het verslag en twee nota's van wijziging volgde op 19 februari jl. de plenaire behandeling. Daarbij zijn uiteindelijk zeven amendementen en drie moties aangenomen. Het wetsvoorstel is op 7 maart 2019 door de Tweede Kamer met een ruime meerderheid aanvaard.<sup>34</sup>

Tijdens de behandeling kwamen tal van onderwerpen aan bod. Een deel daarvan had betrekking op specifiek in de Invoeringswet geregelde onderwerpen, zoals nadeelcompensatie en overgangsrecht. Andere hadden op de werking van het gehele stelsel betrekking, zoals de balans tussen beschermen en benutten van de leefomgeving of de werking van het DSO. Hieronder de belangrijkste onderwerpen op een rij.

24. Zie [www.eerstekamer.nl/korteaantekening/20190305\\_iwo](http://www.eerstekamer.nl/korteaantekening/20190305_iwo).

25. Zie [www.eerstekamer.nl/korteaantekening/20190312\\_iwo?dossier=vkprli0nxwxt](http://www.eerstekamer.nl/korteaantekening/20190312_iwo?dossier=vkprli0nxwxt).

26. Zie voor een weinig optimistisch scenario: H.A.J. Gierveld, De Eerste Kamer trekt aan de rem van de doordenderende Omgevingswettrein, *Vastgoedrecht* 2019, afl. 1, p. 1-5.

27. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 325.

28. Kamerstukken I 2018/19, 33 118, nr. AM, p. 3.

29. De wetgeving bevat nog wel de mogelijkheid om concrete artikelen of onderdelen op een ander moment in werking te kunnen laten treden, bijvoorbeeld in verband met de implementatie van Europese richtlijnen.

30. Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 108, p. 2. Dit gebeurt via [www.omgevingswetportaal.nl](http://www.omgevingswetportaal.nl).

31. Zie [www.omgevingswetportaal.nl](http://www.omgevingswetportaal.nl).

32. Stb. 2016, 156.

33. Kamerstukken II 2018/19, 34 864, nr. 7 en Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 7.

34. Met 117 stemmen voor: PvdA, DENK, 50PLUS, D66, VVD, SGP, CDA, ChristenUnie, PVV en FvD. Tegengestemd hebben de fracties van GroenLinks, SP en PvdD.

- *Versterking positie gemeenteraad*

Diverse partijen drongen aan op het versterken van de positie van de gemeenteraad bij vergunningverlening voor zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.<sup>35</sup> Dit heeft geleid tot een amendement over een verzwaard adviesrecht.<sup>36</sup> De gemeenteraad kan daarbij gevallen aanwijzen waarin het college advies vraagt aan de gemeenteraad.<sup>37</sup> Het amendement regelt vervolgens dat het college van burgemeester en wethouders moet beslissen met inachtneming van het advies van de gemeenteraad.<sup>38</sup> De uitkomst van het advies van de gemeenteraad is dan dus bindend voor het college.

- *Participatie*

De Omgevingsregeling zal regelen dat initiatiefnemers bij hun vergunningaanvraag moeten aangeven of er participatie van derden heeft plaatsgevonden. In het debat kwam naar voren dat diverse partijen voorstander waren van de mogelijkheid om participatie te verplichten of rechtsgevolgen te verbinden aan het nalaten daarvan. Het gaat daarbij om vergunningverlening voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor het college bevoegd gezag is. Over de mate waarin en de wijze waarop dat zou moeten gebeuren, verschilden de meningen. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een amendement waarin de gemeenteraad de bevoegdheid krijgt om gevallen aan te wijzen waarin participatie verplicht is.<sup>39</sup> Als de gemeenteraad gevallen heeft aangewezen, dient de initiatiefnemer aan te tonen dat hij aan participatie heeft gedaan. Hoe hij dat moet doen, kan van geval tot geval verschillen en wordt niet geregeld. Doet hij dat niet, dan kan het bevoegd gezag hem met toepassing van art. 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de gelegenheid stellen om de aanvraag aan te vullen en, als dat niet gebeurt, de aanvraag buiten behandeling laten. In de toelichting op het amendement wijzen de indieners erop dat met het artikel alleen de kant van de aanvrager wordt geregeld, 'waardoor niet is gezegd dat er ook daadwerkelijk belanghebbenden gereageerd moeten hebben'. Het lijkt erop dat het bevoegd gezag de vergunningaanvraag dus niet buiten behandeling kan laten als de aanvrager wel aan de verplichting uitvoering heeft gegeven, maar, bijvoorbeeld bij burenruzies, belanghebbenden daaraan niet hebben willen meewerken.

- *Toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure*

Er kwamen ook punten terug die al eerder tijdens de behandeling van onderdelen van de stelselherziening speelden. Dat gold bijvoorbeeld voor de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de uniforme openbare voor-

bereidingsprocedure van toepassing te verklaren op aanvragen om omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit is op grond van het wetsvoorstel uitsluitend mogelijk 'op aanvraag of met instemming van de aanvrager'. Door een aangenomen amendement<sup>40</sup> wordt het nu mogelijk dat het bevoegd gezag afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaart als het gaat om gevallen waarin er sprake is van een activiteit met (mogelijk) aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving en er naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Voordat het bevoegd gezag deze procedure van toepassing verklaart, stelt het de aanvrager in de gelegenheid om zijn zienswijze uit te brengen. Dit stelt het bevoegd gezag in staat om in gevallen waarin niet met de reguliere procedure kan worden volstaan, te komen tot een zorgvuldige voorbereiding van de beslissing op de aanvraag.

- *Nadeelcompensatie en gebruiksvergoeding*

Via het voorstel voor de Invoeringswet wordt in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet een regeling over nadeelcompensatie opgenomen. Onderdeel daarvan is de regulering van een forfait ter invulling van het normaal maatschappelijk risico. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening bedraagt het forfait op dit moment 'ten minste 2%'. Dit minimumpercentage geeft een mate van onzekerheid over het daadwerkelijke percentage. In de praktijk blijkt dat percentage vaak op 5% te liggen. Het voorstel voor de Invoeringswet beoogt vooraf duidelijkheid te scheppen door het percentage te fixeren op 5%. De verwachting van de regering is dat een vast forfait met dat percentage drempelverlagend werkt voor gemeenten om globaler te plannen. Tijdens de plenaire behandeling ging het over de hoogte van het forfait en de balans die daarin gekozen wordt tussen de belangen van de zittende eigenaren ten opzichte van de belanghebbenden bij nieuwe ontwikkelingen. Uiteindelijk is er een amendement aangenomen dat de hoogte van het percentage fixeert op 4%.<sup>41</sup>

Verder is een amendement aangenomen over een gebruiksvergoeding bij gedoogplichten voor activiteiten waarbij commerciële belangen een rol spelen.<sup>42</sup>

- *Balans beschermen en benutten*

Diverse partijen vroegen naar de balans tussen beschermen en benutten, en of er voldoende waarborgen zijn dat de balans niet doorslaat naar benutten. De Minister van BZK heeft toegelicht hoe de balans binnen het wettelijk systeem kan worden bereikt, en dat via monitoring en evaluatie deze balans in de gaten gehouden zal worden. Daarnaast stelde een aantal partijen vragen over specifieke normen, onder meer over luchtkwaliteit. Een aantal vragen ging over het uitgangspunt van het stelsel om de inhoudelijke normstelling op AMvB-niveau te regelen. Een motie om normen voor veiligheid en gezondheid op te nemen in de aanvullingswetten werd

35. Het gaat daarbij zowel om gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is als om gevallen waarin het een instemmingsrecht heeft (en bijv. gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn).

36. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 53.

37. Dit wordt geregeld in art. 16.15 Ow.

38. Dit wordt geregeld in art. 16.15b (nieuw) Ow.

39. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 56.

40. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 49. Dit wordt geregeld in art. 16.65 Ow.

41. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 52.

42. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 50.

verworpen.<sup>43</sup> Verder kwam de vraag aan de orde of de uitgangspunten voor omgevingswaarden over waterveiligheid niet in de wet verankerd zouden moeten worden. Dit heeft geleid tot een amendement waarbij de wettelijke grondslag is aangevuld met de uitgangspunten voor het bij AMvB vaststellen van omgevingswaarden.<sup>44</sup> Deze uitgangspunten sluiten aan bij de nieuwe normering van waterkeringen, die sinds 2017 van kracht is. Deze hebben onder meer betrekking op het beschermingsniveau in 2050, waarmee de kans op overlijden als gevolg van een overstroming, gemeten achter de primaire waterkering, niet groter is dan 1 op 100.000 per jaar. In bepaalde gevallen dient een hoger beschermingsniveau te worden geboden. De omgevingswaarden zullen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet per dijktraject in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden geregeld. Tot slot heeft bij amendement ook het Europees Land- schapsverdrag een plaats in de wet gekregen.<sup>45</sup>

- *Digitaal Stelsel Omgevingswet*

Natuurlijk waren er ook vragen over de voortgang en de financiering van het DSO. De Kamerleden wilden weten of de gebruiker er straks goed mee uit de voeten kan. Gezien het feit dat ICT-projecten niet altijd even vlekkeloos verlopen, zijn die vragen begrijpelijk. De minister kon toezeggen dat nog eind van dit jaar een zogenoemde bètaversie van de landelijke voorziening wordt opgeleverd. Er is dan voldoende tijd voor de decentrale overheden om hun eigen ICT-infrastructuur hierop aan te sluiten en daarmee te testen. Het parlement zal daarvan regelmatig op de hoogte worden gehouden. De Kamer vroeg via een motie om het Bureau ICT-toetsing (BIT), dat eerder advies uitbracht over de ontwikkeling van het DSO, aan het einde van het jaar een update te laten doen.<sup>46</sup> Die motie heeft de minister positief gewaardeerd en is met algemene stemmen aangenomen. Daarnaast is een motie aangenomen om het midden- en kleinbedrijf (MKB) goed bij de ontwikkeling van het DSO te betrekken en een MKB-toets te verrichten.<sup>47</sup>

## 5 Overige ontwikkelingen

Ook voor andere onderdelen van de stelselherziening zijn er ontwikkelingen te melden. Hieronder een kort procedureel overzicht.

### 5.1 Hoofdspoor en invoeringsspoor

- *Omgevingsregeling*

De Omgevingsregeling is het laatste onderdeel van het hoofdspoor van het nieuwe stelsel (naast de Omgevingswet en de vier bijbehorende AMvB's). Het ontwerp daarvan is afgelopen periode voor openbare consultatie

op internet gepubliceerd.<sup>48</sup> Het betreft voornamelijk regels van uitvoeringstechnische of administratieve aard en meet- en rekenvoorschriften. Deze regels zijn van belang voor de concrete uitvoering van het nieuwe stelsel. Ze gaan onder meer over de aanwijzing en begrenzing van locaties, bijvoorbeeld van wateren en gebieden, gegevens en bescheiden die bij aanvragen moeten worden verstrekt, en regels over het digitale stelsel.

- *Invoeringsbesluit*

Tegelijk met de behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet heeft de afgelopen periode de internetconsultatie plaatsgevonden van het ontwerp van het Invoeringsbesluit. In het Invoeringsbesluit zijn onder meer regels opgenomen over vergunningvrij bouwen, kwaliteitseisen voor uitvoering en handhaving, het basistakenpakket voor vergunning, toezicht en handhaving (VTH), alsmede de zogenoemde bruidsschat, een overgangsrechtelijke voorziening die deel gaat uitmaken van het omgevingsplan voor algemene regels over activiteiten die niet langer landelijk geregeld worden. Na verwerking van de ontvangen reacties en de verrichte toetsen zal het ontwerpbesluit nog voor de zomer bij het parlement worden voorgehangen.

### 5.2 Aanvullingsspoor bodem

- *Aanvullingswet bodem*

Dit wetsvoorstel is op 18 december 2018 aangenomen door de Tweede Kamer.<sup>49</sup> Daarbij is er één amendement aangenomen. Dit was ingediend door het Tweede Kamerlid Van Eijs.<sup>50</sup> Het amendement gaat over de directe of indirecte blootstelling aan verontreiniging. Dit zorgt ervoor dat ook een indirecte verontreiniging aanleiding kan vormen voor het bevoegd gezag om het instrument van de toevalsvondst in te zetten. Door te formuleren wanneer er sprake is van een indirecte blootstelling krijgt het bevoegd gezag een concreet aanknopingspunt om in te grijpen.

Ook zijn er enkele moties aangenomen. Onder meer over het beschermingsniveau van de bodemkwaliteit in lagere regelgeving en om het principe van 'de vervuiler betaalt' ook als uitgangspunt in de Omgevingswet te hanteren. De moties over het waarborgen van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en over het met prioriteit opnemen van informatie over bodemverontreiniging in de Basisregistratie Ondergrond werden beide met algemene stemmen aangenomen. De motie over het opnemen van een algehele saneringsplicht in instructieregels voor lagere overheden werd aangehouden.

- *Aanvullingsbesluit bodem*

Tijdens de behandeling van het voorstel voor de Aanvullingswet bodem vond de internetconsultatie plaats van het ontwerp van het Aanvullingsbesluit bodem. Na

43. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 29.

44. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 51.

45. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 37.

46. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 26.

47. Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 31.

48. Zie [www.internetconsultatie.nl/omgevingsregeling](http://www.internetconsultatie.nl/omgevingsregeling) (tot 8 maart 2019) en [www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluitnatuur](http://www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluitnatuur) (tot 26 februari 2019).

49. Voor: PvdA, DENK, 50PLUS, D66, VVD, SGP, CDA, ChristenUnie, PVV en FvD. Tegen: GroenLinks, SP en PvdD.

50. Kamerstukken II 2018/19, 34 864, nr. 10.

verwerking van de ontvangen reacties en de verrichte toetsen zal de aangepaste versie nog voor de zomer worden voorgehangen bij het parlement.

### 5.3 Aanvullingsspoor natuur

- *Aanvullingswet natuur*

Voor dit wetsvoorstel stond de afgelopen periode in het teken van de schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer.<sup>51</sup> Het wetsvoorstel zal in mei door de Tweede Kamer plenair worden behandeld.

- *Aanvullingsbesluit natuur*

De teksten van het Aanvullingsbesluit natuur zijn voor openbare consultatie op internet gepubliceerd.<sup>52</sup> Het Aanvullingsbesluit natuur zorgt ervoor dat de bestaande regels uit de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming worden opgenomen in de AMvB's van de Omgevingswet (Besluit activiteiten leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving, Omgevingsbesluit). De overgang gebeurt beleidsneutraal. De vaste commissie voor LNV heeft aangegeven de resultaten van de consultatie van het Aanvullingsbesluit te willen betrekken bij de behandeling van het wetsvoorstel.<sup>53</sup> Dit is opvallend, aangezien er voor de ontwerp-AMvB nog een afzonderlijke voorhangprocedure volgt.

### 5.4 Aanvullingsspoor geluid

- *Aanvullingswet geluid*

Op 5 oktober 2018 is het voorstel voor de Aanvullingswet geluid ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>54</sup> Eerder had de Afdeling advisering van de Raad van State een positief advies uitgebracht.<sup>55</sup> De Tweede Kamer heeft op 6 december 2018 een verslag uitgebracht.<sup>56</sup>

- *Aanvullingsbesluit geluid*

Op 25 februari 2019 zijn de teksten van het Aanvullingsbesluit geluid voor openbare consultatie op internet gepubliceerd.<sup>57</sup>

### 5.5 Aanvullingsspoor grondeigendom

- *Aanvullingswet grondeigendom*

Over het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een positief advies uitgebracht.<sup>58</sup> Op 1 februari 2019 is het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>59</sup>

- *Aanvullingsbesluit grondeigendom*

Het Aanvullingsbesluit grondeigendom is op 22 maart 2019 voor openbare consultatie op internet gepubliceerd.<sup>60</sup>

## 5.6 Wijziging Crisis- en herstelwet (Chw)

De mogelijkheden om te experimenteren met de instrumenten uit de Omgevingswet worden verder vergroot met het voorstel tot wijziging van de Chw, dat op 5 september 2018 bij de Tweede Kamer is ingediend.<sup>61</sup> Dit voorstel wordt door de VNG ook wel 'de Transitiewet' genoemd. Na de schriftelijke behandeling heeft de Tweede Kamer het voorstel op 13 december 2018 plenair behandeld. Daarbij zijn drie amendementen aangenomen.<sup>62</sup> Zo wordt de Gaswet toegevoegd aan de lijst van wetten waarvan op grond van art. 2.4 Chw mag worden afgeweken voor experimenten ten behoeve van duurzame ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Het tweede amendement zorgt voor verlaging van de ondergrens voor toepassing van het projectuitvoeringsbesluit van twaalf naar vijf woningen. Het derde amendement ten slotte regelt dat burgemeester en wethouders in plaats van de gemeenteraad bevoegd zijn tot toepassing van het projectuitvoeringsbesluit voor woningbouwprojecten die in een structuurvisie of bestemmingsplan zijn aangewezen. Het voorstel is op 20 december 2018 door de Tweede Kamer aanvaard.<sup>63</sup> De commissie IWO heeft op 19 februari 2019 het voorlopig verslag uitgebracht<sup>64</sup> en het wetsvoorstel als een van de prioriteiten aange-merkt.<sup>65</sup>

## 6 Slot

De afgelopen periode is op diverse onderdelen van de stelselherziening voortgang geboekt. De Aanvullingswet bodem en de Invoeringswet zijn met een brede meerderheid door de Tweede Kamer aanvaard. Er zijn enkele verschillen in het proces van behandeling tussen de betrokken commissies in de Tweede en Eerste Kamer. De parlementaire fase wordt echter in het bijzonder gekenmerkt door het feit dat beide Kamers zich niet alleen inspanssen voor een goede behandeling van die wetsvoorstellen, maar ook voor een zorgvuldig proces op weg naar de invoering van het nieuwe stelsel.

Een opvallend resultaat is dat via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet wordt geregeld dat het ontwerp van het inwerkingtredings-KB bij het parlement wordt voorgehangen. Beide Kamers krijgen hiermee een formeel afwegingsmoment voor een zorgvuldige invoering van de Omgevingswet. In aanloop daarnaartoe zullen er op diverse momenten adviezen, rapportages en monitoringsgegevens beschikbaar zijn om de voortgang en de stand van de regelgeving, de imple-

51. Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nrs. 5, 6 en 7.

52. Zie [www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluitnatuur](http://www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluitnatuur).

53. Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nr. 8.

54. Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nrs. 1-2.

55. Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 4.

56. Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 5.

57. Zie [www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluit\\_geluid\\_omgevingswet](http://www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluit_geluid_omgevingswet).

58. Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 4.

59. Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nrs. 1-2.

60. Zie [www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluitgrondeigendom](http://www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluitgrondeigendom).

61. Het bij koninklijke boodschap van 5 september 2018 ingediende voorstel van wet, tot wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik (Kamerstukken II 2017/18, 35 013, nrs. 1-2).

62. Kamerstukken II 2018/19, 35 013, nrs. 18, 21 en 22.

63. Voor: DENK, 50PLUS, D66, VVD, SGP, CDA en ChristenUnie. Tegen: PvdA, SP, GroenLinks, PvdD, PVV en FvD.

64. Kamerstukken II 2018/19, 35 013, nr. B.

65. Zie [www.eerstekamer.nl/korteaantekening/20190312\\_iwo?dossier=vkprli0nxwxt](http://www.eerstekamer.nl/korteaantekening/20190312_iwo?dossier=vkprli0nxwxt).

mentatie en het DSO te kunnen bepalen. Ook zal de onafhankelijke Integrale Adviescommissie Omgevingswet een samenhangend advies uitbrengen.

Op dit moment zijn alle wetsvoorstellen van het nieuwe stelsel bij het parlement aanhangig en zijn alle ontwerpbesluiten voor openbare consultatie op internet gepubliceerd. De teksten zijn daarmee voor iedereen beschikbaar. Dat geldt ook voor het laatste onderdeel van het nieuwe stelsel: de Omgevingsregeling. De beschikbaarheid van al deze teksten zorgt ervoor dat de uitvoeringspraktijk nu al in belangrijke mate zicht heeft op hoe het nieuwe stelsel eruit komt te zien. Dat is van belang voor een goede voorbereiding op de invoering.

De komende tijd zal in het teken staan van het vervolg van de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen en de voorhang van het Invoeringsbesluit en de aanvullingsbesluiten. Daarmee wordt duidelijk dat de stelselherziening in nauwe wisselwerking tussen regering en Staten-Generaal tot stand komt. Dat is goed voor het draagvlak en de kwaliteit van het nieuwe stelsel, zowel bij de totstandkoming als bij de invoering daarvan.