

Vergaderjaar 2018–2019

32 127

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

AQ

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 juni 2018², inzake de voortgangsrapportage 2016–2017 betreffende de uitvoering van de Crisis- en herstelwet.

Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de fractie van de PvdA op 20 juli 2018 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 24 september 2018 gereageerd

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

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer

¹ Samenstelling:

Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Vac. (GL), P. van Dijk (PVV), Atsma (CDA), D.J.H. van Dijk (SGP), Don (SP), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vice-voorzitter*), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Nooren (PvdA) (*voorzitter*), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van der Sluijs (PVV), Van Zandbrink (PvdA), Fiers (PvdA).

² *Kamerstukken I* 2017/18, 32 127, AP.

BRIEF VAN DE VOorzITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 20 juli 2018

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 18 juni 2018³, inzake de voortgangsrapportage 2016–2017 betreffende de uitvoering van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw).

De leden van de fractie van de PvdA hebben met interesse kennisgenomen van de voortgangsrapportage en constatering van de Begeleidingscommissie. In zijn algemeenheid waarderen zij de evenwichtige en genuanceerde reflecties van deze commissie. De leerervaringen die worden bereikt met de diverse pilots en experimentele concepten waarderen deze leden positief, zonder daarmee elk voorbeeld als geschikt te willen verklaren voor algemene toepassing. Zij hebben de volgende vragen naar aanleiding van de voortgangsrapportage.

Op bladzijde 6 van de voortgangsrapportage lezen de PvdA-fractieleden: *«In de Chw-praktijk, zoals in het plan Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord in de gemeenten Soest en Zeist, blijkt de planvoorbereiding in complexe gebieden -ook met extra instrumentarium- veel tijd en zorgvuldigheid te vragen. Gemeenten zijn tot nu toe terughoudend met het gebruik van hun bevoegdheid om bedrijven te verplichten hun milieubelasting bij de bron aan te pakken. Zij staan in diverse projecten wel woningbouw toe in milieubelaste gebieden. Daarbij geldt de strikte voorwaarde dat een overschrijding van een milieunorm ten hoogste tien jaar duurt.»*⁴

En op bladzijde 29 lezen zij: *«Als besloten wordt tot afwijking van de geldende milieunorm, dan vergt de juridische borging, om binnen tien jaar alsnog te voldoen aan de norm, veel aandacht. De hoop van een gemeente, om in een ontwikkelingsgebied eenvoudiger, sneller en beter tot een bestemmingsplan te komen, is dan ook niet uitgekomen. In vrijwel alle projecten blijkt dat het opstellen van een bestemmingsplan-plus een hele klus is. Het gaat dan ook altijd om complexe gebieden, waarvoor een oplossing niet voor het oprapen ligt.»*⁵

Welke middelen kunt u ter beschikking stellen om gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van de milieubelasting aan de bron? Wilt u ook beleidsmatige en juridische expertise beschikbaar stellen om bestaande «milieurechten» te kunnen intrekken? En wilt u ook een eventuele vergoeding voor de «onteigening» daarbij beschikbaar stellen? Zo nee, waarom niet?

In het kader van het besluit⁶ om de verplichte actualisering van bestemmingsplannen (binnen tien jaar) op te heffen, kan er verwarring ontstaan over de wettelijke actualiseringsplicht van milieuvergunningen. Kunt u bevestigen dat de voorwaarde van overschrijding van milieunormen van ten hoogste tien jaar zich inderdaad beperkt tot de toegelaten proefge-

³ Kamerstukken I 2017/18, 32 127, AP.

⁴ Kamerstukken I 2017/18, 32 127, AP, bijlage Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2016–2017, p. 6.

⁵ Kamerstukken I 2017/18, 32 127, AP, bijlage Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2016–2017, p. 29.

⁶ Besluit van 22 juni 2018, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 18 april 2018 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Wet afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen), *Stb.* 2018, 203.

bieden binnen de reikwijdte van de goedgekeurde tranches van de Chw? Zo, nee, waarom niet?

De PvdA-fractieleden lezen voorts het volgende in de voortgangsrapportage: *«Vernieuwing in regelgeving roept de vraag naar de juridische houdbaarheid ervan op. De houding om «het zekere voor het onzekere te nemen» leidt soms tot de keuze om het nieuwe instrumentarium niet te benutten. De ervaringen in het verslagjaar laten zowel zien dat de Chw-experimenten de gerechtelijke toets doorstaan én dat de normale zorgvuldigheid in acht moet worden genomen. Onderzoek, zorgvuldigheid en een goede onderbouwing zijn altijd nodig – binnen en buiten experimenten.»*⁷

En op bladzijde 19 lezen zij: *«De experimenteerstatus neemt niet weg dat de besluiten zorgvuldig moeten worden voorbereid en genomen.»*⁸

Deze conclusies bevestigen de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat vernieuwing en gebiedsgericht maatwerk eerder leidt tot «meerwerk» dan dat er op de tijd, geld en energiefactoren bespaard kan worden dankzij de modernisering van het milieurecht door de Chw en de Omgevingswet. Erkent u deze conclusie? En heeft u de overtuiging dat de bevoegde gezagen binnen de termijn van de komende twee à drie jaar voldoende investeringen zullen doen, bijvoorbeeld in de kwaliteit en capaciteit van de Omgevingsdiensten, om dit maatwerk te leveren? Zo ja, waar baseert u deze overtuiging op?

Op bladzijde 26 van de voortgangsrapportage staat de volgende passage: *«Op 1 juli 2015 is het programma aanpak stikstof⁹ voor de periode 2015–2021 in werking getreden. Het programma bevat maatregelen die zorgen voor een daling van de stikstofdepositie en die bijdragen aan het herstel van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden. De maatregelen scheppen ruimte voor economische ontwikkeling. Deze «ontwikkelingsruimte» wordt gebruikt voor vergunningverlening aan projecten die extra stikstofdepositie veroorzaken. [...] Een bestemmingsplan-plus kan voorwaarden, voorschriften en beperkingen bevatten waaronder een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming kan worden verleend. [...] Het bestemmingsplan-plus is voor het PAS een toestemmingsbesluit voor projecten en andere handelingen. Dit maakt het «ontwikkelingsgebied» aantrekkelijk voor bestemmingsplannen voor bedrijventerrein.»*¹⁰

Kunt u toelichten welke voordelen hier bedoeld zijn als deze bestemmingsplanontwikkelingen gelegen zijn in «overbelaste» regio's zoals Zuidoost-Nederland?

Daarnaast kan hier sprake zijn van stagnatie bij de verdere voortgang als gevolg van de nog te verwachten uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake de prejudiciële vragen die gesteld zijn door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de PAS.¹¹ Kunt u dit bevestigen? Graag een toelichting.

In de hoofdstukken 7 en 8 van de voortgangsrapportage worden diverse voorbeelden gegeven waarbij bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, ontwikkelingsruimte die op open normen wordt gebaseerd, worden getoetst aan de participatiebereidheid en onzekerheidstolerantie (bijvoorbeeld met betrekking tot subjectieve geluidsbeleving) van

⁷ Kamerstukken I 2017/18, 32 127, AP, bijlage Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2016–2017, p. 10.

⁸ Kamerstukken I 2017/18, 32 127, AP, bijlage Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2016–2017, p. 19.

⁹ De PAS.

¹⁰ Kamerstukken I 2017/18, 32 127, AP, bijlage Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2016–2017, p. 26.

¹¹ <https://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=1047>.

bewoners in de betreffende proefgebieden. De verbinding die daarbij gelegd wordt tussen de gebiedsregisseur (namens de gemeente) en de informatievoorziening aan burgers en bedrijven is daarbij ook naar de opvatting van de Raad van State een elementaire noodzaak. Open normstelling en onzekerheid over de (eind)uitkomst stellen dus hoge eisen aan de (digitale) informatievoorziening voor bewoners maar ook voor nieuwe eigenaren/bewoners, makelaars en het notariaat. Kunt u met betrekking tot deze informatievoorziening in de «Handreiking participatie» standardeisen stellen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Deze leden lezen in de voortgangsrapportage verder het volgende: *«Een paar gemeenten benoemt nadrukkelijk een discrepantie tussen de omvangrijke vernieuwing van het omgevingsrecht met begrippen als integraliteit, transformatie en flexibiliteit enerzijds en de huis-, tuin- en keukenplanologie van beheergerichte omgevingsplannen aan de andere kant. De gemeente Soest heeft ondervonden dat de gebruikers, zoals aannemers, makelaars, architecten en particulieren, helemaal niet zitten te wachten op open normen en grote woorden. Ze willen heel gewoon een helder toetsingskader waarop ze hun plannen voor een uitbouw, bijgebouw, dakkapel, installatie voor warmte- en koude opslag en andere eenvoudige aanpassingen kunnen baseren.»*¹²

Deze observatie staat nogal in contrast met enkele reflecties uit het hoofdstuk met betrekking tot «participatie»:

- *«De bedoeling van de wet wordt omarmd – tot je het gaat hebben over loslaten. Dan wordt teruggегреpen op dichttimmeren met nieuwe regels.*
- *Professionele partners blijken nog meer aan zekerheid te hechten dan burgers. De ontwikkelende partij wilde ondubbelzinnig op papier wat wel/niet mogelijk is.*
- *De samenleving snapt nog niets van dit plan al is het al diverse keren uitgelegd. Men houdt vast aan gedetailleerde regelingen.*
- *Samenleving ziet geen verschil met de reguliere procedure.*
- *De samenleving is moeilijk uit het oude denken te krijgen.»*¹³

Bent u het met deze leden eens dat het niet de bedoeling is dat voor- en tegenstanders worden weggezet als aanhangers van «oud»- versus «nieuwlichters»? Rechtsbescherming en duidelijkheid in het normenkader blijven naar de opvatting van deze leden belangrijke uitgangspunten voor het nieuwe milieurecht. Bent u het hiermee eens? En bent u het eens met deze leden dat daar waar gebiedsgericht maatwerk wordt nagestreefd met ontwikkelingsruimte en open normen, hoge eisen van zorgvuldigheid, actuele beschrijving van de milieusituatie nu en in de toekomst en een helder afwegingskader moet worden gehanteerd? Zo nee, waarom niet?

Kunt u bevestigen dat verschillende situaties, verschillende stijlen van aanpak vragen, zonder een dominante interpretatie van de zogenaamde filosofie van de Omgevingswet bij voorbaat voorop te stellen?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 31 augustus 2018.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
J.E.A.M. Nooren

¹² Kamerstukken I 2017/18, 32 127, AP, bijlage Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2016–2017, p. 51.

¹³ Kamerstukken I 2017/18, 32 127, AP, bijlage Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2016–2017, p. 66.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2018

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

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

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

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

Ik kan dat bevestigen. Overschrijding van de geldende milieunormen voor maximaal tien jaar kan inderdaad alleen in de gebieden die onder de Chw zijn aangewezen als ontwikkelingsgebied. Dit zijn inmiddels 36 gebieden. Alleen de gebieden die aangewezen zijn in tranches van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet kunnen gebruik maken van deze rechten.

Voor de aangewezen ontwikkelingsgebieden is specifiek overgangsrecht opgenomen in het op 3 juli 2018 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. Met dit overgangsrecht is ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet verzekerd dat de overschrijding van de milieunormen na de termijn van tien jaar wordt beëindigd.

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

In antwoord op deze vragen merk ik op dat ik de opvatting uit de Voortgangsrapportage deel dat onderzoek, zorgvuldigheid en een goede onderbouwing zowel binnen als buiten experimenten nodig zijn en dat de experimenteerstatus niet wegneemt dat besluiten zorgvuldig moeten worden voorbereid en genomen. Dat leidt voor mij echter niet in algemene zin tot de conclusie dat vernieuwing en gebiedsgericht maatwerk eerder leidt tot «meerwerk» dan dat er op de tijd, geld en energiefactoren bespaard kan worden. Op zich is het zo dat in complexe situaties de inzet van maatwerk «meerwerk» kan betekenen. Dat «meerwerk» moet worden gezien als bijdrage aan een oplossing voor een knelpunt op het gebied van bescherming of ontwikkeling van de leefomgeving. De maatwerkmogelijkheden op het gebied van het milieurecht zijn mede bedoeld om een betere verbinding met andere beleidsterreinen binnen het geheel van de fysieke leefomgeving, zoals het toedelen van functies aan locaties, te realiseren. Naar mijn overtuiging kan die betere verbinding in zijn geheel en over een langere periode bezien leiden tot in ieder geval eenvoudigere en betere regels, en ook besparing met zich meebrengen. Dat geldt zowel voor besparingen op overheidskosten als de totale maatschappelijke kosten.

Ik deel het standpunt van de leden van de PvdA-fractie dat bevoegde gezagen de komende twee tot drie jaar werk moeten verzetten om zich goed voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Invoeringsondersteuning is een belangrijke pijler binnen het implementatieprogramma Aan de Slag met de Omgevingswet. In het kader van dit interbestuurlijke programma worden overheden, bedrijven en burgers op een praktische en vraaggerichte manier ondersteund bij de zorgvuldige invoering van het nieuwe stelsel. De voortgang van de implementatie wordt gemonitord via de implementatiemonitor. U bent over de uitkomsten van de monitor geïnformeerd per brief van 5 juli jl. (Kamerstuk 33 118, nr. 110). De monitoringresultaten laten zien dat veel overheden goede voortgang boeken met de voorbereidingen op de Omgevingswet. Veel overheden zijn het afgelopen jaar van de bewustwordingsfase overgegaan naar de verdiepingsfase.

Naar aanleiding van een aantal passages op bladzijde 26 van de Voortgangsrapportage over de mogelijkheden die het bestemmingsplan-plus in ontwikkelingsgebieden voor bedrijventerreinen heeft door «ontwikkelingsruimte» te kunnen gebruiken voor vergunningverlening aan projecten die

extra stikstofdepositie veroorzaken vragen de leden van de PvdA-fractie toe te lichten welke voordelen hier bedoeld zijn als deze bestemmingsplanontwikkelingen gelegen zijn in «overbelaste» regio's zoals Zuidoost Nederland. Verder wordt gevraagd te bevestigen dat hierbij sprake kan zijn van stagnatie bij de verdere voortgang als gevolg van de nog te verwachten uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake de prejudiciële vragen die gesteld zijn door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en wordt gevraagd dit toe te lichten.

In antwoord op deze vragen merk ik allereerst op dat indien de leden van de PvdA-fractie doelen op de overbelaste regio's in Zuidoost Nederland in het landelijk gebied, het experiment met de ontwikkelingsgebieden daarvoor geen oplossing kan bieden. In de Chw is geregeld dat ontwikkelingsgebieden alleen in bestaand stedelijk gebied, bestaand bedrijventerrein en ter uitbreiding van de Rotterdamse haven mogen worden aangewezen. Dat betekent dat het instrument niet kan worden ingezet om een oplossing te bieden in het landelijk gebied. Er is, indien beroep wordt aangetekend tegen bestemmingsplannen waarin het PAS een rol speelt, inderdaad sprake van vertraging vanwege de prejudiciële vragen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft ervoor gekozen om deze vragen voor te leggen aan het Europese Hof. In afwachting van de beantwoording heeft de Afdeling besloten om de behandeling van beroepszaken waarin de toepassing van het PAS is betwist aan te houden. Dat geldt ook voor de bestemmingsplannen-plus op grond van de Chw. Ik heb daarop geen invloed. De voordelen waarover in de Voortgangsrapportage wordt gesproken hebben vooral betrekking op de in de Wet natuurbescherming voor ontwikkelgebieden als uitzondering opgenomen mogelijkheid. Deze mogelijkheid houdt in dat de ontwikkelingsruimte die nodig is voor vergunningverlening voor projecten in die gebieden die extra stikstofdepositie veroorzaken reeds in het bestemmingsplan-plus kunnen worden opgenomen. Daarmee is het bestemmingsplan-plus een toedelingsbesluit in de zin van het PAS, zodat op voorhand duidelijk is dat de benodigde stikstofdepositie beschikbaar is en de ontwikkeling doorgang kan vinden zonder dat de natuurdoelen in gevaar komen. In een regulier bestemmingsplan buiten een ontwikkelingsgebied is dit niet mogelijk.

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

In antwoord op deze vragen stel ik voorop dat bij bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, in het kader waarvan de ervaringen met participatie in de Voortgangsrapportage worden beschreven, participatie geen verplichting is. Verschillende bevoegde gezagen passen dit, in voorkomende gevallen in samenspraak met initiatiefnemers, toch toe om op deze wijze alvast te experimenteren. Ik ben een groot voorstander van participatie. Het vroegtijdig betrekken van burgers in het besluitvormingsproces en het samenwerken vergroot immers de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en

creativiteit direct op tafel komen. Dit draagt bij aan een snellere en betere besluitvorming. Participatie aan de voorkant leidt tot betere plannen, tot kortere doorlooptijden bij bijvoorbeeld de vergunningaanvraag en tot minder procedures en als gevolg daarvan minder maatschappelijke kosten. De Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bieden wettelijke waarborgen voor de informatievoorziening aan burgers. Als standaardisen gelden de verplichtingen uit de Awb (zoals de verplichtingen met betrekking tot publicatie van de aanvraag van een omgevingsvergunning). Bovenop deze vereisten uit de Awb zijn er binnen de Omgevingswet eisen gesteld voor participatie bij omgevingsplannen, omgevingsvisies, programma's, projectbesluiten en omgevingsvergunningen. Bij het projectbesluit voor grotere, complexe projecten, is participatie het meest uitgebreid geregeld. Er moet een verkenning plaatsvinden waarbij iedereen oplossingen kan aandragen en er moet worden aangegeven hoe het participatieproces wordt ingericht. Bij het uiteindelijke besluit moet het bevoegd gezag aangeven wat er met de resultaten van de verkenning is gebeurd. Bij het omgevingsplan geldt de kennisgeving participatie. Het bevoegd gezag moet daarbij expliciet aangeven hoe het participatie vormgeeft. Daarnaast geldt een motiveeringsplicht participatie bij het omgevingsplan, de omgevingsvisie, het programma en het projectbesluit. Het bevoegd gezag moet aangeven wat de uitkomsten van het participatieproces zijn en wat er mee is gebeurd. De aanvraagvereisten participatie gelden bij de omgevingsvergunning. In de Omgevingsregeling worden regels gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden.

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

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar op bladzijde 51 en bladzijde 66 van de Voortgangsrapportage weergegeven observaties van verschillende ervaringen met experimenten op grond van de Chw. Hierbij gaat het om het omgaan met de beoogde vernieuwingen van het omgevingsrecht, zoals integraliteit, transformatie en flexibiliteit en de verschillende reacties die dit bij de verschillende betrokkenen geeft. Dit brengt hen tot de constatering dat deze verschillende observaties nogal in contrast met elkaar staan. Deze leden vragen in dit verband of ik het met hen eens ben dat het niet de bedoeling is dat voor- en tegenstanders van de beoogde vernieuwingen van het omgevingsrecht worden weggezet als aanhangers van «oud-«versus «nieuwlichters». Ook vragen zij mij in dit verband of ik het met hen eens ben dat rechtsbescherming en duidelijkheid in het normenkader belangrijke uitgangspunten voor het nieuwe milieurecht blijven. Verder vragen zij mij of ik het met hen eens ben dat daar waar gebiedsgericht maatwerk wordt nagestreefd met ontwikkelingsruimte en open normen, hoge eisen van zorgvuldigheid, actuele beschrijving van de milieusituatie nu en in de toekomst en een helder afwegingskader moeten worden gehanteerd. Tot slot vragen zij te bevestigen dat verschillende situaties, verschillende stijlen van aanpak vragen, zonder een dominante interpretatie van de zogenaamde filosofie van de Omgevingswet bij voorbaat voorop te stellen.

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

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

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