

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2018-0000744730

Uw kenmerk
163288.01u

Datum 24 september 2018
Betreft Vragen betreffende de Voortgangsrapportage Praktijkervaringen
Crisis- en herstelwet 2016-2017

Hierbij beantwoord ik de door de fractie van de PvdA gestelde vragen over de Voortgangsrapportage Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet 2016-2017 (hierna: Voortgangsrapportage).

De leden van de PvdA-fractie wijzen op een aantal passages op bladzijde 6 en bladzijde 29 van de Voortgangsrapportage met betrekking tot ervaringen met het bestemmingsplan-plus in ontwikkelingsgebieden en de mogelijkheid om hierbij voor een termijn van ten hoogste tien jaar onder strikte voorwaarden af te mogen wijken van geldende milieunormen. Zij vragen hierover welke middelen ik ter beschikking kan stellen om gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van de milieubelasting aan de bron. Verder vragen deze leden of ik ook beleidsmatige en juridische expertise beschikbaar wil stellen om bestaande 'milieurechten' te kunnen intrekken en of ik daarbij ook een eventuele vergoeding voor de 'onteigening' beschikbaar wil stellen. Indien dit niet het geval is, vragen deze leden waarom niet.

In antwoord op deze vragen merk ik op dat de aanpak van milieubelasting aan de bron primair een verantwoordelijkheid van gemeenten is. Als het gaat om sommige grote complexe bedrijven is het een verantwoordelijkheid van de gemeente en de provincie gezamenlijk. Gemeenten en provincies kunnen gebruik maken van de beleidsmatige en juridische expertise van het ministerie in het kader van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw). Bij het werken met het instrumentarium van de Chw wordt deze expertise actief ingezet om gemeenten te ondersteunen. De ondersteuning is breed, en kan dus ook de inzet van de expertise omvatten bij het intrekken van 'milieurechten' als een gemeente of provincie daarom vraagt. De ondersteuning bestaat uit het delen van beleidsmatige en juridische kennis en ervaringen van andere gemeenten. Het ministerie fungeert voor gemeenten en provincies als een vraagbaak. De afwegingsruimte ligt bij de gemeenten. Zij zijn op de hoogte van de lokale omstandigheden en weten het beste of de intrekking van bestaande 'milieurechten' in het concrete geval mogelijk en opportuun is. Wanneer gemeenten het nodig vinden om 'milieurechten' in te trekken dan dragen zij daarvoor ook de eventuele kosten. Vaak kan in overleg met bedrijven een

oplossing worden gevonden, hetzij door het aanpassen van de bedrijvigheid dan wel het (eventueel op termijn) verplaatsen van het bedrijf, zodat een vergoeding van schade niet aan de orde is.

Verder merken de leden van de PvdA-fractie in dit verband op dat er in het kader van het besluit om de verplichte actualisering van bestemmingsplannen (binnen tien jaar) op te heffen verwarring kan ontstaan over de wettelijke actualiseringsplicht van milieuvergunningen. Deze leden vragen hierbij of ik kan bevestigen dat de voorwaarde van overschrijding van milieunormen van ten hoogste tien jaar zich inderdaad beperkt tot de toegelaten proefgebieden binnen de reikwijdte van de goedgekeurde tranches van de Chw. Zo nee, waarom niet.

Ik kan dat bevestigen. Overschrijding van de geldende milieunormen voor maximaal tien jaar kan inderdaad alleen in de gebieden die onder de Chw zijn aangewezen als ontwikkelingsgebied. Dit zijn inmiddels 36 gebieden. Alleen de gebieden die aangewezen zijn in tranches van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet kunnen gebruik maken van deze rechten. Voor de aangewezen ontwikkelingsgebieden is specifiek overgangsrecht opgenomen in het op 3 juli 2018 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. Met dit overgangsrecht is ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet verzekerd dat de overschrijding van de milieunormen na de termijn van tien jaar wordt beëindigd.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op een aantal passages op bladzijde 10 en bladzijde 19 van de Voortgangsrapportage waarin wordt opgemerkt dat onderzoek, zorgvuldigheid en een goede onderbouwing zowel binnen als buiten experimenten altijd nodig zijn en de experimenteerstatus niet wegneemt dat besluiten zorgvuldig moeten worden voorbereid en genomen. Uit deze passages leiden deze leden af dat vernieuwing en gebiedsgericht maatwerk eerder leidt tot 'meerwerk' dan dat er op de tijd, geld en energiefactoren bespaard kan worden dankzij de modernisering van het milieurecht door de Chw en de Omgevingswet. Gevraagd wordt of ik deze conclusie erken en of ik de overtuiging heb dat de bevoegde gezagen binnen de termijn van de komende twee à drie jaar voldoende investeringen zullen doen, bijvoorbeeld in de kwaliteit en capaciteit van de Omgevingsdiensten, om dit maatwerk te leveren. Hierbij wordt gevraagd waar ik deze overtuiging op baseer.

In antwoord op deze vragen merk ik op dat ik de opvatting uit de Voortgangsrapportage deel dat onderzoek, zorgvuldigheid en een goede onderbouwing zowel binnen als buiten experimenten nodig zijn en dat de experimenteerstatus niet wegneemt dat besluiten zorgvuldig moeten worden voorbereid en genomen. Dat leidt voor mij echter niet in algemene zin tot de conclusie dat vernieuwing en gebiedsgericht maatwerk eerder leidt tot 'meerwerk' dan dat er op de tijd, geld en energiefactoren bespaard kan worden. Op zich is het zo dat in complexe situaties de inzet van maatwerk 'meerwerk' kan betekenen. Dat 'meerwerk' moet worden gezien als bijdrage aan een oplossing voor een knelpunt op het gebied van bescherming of ontwikkeling van de

leefomgeving. De maatwerkmogelijkheden op het gebied van het milieurecht zijn mede bedoeld om een betere verbinding met andere beleidsterreinen binnen het geheel van de fysieke leefomgeving, zoals het toedelen van functies aan locaties, te realiseren. Naar mijn overtuiging kan die betere verbinding in zijn geheel en over een langere periode bezien leiden tot in ieder geval eenvoudigere en betere regels, en ook besparing met zich meebrengen. Dat geldt zowel voor besparingen op overheidskosten als de totale maatschappelijke kosten.

Ik deel het standpunt van de leden van de PvdA-fractie dat bevoegde gezagen de komende twee tot drie jaar werk moeten verzetten om zich goed voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Invoeringsondersteuning is een belangrijke pijler binnen het implementatieprogramma Aan de Slag met de Omgevingswet. In het kader van dit interbestuurlijke programma worden overheden, bedrijven en burgers op een praktische en vraaggerichte manier ondersteund bij de zorgvuldige invoering van het nieuwe stelsel. De voortgang van de implementatie wordt gemonitord via de implementatiemonitor. U bent over de uitkomsten van de monitor geïnformeerd per brief van 5 juli jl. (Kamerstuk 33118, nr. 110). De monitoringresultaten laten zien dat veel overheden goede voortgang boeken met de voorbereidingen op de Omgevingswet. Veel overheden zijn het afgelopen jaar van de bewustwordingsfase overgegaan naar de verdiepingfase.

Naar aanleiding van een aantal passages op bladzijde 26 van de Voortgangsrapportage over de mogelijkheden die het bestemmingsplan-plus in ontwikkelingsgebieden voor bedrijventerreinen heeft door 'ontwikkelingsruimte' te kunnen gebruiken voor vergunningverlening aan projecten die extra stikstofdepositie veroorzaken vragen de leden van de PvdA-fractie toe te lichten welke voordelen hier bedoeld zijn als deze bestemmingsplanontwikkelingen gelegen zijn in 'overbelaste' regio's zoals Zuidoost Nederland. Verder wordt gevraagd te bevestigen dat hierbij sprake kan zijn van stagnatie bij de verdere voortgang als gevolg van de nog te verwachten uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake de prejudiciële vragen die gesteld zijn door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en wordt gevraagd dit toe te lichten.

In antwoord op deze vragen merk ik allereerst op dat indien de leden van de PvdA-fractie doelen op de overbelaste regio's in Zuidoost Nederland in het landelijk gebied, het experiment met de ontwikkelingsgebieden daarvoor geen oplossing kan bieden. In de Chw is geregeld dat ontwikkelingsgebieden alleen in bestaand stedelijk gebied, bestaand bedrijventerrein en ter uitbreiding van de Rotterdamse haven mogen worden aangewezen. Dat betekent dat het instrument niet kan worden ingezet om een oplossing te bieden in het landelijk gebied. Er is, indien beroep wordt aangetekend tegen bestemmingsplannen waarin het PAS een rol speelt, inderdaad sprake van vertraging vanwege de prejudiciële vragen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft ervoor gekozen om deze vragen voor te leggen aan het Europese Hof. In afwachting van de

beantwoording heeft de Afdeling besloten om de behandeling van beroepszaken waarin de toepassing van het PAS is betwist aan te houden. Dat geldt ook voor de bestemmingsplannen-plus op grond van de Chw. Ik heb daarop geen invloed. De voordelen waarover in de Voortgangsrapportage wordt gesproken hebben vooral betrekking op de in de Wet natuurbescherming voor ontwikkelgebieden als uitzondering opgenomen mogelijkheid. Deze mogelijkheid houdt in dat de ontwikkelingsruimte die nodig is voor vergunningverlening voor projecten in die gebieden die extra stikstofdepositie veroorzaken reeds in het bestemmingsplan-plus kunnen worden opgenomen. Daarmee is het bestemmingsplan-plus een toedelingsbesluit in de zin van het PAS, zodat op voorhand duidelijk is dat de benodigde stikstofdepositie beschikbaar is en de ontwikkeling doorgang kan vinden zonder dat de natuurdoelen in gevaar komen. In een regulier bestemmingsplan buiten een ontwikkelingsgebied is dit niet mogelijk.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de in de hoofdstukken 7 en 8 van de Voortgangsrapportage gegeven diverse voorbeelden waarbij bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte worden getoetst aan de participatiebereidheid en onzekerheidstolerantie van bewoners in de betreffende proefgebieden. Deze leden merken daarover op dat - ook naar de opvatting van de Raad van State - voor participatie de informatievoorziening aan burgers en bedrijven een elementaire noodzaak is. Vervolgens trekken deze leden de conclusie dat open normstelling en onzekerheid over de (eind)uitkomst hoge eisen stellen aan de (digitale) informatievoorziening voor bewoners maar ook voor nieuwe eigenaren/bewoners, makelaars en het notariaat. Gevraagd wordt of ik met betrekking tot deze informatievoorziening in de "Handreiking participatie" standardeisen kan stellen.

In antwoord op deze vragen stel ik voorop dat bij bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, in het kader waarvan de ervaringen met participatie in de Voortgangsrapportage worden beschreven, participatie geen verplichting is. Verschillende bevoegde gezagen passen dit, in voorkomende gevallen in samenspraak met initiatiefnemers, toch toe om op deze wijze alvast te experimenteren. Ik ben een groot voorstander van participatie. Het vroegtijdig betrekken van burgers in het besluitvormingsproces en het samenwerken vergroot immers de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen. Dit draagt bij aan een snellere en betere besluitvorming. Participatie aan de voorkant leidt tot betere plannen, tot kortere doorlooptijden bij bijvoorbeeld de vergunningaanvraag en tot minder procedures en als gevolg daarvan minder maatschappelijke kosten. De Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bieden wettelijke waarborgen voor de informatievoorziening aan burgers. Als standardeisen gelden de verplichtingen uit de Awb (zoals de verplichtingen met betrekking tot publicatie van de aanvraag van een omgevingsvergunning). Bovenop deze vereisten uit de Awb zijn er binnen de Omgevingswet eisen gesteld voor participatie bij omgevingsplannen, omgevingsvisies, programma's, projectbesluiten en omgevingsvergunningen. Bij het projectbesluit voor grotere, complexe projecten, is participatie het meest uitgebreid geregeld. Er moet een verkenning

plaatsvinden waarbij iedereen oplossingen kan aandragen en er moet worden aangegeven hoe het participatieproces wordt ingericht. Bij het uiteindelijke besluit moet het bevoegd gezag aangeven wat er met de resultaten van de verkenning is gebeurd. Bij het omgevingsplan geldt de kennisgeving participatie. Het bevoegd gezag moet daarbij expliciet aangeven hoe het participatie vormgeeft. Daarnaast geldt een motiveringsplicht participatie bij het omgevingsplan, de omgevingsvisie, het programma en het projectbesluit. Het bevoegd gezag moet aangeven wat de uitkomsten van het participatieproces zijn en wat er mee is gebeurd. De aanvraagvereisten participatie gelden bij de omgevingsvergunning. In de Omgevingsregeling worden regels gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden.

Participatie is maatwerk. Daarom is in de Omgevingswet als uitgangspunt gekozen om niet voor te schrijven hoe de participatie in de concrete situaties moet plaatsvinden. Dat zal van geval tot geval verschillen. Binnen het programma Aan de Slag met de Omgevingswet is naar aanleiding van de behandeling van de Invoeringswet in de Eerste Kamer de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet opgesteld, die als handvat kan dienen voor het vormgeven van participatie. De inspiratiegids is gemaakt met alle koepels en vele partijen, waaronder gemeenten, in het hele land. Het daarin opgenomen participatiekompas helpt initiatiefnemers op weg bij het doordenken van hun participatieaanpak en de wijze waarop initiatiefnemers burgers informeren over het proces. Het kompas voor volksvertegenwoordigers geeft handvatten voor het organiseren van een proces waaraan iedereen kan meedoen. Ook is er aandacht voor de diversiteit aan deelnemers. De inspiratiegids is beschikbaar voor alle betrokkenen in het voorbereidings- en besluitvormingsproces van plannen en besluiten in het kader van het omgevingsrecht. Een goed participatieproces met het beste resultaat is voor alle betrokkenen en niet in de laatste plaats voor de bevoegde gezagen zelf van essentieel belang. Ik zie in het land dan ook veel goede voorbeelden van participatie. Zo wordt in het bestemmingsplan Laan 1945 van de gemeente Beuningen een Commissie Leefomgeving betrokken bij het vormgeven en toetsen van initiatieven in het gebied, waarvoor op grond van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning of een melding is vereist. De commissie bestaat uit een burgerpanel. In het bestemmingsplan Hoge Akker, Speelheide en De Leeuwerik heeft de gemeente Best een participatiewerkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van bewonersoverleggen uit de drie woonwijken. Iedere stap in de procedure van totstandkoming en vaststelling van het bestemmingsplan is in nauw overleg met de werkgroep besproken. Gelet hierop ben ik van mening dat de genoemde participatiegids voldoende handvatten biedt om het gewenste participatieproces goed te laten verlopen en acht ik het niet nodig om met betrekking tot de informatievoorziening standardeisen te stellen.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar op bladzijde 51 en bladzijde 66 van de Voortgangsrapportage weergegeven observaties van verschillende ervaringen met experimenten op grond van de Chw. Hierbij gaat het om het omgaan met de beoogde vernieuwingen van het omgevingsrecht, zoals integraliteit, transformatie

en flexibiliteit en de verschillende reacties die dit bij de verschillende betrokkenen geeft. Dit brengt hen tot de constatering dat deze verschillende observaties nogal in contrast met elkaar staan. Deze leden vragen in dit verband of ik het met hen eens ben dat het niet de bedoeling is dat voor- en tegenstanders van de beoogde vernieuwingen van het omgevingsrecht worden weggezet als aanhangers van 'oud-' versus 'nieuwlichters'. Ook vragen zij mij in dit verband of ik het met hen eens ben dat rechtsbescherming en duidelijkheid in het normenkader belangrijke uitgangspunten voor het nieuwe milieurecht blijven. Verder vragen zij mij of ik het met hen eens ben dat daar waar gebiedsgericht maatwerk wordt nagestreefd met ontwikkelingsruimte en open normen, hoge eisen van zorgvuldigheid, actuele beschrijving van de milieusituatie nu en in de toekomst en een helder afwegingskader moeten worden gehanteerd. Tot slot vragen zij te bevestigen dat verschillende situaties, verschillende stijlen van aanpak vragen, zonder een dominante interpretatie van de zogenaamde filosofie van de Omgevingswet bij voorbaat voorop te stellen.

In antwoord op deze vragen merk ik op dat verschillende situaties inderdaad om verschillende aanpak vragen. De Omgevingswet maakt dat – meer dan in het huidige stelsel het geval is – ook mogelijk. Als de Omgevingswet één filosofie heeft, dan is dat het bieden van een goed evenwicht tussen beschermen en benutten op een bepaalde locatie. Locaties met veel beschermingswaardige kwaliteiten, zoals een historische binnenstad, zullen een andere benadering vergen dan locaties waar meer ruimte is voor ontwikkeling, bijvoorbeeld een gebied waar functies al gemengd zijn. Op locaties waar een transformatie nodig is, zoals een verouderd bedrijventerrein, kan de gemeente soms veel ruimte laten voor particuliere initiatieven (uitnodigingsplanologie). Maar op andere locaties zal het ook nodig zijn om gedetailleerd te sturen op de nieuwe functie, bijvoorbeeld als een woningbouwopgave gerealiseerd moet worden in een complex gebied. Verschillende benaderingen vullen elkaar aan.

Ik ben het met deze leden eens dat het 'wegzetten' van voor- of tegenstanders van een bepaalde werkwijze niet helpt om de juiste keuze te maken uit het instrumentenpalet. Ik ben het ook met hen eens dat gebiedsgericht maatwerk vraagt om een zorgvuldige werkwijze van de gemeenten en het daarbij hanteren van een helder afwegingskader voor toe te laten activiteiten. Waar gebiedsgericht maatwerk mogelijk is bij milieunormen biedt het Besluit kwaliteit leefomgeving waarborgen in de vorm van instructieregels. Die vereisen dat de gemeente duidelijkheid biedt over het aanvaardbare niveau van geluid, trillingen en geur in het omgevingsplan of de beoordeling doorschuift naar een expliciet nader afwegingsmoment. In beide gevallen staat rechtsbescherming open. Maar het stelsel vereist niet dat gedetailleerd voor elke locatie wordt bepaald welke activiteit of activiteiten zijn toegestaan onder de van tevoren bedachte begrenzingen en beperkingen. Het gaat er meer om dat het omgevingsplan fungeert als bestendige basis voor het beoordelen of concrete initiatieven die zich aandienen aanvaardbaar zijn. Als daarbij gebruik wordt gemaakt van open normen kan het passend zijn om in het omgevingsplan een vergunningstelsel in te

bouwen zodat de betreffende overheid een concrete activiteit kan toetsen aan die norm. Over de uitleg van open normen kunnen beleidsregels worden vastgesteld.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren