

Schriftelijke vragen van de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer

Schriftelijke vragen inzake implementatie (in het bijzonder de monitoring & evaluatie) van de Omgevingswet

Ingezonden: 23 januari 2024

Kenmerk: 170790.59U

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 4 december 2023¹ waarbij de Kamer het plan van aanpak van de Monitor Werking Omgevingswet en het plan van aanpak van de evaluatie door de onafhankelijke evaluatiecommissie Omgevingswet worden aangeboden. Deze leden hebben daarnaast kennisgenomen van uw brief van 21 december 2023² waarbij de Kamer voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 nog toegezegde informatie wordt verstrekt. De leden van de fracties van de **BBB** en **GroenLinks-PvdA** wensen de regering naar aanleiding van deze brieven enkele vragen voor te leggen. De leden van de fracties van de SP en Volt sluiten zich bij deze vragen aan.

1. De leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA vragen de regering of het juist is dat tijdens het interpellatiedebat op 21 november 2023³ de regering ervan op de hoogte was dat de planketen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) niet naar behoren functioneerde, zoals wordt geconcludeerd in de Rapportage Indringend Ketentesten (IKT) Fase 6⁴.

Hoeveel plannen en/of besluiten zijn er sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 zonder problemen in de planketen gepubliceerd? En welke plannen en/of besluiten zijn er na aanpassingen gepubliceerd? Betekent dit dat alle gemeenten nu de route van de Tijdelijke Alternatieve Maatregel opstellen van Omgevingsdocumenten op basis van de IMRO2012 standaard (TAM-IMRO) moeten volgen, en dus alle informatie achteraf in het DSO moeten invoeren?

In IKT-fase 6 is naast de vergunningketen in het bijzonder gekeken naar de planketen, met de focus op functionaliteiten als basismutaties, ontwerp, renvooi en het tonen in de DSO-LV viewers. De functionaliteiten zijn in de decentrale software en in samenhang met de gehele DSO keten getest. Deze aanpak is overeenkomstig de wijze van testen zoals deze bij de eerdere IKT testen heeft plaatsgevonden. De resultaten van IKT-6 laten zien dat de gehele DSO-keten, zowel vergunningverlening als planvorming – met inbegrip van de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen – voldoende werkt en de afgelopen maanden ook werkte⁵, zoals is opgenomen in pagina 1 in de samenvatting van de IKT 6 rapportage en op pagina's 9 en verder is uiteengezet. Daarmee deel ik uw weergave niet dat IKT-6 concludeert dat het DSO niet naar behoren functioneerde.⁶

De TAM bieden een tijdelijke terugvaloptie, voor het geval een bevoegd gezag niet op tijd gebruik kan maken van bepaalde functionaliteiten van het DSO.⁷ Dat er gemeenten zijn die na inwerkingtreding met de TAM-omgevingsplan moeten werken, omdat deze gemeenten nog niet gebruik kunnen maken van bepaalde functionaliteiten van het DSO, is conform de verwachtingen en de ketenpartijen waren hiervan op de hoogte. Dit is in het debat met uw Kamer uitvoerig besproken. Dit heeft ook geleid tot toezeggingen over de TAM en de uitfasering hiervan.

Bevoegd gezagen maken zelf de keuze of ze via de TAM-IMRO of via het hoofdspoor (STOP-TPOD) publiceren. Beide is technisch mogelijk en beide type publicaties worden zichtbaar in het DSO. Inmiddels hebben gemeenten via STOP-TPOD en via TAM-IMRO publicaties in het DSO gedaan. Voor de met de TAM gepubliceerde besluiten ontstaat een situatie vergelijkbaar met de bestemmingsplannen. Deze dienen gemeenten te zijner tijd nog om te zetten naar STOP-TPOD (zie ook vraag 2).

U vraagt ook naar de hoeveelheid plannen die inmiddels zijn gepubliceerd, het is echter te vroeg om hier cijfers over te leveren die ook kwalitatief voldoende informatie geven over de stand van zaken. In de aan u toegezegde voortgangsbrieven over elk kwartaal van 2024 informeer ik u nader over de werking en het gebruik van de planketen in het DSO.

In algemene zin kan ik aangeven dat er in de eerste weken na inwerkingtreding geen grote verstoringen in DSO-LV hebben plaatsgevonden. Vergunningen worden aangevraagd en bevoegd gezagen zijn deze aan het afhandelen. Zoals voorzien zijn er vragen over inhoud, nieuwe processen en het werken met het Omgevingsloket. Het lukt het informatiepunt leefomgeving (IPLO) om deze binnen de afgesproken termijnen te beantwoorden.

¹ Kamerstukken I 2023/24, 33.118/34.986, FX.

² Kamerstukken I 2023/24, 33.118/34.986, FY.

³ Het verslag is raadpleegbaar via: <https://www.eerstekamer.nl/verslag/20231121/verslag>.

⁴ Kamerstukken I 2023/24, 33.118/34.986, FY, bijlage.

⁵ Kamerstukken I 2023/24, 33.118/34.986, FU, p. 27

⁶ Kamerstukken I 2023/24, 33.118/34.986, FY, bijlage 1, p. 1

⁷ Kamerstukken I 2020/21, 33.118/34.986, CC.

Nu de eerste spannende weken na inwerkingtreding zijn gepasseerd, kijk ik met de bestuurlijke partners vooruit. Want, zoals eerder met u gedeeld, we zijn nog niet klaar. Op basis van de gemaakte afspraken worden nog nieuwe functionaliteit ontwikkeld en verbeteringen in het gebruik van de bestaande functionaliteiten aangebracht op basis van de ervaringen van gebruikers.

De eerste stap die ik met de bestuurlijke partners heb gezet, is het vaststellen van een exitstrategie voor de TAM. We hebben interbestuurlijk afgesproken dat bevoegd gezagen de TAM vooralsnog één jaar kunnen gebruiken. Met de bestuurlijke partners heb ik afgesproken dat we medio 2024 besluiten of deze periode verlengd moet worden, dit in lijn met mijn toezegging aan u dat de bereidheid er is om de TAM-IMRO eventueel met één of twee jaar te verlengen in het geval bevoegd gezagen hierom vragen.⁸ In mijn voortgangsbrieven zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van deze besluitvorming.⁹

2. Kan de regering inschatten welke extra kosten en capaciteit hiermee gemoeid zijn?

Tijdens het mondeling overleg van 24 oktober jl. ben ik ingegaan op de voor- en nadelen van het werken met de TAM. Het werken met de specifieke TAM-Omgevingsplan levert gemeenten zoals was voorzien dubbel werk op. De zogeheten TAM-IMRO omgevingsplannen moeten op termijn nog worden omgezet in de STOP-TPOD techniek. Hoeveel capaciteit dit dubbel werk kost, is niet eenduidig aan te geven. Dit hangt af van verschillende (lokale) factoren en keuzes en verschilt dus per bevoegd gezag. Het dubbel werk is ook een argument om niet te lang door te gaan met de TAM-Omgevingsplan.¹⁰

Voor wat betreft de financiën is interbestuurlijk afgesproken dat alle kosten mee worden genomen in de financiële monitoring. De financiële effecten van mogelijk dubbel werk in verband met de TAM worden hierin meegenomen. Eind 2024 komt het onderzoek naar de transitiekosten beschikbaar, waar vervolgens bestuurlijk over wordt gesproken. De uitkomst van het onderzoek en het bestuurlijk overleg deel ik - zoals toegezegd - met uw kamer. Vervolgens wordt na het eerste en vijfde volle jaar na inwerkingtreding (2025 en 2029) een financiële evaluatie uitgevoerd.

3. De leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA vragen de regering welke maatregelen er door de regering zijn genomen om dit op te lossen.

Zie het antwoord op vraag 1 en 2.

4. Komen dit soort zaken uit de nu voorgestelde monitoring en evaluatie naar voren?

De onderdelen van de monitoring en evaluatie van het juridisch stelsel Omgevingswet zijn uiteengezet in mijn brief van 4 december 2023. Daarnaast wordt er continu informatie verzameld in de uitvoering over de stand van zaken, zodat ik met mijn bestuurlijke partners de vinger aan de pols kan houden over de implementatie van de Omgevingswet. In deze gegevens is ook te zien hoeveel bevoegd gezagen gebruiken maken van de TAM. Dit wordt ook gebruikt bij de verdere besluitvorming met de bestuurlijke partners over het moment van het uitfaseren van de TAM (zie ook het antwoord op vraag 1).

5. De leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA willen graag de klanttevredenheid van andere overheden en de aanvragers van vergunningen meten. Is dit aspect meegenomen in de monitoring? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze is dat verwerkt?

De monitoring en evaluatie van het juridisch stelsel - zoals uiteengezet in de brief van 4 december 2023 - gaat over het functioneren van het juridisch stelsel en het behalen van de doelen van de wet. Hele specifieke informatie over de klanttevredenheid in cijfers is daar geen onderdeel van, voor het halen van de doelen van de wet wordt wel naar het maatschappelijk effect gekeken. Daarbij wordt door de Evaluatiecommissie van verschillende bronnen en eigen onderzoek gebruik gemaakt. De keuze daarin is aan de onafhankelijke Evaluatiecommissie.

Bij het zicht houden op de huidige gang van zaken in de implementatie wordt door het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) bijgehouden wat de waardering van de gegeven antwoorden is. In het Omgevingsloket wordt de klantreis bijgehouden. Zo is zichtbaar of een aanvrager de weg

⁸ T03557 en Kamerstukken I 2023/24, 33.118/34.986, FO, bijlage 1, p. 9.

⁹ T03746.

¹⁰ Kamerstukken I 2023/24, 33.118/34.986, FU, p. 22, 28 en 36-37.

weet te vinden in het loket. Daarnaast zijn er gebruikerspanels voor het DSO ingericht. Op basis van deze informatiebronnen wordt gekeken welke verbeteringen er mogelijk zijn. Dit is een doorlopend proces in het verbeteren van de uitvoering. Aandachtspunt daarbij is het verschil voor een gebruiker over de afhandeling van een vraag waar tevredenheid over is, en mogelijk de beslissing op de vergunning of planvorming die niet de door de aanvrager gewenste uitkomst heeft.

6. De leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA vragen de regering of er wordt gemonitord op de doelen van de Omgevingswet, te weten het sneller en eenvoudiger aanvragen van vergunningen. Worden de kosten en capaciteit bij lagere overheden meegenomen in de monitoring? Zo nee, waarom niet? Deze leden wijzen er in dit kader op dat een van de uitgangspunten bij de invoering van de Omgevingswet immers was dat gemeenten (lagere overheden) geld kunnen besparen door de toepassing van deze wet.

De Monitor Werking Omgevingswet kijkt expliciet naar de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet, waaronder het versnellen en verbeteren van de besluitvorming. Er wordt onderzocht of betrokkenen een versnelling van de besluitvorming ervaren. Bijvoorbeeld omdat betrokkenen met één vergunningaanvraag verschillende toestemmingen voor activiteiten kunnen krijgen. Het ervaren van snellere besluitvorming reikt verdere dan enkel de formele besluitvorming. Ook de voortrajecten en informele voorbereidende processen zijn onderdeel van het besluitvormingsproces.

Voor wat betreft de financiën is interbestuurlijk afgesproken periodiek integraal te monitoren. Dat wil zeggen dat alle betrokken partijen worden meegenomen in het onderzoek en daarmee ook de bevoegd gezagen. Daarnaast is afgesproken dat bevoegd gezagen, waaronder de gemeenten, hun eigen transitiekosten bepalen én de baten mogen houden. Beiden hangen dus af van de organisatorische, beleidsmatige en inhoudelijke keuzes die de bevoegd gezagen zelf maken. Zoals aangegeven zal eind 2024 het onderzoek naar de transitiekosten beschikbaar komen en vervolgens zal na het eerste en vijfde volle jaar na inwerkingtreding (2025 en 2029) een financiële evaluatie plaatsvinden. Op basis van deze uitkomsten zullen partijen met elkaar in gesprek gaan.¹¹

7. De leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA lezen in de brief van 4 december 2023 het volgende: "De uitvoerbaarheid van de monitor vraagt daarnaast blijvend aandacht zodat deze geen onnodig werk oplevert voor waterschappen, provincies en gemeenten. In het plan van aanpak wordt hieraan tegemoetgekomen door niet te werken met generieke uitvragen maar te werken met informatie uit het DSO, tekstanalyse en casestudies".¹² Kan de regering deze leden aangeven op welke wijze zij met de gekozen systematiek voorkomt naar wenselijke uitkomsten toe te redeneren of onwenselijke ontwikkelingen buiten beeld te houden? Het voordeel van generieke uitvragen is immers dat voor alle overheden gelijk de informatie verzameld wordt en voorkomen wordt dat een fragmentarisch beeld ontstaat, aldus de leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA.

De Monitor Werking Omgevingswet kent meerdere bronnen. De kwantitatieve informatie is afkomstig van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Deze informatie komt dus generiek, voor heel Nederland, beschikbaar. Bij de kwalitatieve indicatoren wordt gebruik gemaakt van casestudies. De benodigde informatie wordt bij deze indicatoren verzameld door een adviesbureau of andere externe partij. Dit bureau zal expliciet ingaan op de wijze waarop de informatie is verzameld en op de wijze waarop gezorgd is voor een representatieve uitkomst. Daarnaast zal de onafhankelijke evaluatiecommissie jaarlijks reflecteren op de uitkomsten van de monitor, waarmee de onafhankelijkheid is geborgd.

8. Kan de regering aangeven hoe de monitoring en evaluatie van de inzet van de instrumenten milieueffectrapportage (mer) en mer-beoordeling er in detail uitzien? En op welke wijze deze gekoppeld worden aan de informatie over 'beschermen en benutten' onder de Omgevingswet?

De jaarlijkse monitoring vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal plaatsvinden aan de hand van verschillende informatiebronnen. De belangrijkste daarvan is het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO-LV). Het DSO-LV zal met betrekking tot mer informatie kunnen opleveren over de aantallen vergunningaanvragen waarbij een milieueffectrapport en die waarbij een mer-beoordeling is ingediend. Ook gaat het om het aantal projectbesluiten waarbij een

¹¹ Kamerstukken I 2023/24 – 33.118/34.986, FO, p.5.

¹² Kamerstukken I 2023/24, 33.118/34.986, FX, p. 2.

milieueffectrapport en die waarbij een mer-beoordeling is ingediend. Bij al deze gevallen vindt registratie plaats van het bevoegd gezag, de datum en de activiteit(en) die het betreft. Daarnaast is de Commissie mer een belangrijke informatiebron. Voor elke plan-MER geldt dat een advies aan de Commissie mer moet worden gevraagd. Dat betekent dat uit de informatie van de Commissie mer de aantallen plan-MER in Nederland kan worden gehaald.

Tot slot is het ministerie van IenW zelf een informatiebron voor de plan-mer-beoordelingen. Het ministerie is wettelijk adviseur voor alle plan-mer-beoordelingen en kan de aantallen plan-mer-beoordelingen zelf bijhouden.

Voor de evaluatie van milieueffectrapportage is voorzien in nadere beschouwing van de inhoud en opvolging van het advies van de Commissie mer. Van de besluiten waarvoor het MER bij toetsing nog essentiële informatie mist, kan het jaar daarop, als het besluit waarschijnlijk inmiddels is genomen, bekeken worden wat met het toetsingsadvies is gedaan. Zoals aan uw kamer is toegezegd zal twee jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden wat de effecten zijn van het niet langer verplicht stellen van een onafhankelijke kwaliteitstoets in het geval van complexe projecten.¹³

De informatie in een milieueffectrapport of mer-beoordeling dient ter ondersteuning van de besluitvorming, maar geeft geen verplichte richting aan deze besluitvorming. Het levert wel de informatie op om een evenwichtige keuze te maken over de balans tussen beschermen en benutten.

9. De leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA vragen de regering of in de monitoring en evaluatie het aantal rechtszaken na de invoering en de daarmee gepaard gaande termijnen worden meegenomen. Zo nee, kan dit aspect nog worden toegevoegd?

Ja, het aantal rechtszaken en de daarmee gepaard gaande termijnen worden na invoering gemonitord en geëvalueerd. In de Monitoring Werking Omgevingswet wordt in casestudies onderzocht welke werklast het omgevingsrecht met zich meebrengt voor de rechtelijke macht en de Raad van State en in hoeverre de complexiteit van de juridische conflicten is toegenomen.

¹³ T02446.