

Vergaderjaar 2015–2016

**32 127**

## **Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet)**

**AM**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 29 maart 2016

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu met bijlage van 18 januari 2016<sup>2</sup>, inzake de voortgangsrapportage 2014–2015 betreffende de uitvoering van de Crisis- en herstelwet.

Naar aanleiding daarvan is op 10 februari 2016 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 29 maart 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
De Boer

<sup>1</sup> Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), De Grave (VVD), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), Kops (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vice-voorzitter*), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA)

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2015/16, 32 127, AL.

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING**

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu

Den Haag, 10 februari 2016

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief met bijlage van 18 januari 2016<sup>3</sup>, inzake de voortgangsrapportage 2014–2015 betreffende de uitvoering van de Crisis- en herstelwet (Chw).

De fractieleden van de PVV hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief en hebben enkele vragen. De PvdA-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief en hebben nog een aantal vragen. De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief en hebben een aantal vragen.

### *Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie*

In hoofdstuk 5 van de voortgangsrapportage staat dat bij veel projecten sprake is van een verlenging van de wettelijke geldingsduur van het plan van 10 naar 20 jaar. Kunt u aangeven in hoeverre deze maatregel gebruikt wordt om projecten met verliesgevende grondposities van gemeenten over een langere termijn uit te smeren, namelijk door de looptijd te verlengen? Ziet u dit als eigenlijk of oneigenlijk gebruik van de regeling?

Een vraag ten aanzien van het concrete geval van het project Heesch-West: kunt u duiden in hoeverre bij de intenties van dit project sprake is van een «duurzaam innovatief experiment» ten opzichte van de ontwikkelingen rond de grondexploitatie van dit gebied?

De voortgangsrapportage bespreekt in hoofdstuk 5 ook de mogelijkheden om duurzaamheidseisen in een plan op te nemen: «Een ander argument om een experiment te starten is de verankering van duurzaamheid in het plan. Voorwaarden op het terrein van milieu en energie zijn dan onderdeel van de regels.»<sup>4</sup> Over het project Logistiek Park Moerdijk stelt de voortgangsrapportage bijvoorbeeld: «Meer in het oog springen de eisen die in het plan zijn opgenomen voor duurzaamheid, logistiek, landschap en natuur. Deze eisen gaan verder dan «een goede ruimtelijke ordening» en sluiten direct aan bij het brede begrip «fysieke leefomgeving» binnen het experiment verbrede reikwijdte. De beoordelingsrichtlijn van de Dutch Green Building Council (BREEAM-NL) voor de duurzaamheidsprestatie van gebouwen en gebieden is direct in de planregels verankerd. Een nieuw te maken gebouw moet gecertificeerd zijn volgens BREEAM-NL (of vergelijkbaar), anders moet de omgevingsvergunning worden geweigerd.»<sup>5</sup> Kunt u duiden in hoeverre dergelijke extra duurzaamheidseisen strijdig zijn met de doelstelling van verdere deregulering in de Chw?

In de voortgangsrapportage is te lezen: «Bovendien zijn in het Besluit een aantal wijzingen in het Besluit omgevingsrecht aangebracht.»<sup>6</sup> Kunt u aangeven op welke wijzigingen hier concreet bedoeld wordt en of er op grond van die wijzigingen ook projecten tot stand zijn gebracht? Indien dat het geval is, kunt u aangeven hoeveel projecten dit betreft en wat de aard en status is van deze projecten? Kunt u meer specifiek aangeven in

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2015/16, 32 127, AL.

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2015/16, 32 127, AL, bijlage, p. 58.

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2015/16, 32 127, AL, bijlage, p. 59.

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2015/16, 32 127, AL, bijlage, p. 81.

hoeverre het in dit geval ook gaat om projecten op grond van artikel 4, onderdeel 9, van Bijlage II, van het Besluit omgevingsrecht? Kunt u voorts aangeven of en op welke wijze deze regeling een plaats krijgt onder vigeur van de nieuwe Omgevingswet?

Naar aanleiding van de op 28 januari 2016 aan de leden van de Eerste Kamer verzonden brief van het Raadsledeninitiatief Lokale Autonomie inzake de Omgevingswet in relatie tot de lokale autonomie en democratie<sup>7</sup> en het essay van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) over burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel<sup>8</sup>, hebben de PVV-fractieleiden de volgende vragen.

In de voornoemde brief uiten raadsleden uit tachtig verschillende gemeenten hun zorgen en kritiek over de wijze van toepassing van de Chw in combinatie met Rijks- en provinciale coördinatieregelingen. In het bijzonder vragen zij aandacht voor gemeenten waar deze regelingen worden toegepast in het kader van «windenergie op land». Zo stellen zij dat gemeenten, gemeenteraden en burgers buitenspel worden gezet door het gebruik van de doorzettingsmacht van het Rijk (en provincie) en dat hierdoor hun positie en taken worden uitgehold. Een behoorlijke onderbouwing van een nationaal belang door het Rijk zou ontbreken en gemeenten missen het beroepsrecht. Ook signaleren zij dat burgers terecht komen in een inspraak- en besluitvormingsfuik, waardoor hun bezwaren de facto geen kans maken. Herkent u deze kritiekpunten op de toepassing van de Chw? Welke ruimte gaat de Omgevingswet bieden om aan deze kritiekpunten ten aanzien van de lokale autonomie en beleidsruimte tegemoet te komen?

De in de brief geuite zorgen over de rechtspositie van de burger onder de Chw zijn onlangs ook naar voren gekomen in het onlangs verschenen, voornoemde, SCP-essay, waarin ook de casus «wind op land» een centrale rol inneemt. Zo stelt dit essay dat er weinig blijk van ambitie is om de burgerparticipatie te willen bevorderen in de Omgevingswet en de AMvB.<sup>9</sup> Specifiek ten aanzien van burgerparticipatie bij de ontwikkeling van windparken wordt gesteld dat het in de Omgevingswet vooral draait om de financiële participatie van burgers bij windparken en dus niet zozeer om participatie bij plannen en uitvoering.<sup>10</sup> Verder stelt het essay dat er sprake is van te weinig openheid en onvoldoende informatie voor burgers bij de ontwikkeling van windparken.<sup>11</sup> In hoeverre herkent u het hier geschetste beeld over de rechtspositie van burgers bij de toepassing van de Chw bij met name «wind op land»-projecten? Kunt u aangeven welke verbeteringen voor de rechtspositie van de burger en burgerparticipatie in dit kader mogelijk worden gemaakt onder vigeur van de nieuwe Omgevingswet? Ziet u noodzaak om de rechtspositie van burgers te verbeteren, bij burgerparticipatie primair uit te gaan van procesparticipatie in plaats van financiële participatie en te zorgen voor adequate informatievoorziening?

<sup>7</sup> Brief van 28 januari 2016, griffienummer 157856.37.

<sup>8</sup> Essay van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. (essay van 3 februari 2016, volgnummer 2016-5).

<sup>9</sup> Essay van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. (essay van 3 februari 2016, volgnummer 2016-5), p. 29.

<sup>10</sup> Essay van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. (essay van 3 februari 2016, volgnummer 2016-5), p. 20.

<sup>11</sup> Essay van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. (essay van 3 februari 2016, volgnummer 2016-5), p. 51.

De PvdA-fractieleden wijzen op het navolgende citaat uit de voortgangsrapportage. «Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen geen beroep instellen tegen een besluit van de rijksoverheid, dat tot stand komt onder de werking van de Chw. Of de inhoud van het besluit dan wel deze beperkende regel ertoe leidt dat geen beroep wordt ingesteld, wordt dan niet duidelijk.

Dat geldt ook voor andere bepalingen van de Chw, zoals het relativiteitsvereiste en de regel die het niet mogelijk maakt om beroepsgronden aan te vullen. Hiervan is niet bekend welke invloed deze bepalingen hebben op het besluit van betrokkenen om al dan niet beroep in te stellen. Over de motieven om geen beroep in te stellen (omdat daar inhoudelijk geen aanleiding voor is of omdat de Chw daarvoor een barrière opwerpt) is geen informatie beschikbaar.

Via de Vereniging voor Milieurecht en de Vereniging van Milieurecht Advocaten is daarom contact gezocht met advocaten, die ervaring hebben met de beroepsgang onder de Chw. Uit de reacties is het navolgende beeld afgeleid. Chw-zaken zijn regelmatig complex, bevatten bij toepassing van de coördinatieregeling tal van uitvoeringsbesluiten en kennen een omvangrijk dossier. Het bij Chw-zaken niet toestaan van pro forma beroep (volgens een respondent beter aan te duiden met «inleidend beroepschrift») leidt dan soms tot problemen. Een voorbeeld wordt genoemd van een zeer omvangrijk dossier gecombineerd met de afloop van de beroepstermijn begin januari. Dan heeft ook de advocaat het pittig om de termijnen te halen. Los van de omvang van het dossier heeft een rechtzoekende particulier of groep enige tijd nodig om juridische bijstand in te schakelen, het dossier te doorgronden en nader onderzoek uit te (laten) voeren. Om kosten van onderzoek en ondersteuning te delen kan samenwerking nodig zijn, hetgeen ook tijd vergt. Al met al ontstaat een forse tijddruk op de rechtzoekende. Dit kan leiden tot het afzien van beroep of tot inboeten op de kwaliteit van het beroepschrift. De extra tijd die ontstaat bij een pro forma beroep maakt voor een aantal partijen de beroepsgang beter toegankelijk en biedt de advocaat meer gelegenheid om een omvangrijk dossier te doorgronden en tot een goede formulering van het beroep te komen.»<sup>12</sup>

De leden van de PvdA-fractie hebben mede naar aanleiding van het vorenstaande de volgende vragen.

Bent u bereid verder en meer diepgaand onderzoek te doen naar de mogelijkheden en beperkingen van individuele rechtsbescherming die door de introductie van de Chw zijn ontstaan?

Heeft u geen verdere informatie gevraagd bij de vertegenwoordigers van de rechterlijke macht met betrekking tot hun ervaringen, daar dit zich blijkbaar in kwalitatief opzicht heeft beperkt tot de Raad van State?

De evaluatie met betrekking tot het procesrecht, genoemd in noot 5 van de voortgangsrapportage<sup>13</sup>, van de Universiteit Groningen is afgesloten eind maart 2014. Betekent dit dat er geen inhoudelijke beoordeling beschikbaar is over het gehele jaar 2014 en 2015 met betrekking tot deze aspecten?

Ook missen de leden van de PvdA-fractie een bundeling van eventuele ervaringen van de decentrale bestuursorganen met betrekking tot hun verlies van beroepsrecht binnen de kaders van de Chw. Zoals bekend mag worden verondersteld, is bijvoorbeeld de Rijkscoördinatieregeling in toenemende mate, bij bijvoorbeeld plaatsing van windmolens, onderwerp

<sup>12</sup> Kamerstukken I 2015/16, 32 127, AL, bijlage, p. 16.

<sup>13</sup> Kamerstukken I 2015/16, 32 127, AL, bijlage, p. 13.

van kritiek. Heeft u hierbij inzicht in in hoeverre gemeenten afzien van de inbreng van zienswijzen, gelet op de beperkingen die in de Chw zijn opgenomen?

*Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie*

De leden van de SGP-fractie constateren dat u in uw brief enige positieve, maar summiere opmerkingen maakt over de betreffende voortgangsrapportage. Kunt u nader aanduiden of u nog leer- en/of aandachtspunten ziet voor de verdere invulling van de Omgevingswet?

De leden van de SGP-fractie merken op dat een van de instrumenten in de Chw het projectuitvoeringsbesluit betreft. Daarmee kunnen via een eenvoudige procedure ook de wat grotere projecten (tot 2.000 woningen enzovoorts) in strijd met het bestemmingsplan gerealiseerd worden. Opvallend is dat hier heel weinig gebruik van gemaakt is, zeker de laatste jaren. Hoe waardeert u het feit dat nauwelijks gebruikgemaakt wordt van het projectuitvoeringsbesluit? Ligt het aan de onbekendheid van het instrument, aan het feit dat er ook alternatieve routes zijn (omgevingsvergunning voor afwijking bestemmingsplan) of aan onvoldoende aansluiting op de werkelijkheid? Speelt het gebrek aan een faseringsmogelijkheid het projectuitvoeringsbesluit misschien parten?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 26 februari 2016.

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
E.M. Sent

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2016

### **Inleiding**

De leden van de fracties van de PVV, de PvdA en de SGP van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening hebben vragen voorgelegd inzake de Voortgangsrapportage Crisis- en herstelwet 2014–2015 die bij brief van 18 januari 2016 door mij is toegezonden. Hieronder beantwoord ik de gestelde vragen. Ik houd daarbij zoveel mogelijk de volgorde aan waarin de vragen zijn gesteld.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie**

De leden van de PVV-fractie hebben twee vragen gesteld met betrekking tot grondexploitatie. De leden vragen in hoeverre er bij het project Heesch-West sprake is van een duurzaam innovatief experiment ten opzichte van grondexploitatie. Daarnaast vragen de leden of de verlengde actualisatietermijn van verschillende bestemmingsplannen gebruikt wordt om verliesgevende grondposities uit te spreiden over langere termijn.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik op dat de rol van het Rijk beperkt is tot het bieden van het juiste instrumentarium om ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. Voordat ik een experiment toevoeg aan het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Chw) toets ik of het experiment in zijn geheel voldoet aan de criteria die de Chw stelt. In de praktijk betekent dit dat een experiment een bijdrage moet leveren aan innovatieve ontwikkelingen en dat voldoende aannemelijk is dat de uitvoering ervan een bijdrage kan leveren aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid. De duurzame en innovatieve component van het experiment Heesch-West is niet gelegen in de grondexploitatie, maar in het samenwerkingsverband tussen de gemeenten en provincie bij de organische ontwikkeling van dit bedrijventerrein. De gemeenten Bernheze, 's-Hertogenbosch, Maasdonk en Oss en de provincie Noord-Brabant ontwikkelen in een formeel samenwerkingsverband het regionaal bedrijventerrein Heesch-West. Door dit bedrijventerrein in een samenwerkingsverband te ontwikkelen wordt ongewenste concurrentie tussen de gemeenten en ruimtelijke versnippering voorkomen. De invulling van het terrein duurt naar verwachting meer dan tien jaar en overschrijdt daarmee de reguliere geldingsduur van een bestemmingsplan. Om toch tot ontwikkeling van het bedrijventerrein te komen voorziet dit experiment in een verruiming van de geldingsduur van het bestemmingsplan tot twintig jaar.

In antwoord op de tweede vraag constateer ik dat het niet mogelijk is om de verlengde actualisatietermijn te gebruiken om verliesgevende grondposities uit te spreiden over langere termijn. Door de verslaggevingsregels van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten wordt een beperking opgelegd aan de duur van een grondexploitatiebegroting. Dit is niet vastgelegd in het Besluit Begroting en Beantwoording, maar in een zogenaamde notitie van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording. De commissie Besluit Begroting en Verantwoording heeft in 2012 de notitie Grondexploitatie bijgesteld, om te voorkomen dat gemeenten uitgaan van te hoge boekwaarden, dat ze nog niet gerealiseerde winsten inboeken of dat ze het nemen van verliezen voor zich uitschuiven. In vervolg op deze aanpassing verschijnt er binnenkort een geactualiseerde notitie van de commissie. Daarin gaat de

commissie een zogenaamde stellige uitspraak vastleggen. In deze stellige uitspraak wordt vastgelegd dat een grondexploitatie een maximale termijn van 10 jaar mag hebben. Hier kan alleen goed gemotiveerd van worden afgeweken. Voor een uitgebreidere toelichting wil ik U verwijzen naar de kamerbrief Grondbeleid van 25 november 2015 (Kamerstukken II, 2015/16, 27 581, nr. 53) en naar het Voornemen tot herziening BBV-verslaggevingsregels rondom grondexploitaties. Het Voornemen tot herziening is te vinden op de website van de commissie BBV.

De leden van de PVV-fractie vragen voorts in hoeverre duurzaamheidseisen die opgenomen worden in een bestemmingsplan respectievelijk inpassingsplan strijdig zijn met de doelstelling van verdere deregulering in de Chw.

De Chw is ter bestrijding van de crisis en ter bevordering van een goed en duurzaam herstel van de economische structuur in het leven geroepen. Mede om dit laatste doel te bereiken is het artikel voor duurzame innovatieve experimenten opgenomen in de wet. Innovatieve ontwikkelingen stuiten soms op wettelijke grenzen. Dergelijke ontwikkelingen kunnen echter een bijdrage leveren aan de bestrijding van de economische crisis en het bevorderen van de duurzaamheid. In dit geval kiest de provincie Noord-Brabant er voor om binnen de verbrede reikwijdte van het inpassingsplan haar duurzaamheidsambities te verankeren. Net als regels over de bouwhoogte of de oppervlakte van gebouwen valt dit onder de afwegingsruimte die een decentrale overheid heeft. Gelet op het voorgaande acht ik de gebruiksregels die een gemeente of een provincie in haar bestemmingsplan respectievelijk inpassingsplan opneemt niet in strijd met de doelstellingen van de Chw.

De leden van de PVV-fractie vragen welke wijzigingen zijn aangebracht in het Besluit omgevingsrecht, hoeveel projecten er tot stand zijn gekomen op basis van deze wijzigingen en wat de aard en status van deze projecten is. Daarbij vragen deze leden om specifiek aan te geven in hoeverre het gaat om projecten genoemd in artikel 4, onderdeel 9, van Bijlage II, van het Besluit omgevingsrecht. In aanvulling op deze vraag hebben de leden van de PVV-fractie gevraagd in hoeverre deze regeling een plaats krijgt onder de vigeur van de nieuwe Omgevingswet.

In de tiende tranche van het Besluit uitvoering Chw zijn een aantal generieke wijzigingen van het Besluit omgevingsrecht opgenomen. Het betreft een enkele permanente wijziging op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en geen (tijdelijk) experiment onder het regime van de Chw. Deze wijzigingen zijn destijds in de tiende tranche «meegenomen», omdat ze zo beperkt in aantal en omvang zijn dat het niet doelmatig werd geacht hiervoor een afzonderlijk wijzigingsbesluit in procedure te brengen. Ik kan aangeven dat deze wijzigingen waren gericht op de aanpassing van de artikelen 3.1, 3.2 van het Besluit omgevingsrecht en de artikelen 4, en 5 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. De artikelen 3.1 en 3.2 regelen dat de bevoegdheid om te beslissen op de vergunningsaanvraag in bepaalde gevallen bij de provincie respectievelijk bij het Rijk ligt. De aanpassing heeft tot gevolg dat deze regeling ook gaat gelden voor een omgevingsvergunning waarmee wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, voor zover het de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen betreft. Bij een dergelijke activiteit kan een provinciaal of nationaal ruimtelijk belang in het geding zijn. Door de wijziging van artikel 4 kan op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik voor de opvang van asielzoekers in bestaande gebouwen buiten bebouwde kom (denk aan recreatiewoningen en -parken) met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo worden beslist. De toepassing



van artikel 2.12 van de Wabo betekent dat in plaats van de uitgebreide procedure van 26 weken de reguliere vergunningsprocedure van 8 weken van toepassing is. Artikel 5 bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht zondert de mogelijkheid om op grond van artikel 2, onderdeel 3, van de bijlage omgevingsvergunningvrij bijbehorende bouwwerken te bouwen, in een aantal gevallen uit. Deze gevallen betreffen situaties waarin het vanwege het belang van de externe veiligheid onwenselijk is dat ter plaatse in strijd met de planologische regelgeving bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd. Achtergrond hiervan is dat bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebruikt voor het langdurig verblijf van personen, bijvoorbeeld als deel van een woning. Een meer specifieke weergave van de wijzigingen kunt u vinden in artikel III van de tiende tranche van het Besluit uitvoering Chw (Stb. 2015, nr. 323).

Aangezien deze wijzigingen niet onder het regime van de Chw vallen, heb ik in het kader van deze Voortgangsrapportage niet onderzocht bij hoeveel activiteiten gebruik is gemaakt van de bepalingen, die in de tiende tranche zijn toegevoegd aan het Besluit omgevingsrecht. Wel kan ik meegeven dat artikel 4 van bijlage II bij het Bor en dus ook het genoemde onderdeel 9 niet in de huidige vorm terugkeren onder de Omgevingswet. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bepaalt als hoofdregel dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijking van het omgevingsplan. Alleen voor expliciet in artikel 4 van bijlage II bij het Bor aangewezen gevallen geldt de reguliere procedure. Dat stelsel wordt onder de Omgevingswet omgekeerd. Als hoofdregel geldt de reguliere voorbereidingsprocedure, met een uitzondering voor Mer-plichtige gevallen en nog enkele bij AMvB aangewezen gevallen. Een uitgebreide toelichting op de voorbereidingsprocedure onder de Omgevingswet kunt u vinden in Paragraaf 4.16.6 van de memorie van toelichting van de Omgevingswet die op dit moment in behandeling is bij uw Kamer.

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre ik de kritiekpunten op de toepassing van de Chw uit de brief van 28 januari 2016 herken, die verstuurd is aan de leden van de Eerste Kamer door Raadsledeninitiatief Lokale Autonomie inzake de Omgevingswet. Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie welke ruimte de Omgevingswet gaat bieden om aan deze kritiekpunten tegemoet te komen.

De zorg voor de leefomgeving vraagt er om dat provincie en Rijk zelf projecten realiseren. Bijvoorbeeld vanwege hun wettelijke taak voor de energievoorziening, de waterveiligheid, of infrastructuur. Het gaat daarbij vrijwel steeds om projecten waarbij er spanning bestaat tussen de lokale belangen en het algemeen belang op een grotere geografische schaal. Al rond 1990 is onderkend dat besluitvorming over dat soort projecten door gemeenteraden niet effectief is. Dat was aanleiding voor de totstandkoming van de huidige instrumenten. Eén kritiekpunt dat door het Raadsledeninitiatief wordt genoemd is de rijkscoördinatieregeling en het inpassingsplan.

Bij de inwerkingtreding van de Chw is door een aanvulling op te nemen in de Elektriciteitswet 1998 bepaald dat de rijkscoördinatieregeling verplicht moet worden toegepast bij windprojecten met een capaciteit van meer dan 100 Megawatt. Het nationaal belang is bij dergelijke projecten gegeven en hoeft niet van project tot project te worden gemotiveerd. In geval van nationaal ruimtelijke belangen mag de rijkscoördinatieregeling worden toegepast. Het nationaal belang moet dan worden gemotiveerd. Daarnaast is bij inwerkingtreding van de Chw in de Elektriciteitswet bepaald dat provinciale staten bevoegd gezag zijn bij windprojecten met een capaciteit tussen de 5 en 100 megawatt.



Zowel in het huidige stelsel als in het toekomstige stelsel moet aan de voorbereiding en besluitvorming rondom dit type projecten hoge eisen worden gesteld. Is het besluit eenmaal genomen dan kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld, mits in de voorbereidingsprocedure een zienswijze is ingediend. Is dit nagelaten en kan dit de bezwaarde worden verweten, dan kan niet met succes beroep worden ingesteld. Dit is een algemeen procesrechtelijk beginsel uit de Algemene wet bestuursrecht, dat niet slechts geldt voor projecten die met de rijkscoördinatieregeling zijn voorbereid. In zoverre herken ik de kritiek niet dat sprake zou zijn van een besluitvormingsfauk bij windprojecten en dat het instellen van beroep de facto geen betekenis heeft. In het kader van de Chw en de bestrijding van de economische crisis moeten overheden gezamenlijk optrekken, in plaats van elkaar bij de rechter te bestrijden. Daarom is in artikel 1.4 van de Chw opgenomen dat een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan geen beroep kan instellen tegen een besluit van het Rijk. Bij Invoeringswet Omgevingswet wordt de Chw ingetrokken. In het kader van de behandeling van die wet zal dan ook de rechtsbescherming in samenhang worden besproken.

Het wetsvoorstel omgevingswet voorziet – net als de huidige regelgeving – in doorzettingsmacht voor concrete projecten en ontwikkelingen van nationaal- en provinciaal belang. Als het Rijk of een provincie van oordeel is dat een bepaald project wenselijk is kunnen zij een projectbesluit nemen of een omgevingsvergunning verlenen om af te wijken van het omgevingsplan en op die wijze voorzien in de voor het project noodzakelijke toestemmingen. Meer dan nu het geval is worden lokale overheden centraal gesteld als het gaat om de zorg voor de fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt van de wet is decentraal, tenzij. Dit uitgangspunt is wettelijk verankerd in artikel 2.3 van het wetsvoorstel Omgevingswet. Deze bepaling regelt dat Rijk en provincie terughoudend omgaan met het zelf stellen van regels of besluiten over projecten die de ruimte van decentrale overheden inperken (subsidiariteit). Daarbij mag de bevoegdheid niet verder gaan dan nodig is gelet op het doel (proportionaliteit). Voor die gevallen waarbij niet op voorhand uit de wettelijke taak of bevoegdheid het nationaal of provinciaal belang blijkt, volgt uit de systematiek van het wetsvoorstel Omgevingswet dat Rijk en provincie inhoudelijk motiveren waarom de toepassing van een bevoegdheid met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in overeenstemming is. Met een enkele constatering dat een onderwerp te kenmerken is als een Rijks cq provinciaal belang kan bij de inzet van de bevoegdheid dan ook niet worden volstaan. Dit betekent dat het Rijk of de provincie daadwerkelijk dient te motiveren waarom een gemeente niet in staat is of niet bereid is om op een doelmatige of doeltreffende wijze met de inzet van de aan haar toekomende bevoegdheden dat belang te behartigen (subsidiariteit) en waarom de Rijks of provinciale bevoegdheid daarvoor wel geschikt is. Daarnaast dient het Rijk of de provincie aan te tonen waarom het gebruik of de vorm van de bevoegdheid niet verder gaat dan gelet op het doel noodzakelijk is (proportionaliteit). De in artikel 2.3 van het wetsvoorstel vervatte beginselen zijn gericht tot het Rijk en de provincies opdat zij de beslissruimte voor de decentrale overheden niet al te zeer beperken. Dit beginsel staat er niet aan in de weg dat decentrale overheden bepalen dat zij bijvoorbeeld windturbinevrij wensen te zijn. Dit betekent echter niet dat zij daarmee altijd kunnen verhinderen dat dergelijke ontwikkelingen op hun grondgebied plaatsvinden.

De leden van de PVV-fractie vragen of ik het beeld, dat geschetst is in het SCP-essay, over de rechtspositie van burgers bij de toepassing van de Chw bij met name «wind op land»-projecten herken. Daarnaast hebben de leden van de PVV-fractie mij verzocht om aan te geven welke verbete-

ringen voor de rechtspositie van de burger en burgerparticipatie in dit kader mogelijk worden gemaakt onder vigeur van de nieuwe Omgevingswet en of ik noodzaak zie om de rechtspositie van burgers te verbeteren.

De rechtspositie van burgers, als het gaat om inspraak en beroep bij de bestuursrechter wordt geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een ieder kan nu en straks ook onder het regime van de Omgevingswet zienswijzen indienen. Tegen besluiten tot vaststelling van een projectbesluit staat voor belanghebbenden beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit is voor «wind op land projecten» niet anders in de huidige regelgeving dan straks onder de Omgevingswet. Daarom herken ik de kritiek niet dat er sprake zou zijn van een besluitvormingsfuij bij windprojecten en dat het instellen van beroep in de praktijk geen betekenis heeft.

Als het gaat om burgerparticipatie geeft het SCP drie randvoorwaarden mee voor goede participatie. Ten eerste een hoge kwaliteit van communicatie, waarbij de initiatiefnemer helder moet zijn over zijn doelstellingen en voldoende en betrouwbare informatie beschikbaar stelt. Ten tweede een goede antenne van overheden waarbij burgers zich moeten kunnen laten horen en zich gehoord voelen en dat de finale afweging (door een overheid) draagvlak heeft. En ten derde oog voor de reikwijdte c.q. grenzen van participatie, waarbij moet worden voorkomen dat burgers overvraagd kunnen gaan worden, en dat er spanningen kunnen ontstaan tussen de participatie en de finale afweging door het democratisch gekozen bestuursorgaan.

Ik deel de opvatting van het SCP dat dit belangrijke randvoorwaarden voor participatie zijn. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet draagt op de volgende manier bij aan de invulling van deze randvoorwaarden. De informatievoorziening aan burgers wordt in het stelsel van de Omgevingswet sterk verbeterd, onder andere door het digitale stelsel. Einddoel is om alle relevante beschikbare informatie, zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als de gegevens over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving ter plaatse, met één klik op de kaart beschikbaar te hebben en begrijpelijk te tonen.

Ten aanzien van de tweede randvoorwaarde bevat het wetsvoorstel een aantal wettelijke regelingen die waarborgen dat burgers zich kunnen laten horen. Waarbij het bestuursorgaan moet in die gevallen ook expliciet in de finale afweging aangeven op welke wijze de inbreng van burgers heeft meegewogen in het besluit. Met de Omgevingswet krijgen burgers een stem aan de voorkant van grote veranderingen in hun directe leefomgeving. Voor complexe projecten van provinciaal of nationaal belang is in het wetsvoorstel een uniform instrument beschikbaar: het projectbesluit. Het projectbesluit is de opvolger van huidige verschillende regelingen: het projectplan op grond van de Waterwet, het inpassingsplan en de coördinatieregeling van de Wet ruimtelijke ordening en het tracébesluit van de Tracéwet. Het projectbesluit is verplicht voor rijksinfrastructuur, en voor projecten waarvoor nu de rijkscoördinatieregeling verplicht is, zoals grootschalige windprojecten en voor waterstaatswerken. Die aanpak heeft zich bewezen bij de «sneller en beter»-voorbereiding van projecten onder de Tracéwet. Met het projectbesluit wordt deze «sneller en beter»-voorbereiding wettelijk verankerd in de Omgevingswet voor alle projecten waarvoor een projectbesluit wordt genomen. De procedure bevat extra waarborgen voor betrokkenheid van de omgeving. Een verkenningsfase waarbij alle belangen breed in kaart moeten worden gebracht en vroegtijdig duidelijk moet worden aangegeven wie, wanneer en op welke manier bij de voorbereiding en besluitvorming wordt betrokken.

Iedereen, ook gemeenten, worden actief uitgenodigd om oplossingen aan te dragen. Daar moet serieus mee worden omgegaan. Het projectbesluit geeft duidelijk aan wat er met de ingebrachte initiatieven is gedaan. Omwonenden staan niet buiten spel, hun vroegtijdige betrokkenheid is wettelijk geborgd.

Ik deel ook de opvatting van het SCP dat het bij participatie belangrijk is dat de burger niet overvraagd wordt. Het betrekken van de relevante burgers bij planontwikkeling vraagt dan ook om maatwerk. Wat bij een ontwikkeling in het ene gebied werkt, hoeft niet in andere regio's soulaas te bieden. Het is niet alleen afhankelijk van de methode van burgerparticipatie, maar ook de plaatselijke omstandigheden maakt dat burgers zich wel of niet uitgenodigd voelen om mee te denken. De betreffende overheidslaag of de particulier die een ontwikkeling in gang wil zetten kan het beste de inschatting maken welke vorm van burgerbetrokkenheid het meeste recht doet aan volwaardige participatie. Dat gaat niet vanzelf en dat vraagt een cultuurverandering van de particulier en de overheid. Daar zijn nu al goede voorbeelden van in de praktijk en dat blijf ik ook stimuleren, zoals met «Nu al Eenvoudig Beter».

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

Naar aanleiding van een passage uit de Voortgangsrapportage vragen de leden van de PvdA-fractie of ik bereid ben om een verder en meer diepgaand onderzoek te doen naar de mogelijkheden en beperkingen van individuele rechtsbescherming die door de introductie van de Chw zijn ontstaan.

In de tweede evaluatie van de procesrechtelijke versnellingen van de Chw is uitgebreid onderzoek gedaan naar de gevolgen van de procesrechtelijke versnellingen. De artikelen met betrekking tot het verbod op pro-forma beroepen en het verbod op aanvulling beroepsgronden na de beroepstermijn lenen zich niet voor een generieke regeling in de Awb. Deze bepalingen zijn in hoofdstuk 1 van de Chw opgenomen om te voorkomen dat door een late indiening van beroepsgronden de uitspraaktermijn van zes maanden in het gedrang komt. In slechts 4% van de geanalyseerde uitspraken werden na afloop van de beroepstermijn aangevoerde gronden buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dat aangenomen mag worden dat in veel gevallen beide artikelen tot gevolg hebben gehad dat binnen de beroepstermijn de beroepsgronden volledig zijn ingediend. Omdat deze artikelen dienen ter ondersteuning van de zes maanden termijn acht ik het nuttig deze te behouden wanneer deze termijn aan de orde is. De rechterlijke uitspraaktermijn van zes maanden zal gaan gelden voor projectbesluiten op grond van de Omgevingswet en gecoördineerde besluiten ter uitvoering van een projectbesluit. In bijlage 1 van de op 18 februari 2015 aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel Omgevingswet heb ik een gedetailleerd overzicht gegeven van de onderdelen uit de Chw die de regering voornemens is te verankeren in de Omgevingswet (Zie Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 299–301).

De leden van deze fractie vragen voorts of er informatie is gevraagd bij vertegenwoordigers van de rechtelijke macht met betrekking tot hun ervaringen. Daarnaast vragen deze leden of er een inhoudelijke beoordeling over het gehele jaar 2014 en 2015 met betrekking tot de procesrechtelijke bepalingen beschikbaar is en of ik zicht heb op het aantal gemeenten dat afziet van het indienen van een zienswijze wanneer de bestuursrechtelijke versnellingen van toepassing zijn.

Ik herken de constatering van de leden van de PvdA-fractie dat er geen informatie is gevraagd bij vertegenwoordigers van de rechterlijke macht in het kader van de Voortgangsrapportage. Bij het eerste onderzoek naar de effecten van de procesrechtelijke bepalingen is overigens wel verdere informatie gevraagd bij vertegenwoordigers van de rechterlijke macht. Bij de daaropvolgende onderzoeken die gedaan zijn voor de evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen en de Voortgangsrapportage Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet 2014–2015 heb ik er bewust voor gekozen om het onderzoek te beperken tot de zaken die aanhangig zijn gemaakt bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, omdat die het overgrote deel van de Chw procedures behandelt. Bij inwerkingtreding van de Chw is in artikel 5.9a opgenomen dat de Minister van Veiligheid en Justitie in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, een evaluatie van de effecten van de aspecten zoals die in hoofdstuk 1 van de Chw zijn genoemd (bestuursrechtelijke bepalingen) toestuurt aan de Staten-Generaal. Deze evaluatie is verstuurd binnen twee jaar na inwerkingtreding van de Chw. Naar aanleiding van een amendement van het lid Wiegman-Van Meppelen Scheppink in het kader van het permanent maken van de Crisis- en herstelwet is dit artikel aangevuld met de bepaling dat twee jaar na de eerste evaluatie een tweede evaluatie van de effecten van de procesrechtelijke bepalingen aan de Staten-Generaal wordt toegestuurd. Deze laatste evaluatie is op 19 april 2014 aan u toegestuurd. Gelet op de eerder genoemde eisen die voortvloeien uit de Chw betekent dit inderdaad dat er geen vergelijkbare beoordeling heeft plaatsgevonden in de jaren 2014 en 2015. Beide onderzoeken geven een dusdanig overzicht van de effecten dat ik een derde beoordeling niet nodig acht. Overigens wil ik opmerken dat Hoofdstuk 2 van de Voortgangsrapportage Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet 2014–2015 in gaat op ervaringen met de uitvoering van de bestuursrechtelijke bepalingen in het verslagjaar 2014. Hier wordt aandacht gegeven aan de bestuursrechtelijke bepalingen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het aantal beroepszaken bij de Raad van State, of de gemiddelde termijn waarbinnen de uitspraak geschiedt. Daarnaast wil ik er op wijzen dat een deel van de bestuursrechtelijke bepalingen generiek in werking is getreden. Hierdoor is het aantal te onderzoeken aspecten verminderd.

In de tweede evaluatie van de procesrechtelijke versnellingen wordt over de uitsluiting van beroepsrecht van decentrale overheden geconcludeerd dat deze bepaling beperkt effect heeft op de uitkomst van het beroep. Ik kan niet inschatten hoeveel gemeenten afzien van het indienen van een zienswijze, wanneer deze bestuursrechtelijke versnellingen uit de Chw van toepassing zijn. Het zou mij bevreedden en ik zou het ook betreuren als gemeenten afzien van het indienen van zienswijzen, wanneer de bestuursrechtelijke versnellingen uit de Chw van toepassing zijn. Daarmee zouden de gemeenten namelijk een gelegenheid voorbij laten gaan om aandacht te vragen voor de lokale belangen die bij een Chw-procedure in het geding zijn. Dit zou bovendien betekenen dat de mogelijkheid om in een later stadium beroep aan te tekenen de enige reden zou zijn om een zienswijze in te dienen, wat niet past bij de gedachte dat overheden gezamenlijk in goed onderling overleg optrekken. Overigens wil ik opmerken dat bijvoorbeeld bij de Rijksinpassingen voor Wieringermeer en voor de Afsluitdijk door verschillende gemeenten reacties en zienswijzen zijn ingediend. Beide inpassingsplannen vallen onder de procesrechtelijke versnellingen van de Chw.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie**

De leden van de SGP-fractie vragen of ik in de Voortgangsrapportage leer- of aandachtspunten zie voor de verdere invulling van de Omgevingswet.

Ik vind het belangrijk dat gemeenten de kans krijgen om in het kader van de Chw vooruit te lopen op de Omgevingswet. Hier wordt door veel gemeenten gebruik van gemaakt. De leerervaringen die op dit moment worden opgedaan, worden meegenomen bij de totstandkoming van de Invoeringswet, de AMvB's en de ministeriële regelingen met betrekking tot het wetsvoorstel Omgevingswet. Een voorbeeld is dat ook in de Omgevingswet een bepaling is opgenomen die het mogelijk maakt te experimenteren. Daarnaast is ook het verlaten van de termijn waarbinnen een omgevingsplan geactualiseerd moet worden mede ingegeven door de ervaringen die worden opgedaan met de Chw. Uit de uitvoeringspraktijk onder de Chw wordt geleerd dat informatie verspreiden en delen essentieel is om inhoud te geven aan de nieuwe manier van werken die de Omgevingswet vraagt.

De leden van de SGP-fractie merken op dat één van de instrumenten in de Chw het projectuitvoeringsbesluit betreft. De leden geven hierbij aan dat het opvallend is dat hier weinig gebruik van gemaakt is. De leden vragen hoe ik het feit waardeer dat nauwelijks gebruikgemaakt wordt van het projectuitvoeringsbesluit.

Ik ben het eens met de constatering van deze leden dat er weinig gebruik gemaakt wordt van het projectuitvoeringsbesluit. Het projectuitvoeringsbesluit is één van de instrumenten om in strijd met het bestemmingsplan een bepaalde ontwikkeling te kunnen faciliteren. De omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan in de Wabo is een andere optie. Gemeenten kiezen het instrument dat hen het beste past. Het gebrek aan faseringsmogelijkheden in het projectuitvoeringsbesluit kan meespelen in de afweging welk instrument in welke concrete locatie wordt ingezet. Overigens kan onbekendheid met het projectuitvoeringsbesluit ook een reden zijn. Het blijkt dat gemeenten die gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid, het projectuitvoeringsbesluit vaak meermalen toepassen.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen