

Vergaderjaar 2017–2018

35 013

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het omgevingsrecht, het recht gericht op het behoud, het beheer, het gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, is continu in beweging als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Besluitvorming over het mogelijk maken van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen verloopt vaak traag. Mede om deze reden is in 2009 het voorstel voor de Crisis- en herstelwet (Chw) ingediend. Aanleiding was de mondiale financiële en economische crisis die in het najaar van 2008 manifest werd. De wet grijpt aan bij de stroperige en complexe besluitvorming in het omgevingsrechtelijk domein. Ter bestrijding van de crisis en ter bevordering van een goed en duurzaam herstel van de economische structuur, richt de wet zich op de versnelling van infrastructurele projecten, andere grote bouwprojecten, en projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie. De snelheid waarmee de maatregelen ingang konden vinden was, tegen de achtergrond van deze kritieke financiële en economische situatie, een cruciale factor bij de totstandkoming van de wet. De Chw had in eerste instantie een tijdelijk karakter, maar heeft in 2014 een permanente plaats gekregen in het bestuursrecht en het omgevingsrecht, omdat blijvende aandacht voor duurzame ontwikkeling, innovatie en economische structuurversterking nodig is. De Chw gaat op in de Omgevingswet. Zowel de bestuursrechtelijke versnelingen als de experimenteermogelijkheden worden veelvuldig gebruikt door overheden en maatschappelijke partners.

In het regeerakkoord 2017–2021 «Vertrouwen in de toekomst» is onder andere benadrukt dat er meer ruimte moet worden geboden aan duurzame ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. In het regeerakkoord is tevens vastgelegd dat «wonen» een belangrijk aandachtspunt is. Dit is ingegeven door het feit dat de economische crisis grote impact heeft gehad op de woningmarkt, de woningbouw en de capaciteit van de bouwsector waardoor er te weinig woningen zijn gerealiseerd. Nu de economie sterk aantrekt, is de vraag naar woningen weer enorm

toegenomen. In de Staat van de Woningmarkt 2017¹ wordt gesignaleerd dat de spanning op delen van de woningmarkt groot is, waarbij met name in grote steden forse prijsstijgingen worden gerealiseerd en in toemende mate boven de vraagprijs wordt verkocht. Hierdoor is toevoeging aan de bestaande woningvoorraad noodzakelijk. Er moeten meer woningen van goede kwaliteit, passend bij de financiële mogelijkheden en hedendaagse wensen van mensen worden gerealiseerd. Daarbij is de verduurzaming van de gebouwde omgeving een belangrijk onderdeel van de energietransitie. De behoefte van woningzoekenden richt zich vooral op aantrekkelijke woonmilieus in grootstedelijke gebieden, ook de energievraag van woningen speelt in de afweging een belangrijke rol. Daarnaast neemt de druk op de stedelijke mobiliteit toe. Woningbouw en mobiliteit moeten daarom hand in hand gaan. In grootstedelijke gebieden is het bouwen van voldoende nieuwe woningen extra complex. De beschikbare ruimte is schaars en er komen diverse ruimtelijke belangen samen, zoals de bescherming van open ruimte, de verduurzaming van energiegebruik, de verduurzaming van woningen, de ontwikkeling van bedrijvigheid en het accommoderen van de huidige en toekomstige mobiliteitsbehoefte van bewoners en bezoekers.

In 2016 is de Omgevingswet in het Staatsblad gepubliceerd² en zijn de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur (AMvB) voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal. Verder wordt op dit moment gewerkt aan de verschillende Aanvullings- en Invoeringssporen. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien op 1 januari 2021. De huidige wettelijke regels richten zich nog niet voldoende op duurzame ontwikkeling en houden onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en gebieden en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten. De Omgevingswet voorziet daarin. Om binnen het huidige wettelijke stelsel meer ruimte voor duurzame ontwikkeling te bieden, wordt onder het regime van de Chw de mogelijkheid geboden om vooruitlopend op de stelselherziening, gebruik te maken van een aantal instrumenten uit de Omgevingswet. In de praktijk blijkt duidelijk dat hier behoefte aan is. Meer dan 150 gemeenten experimenteren vooruitlopend op de Omgevingswet. Eén van de nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet, het omgevingsplan, wordt in deze gemeenten getest. Er worden goede ervaringen mee opgedaan die bijdragen aan een gestroomlijnde implementatie van de Omgevingswet in 2021. Dit wetsvoorstel bouwt hier op voort.

2. Werking van de Crisis- en herstelwet op dit moment

Een belangrijk onderdeel van de Chw zijn de verschillende bestuursrechtelijke versnellingen. Door deze bestuursrechtelijke versnellingen worden procedures gestroomlijnd. Deze versnellingen leveren voor alle partijen op een eerder moment duidelijkheid over de houdbaarheid van de plannen die ten grondslag liggen aan de te realiseren projecten. Een belangrijke bestuursrechtelijke versnelling van de Chw is dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden uitspraak moet doen in een beroepszaak tegen een besluit dat onder de Chw valt. Dit betekent een versnelling van de procedure van zo'n 6 maanden. Naast de bestuursrechtelijke versnellingen staan de experimenteermogelijkheden met wet- en regelgeving centraal in de Chw. Er worden experimenteermogelijkheden geboden voor ontwikkelingsgebieden, innovatieve en duurzame initiatieven en lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. Deze experimenteerruimte uit de Chw is ontdekt door veel overheden en wordt steeds meer gebruikt om vooruit

¹ Kamerstukken II, 2017/18, 32 847, nr. 308.

² Stb. 2016, nr. 156.

te lopen op onderdelen van de Omgevingswet. Dit is een gunstige ontwikkeling, omdat overheden de mogelijkheid krijgen om knelpunten op te lossen waardoor ontwikkelingen van de grond komen en bovendien kunnen deze overheden oefenen met het werken in de geest van de Omgevingswet. Hierdoor komen ze bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet goed beslagen ten ijs. Voorbeelden van experimenten die vooruitlopen op het omgevingsplan uit de Omgevingswet zijn het bestemmingsplan-plus voor het ontwikkelingsgebied en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Deze experimenten leveren nu al een bijdrage aan het realiseren van de woningbouwopgave. Zo maakt het recent vastgestelde bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het Hembrugterrein in Zaanstad bijvoorbeeld ruimte voor circa 1.000 woningen. Zonder gebruik te maken van instrumenten uit de Chw was het zeer moeilijk geweest om dit plan vast te stellen.

In veel gevallen gaat het toepassen van de experimenteermogelijkheden gepaard met vallen en opstaan. Het toepassen van nieuwe instrumenten kan ingewikkeld zijn en veel tijd vragen. Vooral omdat er weinig ervaringen zijn om op terug te vallen. Dit blijkt ook uit de verschillende voortgangsrapportages die zijn opgesteld in het kader van de Chw. Er is inmiddels een duidelijke toename te zien in het aantal experimentele bestemmingsplannen dat wordt vastgesteld. Deze toename zal naar verwachting in de komende periode doorzetten. Hieruit valt op te maken dat overheden het instrumentarium steeds beter onder de knie krijgen. De resultaten van de koplopers worden gedeeld met andere gemeenten waardoor de kennis zich als een olievlek verspreidt. Waar nodig wordt ondersteuning geboden aan overheden bij het toepassen van nieuwe instrumenten.

2.1 Ontwikkelingsgebieden

Het experiment met de ontwikkelingsgebieden geeft bestuurders de mogelijkheid om plaatselijke milieugebruiksruimte te optimaliseren. Op deze manier kan op onderdelen nu al invulling worden gegeven aan de bestuurlijke afwegingsruimte die in de Omgevingswet geboden wordt. Hierdoor wordt ruimte vrij gemaakt voor nieuwe ontwikkelingen. Uitgangspunt is dat de nieuwe ontwikkelingen uiteindelijk, na 10 jaar, binnen de in wetgeving vastgelegde milieukwaliteit passen. Dit experiment is gestart omdat bestuurders weinig aangrijpingspunten hadden om knellende situaties te wijzigen. Met name in gebieden die worden getransformeerd of geherstructureerd staan bestaande situaties nieuwe ontwikkelingen in de weg. Op basis van een bestemmingsplan-plus (bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied) kan worden geëist dat bestaande bedrijven de milieubelasting terugdringen of dat maatregelen worden genomen om de milieubelasting terug te dringen. In veel gevallen wordt dit experiment als «stok achter de deur» gebruikt. Het is dan niet nodig om dergelijke maatregelen te nemen, omdat in samenspraak met bedrijven een oplossing gevonden wordt die voor alle partijen aanvaardbaar is. Mochten toch maatregelen worden genomen die de feitelijke milieugebruiksruimte inperken dan zal daar vaak financiële compensatie tegenover staan. Woningbouwontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied kunnen hier profijt van hebben. Ook kan er eerder met de realisatie van woningbouw worden gestart, omdat gedurende maximaal 10 jaar mag worden afgeweken van de gewenste milieunormen, mits in het plan wordt geborgd dat er na 10 jaar weer aan wordt voldaan. Bijvoorbeeld door afspraken te maken met bedrijven die van plan zijn op termijn weg te gaan of omdat er in het bestemmingsplan maatregelen zijn opgenomen die geluidoverlast mitigeren, zoals een geluidwerend scherm. De ervaring leert dat dit instrument met name ingezet wordt om ontwikkelingen van de grond te krijgen. In de meeste situaties wordt er op het moment dat feitelijk gebruik wordt gemaakt van

bestemmingen, bijvoorbeeld wanneer bewoners hun nieuwe huis intrekken, voor dit gebied wel voldaan aan de milieukwaliteitseisen. Voor een verdere toelichting op het experiment met de ontwikkelingsgebieden wordt korthedshalve verwezen naar de memorie van toelichting op dit onderdeel in de Chw³ en het permanent maken van de Chw⁴.

2.2 Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is de voorloper van het omgevingsplan. Binnen dit experiment mag op onderdelen worden afgeweken van een aantal wetten en besluiten, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), de Wet geluidhinder en het Besluit geluidhinder, de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het bieden van de mogelijkheden van verbreding van het bestemmingsplan draagt bij aan integrale en meer flexibele plannen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. Hierdoor kunnen in het bestemmingsplan bijvoorbeeld regels gericht op duurzaamheid of energietransitie worden opgenomen. Hierdoor wordt voor een ieder vanaf de start duidelijk wat de kaders zijn voor de ontwikkelingen die plaatsvinden. Daarnaast worden barrières weggenomen om uitnodigingsplanologie en globaal bestemmen mogelijk te maken. Door globaal te bestemmen ontstaat een flexibeler plan dat meer ontwikkelingen bij recht toestaat. Dit betekent in de praktijk dat meer vergunningen via de reguliere procedure van acht weken verleend kunnen worden en minder via de uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken die van toepassing is op de omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan. Ook uitwerkings- en wijzigingsplannen zijn minder vaak nodig. Hierdoor kunnen ontwikkelingen sneller van de grond komen. De integrale kwaliteit van de ontwikkelingen en rechtszekerheid worden gewaarborgd omdat in de plannen – anders dan nu het geval – direct aandacht wordt besteed aan de gewenste milieukwaliteit, monumenten, welstandsbeleid e.d. Hierdoor worden integrale gebiedsgerichte afwegingen gemaakt in plaats van sectorale afwegingen. Ook blijkt bij de huidige bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte dat gemeenten actiever inzetten op participatie. Gemeenten betrekken bewoners en bedrijven op een nieuwe manier bij het tot stand komen van het bestemmingsplan door betrokkenen vanaf het eerste moment mee te laten denken, praten en schetsen over gewenste ontwikkelingen in het gebied. Hierdoor spelen de wensen van burgers en bedrijven een prominentere rol bij de planvorming, hetgeen de kwaliteit van het bestemmingsplan ten goede komt. De uitvoering van deze experimenteer-mogelijkheden is al in meer dan 100 gemeenten ter hand genomen. Deze gemeenten leveren nu al een bijdrage aan de woningbouwproductie doordat gewerkt wordt aan ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen.

2.2.1 Overgangsrecht

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de Chw worden ingetrokken. Dit betekent dat er overgangsrecht moet worden geboden om de experimenten te kunnen voortzetten. Dit overgangsrecht wordt vormgegeven in wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het concept-Invoeringsbesluit Omgevingswet. Daarnaast wordt er vanaf de achtste tranche van het Bu Chw (Stcrt. 2018, 33414) geanticipeerd op het overgangsrecht uit de Omgevingswet door te verduidelijken dat een bestemmingsplan in het kader van de Chw – net als een regulier bestemmingsplan – tot 2024 kan worden vastgesteld, mits het ontwerp bestemmingsplan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd.

³ Kamerstukken II, 2009/10, 32 588, nr. 3, p.13–14.

⁴ Kamerstukken II, 2012/13, 33 135, nr. 3, p. 22–23.

De experimentele bestemmingsplannen die mede op grond van de Chw worden opgesteld, zullen net als de reguliere bestemmingsplannen na inwerkingtreding van de Omgevingswet deel uit gaan maken van het omgevingsplan. Hierdoor zijn alle regels op één plek te vinden en wordt voorkomen dat verwarring kan ontstaan over welke regels voor welke locatie gelden. Gemeenten moeten er vervolgens zorg voor dragen dat per 1 januari 2029 het omgevingsplan voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.

2.3. Lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis

Bij dit instrument committeren alle betrokken overheden zich in de initiatieffase expliciet aan een gemeentelijke structuurvisie. Vervolgens wordt een projectcommissie ingesteld waarin de overheden zijn vertegenwoordigd en samenwerken conform de coördinatieregeling van de Wro. Dankzij het bestuurlijk commitment aan de structuurvisie, kan de daarop volgende procedure voor de uitvoering vlot verlopen.

2.4. Projectuitvoeringsbesluit

Tot slot wordt de versnelde uitvoering van woningbouwprojecten en projecten van maatschappelijke betekenis gefaciliteerd door het projectuitvoeringsbesluit. Met het projectuitvoeringsbesluit kunnen in één integraal besluit alle toestemmingen worden gegeven voor een bepaald project. Het vervangt de losse besluiten die normaal gesproken vereist zouden zijn geweest. Bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor bouwen en toestemmingen op basis van de Wet natuurbescherming. Voor zover het projectuitvoeringsbesluit en het vigerende bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het projectuitvoeringsbesluit als omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan waarmee met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt afgeweken van het bestemmingsplan (art. 2.12). Met dit instrument kan de procedure voor vergunningverlening met een jaar worden bekort, omdat er sprake is van beroep in één instantie. Dit besluit kan worden toegepast voor woningbouwprojecten van tenminste 12 woningen met een maximum van 1500 dan wel 2000 nieuwbouwwoningen. Bij het afbakenen van het toepassingsbereik is rekening gehouden met Europeesrechtelijke randvoorwaarden, waaronder de EG-richtlijn luchtkwaliteit en de EEG-richtlijn inzake milieu-effectbeoordeling. Als bouwprojecten van maatschappelijke betekenis zijn aangewezen, onderwijsgebouwen, ziekenhuizen en verpleeghuizen, verzorgingstehuizen, psychiatrische inrichtingen, medische centra, poliklinieken en medische kleuterdagverblijven.

3. Aanpassing Crisis- en herstelwet

De huidige wet- en regelgeving heeft vaak een generieke insteek, die weinig ruimte laat voor een integrale en gebiedsgerichte benadering. De Chw biedt nu al ruimte om hier op een nieuwe manier op in te spelen. Dit biedt kansen om maatschappelijke opgaven zorgvuldig in te vullen, in samenhang met andere maatschappelijke doelen en ruimtelijke belangen, inclusief de benodigde infrastructuur.

In de loop van de tijd is gebleken dat het wenselijk is om enkele procedurele en inhoudelijke aanpassingen door te voeren in de Chw. Het doel is om hiermee de gebruiksmogelijkheden verder te verbeteren en de procedures te verkorten, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtsbescherming van burger en bedrijven. Hierdoor kan vooruitlopend op de Omgevingswet eenvoudiger en uitgebreider worden geëxperimenteerd met de instrumenten uit de Omgevingswet voor het realiseren van

maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave. Het betreft aanpassingen aan de regeling voor duurzame innovatieve experimenten (artikel 2.4 Chw), het experiment ontwikkelingsgebieden (artikel 2.2 Chw en artikel 2.3 Chw), het projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.9) en de lokale projecten met nationale betekenis (artikel 2.18 Chw). Daarnaast wordt een technische wijziging in artikel 2.3 Chw aangebracht.

Dit wetsvoorstel valt in de volgende onderdelen uiteen:

- Uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden van het projectuitvoeringsbesluit.
- Technische wijziging van artikel 2.3 Chw om procedures te versnellen.
- Versnelling van de aanwijzingsprocedure voor de experimenten (ontwikkelingsgebieden en duurzame innovatieve experimenten) en lokale projecten met nationale betekenis. Het toevoegen van gebieden aan bestaande experimenten kan bij ministeriële regeling plaatsvinden.
- Wijziging van de aanwijzingsprocedure voor duurzame innovatieve experimenten door de wettelijk gestelde criteria aan te passen.
- Verbreden van de reikwijdte van de Chw door meer wetten aan de Chw toe te voegen waarvan kan worden afgeweken.

3.1 Uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden van het projectuitvoeringsbesluit

Het projectuitvoeringsbesluit (hoofdstuk 2, afdeling 6 Chw) is een snelle manier om een besluit te nemen voor het uitvoeren van woningbouwprojecten (van 12 tot 2000 woningen) en projecten met een maatschappelijke betekenis (onderwijs en zorg). Een projectuitvoeringsbesluit levert extra snelheid op als het gewenste bouwproject niet past in het vigerende bestemmingsplan en wanneer vergunningen en toestemmingen moeten worden verleend om het project te realiseren. De versnelling ontstaat doordat het projectuitvoeringsbesluit de planologische toestemming en de benodigde uitvoeringbesluiten combineert in één besluit. Het college van burgemeester en wethouders kan betrekkelijk eenvoudig een projectuitvoeringsbesluit nemen, de drempel tot toepassing is laag. Een belangrijke versnelling van de procedure is gelegen in het feit dat bij het projectuitvoeringsbesluit slechts beroep in één instantie mogelijk is. Daarbij gelden de regels voor vereenvoudiging en versnelling van het bestuursprocesrecht uit hoofdstuk 1 Chw. Hetgeen de procedure ook versnelt. Het projectuitvoeringsbesluit doorloopt de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Awb. Dit betekent dat de betrokkenheid van belanghebbenden aan de voorkant van het proces juridisch geborgd is. Iedere belanghebbende kan zienswijzen indienen op het ontwerpbesluit. Zo wordt geborgd dat een bestuursorgaan een afweging kan maken van alle betrokken belangen. Daarnaast moet benadrukt worden dat participatie voordat het besluitvormingstraject gestart wordt belangrijk is. Betrokkenheid van belanghebbenden aan de voorkant van het proces, participatie, levert begrip en kwaliteitsverbetering op en uiteindelijk vaak tijdswinst in het besluitvormingsproces.

Het projectuitvoeringsbesluit dat is opgenomen in de Chw wordt op dit moment relatief weinig gebruikt. Dit is een gemiste kans, omdat toepassing van het projectuitvoeringsbesluit tot een versnelling van een jaar kan leiden. Een belangrijke versnelling dus voor de realisatie van woningbouwprojecten. Uit de jaarlijkse evaluatie van de Chw is gebleken dat het instrument beter toepasbaar zou worden wanneer meer wordt aangesloten op de gangbare procedure uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Om het gebruik van dit instrument aantrekkelijker te maken wordt op een aantal punten aanpassingen gedaan. De verwachting is dat dit bijdraagt aan een verkorting, een vereenvoudiging

en een versnelling van de procedures om onder andere woningbouw te realiseren.

Op dit moment is de gemeenteraad bevoegd tot het nemen van een projectuitvoeringsbesluit. Dit kan ook op verzoek van een ontwikkelaar of een andere particuliere initiatiefnemer. In de praktijk blijkt dat de keuze voor de gemeenteraad ertoe leidt dat er vertraging kan optreden in het proces, omdat de gemeenteraad vaak beperkte vergaderfrequenties heeft; hetgeen besluitvorming kan ophouden. In het huidige wettelijke stelsel worden er echter geen vergunningen verleend door de raad maar door het college van burgemeesters en wethouders. Het projectuitvoeringsbesluit vervangt alleen vergunningen en toestemmingen waar onder het huidige wettelijke regime het college van burgemeesters en wethouders voor bevoegd is. Omdat het projectuitvoeringsbesluit ook een vergunning kan vervangen waarmee wordt afgeweken van het bestemmingsplan, is destijds in de Chw de raad bevoegd gemaakt voor het projectuitvoeringsbesluit. Dit sloot aan bij de bevoegdheidsverdeling van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijking in de net in werking getreden «nieuwe» Wro (de raad was bevoegd met delegatiemogelijkheid aan het college). In 2010 is de Wabo in werking getreden, waarbij de bevoegdheid voor de afwijking van het bestemmingsplan is verschoven en in alle gevallen bij het college van burgemeester en wethouders is gelegd. Daarbij is er wel betrokkenheid van de raad, in vooraf door de raad aangewezen gevallen, in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen (art 6.5 van het Besluit omgevingsrecht). Met de voorgestelde verschuiving van de bevoegdheid van de raad naar het college van burgemeester en wethouders om een projectuitvoeringsbesluit te nemen, wordt de bevoegdheidsverdeling dus weer in overeenstemming gebracht met het wettelijk stelsel van de Wabo en de Wro.

Gemeenten en ontwikkelaars blijken niet altijd in staat het project in één keer en in zijn geheel uit te werken, zoals het projectuitvoeringsbesluit in de Chw vereist. Dat maakt de uitvoering minder flexibel. Daarom wordt bij deze aanpassing van de Chw de mogelijkheid geboden om een fasering aan te brengen in de toestemmingen die gekoppeld worden aan het besluit. Dit betekent dat meerdere malen een projectuitvoeringsbesluit genomen kan worden voor een bepaalde locatie.

Op dit moment moeten de benodigde toestemmingen in één besluit, namelijk het projectuitvoeringsbesluit, worden opgenomen. Hierop zijn een aantal uitzonderingen gemaakt. Met name de uitzondering die ziet op hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming wordt in de praktijk als belemmerend ervaren. Er moet een afzonderlijk besluit of besluiten worden genomen op grond van hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming, dit besluit maakt geen onderdeel uit van het projectuitvoeringsbesluit. Hierdoor vervalt het voordeel van het projectuitvoeringsbesluit deels, omdat vaak een afzonderlijk besluit op grond van de Wet natuurbescherming moet worden genomen. Op dit besluit zijn de versnellingen voor het projectuitvoeringsbesluit niet van toepassing. Daarom wordt de uitzondering voor hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming vervangen door een andere regeling. Door de artikelen 2.27 en 2.28 van de Wabo van overeenkomstige toepassing te verklaren, moet het college van gedeputeerde staten een verklaring van geen bedenkingen verlenen. Hierdoor kan het besluit in het kader van de Wet natuurbescherming in het projectuitvoeringsbesluit worden opgenomen en blijft de provincie betrokken, doordat het college van gedeputeerde staten een verklaring van geen bedenkingen moet verlenen. Hetzelfde is bepaald voor de procedure als bedoeld in artikel 2.8 van de wet Natuurbescherming. Deze verklaring van geen bedenkingen wordt opgenomen in het projectuitvoeringsbesluit.

De voorgestelde verbeteringen in de procedure van het projectuitvoeringsbesluit leiden er naar verwachting toe dat meer bestuursorganen gebruik zullen maken van het projectuitvoeringsbesluit. Ook wordt de procedure verder gestroomlijnd, zodat projecten die worden gerealiseerd met een projectuitvoeringsbesluit nog sneller van de grond komen.

3.2 Technische wijziging artikel 2.3 Chw

Door verschillende gemeenten is gesignaleerd dat een specifieke bepaling uit de regeling voor ontwikkelingsgebieden een ongewenst effect sorteert. In artikel 2.3, derde lid, onder b, Chw is voor de ontwikkelingsgebieden geregeld dat een omgevingsvergunning waarvoor een ander bestuursorgaan (dan het college van burgemeester en wethouders) bevoegd gezag is, niet kan worden verleend voordat het college van burgemeester en wethouders heeft verklaard daartegen geen bedenkingen te hebben. Deze bepaling is opgenomen om meer sturingsmogelijkheden te geven wanneer het college van burgemeester en wethouders in het kader van het experiment met de ontwikkelingsgebieden in een bepaald gebied de milieugebruiksruimte probeert te optimaliseren. Het bijkomend effect van deze bepaling is dat te allen tijde de uitgebreide procedure voor vergunningverlening moeten worden gevolgd (artikel 3.10 van de Wabo jo. 2.27 van de Wabo). Bij milieuneutrale omgevingsvergunningen en omgevingsvergunningen waar normaal de reguliere procedure kan worden gevolgd wordt dit door gemeenten onwenselijk geacht. Daarom wordt in artikel 2.3 van de Chw opgenomen dat in door het college van burgemeester en wethouders te bepalen gevallen op voorhand kan worden afgezien van het moeten verlenen van een verklaring van geen bedenkingen. Hierdoor kan in de gebieden die aangewezen zijn als ontwikkelingsgebied vaker de reguliere procedure worden gevolgd.

3.3 Versnelling van de aanwijzingsprocedure

Om snel in te kunnen spelen op gewenste lokale ontwikkelingen is het belangrijk om de procedure om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die de Chw biedt te verkorten. Op dit moment moeten nieuwe experimenten en toevoegingen van projecten of gebieden aan bestaande experimenten altijd bij AMvB worden aangewezen. Dit gebeurt door deze toe te voegen aan het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Bu Chw). Dit duurt gemiddeld ruim tien maanden⁵. Dit proces wordt in de praktijk als te tijdrovend en onzeker ervaren. Overheden willen graag voortvarend aan de slag met het experiment. Een procedure waarbij hun project via een AMvB wordt aangewezen remt hierbij af. Daarom wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat het toevoegen van concrete projecten of gebieden aan eerder bij AMvB geregelde experimenten ook bij ministeriële regeling kan plaatsvinden.

In dit wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen het experiment en het project of gebied waar het experiment kan worden uitgevoerd. Onder experiment wordt de afwijking van wet- en regelgeving verstaan. Dit onderscheid wordt ook gemaakt in de uitspraak van 21 februari 2018 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁶. Op AMvB-niveau is of wordt getoetst of het experiment voldoet aan de wettelijke criteria en vastgelegd van welke onderdelen van de wet- en regelgeving mag worden afgeweken en worden de precieze kaders bepaald die op het experiment van toepassing zijn. De mogelijkheid om gebruik te maken van een ministeriële regeling ziet alleen op het toevoegen van nieuwe gebieden of projecten aan bestaande experimenten, hierbij vindt geen toets meer plaats op het voldoen aan de

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 32 127, nr. 214, p. 32.

⁶ ECLI:NL:RVS:2018:616.

wettelijke criteria. De inhoud van de experimenten is dus al vastgelegd op wetsniveau of bij AMvB. Deze bestaande experimenten hebben het normale proces van voorpublicatie, voorhang en advies van de Afdeling advisering van de Raad van State doorlopen. Een voorbeeld vormt het hiervoor al genoemde bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Op AMvB-niveau is al vastgelegd van welke onderdelen van de Wro, Wabo, Wm e.d. kan worden afgeweken bij de uitvoering van dit experiment. In de voorhang en in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State kan ten volle de nut en noodzaak van de afwijkingen van wet- en regel en het voldoen aan de criteria worden gewogen. Bij ministeriële regeling zullen vervolgens alleen nieuwe gebieden worden aangewezen waarin ook mag worden geëxperimenteerd met de instrumenten van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Deze aanpassing van de procedure levert een versnelling van ten minste 7 maanden op ten opzichte van de oorspronkelijke procedure. Hierdoor heeft het bevoegd gezag veel eerder duidelijkheid of het kan experimenteren met bijvoorbeeld een bestemmingsplan-plus voor een ontwikkelingsgebied of een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Deze meer integrale en flexibele plannen kunnen bijdragen aan een versnelde realisatie van de noodzakelijke woningbouwproductie, waarbij bijbehorende aspecten zoals mobiliteit kunnen worden meegenomen. Als de plannen in werking zijn kan sneller vergunning worden verleend. Door veel gemeenten wordt op dit moment gewerkt aan de voorbereiding van deze plannen. Er worden bestemmingsplannen gemaakt die ruimte bieden om ruim 150.000 woningen te realiseren. Met name bij complexe binnenstedelijke projecten kan de inzet van deze instrumenten uitkomst bieden. Het aanpassen van woningen en bedrijfsgebouwen en de ombouw van netwerken voor de energietransitie kan een steun in de rug krijgen door nu al te experimenteren vooruitlopend op de Omgevingswet. Een bijkomend voordeel is dat het experimenteren bijdraagt aan de voorbereiding op de implementatie van de Omgevingswet. Daarom wordt voorgesteld om de aanwijzingsprocedure te verkorten.

Het bovenstaande geldt ook voor lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. Dit experiment loopt niet direct vooruit op de Omgevingswet maar kan wel een bijdrage leveren aan het realiseren van de woningbouwopgave. Daarom wordt ook de aanwijzingsprocedure voor lokale (boven)regionale project met nationale betekenis verkort. In dit experiment staat de interbestuurlijke samenwerking met betrekking tot de structuurvisie (omgevingsvisie) centraal. Door gezamenlijk te investeren in de structuurvisie wordt verwacht dat bij de uitvoering procedures sneller kunnen worden doorlopen. Dit levert belangrijke tijdswinst op voor de woningbouwproductie. Ook in de Omgevingswet wordt ingezet op deze werkwijze.

3.4 Wijziging van de aanwijzingsprocedure

Iedere afwijking van wet- en regelgeving op grond van artikel 2.4 uit de Chw moet aan drie wettelijke criteria voldoen:

1. Bijdrage aan de duurzaamheid
2. Bijdrage aan innovatie
3. Bijdrage aan de bestrijding van de economische crisis

Deze criteria zijn cumulatief. In de praktijk werken deze criteria niet in alle gevallen op de gewenste manier. Zeker aangezien één van de doelen van de aanpassing van de Chw het versnellen van woningbouw is. Daarom wordt voorgesteld om de criteria aan te passen. De criteria zijn namelijk bij een experiment dat specifiek gericht is op woningbouw of het versnellen van procedures lastig om te onderbouwen. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat experimenten kunnen worden aangewezen wanneer het experiment bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling en een

bijdrage levert aan de economische structuurversterking of bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling en innovatief is. Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige Chw waarin deze criteria cumulatief zijn opgenomen. Uitgangspunt voor de experimenten is dus dat ieder experiment in ieder geval een bijdrage moet leveren aan duurzame ontwikkeling in de leefomgeving. Door het aanpassen van deze criteria wordt aan gemeenten die willen deelnemen meer zekerheid geboden dat een experiment onder de reikwijdte van de Chw valt. Hierdoor valt een belemmering voor het experimenteren weg en is de verwachting dat meer projecten zullen profiteren van de mogelijkheden van de Chw. Het begrip duurzame ontwikkeling wordt in verschillende wetten gehanteerd. Aangezien de Chw straks opgaat in de Omgevingswet wordt om te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over de uitleg van het criterium duurzame ontwikkeling aangesloten bij de uitleg die in de Omgevingswet aan dit begrip wordt gegeven. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft voor de uitleg van het huidige criterium bijdragen aan duurzaamheid aangehaakt bij de definitie uit de Omgevingswet.⁷ In de Omgevingswet wordt voor de uitleg van het begrip duurzame ontwikkeling aangehaakt bij de wijze waarop de commissie-Brundtland dit begrip heeft gedefinieerd. De commissie-Brundtland definieerde het begrip «duurzame ontwikkeling» als het voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Deze omschrijving van duurzame ontwikkeling is sindsdien wereldwijd aanvaard. Duurzame ontwikkeling gaat onder meer over een schoon milieu en een duurzame energievoorziening, over het concurrentievermogen van de economie, werkgelegenheid, het financiële systeem, zowel in Nederland als elders in de wereld. Duurzame ontwikkeling vraagt om rekening te houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Daarbij kunnen lastige keuzes aan de orde zijn, zowel over inhoudelijke aspecten als over de verhouding tussen individueel en collectief belang. Het blijft daarbij wenselijk te streven naar zo veel mogelijk «win-win»-situaties. Het gebruik van nieuwe technieken voor de energietransitie kan inhoud geven aan het criterium duurzame ontwikkeling. Energietransitie gaat in veel gevallen samen met economische structuurversterking en innovatie.

Daarnaast wordt het criterium «economische crisis» vervangen door het criterium «economische structuurversterking». De keuze voor dit criterium is ingegeven door de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de beroepszaak over het inpassingsplan voor het windpark De Drentse monden en Oostermoer⁸. In deze uitspraak overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat onder de huidige Chw het doel niet meer is dat een experiment een bijdrage moet leveren aan het bestrijden van de economische crisis, maar dat een experiment een bijdrage moet leveren aan het versterken van de economische structuur. Hiermee is de lijn bevestigd, die ingezet is bij het permanent maken van de Chw. Dit betekent dat er permanente aandacht moet zijn voor het versterken van de economie. Deze aandacht kan bestaan uit het toelaten van ontwikkelingen die voor werkgelegenheid zorgen of bijvoorbeeld voor projecten die onze economie toekomstbestendiger maken. Deze experimenten hoeven geen invloed te hebben op de nationale economie. Ook het versterken van de lokale economie levert voldoende bijdrage aan economische structuurversterking. Het is belangrijk dat experimenten die een bijdrage leveren aan het versterken van de economische structuur ook een duurzaam karakter hebben. Dit

⁷ ECLI:NL:RVS:2018:1398.

⁸ ECLI:NL:RVS:2018:616.

criterium kan daarom alleen worden toegepast in combinatie met het criterium «duurzame ontwikkeling».

Voor het criterium dat een project een bijdrage moet leveren aan innovatieve ontwikkelingen geldt dat dit criterium gericht is op innovatieve ontwikkelingen/technieken die getest worden in de praktijk. Een voorbeeld van een dergelijk project is The Green Village in Delft. In de twaalfde tranche van het Bu Chw⁹ is voor dit project mogelijk gemaakt om innovatieve bouwtechnieken in de praktijk te testen. Het is noodzakelijk dat innovatieve ontwikkelingen die bij wijze van experiment uitgevoerd worden een duurzaam karakter hebben. Dit criterium kan daarom alleen worden toegepast in combinatie met het criterium «duurzame ontwikkeling».

Het is van groot belang dat de boven besproken criteria in samenhang worden beschouwd bij de beoordeling van toekomstige experimenten. Met deze wijzigingen wordt zeker gesteld dat experimenten die zien woningbouw en energietransitie ook goed passen binnen de criteria van de Chw.

3.5 Verbreden van de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet

Op dit moment kan in de Chw voor de ontwikkelingsgebieden en voor de duurzame innovatieve experimenten van een twaalfstal wetten worden afgeweken. Bij inwerkingtreding van de Chw waren duurzame innovatieve experimenten niet bedoeld om gebiedsgericht te worden ingezet. Omdat de duurzame innovatieve experimenten in de loop van de tijd in bepaalde gevallen, zoals het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wel een gebiedsgericht karakter hebben gekregen is het belangrijk deze keuze opnieuw te bezien. Het experiment of de experimenten die vervolgens gebruik willen maken van de geboden mogelijkheid om van een wet af te wijken, worden in de AMvB, het Bu Chw, neergelegd. Zelden is het mogelijk om te voorspellen welke problemen zich in de toekomst voor gaan doen of welke oplossing voor een knelpunt wordt bedacht. Daarom is het wenselijk om op dat moment al de mogelijkheid te hebben om een experiment te starten en wordt in het wetsvoorstel slechts de mogelijkheid geopend om in een AMvB van de nieuw toe te voegen wetten af te wijken. Daarom is een aantal wetten tegen het licht gehouden om te bezien of experimenteren met deze wetten op enige wijze een bijdrage kan leveren aan het realiseren van maatschappelijke opgaven, zoals versnelling van de woningbouw. Deze wetten zijn toegevoegd aan artikel 2.4, eerste lid, van de Chw. Als de daadwerkelijke afwijking in de vorm van een experiment plaatsvindt wordt in de toelichting op de desbetreffende tranche van het Bu Chw het nut en de noodzaak van het experiment gemotiveerd en worden de mogelijke gevolgen voor betrokkenen beschreven en afgewogen tegen het belang van het uitvoeren van het experiment.

3.5.1 Huisvestingswet 2014 en Leegstandwet

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten een instrumentarium om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. Gelet op de huidige situatie op de woningmarkt waar een gebrek aan goedkope en middeldure woonruimte is, heeft het een meerwaarde om in bepaalde gebieden te experimenteren met het vergunningstelsel voor het beheer van de woonruimtevoorraad (het betreft het vergunningplichtig maken van onttrekken van woonruimte, het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte en het samenvoegen van woonruimten). Door dergelijke beheermaatregelen in het bestemmingsplan met verbrede

⁹ Kamerstukken II, 2015/16, 32 127, nr. 213.

reikwijdte op te nemen (in plaats van de huisvestingsverordening) kunnen nieuwbouw en beheer van de bestaande voorraad beter samen op gaan.

De Leegstandwet is een wet die onder andere de mogelijkheid biedt om een koopwoning en ander leegstaand vastgoed tijdelijk te verhuren, met behulp van een vergunningstelsel. Op een krappe markt is het belangrijk dat de bestaande voorraad efficiënt wordt benut. Ook deze maatregelen kunnen via het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte genomen worden, waarmee het vergunningstelsel van de Leegstandwet buiten werking moet worden gesteld. Ook deze aanpak bevordert dat er een integrale aanpak voor de beste benutting van de bestaande voorraad gebouwen tot stand komt.

3.5.2 Erfgoedwet

Een aantal bepalingen van de Monumentenwet 1988 blijft via het overgangsrecht van de Erfgoedwet van toepassing tot de inwerking-treding van de Omgevingswet. De bepalingen over de vergunningpro-cedure voor archeologische rijksmonumenten kunnen met dit wetsvoorstel betrokken worden in een experiment. Voordeel hiervan is dat procedures meer op elkaar kunnen worden afgestemd in dergelijke situaties. De experimenten hebben geen betrekking op de wijze waarop het erfgoed wordt beschermd.

Op grond van het huidige onderdeel m kan worden afgeweken van een aantal artikelen uit de Monumentenwet 1988, die via artikel 9.1, eerste lid, van de Erfgoedwet van toepassing blijven tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat om artikelen die de vergunningprocedure regelen voor het verstoren van archeologische rijksmonumenten. Omdat deze regels een uitwerking vormen van het op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen herziene Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 1992, 32), zullen de inhoudelijke en procedurele waarborgen voor het behoud van archeologische rijksmonu-menten uit deze procedure moeten worden geborgd bij de AMvB die het experiment mogelijk maakt. In dit verband wordt als voorbeeld gewezen op de wijze waarop dit in artikel 2.10 van de Chw is geregeld voor het projectuitvoeringsbesluit. Het eerste lid van artikel 11 van de Monumen-tenwet 1988 is uitgezonderd, omdat dit betrekking heeft op het algemene verbod om rijksmonumenten te beschadigen of te vernielen.

3.5.3 Titel 5.2 Wet milieubeheer

De wijziging van artikel 2.4 komt voort uit de wens te komen tot een permanente verbetering van de algehele luchtkwaliteit in het kader van de gezondheid en de noodzaak om overschrijdingen van de grenswaarden voor luchtkwaliteit die uit de monitoring van het Nationaal Samenwer-tingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) blijken op te lossen. De wijziging maakt het mogelijk dat bevoegde gezagen in afwijking van artikel 5.6 Wm door middel van een experiment strengere grenswaarden kunnen stellen dan die genoemd in paragraaf 4 van bijlage 2 van de Wm en ruimte krijgen om bij de uitoefening van bevoegdheden die luchtkwaliteitsef-fecten hebben andere, strengere eisen toe te passen dan artikel 5.16 van de Wm vereist. De wijziging zorgt ervoor dat, vooruitlopend op de Omgevingswet, hiertoe gebiedsgericht instrumenten kunnen worden ingezet.

Titel 5.2 van de Wm is in artikel 2.4, eerste lid onder j, van de huidige Chw uitgezonderd van de mogelijkheid om een experiment te starten. Met deze wijziging wordt het mogelijk lokale experimenten uit te voeren die ertoe leiden dat er strengere luchtkwaliteitseisen worden opgelegd. Bij het bieden van de mogelijkheid om te experimenteren met het stellen van strengere luchtkwaliteitseisen moet rekening worden gehouden met de aanleg en het gebruik van rijkswegen. Aangezien titel 5.2 van de Wm

grotendeels bestaat uit de implementatie van de Europese richtlijn luchtkwaliteit (nr. 2008/50/EG) zal een experiment enkel mogelijk zijn indien het niet strijdig is met de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien. Daarnaast zal een experiment niet mogelijk zijn als het invloed heeft op de werking van het NSL of de wettelijke bepaalde systematiek voor de beoordeling van luchtkwaliteit. Door het stellen van strengere eisen in zwaar belaste gebieden wordt de kwaliteit van de leefomgeving verbeterd en wordt het mogelijk op die locaties woningen te realiseren wanneer maatregelen worden genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren.

3.5.4. Wet natuurbescherming

Uit gesprekken met belanghebbenden blijkt dat de Wet natuurbescherming vaak als knellend wordt ervaren. Daarom is onderzocht of het mogelijk moet worden gemaakt dat van deze wet af kan worden geweken. Dit heeft er niet toe geleid dat de Wet natuurbescherming wordt opgenomen in artikel 2.4. Dit komt omdat de Wet natuurbescherming de mogelijkheid kent om vrijstellingen en ontheffingen te verlenen. De in de Wet natuurbeschermingswet opgenomen vrijstellingen en ontheffingen behoeven geen AMvB-procedure te doorlopen om te kunnen worden toegepast. Daarom is er voor gekozen om in voorkomende gevallen bij de aanvraag van experimenten in het kader van de Chw procedurele afspraken te maken over het te volgen traject in het kader van de Wet natuurbescherming zodat op hetzelfde moment gebruik kan worden gemaakt van de vrijstellingen en ontheffingen die gegeven worden in het kader van de Wet natuurbescherming en de experimenteermogelijkheden die geboden worden in het kader van de Chw.

3.5.5. Wet inrichting landelijk gebied

Op 12 april is in de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken of de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg) spoedig onder de reikwijdte van de Chw kan worden gebracht en of het toepassingsbereik uitgebreid kan worden naar glastuinbouwgebieden. Bij de uitvoering van de motie is ervanuit gegaan dat met «het toepassingsbereik van de Wilg uitbreiden met glastuinbouwgebieden» wordt bedoeld dat glastuinbouwgebieden ook deel uit moeten kunnen maken van verplichte ruilverkaveling, zodat gronden met opstallen ook zonder toestemming van de eigenaar betrokken kunnen worden in het ruilverkavelingsplan. Dit betekent dat door het dwingende karakter van herverkaveling, de herinrichting, bij gebrek aan medewerking door een enkele onwillige eigenaar of rechthebbende toch kan worden gerealiseerd. Het lijkt erop dat het huidige instrumentarium nog niet volledig in samenhang is benut. Het voorgaande kan namelijk ook worden bereikt door gebruik te maken van onteigening. Het is niet duidelijk wat voor deze specifieke situatie de meerwaarde van het herverkavelingsinstrument is ten opzichte van onteigening. Door toepassing van het huidige instrumentarium valt nog veel winst te behalen. Daarbij komt dat wordt getracht om het wetsvoorstel tot aanpassing van de Chw- gelet op de dringende woningbouwopgave – snel in werking te laten treden. Het op dit moment toevoegen van de Wilg zou tot vertraging leiden van dit proces leiden. Gelet op het bovenstaande is ervoor gekozen om de Wilg niet toe te voegen aan de wetten waarvan bij wijze van experiment kan worden afgeweken.

3.6 Samenvatting

De Chw biedt al een belangrijk aantal maatregelen die duurzame ontwikkeling van de woningbouwproductie kunnen aanjagen. In de loop der jaren is gebleken dat de Chw op een aantal onderdelen kan worden verbeterd om deze wet beter toepasbaar te maken. Hiermee kunnen voor

de korte termijn oplossingen worden geboden om de duurzame ontwikkeling van de woningmarkt te stimuleren. Zo kan toepassing van het projectuitvoeringsbesluit een significante versnelling van de proceduretijd opleveren. Dit instrument wordt tot nu toe weinig toegepast. De aanpassingen die met dit wetsvoorstel worden gedaan maken het gebruik van dit instrument aantrekkelijker, waardoor het instrument vaker zal worden toegepast. De doorlooptijd van een woningbouwproject kan hier met een jaar door worden bekort. Daarnaast komen woningbouwprojecten op complexe locaties vaak moeilijk van de grond. Dit komt onder andere omdat de huidige wet- en regelgeving vaak niet op deze situaties is geënt. Vooruitlopend op de mogelijkheden die de Omgevingswet gaat bieden wordt met experimenten onder de Chw de mogelijkheid geboden om gebiedsgericht keuzes te maken in de planvorming en vergunningverlening. Om deze knelpunten aan te pakken biedt dit wetsvoorstel meer ruimte om gebiedsgericht maatwerk te leveren. Om de experimenteer mogelijkheden uit de Chw sneller en beter toe te kunnen passen wordt de mogelijkheid tot experimenteren versneld, gewijzigd en verbreed. Hierdoor krijgen overheden de kans om knelpunten op een andere manier op te lossen. Daarbij wordt veel verwacht van het in meer gevallen toepassen van het experiment met de ontwikkelingsgebieden en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte dat vooruitloopt op de Omgevingswet is op dit moment het meest gebruikte experiment. Voor dit experiment zijn inmiddels 150 gebieden aangewezen. Concrete experimenten geven inhoud aan het wetsvoorstel. Versnelling van de realisatie van de woningbouwopgave wordt mede gerealiseerd door de inzet van deze experimenten. Bijkomend voordeel van de aanpassingen in dit wetsvoorstel is dat gemeenten sneller en makkelijker vooruit kunnen lopen op de Omgevingswet. Ze hebben de mogelijkheid om zich goed voor te bereiden en de transitie naar het nieuwe stelsel alvast in te zetten. Dit komt de implementatie van de stelselherziening ten goede.

4. Aanpak van de woningbouwopgave

Dit wetsvoorstel vereenvoudigt procedures en faciliteert ontwikkelingen, maar die realiseert ze niet. Overheden en initiatiefnemers moeten die ontwikkelingen realiseren. Daarom zal veel afhangen van de wijze waarop al bestaande mogelijkheden en de nieuwe mogelijkheden van dit wetsvoorstel worden toegepast. Om overheden en initiatiefnemers zoveel mogelijk te helpen bij het realiseren van de woningbouwopgave wordt er met regionale afspraken maatwerk en ondersteuning geboden.

4.1 Regionale afspraken

Om de bestaande en nieuwe mogelijkheden zoveel mogelijk te maximaliseren worden regionale woningmarktafspraken gemaakt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en regionale partijen. Hiervoor is het belangrijk om te realiseren dat de verantwoordelijkheid voor het beleid van de fysieke leefomgeving en de besluitvorming over bouwlocaties in beginsel bij gemeenten ligt. Gezien de grote van de opgave is het noodzakelijk dat het Rijk en decentrale overheden en andere betrokken partijen het woningtekort en de gevolgen daarvan gezamenlijk aanpakken. Met de grote stedelijke regio's waar ook op de langere termijn de woningbehoefte hoog blijft wordt gesproken over het tijdig beschikbaar stellen van voldoende passende plancapaciteit voor woningbouw. In deze gesprekken wordt gezien hoe zij woningbouw kunnen faciliteren. Bijvoorbeeld door grondposities strategisch in te zetten. Hierbij moet rekening worden gehouden met de vraag naar woningen in de toekomst. Ook wanneer de plancapaciteit op papier voldoende is om te voorzien in de regionale woningbehoefte zal tijdig

nagedacht moeten worden over alternatieven wanneer bestaande plannen uitvallen of vertraging oplopen. Bij de keuze voor nieuwe woningbouwlocaties moet zorgvuldig worden omgaan met de beschikbare ruimte. Daarom moeten in eerste instantie de kansen binnen bestaand bebouwd gebied optimaal worden benut, maar indien dat niet voldoende is ook gekeken worden naar mogelijkheden aan de randen van dat gebied. Decentrale overheden kunnen daarbij creatief kijken naar mogelijkheden om nog verder te verdichten, om bestaande bebouwing te vervangen of een nieuwe bestemming te geven, of om gebieden binnen de stadsgrenzen met een andere functie te transformeren ten behoeve van woningbouw. Om op de korte termijn de woningbouw te versnellen is naast de beschikbaarheid van voldoende plannen de hardheid en de daadwerkelijke realisatie van die plannen cruciaal. Daarom wordt beoogd om de regionale woningmarktafspraken waar het woningbouw betreft ook te richten op versnelling van concrete bouwlocaties, door knelpunten weg te nemen. Inzet van de bestaande en nieuwe mogelijkheden van dit wetsvoorstel kunnen onderdeel zijn van de oplossingen die deze knelpunten wegnemen. Dat wordt nader uitgewerkt in de gesprekken met regio's, en waar van toepassing vastgelegd in de woningmarktafspraken. De urgentie om mogelijkheden binnen de bestaande steden te benutten blijft onverminderd groot. Dit voorkomt dat het terugdringen van het woningtekort onnodige vertraging oploopt.

4.2 Ondersteuning bij het realiseren van de woningbouwopgave

Naast het maken van regionale afspraken biedt het expertteam woningbouw ondersteuning bij het versnellen en realiseren van bestaande bouwplannen. Door bestaande plannen te versnellen komt woningbouw eerder gereed, wat bijdraagt aan het terugdringen van het woningtekort op de korte termijn. Dit expertteam opereert in het verlengde van de aanpak van de Samenwerkingstafels in het kader van middenhuur. De inzet is breder: het gaat niet alleen om middenhuur, maar om woningbouw in de context van ruimtelijke ordening en infrastructuur, alsmede doorstroming in de bestaande voorraad. In dit team wordt de expertise van de voormalige expertteams over onder andere versnellen, eigenbouw en transformatie geïncorporeerd. Het heeft als doel om met regionale partijen knelpunten bij concrete woningbouwprojecten of gebiedsontwikkelingen te lokaliseren en op te lossen. Waar nodig kan ook hier de aangepaste Chw worden ingezet om de laatste knelpunten te slechten. De versnelling, wijziging en verbreding van de experimenteerartikel levert hier een bijdrage aan. Gemeenten die besluiten de Chw in te zetten worden vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierbij ondersteund. Dit is nu al de gangbare praktijk, maar zal ook na inwerkingtreding van deze aanpassing onverminderd worden voortgezet.

5. Consultatie

5.1 Consultatie belanghebbenden

De situatie op de woningmarkt vraagt om het snel treffen van maatregelen. Ook de ombouw van fossiele naar duurzame energiedragers moet voortvarend worden aangepakt. Hierdoor moeten de stappen die normaliter in het wetgevingsproces worden genomen veel sneller worden doorlopen, zonder de zorgvuldigheid uit het oog te verliezen. Om die reden is er geen officiële (internet)consultatieronde georganiseerd. Wel is er meerdere malen overleg met VNG, IPO, Unie van Waterschappen, de Stichting Natuur en Milieu, VNO/NCW, Bouwend Nederland, NvB en de Neprom over eerdere concepten van dit wetsvoorstel geweest. De inbreng

van deze partijen is bij de verdere vormgeving van het wetsvoorstel meegewogen.

De Neprom heeft op 12 februari 2018 een brief gestuurd aan de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van de aanpassing van de Crisis- en herstelwet. De Neprom ondersteunt de lijn om met de Chw vooruit te lopen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Neprom staat niet positief tegenover experimenten die er toe leiden dat extra (duurzaamheids)ambities moeten worden gerealiseerd. Dergelijke eisen leiden naar hun mening tot vertraging van de woningbouwproductie. Het is belangrijk om de woningproductie te versnellen, maar verduurzaming van de gebouwde omgeving mag daarbij niet uit het oog worden verloren. Bij de aanwijzing van experimenten worden hier beleidsmatige afwegingen in gemaakt. Neprom geeft aan dat de markt betrokken wil worden bij de procedures tot aanwijzing van experimenten. Naar aanleiding van dit verzoek wordt periodiek overleg gepland met de Neprom om hier inhoud aan te geven. Verder ziet de Neprom mogelijkheden in het gebruik van de experimenten ontwikkelingsgebieden en lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis en het projectuitvoeringsbesluit. Met dit wetsvoorstel wordt hier inhoud aan gegeven door de aanpassing van het projectuitvoeringsbesluit en de aanwijzing van de experimenten via ministeriële regeling. De Neprom zoekt naar verkorting, vereenvoudiging, bundeling en versnelling van procedures in plaats van toevoeging van wetten aan de reikwijdte van de wet. Dit wordt in dit wetsvoorstel vorm gegeven door de aanpassing van het projectuitvoeringsbesluit. Omdat voor het projectuitvoeringsbesluit gebruik wordt gemaakt van afdeling 3.4. Awb worden besluiten niet voorgelegd aan de bezwaarschriftencommissie. Wat betreft de criteria waaraan de duurzame innovatieve experimenten moeten worden getoetst stelt de Neprom voor bevordering van de woningbouw toe te voegen als criterium. Hier wordt geen gevolg aan gegeven. Het criterium bestrijden van de economische crisis wordt vervangen door het criterium dat een bijdrage moet worden geleverd aan de economische structuurversterking. In dit criterium is bevordering van de woningbouw vervat. In de brief gaat de Neprom ook in op aanvullende maatregelen ter versnelling van de woningbouwproductie. Deze maatregelen raken niet het wetsvoorstel Crisis- en herstelwet en worden daarom hier buiten beschouwing gelaten.

5.2 Regeldruk burgers en bedrijven

Van het versnellen, vereenvoudigen en het verbreden van de mogelijkheden onder de Chw tot het uitvoeren van experimenten zijn geen directe effecten op de regeldruk voor burgers en bedrijven te verwachten. Deze effecten op de regeldruk zullen met name optreden wanneer de experimenten op basis van deze wet worden uitgevoerd. Deze regeldrukeffecten zullen in beeld worden gebracht bij de AMvB's waarmee nieuwe experimenten worden mogelijk gemaakt. Van de technische aanpassing van het experiment met het ontwikkelingsgebied zijn licht positieve effecten te verwachten, omdat vaker met de reguliere vergunningprocedure gewerkt kan worden. In het projectuitvoeringsbesluit worden enkele aanpassingen gedaan om dit besluit beter aan te sluiten op de Wabo. De verwachting is dat dit instrument hierdoor vaker wordt toegepast, waardoor er een vermindering van lasten zal zijn. Deze vermindering van lasten komt met name voort uit het feit dat er tegen het projectuitvoeringsbesluit slechts beroep bij één instantie mogelijk is. Namelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er heeft geen exacte berekening plaatsgevonden van de hiermee gemoeide lastenvermindering. Niettemin, in de onderzoeken naar de effecten van de stelselherziening van de Omgevingswet wordt gerekend met jaarlijks 43.000 zogenoemde afwijkvergunningen. Het zijn deze vergunningen waarop het projectuitvoeringsbesluit betrekking heeft. De inschatting is dat van deze 43.000

vergunningen ongeveer 10% betrekking heeft op vergunningen voor nieuwbouw van tussen de 12 en de 2000 woningen. In de praktijk worden vaak per afwijkvergunning meerdere beroepszaken aangespannen door burgers of bedrijven. De praktijk is tevens dat meer dan de helft van deze zaken voor hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State terecht komt. De vermindering van lasten zou deze zaken betreffen. Een beroepszaak kost een burger of bedrijf al snel enkele tientallen dure uren per casus.

5.3 Bestuurlijke lasten

De effecten voor decentrale overheden komen overeen met de effecten voor burgers en bedrijven. De effecten van het versnellen, vereenvoudigen en verbreden van de experimenteermogelijkheden onder de Chw treden pas op, wanneer de experimenten mogelijk worden gemaakt. Een belangrijk onderdeel van verlichting van de lasten voor gemeenten is gelegen in de versnelde aanmeldingsprocedure. Gemeenten krijgen hierdoor eerder zekerheid over hun experiment-aanvraag en kunnen daardoor sneller aan de slag met een experiment. Van de technische aanpassingen van het experiment met de ontwikkelingsgebieden zijn de effecten licht positief. Verder zal de wijziging van de regeling voor het projectuitvoeringsbesluit tot een vermindering van bestuurlijke lasten leiden. In de praktijk worden vaak beroep tegen afwijkvergunningen ingesteld. De praktijk is dat meer dan de helft van deze zaken voor hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State terecht komt. De vermindering van lasten voor gemeenten betreft deze zaken. Een beroepszaak kost een gemeente al snel enkele tientallen dure uren per casus.

5.4 Afdeling bestuursrechtspraak

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft in reactie op het wetsvoorstel mee dat er een knelpunt kan ontstaan in de afhandeling van beroepszaken omdat steeds meer besluiten op het terrein van het omgevingsrecht kunnen worden genomen met toepassing van de Chw. Om dit proces in goede banen te leiden wordt het aantal beroepszaken gemonitord. Indien nodig zal in samenspraak met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden bezien of maatregelen nodig zijn om een eventuele stapeling van zaken te beperken. Vertraging door een stapeling van beroepszaken moet worden voorkomen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Met deze wijziging wordt de bevoegdheidsverdeling tussen Ministers in overeenstemming gebracht met de herverdeling van taken en bevoegdheden in verband met de komst van het nieuwe kabinet. Hierdoor is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties de verantwoordelijke Minister voor de Chw geworden.

Onderdelen B, H en J

In de artikelen 2.2 (*onderdeel B*) en 2.18 (*onderdeel H*) zijn het experiment ontwikkelingsgebieden en lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis opgenomen.

Voor dit experiment en deze projecten is op wetsniveau bepaald wat de inhoud ervan is. Verder is bepaald dat bij AMvB gebieden of projecten

worden aangewezen die gebruik kunnen maken van de in de wet opgenomen mogelijkheden. Dit proces wordt in de praktijk als te tijdrovend en onnodig ervaren. Overheden willen graag voortvarend aan de slag met dit experiment of deze projecten. Een procedure waarbij hun gebied of project via AMvB wordt aangewezen remt hierbij af. Daarom wordt voorgesteld om te regelen dat het toevoegen van concrete gebieden aan het experiment in artikel 2.2 en projecten aan artikel 2.18 voortaan bij ministeriële regeling plaatsvindt. Door deze wijziging worden nieuwe gebieden en projecten aangewezen op een ander niveau. Voorheen was dit bij AMvB, na deze wetswijziging worden gebieden en projecten bij ministeriële regeling aangewezen. Voor de reeds aangewezen gebieden is in *onderdeel J* overgangsrecht opgenomen.

Onderdeel C

In artikel 2.3, derde lid, onderdeel b, wordt een verschrijving gecorrigeerd. Verder wordt een onderdeel toegevoegd waarin een uitzondering is geformuleerd op de in het derde lid, onderdeel b, onder 1°, opgenomen weigeringsgrond. In het experiment voor de ontwikkelingsgebieden is voorgeschreven dat het college van burgemeester en wethouders een verklaring van geen bedenkingen moet verlenen als een ander bestuursorgaan bevoegd gezag is tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo op het grondgebied van de desbetreffende gemeente. Dit om te voorkomen dat de optimalisering van de milieugebruiksruimte in het kader van het experiment met een ontwikkelingsgebied wordt tegengewerkt. In de praktijk levert dit regelmatig onnodige vertraging op, omdat bij het verlenen van een omgevingsvergunning waarvoor een verklaring van geen bedenkingen benodigd is, altijd de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht moet worden gevolgd. Dit is ook zo bij het verlenen van een zogenoemde milieuneutrale omgevingsvergunning waarbij geen of nauwelijks wijzigingen optreden in de milieugebruiksruimte. Dit wordt niet wenselijk geacht. Daarom wordt het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid geboden om in door hen bepaalde gevallen bij voorbaat af te zien van het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen.

Onderdeel D

Artikel 2.4 biedt de grondslag voor innovatieve, duurzame experimenten. Met dit wetsvoorstel wordt dit artikel op enkele punten aangepast om beter in te kunnen spelen op de versnelling van de woningbouw en de verduurzaming van het energiegebruik.

In de aanhef van het eerste lid is verduidelijkt dat experimenten aangevraagd worden door bestuursorganen en is aangevuld dat bij experimenten op grond van dit artikel niet alleen niet kan worden afgeweken van Europeesrechtelijke maar ook niet van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Verder worden in het eerste lid drie nieuwe wetten opgenomen waarvan in een AMvB geheel of gedeeltelijk kan worden afgeweken ten behoeve van nieuwe experimenten. Om deze opsomming van de wetten op alfabetische volgorde te houden, vindt verlettering plaats.

Verder wordt voorgesteld in onderdeel m (nieuw) de uitzondering van de gehele titel 5.2 van de Wet milieubeheer te vervangen door een uitzondering van een aantal artikelen uit die titel. Hierdoor wordt het mogelijk om na inwerkingtreding van deze wetswijziging bij AMvB een experiment te starten waarmee kan worden afgeweken van de artikelen 5.6 en 5.16 van de Wet milieubeheer, inhoudende de luchtkwaliteitseisen. Hierbij is bepaald dat een experiment geen gevolgen mag hebben voor bestaande en toekomstige Rijkswegen.

Omdat niet kan worden afgeweken van internationaalrechtelijke verplichtingen betekent dit dat een experiment alleen strengere eisen kan stellen dan op grond van de Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa is toegestaan.

Voor de wijziging van het tweede lid wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het derde lid is bepaald wat in de amvb moet worden opgenomen. Voor ieder nieuw experiment moet op het niveau van een amvb worden bepaald welke afwijkingen van wet- en regelgeving zijn toegestaan, wat de ten hoogste toegestane tijdsduur van die afwijking of afwijkingen is, op welke wijze wordt vastgesteld of een afwijking aan haar doel beantwoordt en of de tijdsduur aanpassing behoeft. Het derde lid wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Wel worden er twee leden toegevoegd. Het nieuwe vierde lid geeft de mogelijkheid om een amvb vast te stellen waarin regels kunnen worden gesteld aan de eisen waaraan alle aanvragen om een experiment moeten voldoen en regels over in welke situaties experimenten niet mogelijk zijn. Deze laatste mogelijkheid is opgenomen zodat van tevoren kan worden aangegeven welke belangen niet onevenredig mogen worden geschaad ten gevolge van het opnemen van nieuwe experimenten. Hierdoor kan proactief sturing plaatsvinden op aanvragen voor nieuwe experimenten die bij voorbaat al onwenselijk worden geacht omdat er bijvoorbeeld onvoldoende rekening wordt gehouden met andere belangen. Het wordt dus mogelijk gemaakt om naast het hanteren van de criteria uit het tweede lid, vooraf nadere eisen te stellen aan nieuwe experimenten. Door deze in een amvb op te nemen zijn deze kenbaar voor bestuursorganen. De instrumenten in het huidige derde lid geven hiervoor onvoldoende mogelijkheden.

In het nieuwe vijfde lid is bepaald dat de specifieke gebieden en projecten die gebruik willen maken van een experiment dat al in een AMvB is mogelijk gemaakt, in een ministeriële regeling kunnen worden aangewezen en dat daarbij ook de tijdsduur waarin voor die gebieden gebruik kan worden gemaakt van het experiment worden geconcretiseerd. Het systeem waarmee experimenten op grond van artikel 2.4 vorm krijgen ziet er dus als volgt uit. In de Chw is in artikel 2.4, eerste lid, bepaald van welke wetten en daarop gebaseerde regelgeving kan worden afgeweken. Nieuwe experimenten worden opgenomen in een AMvB en moeten voldoen aan de eisen van artikel 2.4. Deze AMvB moet ingevolge artikel 5.2a bij de Kamers der Staten-Generaal worden voorgehangen en voorgepubliceerd in de Staatscourant. Hierdoor heeft zowel het parlement als de justitiabelen de kans om zich uit te spreken over een nieuw experiment. Als een nieuw experiment in een AMvB wordt opgenomen, kunnen daarbij direct gebieden of projecten worden aangewezen waarvoor het experiment geldt. Als dit experiment eenmaal in een AMvB is opgenomen kunnen daarna de gebieden of projecten die van het experiment gebruik willen maken per ministeriële regeling worden aangewezen. Omdat bij experimenten op grond van artikel 2.4 de mogelijkheid blijft bestaan om bij AMvB gebieden en projecten aan te wijzen, anders dan bij de ontwikkelingsgebieden en lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis, is voor de reeds aangewezen gebieden en projecten geen overgangsrecht nodig.

Onderdeel E

In artikel 2.9 is bepaald in welke gevallen het projectuitvoeringsbesluit kan worden toegepast. In het derde lid, onderdeel a, was een uitzondering opgenomen voor projecten waarvoor een passende beoordeling als bedoeld in artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming is vereist. Deze

uitzondering komt te vervallen zodat ook projecten waarvoor een passende beoordeling is vereist, onder het projectuitvoeringsbesluit vallen.

Door het vervallen van dit onderdeel vindt een verlettering plaats.

Onderdeel F

Voor de wijziging van artikel 2.10 wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze toelichting. De wijziging van het bevoegd gezag in het eerste lid leidt tot tekstuele aanpassingen in het zevende en achtste lid van artikel 2.10.

De wijziging in het derde lid leidt ertoe dat een fasering kan worden aangebracht in de procedure van het projectuitvoeringsbesluit.

Onderdeel G

Voor de wijziging van artikel 2.12 wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel I

Dit betreft in onderdeel a een louter redactionele wijziging als gevolg van het Regeerakkoord 2017–2021 «Vertrouwen in de toekomst» waardoor de naam van het ministerie is gewijzigd van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Met de wijziging in onderdeel b wordt de bevoegdheidsverdeling tussen Ministers in overeenstemming gebracht met de herverdeling van taken en bevoegdheden in verband met de komst van het nieuwe kabinet. Hierdoor is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verantwoordelijke Minister voor de Chw geworden.

Artikel II

In artikel II wordt de inwerkingtreding geregeld. Er wordt afgeweken van de systematiek van vaste verandermomenten en een invoeringstermijn van drie maanden omdat met dit wetsvoorstel oplossingen worden geboden voor dringende maatschappelijke vraagstukken zoals versnelling van de woningbouw en het bevorderen van duurzame energiegebruik. Spoedige inwerkingtreding is daarom gewenst. De wetswijziging bevat verder geen regels waaraan administratieve lasten verbonden zijn voor burgers en bedrijven. Ook heeft deze wetswijziging geen andere nadelige gevolgen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren