

Vergaderjaar 2014–2015

33 962

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2015

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Economische Zaken, aan de schriftelijke beantwoording van de vragen die gesteld zijn in de eerste termijn van het wetgevingsoverleg Omgevingswet d.d. 1 juni 2015.

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

Vragen van de heer Veldman, VVD

1. Kan de Minister een inschatting maken hoeveel regels gaan verdwijnen en van de hoeveelheid afwegingsruimte die daardoor lokaal gaat ontstaan? Tot welke vermindering van de administratieve lasten gaat dit leiden?

Met de Omgevingswet worden 26 wetten teruggebracht naar één wet. Met de AMvB's worden in eerste instantie ruim 60 algemene maatregelen van bestuur teruggebracht naar 4. Deze harmonisatie en integratie is geen doel op zich, maar komt voort uit de maatschappelijke behoefte om regels te versimpelen, beter vindbaar te maken en meer ruimte te bieden voor initiatieven.

Met de stelselherziening wordt specifieke regelgeving geïntegreerd in een beperkt aantal kerninstrumenten, zo komt bijvoorbeeld de Planwet Verkeer en Vervoer te vervallen en wordt het verkeers- en vervoerplan onderdeel van de omgevingsvisie. Dat zijn minder regels. Terecht stelt de heer Veldman dat het wetsvoorstel het raamwerk is van het nieuwe omgevingsrecht, de fundering. De inrichting en uitwerking moet nog plaatsvinden in de AMvB's. Dit leidt tot nog meer harmonisatie en integratie. Zoals ik in de brief Contouren Uitvoeringsregelgeving Omgevingswet¹ heb aangegeven zal voor een aantal activiteiten in het geheel geen rijksregels meer gelden. Het gaat om activiteiten waar decentrale overheden het nationale belang doelmatiger en doeltreffender kunnen behartigen dan het Rijk en er geen internationaalrechtelijke verplichting bestaat die rijksregels vereisen. Ook activiteiten die nu in het Activiteitenbesluit milieubeheer niet meldingsplichtig zijn, worden niet meer aangewezen als een te reguleren activiteit in de rijksregels. Het gaat bijvoorbeeld om kantoren, scholen, theaters en sportcomplexen. De gemeente kan op grond van lokale gevolgen bepalen of milieuregels nodig zijn. De beoordeling van activiteiten als het uitrukken van hulpvoertuigen met sirenes, strooivelden en de lichtmasten bij sportvelden past beter op een lokaal niveau. In totaal gaat het om zo'n 70.000 gevallen die niet langer in rijksregels zullen worden geregeld.

Uiteraard is het aan decentrale overheden zelf hoe ze hier invulling aan geven. Met de stelselherziening bied ik die ruimte. Ik leg de bal op de stip en het is aan medeoverheden om hem in te schieten. Daar zijn al verschillende goede voorbeelden van te zien, zo heeft de gemeente Ede voor de uitbreiding van een woonkern het aantal beleidsnota's waaraan getoetst moet worden bij ruimtelijke ontwikkelingen, teruggebracht van 70 nota's naar 4 nota's op hoofdlijnen.

Ik deel de mening van de heer Veldman dat er een voorkeur is voor algemene regels in plaats van vergunningen. Dit draagt ook bij aan de vermindering van administratieve lasten. De administratieve lastenvermindering is voor de wet al in beeld gebracht. De wet is het fundament. Bij de AMvB's zullen de grootste reducties worden bereikt. Vanzelfsprekend wordt bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving verder onderzoek gedaan naar de vermindering van administratieve lasten en zal ik bij de voorhang uw Kamer hierover informeren.

2. Wat vindt de Minister van het verplichten van de omgevingsvisie voor gemeenten?

Een verplichting voor gemeenten om een omgevingsvisie vast te stellen vind ik niet nodig. Uitgangspunt van de stelselherziening is terughoudend te zijn met wettelijke verplichtingen. Ik ben het met de heer Veldman eens, dat gemeenten zelf hiertoe zullen overgaan. De voordelen van een omgevingsvisie zijn immers evident. Het bevordert een integrale

¹ Kamerstuk 33 692, nr. 18.

benadering van de fysieke leefomgeving en vergroot de kans op creatieve oplossingen, slimme combinaties en win-win-situaties, zeker als een visie in cocreatie met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven wordt ontwikkeld. Dat is goed voor de kwaliteit van de visies en het draagvlak. Ook is het omgevingsbeleid van een gemeente dan voor iedereen kenbaar. Deze voordelen zullen er naar mijn oordeel toe leiden dat gemeenten een omgevingsvisie gaan opstellen.

3. De heer Veldman bepleit meer vrijheid voor mensen die zelf een eigen woning bouwen. Het stellen van vergaande en gedetailleerde eisen van welstand acht de heer Veldman niet meer van deze tijd. Hij vraagt of de Minister het hiermee eens is.

Ik herken mij in het door de heer Veldman gehouden betoog over gedetailleerde lokale bouwregels. Het is een gezond uitgangspunt om af te stappen van ingeslepen gewoonten om allemaal gedetailleerde bouwregels te stellen. Het omgevingsplan biedt hiervoor een mooi startpunt.

Voor «redelijke eisen van welstand» geldt dat deze eisen «redelijk» moeten zijn. Het gaat niet om de vraag of een bouwwerk «mooi genoeg is», maar om de vraag of het «niet te lelijk is». Dat uitgangspunt wordt nog wel eens uit het oog verloren.

Natuurlijk zijn er gebieden waar het uiterlijk van bouwwerken dominant is voor de beleving van ruimtelijke kwaliteit. Welstandsbeleid is gemeentelijk beleid. Alleen een gemeente kan gebiedsgericht bepalen of er regels hebben te gelden voor het uiterlijk van bouwwerken en hoe gedetailleerd die regels moeten zijn. De Omgevingswet sluit hier goed op aan. Het uitgangspunt is dat een gemeente dergelijke regels alleen stelt voor locaties waar dat nodig is. Zoals wij hiervoor het vertrouwen uitspreken in gemeenten, roep ik gemeenten op om ook vertrouwen te hebben in bouwinitiatieven van burgers en ondernemers. Groot voorstander ben ik van een dienstbare overheid, waar initiatiefnemers terecht kunnen voor advies en support bij het ontwikkelen van hun initiatieven. Ook zonder gedetailleerde regels, gaat er dan een heleboel vanzelf goed.

4. Deelt de Minister de opvatting dat de toepassing van het koepelconcept winst kan opleveren voor grote haven- en industriecomplexen, zoals de haven van Rotterdam of Chemelot?

Ik deel de mening dat de koepelbenadering ook kansen biedt voor toepassing onder de Omgevingswet. De Omgevingswet bevat onder meer instrumenten voor een (samenhangende) gebiedsgerichte benadering en de verdeling van gebruiksruimte (artikel 3.15). Gedacht kan worden aan het omgevingsplan (artikel 2.4) en de programmatische aanpak (paragraaf 3.2.4). Ze bieden de mogelijkheid om voor een gebied, zoals een haven of industriecomplex, te voorzien in een regeling van niet alleen de ruimtelijke aspecten maar ook geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid enzovoort. Op die manier krijgen bedrijven en burgers al vroeg inzicht in de vestigingsmogelijkheden en de te behouden omgevingskwaliteiten. Ook blijft de mogelijkheid bestaan dat bedrijven vanwege privaatrechtelijke afspraken en gezamenlijke voorzieningen één «koepelvergunning» aanvragen. Daarbij treedt één rechtspersoon op als vergunningaanvrager voor de deelnemende bedrijven. Hiervoor zijn geen bijzondere juridische voorzieningen nodig in het wetsvoorstel. Bij de uitwerking van het nieuwe stelsel van omgevingsrecht, via de uitvoeringsregelgeving en de aanvullingswetten, zullen de ervaringen met het koepelconcept worden betrokken.

5. Is de Minister bereid de evaluatie van de Ladder voor duurzame verstedelijking naar voren te halen zodat de ladder eventueel kan worden afgeschaft of aangepast en dat dit nog kan worden meegenomen in de Invoeringswet Omgevingswet? Is het niet in de geest van de Omgevingswet (vertrouwen) om de ladder af te schaffen?

De heer Veldman bedoelt waarschijnlijk de vervolgevaluatie van het Planbureau voor de leefomgeving (Pbl). Deze evaluatie zal in 2017 plaatsvinden. Ik ben voornemens de ladder op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De uitkomsten van de evaluatie zullen zo nodig nog meegenomen worden. Ik ga er vooruitlopend daarop alles aan doen om te voorkomen dat de ladder door een te strikte toepassing overrechts werkt in transformatie- en herstructureringsgebieden. Dit is toegelicht in de nota naar aanleiding van het nader verslag (vraagnr. 14.10, blz. 156, Kamerstuk 33 962, nr. 23).

Uiteraard is vertrouwen het uitgangspunt. Maar het geldende rijksbeleid behelst dat vraaggerichte programmering wordt bevorderd. Daarmee moet overprogrammering, ongewenste versnippering en leegstand worden voorkomen. De ladder is hiervoor het belangrijkste instrument. Het legt geen uitkomsten vast en in die zin is er alle vertrouwen in gemeenten dat zij de ladder goed toepassen. De inhoudelijke invulling ligt volledig bij decentrale overheden. De ladder dwingt wel af dat een voorgenomen ontwikkeling goed wordt onderbouwd. Provincies hebben hierin ook een rol. De rijksoverheid gaat het probleem van leegstand en krimp niet met normering oplossen, maar biedt wel instrumenten, zoals de ladder.

In de afgelopen maanden zijn gesprekken gevoerd met de praktijk over de ervaringen met de ladder voor duurzame verstedelijking. Hieruit kwamen niet alleen knelpunten, maar ook positieve geluiden, onder meer dat de ladder ook daadwerkelijk de discussie over ruimtelijke gevolgen van krimp en leegstand agendeert. Ook dwingt de ladder tot het maken van scherpe keuzes in tijden van afnemende groei. De ladder maakt duidelijk dat regionale afstemming nodig is, en bevordert regionale en lokale visievorming. Het is bovendien de aanjager van bestuurlijke samenwerking. Ik verken thans samen met het veld op welke wijze nog meer afweerruimte voor decentrale overheden gevonden kan worden. Tegelijk moet voorkomen worden dat de ladder een «afvink»-lijstje wordt.

6. Kan de Minister bevestigen dat de Omgevingswet er een eind aan maakt dat een initiatiefnemer zich steeds moet melden bij een ander bestuursorgaan als het bevoegd gezag van zijn aanvraag is gewijzigd?

Ik kan de vraag van de heer Veldman bevestigend beantwoorden. Ongeacht wie bevoegd gezag is kan onder de Omgevingswet de aanvraag altijd bij de gemeente worden ingediend. De aanvrager hoeft zich er dus niet in te verdiepen wie bevoegd gezag is, dat doet de overheid voor hem. Is de gemeente niet bevoegd, dan zendt die de aanvraag door naar het bevoegde gezag. Als de aanvraag digitaal wordt ingediend, gebeurt dit allemaal digitaal.

7. Kan de Minister in gesprek gaan met gemeenten over de tweedeling waarbij gemeenten onderscheid maken tussen huurders en kopers bij de rioolheffing?

Gemeenten kunnen zowel gebruikers als eigenaren van gebouwen aanslaan voor de rioolheffing. De eigenaar kan het tarief doorberekenen aan de huurders via de huur en zal dat in de meeste gevallen ook doen.

Volgens een benchmark van de Stichting Rioned² zijn de eigenaren- en de gebruikersheffing voor de meeste huishoudens een vast bedrag. 10% van de eigenaren, vooral in de grotere gemeenten, betaalt een heffing gerelateerd aan de WOZ-waarde. Er zijn ook gemeenten die verschillen kennen in tarieven voor eigenaren-bewoners en huurders. Gemeenten zijn op grond van de Gemeentewet vrij in de vaststelling van de tarieven voor de rioolheffing. Vanzelfsprekend ben ik bereid samen met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg te gaan met de VNG over de uitgangspunten voor de kostentoedeling aan verschillende gebruikersgroepen.

8. Volgens welke stappen gaat de Minister het digitaal stelsel Omgevingswet ontwikkelen, wat is de planning en welke leerpunten trekt de Minister uit de adviezen van de Commissie-Elias?

De lessen van de Commissie-Elias hanteer ik als uitgangspunt bij de nadere uitwerking van het digitaal stelsel. Conform het advies van de commissie wordt gebruik gemaakt van impactanalyses en een gefaseerde planning. Naar aanleiding van de commissie Elias zal ik extra aandacht besteden aan sturing op de regels die het Bureau ICT Toetsing (BIT) gaat stellen.

In de planning zal, conform de aanbevelingen van de commissie-Elias, worden uitgegaan van een gefaseerde uitwerking. Iedere fase leidt tot een zelfstandig werkend afgerond geheel en wordt voorafgegaan door een *go/no-go*-moment. Bij inwerkingtreding zal het dienstverleningsniveau op minimaal hetzelfde niveau als het huidige liggen. Gebruikers kunnen dan een omgevingsvergunning digitaal aanvragen en meldingen digitaal doen. Omgevingsplannen en -visies kunnen digitaal worden ingezien. Over de verdere uitwerking van deze fase worden interbestuurlijk afspraken gemaakt in het bestuursakkoord dat ik voornemens ben te sluiten met medeoverheden. Deze stapsgewijze aanpak geeft voldoende mogelijkheid tot bijsturing. Deze fasering wordt ook meegenomen bij de te maken interbestuurlijke financiële afspraken over de financiering van de stelselherziening in het bestuursakkoord dat Rijk en medeoverheden voornemens zijn te sluiten.

Een meer uitgebreide planning van het digitaal stelsel is in ontwikkeling. De doorontwikkeling van het digitale stelsel in de periode 2019–2024 is afhankelijk van nader onderzoek en de afspraken die met de medeoverheden worden gemaakt in het kader van de implementatie.

9. Deelt de Minister met de VVD de mening dat een regeling à la de Wet plattelandswoningen ook mogelijk moet worden gemaakt voor hoogstedelijk gebied?

Ik streef ernaar om in het toekomstige Besluit kwaliteit leefomgeving de doelstelling van de Wet plattelandswoningen zoveel mogelijk overeind te houden, rekening houdend met de Europese kaders en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 februari 2015 (201306630/5/R3). Voor de uitwerking geldt ook de voorwaarde dat de regeling geen nadelige consequenties heeft voor omliggende bedrijven. Zoals aangekondigd ben ik voornemens de huidige regeling beperkt te verbreden ten behoeve van gemeenten die daaraan behoefte hebben. Naast de al geregelde plattelandswoningen, wordt ook gedacht aan voormalige glastuinbouwbedrijven, stationswoningen, bedrijfspwoningen op kleine, stedelijke bedrijventerreinen en woningen bij kleine havens. Uiteraard houd ik hierbij rekening met Europese regels, zoals op het gebied van luchtkwaliteit. De regeling zal met name van toepassing zijn voor de aspecten geluid en geur. Verbreding van de regeling draagt bij

² Stichting Rioned, Riolerings in beeld – benchmark rioleringszorg 2013.

aan het voorkomen van leegstand, verloedering en kapitaalvernietiging. Voor voormalige stationswoningen geldt aanvullend nog het argument van behoud van cultureel erfgoed.

10. Is de Minister het ermee eens dat actief openbaar maken van data past binnen de gestelde ambitie van het digitaal stelsel Omgevingswet van meer transparantie en gebruiksgemak?

Ja, in lijn met het rijksbeleid zet ik zoveel mogelijk in op het vrijgeven van gegevens in de vorm van open data. Op dit moment stelt mijn departement al 75% van de gegevens over de fysieke leefomgeving beschikbaar in de vorm van open data. Open data zijn kosteloos voor een ieder toegankelijk zonder beperkingen. Dit geldt voor veel gegevens in het digitaal stelsel, maar niet voor alle data. Beperkingen zitten in gegevens die privacy- of bedrijfsgevoelige informatie bevatten of gegevens waar intellectueel eigendomsrecht op ligt. Het digitaal stelsel Omgevingswet zal de open data voor de fysieke leefomgeving beschikbaar stellen, en daardoor voor gebruikers beter toegankelijk en toepasbaar maken.

11. Welke stappen gaat de Minister zetten om tot gedrags- en cultuurverandering te komen? Om te komen tot een «ja, mits» in plaats van «nee, tenzij»?

Dit doe ik door de implementatie zo dicht mogelijk bij de doelgroep zelf te leggen en door nu al te beginnen. Want met veel van de werkwijzen van de wet, zoals integraal werken of brede burgerparticipatie, kan nu al begonnen worden. Dit ondersteun ik samen met mijn ambtgenoot voor Wonen en Rijksdienst en decentrale overheden met het programma «Houd het eenvoudig, maak het beter». Hierin worden nu al pilots uitgevoerd, bijvoorbeeld 39 gemeenten die een omgevingsplan opstellen en 33 gemeenten die een omgevingsvisie opstellen. Ook stelt de Minister voor Wonen en Rijksdienst een expertteam beschikbaar dat gemeenten en bouwsector helpt om te komen tot versnelling van gebiedsontwikkeling juist door een attitude te bewerkstelligen die is gericht op «doen wat kan» in plaats van «kijken wat mag».

Wat betreft de implementatie heb ik met vertegenwoordigers van de VNG, de UvW en het IPO overeenstemming bereikt over de inhoud en organisatie ervan. Dit leggen we nu vast in een Bestuursakkoord en ik heb er vertrouwen in dat ik dat samen met de VNG, het IPO en de UvW voor de zomer kan ondertekenen. Binnen de koepelorganisaties is veel enthousiasme om de implementatie van de Omgevingswet op te pakken. Het Bestuursakkoord markeert het begin van een meerjarige implementatieperiode waarin we als Rijk en decentrale overheden samen optrekken om de doelen en bedoelingen van de wet te realiseren met een gezamenlijk programma, bestaande uit opleiding, pilots, een helpdesk en «living labs». In dit programma is nadrukkelijk aandacht voor gedrags- en cultuurverandering, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het implementatieprogramma wordt van onderop opgebouwd, afgestemd op de behoeften in de uitvoeringspraktijk. En er wordt samengewerkt met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om ook daar te komen tot een attitudeverandering. Iedereen zal immers moeten leren werken met én in de geest van de nieuwe wet.

Vragen van de heer Albert de Vries, PvdA

12. Kan de Minister aangeven wat het verschil is tussen voorhang en zware voorhang? En komt er ook nahang van de AMvB's?

Een zware voorhangprocedure is geen formele benaming. Uit het nader verslag (Kamerstuk 33 962, nr. 16) maak ik op dat diverse partijen onder zware voorhang verstaan dat de Kamers kunnen verzoeken dat een onderwerp niet bij AMvB maar bij wet wordt geregeld. In de Wet milieubeheer is deze mogelijkheid als nahangprocedure geregeld bij milieukwaliteitseisen (artikel 21.6, vijfde lid).

De procedure uit de Wet milieubeheer kent een belangrijk nadeel. Deze is van toepassing als een AMvB al is vastgesteld. Dus aan het slot van (of eigenlijk na) het totstandkomingsproces. Dan kan een minderheid van één vijfde van de leden van de Tweede of Eerste Kamer de regering vragen om regeling bij wet. De AMvB wordt dan ingetrokken en een wetsvoorstel wordt voorbereid. Deze procedure leidt dus niet zo zeer tot een inhoudelijk debat of tot inhoudelijke verbeteringen van de voorgestelde regels, maar tot een dubbele procedure. Van een effectieve inhoudelijke parlementaire sturing is dan geen sprake. Ook kan die procedure leiden tot een lange periode van onzekerheid of verminderde bescherming van de leefomgeving aangezien de nieuwe normen die bij de AMvB zouden worden ingesteld, niet in werking kunnen treden omdat gewacht moet worden op de inwerkingtreding van de wet. De regering is dan ook niet voornemens om in een dergelijke nahangprocedure te voorzien.

De voorhangprocedure in de Omgevingswet zorgt voor vroegtijdige (vóór de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State) en inhoudelijke betrokkenheid van het parlement. Namelijk op het moment dat de belangrijkste politieke keuzes aan de orde zijn. Onderdeel daarvan kan ook zijn dat het parlement op dat moment uitspreekt dat de betreffende onderwerpen bij wet moeten worden geregeld.

De stelselherziening omvat nog de Invoeringswet Omgevingswet. Het parlement heeft bij de Invoeringswet Omgevingswet de rol van medewetgever. Uw Kamer kan dan desgewenst onderwerpen alsnog op wetsniveau regelen. Het nieuwe stelsel kan pas in werking treden als beide Kamers met de Invoeringswet hebben ingestemd.

13. Is de Minister het met mij eens dat de hele stelselherziening pas goed overzien kan worden bij de Invoeringswet en is de Minister bereid om de Raad van State om advies te vragen over de uitvoeringsregelgeving (AMvB's) en de Invoeringswet gezamenlijk?

Ik ben het eens met de heer De Vries dat de Invoeringswet het sluitstuk is van de stelselherziening. De stelselherziening omvat in zijn geheel de Omgevingswet, de uitvoeringsregelgeving, de aanvullingswetten en de Invoeringswet en -regelgeving. De Invoeringswet bevat – naast het overgangsrecht – ook een aantal inhoudelijke onderwerpen, die de Omgevingswet zelf inhoudelijk en het verdere stelsel completeren. De vraag over de bereidheid om gezamenlijk advies te vragen aan de Raad van State kan ik eveneens bevestigend beantwoorden. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies over het wetsvoorstel voor de Omgevingswet op 13 januari 2014 geadviseerd om het wetsvoorstel voor de Invoeringswet tegelijkertijd met de ontwerp-AMvB's voor advies aan de Afdeling voor te leggen (Kamerstuk 33 962, nr. 4). Zoals al is aangegeven in het nader rapport, streeft het kabinet ernaar de ontwerp-AMvB's en het wetsvoorstel Invoeringswet gelijktijdig aan de Afdeling voor te leggen. De Afdeling kan deze dan met oog voor de onderlinge samenhang beoordelen.

14. Welke aanvullingswetten worden later op tafel gelegd?

Er zijn vier aanvullingswetten voorzien, op het gebied van natuur, geluid, bodem en grondeigendom. De planning voor deze aanvullingswetten is dat deze tegelijk met de Omgevingswet in werking zullen treden. Binnen dat kader zal elk aanvullingswetsvoorstel zijn eigen indieningsmoment hebben bij uw Kamer. Zoals ik in mijn brief van 1 oktober 2014 over de planning van de gehele stelselherziening heb aangegeven is de indiening voorzien in 2017 (Kamerstuk 33 118, nr. 17).

15. Hoe werken de beginselen via de omgevingsvisie door in het verdere beleid?

Bestuursorganen houden bij het toepassen van bevoegdheden rekening met eerder vastgesteld beleid. Dat volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het beleid in een omgevingsvisie vormt daarmee een kader voor het vaststellen van meer concrete beleidsvoornemens die worden opgenomen in andere beleidsdocumenten, zoals programma's. Het beleid in omgevingsvisies en programma's vormt een kader voor veelomvattende besluiten, zoals nationale en decentrale regelgeving. Door de kaderstellende functie van het beleid hebben de beginselen betekenis voor concreet beleid en concrete bevoegdheden, zonder dat de beginselen daarin direct juridisch doorwerken.

16. Wat is het precieze toepassingsbereik van de beginselen?

In artikel 3.2a is gekozen voor een letterlijke overname van de beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie. Twee beginselen, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, gelden gezien de verwoording alleen voor het milieubeleid. Het gaat dan om milieu in de brede betekenis, waar milieu niet alleen water, bodem en lucht, maar ook natuur en landschap omvat. Het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen zijn algemeen verwoord. Deze twee beginselen gelden ook voor onderdelen van de fysieke leefomgeving die niet tot het milieu behoren.

17. Kan de Minister bevestigen dat in de uitvoeringsregelgeving ook milieubeginselen en andere beginselen worden opgenomen?

De vraag kan bevestigend beantwoord worden. Van een aantal Europese milieubeginselen en andere beginselen is nu al bekend dat zij een belangrijke rol spelen bij de uitvoeringsregelgeving. Net zoals op wetsniveau zullen deze beginselen vaak benut worden voor de onderbouwing van keuzes in de regelgeving en opgenomen worden in de nota van toelichting. Soms zal ook bepaald worden dat beginselen betrokken moeten worden bij bepaalde bevoegdheden. In dat geval worden de beginselen opgenomen in de AMvB-tekst zelf. Dit laatste is vooral aan de orde in het Besluit kwaliteit leefomgeving omdat dit besluit gericht is tot bestuursorganen.

Voor het preventiebeginsel en het BBT-beginsel bepaalt het wetsvoorstel dat deze betrokken moeten worden bij het vaststellen van de algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten (zie artikelen 4.22, tweede lid en 4.23, tweede lid). Deze beginselen vormen ook een onderdeel van de beoordelingsregels voor vergunningen (zie artikelen 5.23, tweede lid en 5.25, tweede lid). Daartoe worden ze opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Internationaal erkende beginselen op het gebied van cultureel erfgoed en natuurbeleid vormen een onderdeel van de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen (zie artikelen 5.21, tweede lid en 5.28, tweede

lid). Deze beginselen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zo zal het voorzorgsbeginsel tot uitdrukking komen in de beoordelingsregels voor vergunningen bij de Natura 2000-activiteit. Het beginsel van geen achteruitgang («standstill») is uitgewerkt in verschillende EU-richtlijnen, bijvoorbeeld in de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Die uitwerking verschilt enigszins van richtlijn tot richtlijn. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal het voor de verschillende Europees verplichte programma's verwoord worden conform de richtlijnen.

Ook het nabijheidsbeginsel (niet-afwentelbeginsel) zal terugkomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving bij de implementatie van artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's.

Tot slot spelen beginselen zoals het profijtbeginsel en «de vervuiler betaalt» een rol bij de financiële bepalingen in de uitvoeringsregelgeving. Die zorgen er bijvoorbeeld voor dat de kosten als gevolg van een initiatief zoveel mogelijk op de initiatiefnemer drukken.

18. Welke inspiratie / ambitie kunnen we verwachten van de Minister voor de nationale omgevingsvisie?

Als de Omgevingswet van kracht wordt, hoort daar een nationale omgevingsvisie bij. Daarin staan de strategische keuzes op het gebied van de fysieke leefomgeving. Die omgevingsvisie zal geen blauwdruk voor de toekomst worden. De nationale omgevingsvisie zal de ambitie van het Rijk duidelijk maken voor de toekomst van de fysieke leefomgeving. De visie zal gaan over keuzes en mogelijkheden. Dat verhaal moet overheden en andere partijen in de samenleving inspireren en in staat stellen om zelf eigen afwegingen te maken.

19. Op welke wijze wil het kabinet duurzame ontwikkeling definiëren? Welke plaats krijgt duurzame ontwikkeling in de wet?

Duurzame ontwikkeling is in de bijlage bij het wetsvoorstel gedefinieerd als «een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen». Het heeft een centrale plaats in artikel 1.3 dat de doelen van de wet bevat. Artikel 2.1 bepaalt vervolgens dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen met het oog op de doelen van de wet.

In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 34–36) is uitgebreid ingegaan op de betekenis van het begrip «duurzame ontwikkeling» voor de toepassing van de wet (Kamerstuk 33 962, nr. 12). Het begrip krijgt betekenis via twee lijnen: de lijn van het beleid en de lijn van besluitvorming. Een kerninstrument bij het bereiken van duurzame ontwikkeling langs de weg van het beleid is de omgevingvisie. In de omgevingvisie wordt «duurzame ontwikkeling» geconcretiseerd in beleidsdoelstellingen en wordt gekozen voor bij dat beleid passende instrumenten. De doelen van de wet vormen ook het kader voor de bestuurlijke belangenafweging over veelomvattende besluiten, zoals nationale en decentrale regelgeving en projectbesluiten. Bij die belangenafweging is overigens ook het beleid weer van groot belang, zeker waar het een aspect als duurzame ontwikkeling betreft, omdat dit vaak het schaalniveau en de tijdschaal van een individueel besluit overstijgt. De stappen op de weg naar duurzame ontwikkeling zijn een politieke keuze, steeds balancerend tussen het beschermen en het benutten de fysieke leefomgeving.

20. Is de Minister voornemens om voor alle onderwerpen in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel – waaronder het beschermen van landschappelijke en stedenbouwkundige waarden – omgevingswaarden vast te stellen?

Het is niet mijn bedoeling om voor alle aspecten die in artikel 2.1, derde lid, zijn opgesomd omgevingswaarden voor te stellen. Dat verhoudt zich niet met het subsidiariteitsbeginsel. Het Rijk zal alleen omgevingswaarden vaststellen als dat nodig is voor een nationaal belang en dat belang niet doelmatig en doeltreffend door de gemeenten en provincies kan worden behartigd. Of als dit nodig is voor bijvoorbeeld de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of voor de doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden.

De bescherming van landschappen is, zoals ook is aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag, vervallen als rijkstaak en behoort tot de taken van de provincies. De bescherming van stedenbouwkundige waarden is een onderwerp dat primair tot het gemeentelijke belang behoort. Ik ben daarom niet van plan om over deze onderwerpen op nationaal niveau omgevingswaarden voor te stellen. Ook voor veel andere aspecten die in het derde lid van artikel 2.1 zijn opgenomen, is rijksbevoegdheid niet nodig. Daarnaast lenen niet al deze aspecten zich voor omgevingswaarden. Omgevingswaarden moeten immers in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen worden uitgedrukt. Dat is bij bijvoorbeeld «de evenwichtige toedeling van functies aan locaties» moeilijk voorstelbaar. En het zal ook niet altijd nodig zijn om beleidsdoelstellingen juridisch bindend vast te leggen. Het wetsvoorstel laat overheden alle ruimte om doelstellingen bijvoorbeeld alleen in de omgevingsvisie te noemen.

21. Klopt het dat de omgevingswaarden voor natuur pas in de Omgevingswet komen als de Wet natuurbescherming wordt ingebouwd?

De Wet natuurbescherming wordt via een aanvullingswet en aanvullingsbesluit in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet opgenomen. Het stelsel van de Wet natuurbescherming zal overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel natuurbescherming nauw aansluiten bij het beschermingsregime als vastgelegd in de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Bij het opstellen van het voorstel voor die aanvullingswet zal bekeken worden op welke manier dit beschermingsregime in de Omgevingswet vorm zal krijgen. Nog bezien wordt of het wenselijk is om voor de natuurregeling dit instrument toe te passen en dus of een omgevingswaarde voor natuur wordt gesteld. Als dat zo is, kan de Omgevingswet worden aangevuld met een verplichting voor het Rijk om die omgevingswaarden bij AMvB vast te stellen. In lijn met de andere omgevingswaarden zullen die dan worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

22. Maken we het niet te ingewikkeld als verschillende gemeenten zelf verschillende omgevingswaarden gaan vaststellen voor geur, geluid, enzovoort?

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel is het juist de verantwoordelijkheid van gemeenten om op het lokale niveau de afweging te maken over het al dan niet vaststellen van omgevingswaarden voor aspecten die de lokale omgeving betreffen. Geur is daar een goed voorbeeld van. Iedere gemeente kan zelf de afweging maken of het gewenst is om, gegeven de lokale situatie, een beleidsdoel voor geur juridisch vast te leggen in het omgevingsplan in de vorm van een omgevingswaarde. Gemeenten kunnen daarbij echter ook andere vormen gebruiken,

bijvoorbeeld direct werkende algemene regels in het omgevingsplan. Ook voor geluid kunnen gemeenten een eigen afweging maken. Het subsidiariteitsbeginsel heeft natuurlijk tot gevolg dat verschillende gemeenten hierover verschillende keuzes kunnen maken. Ook op dit moment stellen gemeenten hun eigen regels. Voor omgevingswaarden wordt dit niet anders. De kenbaarheid van omgevingswaarden is geborgd, zij komen immers in het omgevingsplan te staan.

23. Wordt de MilieuGezondheidsRisico-indicator (MGR) van het RIVM over milieu en gezondheid (MGR) verplicht gesteld? En zo niet, hoe wordt gezondheid dan geborgd in de Omgevingswet?

De MilieuGezondheidsRisico-indicator (MGR) van het RIVM over milieu en gezondheid wordt niet verplicht gesteld. Hoewel het kabinet het gebruik van beslissingsondersteunende instrumenten van harte ondersteunt, is het niet voornemens het gebruik daarvan dwingend voor te schrijven. De bijdrage die dergelijke instrumenten kunnen leveren aan de besluitvorming verschilt van geval tot geval. De MilieuGezondheidsRisico-indicator is één van de instrumenten waarmee gezondheid (nu nog ten dele) in beeld kan worden gebracht.

Een gezonde leefomgeving is één van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. De Omgevingswet borgt gezondheid allereerst doordat we op nationaal niveau regels stellen over onder meer:

- waterkwaliteit
- inzameling en zuivering van afvalwater
- zwembadwaterkwaliteit
- luchtkwaliteit
- binnenwaarde voor geluid in woningen
- geluidniveau's door activiteiten
- regels voor bouwen en slopen vanwege gezondheid
- eisen over de maximale uitstoot van stoffen naar lucht, water, bodem door bedrijven

Het gezondheidsbelang is dus ingebakken in de te stellen nationale regels. Daarnaast krijgen andere overheden meer kansen en mogelijkheden om het gezondheidsbelang tot zijn recht te laten komen. Zo kunnen gemeenten na afweging van verschillende belangen komen tot strengere regels aan activiteiten in situaties waar druk is op de gezondheid van bewoners. Denk aan een gebied waar bewoners te veel lawaai ondervinden. Dit kan alleen als de rijksregels de mogelijkheid bieden tot strengere lokale regels.

Het omgevingsplan gaat straks over de hele fysieke leefomgeving, niet alleen ruimtelijke ordening. Dit geeft meer mogelijkheden om in het omgevingsplan ook regels op te nemen die te maken hebben met gezondheid, zoals uitstoot van stoffen. Dit geeft vooraf sturing op een goede locatie voor bedrijven.

Alle belangen worden vanaf het begin betrokken in bijvoorbeeld omgevingsvisies en -plannen, dus ook gezondheid wordt vanaf het begin meegenomen. Dit zorgt voor betere oplossingen en voor het combineren van mogelijkheden. Een voorbeeld is de bouw van een parkeergarage die ook een geluidswal is om geluidshinder voor bewoners te verminderen.

24. Houdt de MilieuGezondheidsRisico-indicator van het RIVM rekening met risicovolle gebieden en cumulatie? Dekt de indicator ook voorzorgsituaties? Biedt de indicator van het RIVM ook duidelijkheid over gezondheidseffecten binnen de normen?

De indicator is met name bedoeld om te worden gebruikt in risicovolle situaties waarin cumulatie een rol kan spelen. Het is bedoeld als hulpmiddel om in dergelijke situaties te komen tot een verstandige keuze.

De indicator die door RIVM wordt ontwikkeld, is niet geschikt voor voorzorg. De indicator berekent de gezondheidsrisico's aan de hand van verminderde levensjaren. Dat betekent dat voldoende wetenschappelijke kennis beschikbaar moet zijn om dit te kunnen berekenen. Dergelijke kennis zal niet voorhanden zijn bij nieuwe risico's waarbij voorzorg speelt. In dergelijke gevallen dient het eventuele bestaan van een volksgezondheidsrisico op een andere wijze te worden beoordeeld. Op de vraag of de indicator ook duidelijkheid geeft over effecten onder de norm kan positief geantwoord worden.

25. Komt het haakje waar de heer Backx van de GGD/GHOR om vroeg in de Omgevingswet?

De heer de Vries wijst op de hoorzitting waar de heer Backx heeft gevraagd om een haakje om expliciet rekening te moeten houden met gezondheid in het ruimtelijke spoor en om op basis van gezondheidsrisico's vergunningen te kunnen weigeren. Ik deel het standpunt om gezondheid goed te regelen in het omgevingsrecht. In de Omgevingswet zijn de sturingsmogelijkheden voor gemeenten op basis van gezondheid voldoende geborgd. Daarbij is sprake van een evenwicht tussen gezondheid van de omwonenden en rechtszekerheid voor de initiatiefnemer. Niemand wil immers dat mensen ziek worden of dat de overheid de uitbreiding van ziekmakers niet zou kunnen tegenhouden. Maar er mag ook geen situatie van willekeur ontstaan, waarbij initiatiefnemers geen zekerheid meer hebben over bijvoorbeeld bedrijfsuitbreidingen of het verkrijgen van een vergunning.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen drie situaties:

1. Situaties waar bekende gezondheidsrisico's spelen, die afdoende gedekt zijn door de normen en algemene Rijksregels. Deze zullen worden vastgelegd in de uitvoeringsregelgeving.
2. Situaties waar gezondheid evident geen rol speelt. Dit is bijvoorbeeld bij veel kleinere initiatieven in de leefomgeving het geval (bouwvergunningen).
3. Situaties waar nieuwe gezondheidsrisico's opspelen, waarop de wetenschap nog geen goed antwoord heeft. Het is belangrijk dat het bevoegd gezag daar adequaat kan handelen uit voorzorg.

In concrete situaties waar nieuwe gezondheidsrisico's optreden, zoals de uitbreiding van een veehouderij bij het risico van Q-koorts, kan de gemeente onder de Omgevingswet als volgt handelen:

- Het omgevingsplan gaat straks over de hele fysieke leefomgeving, niet alleen ruimtelijke ordening. Dit geeft meer mogelijkheden om in het omgevingsplan ook regels op te nemen die te maken hebben met gezondheid.
- De gemeente kan primair sturen op gezondheid door het omgevingsplan te wijzigen. Bijvoorbeeld door geen uitbreidingen toe te staan of alleen onder bepaalde condities. Dit is een transparante en kenbare manier voor de initiatiefnemer.
- Dit vraagt wel om een goede motivering van het besluit. Het is geen willekeur. Daarbij kan de gemeente gebruik maken van de expertise van de GGD of RIVM.
- Als spoed vereist is om een ongewenste, risicovolle ontwikkeling bij te sturen, kan de gemeente een voorbereidingsbesluit nemen vóór de aanpassing van het omgevingsplan. Daarmee wordt een deel van het omgevingsplan tijdelijk bevroren en worden ook nieuwe vergunningaanvragen tijdelijk in de ijskast gezet tot na aanpassing van het omgevingsplan. In het voorbeeld kan daarmee de uitbreiding van de veehouderij worden tegengehouden als dat nodig is.

- De aanpassing van het omgevingsplan gebeurt met de uitgebreide voorbereidingsprocedure en gemeenten moeten aangeven hoe belanghebbenden (bewoners én initiatiefnemers) zijn betrokken.
- Met de aanpassing van het omgevingsplan is ook voor initiatiefnemers volstrekt helder wat er wel en niet mag in het gebied. Ze weten of en zo ja onder welke voorwaarden ze mogen uitbreiden.

De gemeente kan ook zonder het omgevingsplan te wijzigen direct bij vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten rekening houden met gezondheid:

- De gemeente kan de vergunning weigeren vanwege regels die gesteld worden vanwege gezondheid. In het wetsvoorstel staat dat hierover regels worden gesteld bij AMvB.
- Hierbij geldt dat een goede motivering van het besluit doorslaggevend is. Ook hier kan de gemeente gebruik maken van de GGD of RIVM.
- In de toelichting op het Besluit kwaliteit leefomgeving zal ik nadrukkelijk beschrijven dat deze mogelijkheden bestaan en hoe deze werken.

Daarnaast hecht ik er aan te benadrukken dat het toepassen van voorzorg vooral ook tot zijn recht komt buiten wettelijke verplichtingen om. Het gaat om een manier van denken die kansen en risico's, ook de onzekere, in een vroeg stadium meeneemt. Daarbij past dat een bestuursorgaan daar expliciet aandacht besteedt in de besluitvorming, dat burgers, belanghebbenden en maatschappelijke groeperingen bij de gedachtevorming worden betrokken en dat het bestuursorgaan vervolgens ook transparant is in de afwegingen die gemaakt zijn en in de motieven die tot het genomen besluit hebben geleid. In het Afwegingskader «Bewust Omgaan met Veiligheid»³ wordt deze denkwijze tot leidraad genomen voor veiligheidsvraagstukken, en bij de Gezondheidsraad ligt de vraag voor of en hoe dit afwegingskader voor vraagstukken op het terrein van milieu en gezondheid gepreciseerd zou kunnen worden.

26. Wanneer is de Mijnbouwwet van toepassing en wanneer de Omgevingswet?

De Mijnbouwwet is van toepassing op de opsporing en winning van delfstoffen op een diepte van meer dan 100 meter. Voor aardwarmte en warmte en koude opslag is de Mijnbouwwet van toepassing voor zover de winning of opslag op een diepte van meer dan 500 meter beneden de aardoppervlakte plaatsvindt. Opsporing en winning in de diepe ondergrond (100 respectievelijk 500 meter) valt onder het regime van de Mijnbouwwet. Dit betekent overigens niet dat er geen omgevingsvergunning nodig is. Voor de installaties en de ruimtelijke inpassing hiervan is (bijna altijd) een omgevingsvergunning nodig. De Omgevingswet heeft ook betrekking op de bodem, waar de ondergrond deel van uitmaakt volgens de definitie in het wetsvoorstel. Op de verhouding met de Mijnbouwwet wordt nader ingegaan in mijn antwoord op een vraag van mevrouw Van Tongeren [vraag 167].

27. Kan de Minister reageren op de noodzaak dat de communicatie in het kader van participatie zodanig moet zijn dat deze ook voor lager opgeleiden te begrijpen is?

De kwaliteit van de communicatie van de overheid bij de voorbereiding van beleid of besluiten is van wezenlijk belang. Ik ben met de heer De Vries van mening dat deze helder en begrijpelijk moet zijn voor een brede doelgroep, dus ook voor lager opgeleiden. Dan kunnen immers burgers adequaat reageren en kan van de inbreng van burgers optimaal gebruik

³ Kamerstuk 32 862, L.

worden gemaakt. Bovendien is het goed voor het draagvlak van het beleid of de besluiten die worden voorbereid. Een goede communicatie mag verwacht worden van een professionele overheid, van de bestuurders en van de ambtenaren. Het is een onderdeel van de daarvoor benodigde bestuurscultuur. Ik verwacht een dergelijke professionele aanpak van bestuursorganen, en heb er ook vertrouwen in dat het de praktijk zal zijn. De heer De Vries sprak in dit verband ook over het mogelijk abstracte karakter van beleidsplannen als omgevingsvisies en de noodzaak ook beleid in dergelijke documenten begrijpelijk te formuleren. Ook dat zie ik als een onderdeel van een professionele houding en aanpak van bestuurders en ambtenaren. Daarvoor is ruim aandacht in het implementatietraject van deze wet en ook in het project «Nu al eenvoudig beter».

28. Bij het projectbesluit ligt de focus op samenspraak vooraf. Gaat dit ook gelden voor grote projecten waarbij de rijksoverheid bevoegd gezag is?

Vroegtijdige participatie maakt in alle gevallen deel uit van de procedure voor projecten die met een projectbesluit gerealiseerd worden. Uiteraard dus ook in de gevallen waarin het Rijk bevoegd gezag is. Of het nu gaat om de aanleg van rijkswegen of energieprojecten zoals de aanleg van hoogspanningslijnen. Vroegtijdige participatie is bij de projectprocedure wettelijk verplicht voorgeschreven. Daarnaast pas ik natuurlijk de Code maatschappelijke participatie toe voor MIRT-projecten.

29. De PvdA vraagt zich af of door de toename van algemene regels niet opnieuw een ondoordringbaar bos aan regels ontstaat? Leidt de toename van algemene regels niet tot onduidelijkheid voor gemeenten bij de handhaving? En leidt het niet tot stapeling van onderzoekslasten voor bedrijven.

Het ondoordringbaar bos van regels heeft niet zo zeer te maken met het aantal algemene regels, maar vooral met het feit dat de algemene regels van decentrale overheden en het Rijk nu verspreid zijn over tientallen tot honderden bestemmingsplannen, verordeningen en wetten, AMvB's en ministeriele regelingen. Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal het aantal documenten spectaculair dalen. Nagenoeg alle algemene regels voor burgers en bedrijven zijn dan opgenomen in het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening, en twee algemene maatregelen van bestuur: het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dat leidt niet alleen tot een veel betere toegankelijkheid voor burgers en bedrijven, maar ook een veel betere afstemming bij voorbereiding van de regels, waardoor doublures, strijdende en schurende regels worden geschrapt of aangepast. Daarnaast zal de ondersteuning die de Laan van de Leefomgeving zal bieden ook bijdragen aan de toegankelijkheid van de algemene regels.

Ook voor bevoegde instanties in de handhaving bevordert dat de duidelijkheid. Waar, ondanks genoemde verbeteringen, een algemene regel in een specifiek geval toch nog tot onduidelijkheid zou kunnen leiden, kan het bevoegd gezag, ambtshalve of op verzoek, zo nodig via maatwerk alsnog duidelijkheid verschaffen.

De onderzoekslasten voor bedrijven hebben in hoofdzaak niet te maken met de vraag, of een regel in de vergunning of in algemene regels staat. In algemene zin hebben algemene regels minder onderzoekslasten voor initiatiefnemers tot gevolg, omdat een deel van het onderzoek reeds in algemene zin heeft plaatsgevonden bij voorbereiding van die regels. Maar ook bij vergunningen heeft verlaging van onderzoekslasten expliciet de aandacht. En ik zie daar ook goede mogelijkheden voor bij de uitwerking van de AMvB's.

30. De PvdA wil innovatie en standaardisatie in de bouw stimuleren. Daarom zet hij vraagtekens bij het bieden van teveel flexibiliteit op lokaal niveau op het gebied van bouwregelgeving in plaats van het stimuleren van standaardisatie, dit kan juist een rem op innovatie en op het behalen van de energiedoelstellingen zijn. Nederland is al bijna de rode lantaarn-drager op het gebied van energie. Hij vraagt een reactie van de Minister hierop.

Ik herken de spanning tussen benodigde flexibiliteit en voldoende houvast voor initiatiefnemers vooraf. Bij het opstellen van de AMvB's gaat het echter niet om een keuze voor het één of voor het ander, maar om het bieden van een verantwoord evenwicht tussen beide. Flexibiliteit voor energiezuinigheid is gewenst om, zoals door de VNG expliciet gevraagd, gemeenten ruimte voor lokale ambities te bieden. Het kabinet wil in de nieuwe bouwregels alleen zo'n maatwerkmogelijkheid voor een beperkt aantal duurzaamheidseisen bieden en niet voor de eisen ten aanzien van veiligheid en gezondheid. Ik deel niet de mening van de heer De Vries en de NEPROM dat het bieden van deze maatwerkmogelijkheid voor strengere energiezuinigheidseisen een rem zal zijn op innovatie, standaardisering en industrialisering. Die maatwerkmogelijkheid bestaat feitelijk uit niet meer dan de mogelijkheid om in plaats van de landelijke grenswaarde voor de energieprestatiecoëfficiënt een strengere grenswaarde voor die coëfficiënt te stellen. Dus, bijvoorbeeld, een grenswaarde van 0,3 in plaats van de huidige landelijke grenswaarde van 0,4. Ongeacht of de gemeente wel of niet een strengere grenswaarde hanteert, wordt het voldoen aan de waarde bepaald aan de hand van de landelijk voorgescreven bepalingmethode. Een dergelijke aanscherping kan mijns inziens juist aanleiding voor innovatie vormen. Naarmate meer gemeenten van die maatwerkmogelijkheid gebruik maken, zal bij technische oplossingen om aan zo'n strengere grenswaarde te voldoen vanzelf innovatie, verdergaande standaardisering en industrialisering optreden. Ik zie uit bedoelde maatwerkmogelijkheid dus ook geen remmende werking op het bereiken van de energiedoelstellingen voortkomen.

31. De provincie Gelderland wil dat gemeenten onderling gaan afstemmen, vindt de Minister dat ook een goed idee?

Ik onderschrijf dat afstemming tussen bestuursorganen van cruciaal belang is voor het omgevingsbeleid. Dat geldt tussen gemeenten onderling, tussen provincies en gemeenten, tussen waterschappen en gemeenten, en tussen gemeenten en het Rijk op plaatsen waar het Rijk specifieke taken vervult. Artikel 2.2, eerste lid, stimuleert de afstemming tussen bestuursorganen. De aanpak van de Omgevingswet, met een beperkt aantal instrumenten, maakt een goede afstemming bovendien eenvoudiger. Het bundelen en vereenvoudigen van instrumenten maakt het immers eenvoudiger om overzicht te houden en daarmee ook de afstemming te zoeken op het moment dat het er echt toe doet, dat wil zeggen in de fase dat de belangrijkste richtinggevende keuzes worden gemaakt.

32. Hoe om te gaan met het toevoegen van plancapaciteit als er sprake is van overtollige capaciteit? Bijvoorbeeld alleen nieuw bouwen als bestaande capaciteit wordt gesaneerd. Staat de Minister er voor open dat de regeling voor een duurzame verstedelijking via een «statiegeld»-regeling geregeld wordt? Blijft de «groen voor rood»-regeling gehandhaafd?

Als de heer De Vries bedoelt dat een goede afweging moet worden gemaakt bij het toevoegen van plancapaciteit in een situatie dat al van overtollige capaciteit sprake is, kan ik op het eerste deel van de vraag met «ja» antwoorden. De ladder voor duurzame verstedelijking is het instrument op nationaal niveau dat gericht is op het voorkomen van toekomstige overtollige plancapaciteit. Die afweging moet dus bijvoorbeeld bij de vaststelling van het omgevingsplan worden gemaakt. Ik ga ervan uit dat de heer De Vries met de «statiegeldregeling» bedoelt dat de provincie eist dat in bepaalde regio's alleen mag worden gebouwd als bestaande bebouwing op kosten van een bouwer worden gesloopt en als dat niet mogelijk blijkt, de bouwer een bijdrage stort in een sloopfonds. Ik vind het ongewenst om een bouwer te verplichten tot een bijdrage aan een sloopfonds. Dit is een maatschappelijk probleem waarvan de kosten niet afgewenteld behoren te worden op de individuele bouwer.

In het geldende rijksbeleid (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Kamerstuk 32 660) is bepaald dat beleid over de afstemming tussen stedelijke ruimte en groene ruimte wordt overgelaten aan provincies. Daarmee heeft het Rijk het centrale landschapsbeleid afgeschaft. De ladder voor duurzame verstedelijking neem ik op in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het is aan provincies of zij daarbij een «groen voor rood»-regeling toepassen.

33. Is er een optie denkbaar dat de provincie Utrecht, met inpassingsplannen of een vergelijkbaar middel, zijn beleid kan blijven vormgeven inzake het overschot van kantoren?

Het projectbesluit geldt als opvolger van het inpassingsplan, waarmee het Rijk en de provincies zelf een gemeentelijk omgevingsplan kunnen aanpassen voor zover het gaat om de uitvoering van projecten van publiek belang. Voor andere interventies, zoals het wegwerken van een overschot aan kantorencapaciteit uit bestaande omgevingsplannen, is het instrumentarium van instructieregels en instructies het aangewezen instrument.

Ik ben het met de heer De Vries eens dat een directe mogelijkheid tot wijziging van het omgevingsplan door de provincie voor dit soort belangen, een buitenproportionele inbreuk zou vormen op de gemeentelijke vrijheid. Provincies en het Rijk kunnen het schrappen van bijvoorbeeld plancapaciteit met het geven van een instructie realiseren. De gemeente kan vervolgens bepalen wat er nog wel wordt toegestaan op een locatie. Vandaar dat de Omgevingswet het primaat voor het direct wijzigen van het omgevingsplan in deze situaties laat bij de gemeenten. De provincie kan een voorbereidingsbesluit nemen totdat het omgevingsplan is aangepast. Zo worden ongewenste ontwikkelingen tegengegaan. Dit instrumentarium is overigens niet minder effectief dan zelf het omgevingsplan aanpassen.

34. Is het mogelijk na het wegbestemmen van een onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheid, terug te vallen op de oude bestemming? Kan de Minister toezeggen dat de regering bij de Invoeringswet, waar hoofdstuk 15 voor schade is gereserveerd, met een regeling komt waarbij het wegbestemmen van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden niet tot planschade leidt? Deelt de Minister de wens van de PvdA dat een ongebruikte omgevingsvergunning van rechtswege wordt ingetrokken na verloop van 10 jaar?

De PvdA-fractie heeft diverse vragen gesteld over het tegengaan van overcapaciteit in plannen door het wegbestemmen van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden in relatie tot planschade. Samengevat heeft deze fractie mij gevraagd:

- hoe onbenutte mogelijkheden kunnen worden wegbestemd zonder dat dit tot planschade leidt,
- om bij de Invoeringswet met een regeling daarvoor te komen en
- of ik de opvatting van de fractie deel dat een ongebruikte omgevingsvergunning na verloop van 10 jaar vervalt.

Hierna beantwoord ik deze vragen gezamenlijk.

Ik deel de wens van de PvdA dat het wegbestemmen van onbenutte planologische mogelijkheden eenvoudiger en beter moet. Daarmee kan overcapaciteit in krimpregio's en de kantorenmarkt beter worden tegengegaan. De regering zal bij de invulling van hoofdstuk 15 (schade) een regeling voorbereiden die bij de Invoeringswet aan uw kamer wordt voorgelegd. Het vertrekpunt zal daarbij het huidige artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw zijn, waarin een vergelijkbare regeling is opgenomen zoals u voorstelt. Bekeken wordt nog in hoeverre de daarbij opgenomen voorwaarden en termijnen in stand worden gelaten en hoe een dergelijke regeling uitpakt bij organische groei.

Ik ben geen voorstander van het van rechtswege laten vervallen van een ongebruikte omgevingsvergunning na 10 jaar. De regeling zoals die nu is opgenomen in het wetsvoorstel biedt meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit. Op grond van het wetsvoorstel kan het bevoegd gezag een vergunning intrekken als daar binnen een jaar geen gebruik van is gemaakt. Tegelijkertijd biedt deze regeling de mogelijkheid om onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden in stand te laten als daar goede redenen voor zijn, ook al is dat jaar verstreken. Een vergunning die altijd na 10 jaar vervalt als er geen gebruik van is gemaakt, kan tot onredelijke situaties leiden. Gebruik van de vergunning is in dat geval niet per definitie ongewenst. Omgekeerd kan het ongewenst zijn om 10 jaar te wachten alvorens een vergunning kan worden ingetrokken. Kortom, de regeling in het wetsvoorstel is flexibeler en biedt mijns inziens meer mogelijkheden voor het tegengaan van krimp en het aanpakken van overcapaciteit dan een regeling waarbij een omgevingsvergunning van rechtswege vervalt na 10 jaar.

Een automatisme om terug te vallen op een oude bestemming heeft niet mijn voorkeur. Daarmee wordt voorbij gegaan aan mogelijk gewijzigde omstandigheden. Het zou goed kunnen dat het omgevingsplan deels wel is verwezenlijkt, waardoor de oude functie niet meer passend is bij de wel gerealiseerde functies. Denk aan een gebied dat voorheen agrarisch was en in het omgevingsplan de functie heeft voor woningen. Het is wenselijk dat de gemeente ook in die gevallen een afweging maakt, afhankelijk van de lokale omstandigheden.

35. Hoe is de verhouding tussen de kosten en baten van de wet? Hebben de gemeenten voldoende financiële middelen voor Toezicht en Handhaving?

Met de stelselherziening van het omgevingsrecht waar het wetsvoorstel onderdeel van uitmaakt zijn naar verwachting substantiële baten te behalen, onder andere door de overgang van vergunningen naar algemene regels, het verminderen van onderzoekslasten en plankosten en het verkorten van procedures. Daarnaast brengt het omgevingsrecht ook kosten met zich mee, zoals de monitoring van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waar de leden van de PvdA-fractie in het Nader Verslag naar hebben gevraagd.

Voor het wetsvoorstel zijn de kosten en baten in beeld gebracht. Dit financiële plaatje van het wetsvoorstel wordt aangevuld met onderzoek naar de kosten en baten van de overige onderdelen van de stelselherziening, zoals de AMvB's, Invoeringswet, aanvullingswetten en implementatie. Hierin worden ook de kosten voor toezicht en handhaving meegenomen. Deze onderzoeken zullen als uitwerking van het te sluiten bestuursakkoord gezamenlijk met de medeoverheden worden begeleid. Het wetsvoorstel zelf laat al een positief beeld zien. Uit het onderzoek komt een structurele lastenreductie naar voren van € 10,8 tot € 15,4 miljoen per jaar voor bedrijven en van € 0,5 miljoen per jaar voor burgers. Het wetsvoorstel levert in het algemeen een positieve bijdrage aan de draagkracht van het Nederlandse bedrijfsleven. De leges vormen hierbij een aparte categorie. Het onderzoek stelt daarnaast dat de wet tot een structurele lastenreductie kan leiden van € 34,5 tot € 51,2 miljoen voor gemeenten, van € 2,1 tot € 2,2 miljoen voor provincies en van nog eens € 1,8 miljoen voor de waterschappen. Naast lastenreductie en aanvullende inkomsten, levert de Omgevingswet overheden ook incidentele toename van lasten op, omdat zij intensief kennis zullen moeten nemen van de inhoud van de Omgevingswet.

36. In het bestuursakkoord wordt met VNG, IPO en UvW afgesproken dat er op grond van de Financiële verhoudingenwet een zgn. artikel 2 onderzoek gedaan wordt naar de financiële effecten van de stelselherziening. Kan de Minister ons verzekeren dat daarbij de kosten voor toezichts- en handhavingstaken en de taken mbt monitoring en uitvoering van programma's ruimhartig zullen worden ingeschat?

Het voorziene onderzoek zal worden uitgevoerd door een onafhankelijk extern bureau. Het onderzoek zal door het Rijk en de medeoverheden gezamenlijk worden begeleid. Er is dus sprake van joint fact finding. Het is de ambitie hierin ook de kosten voor toezicht en handhaving en monitoring en uitvoering van programma's mee te nemen. Op basis van de resultaten van het onderzoek zullen financiële afspraken worden gemaakt.

37. Hoe worden de uitvoering en handhaving van de wet gefinancierd, en de monitoring en het opstellen van programma's? En hoe zit het met het profijtbeginstel?

Voor zover de regelgeving leidt tot nieuwe verplichtingen voor gemeenten of provincies is het op grond van artikel 108 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 110 van de Provinciewet verplicht dat het Rijk de kosten vergoedt (via gemeentefonds en provinciefonds). Het vijfde lid van artikel 110 Gemeentewet bepaalt dat het vaststellen van een programma niet kan worden opgedragen, dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente worden gecompenseerd. Als een wettelijk voorschrift of schriftelijk verzoek van een ander bestuursorgaan leidt tot incidentele kosten voor een ander bestuursorgaan en die kosten

vallen niet onder de dekking van het Gemeentefonds of Provinciefonds of een specifieke uitkering op grond van de Financiële verhoudingswet, is het wenselijk dat het bestuursorgaan dat die kosten veroorzaakt die ook draagt. Voor de in het wetsvoorstel opgenomen rijksomgevingswaarden zal het overigens eerder uitzondering dan regel zijn dat de gemeente aan de lat zal staan voor het vaststellen van een programma bij dreigende overschrijding.

De wijze van financiering van maatregelen die in een programma kunnen worden opgenomen, is aan het betreffende bestuursorgaan zelf. De financiële haalbaarheid van maatregelen is een overweging om maatregelen al dan niet in een programma op te nemen.

Het profijtbeginsel speelt een rol in de Omgevingswet. Het vormt bijvoorbeeld, met proportionaliteit en toerekenbaarheid, een van de criteria op basis waarvan de kosten van de grondexploitatie toegerekend worden aan een exploitatiegebied. Verder speelt dit beginsel een rol bij overeenkomsten van schadevrijwaring bij schade als gevolg van een besluit of project. Dit onderwerp zal via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden ingevoegd in het daarvoor gereserveerde hoofdstuk 15. Daarbij zal ook de rol van het beginsel worden betrokken. Verder heb ik laten onderzoeken of derden kan laten meebetalen aan maatregelen uit een programma, als zij profijt van die maatregelen hebben. Om derden, bijvoorbeeld via een heffing, verplicht mee te laten betalen aan maatregelen zijn namelijk hele specifieke wettelijke grondslagen nodig. En daarvoor is het nodig om precies te weten om welke maatregelen het gaat en in welke omstandigheden een financiële bijdrage aan de orde is. Dat is niet op voorhand in algemene zin te zeggen. Een programma is een algemeen instrument en de invulling zal van geval tot geval verschillen.

38. Kan de Minister toezeggen dat binnen vier à vijf jaar wordt geëvalueerd of de doelen van de wet gehaald worden?

In de nota naar aanleiding van het verslag is al aangekondigd dat er een jaarlijkse voortgangsmonitor komt bij de implementatie. Die zal gericht zijn op de verbeterdoelen van de stelselherziening. Ook heb ik daar aangekondigd dat de regering voornemens is om vijf jaar na inwerking-treding van de wet een formele evaluatie te laten verrichten.

39. De PvdA vindt het omvangrijke ICT-project te ambitieus. Kan de regering het precieze kostenplaatje geven? Kan de regering de kostenverdeling aangeven? Zijn er minder verregaande opties denkbaar? Is het wel realiseerbaar dat steeds de meest actuele gegevens over de leefomgeving wordt weergegeven («real time»)?

U noemt het digitaal stelsel een omvangrijk ICT-project. Veel meer dan grootse ICT zaken zijn echter organisatorische veranderingen nodig om uiteindelijk, middels ICT, het digitale stelsel te laten slagen. We maken afspraken over de taken en verantwoordelijkheden van alle partijen in dit traject. De bronhouders, de beheerders maar ook mijn rol als stelselverantwoordelijke en toezichthouder op dit stelsel. Dit zijn afspraken over het leveren en ontvangen van informatie, het valideren van gegevens en het verstrekken van informatieproducten. Duidelijke organisatorische en sturingsafspraken is een randvoorwaarde voor een succesvolle realisatie van het digitale stelsel.

Voor een toelichting op de opties en kostenverdeling verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 8].

Over de actualiteit van de gegevens wil ik afspraken maken en de gebruiker informeren. Hierdoor wordt het digitaal stelsel voor de

gebruiker betrouwbaar. De afspraken gaan over de termijnen waarbinnen bronhouders (wijzigingen van) gegevens toevoegen aan het digitaal stelsel.

Duidelijkheid over de afspraken geeft de gebruiker het vertrouwen dat hij op de informatie kan bouwen.

Vragen van de heer Smaling, SP

40. Wat zijn de transactiekosten van de hele operatie en waar slaan die kosten neer?

De transactiekosten van de stelselherziening, waarnaar wordt gevraagd, zijn onderdeel van de implementatiekosten, die uiteenvallen in eenmalige investeringen, transitiekosten en structurele exploitatiekosten bij zowel het Rijk als de medeoverheden.

Dit betekent een incidentele toename van lasten voor medeoverheden, omdat zij intensief kennis zullen moeten nemen van de inhoud van de Omgevingswet. Daarnaast zullen bijvoorbeeld kosten moeten worden gemaakt voor de inrichting van het informatiepunt en de ontwikkeling van het digitale stelsel. Deze kosten zijn afhankelijk van de keuzes die interbestuurlijk worden gemaakt bij de implementatie en zullen nader worden gespecificeerd in aanvullend onderzoek. Het voorziene onderzoek zal worden uitgevoerd door een onafhankelijk extern bureau. Het onderzoek zal door het Rijk en de medeoverheden gezamenlijk worden begeleid als uitwerking van het te sluiten bestuursakkoord. Er is dus sprake van *joint fact finding*. Op basis van dat onderzoek naar de kosten en baten zullen concrete afspraken volgen over verdeling van de investerings-, transitie- en exploitatiekosten tussen het Rijk en de decentrale overheden.

41. Is de analytisch basis die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt afdoende?

In de eerste termijn zijn vanuit uw Kamer al diverse voorbeelden genoemd van de tekortkomingen van het wettelijke huidige stelsel voor de fysieke leefomgeving. Gesproken is over het woud aan regels, de vele vergunningen, het gefragmenteerde karakter van het beleid voor de fysieke leefomgeving, enzovoort. Die signalen zijn niet nieuw, al geruime tijd zijn er onderzoeken en geluiden uit de praktijk die op de problematische werking van het huidige omgevingsrecht wijzen. Toen het kabinet met de voorbereiding van de stelselherziening begon, was er al dringend behoefte aan een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, waarbij bijvoorbeeld initiatieven in de fysieke leefomgeving door verantwoordelijken kunnen worden beoordeeld, gelet op de specifieke omstandigheden en de benodigde kwaliteiten. Ik verwijs graag naar de probleemanalyse die ik in 2012 al aan uw Kamer zond⁴. In plaats van vooraf verdere analyses uit te voeren, die veel tijd zouden hebben gevraagd, heb ik gekozen voor een efficiëntere aanpak. De afgelopen jaren heb ik goed geluisterd naar signalen uit de praktijk en steeds ideeën aan die belanghebbenden voorgelegd en besproken. Steeds is aan de uitvoeringspraktijk gevraagd waar ze tegen aanliepen. Op deze wijze hebben zij actief bijgedragen aan de vormgeving van het nieuwe stelsel. Dit is naar mijn oordeel een valide werkwijze die analytisch afdoende is. Steeds hebben we de doelstellingen van de stelselherziening voor ogen gehouden. De gekozen aanpak is naar mijn idee een voorbeeld van een moderne manier van beleid en regelgeving maken, behorende bij een bestuurscultuur die nu geboden is, en die ook bij de Omgevingswet past. De analytische basis is dus voldoende. Het bewijs hiervan vind ik het

⁴ Kamerstuk 33 118, nr. 1, bijlage I.

wetsvoorstel zelf; het laat zien dat de benodigde verbetering van het omgevingsrecht te realiseren is.

42. Nemen we afscheid van de ruimtelijke ordening? Welke verantwoordelijkheid ligt op welk niveau? Kan de Minister aangeven waar de systeemverantwoordelijkheid op nationaal niveau uit bestaat? Hoe kan dit goed gemonitord worden?

Het begrip «ruimtelijke ordening» komt niet terug in de Omgevingswet. Het stelsel van de huidige Wet ruimtelijke ordening is echter goed herkenbaar in het wetsvoorstel. Zo is de omgevingsvisie de opvolger van de structuurvisie, komt het systeem van instructieregels van Rijk en provincie terug en deelt de gemeente aan elke locatie een functie toe in het omgevingsplan (nu: wijst een bestemming aan in het bestemmingsplan).

De systeemverantwoordelijkheid voor het Rijk wijzigt op zichzelf niet met dit wetsvoorstel. Er wordt immers aangesloten op bestaande toedeling van taken, waarbij het primaat ligt bij de decentrale overheden. Het Rijk zorgt ervoor dat er wetgeving is en de daarbij behorende systemen zoals standaarden en digitale voorzieningen bestaan en functioneren. Evaluatie en regulier overleg met de koepels en het veld zorgen ervoor dat ik goed zicht houd op het functioneren van het wettelijk systeem.

Of een bepaald onderwerp als een provinciaal of nationaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Deels ligt de keuze vast in het wetsvoorstel, doordat daarin wettelijke taken van het Rijk en de provincies zijn verankerd. Daarnaast maken het Rijk en de provincies binnen de kaders van het in artikel 2.3 vastgelegde subsidiariteitsbeginsel zelf de afweging welke belangen zij behartigen. Zij hebben hierin dus een zelfstandige beleidsruimte. Keuzes op dit gebied worden niet gemaakt in het traject van de wet, maar in het beleidsmatige traject. De huidige Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte vormt het kader voor het voorbereiden van de uitvoeringsregelgeving. Deze visie zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vervangen door de nationale omgevingsvisie.

43. Waar begint en eindigt vertrouwen? Minder regels en meer vrijheid kunnen ook leiden tot meer handhaving. Ziet de Minister dat ook?

Zoals de heer Smaling treffend opmerkt, is de mens geen heilige. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de belangen van derden moeten ook onder het nieuwe stelsel goed beschermd worden. Bij het handelen van overheden, burgers en bedrijven vormt vertrouwen het uitgangspunt, maar dat moet niet beschaamd worden. Het betekent ook de toepassing van passende instrumenten. Bijvoorbeeld dat bij complexe activiteiten een vergunning is vereist als een voorafgaande concrete afweging door de overheid aangewezen is. Het betekent ook adequaat toezicht en handhavend optreden als overtredingen worden geconstateerd. De regering werkt parallel aan dit wetstraject aan de professionalisering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De Omgevingswet bevat het fundament voor een nieuw stelsel. Het biedt een evenwichtig instrumentenpakket om de balans te bewaken tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving en te zorgen voor een evenwichtige belangenafweging. Dat betekent ook dat niet alle regels kunnen worden afgeschaft. Er zijn kaders nodig om de balans te bewaken. Het wetsvoorstel bevat daarvoor ook diverse waarborgen en verplichtingen, bijvoorbeeld tot het stellen van omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels. Deze kaders bieden de ruimte maar begrenzen tegelijk ook de ruimte voor vertrouwen. Normstelling alleen is niet genoeg. Daar hoort ook een cultuurverandering bij, met verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven, een professioneel bestuur en als

sluitstuk adequate uitvoering, toezicht en handhaving. Op die manier draagt het stelsel als geheel bij aan de doelen voor de fysieke leefomgeving.

44. Wat is uw visie op het grondbeleid? Komen er checks and balances om te voorkomen dat vraag en aanbod uit elkaar gaan lopen en welke zijn er nu al?

De visie op grondbeleid die ik u bij brief van 20 december 2013⁵ heb gegeven, is mijn uitgangspunt en omvat:

- verruiming van de mogelijkheden voor een flexibel grondbeleid, zodat gemeenten sneller kunnen reageren op ontwikkelingen in de markt;
- handhaving van een evenwichtige en gevarieerde gereedschapskist voor zowel actief- als faciliterend grondbeleid;
- versterking van de mogelijkheden voor een faciliterend grondbeleid, zodat gemeenten kunnen ontwikkelen zonder financiële risico's en burgers en bedrijven de kans krijgen zelf het voortouw te nemen;
- transparantie zodat gemeenteraden bij het vaststellen van plannen goed zijn geïnformeerd over financiële consequenties en mogelijke risico's.

Deze visie wil ik op verschillende manieren vormgeven. In de eerste plaats maak ik dit beleid concreet door middel van de Aanvullingswet grondeigendom. Daarin wil ik decentrale overheden voldoende toereikende instrumenten geven voor het voeren van zowel actief als faciliterend grondbeleid om ruimtelijke opgaven aan te kunnen pakken. Zij moeten beschikken over een goed gevulde gereedschapskist om hun ruimtelijke plannen uit te voeren; deze gereedschapskist wil ik opnemen in de Omgevingswet. In de tweede plaats geeft ik mijn visie voor het rijksbeleid vorm in de nationale omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie wordt een integrale visie op strategisch niveau, die sectorale visies en beleidsplannen vervangt en waarin ook het grondbeleid een plaats krijgt volgens bovenstaande uitgangspunten.

Op dit moment zijn de *checks and balances* om overcapaciteit te voorkomen geborgd in de afweging van de gemeenteraad om tot een goede ruimtelijke ordening te komen. Bij deze afweging speelt de ladder voor duurzame verstedelijking een belangrijke rol. Hiermee kan overprogrammering, ongewenste versnippering en leegstand worden voorkomen. In de Omgevingswet zal de borging plaatsvinden door het vereiste om in een omgevingsplan te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De genoemde ladder keert teug in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet, zie het antwoord op een vraag van mevrouw Dik-Faber [vraag 130].

45. Hoe wordt VTH verbonden met de Omgevingswet? Brengt VTH nog meer veranderingen in de omgevingsvergunning?

De bepalingen uit het wetsvoorstel VTH⁶ zullen via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet worden opgenomen. Daarvoor is afdeling 18.3 gereserveerd.

Het wetsvoorstel VTH zal niet leiden tot inhoudelijke veranderingen in de regeling van de omgevingsvergunning, maar ondersteunt de verdere professionalisering van de verlening daarvan en het toezicht op de naleving van die vergunningen.

⁵ Kamerstuk 27 581, nr. 47.

⁶ Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstuk 33 872).

46. Hoe groot is de afweegruimte? Voor welke onderwerpen geldt die, en wie maakt de afweegruimte?

De afweegruimte wordt allereerst bepaald door artikel 2.3 van het wetsvoorstel, waarin het uitgangspunt «decentraal, tenzij» is verwoord. Voor vele onderwerpen en activiteiten zijn er geen redenen voor centrale regels, en bepalen de decentrale overheden zelf of ze regels stellen, en zo ja, welke afweegruimte ze in de regels opnemen. Ook bepalen ze of die ruimte gericht is tot het bestuursorgaan (zoals bij instructieregels of beoordelingsregels) of de initiatiefnemer (zoals in algemene regels). Waar wel argumenten zijn voor het stellen van rijksregels, bepaalt het Rijk welke afweegruimte daarbinnen aan bestuursorganen en initiatiefnemers wordt gegeven.

Het wetsvoorstel zelf sluit het bieden van afweegruimte niet op voorhand uit voor bepaalde onderwerpen. In de brief Contouren uitvoeringsregelgeving en de nota naar aanleiding van het verslag heb ik meer inzicht gegeven in de afweegruimte op AMvB-niveau. In de uitvoeringsregelgeving zal uiteindelijk worden bepaald in de vraag in welke gevallen en onder welke omstandigheden afweegruimte wordt geboden. Zo zal van de minimumeisen voor veiligheid en gezondheid bij bouwen niet kunnen worden afgeweken, terwijl voor bijvoorbeeld geluid bij ruimtelijke ontwikkelingen wel een zekere afweegruimte zal worden geboden.

47. Kan de Minister garanderen dat de Laan van de Leefomgeving in ieder geval bij inwerkingtreding van de Omgevingswet klaar is?

Kortheidshalve verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 8].

48. Materiële normen zijn nodig voor toetsing door de rechter. Hoe verloopt de rechterlijke toetsing onder de Omgevingswet? Hoe ziet de Minister de ontwikkeling van de jurisprudentie? Begint dat met de Omgevingswet op nul of loopt de oude jurisprudentie door?

Het is juist dat materiële normen van belang zijn voor de toetsing door de rechter. Dat is nu ook het geval. De materiële normen op het gebied van het omgevingsrecht zullen gebundeld op AMvB-niveau worden opgenomen.

De wijze van toetsing door de bestuursrechter wordt geregeld door de Algemene wet bestuursrecht. Die wet bevat het bestuursprocesrecht en algemene eisen voor besluitvorming door bestuursorganen waaronder regels over zorgvuldigheid en belangenafweging. Deze eisen moeten worden gelezen in samenhang met de materiële omgevingsrechtelijke normen in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. De Omgevingswet brengt geen wijziging in (de jurisprudentie over) de toetsing door de bestuursrechter. Via de Invoeringswet zal de Algemene wet bestuursrecht weliswaar op het punt van de rechtsbescherming worden gewijzigd, maar die aanpassingen betreffen vooral de bevoegdheid van de rechter (de vraag welke besluiten appellabel zijn en bij welke bestuursrechter beroep openstaat; zie hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting), niet de rechterlijke toetsing. De regering beoogt met de Omgevingswet dus geen verandering in de wijze waarop de rechter toetst, waarbij de rechter soms indringend en soms meer marginaal toetst, afhankelijk van de aard van de normen en de mate van vrijheid die deze het bestuur laten.

49. Kan het voorzorgbeginsel ook dienen als weigeringsgrond voor vergunningen in de Omgevingswet?

Voorzorg kan inderdaad worden meegenomen in de besluitvorming over vergunningen, mits voldoende gemotiveerd. Hiervoor verwijs ik u graag naar mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 25].

50. Hoe wordt het begrip belanghebbende gedefinieerd? Doet deze definitie recht aan de plek waar iemand woont?

Het begrip belanghebbende is gedefinieerd in de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Dit Awb-begrip heeft betekenis en werking voor het gehele terrein van het bestuursrecht, dus ook voor het omgevingsrecht. In de Omgevingswet, waar het begrip overigens maar beperkt voorkomt, wordt hierbij aangesloten. Het begrip belanghebbende speelt een rol bij de voorbereiding van besluiten en in de fase van beroep bij de bestuursrechter.

In de parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn eisen ontwikkeld waaraan moet zijn voldaan om te kunnen spreken van een belanghebbende. Zo is onder meer van belang of sprake is van een rechtstreeks belang en een persoonlijk (kenmerkend) belang. Zo is de geadresseerde van een besluit altijd belanghebbende. Al naar gelang de aard en inhoud van het besluit in kwestie kunnen ook belangen van derden rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken. De plek waar betrokkene woont is daarbij een factor. In de rechtspraak wordt soms als hulpmiddel een afstands- en zichtcriterium gehanteerd. In andere gevallen is de ruimtelijke uitstraling doorslaggevend of de afstand waarop de (milieu)gevolgen van een activiteit merkbaar zijn.

Overigens is in het wetsvoorstel gebruik gemaakt van de ruimte die de Awb laat om de kring van inspraakgerechtigden bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4) in de bijzondere wetgeving te verbreden tot «een ieder». De plek waar betrokkene woont is dan dus niet relevant.

51. Deelt de Minister de noodzaak de watertoets te verplichten?

De watertoets is een belangrijk instrument dat ervoor zorgt dat water genoeg aandacht krijgt in ruimtelijke plannen. Beleidsmatig is de toets en het bijbehorende proces verankerd in het Bestuursakkoord Water, de Bestuurlijke Notitie Watertoets (2001) en Handreiking watertoets. Ik zal de watertoets moderniseren in de AMvB's. Daarbij ben ik voornemens om de reikwijdte te verbreden ten opzichte van het huidige recht. De gemoderniseerde watertoets bestaat uit een inhoudelijke instructieregel voor omgevingsplannen, projectbesluiten en voor onderdelen van de provinciale verordening waarin functies aan locaties worden toegedeeld. Ook zal de gemoderniseerde watertoets van toepassing worden op een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die voorziet in een ontwikkeling met gevolgen voor de waterhuishouding. Bij al deze besluiten moet het bestuursorgaan rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Voor een duiding van die gevolgen moeten de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen worden betrokken.

52. Ik ben benieuwd hoe mer terugkomt in de wet. Onder meer de positie van de Commissie voor de mer. Wordt deze positie straks uitgeknepen?

Met de milieueffectrapportage (mer) krijgt het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming. Ik vind de mer dan ook een belangrijk instrument. Voor de eisen wordt strak aangesloten bij de eisen in de EU-richtlijnen. Onderwerpen zoals gezondheid, klimaat en veiligheid horen daar bij, voor zover ze aan de orde zijn in het plan of programma of project. De aparte procedurestappen voor de mer worden met het wetsvoorstel zoveel mogelijk gecombineerd met de procedure van het besluit waarvoor een milieueffectrapport is gemaakt. Een voorbeeld is het besluit over de mer-beoordeling. De beslissing daarover maakt straks deel uit van het ontwerpbesluit. De verantwoordelijkheid voor goede besluitvorming en de inzet van de mer ligt bij de bestuursorganen. Voor projecten kan het bestuursorgaan zelf het beste bepalen of een advies van de Commissie voor de mer nodig is. Het advies van de Commissie is bij projecten dan ook niet meer verplicht. Onder de Crisis- en herstelwet is hier ervaring mee opgedaan en daaruit bleek dat bestuursorganen op een verstandige manier met deze keuzemogelijkheid omgaan. Bij plannen blijft het advies van de Commissie voor de mer wel verplicht. De Commissie voor de mer heeft een goede naam opgebouwd en heeft haar toegevoegde waarde herhaaldelijk bewezen. De Commissie is dan ook als adviesorgaan in de wet opgenomen. Het advies van de Commissie zal naar mijn verwachting onder de Omgevingswet juist daar ingezet worden waar die toegevoegde waarde goed tot zijn recht komt.

53. Wil de Minister naar een indeling tussen «ziekmakers» en «gekmakers» overstappen?

Nee, dit is niet mogelijk. Het RIVM geeft in haar rapport «Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet»⁷ aan dat het onderscheid tussen gezondheid en hinder een glijdende schaal is. Zo gaat de hinder die wordt veroorzaakt door geluid en geur geleidelijk over in gezondheidseffecten. Dit vanwege de stress en slaapverstoring die hiervan het gevolg zijn en die weer tot verdere ziekteverschijnselen kunnen leiden. De grens tussen hinder en gezondheidseffecten is wetenschappelijk niet of moeilijk vast te stellen. Bij dit soort effecten spelen bijvoorbeeld ook persoonlijke factoren een rol, zoals de maatschappelijke waardering en voordelen die iemand ziet bij een specifieke geur- of geluidsbron.

54. Is de rechtsbescherming onder de Omgevingswet adequaat geregeld, vergeleken met de huidige wetgeving? Geldt dat ook voor mensen die minder draagkrachtig zijn?

Naar mijn mening voorziet het wetsvoorstel in een adequate rechtsbescherming. Bij keuzes over het openstellen van beroep is zoveel mogelijk aangesloten bij keuzes die ten aanzien van parallelle rechtsfiguren uit de huidige wetgeving zijn gemaakt. Dit is ook in overeenstemming met het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau. De hoofdlijnen van de rechtsbescherming zijn beschreven in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. De juridische uitwerking zal, via de Invoeringswet Omgevingswet, geschieden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In een enkel geval is in het wetsvoorstel een van de bestaande wetgeving afwijkende oplossing gekozen, maar ook dan is sprake van een adequate rechtsbescherming. Een voorbeeld hiervan betreft de rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen. Ook voor minder draagkrachtige appellanten is de toegang tot de rechtsbescherming afdoende verzekerd. Dit wordt niet in de

⁷ Kamerstuk 33 118, nr. 18, bijlage.

Omgevingswet geregeld, maar geldt algemeen via de Awb. De Awb bepaalt dat van de indiener van een beroepschrift een griffierecht wordt geheven. In dit verband merk ik op dat het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Awb in verband met aanpassing van griffierechten, dat bij uw Kamer aanhangig is, bij tweede nota van wijziging⁸ is aangepast. Daarbij is de tariefsverhoging voor bestuursrechtelijke zaken gematigd, gelet op het belang van een laagdrempelige toegang tot de rechter in eerste aanleg. Verder kan een appelland met een laag inkomen in aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp.

55. Krijgt niet-benutte gebruiksruimte in vergunningen nog een plek onder de Omgevingswet?

Juist in die gebieden waar ruimte nodig is voor nieuwe ontwikkelingen en tegelijk de kwaliteit bewaakt moet worden kan de Omgevingswet zich bewijzen. De verschillende instrumenten van de Omgevingswet kunnen daarbij helpen. Het bevoegd gezag kan straks (generiek of individueel) op een aantal terreinen strengere maatwerkregels stellen aan activiteiten in een gebied. Dat wordt geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het kan ook de toegekende, maar onbenutte ruimte in vergunningen verkleinen. Vergunningen onder de Omgevingswet kunnen straks worden ingetrokken als vergunde activiteiten gedurende een jaar niet hebben plaatsgevonden. Bovendien kan een koepelvergunning helpen bij het omgaan met de gebruiksruimte op een terrein, zoals emissies of risicocontouren. Ook de programmatische aanpak biedt de mogelijkheid om op de gebruiksruimte de regie te voeren en belastende activiteiten en maatregelen zo op elkaar af te stemmen dat aan de wettelijke regels wordt voldaan. Het wetsvoorstel en de nieuwe AMvB's blijven dit faciliteren. Daarbij kunnen in de omgevingsvisie keuzes worden gemaakt voor welke gebieden het vrijgeven van onbenutte gebruiksruimte aan de orde is. Daaraan kan ook een duurzaamheidsprogramma, al dan niet met een programmatische aanpak, worden gekoppeld. In het programma kan dan worden benoemd hoe het bestuursorgaan zal omgaan met onbenutte ruimte in vergunningen.

56. De heer Smaling heeft gevraagd naar de mogelijkheid of binnen één gemeente gesaldeerd kan worden met de bescherming van cultureel erfgoed. Daarbij noemde hij het voorbeeld dat op de ene plaats niets mag op het terrein van bijvoorbeeld de plaatsing van zonnepanelen, maar op andere plaatsen wel.

«Salderen» lijkt mij voor cultureel erfgoed niet de juiste term. Cultureel erfgoed dient door gemeenten op passende wijze te worden beschermd in het omgevingsplan. Het is primair aan gemeenten om te bepalen op welke wijze die bescherming plaatsvindt. Daarbij zullen er uiteraard verschillen kunnen bestaan per locatie. Zo zullen in beschermde stads- en dorpsgezichten meer gedetailleerde bouwregels worden gesteld dan in andere gebieden. Begrijp ik de heer Smaling goed, dan doelt hij op het kunnen plaatsen van zonnepanelen op de daken van woningen en andere hoofdgebouwen en de mogelijkheid voor gemeenten hierop te sturen. Mede in verband met de energiedoelstellingen zijn zonnepanelen (onder randvoorwaarden) geplaatst binnen de landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwmogelijkheden. Op die manier worden zo min mogelijk belemmeringen opgeworpen voor deze panelen. Bij de door gemeenten, provincies en het Rijk aangewezen monumenten zijn de zonnepanelen vergunningplichtig. Ook bij de rijksbeschermden stads- en dorpsgezichten zijn panelen, als deze worden geplaatst op platte daken of de naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde dakvlakken, vergunning-

⁸ Kamerstuk 33 757, nr. 8.

plichtig. Daarmee is een vergelijkbaar regime getroffen als voor bijvoorbeeld de plaatsing van dakramen. Er bestaat nu geen aanleiding dit regime bij de uitvoeringsregelgeving anders vorm te geven. Overigens betekent «vergunningplichtig» niet dat panelen nooit kunnen worden geplaatst, maar dat wordt afgewogen of dat in het specifieke geval verantwoord is, gelet op de waarde van het betrokken cultureel erfgoed.

57. Hoe landen de routenetwerken voor fietsen en wandelen in de Omgevingswet?

Gezien het subsidiariteitsbeginsel zullen de decentrale overheden de hoofdrol blijven vervullen bij de zorg voor recreatieve routenetwerken. Openluchtrecreatie is vooral een lokale opgave. Deze taak berust in de eerste plaats bij de gemeente. De gemeente is immers verantwoordelijk voor de ruimtelijke besluitvorming en voor lokale wegen. Bij routenetwerken die de gemeentegrenzen overschrijden kunnen bestuurlijke afspraken een rol spelen. Zo is bijvoorbeeld in de regio Zwolle een convenant over recreatieve netwerken gesloten. Daarnaast kunnen de provincies bepalen in hoeverre zij een taak voor de borging van recreatieve routenetwerken op zich nemen. Die taak past bij hun wettelijke taak op grond van artikel 2.18, onder a, van het wetsvoorstel: de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen. Veel provincies zetten actief in op de ontwikkeling van recreatieve routenetwerken. In het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur is afgesproken dat het Rijk geen taak heeft bij de landelijke routenetwerken voor wandelen en fietsen. Ook zijn deze routenetwerken in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte niet aangemerkt als nationaal belang; wel heeft het Rijk bij de aanleg en aanpassing van infrastructuur een medeverantwoordelijkheid voor het zo veel mogelijk in stand houden en verbeteren van kruisende fiets- en wandelroutes. Naar mijn mening kunnen decentrale overheden het belang van de borging van recreatieve routenetwerken doelmatig en doeltreffend behartigen. In lijn met het subsidiariteitsbeginsel zie ik daarom geen reden om hierover op nationaal niveau regels te stellen. Het Rijk heeft wel enkele beleidsmatige taken en uitvoeringstaken, maar die vergen geen wettelijke verankering. Zie in dit verband ook het antwoord op een vraag van mevrouw Van Veldhoven [vraag 110].

58. Wil de Minister een ruimtelijke ordeningsspel maken, waarmee je kan leren denken in alternatieven, een Schultz-game?

Met de heer Smaling ben ik van mening dat de Omgevingswet van overheden en initiatiefnemers een omslag in het denken vereist. In speltheoretische termen, waar uw Kamer om vroeg, is het de bedoeling dat zij gaan streven naar het Pareto-optimum (de beste opbrengst voor alle partijen samen, de win-win) in plaats van zich te richten op het Nash-equilibrium (de beste opbrengst voor elke partij op zich). Waar het huidige systeem vaak uitdraait op een potje Mens-erger-je-niet, moet het nieuwe systeem een spel opleveren waarbij alle deelnemers *met* en niet tegen elkaar spelen om een bepaald doel te bereiken. Voor de echte spelletjesfanaten onder u: dat wordt dus meer zoiets als Dungeons and Dragons, waarbij een team helden samen op avontuur gaat. Daarom ben ik al gestart met het programma Nu Al Eenvoudig Beter. Dit is een praktijkprogramma met een serie inspirerende voorbeeldprojecten, waarbij overheden en initiatiefnemers nu al in de geest van de Omgevingswet werken. Ik reik jaarlijks de Nu Al Eenvoudig Beter trofee uit aan het beste initiatief. In 2013 won de gemeente Apeldoorn met haar «kookboeken» voor de Leefomgeving waarmee initiatieven in de openbare ruimte worden gefaciliteerd, in 2014 de gemeente Zaanstad met het woningbouwproject de Hemnes. Uit het feit dat er nog nooit twee keer

dezelfde organisatie is genomineerd voor deze trofee blijkt dat het animo om nu al anders te gaan werken groot is – en dat een positieve stimulans als deze werkt. Het maken van een game waarbij de deelnemers gestimuleerd worden zich het gedachtegoed van de Omgevingswet eigen te maken vind ik op het eerste gezicht een heel sympathiek idee. Ik zal deze suggestie dan ook zeker meenemen bij de verdere vormgeving van het programma Nu Al Eenvoudig Beter en de implementatie van de Omgevingswet. Mijn doel is in elk geval bereikt als alle spelers na afloop met een glimlach de tafel verlaten – en het bord niet halverwege door de kamer is gegooid.

59. Het wetsvoorstel straalt uit dat het de bedoeling is dat initiatiefnemers en overheden streven naar collectieve belangen in plaats van de maximalisatie van eigen nut. Op de Omgevingswet kunnen speltheoretische aspecten worden losgelaten, want niet alles is een win-win-situatie. Bijvoorbeeld: de bouw van een outletcentrum kan leiden tot faillissementen van winkels in de binnenstad, en de bouw van een dakkapel kan leiden tot meer licht in de woning van de initiatiefnemer maar minder zonlicht in de tuin van de buren. Hoe ziet de Minister deze private krachtmetingen die een ruïne achterlaten? Zou de Minister de speltheorie kunnen toepassen op de Omgevingswet?

Niet alle plannen leiden tot een win-win situatie voor alle betrokkenen. Dat ben ik met u eens. De activiteiten van de één kunnen gevolgen hebben voor de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor een ander. Daarbij komt soms een belangentegenstelling aan het licht. U lijkt in speltheoretische termen van mening te zijn dat het in alle gevallen gaat om een niet-coöperatieve situatie, waarbij de winst van de een het verlies is van de ander – met andere woorden: een *zero sum game*. Of, om niet alleen de speltheorie maar ook de rechtstheorie op het wetsvoorstel los te laten: een Hobbesiaanse oorlog van allen tegen allen. Dit wereldbeeld deel ik absoluut niet. In veel gevallen is het wel degelijk mogelijk om een initiatief zo vorm te geven, dat dit voor alle betrokkenen (initiatiefnemer, overheid en belanghebbenden) een zo goed mogelijk resultaat oplevert – met andere woorden: dat een Pareto-optimum wordt bereikt waar allen mee kunnen leven. Zo is het bijvoorbeeld bij het project Ruimte voor de Rivier goed gelukt om tegelijkertijd de waterveiligheid te verhogen, de gebiedskwaliteit van de uiterwaarden sterk te verbeteren en de mensen die in de uiterwaarden en langs de dijken wonen en die geraakt worden door het project een adequate oplossing te bieden. Met de Omgevingswet wil ik alle ruimte bieden aan dit soort initiatieven, waarbij het geheel meer is dan de som der delen.

Natuurlijk kan ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet iedere belanghebbende altijd volledig tevreden worden gesteld. Het is in dat geval aan de overheid om de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen en een heldere, goed onderbouwde en democratisch verantwoorde keuze te maken. Met de Omgevingswet streef ik er juist naar om het bevoegd gezag in staat te stellen om een meer integrale afweging mogelijk te maken tussen verschillende soms strijdige belangen dan tot nog toe mogelijk was. In deze afweging krijgen veiligheid, gezondheid en een goede omgevingskwaliteit een belangrijke rol. Die afweging kan in de meeste gevallen het beste op lokaal niveau plaatsvinden. Daarom krijgen gemeenten meer afwegingsruimte. Zij hebben daarmee de kans om de fysieke leefomgeving niet alleen veiliger en gezonder, maar ook mooier te maken. Ik verwacht van de uitvoerende overheden dat zij daarbij zelf het goede voorbeeld geven door te streven naar de beste oplossing voor alle betrokken partijen in plaats van maximalisatie van eigen nut, en dat zij ook initiatiefnemers en belanghebbenden verleiden om over hun eigen schaduw heen te springen [zie vraag 58]. Uiteraard biedt de

Omgevingswet daarnaast voldoende rechtsbescherming voor belanghebbenden [zie vraag 48].

Vragen van de heer Ronnes, CDA

60. De regering heeft de waarborgen voor parlementaire betrokkenheid bij de stelselherziening beschreven en een schets gegeven van de AMvB's. We weten nu in hoofdlijnen wat erin komt. Is te zeggen wanneer we de definitieve AMvB's te zien krijgen?

Ik ben blij dat de verschillende stukken gedurende de parlementaire behandeling meer inzicht hebben geboden in de stapsgewijze opbouw van het nieuwe stelsel. De daarbij behorende planning heb ik in mijn brief van 1 oktober jl. geschetst.⁹ Die gaat er vanuit dat de ontwerp-AMvB's in 2016 aan het parlement worden voorgelegd. Die planning is nog steeds actueel.

61. Wat vindt de Minister van het idee om soepel om te gaan met de manier waarop en de tijd waarbinnen EU-normen bereikt moeten zijn? Wil de Minister een hiërarchie binnen de normen aanbrengen? Nu zijn alle normen nevengevoelbaar.

Hoe EU-normen werken is bepaald in de EU-richtlijnen en EU-verordeningen zelf. Daarin is ook voor alle lidstaten aangegeven wanneer aan die normen moet worden voldaan. EU-regelgeving geeft daarbij zelf aan wat de aard van de norm is.

Er is geen hiërarchie binnen de EU-normen aan te geven. EU-richtlijnen moeten worden omgezet in nationale regelgeving. Bij die omzetting is het aan de lidstaten om vorm en middelen te kiezen mits het doel dat de richtlijn beoogt binnen de gestelde termijn wordt gerealiseerd en voldaan wordt aan de randvoorwaarden die het Hof van Justitie aan omzetting stelt.

62. Op welke termijn vindt behandeling van het nieuwe grondbeleid plaats?

In de brief van 1 oktober 2014 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de planning van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, inclusief de aanvullingswetten. Zoals ik aan de heer De Vries in het AO Ruimte van 29 april jl. heb toegezegd, zal ik uw Kamer op korte termijn een brief sturen waarin ik de specifieke planning van de Aanvullingswet grondegheid uitzet. In die brief zal ik ook ingaan op de hoofdlijnen van die wet.

63. Wat is de toekomst van de plattelandswoning?

Kortheidshalve verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 9].

64. Worden de adviezen van de commissie-Elias ter harte genomen bij de vormgeving van dit ICT-project?

Ook voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 8].

⁹ Kamerstuk 33 118, nr. 17.

65. Bieden het projectbesluit voor provincies en het omgevingsplan voldoende mogelijkheden om ongewenste ontwikkelingen zoals een overschot aan plancapaciteit van leegstaande gebouwen tegen te houden.

Het projectbesluit is de als opvolger van het inpassingsplan, waarmee het Rijk en de provincies zelf een gemeentelijk omgevingsplan kunnen aanpassen voor zover het gaat om de uitvoering van projecten van publiek belang. Voor andere zaken, zoals het wegwerken van een overschot aan kantorencapaciteit uit bestaande omgevingsplannen, zijn instructieregels en instructies het aangewezen instrument. Provincies en het Rijk kunnen met het geven van een instructie bijvoorbeeld het schrappen van plancapaciteit realiseren. De gemeente moet die instructie verwerken in het omgevingsplan. Daarmee kan overcapaciteit worden tegengegaan. De gemeente kan uiteraard ook op eigen initiatief het omgevingsplan aanpassen, zonder instructie van de provincie.

66. In welke mate vallen de mijnbouwactiviteiten onder de Omgevingswet? Valt de winningsvergunning in de toekomst onder de Omgevingswet?

Mijnbouwactiviteiten vallen onder de Omgevingswet, voor zover hier installaties moeten worden aangelegd, voor de beoordeling van de milieueffecten en voor de ruimtelijke inpassing. Voor een boring op land of de aanleg van een winningsinstallatie is (bijna altijd) een omgevingsvergunning nodig. De opsporings- of winningsvergunning onder de Mijnbouwwet is een marktordeningsvergunning. Deze vergunning geeft de houder het alleenrecht om gedurende een vastgestelde periode met uitsluiting van anderen opsporings- of winningsactiviteiten te verrichten in het betreffende gebied. Deze vergunningen vallen niet onder de toekomstige Omgevingswet. Voor de feitelijke uitvoering van activiteiten is echter bijna altijd een omgevingsvergunning nodig. Deze vergunningen vallen wel onder de toekomstige Omgevingswet. Op de verhouding met de Mijnbouwwet wordt nader ingegaan in het antwoord op een vraag van mevrouw Van Tongeren [vraag 167].

67. Waarom wordt de vergunning van rechtswege afgeschaft, nu worden immers 99% van de vergunningen op tijd afgehandeld. Begrijpelijk dat voor vergunningen met ingrijpende gevolgen de van rechtswege vergunning wordt uitgesloten. Waarom wordt er niet gekozen om bij AMvB de uitgebreide procedure aan te wijzen waarvoor dan geen vergunning van rechtswege geldt?

De heer Ronnes constateert zelf ook dat de vergunning van rechtswege voor een flink aantal activiteiten uitgesloten zou moeten worden. Bijvoorbeeld omdat Europeesrechtelijke verplichtingen een voorafgaande beoordeling vereisen. Dit betekent dat de vergunning van rechtswege voor sommige vergunningaanvragen wel en voor andere niet zou moeten worden toegestaan. Er is nadrukkelijk gekozen voor een uniforme regeling ten aanzien van de procedures. De van rechtswege vergunning is dus zowel in de reguliere als in de uitgebreide procedure uitgesloten, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State. De heer Ronnes stelt voor om bij AMvB voor uitzonderingen de uitgebreide procedure aan te wijzen. Allereerst betekent dit dat vaker de uitgebreide procedure van toepassing is, omdat de van rechtswege vergunning uitgesloten moet worden. Dit staat haaks op het uitgangspunt om zo veel mogelijk de reguliere procedure aan te wijzen vanwege het versnellen van procedures. Ik ben daarvan dus geen voorstander. Een andere reden is dat uitzonderingen voor een aantal activiteiten in procedurele bepalingen het stelsel ingewikkelder maken. Daarmee wordt het minder inzichtelijk voor de

gebruikers, met meer kans op fouten en procedurele missers. Uniformiteit komt de snelheid en rechtszekerheid ten goede. Als bestuursorganen inzetten op goede dienstverlening kan dit ook bijdragen aan tijdig besluiten. Een goed voorbeeld is de watervergunning op grond van de Waterwet, waarop de regeling voor de *lex silencio positivo* niet van toepassing is. De waterbeheerders hebben expliciet ingezet op tijdige besluitvorming. Omdat ik het belangrijk vind dat bestuursorganen goed toegerust zijn op het tijdig afhandelen van de aanvraag om een omgevingsvergunning, zal dit onderwerp expliciet aandacht krijgen bij het implementatietraject. Het alternatief voor de *lex silencio positivo* om tijdige besluitvorming te bewerkstelligen, is de in de Awb opgenomen regeling voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen. Deze is van toepassing op zowel de uitgebreide als de reguliere procedure.

68. Sluit art. 12.3 van het wetsvoorstel uit dat exploitatieregels ook kunnen zien op woningbouwcategorieën of locatie-eisen? Of kunnen ze alleen zien op kostenverhaal? Is het met het wetsvoorstel ook mogelijk om kosten te verhalen op de opvolgende eigenaar in geval van faillissement van een ontwikkelaar waarmee de gemeente een overeenkomst had gesloten?

Het stellen van exploitatieregels vanwege woningbouwcategorieën of locatie-eisen is, net als nu onder de Wro, een facultatieve bevoegdheid. De Omgevingswet sluit dit niet uit; in artikel 12.1, vierde lid, wordt daartoe expliciet de bevoegdheid gegeven. Gemeenten kunnen in voorkomende gevallen exploitatieregels in het omgevingsplan opnemen, ook als de gemeente al bij overeenkomst afspraken heeft gemaakt over het kostenverhaal. Het blijft dus mogelijk om naast of na een anterieure overeenkomst exploitatieregels vast te stellen om te bewerkstelligen dat bij een faillissement grondexploitatiekosten worden verhaald op de opvolgende eigenaar.

69. Ten aanzien van de regulering van grote complexe bedrijven zoals Chemelot zijn er zorgen over het loslaten van het inrichtingenbegrip in het wetsvoorstel. Wat is de visie van de Minister op deze zorgen en hoe kunnen deze zorgen worden weggenomen?

Ik ben het met de heer Ronnes eens dat het voor grote complexe bedrijven zoals Chemelot extra belangrijk is dat de vergunningverlening, handhaving en toezicht goed is geregeld. Juist deze bedrijven kunnen immers een groot effect hebben op de fysieke leefomgeving. De ervaring leert dat het voor deze situaties belangrijk is dat de vergunninghouder op één locatie met één bevoegd gezag te maken heeft. Het bevoegd gezag houdt daarmee goed overzicht over wat er op het terrein van een complex bedrijf gebeurt en de vergunninghouder heeft één aanspreekpunt. Bij de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten en het bevoegd gezag in de uitvoeringsregelgeving zal rekening worden gehouden met de samenhang van activiteiten op één locatie. De wet maakt het ook mogelijk om activiteiten op industriecomplexen zoals Chemelot als één milieubelastende activiteit aan te wijzen. Dan zal er één bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de regels over deze milieubelastende activiteit zijn, zowel bij de start van de activiteit als bij eventuele latere wijziging daarvan. Door aanwijzing als één geheel wordt ook bereikt dat veiligheids- en risicocontouren niet afzonderlijk binnen die activiteit worden beoordeeld, maar voor de activiteit als geheel. Ik heb daarnaast ook goed geluisterd naar de zorgen van uw Kamer en naar de signalen van bedrijven en uitvoeringsdiensten over die complexe bedrijven. Om die reden is in de tweede nota van wijziging een «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag»-regeling toegevoegd. Daarmee kan in de uitvoeringsregelgeving gegarandeerd worden dat er één bevoegd gezag is voor alle andere vergunningplichtige activiteiten en

daarmee samenhangende algemene regels op dezelfde locatie, ook wanneer deze na de oprichting van het bedrijf plaatsvinden.

70. Met de Omgevingswet worden de mogelijkheden voor bovenplanse verevening en/of het vragen van een financiële bijdrage voor een ruimtelijke ontwikkeling geschrapt. Vindt de Minister dat een gewenste ontwikkeling? Vindt u niet dat gemeenteraden zouden toch zelf onderling tussen de verschillende grondexploitaties moeten kunnen vereffenen?

Op dit moment zijn er drie regelingen voor het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten: «bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen», «bovenplanse verevening» en «bovenwijkse voorzieningen». De huidige drie regelingen voor gebiedsoverstijgende kosten worden teruggebracht tot één eenvoudigere en betere regeling. Als duidelijke begrenzing geldt daarbij dat het exploitatiegebied profijt heeft van de voorzieningen waarvan de kosten worden verhaald, dat die kosten toerekenbaar zijn aan het gebied en dat die kosten proportioneel zijn. Deze drie criteria blijven van belang om te voorkomen dat initiatiefnemers moeten betalen voor kosten die niets met het gebied te maken hebben. Het uitgangspunt voor het bijeenbrengen van de drie regelingen is dat initiatiefnemers op basis van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid bijdragen. Voor gemeentelijke regelingen die hieraan voldoen worden de mogelijkheden voor verhaal van gebiedsoverstijgende kosten niet verminderd. In de uitvoeringsregeling wordt de toepassing van de gebiedsoverstijgende kosten verder verduidelijkt.

Gemeenten kunnen daarnaast, wanneer zij zelf eigenaar zijn, zelf een gemeentelijke grondexploitatie voeren voor hun eigen projecten. Dit staat los van het in hoofdstuk 12 bedoelde kostenverhaal. Het staat gemeenten vrij binnen de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording de baten van de eigen gemeentelijke grondexploitaties over elkaar te vereffenen.

71. Kan de Minister aangeven hoe zij aankijkt tegen het feit, dat de gevolgen voor Natura 2000-gebieden dubbel getoetst worden, namelijk zowel via de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit/de zelfstandige natuurbeschermingswetvergunning en via het omgevingsplan. Is die laatste toetsing niet overbodig?

De heer Ronnes wijst op verplichtingen in de vorm van een plan- en projecttoets die vanuit habitatrichtlijn (artikel 6) gelden voor plannen en projecten. Voor bestemmingsplannen, straks omgevingsplannen, geldt die verplichting ook: ook dit zijn immers plannen in de zin van de habitatrichtlijn. Dat kan inderdaad betekenen, dat initiatiefnemers die een uitbreiding willen realiseren in of vlakbij een Natura 2000-gebied te maken kunnen krijgen met een plantoets en een projecttoets.

Wel wil ik bezien of de manier van toetsen niet eenvoudiger kan. Mijn inzet is dat met het wetsvoorstel de onderzoekslasten voor initiatiefnemers worden verminderd. Dit kan door fasering, versobering en hergebruik van onderzoeksgegevens. Bij het omgevingsplan kan bijvoorbeeld een goede fasering zorgen voor verlaging van de onderzoekslasten. Ook kan het vaker gebruikmaken van bestaande gegevens de onderzoekslasten beperken. Onderzoeksgegevens zijn tenminste twee jaar geldig. Digitale ondersteuning maakt het makkelijker om deze te bewaren, op te vragen en te delen. Dit bevordert het hergebruik van onderzoeksgegevens. Alles bij elkaar zorg ik voor een aanzienlijke vermindering van de onderzoekslasten van zowel eenvoudige als complexe projecten.

72. Hoe zit het aspect gezondheid in de Omgevingswet?

Het gezondheidsbelang wordt op een aantal manieren geborgd in de Omgevingswet. Ik ben hierop uitgebreider ingegaan mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 25].

73. Mensen voelen zich dan, ondanks de Elverdingmethode en ondanks de goede bedoelingen, niet gehoord. Wij zouden een evaluatie van participatievormen op prijs stellen. Wellicht dat de verwachtingen ten aanzien van de mate van inbreng beter in beeld moeten komen. Kan de Minister daar in haar antwoord op reflecteren?

Er is al de nodige kennis over de inrichting van participatieprocessen en de aspecten waarop moet worden gelet om een succesvol participatieproces te doorlopen. Voor vroegtijdige participatie kunnen vele methoden worden toegetast, zoals burgerpanels, enquêtes, discussiefora, ontwerppanelen, raadspanels en stadsgesprekken. Het aantal participatievormen en varianten daarop is eindeloos. Van frequent ingezette vormen, bijvoorbeeld focusgroepen, stadspanels en zienswijzenprocedures, is bekend in welke situatie ze het beste werken. Van minder veelvuldig ingezette vormen is het aantal te klein om dergelijke conclusies te trekken. Wel worden vele participatietrajecten geëvalueerd en leerervaringen vastgelegd en gedeeld, onder andere via de Benchmark Burgerparticipatie. Juist om die reden biedt de Omgevingswet maximaal ruimte voor maatwerk voor vroegtijdige participatie. Verder is van allerlei organisaties ondersteuning beschikbaar om participatie in voorkomende gevallen op adequate wijze vorm te geven, zowel publiek, als semi-publiek en privaat: bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is dat de Directie Participatie, voor alle overheden is er de dienstverlening van ProDemos (Huis voor Democratie en Rechtstaat) beschikbaar en er is een breed scala aan marktpartijen actief.

Vragen van de heer Madlener, PVV

74. Als gemeenten zelf invulling mogen geven aan normen, leidt dit niet tot willekeur in plaats van tot verbetering en vereenvoudiging? Verschil tussen plattelandsgemeenten en grote steden.

Het wetsvoorstel heeft «decentraal, tenzij» als uitgangspunt, en in lijn daarmee liggen veel keuzes over de fysieke leefomgeving bij gemeenten. In het omgevingsplan worden in het lokaal democratisch proces, voorzien van adequate rechtsbescherming, belangrijke keuzes gemaakt over de inrichting en de kwaliteit van de leefomgeving, die mede afhangen van de ambities die de gemeente met de fysieke leefomgeving heeft. Dat kan tot verschillen tussen gemeenten leiden, waarbij verschillen tussen een plattelandsgemeente en een grote stad zeker tot uitdrukking zullen komen. Maar verschillende keuzes betekenen nog geen willekeur. Ongelijke gevallen hoeven niet gelijk te worden behandeld. Het wetsvoorstel en de uitvoeringsregels bevatten randvoorwaarden waaraan die gemeentelijke keuzes moeten voldoen. Wanneer het Rijk bijvoorbeeld omgevingswaarden, instructieregels of algemene regels voor bedrijven stelt, bepalen die regels ook of kan worden afgeweken, en binnen welke randvoorwaarden.

75. Zijn de gemeenten vrij in het vormgeven van het omgevingsplan en in hoeverre lopen we dan het risico dat gemeenten dit allemaal op een eigen manier gaan doen waarbij de burger niet weet waar die aan toe is. Is het dan niet beter om gemeenten te verplichten dit uniform uit te werken?

Het is belangrijk dat de gebruiker weet waar hij aan toe is. Voor het kunnen digitaliseren van een omgevingsplan worden, net als nu, afspraken vastgelegd in standaarden. De huidige IMRO-standaarden worden aangepast naar standaarden voor de Omgevingswet. Hierin worden afspraken opgenomen over bijvoorbeeld toe te passen functies. Het gebruik van deze standaarden is verplicht. Voor de gebruiker van het digitale stelsel is met één druk op de knop duidelijk welke regels er gelden voor zijn perceel. Voorts wordt samengewerkt met de VNG om een model te ontwikkelen voor een omgevingsplan.

76. De heer Madlener ziet mogelijkheden om meer bouwactiviteiten vergunningvrij te maken.

Het pleidooi van de heer Madlener past in het streven om de vergunningplicht te verminderen en meer te werken met algemene regels. Graag ben ik bereid om te kijken naar mogelijkheden om de categorie van vergunningvrij bouwen verder uit te breiden. In november 2014 is meest recent de bestaande regeling in het Besluit omgevingsrecht op onderdelen gewijzigd. Gelet op de reacties daarbij denk ik wel dat de mogelijkheden daarbij niet overschat moeten worden.

77. Ballast Nedam vraagt straks één vergunning in plaats van duizend vergunningen. Dat zal een hele grote vergunning zijn. Kans dat deze wordt afgewezen is heel groot omdat zoveel onderwerpen in de vergunning staan. Kan de Minister mij overtuigen dat deze ene vergunning echt zoveel beter is?

De heer Madlener constateert terecht dat met het projectbesluit met één besluit toestemming kan worden verleend voor activiteiten waarvoor nu nog veel afzonderlijke vergunningen nodig zijn. Eén procedure levert een enorme tijdsbesparing op ten opzichte van het moeten aanvragen van verschillende afzonderlijke besluiten. Het is echter niet verplicht om met één besluit toestemming te verlenen. Soms kan het wenselijk zijn om de besluitvorming voor een project te faseren, bijvoorbeeld omdat de realisatieperiode langer duurt vanwege de omvang. Omdat de initiatiefnemer zelf de regie heeft op wanneer hij toestemmingen wil hebben, wordt daarmee ook het risico beperkt dat het projectbesluit door de rechter wordt vernietigd, omdat één onderdeel een gebrek heeft. De later te verlenen vergunningen worden via een gecoördineerde procedure behandeld. Dat betekent dat de initiatiefnemer alsnog maar één aanvraag hoeft te doen voor de toestemmingen die hij hebben wil. Voor de overige beantwoording verwijs ik korthedshalve naar een vergelijkbare vraag van mevrouw Van Veldhoven [vraag 116].

78. Is de Minister bereid regels te stellen om maximumtarieven op te leggen aan gemeenten en de vergoeding in redelijke verhouding staat tot de geleverde diensten?

Het is algemeen overheidsbeleid dat bij leges de tarieven worden vastgesteld op basis van kostendekkendheid. Dit betekent dat tarieven zodanig worden vastgesteld dat de opbrengst van die tarieven de geraamde kosten niet overtreffen. In het wetsvoorstel komt dit principe terug voor vergunningen die door het Rijk worden afgegeven, in artikel 13.1. Voor gemeenten is dit principe vastgelegd in de Gemeentewet, in artikel 229b.

79. Hoe worden omwonenden geïnformeerd. Er kan nu zoveel meer dan vroeger met alleen de plaatselijke krantjes? Is de Minister bereid om beginsuccessen met betrekking tot de informatievoorziening door te zetten?

Ik deel uw beeld. Overheden moeten de mogelijkheden van de digitale tijd benutten. De uitvoeringsregelgeving regelt dat alle (decentrale) besluiten worden voorzien van de geo-coördinaten waarop ze betrekking hebben. Dat biedt de mogelijkheid om ze digitaal beschikbaar te stellen. Hiermee kan e-overheid de nu al bestaande attenderingsservice nog beter inrichten.

80. Wil de Minister onderzoeken of het voorleggen van plannen aan burgers ook kan in de vorm van een raadgevend referendum?

Bestuursorganen van decentrale overheden hebben de mogelijkheid om lokaal een raadgevend referendum te organiseren, bijvoorbeeld over een groot project, zoals de aanpak van een stationsgebied. Zij kunnen de resultaten daarvan betrekken bij de besluitvorming over die projecten. Een specifieke wettelijke grondslag is daarvoor niet nodig. Het is aan de lokale democratie om daarover een afweging te maken en dergelijke voorzieningen te organiseren. Het stelsel van de Omgevingswet laat de ruimte om een raadgevend referendum in te passen in de besluitvormingsprocessen.

81. Het bouwen van een eigen woning is nu bijna onmogelijk. Gemeenten werken nauwelijks mee aan het uitgeven van kavels. Dit terwijl de behoefte aan kleinschalige ontwikkeling toeneemt? Hoe voorziet de Minister in de toenemende behoefte aan organische ontwikkeling? Hoe kan zij de rol van de burger versterken?

Met de heer Madlener constateer ik een toenemende behoefte aan het bouwen van eigen woningen en kleinschalige bebouwing. Ik merk dat gemeenten door de toenemende behoefte aan kleinschalige ontwikkeling en de situatie op de markt er zelf toe overgaan om kavels aan particulieren uit te geven. De afgelopen jaren zijn, ook in de Randstad, de nodige initiatieven ontwikkeld voor zelfbouw. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan projecten als Amsterdam (bijvoorbeeld zelfbouw in De Houthaven), Rotterdam (Kralingen en Katendrecht), Leiden (Leiden-Noord), Den Haag (www.ikbouwindenhaag.nl) en Almere. Mijn verwachting is dat gemeenten met de Omgevingswet nog meer ruimte bieden aan burgers voor het bouwen van eigen woningen.

Ik constateer voorts dat de heer Madlener ervan uitgaat dat alleen wanneer de gemeente kavels uitgeeft, particulieren de mogelijkheid hebben om naar eigen inzicht een woning te bouwen. Maar ook los van de uitgifte door een gemeente, bestaan die mogelijkheden nu en in de toekomst al voor een gemeente. Als een gemeente met ontwikkelaars overeenkomsten sluit, kan zij afspreken dat particulieren naar eigen inzicht een woning bouwen. De tendens is ook dat gemeenten zich terugtrekken en meer een faciliterend grondbeleid voeren. Diverse ontwikkelaars zijn ook door de gewijzigde markt en behoeften in toenemende mate overgegaan tot het bouwen van kleinschalige projecten waarbij de eindgebruiker meer invloed krijgt op de bouw van de woning. Met het wetsvoorstel wil ik faciliterend grondbeleid, organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie mogelijk maken. De Omgevingswet biedt hiervoor het instrumentarium en neemt bestaande belemmeringen voor uitnodigingsplanologie weg. Bij deze transitie past ook dat de toekomstige bewoner of gebruiker meer zeggenschap heeft over de inrichting van de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel is gericht op het maken van plannen, waarin zij niet langer een blauwdruk

zijn voor een gebied, maar een uitnodiging om te komen met innovatieve oplossingen die leiden tot betere kwaliteit.

Ik ben in ieder geval geen voorstander om bij wet voor te schrijven aan wie en met welke kavelgrootte de gemeente kavels mag uitgeven. Ik wil meer mogelijkheden bieden voor faciliterend grondbeleid, zodat burgers en bedrijven kansen krijgen zelf het voortouw te nemen. Ik heb er alle vertrouwen dat gemeenten die afweging lokaal kunnen maken.

82. Is de regering bereid is om nationaal strengere eisen te stellen aan de bouw van windmolens?

Behoudens regels over geluid en externe veiligheid, stelt het Rijk geen regels voor een goede ruimtelijke inpassing van windmolens. Het primaat ligt hiervoor bij provincies en gemeenten. Er bestaat geen voornemen vanuit het Rijk daar nadere regels of instructies voor te geven.

83. Klopt het dat asielzoekerscentra als «kruimelgeval» zijn aangemerkt en zal dat onder de Omgevingswet zo blijven?

Met «kruimelgevallen» wordt bedoeld op de regeling in artikel 4, van bijlage II, bij het Besluit omgevingsrecht, waarmee onder meer voor de omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan, wordt bepaald dat deze worden voorbereid met de reguliere procedure. Met de wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (tiende tranche) is er in voorzien dat gebruik van een bestaand gebouw voor de opvang van asielzoekers ook buiten de bebouwde kom onder de werking van deze voorbereidingsprocedure wordt gebracht. Onder de Omgevingswet zal de reguliere procedure als standaard gaan gelden. Alleen voor activiteiten waarbij dat op grond van internationaal-rechtelijke verplichtingen is vereist, zal nog de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden toegepast.

84. Is de Minister bereid iets te doen tegen de bouw van moskeeën.

De gemeenten gaan over de toedeling van functies aan locaties. In het omgevingsplan kunnen gemeenten aangeven waar en onder welke voorwaarden moskeeën en andere gebedshuizen kunnen worden gevestigd. Hier ligt geen taak voor de rijksoverheid. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is de bouw van moskeeën niet aangewezen als nationaal belang.

85. Is de Minister bereid de regeling Ruimte voor ruimte te laten bestaan en eventueel uit te breiden?

In het geldende rijksbeleid (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte) is bepaald dat de afstemming tussen stedelijke en groene ruimte overgelaten wordt aan de provincies. Daarmee heeft het Rijk het centrale landschapsbeleid afgeschaft. Nationale instrumenten voor de balans rood/groen/blauw zijn vervallen en daarvoor in de plaats is de ladder voor duurzame verstedelijking gekomen. De ladder voor duurzame verstedelijking is op nationaal niveau het instrument gericht op het voorkomen van toekomstige overtollige plancapaciteit.

Provincies stellen zelf ruimte-voor-ruimte-regelingen op. De regelingen bestaan om te voorkomen dat gebouwen langdurig leegstaan en verpauperen. Provincies hebben de mogelijkheid om, naast hergebruik, deze gebouwen te slopen en in ruil daarvoor – en ter financiering daarvan – woningen terug te bouwen. Ruimte voor ruimte leidt per saldo tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak. De komst van de Omgevingswet zorgt dat verschillende provinciale verordeningen worden

geïntegreerd tot een omgevingsverordening. Inhoudelijk zal dit voor de genoemde regelingen waarschijnlijk beperkte betekenis hebben.

86. Het rapport «Extra financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijziging» (Ecorys i.s.m. VD2 Advies BV, maart 2010) stelt dat het mogelijk zou moeten zijn om de baten van bestemmingsplanwijziging te verhalen middels een heffing? Is dat een goede lijn?

Ik vind dit geen goede lijn. Zoals ook in de Nota naar aanleiding van het verslag (blz. 197) is aangegeven past het uitdrukkelijk niet in de visie van de regering om afroming van de winsten van particuliere partijen bij gebiedsontwikkeling door gemeenten mogelijk te maken. De in het wetsvoorstel opgenomen regeling voor grondexploitatie voorziet hier dan ook niet in. De regeling is gericht op het verhalen van kosten voor het realiseren van publieke voorzieningen. Die kosten worden verhaald op de eigenaren die ontwikkelen en die profiteren van die voorzieningen. Het verhalen van die kosten vindt plaats volgens de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

Vragen van mevrouw Van Veldhoven, D66

87. Veel verontrustende signalen dat gemeenteambtenaren nog niet bezig zijn met voorbereiding. Bij 1 van de eerste technische briefings die de Kamer kreeg vroeg D66 hier al aandacht voor. Kan de Minister aangeven wat hier sinds die tijd mee gedaan is, en wat er nog meer zal gebeuren om de gemeenten voor te bereiden?

In 2013 is in opdracht van IenM, IPO, VNG en UvW een verkenning gestart naar een adequaat implementatieprogramma. Dit was op een moment dat er nog geen wetsvoorstel in uw Kamer lag. Ik ken geen wetstraject waarin zo vroeg is gestart met de voorbereiding van de implementatie. Recent heb ik over de implementatie gesproken met de vertegenwoordigers van de koepelorganisaties. Binnen de koepelorganisaties is veel enthousiasme om de implementatie van de Omgevingswet op te pakken. Dit leggen we nu vast in een bestuursakkoord en ik heb er vertrouwen in dat ik dat samen met VNG, IPO en UvW voor de zomer kan ondertekenen. Sinds de eerste briefings is dus gestart met de voorbereiding van de implementatie. Sterker nog: de implementatie is al gestart. Dit ondersteun ik samen met collega Minister Blok en decentrale overheden met het programma «Houd het eenvoudig, maak het beter». Hierin worden nu al pilots uitgevoerd, bijvoorbeeld 39 gemeenten die een omgevingsplan opstellen en 33 gemeenten die een omgevingsvisie opstellen. Ook stelt de Minister voor Wonen en Rijksdienst een expertteam beschikbaar dat gemeenten en bouwsector helpt om te komen tot versnelling van gebiedsontwikkeling juist door een attitude te bewerkstelligen die is gericht op «doen wat kan» in plaats van «kijken wat mag». Ook heb ik jaarlijks regiobijeenkomsten over de Omgevingswet georganiseerd en heb ik recent samen met de G32 een reeks «roadshows» gehouden waarin met name de voorbeelden centraal stonden van projecten waar gemeenten al werken in de geest van de Omgevingswet. Nu ervaring opdoen in de geest van de Omgevingswet is cruciaal om de implementatie later soepel te laten verlopen. De introductie van de Omgevingswet is daarmee geen big bang maar een logisch gevolg van een werkwijze waarmee overheden, burgers en bedrijven al ervaring hebben opgedaan.

88. Hoe gaat de Minister de monitoring van de kwaliteit van de leefomgeving aanpakken?

Monitoring is een centraal onderdeel in de beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving. In deze cyclus zullen overheden zich via monitoring een beeld vormen van de actuele kwaliteit van de leefomgeving. Met de resultaten van de monitoring wordt vervolgens rekening gehouden bij het actualiseren van de omgevingsvisie en bij het opstellen van programma's waarmee de kwaliteit van de leefomgeving wordt verbeterd.

Het wetsvoorstel regelt over monitoring het volgende. Verschillende EU-richtlijnen, waaronder de kaderrichtlijn water en de richtlijn luchtkwaliteit, bevatten concrete verplichtingen tot monitoring. Deze verplichtingen worden geïmplementeerd in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Uitgangspunt hierbij is dat er niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is.

Het wetsvoorstel bevat voor omgevingswaarden een algemene plicht tot monitoring. Steeds als een omgevingswaarde wordt vastgesteld – of het nu door het Rijk is of door de provincie of gemeente – moet daarbij ook worden aangegeven hoe de monitoring plaatsvindt. Het doel hiervan is om te zien of aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de omgevingswaarden voor waterveiligheid. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen de nieuwe normen voor de waterveiligheid worden opgenomen en zal tevens worden bepaald hoe de monitoring daarvan plaatsvindt.

Bij verplichte programma's met een programmatische aanpak ziet de monitoring ook op de uitvoering van het programma. Hiermee wordt bewaakt dat op het in het programma vastgelegde tijdstip aan het doel van het programma is voldaan.

Verder is in het wetsvoorstel de taak van het Planbureau voor de Leefomgeving opnieuw vastgelegd. Het PBL rapporteert via de cyclus van de Balansen van de Leefomgeving over de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

89. Wanneer is het digitaal stelsel Omgevingswet klaar, zijn ambtenaren op tijd op de hoogte van de nieuwe regels en het overgangsrecht en waar kan men terecht met vragen?

Voor de planning van de ontwikkeling van het digitale stelsel verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 8]. Ik noemde in het antwoord op een eerdere vraag van mevrouw Van Veldhoven [vraag 87] al het bestuursakkoord. Dit markeert het begin van een meerjarige implementatieperiode waarin we als Rijk en medeoverheden samen optrekken om de doelen en bedoelingen van de wet te realiseren. Het digitale stelsel is onderdeel van die implementatie.

90. Zijn de ambtenaren op tijd op de hoogte van het overgangsrecht en de nieuwe regels? Waar kunnen zij terecht met vragen over de overgangssituatie?

Ja. De Omgevingswet, de nieuwe AMvB's en nieuwe ministeriële regelingen zullen tijdig voor inwerkingtreding van de stelselherziening worden gepubliceerd zodat de uitvoeringspraktijk – die overigens niet alleen bestaat uit «de ambtenaren» – zich daarop kan oriënteren en voorbereiden.

Ditzelfde geldt voor al het overgangsrecht dat nodig is voor een soepele invoering van deze stelselherziening en dat zal worden geregeld in de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit (en zo nodig ook nog een Invoeringsregeling).

Ook zal in de invoeringsbegeleiding van de stelselherziening voldoende aandacht worden besteed aan en voorlichting worden gegeven over de stelselherziening en het daarmee samenhangende overgangsrecht. Naast een informatiepunt bij het Rijk (zoals het huidige Infomil) kunnen ook de eigen koepelorganisatie (IPO, VNG, Unie) een actieve ondersteunende rol vervullen. Verder zal de opleidingsmarkt, naar mate de stelselherziening dichterbij komt, in toenemende mate voorzien in de opleidingsbehoefte. Ten slotte wordt ook in vakliteratuur en door vakverenigingen al sinds enige tijd veel aandacht besteed aan de komende wijzigingen in het omgevingsrecht.

91. Meer flexibiliteit kan leiden tot meer rechtszaken. Dat kan leiden tot hogere lasten voor burgers en bedrijven. Kan de Minister toelichten waarom ze niet een grotere run op de rechter voorziet?

In antwoorden op vragen [3.29] en [3.30] van de nota naar aanleiding van het nader verslag heb ik al uitgebreid aangegeven, dat de regering het niet waarschijnlijk acht dat het bieden van meer flexibiliteit zal leiden tot een aanzienlijk groter aantal besluiten die als gevolg van die toegekende extra ruimte aan de rechter zullen worden voorgelegd. Dat heeft mede te maken met het vertrouwen dat bestuursorganen flexibiliteit doordacht inzetten, zoals ook blijkt uit de evaluatie van het activiteitenbesluit. In aanvulling daarop wil ik benadrukken, dat inzet van flexibiliteit beroep op de rechter soms ook kan voorkomen, doordat bijvoorbeeld milieuregels beter op de specifieke locatie kunnen worden toegesneden, waardoor de weerstand tegen het toekennen van een functie aan die locatie en daarmee samenhangende rechterlijke procedures kunnen worden voorkomen.

92. Geven de maatschappelijke doelen van de wet wel voldoende richting/kader voor het beleid en uitvoering? Hoe wordt voorkomen dat de afweegruimte in de ene gemeente anders wordt uitgelegd dan in een andere gemeente?

Afweegruimte wordt door het Rijk geboden in de voorgenomen algemene maatregelen van bestuur, vooral het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving. Decentrale bestuursorganen kunnen daar naar eigen inzicht binnen de gegeven kaders gebruik van maken. Dat betekent dat de verschillen tussen gemeenten kunnen toenemen, afhankelijk van de keuzes die de lokale democratie maakt. Overigens zal de inzet van een flexibiliteitsregeling steeds begrensd zijn door wettelijke criteria. Deels heeft deze concretisering reeds plaatsgevonden op wetsniveau. Zo moet een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift met betrekking tot een milieubelastende activiteit voldoen aan beste beschikbare technieken, en mag de activiteit geen significante verontreiniging veroorzaken. Zo is het risico voor verkeerde uitleg beperkt. Wel kan de afweegruimte in verschillende gebieden tot een verschillende uitkomst leiden. Zo zal bij een klein oppervlaktewater, zoals een beek, eerder significante verontreiniging optreden dan bij een grote rivier. In dat geval bepalen de natuurlijke omstandigheden de afwegingsruimte voor een bestuursorgaan.

93. Hoe is gezondheid geborgd in de Omgevingswet?

Het gezondheidsbelang wordt op een aantal manieren geborgd in de Omgevingswet. Ik verwijs hiervoor graag naar mijn antwoord op de vraag van de heer De Vries [vraag 25].

94. Er zijn zestien oogmerken die richtinggevend zijn bij het maken van de juridische afweging, maar hoe hard is zo'n oogmerk, juridisch gezien, als dat verder helemaal niet wordt ingevuld? Geluid, bodemkwaliteit en luchtkwaliteit zijn niet in dat rijtje opgenomen. Of vallen die onder het oogmerk bescherming van het milieu? Het is goed om dat even te preciseren, omdat we ook veel wetgeving hebben op die terreinen.

De opsomming van oogmerken in artikel 2.1, derde lid, geeft in den brede aan welke aspecten onder de doelstellingen van de wet vallen. Het eerste en tweede lid van artikel 2.1 bevatten de opdracht aan bestuursorganen om de doelen van de wet in acht te nemen en rekening te houden met de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de daarbij betrokken belangen. Het derde lid benoemt de verschillende oogmerken die bij de uitwerking van de wet of bij de begrenzing van regels kunnen worden betrokken. Dat lid biedt dus de mogelijkheid voor de overheid (zowel het Rijk als de provincie, de gemeente en het waterschap) om bij het stellen van regels een of meer oogmerken specifiek mee te nemen of juist niet van toepassing te verklaren. De juridische werking zit in de toepassing van artikel 2.1, derde lid, in latere artikelen van het wetsvoorstel, vooral in de sturing van de wet op de uitvoeringsregelgeving. Zo bepaalt artikel 4.22 dat de algemene rijksregels over milieubelastende activiteiten worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu. Dat is een harde grens voor de bevoegdheid van het Rijk om regels te stellen over milieubelastende activiteiten. En het is, op grond van artikel 4.5, tevens een instructie aan het bevoegde gezag om bij het stellen van maatwerkvoorschriften deze oogmerken in acht te nemen.

Het oogmerk «beschermen van het milieu» heeft hier inderdaad een brede betekenis en omvat ook de bescherming tegen geluidsoverlast en de bescherming van de bodemkwaliteit en luchtkwaliteit.

95. Flexibiliteit in de wet moet geen vrijbrief worden om normen op te rekken ten koste van de leefomgeving. Flexibiliteit is goed als die kansen biedt voor innovatie, of bijdraagt aan het verbeteren van de leefomgeving (zoals het toestaan van een horecagelegenheid in een natuurgebied, om het aantrekkelijker te maken voor bezoekers, en nog meer te kunnen investeren in de kwaliteiten ervan). Is de Minister het met deze benadering eens?

In de nota naar aanleiding van het nader verslag ben ik in antwoord op uitgebreide vragen van verschillende fracties ook uitgebreid ingegaan op de relatie tussen bestuurlijke afwegingsruimte, flexibiliteit en rechtszekerheid. Een korte vraag verdient op deze plek een kort antwoord: de toepassing van flexibiliteit moet uiteraard dienen ter verwezenlijking van de doelen van de wet, en bijdragen aan een goede balans tussen het beschermen en het ontwikkelen van de leefomgeving. Het zomaar oprekken van normen ten koste van die leefomgeving hoort daar niet bij. In navolging van wettelijke bepalingen die reeds grenzen stellen aan toepassing van bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit zal de uitvoeringsregelgeving verschillende inhoudelijke waarborgen bevatten om het realiseren van de doelen voor de leefomgeving te bewerkstelligen. En waar deze onvoldoende serieus zouden worden genomen bij besluitvorming, bevat de wet verschillende procedurele waarborgen om besluiten te corrigeren, zowel op initiatief van burgers, bedrijven als overheden. Ik kan het betoog van de D66 fractie dus zondermeer ondersteunen.

96. In het wetsvoorstel wordt het inrichtingenbegrip verlaten en wordt de regelgeving opgehangen aan het begrip activiteit. Dit zou het gemakkelijker maken om een koepelvergunning te verlenen. Kan de Minister dit nader toelichten?

Deze vraag van D66 lijkt te zijn gebaseerd op een misverstand. Het klopt dat ik ervoor heb gekozen de term «milieubelastende activiteit» te gebruiken in plaats van het begrip «inrichting». Voor de mogelijkheden om een koepelvergunning aan te vragen of te verlenen maakt deze keuze echter geen verschil. De belangrijkste redenen om te kiezen voor het begrip activiteit en niet het inrichtingenbegrip zijn:

- Beter aansluiten bij de begrippen uit Europese richtlijnen (met name RIE en Seveso);
- Geen onderscheid meer tussen activiteiten op basis van de vraag of ze binnen of buiten de inrichting plaatsvinden, maar op basis van de milieubelastendheid van die activiteiten;
- Minder dubbelingen in de wet- en regelgeving;
- Activiteiten kunnen concreet en direct benoemd en begrensd worden, zonder de tussenstap van de inrichting.

Op basis van de Omgevingswet kan net als nu een vergunning worden aangevraagd voor meerdere activiteiten tegelijkertijd. Dit kan ook gebeuren in de vorm van een koepelvergunning, bijvoorbeeld een aanvraag door de exploitant van een bedrijventerrein namens alle daar gevestigde bedrijven, zoals bij Chemelot. De Omgevingswet biedt dus dezelfde mogelijkheden om met koepelvergunningen te werken als de Wabo.

97. Hoe kunnen gemeenten eisen stellen aan gezondheid of vergunningen weigeren in de Omgevingswet?

Gemeenten krijgen hiertoe onder de Omgevingswet een aantal mogelijkheden. Ik verwijs hiervoor graag naar antwoord 26 naar aanleiding van de vraag van dhr. De Vries van de PvdA.

98. D66 ziet dat de mogelijkheid om te experimenteren grote voordelen kan opleveren, voor innovatieve bedrijven en voor nieuwe duurzame technieken. D66 is van mening dat experimenten «gericht» moeten zijn en geen afbreuk mogen doen aan kwaliteit van de leefomgeving. Kan de Minister garanderen dat het bevoegd gezag geen onbepaalde ruimte heeft voor inzet van flexibiliteit? Hoe gaat zij hierop toezien?

Ik onderschrijf dat experimenten voldoende gericht moeten zijn. In het experimenteerartikel is daarom opgenomen dat een experiment alleen kan worden aangewezen als dat bijdraagt aan de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a. Kort gezegd betreft dat het bereiken en behouden van een goede kwaliteit van de leefomgeving. Per experiment wordt bepaald wat het concrete doel is. Voor andere doelen kan niet worden geëxperimenteerd.

Bij de tweede nota van wijziging is expliciet bepaald dat ook de monitoring op die doelen gericht moet zijn. Ook is bepaald dat aanvullende maatregelen moeten worden getroffen als blijkt dat het experiment niet aan die doelen bijdraagt. Zo nodig kan het verantwoordelijke bestuursorgaan aanwijzingen geven tot het treffen van maatregelen. Degene die het experiment uitvoert is verplicht daaraan uitvoering te geven. Tot slot kan – als de maatregelen niet toereikend zijn – de Minister van Infrastructuur en Milieu een besluit nemen om het experiment te beëindigen.

De experimenteerbepaling is dus met diverse waarborgen omkleed om ervoor te zorgen dat de experimenten «gericht» zijn en geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de leefomgeving.

99. Wil de Minister er voor zorgen dat gemeenten bepaalde zachte waarden concretiseren in omgevingswaarden? Bijvoorbeeld voor het uitbreiden van natuurgronden ten behoeve van recreatie aan de rand van de gemeente, of voor het voorkomen van het dichtslibben van waterwegen?

Gemeenten worden gestimuleerd om omgevingsvisies te maken, waarin zij een integrale visie op het beleid voor de lokale fysieke leefomgeving ontwikkelen. Het is vervolgens aan de gemeenten zelf om te bepalen hoe zij vorm geven aan deze visie. Het wetsvoorstel verplicht er juist niet toe om dit in alle gevallen te doen door omgevingswaarden vast te stellen. Het is ook prima mogelijk om de beleidsdoelen via rechtstreeks werkende regels in het omgevingsplan vorm te geven. En het is net zo goed mogelijk om een programma vast te stellen waarmee een beleidsdoel uit de omgevingsvisie wordt behaald, zonder dit beleidsdoel in juridische zin vast te leggen. Ik wil de gemeenten die ruimte niet ontnemen door hen te verplichten om omgevingswaarden vast te stellen.

100. Experimenten kunnen nu na 10 jaar permanent gemaakt worden. D66 ziet liever een verplichting om na 10 jaar te kijken of de regelgeving niet gewijzigd moet worden. Is de Minister bereid het permanent maken van het experiment na 10 jaar te schrappen, niet permanent gedogen. Wil de Minister een evaluatie verplicht stellen en na een evaluatie beslissen over het al dan niet aanpassen van de regelgeving.

Ik ben het van harte met mevrouw Van Veldhoven eens dat het belangrijk is dat van experimenten kan worden geleerd en dat vastgesteld kan worden of het experiment aanleiding is om de regelgeving aan te passen. Daarom heb ik bij tweede nota van wijziging extra regels opgenomen over onder meer de evaluatie van het experiment. In de experimenteer-AMvB worden altijd regels gesteld over evaluatie en de manier waarop die wordt uitgevoerd. In de verplichting die mevrouw Van Veldhoven voorstelt is dus al voorzien. De evaluatie kan een aanleiding zijn om de regelgeving aan te passen. Maar een ander moment kan ook passend zijn. Ook tijdens een experiment, na tussentijdse monitoring kan de conclusie zijn dat op een onderdeel al aanpassing wenselijk is. Waarom dan 10 jaar wachten als al eerder de conclusie wordt getrokken dat het slimmer kan? Ik wil daarom niet bij voorbaat het moment waarop besloten wordt tot aanpassing van de regelgeving koppelen aan de evaluatie.

101. Kan de Minister duidelijk uitspreken dat het gebruik van de flexibiliteit in de wet haar grens vindt op het punt dat de leefomgeving door het gebruik ervan zou verslechteren?

De flexibiliteit in de wet is bedoeld om de doelen van de wet te dienen. De flexibiliteitsbepalingen vinden dus inderdaad hun grens als dat zou leiden tot verslechteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Wel kan natuurlijk soms – dat is ook noodzakelijk in een dynamisch land – op onderdelen of aspecten van de kwaliteit verslechtering toegelaten worden om zo op andere onderdelen of aspecten verbetering te bewerkstelligen. Een besluit daaromtrent is steeds onderworpen aan democratische controle en/of rechterlijke toetsing.

102. Evaluatie na vijf jaar is het voorstel van de Minister. Kan hierbij voor zo'n grote wetwijziging van worden afgeweken? Hoewel de wet zich moet kunnen bewijzen is goede monitoring van de werking van het systeem van de wet noodzakelijk. Hoe ziet de Minister dat voor zich?

De Omgevingswet is één van de belangrijkste wetten voor mijn departement. Alleen een evaluatie na vijf jaar zou erg mager zijn. Daarom komt er zoals aangekondigd een voortgangsmonitor bij de implementatie. Ik ben voornemens om tot 2025 te monitoren of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht werkt zoals het bedoeld is.

Na vijf jaar volgt een wetsevaluatie. Veel eerder evalueren zou te vroeg zijn. Er moet eerst ruim ervaring worden opgedaan met het nieuwe wettelijke stelsel.

103. Zijn er voldoende middelen voor goede handhaving? Is handhaving goed geborgd? Zijn gemeenten in staat lokaal afwegingen te maken? Voor BRZO zijn er aparte uitvoeringsdiensten.

Het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (wetsvoorstel VTH) dat ook bij uw Kamer aanhangig is, beoogt een professionele uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te borgen. De betreffende regeling zal via de invoeringswetgeving in de Omgevingswet worden opgenomen. Belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel VTH is de wettelijke verankering van regionale omgevingsdiensten die voor gemeenten en provincies VTH-taken uitvoeren. Deze taken zullen voor risicovolle (BRZO-)bedrijven door zes gespecialiseerde omgevingsdiensten worden uitgevoerd. De professionaliteit van de omgevingsdiensten is verzekerd doordat deze moeten werken overeenkomstig door gemeenten en provincies vastgestelde kwaliteitscriteria. Flexibiliteit en ruimte voor eigen beleidsafwegingen op lokaal niveau zijn geborgd doordat gemeenten als opdrachtgever van een omgevingsdienst voor die dienst beleidskaders kan vaststellen en bij belangrijke besluitvorming het laatste woord heeft.

Wat betreft de financiering van de handhaving kan worden opgemerkt dat voor het wetsvoorstel de kosten en baten in beeld zijn gebracht. Het wetsvoorstel zelf laat een beperkt positief beeld zien. Aanvullend onderzoek zal worden gedaan naar de kosten en baten van de overige onderdelen van de stelselherziening, zoals de AMvB's, invoeringswet en aanvullingswetten en implementatie. Hierin worden ook de kosten voor toezicht en handhaving meegenomen.

104. Kan worden bevestigd, dat de systematiek van «maatregelen achter de hand» verplicht blijft?

Deze vraag is gesteld in het kader van de monitoring van omgevingswaarden en de mer-evaluatie. Mevrouw Van Veldhoven gaf aan dat bij de monitoring van omgevingswaarden de milieueffecten van specifieke plannen, programma's of projecten niet direct zichtbaar worden. Daarbij wordt een link gelegd met mer-evaluatie, waarbij mevrouw Van Veldhoven stelt dat deze niet één-op-één inwisselbaar is met algemene monitoring van omgevingswaarden. Inderdaad is de evaluatie van de mer wat anders dan de monitoring van een omgevingswaarde. Die monitoring is bedoeld om na te gaan of aan een omgevingswaarde wordt voldaan. Als dat niet zo is, moet een programma worden opgesteld waarin maatregelen zijn opgenomen die ertoe leiden dat wel aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Inderdaad zal uit die monitoring niet noodzakelijkerwijs blijken welke projecten of programma's verantwoordelijk zijn voor die overschrijding. Het mechanisme in het wetsvoorstel leidt er wel toe dat wordt bekeken welke maatregelen nodig zijn. Het wetsvoorstel bevat ook een plicht om zodanige maatregelen te nemen, dat wel aan de

omgevingswaarde wordt voldaan. Welke maatregelen dat zouden moeten zijn hangt af van de omstandigheden van het geval. Het is niet altijd mogelijk om op voorhand al maatregelen achter de hand te houden. Als dat wel mogelijk is, dan is dat uiteraard wel verstandig om eventuele vervangende maatregelen op de plank te hebben liggen.

Evaluatie van een mer is bedoeld om na te gaan of milieueffecten goed zijn ingeschat. Mocht blijken dat dat niet zo is, dan kunnen maatregelen worden getroffen. Dit houdt geen verband met de generieke monitoring van omgevingswaarden. Een tegenvallend effect van een specifiek project zal niet altijd leiden tot een overschrijding van een omgevingswaarde. Monitoring van omgevingswaarden is ook niet bedoeld om specifieke projecten te volgen. De systematiek waarop in de vraag wordt gedoeld is hier niet aan de orde. Zie verder de beantwoording van de volgende vraag.

105. Evaluatie van een mer is input voor nieuwe besluiten. Door evaluatie kan er steeds nauwkeuriger gebruik gemaakt worden van vuistregels. Ziet de Minister mogelijkheden om evaluatie van een mer wel te doen?

Ik deel de mening dat evaluatie een belangrijk onderdeel vormt van de beleidscyclus. Evaluatie moet daarom aansluiting hebben op de kerninstrumenten van de Omgevingswet, zoals plannen en programma's, het projectbesluit en de omgevingsvergunning.

De smb-richtlijn heeft een verplichting voor evaluatie voor mer-plichtige plannen en programma's. Dat zal ik in de uitvoeringsregelgeving dan ook nader invullen.

De mer-richtlijn kent voor projecten geen verplichting tot evaluatie. Vanuit het uitgangspunt dat we niet meer regelen dan Europees verplicht is, is er geen reden voor een generieke verplichting voor evaluatie voor alle mer-plichtige projecten.

Evaluatie kan ook plaatsvinden in de vorm van een oplevertoets. Ik kies daarbij niet voor een generieke regeling. Op dit moment zie ik wel of het mogelijk en wenselijk is om een oplevertoets mogelijk te maken gekoppeld aan de beoordelingsregels van vergunningen. Als ik hiervoor kies komt dit in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Zo'n oplevertoets voor specifieke aspecten moet dan wel gepaard gaan met rekenen met vuistregels bij de vergunningaanvraag. De ambitie is ook om de onderzoekslasten te verlichten. Daarnaast moet het bij de oplevertoets ook gaan om effecten die kwantificeerbaar zijn en er moeten maatregelen kunnen worden getroffen, als na oplevering overschrijdingen blijken.

106. Hoe wordt gemonitord waar sprake is van een hardnekkige bestuurscultuur waar burgers de dupe van zijn? Zijn er maatregelen achter de hand als de bestuurscultuur niet verandert en een dode letter blijkt?

De vraag is feitelijk: wie is verantwoordelijk voor een goed bestuur en een goede bestuurscultuur. Die verantwoordelijkheid ligt in de eerste plaats bij het bestuur zelf en bij de vertegenwoordigende organen. Het is aan de volksvertegenwoordiging om te bevorderen en te controleren dat vroegtijdige maatschappelijke participatie plaatsvindt. Die omwenteling moet ook daar tot stand worden gebracht. Burgers kunnen het bestuur en hun vertegenwoordigers daar ook op aanspreken.

Mijn taak, de taak van het Rijk, is om een dergelijke cultuur te bevorderen. Dat kan door het goede voorbeeld te geven, zoals we bijvoorbeeld doen bij Rijksinfrastructuur vroegtijdige participatie vorm te geven. Voor de MIRT-projecten past het Rijk immers de Code maatschappelijke participatie toe. Maar het Rijk kan ook vroegtijdige maatschappelijke participatie actief bevorderen bij andere overheden. Bij het implementatietraject en bij het project «Nu al eenvoudig beter» zal hieraan ruim aandacht worden besteed. Voor vroegtijdige participatie worden vele verschillende

methoden toegetast, zoals burgerpanels, enquêtes, discussiefora, ontwerpateliers, raadspanels, en stadsgesprekken. De te kiezen methode hangt af van de omstandigheden van het geval. Van allerlei organisaties is ondersteuning beschikbaar om participatie in voorkomende gevallen op adequate wijze vorm te geven, zowel publiek, als semipubliek en privaat: bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is dat de Directie Participatie, voor alle overheden is de dienstverlening van ProDemos (Huis voor Democratie en Rechtstaat) beschikbaar en er is een breed scala aan marktpartijen actief.

De benodigde bestuurscultuur kan niet worden afgedwongen door voor te schrijven hoe maatschappelijke participatie moet worden vormgegeven. In die zin krijgt de Code maatschappelijke participatie geen juridische uitwerking. Dat leidt tot afvinklijstjes en juridisering. Dat vroegtijdige maatschappelijke moet plaatsvinden wordt overigens wel geregeld. Er komen motiveringsverplichtingen voor bestuursorganen hoe met inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan bij de voorbereiding van projectbesluiten, omgevingsvisies, programma's, wijzigingen van omgevingsplannen. Ook wil ik een indieningsvereiste voor initiatiefnemers opnemen om bij de aanvraag van een vergunning aan te geven of, en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd, en hoe zij zijn betrokken bij aanvraag. Deze motiveringsverplichtingen en indieningsvereisten zal de gewenste cultuur zeker bevorderen. Dit naar analogie van Descartes: «Het is niet genoeg een goed verstand te hebben. Het voornaamste is het goed te gebruiken.» Mevrouw Van Veldhoven vindt de motiveringsplicht onvoldoende en wil meer belang geven aan de Code. Maar ik zie grote bezwaren in het verder juridiseren van participatie, dat verhoudt zich niet met de aard van vroegtijdige maatschappelijke participatie. Als bestuursorganen participatie niet serieus nemen, dan zal dat zijn consequenties hebben: veel meer zienswijzen, en procedures, een ontevreden volksvertegenwoordiging en ontevreden kiezers. Het zelfreinigende vermogen van ons democratische bestuur zal dan z'n werking hebben.

107. Hoe kan worden voorkomen dat bij een programma met een programmatische aanpak de hele gebruiksruimte voor de duur van het programma gevuld is?

Bij een programma met een programmatische aanpak moet een zodanige balans worden gezocht dat aan een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wordt voldaan terwijl ook nieuwe potentieel belastende activiteiten kunnen worden toegestaan. Te allen tijde zal aan een omgevingswaarde moeten worden voldaan. Het wetsvoorstel bevat een specifieke verplichting om de voortgang, uitvoering en doelbereik door monitoring te bewaken. Het gaat dan om zowel de omgevingswaarde als om de uitvoering van de maatregelen en de toelating van activiteiten. Als toch een omgevingswaarde wordt overschreden, dan moet een dergelijk programma worden aangepast, zodat wel aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Het volledig vullen van de gebruiksruimte kan dus, maar het mag nooit leiden tot overschrijding van de omgevingswaarde.

108. Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat het omgevingsloket hét centrale loket wordt voor vragen van de burger, maar ook voor milieu-klachten?

In 2018 is er één Omgevingswet en één publiek Informatiepunt voor het Omgevingsrecht. Het is cruciaal dat de transitie van het Omgevingsrecht wordt geschraagd door een vast en herkenbaar informatiepunt waarop iedereen kan blijven rekenen. Hier kunnen burgers, bedrijven, belanghebbenden en ambtenaren terecht voor vragen over de Omgevingswet en de

overgangssituatie, ICT gerelateerde vragen over het digitale Omgevingsloket in verband met een vergunningaanvraag en met klachten over de Omgevingswet. Het informatiepunt draagt bij aan een betere dienstverlening richting gebruikers door één loket/punt voor vragen over het omgevingsrecht op te zetten waardoor klanten weten waar ze met vragen terecht kunnen.

Het informatiepunt behandelt alle vragen met een juridisch karakter over de Omgevingswet, bijvoorbeeld «wat zijn de regels voor het bouwen van een huis». Hier kunnen alle burgers, bedrijven en overheden terecht. Antwoorden op gestelde vragen worden zo dicht mogelijk bij de vraagsteller beantwoord en de vraagsteller krijgt zo veel mogelijk één samengesteld antwoord. Ook wanneer er specialistische kennis nodig is over archeologie, mijnbouw of milieu.

Via een digitale voorziening zullen alle regels die op een plek gelden digitaal ontsloten worden voor burgers, bedrijven en overheden. Als een burger een vraag heeft over de lokale toepassing van een regel, bijvoorbeeld «mag ik hier een huis bouwen?» blijft het Klant- contactcentrum (KCC) van het (lokaal) bevoegd gezag het eerste aanspreekpunt voor burgers, bedrijven en belanghebbenden. Ook als een burger klachten heeft over een lokale milieusituatie, bijvoorbeeld stankoverlast van een naast gelegen fabriek, dient de burger zich te wenden tot het KCC van het lokaal bevoegd gezag.

109. Wil de Minister tegemoetkomen aan de wens om een zware voorhangprocedure op te nemen voor toekomstige wijzigingen van AMvB's? De Minister kan er vertrouwen in hebben dat het parlement daarmee prudent omgaat.

Parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de AMvB's op grond van de Omgevingswet is van groot belang. Er kan dan een openbaar debat plaatsvinden, wat ten goede komt aan de kwaliteit van de ontwerpregelgeving.

De in het wetsvoorstel opgenomen voorhangprocedure voorziet in vroegtijdige betrokkenheid, namelijk op een moment dat de politieke keuzes aan de orde zijn. De voorhangprocedure geldt niet alleen bij de eerste vaststelling van de AMvB's maar ook bij toekomstige wijzigingen. Het parlement kan daarbij ook uitspreken dat een onderwerp bij wet moet worden geregeld. De regering is daar uiteraard ook politiek op aanspreekbaar.

De voorhangprocedure laat het aan het parlement over om per onderwerp de zwaarte te bepalen. Dit is onderdeel van het normale parlementaire proces en de verhouding tussen regering en parlement. Daarin staat juist het vertrouwen tussen regering en parlement centraal. Een bijzondere extra wettelijke procedure voor AMvB's op grond van de Omgevingswet is daarvoor naar mijn mening niet nodig. Hierop ben ik uitgebreider in mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 12].

110. Kan de Minister ingaan op de borging van routenetwerken voor fietsen, wandelen en varen? Kan bijvoorbeeld een integrale aanpak voor onderhoud worden verankerd?

De taak voor de borging van recreatieve routenetwerken beruiste tot voor kort bij de Staatssecretaris van EZ. Deze taak is met het decentralisatieakkoord natuur geschrapt. Zoals ik ook in mijn antwoord op een vraag van de heer Smaling heb aangegeven [vraag 57], zullen de decentrale overheden de hoofdrol blijven vervullen bij de zorg voor recreatieve routenetwerken. Dat vloeit voort uit het subsidiariteitsbeginsel. Gemeenten geven invulling aan deze taak bij onder andere het beheer van lokale wegen. De waterschappen doen hetzelfde voor de vaarwegen die onder hun beheer vallen. Daarnaast kan de provincie zich deze taak

aantrekken. De provincie is immers belast met de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen.

Ik zie slechts een heel beperkt nationaal belang, namelijk landelijke routenetwerken. Naar mijn mening kunnen decentrale overheden het belang van de borging van recreatieve routenetwerken doelmatig en doeltreffend behartigen. In lijn met het subsidiariteitsbeginsel zie ik geen reden om hierover op nationaal niveau regels te stellen. Wel heb ik in mijn reactie op de moties die zijn uitgebracht in het notaoverleg over de Initiatiefnota «Een stap vooruit» aangekondigd dat het kabinet in de MIRT-rapportage van het komende najaar zal rapporteren over de manier waarop het omgaat met het recreatieve wandel- en fietsbeleid. Daarnaast zal aan de beleidscontext van het MIRT-projectenoverzicht 2016 een onderdeel over langzaam verkeer worden toegevoegd.

111. Kunnen provincies en het Rijk voldoende regie voeren met de instrumenten die ze tot hun beschikking hebben?

Regie bestaat voor een aanzienlijk deel uit overtuigingskracht: met meenemen van de spelers en ervoor zorgen dat zij zich rekenschap geven van het grotere geheel. De Omgevingswet biedt de provincies en het Rijk diverse instrumenten om deze rol kracht bij te zetten. Met instructieregels kunnen ze proactief bepalen op welke wijze andere bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen. Ze kunnen omgevingswaarden stellen waarmee ze eisen stellen aan de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving. Als niet voldaan dreigt te worden aan die waarden, moet een bestuursorgaan een programma opstellen om ervoor te zorgen dat de vereiste kwaliteit alsnog wordt bereikt. In specifieke gevallen kunnen Rijk en provincies met instructiebesluiten voor een specifiek bestuursorgaan bepalen hoe dat een taak of bevoegdheid uitoefent. Los van de regierol beschikken zij met het projectbesluit over een bevoegdheid om zelf projecten van provinciaal en nationaal belang te realiseren. De ervaring heeft geleerd dat regie niet voldoende is voor grote projecten en dat de bevoegdheden centraler belegd moeten worden.

Al deze instrumenten moeten wel terughoudend worden ingezet en de toepassing moet goed gemotiveerd worden.

112. Zou het mogelijk zijn, om de TEEB («The Economics of Ecosystems and Biodiversity»)-aanpak te verknopen met de Maatschappelijke kosten-batenanalyse-systematiek (MKBA) en MER?

De doelstelling van een mer is om milieugevolgen, waaronder natuur, apart in beeld te brengen. Vervolgens worden in het besluit deze milieugevolgen meegewogen samen met andere effecten die ook van belang zijn. Economische waardering van natuureffecten is op dit moment geen standaard onderdeel van besluitvorming. Economische waardering van natuureffecten meenemen in een MER leidt tot verbreding en daarmee tot extra onderzoekslasten. Het leidt ook niet tot een beter beeld van de milieugevolgen. Het verknopen van de economische waardering van de TEEB-aanpak met de MER ligt dan ook niet voor de hand. Koppeling aan de MKBA sluit ik echter niet uit. De ervaringen met het toepassen van de TEEB-aanpak in ruimtelijke trajecten worden op dit moment opgedaan. Zij zijn evenwel nog beperkt en geven nog geen aanleiding om deze eventueel vast te leggen in wettelijke regelingen. Voor de MKBA wordt op dit moment verkend, of en hoe de Algemene Leidraad MKBA van december 2013 uitgewerkt kan worden in een Werkwijzer Natuur. Bij deze verkenning wordt ook nagegaan in welke mate de TEEB-ervaringen kunnen leiden tot verrijking van de in het kader van de

MKBA bruikbare en aan te bevelen natuurwaarderingmethoden. Deze suggestie van mevrouw Van Veldhoven wordt daar dus al opgepakt.

113. Wordt het onmogelijk wordt om «stadskankers» aan te pakken. Verdwijnt de regeling voor repressief welstandstoezicht uit de Woningwet, ook wel de «excessenregeling» genoemd?

In het omgevingsplan worden alle regels gebundeld die een gemeente stelt over de fysieke leefomgeving. Daartoe behoren ook de regels die een gemeente stelt aan bouwwerken, met inbegrip van de regels die betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken. Daarbij kan ook een regel worden gegeven die de grondslag biedt voor het optreden tegen panden waarvan het uiterlijk ernstig is verwaarloosd of in ander opzicht ernstig in strijd is met redelijke eisen van welstand. Daarmee blijft de mogelijkheid behouden dat gemeenten optreden tegen de zogenoemde «stadskankers».

114. Moet Unesco werelderfgoed niet beter moet worden beschermd tegen vergunningvrije bouwmogelijkheden?

Het werelderfgoed wordt met meerdere instrumenten beschermd. In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is in de eerste plaats een aantal gebieden aangewezen en worden instructies aan provincies gegeven tot verdere duiding van de erfgoedwaarden en via de provinciale verordeninggemeenten op te dragen om in het bestemmingsplan regels te stellen met het oog op een goede bescherming daarvan (getrapte bescherming). Dit geldt vooral voor de grotere ruimtelijke eenheden als de Stelling van Amsterdam en de Beemster. Een aantal van de betrokken gebieden is (deels) aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht. Daarbij geldt eveneens dat het bestemmingsplan een regime geeft ter bescherming van de gebieden, er geldt een sloopvergunningstelsel en de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen zijn in die gebieden beperkt. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op het molencomplex van Kinderdijk. Een belangrijk deel van de gebouwen binnen de betrokken gebieden is door het Rijk, de provincies of de gemeenten aangewezen als rijks- provinciaal- of gemeentelijk monument. Daar is sprake van het meest stringente beschermingsregime. Veranderingen aan de gebouwen zelf zijn vergunningplichtig en ook op het zelfde perceel bouwen van bijbehorende bouwwerken is gebonden aan een vergunning. Hierbij kan gedacht worden aan de individuele molens bij Kinderdijk, een aanzienlijk deel van de panden in het werelderfgoed Grachtengordel van Amsterdam, maar ook individuele werelderfgoederen als het Rietveld-Schröderhuis en de Van Nellefabriek.

Met bovenstaande instrumenten zijn de werelderfgoederen adequaat en ook heel gericht te beschermen. Vergunningvrij is niet regelvrij. De vergunningvrije bouwmogelijkheden zijn aan regels gebonden zodat de effecten hiervan in het algemeen beperkt blijven, ook als geen sprake is van een beschermd monument of beschermd stads- of dorpsgezicht. De vergunningvrije bouwmogelijkheden zijn verder van dien aard dat deze veelal niet van invloed kunnen zijn op de relevante waarden van het werelderfgoed. Bovendien kan met het bestemmingsplan veelal een voldoende adequate bescherming geboden worden, ook zonder dat aanvullende bescherming door middel van de aanwijzing als beschermd gezicht of monument nodig is. Ten aanzien van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken geldt in dat verband dat deze alleen zijn toegestaan op het perceel (of delen daarvan) bij een hoofdgebouw voor zover het bestemmingsplan zich niet tegen het gebruik en de inrichting van die gronden ten dienste van dat hoofdgebouw verzet. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om via het omgevingsplan gemeentelijke monumenten aan te wijzen waarbij bovendien meer maatwerk mogelijk is

dan thans het geval is. Gemeenten hebben daarmee een instrument in handen om aanvullende, passende bescherming te realiseren. Samenvattend is op dit moment voor alle werelderfgoederen een goede en passende bescherming gerealiseerd waarmee recht wordt gedaan aan de verplichtingen van het werelderfgoedverdrag. Deze wijze van bescherming zal onder de Omgevingswet niet wijzigen. De regels uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening gaan over naar het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en ook voor de bestaande stads- en dorpsgezichten en monumenten verandert de Omgevingswet niets.

115. Moet er geen instandhoudingsverplichting voor monumenten in de wet worden opgenomen?

De monumenten in Nederland zijn over het algemeen in goede staat. Uit jurisprudentie blijkt dat het huidige wettelijke kader mogelijkheden biedt om zowel actieve als passieve verwaarlozing van rijksmonumenten tegen te gaan. Daarmee is het opnemen van een extra regel dat bestaande monumenten in stand moeten worden gehouden strikt genomen niet nodig. Op zich zou deze jurisprudentie kunnen worden gecodificeerd in artikel 4.28 van de Omgevingswet. Ik vind het daarbij wel van belang dat de verplichting van eigenaren om te voldoen aan de instandhoudingsplicht proportioneel zijn en ook op die manier worden gehandhaafd. Niet bij elk ontbreken van een lijke verf moet de gemeente bij de eigenaar op de stoep staan. Tegelijkertijd is het ook niet de bedoeling dat een gemeente zo lang wacht met het aanspreken van een eigenaar tot het moment dat instandhouding alleen nog te realiseren is met een alomvattende restauratie.

116. Vervangt een projectbesluit de noodzaak van 1000 vergunningen rondom de aanleg van de A15?

Met het projectbesluit kan inderdaad met één besluit toestemming worden verleend voor activiteiten waarvoor nu nog 1000 afzonderlijke vergunningen nodig zijn. Dit is echter niet verplicht. Soms is het wenselijk om de besluitvorming ten behoeve van het project te faseren. In dat geval volgt na het projectbesluit nog een of meerdere uitvoeringsbesluiten, bijvoorbeeld bij gedetailleerde uitwerkingen. De keuze voor fasering ligt bij de aanvrager. Dit betekent dus niet dat bij ieder project alle vergunningen in het projectbesluit zullen worden opgenomen, maar het is wel mogelijk. Fasering kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij zeer grote, langlopende en complexe projecten zoals de aanleg van de A15. De vergunningen die niet in het projectbesluit worden opgenomen, worden via een gecoördineerde procedure behandeld.

117. Zou er in verband met discussies tussen gemeenten of provincies over grensgevallen op landelijk niveau één onafhankelijke gebiedscoördinator moeten worden aangesteld?

De fysieke leefomgeving houdt niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. In de nota naar aanleiding van het verslag en het nader verslag is dan ook aangegeven dat co-actorschap en samenwerking belangrijke voorwaarden zijn voor een succesvolle aanpak van opgaven in de leefomgeving. Regionale uitvoeringsdiensten en andere samenwerkingsverbanden spelen daarbij een verbindende rol. Bij de uitvoering van grens-overschrijdende taken en bevoegdheden kunnen bestuurlijke afspraken een nuttige rol spelen.

Verder ligt hier een rol voor de provincie, die in het wetsvoorstel expliciet als taak krijgt: «de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen» (artikel 2.18, eerste lid, onder a). Als gemeenten niet op doelmatige en doeltreffende

wijze voorzien in het voorkomen van afwenteling op buurgemeenten, kan de provincie maatregelen nemen. Dat kunnen informele maatregelen zijn (overleg, communicatie), meer formele niet-wettelijke maatregelen (bestuurlijke afspraken, uitwisseling van informatie) of zo nodig wettelijke maatregelen in de vorm van instructie-regels voor gemeenten.

Ik ben van mening dat samenwerking voorop moet staan en het primair aan de bestuursorganen is om er in goed overleg uit te komen. We dienen immers allemaal de publieke zaak. Het gebruik maken van een onafhankelijk bemiddelaar kan daarbij een extra middel zijn. Daarnaast heeft de provincie een wettelijke taak met bijbehorende bevoegdheden. De wet biedt daarmee voldoende wettelijke voorzieningen. Een aanvullende wettelijke regeling voor onafhankelijke bemiddeling lijkt niet nodig.

118. Geven de doelen van de wet voldoende richting aan de verbetering van de leefomgeving?

De zorg van de overheid is erop gericht de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekort schiet en kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn. De doelbepaling van het wetsvoorstel (artikel 1.3) spreekt van «het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving (...)». Daarin klinkt de ambitie door tot verbetering van de leefomgeving. Dezelfde ambitie is ook opgenomen in artikel 21 van de Grondwet, waarnaar in de considerans wordt verwezen. Er is gekozen voor een formulering in de lijn «bereiken van een goede toestand» terwijl in de Grondwet is uitgegaan van een formulering in de lijn «verbeteren van de huidige toestand». Die redactionele keuze past beter bij het brede begrip «fysieke leefomgeving».

119. Hoe vallen de kosten en baten van de wet uit en waar slaan die kosten en baten neer?

Kortheidshalve verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 35].

120. Een concrete vraag van mevrouw Van Veldhoven gaat over vergunningvrij bouwen. Als een achterbuurman komt vertellen dat hij een schuurtje gaat bouwen in zijn tuin, waarbij al de zon wordt weggenomen, waar sta je dan?

Dit is een herkenbaar type vraag, die vaker wordt gesteld in relatie tot vergunningvrij bouwen. Vergunningvrij is niet regelvrij. Ter bescherming van het publiek domein mag er aan de achterkant meer worden gebouwd dan aan de voorkant. Ook in achtererfgebied gelden echter de nodige regels. Die regels zorgen er onder meer voor dat de bezonnings situatie op naburige percelen niet onevenredig wordt aangetast. Natuurlijk kunnen er nadelen worden ervaren van bouwwerken die burens in hun achtertuin plaatsen. Dat wordt door het instellen van een vergunningplicht echter niet anders. Ook de regels uit bestemmingsplannen staan vaak bouwwerken op of nabij de erfgrens toe. Bij vergunningvrije activiteiten ontbreekt een voorafgaande beschikking waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Dit betekent echter niet dat er sprake is van verminderde rechtsbeschermingsmogelijkheden. Als de buurman denkt dat er ten onrechte zonder omgevingsvergunning wordt gehandeld of dat de activiteit plaatsvindt in strijd met de voor die activiteit van toepassing zijnde regels, kan hij een verzoek doen om handhavend op te treden. Zo kan de buurman er aanspraak op maken dat er wordt opgetreden als er in strijd met de regels wordt gebouwd, net zo goed als hij er bij omgevingsvergunningplichtige bouwwerken aanspraak op kan maken dat er wordt gebouwd volgens de vergunning. Tegen de beslissing die het bevoegd gezag op zo'n verzoek om handhaving neemt, is altijd rechtsbescherming

mogelijk. Dat geldt voor de persoon die wordt aangesproken omdat hij in strijd de regels zou hebben gehandeld, maar ook voor de derdebelanghebbende in het geval zijn verzoek om op te treden is afgewezen.

121. Heeft een ondernemer die olifantsgras wil verbouwen op een lege bouwkaavel geen omgevingsvergunning meer nodig?

Het verbouwen van olifantsgras valt evenals telen van andere gewassen onder activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Om die reden zullen voor het telen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving enkele algemene regels worden opgenomen, zoals dat nu in het activiteitenbesluit ook het geval is. Het gaat bijvoorbeeld om regels ter bescherming van het oppervlaktewater bij toepassen van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen langs de slootkant. Het Rijk stelt hiervoor geen vergunningplicht in.

Het is wel mogelijk, dat een vergunningplicht voor het telen van olifantgras volgt uit het omgevingsplan, waarin functies aan locaties worden toegeedeeld. Dat omgevingsplan bepaalt, of teelt van gewassen tot de mogelijke functies behoort. Zo niet, dan heeft de ondernemer een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan nodig. De wet verzet zich er niet tegen dat een locatie in het omgevingsplan meerdere functies krijgt. Zo is het mogelijk om bijvoorbeeld verschillende bedrijvigheid mogelijk te maken, zodat op een kavel zowel gebouwd als geteeld kan worden. Dit is echter aan de gemeente.

122. Is er een probleem op nationaal niveau met strenge EU-normen? Hoe wordt gemonitord dat de EU-normen uit richtlijnen worden gehaald als er zoveel kan-bepalingen in de wet staan?

De vraag of er op nationaal niveau een probleem is met strenge EU-normen kan ik in algemene zin niet beantwoorden. Om normen te halen kan het nodig zijn om maatregelen te nemen. Dat geldt ook voor normen die geen EU-achtergrond hebben.

Wanneer in een EU-richtlijn normen zijn opgenomen, is daarbij vaak ook bepaald dat er gemonitord moet worden om na te gaan of die normen worden gehaald. Het stellen van regels over monitoring is inderdaad als kan-bepaling opgenomen in het wetsvoorstel. Voor monitoring die voortvloeit uit de EU-richtlijnen is het stellen van regels wel verplicht, in artikel 20.4 van de Omgevingswet. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgevings zullen dus in ieder geval regels worden gesteld over de monitoring op basis van bijvoorbeeld de grondwaterrichtlijn, de kader-richtlijn water en de richtlijn luchtkwaliteit.

123. Is het straks mogelijk dat een tuinder bij diverse gemeenten gaat shoppen, tot hij een gemeente vindt die niet moeilijk doet over een bepaalde lozingsactiviteit?

Waar het Rijk – rekening houdend met het uitgangspunt «decentraal, tenzij» – regels stelt, zullen de regels waarborgen, dat ook bij eventueel toepassen van maatwerk aan wettelijke randvoorwaarden wordt voldaan. De gemeenten kunnen wel in hun regels of bij de invulling van de gemeentelijke taken voor het beheer van de leefomgeving randvoorwaarden scheppen, die zonder afbreuk te doen aan de bescherming van de leefomgeving locaties voor bepaalde vormen van bedrijvigheid aantrekkelijk maken. Zo is glastuinbouw gebaat bij beschikbaarheid van goed gietwater en een adequaat rioelstelsel. Er is niets op tegen dat gemeenten daarmee bij inrichting van hun gebied rekening houden, en daarbij in zekere mate positief concurreren.

Ik heb er vertrouwen in, dat de gemeenten bij het stellen van regels ter bescherming van de leefomgeving niet gaan concurreren ten koste van

die leefomgeving. In het genoemde voorbeeld zouden overigens regels voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam worden gesteld door het waterschap. De gemeente stelt regels voor lozingen in het rioolstelsel en in de bodem. Het vertrouwen dat ik heb in gemeenten, geldt uiteraard ook voor waterschappen en provincies.

124. D66 is blij met de aangekondigde voortgangsmonitor, die de Kamer jaarlijks zal ontvangen. Hoe ziet deze monitor er precies uit? Wat wordt daar wel en niet in meegenomen? Welke onafhankelijke instantie gaat deze monitor uitvoeren? Hoe gaat Minister monitoren waar sprake is van hardnekkige bestuurscultuur waar burgers de dupe van zijn?

Momenteel werkt Rijkswaterstaat samen met VNG, UvW en IPO aan een meerjarige implementatiemonitor. Doel hiervan is het verbeteren van het werken met de Omgevingswet door het in een leerproces stelselmatig verzamelen en benutten van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. De monitor meet, in elk geval voor de gehele implementatieperiode (2018–2024), de voortgang van (1) de mate waarin het nieuwe wettelijke stelsel wordt geïmplementeerd; bijvoorbeeld opleiding van ambtenaren, aanpassen werkprocessen ed. (2) de mate waarin de verbeterdoelen van de Omgevingswet worden behaald, zoals de door u aangehaalde culturomslag van «nee, tenzij» naar «ja, mits».

Daarnaast meten we ook het doelbereik van het implementatieprogramma. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of bevoegd gezagen voldoende ondersteund worden door het implementatieprogramma en dit hen helpt tijdig klaar te zijn voor de Omgevingswet. Tot slot levert de monitor informatie op over de toepasbaarheid van de nieuwe regelgeving in de dagelijkse praktijk. Deze informatie wordt enerzijds benut bij het vormgeven van het jaarlijkse implementatieprogramma. Anderzijds worden praktische knelpunten, afhankelijk van het stadium waarin de ontwerp wet- en regelgeving zich bevindt en de ruimte die dat biedt, meegenomen bij het ontwerp van die regelgeving.

Het voorstel voor de implementatiemonitor verwacht ik dit najaar. Dan kan ik ook antwoorden op de vraag wie de monitor uitvoert en de betrokkenheid van instanties daarbij. Het betrekken daarbij van een onafhankelijk oordeel lijkt me daarbij van belang, bijvoorbeeld over de mate waarin de verbeterdoelen worden gerealiseerd. Het is mijn bedoeling in 2016 een eerste meting van de monitor gereed te hebben.

Overigens kunnen burgers het gemeentebestuur en de gemeenteraad aankloppen als zij de cultuur hardnekkig vinden. Het is aan het democratisch orgaan om dan BenW te stimuleren om een modernere bestuurscultuur toe te passen.

125. Kan Minister toezeggen dat zij zorg draagt voor een intensieve invoeringsbegeleiding voor ambtenaren van gemeenten en provincies als de Omgevingswet straks in werking treedt?

Ja, dat kan ik. Over de implementatie heb ik met vertegenwoordigers van VNG, UvW en IPO overeenstemming bereikt over de inhoud en organisatie ervan. Dit leggen we nu vast in een Bestuursakkoord en ik heb er vertrouwen in dat ik dat samen met VNG, IPO en UvW voor de zomer kan ondertekenen. Binnen de koepelorganisaties is veel enthousiasme de implementatie van de Omgevingswet op te pakken.

Het Bestuursakkoord markeert het begin van een meerjarige implementatieperiode waarin we als Rijk en medeoverheden samen optrekken om de doelen en bedoelingen van de wet te realiseren met een gezamenlijk programma, bestaande uit opleiding, pilots, een informatiepunt en «living labs». In dit programma is nadrukkelijk aandacht voor gedrags- en cultuurverandering, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het implementatieprogramma wordt van onderop opgebouwd, afgestemd op de behoeften in

de uitvoeringspraktijk. En er wordt samengewerkt met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om ook daar te komen tot een attitude verandering. Iedereen zal immers moeten leren werken met én in de geest van de nieuwe wet.

126. D66 deelt de zorg van de NEPROM dat te veel afwijken van standaardisatie innovatie in de bouw zou kunnen beperken. Hoe ziet de Minister dit?

Ik deel die zorg niet. Zie daarvoor mijn antwoord op vergelijkbare vragen van de heer De Vries [vraag 30].

Vragen van mevrouw Dik-Faber, ChristenUnie

127. Waarom is er niet voor gekozen om alle belangrijke normen in de wet op te nemen?

De belangrijkste reden daarvoor is het verbeteren van de inzichtelijkheid voor de uitvoeringspraktijk. Nu bestaan er verschillen zonder dat daarvoor een goede reden is. Zo zijn milieukwaliteitseisen voor lucht op wetsniveau geregeld, voor waterveiligheid op wetsniveau, voor waterkwaliteit op AMvB-niveau en voor bodem zelfs deels op regelingniveau, terwijl de aard van de normen hetzelfde is. De uitvoeringspraktijk ziet door de bomen het bos niet meer.

De Omgevingswet maakt een einde aan die versnippering. Er ontstaat weer overzicht en samenhang, door de regels logisch te bundelen in vier AMvB's. Burgers en bedrijven weten dan snel waar ze aan toe zijn. Een ander belangrijk voordeel van regeling op AMvB-niveau is het op tijd kunnen doorvoeren van EU-regelgeving. Zo kan Nederland aan zijn internationale verplichtingen voldoen en forse boetes voorkomen.

Ook nu is een groot gedeelte van de inhoudelijke normering geregeld in AMvB's. Denk aan het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012. Voor de werking van de regels maakt het geen verschil of ze in een wet of een AMvB zijn opgenomen. De bescherming van de belangen wordt op dezelfde wijze geborgd. Ook zijn de normen even hard en kenbaar.

128. Kan de Minister meer duidelijkheid bieden over de watertoets, wordt deze alleen verplicht bij het omgevingsplan of ook bij de omgevingsvisie?

In mijn antwoord op een vraag van de heer Smaling [vraag 51] ben ik al ingegaan op de gemoderniseerde watertoets voor omgevingsplannen, projectbesluiten, onderdelen van de provinciale verordening waarin functies aan locaties worden toegeedeeld en omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten.

Vanzelfsprekend verdient het waterbelang ook een goede plek in veel omgevingsvisies. Via artikel 3.2 borgt het wetsvoorstel dat omgevingsvisie de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid moet bevatten. In het wetsvoorstel is gedefinieerd dat de fysieke leefomgeving in ieder geval ook water omvat. En het is ook evident dat op veel locaties water tot deze hoofdzaken behoort.

In algemene zin ben ik terughoudend met het voorschrijven van inhoudelijke vereisten aan de omgevingsvisie. Dat kan leiden tot juridisering van het instrument, waarbij discussies zich toespitsen op de vraag of aan alle vereisten is voldaan in plaats van op de inhoud en kwaliteit van het geformuleerde beleid. Op dit punt komt het dus aan op bestuurscultuur en gedrag. In het Bestuursakkoord Water is nu al opgenomen dat de watertoets bijvoorbeeld ook op structuurvisies van toepassing is. Dat is een prima manier om dit met elkaar te regelen. Voor het Rijk zie ik dan ook op dit punt vooral een rol weggelegd voor stimuleren van een goede

beleidspraktijk. Via het programma Nu al eenvoudig beter zie ik mooie voorbeelden van omgevingsvisies waarin water een prominente rol speelt. Voorbeelden zijn de visies van de provincie Groningen en de gemeenten Zwolle, Houten, Bunnik en Wijk bij Duurstede.

129. Het projectbesluit kan nu niet gebruikt worden om alleen regels te stellen ter bescherming van nationale en provinciale belangen. Dat moet via instructieregels, maar dan moet vervolgens het omgevingsplan worden aangepast, leidt dat niet tot te veel bureaucratie? Moet het inpassingsplan daarom niet worden gehandhaafd als instrument naast de instructieregels nu gemeenten soms aan provincies vragen om een inpassingsplan op te stellen?

Mevrouw Dik-Faber constateert terecht dat het projectbesluit niet bedoeld is voor het stellen van regels in het omgevingsplan die alleen dienen ter bescherming van nationale en provinciale belangen. Het projectbesluit is immers bedoeld voor het realiseren van projecten van provinciaal of nationaal belang en projecten van waterschappen voor het realiseren van hun watertaken. Omdat het project in het algemeen niet zal passen binnen de regels van het geldende omgevingsplan, wijzigt het projectbesluit die regels. Omdat daarin weinig beleidsvrijheid is voor gemeenten, leidt de directe wijziging van het omgevingsplan tot minder bureaucratie. Met instructieregels of een instructiebesluit kan aan de gemeenten een afdwingbare opdracht worden gegeven om bijvoorbeeld kantoorruimte weg te bestemmen in het omgevingsplan. Bewust is er voor gekozen dat deze regels niet direct het omgevingsplan wijzigen. Dit zou een buitenproportionele inbreuk vormen op de gemeentelijke vrijheid. Een groot voordeel van instructieregels is dat de gemeente, binnen de grenzen van de instructieregels of het instructiebesluit, vervolgens zelf kan bepalen wat er nog wel wordt toegestaan op een locatie. Vandaar dat de Omgevingswet het primaat voor het direct wijzigen van het omgevingsplan in deze situaties laat bij de gemeenten. Met de combinatie van projectbesluit, instructieregels en instructiebesluiten wordt daarmee slechts door Rijk en provincie geregeld wat moet en blijft er decentrale ruimte voor gemeenten waar dat kan. Handhaving van het inpassingsplan is hiermee overbodig.

130. Is de ladder voor duurzame verstedelijking in plaats van een probleem van wetgeving niet eerder één van motivering door gemeenten? Hebben gemeenten handvatten nodig voor gebruik?

De ladder voor duurzame verstedelijking is inderdaad een motiveringsvereiste en schrijft geen bepaald resultaat voor. Uit gesprekken die zijn gevoerd met gemeenten en provincies blijkt dat gemeenten in een aantal gevallen problemen ervaren met de motivering van ruimtelijke plannen, wanneer er op regionaal niveau een visie en/of afspraken ontbreken. Vaak is er ook een probleem als er sprake is van overcapaciteit op regionaal niveau. Die problemen kunnen te maken hebben met de wijze waarop ruimtelijke plannen worden gemaakt. Maar uit de gesprekken blijkt ook dat de regel die nu is opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ook een probleem geeft. Het begrippenkader van die regel is destijds bewust ruim geformuleerd om de andere overheden de ruimte te geven er een eigen invulling aan te geven. In de praktijk blijkt dat dit soms tot onduidelijkheid leidt. Ook is het niet altijd duidelijk welke ontwikkeling «ladderplichtig» is of niet. De ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening wordt nog vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet aangepast. Daarbij zal de regering in ieder geval het begrippenkader beter toelichten en – indien nodig – verder aanscherpen.

Bij de verbetering van de ladder hoort ook een goede communicatie. In de toelichting bij de verbeterde ladder zal ik expliciet aandacht besteden aan dit punt. Ik zal ook de Handreiking bij de ladder aanpassen en daarin expliciet aandacht besteden aan goede praktijkvoorbeelden.

131. Waarom worden bestuursorganen niet aan de voorkant verplicht in te stemmen met te nemen maatregelen in een programma met een programmatische aanpak?

Als een programma met een programmatische aanpak wordt ingezet voor vraagstukken die meerdere bestuursorganen aangaan, dan zullen al deze bestuursorganen betrokken zijn bij de ontwikkeling ervan (dat moet ook op grond van artikel 2.2). Zij zetten samen de schouders eronder. Het is mogelijk dat ze gezamenlijk een dergelijk programma vaststellen, of er kan voor worden gekozen dat uiteindelijk één bestuursorgaan het programma vaststelt, waarbij andere bestuursorganen instemmen met de maatregelen waarvoor zij aan de lat staan. In beide gevallen kunnen de betrokken bestuursorganen bij de voorbereiding duidelijk maken welke maatregel zij wel en niet kunnen nemen en de maatregelen kunnen ook op elkaar worden afgestemd. Het is dus nadrukkelijk de bedoeling dat bestuursorganen aan de voorkant (niet later dan bij vaststelling van het programma met programmatische aanpak of bij tussentijdse wijziging daarvan) aangeven welke maatregelen voor hun rekening komen. Als een betrokken bestuursorgaan niet met een maatregel instemt, zal het bestuursorgaan dat het desbetreffende programma vaststelt een andere maatregel moeten kiezen. Zodra een bestuursorgaan met een maatregel waarvoor het aan de lat staat heeft ingestemd, geldt er op grond van het wetsvoorstel een uitvoeringsplicht (artikel 3.17). Op deze wijze is geborgd dat vooraf wordt bekeken welke maatregelen worden genomen en wie deze uitvoert. Een instemmingplicht, waar in de vraag over wordt gesproken, ligt minder voor de hand. Het is immers aan het bestuursorgaan om te beoordelen of het met een maatregel kan instemmen of niet.

132. Graag een reactie op het voorstel om trede 3 van de ladder voor duurzame verstedelijking uit te breiden met het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en voorrang te geven aan een optimale OV-bereikbaarheid.

Het spreekt voor zich dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen goed bereikbaar moeten zijn. Het is staand rijksbeleid dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij voorkeur wordt geaccommodeerd in bestaand stedelijk gebied door een herbesteding, herstructurering of transformatie van bestaande gebouwen of gebieden. Als dat niet kan vraagt trede 3 van de ladder voor duurzame verstedelijking dat de beoogde ontwikkeling plaatsvindt op een locatie die met verschillende middelen van vervoer is of kan worden ontsloten. Ik wil geen extra onderzoeksverplichtingen toevoegen aan de regeling, bovenop wat er al is. Een MKBA vind ik in dit kader dus onwenselijk.

133. Participatie bij windenergieprojecten gaat ook over financiële participatie. Hoe staat dat in de Omgevingswet?

Voor wat betreft de financiële participatie van bijvoorbeeld investeerders, omwonenden en producenten is niets vastgelegd in de Omgevingswet, omdat dergelijke participatie niet behoort tot de reikwijdte van de Omgevingswet.

De sector zelf, verenigd in de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA), heeft een gedragscode voor windenergieprojecten op land vastgesteld met milieuorganisaties en overheden. Deze code bepaalt dat

een nominaal bedrag per opgewekte MWh wordt besteed aan bovenwettelijke maatregelen voor het vergroten van draagvlak en het stimuleren van betrokkenheid van omwonenden. In overleg met de omwonenden wordt dat bedrag besteed aan bijvoorbeeld inpassingsmaatregelen of aandelen in de turbines.

134. Hoe kan met de Omgevingswet in de hand de traditie van sectoraal werken worden losgelaten en meer integraal gaan worden gewerkt?

De Omgevingswet is ingericht om een integrale benadering van de fysieke leefomgeving te bevorderen. Het wetsvoorstel moet ertoe bijdragen dat zowel burgers, bedrijven als overheden meer oog krijgen voor de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. In de memorie van toelichting wordt gesproken over een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Vanuit dit perspectief wordt het gemakkelijker te denken vanuit de gebruiker of initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit perspectief vereist een integrale aanpak omdat een initiatief vaak een belangenafweging over meerdere sectoren en belangen vergt. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer. Deze paradigmawisseling moet op verschillende manieren tot uitdrukking komen. Met dit wetsvoorstel wordt het nieuwe wettelijke gebouw neergezet waarbij op verschillende punten een beweging wordt gemaakt van sectoraal naar integraal. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de vormgeving van de kerninstrumenten. Zo worden geen sectorale visies meer opgesteld maar een integrale omgevingsvisie. Ook biedt een dergelijke integrale visie de mogelijkheid om belanghebbende burgers en bedrijven te betrekken bij de vormgeving van een integraal ontwikkelingsbeeld. Dergelijke integrale visies blijken ook die werking te hebben en afdelingen en partijen die traditioneel slechts een aspect beschouwen bij elkaar te brengen.

Het wetsvoorstel heeft verder als uitgangspunt dat decentrale overheden hun regels voor de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Zo komt er een integrale omgevingsverordening van provincies en een omgevingsplan van gemeenten. Dat bevordert de samenhang, inzichtelijkheid en ook naleving van die regels. Ook dwingt dat de decentrale overheden ertoe om tot consistente, samenhangende en uniforme regels te komen. Verder is het projectbesluit een instrument die om een integrale weging van alle aspecten van de fysieke leefomgeving die bij een project een rol spelen.

Kortom: het wettelijk instrumentarium is zo ontworpen dat bij de toepassing ervan natuurlijke wijze door overheden, burgers en bedrijven natuurlijkerwijze een integrale bril wordt opgezet, wat ook gevolgen heeft voor de wijze waarop alle speler met elkaar omgaan en hoe zij zichzelf organiseren.

135. Welke mogelijkheden ziet de Minister om bij participatie te bevorderen dat partijen er zonder juridische processen met elkaar uitkomen. Graag een reactie op het voorstel van de Regiegroep Recreatie en Natuur om op rijksniveau een laagdrempelige onafhankelijke ombudsfunctie of mediationfunctie te organiseren waarbij ondernemers, verenigingen en burgers voordat bezwaar- en beroepsprocedures worden gestart een zaak kunnen voorleggen als decentrale afstemming onvoldoende lukt.

Een goede ingerichte (vroegtijdige) maatschappelijke participatie leidt tot minder bezwaar en beroep. Dat idee ligt ook ten grondslag aan de «sneller en beter»-aanpak (commissie Elverding). Zoals ik ook al aan mevrouw Van Veldhoven heb geantwoord [vraag 106] zijn, als het gaat om de voorbereiding van overheidsbeleid of -besluiten, de desbetreffende bestuursor-

ganen verantwoordelijk. Vertegenwoordigende organen hebben daarbij een controlerende functie. Het is inderdaad waar dat mediation in de besluitvormingsfase (na de zienswijze op het ontwerpbesluit) kan helpen. Om die reden wordt mediation ook regelmatig ingezet. Geen enkel bestuursorgaan zit immers op bezwaar- en beroepsprocedures te wachten. Veel decentrale overheden beschikken nu al over een ombudsman. Ik zie geen aanleiding om als Rijk daar ook nog iets vast te leggen.

136. In hoeverre is de Omgevingswet getoetst aan het VN-verdrag voor mensen met een beperking¹⁰? Kan de Minister de rapportage naar de Kamer sturen?

Voorafgaand aan het indienen van het wetsvoorstel voor de goedkeuringswet voor het verdrag is bezien of aanpassing van huidige regelgeving noodzakelijk is. Op het gebied van het omgevingsrecht bleek dat niet het geval.¹¹ Regelgeving die van belang is voor de toegankelijkheid van de fysieke leefomgeving voor gehandicapten wordt overgenomen in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet op een wijze die recht doet aan de verdragsverplichtingen die na ratificatie ontstaan. Dit geldt in het bijzonder voor de regels van het huidige Bouwbesluit 2012 die overgaan naar het Besluit bouwwerken leefomgeving.

137. De CU vraagt de Minister de regels in het Bouwbesluit voor toegankelijkheid van gebouwen niet te schrappen, ook niet de regels die indirect van belang zijn voor de toegankelijkheid.

Zoals in mijn brief van 18 februari 2015 over de uitvoeringsregelgeving is aangegeven, worden in het Besluit bouwwerken leefomgeving onder meer voorschriften over de fysieke toegankelijkheid van gebouwen opgenomen. Bij het opstellen daarvan zal worden aangesloten bij de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 over fysieke toegankelijkheid. Overigens worden laatstbedoelde voorschriften naar verwachting per 1 juli 2015 aangescherpt voor publiek toegankelijke gebouwen. In dat verband verwijs ik naar de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 19 december 2014¹² waarmee de betreffende ontwerpwijziging van het Bouwbesluit 2012 in het kader van de voorhangprocedure aan uw Kamer is aangeboden. Het kabinet overweegt dus niet de regels van het Bouwbesluit 2012 over de toegankelijkheid van gebouwen te schrappen.

138. Voor ontwikkelingsplanologie biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om exploitatieregels door te schuiven van het omgevingsplan naar de vergunningsfase. Maar wanneer worden de kaders gesteld om de aanvraag te toetsen? De ChristenUnie stelt voor dat de kaders van de exploitatieregels wel in het omgevingsplan komen te staan en dat deze nader gedetailleerd worden bij een vergunning. Dan weet de aanvrager globaal waar hij aan toe is.

De Omgevingswet bevat waarborgen voor het doorschuiven van het kostenverhaal naar de vergunningsfase. Als van het doorschuiven gebruik wordt gemaakt, moet een aantal zaken worden geregeld in het omgevingsplan:

- Er moet een exploitatiegebied worden aangewezen waarmee voor initiatiefnemers binnen dat gebied duidelijk is hoe groot het gebied is waarbinnen kosten worden verhaald.

¹⁰ Het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Trb. 2007, 169 en Trb. 2014, 113.

¹¹ Kamerstuk 33 992-(R2034), nr. 3.

¹² Kamerstuk 32 757, nr. 105.

- Daarnaast moet in het omgevingsplan duidelijk worden gemaakt welke voorzieningen die het exploitatiegebied overstijgen toch aan het exploitatiegebied worden toegewezen.

Daarnaast zal met de toekomstige plankostenscan tevens beter voorspelbaar zijn wat de hoogte van de te verhalen kosten is. Bovendien waarborgt de Omgevingswet (in artikel 16.67) dat de aanvrager voordat op de aanvraag wordt beslist zijn zienswijzen kan indienen op het ontwerp van de exploitatievoorschriften en de exploitatieopzet die daar deel van uitmaakt.

Deze wettelijke maatregelen bij elkaar maken dat de aanvrager mijns inziens globaal weet waar hij aan toe is voordat de vergunning wordt verleend.

139. Het is prima dat de reken- en meetmethoden van monitoring in ministeriële regelingen staan. Maar zou het principe of er wordt gemeten of berekend niet moeten worden vastgelegd in een AMvB?

Ik ben het met mevrouw Dik-Faber eens dat de vraag of de monitoring bestaat uit meten of rekenen op AMvB-niveau moet worden beantwoord. Zo staat het ook in het wetsvoorstel. Volgens artikel 20.2 moet, als het Rijk regels stelt over monitoring, bij AMvB de methode van monitoring worden bepaald. Daaronder valt ook de keuze tussen meten, berekenen of zowel meten als berekenen. In de ministeriële regeling op grond van artikel 20.3 zal alleen de wijze van uitvoering van de monitoring worden voorgeschreven, waaronder de verhouding tussen rekenen en meten als een combinatie van beide werkwijzen wordt ingezet.

140. Wat is de precieze reikwijdte van artikel 23.2, derde lid, onder h? Kan dan bij AMvB permanent van de wet worden afgeweken?

Artikel 23.2, derde lid, onder h, bepaalt dat in de experimenteer-AMvB voor bepaalde aspecten kan worden bepaald dat ook na afloop van het experiment van de regelgeving kan worden afgeweken. Het betreft dan onderwerpen waarvoor een incidentele afwijking van bepaalde regelgeving geen probleem is, maar waarbij opname in de regelgeving niet gewenst is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een experiment met een bepaald bouw materiaal waarbij het gebouw na afloop van het experiment nog altijd veilig is, maar het om andere redenen toch niet gewenst is dat materiaal als algemeen toepasbaar bouw materiaal toe te staan, bijvoorbeeld omdat het onvoldoende duurzaam is. Het gebouw dat onderwerp van het experiment was, hoeft in dat geval na afloop van experiment niet te worden afgebroken.

141. Is niet van belang om niet alleen het doel maar de effecten van het experiment SMART te bepalen?

Ik onderschrijf dat experimenten voldoende gericht moeten zijn. In het experimenteerartikel is daarom opgenomen dat een experiment alleen kan worden aangewezen als dat bijdraagt aan de het bereiken en behouden van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Per experiment wordt bepaald wat het concrete doel is. Naast de bijdrage aan de doelen is ook van belang dat tussentijds en na afloop wordt gekeken wat de effecten zijn van het experiment. Dat kunnen ook onbedoelde effecten zijn. Daarom is ook bepaald dat aanvullende maatregelen moeten worden getroffen als dat nodig is vanwege de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Degene die het experiment uitvoert is verplicht daaraan uitvoering te geven.

De experimenteerbepaling bevat dus diverse waarborgen om ervoor te zorgen van een experiment geleerd kan worden en dat de experimenten geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

142. In artikel 16.5 van het wetsvoorstel zijn ten opzichte van de bestaande houdbaarheidsbepalingen de woorden «rapporten met inventarisaties» toegevoegd. Waarom is dit gedaan? Kan de onderzoeksverplichting worden ontdoken door een bundeling van inventarisaties?

Artikel 16.5 van het wetsvoorstel ziet op de houdbaarheid van onderzoeksgegevens. De houdbaarheid van twee jaar geldt voor de «rapporten met gegevens», «onderzoeken» of «inventarisaties». In tegenstelling tot hetgeen mevrouw Dik-Faber veronderstelt is uitsluitend het woord «inventarisaties» toegevoegd, niet de woorden «rapporten met inventarisaties». Oudere gegevens, onderzoeken of inventarisaties worden niet actueel door deze in een nieuwe rapportage op te nemen. De onderzoeksverplichting kan dan ook niet worden ontdoken door oude onderzoeksgegevens te verwerken in een recent rapport.

143. Waarom wordt de excessenregeling voor welstandstoezicht niet in de Omgevingswet opgenomen? Het gaat hier immers om een onomstreden regeling.

Ik vat de vraag zo op, dat mevrouw Dik-Faber wil weten waarom de regel dat het uiterlijk van bouwwerken niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand, niet op wetsniveau wordt gehandhaafd. Mijn antwoord hierop is dat het voor de samenhang en kenbaarheid van de bouwregels niet wenselijk is als een enkele regel met betrekking tot het uiterlijk van bestaande bouwwerken niet in het omgevingsplan zou worden opgenomen. Niet voor niets is in het kabinetsstandpunt van 3 november 2008 inzake het functioneren van het welstandstoezicht¹³ bepaald dat alle regels over welstandstoezicht worden gebundeld in het bestemmingsplan. Met de Omgevingswet wordt daaraan uitvoering gegeven. Regels over het uiterlijk van bouwwerken zijn bij uitstek gebiedsgericht. Ook om die reden voel ik er niets voor om een «excessenregel» voor het uiterlijk van bouwwerken op wetsniveau te handhaven. Het is bij uitstek aan gemeenten om locatiegericht de nodige bouwregels te stellen. Daarbij kan het ook gaan om regels over bestaande bouwwerken, zoals een excessenregel. Voor een effectieve werking daarvan is een regel op wetsniveau niet nodig.

144. Het experiment moet bijdragen aan de doelen van de wet volgens artikel 23.3, tweede lid. Waarom is daaraan toegevoegd «de te volgen procedures of de besluitvorming daarover»? Graag een goede uitleg anders overweeg ik een amendement.

Niet alleen de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar ook de te volgen procedures of de besluitvorming over de fysieke leefomgeving kunnen onderdeel zijn van een experiment. Door verbetering van de te volgen procedures of de besluitvorming kan immers ook worden bijgedragen aan het nastreven van de doelen van de wet. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vormen van gefaseerde besluitvorming of versnelling van procedures waardoor een besluit dat de kwaliteit van de leefomgeving verbetert, sneller gerealiseerd kan worden. Zo is bij een experiment op grond van de Crisis- en herstelwet voor de realisatie van Strijp S in Eindhoven gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot afwijken van een procedurele bepaling.

¹³ Kamerstuk 28 325, nr. 94.

145. Is het niet beter om vast te leggen op welke wijze omgevingswaarden moeten worden gemonitord, met het oog op de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de monitoringsresultaten?

Als een provincie of een gemeente zelf een omgevingswaarde vaststelt, moet zij daarbij ook bepalen op welke wijze de monitoring plaatsvindt. Het zou inderdaad mogelijk zijn om landelijke standaarden vast te stellen voor het monitoren van vaker voorkomende decentrale omgevingswaarden. Het is echter de primaire verantwoordelijkheid van de decentrale overheden om regels over die monitoring te stellen. Dit is geen nationale verantwoordelijkheid. De koepels kunnen daar een rol in vervullen: de VNG en het IPO zouden de standaardisatie kunnen vormgeven. Juist omdat een decentrale omgevingswaarde alleen de decentrale overheid zelf bindt, lijkt het mij niet wenselijk om via rijksregelgeving voor te schrijven hoe bepaald wordt of hieraan wordt voldaan. Voor omgevingswaarden die door het Rijk worden vastgesteld, wordt wel voorzien in regels over de wijze van monitoring. Zowel de omgevingswaarden van het Rijk als de regels over monitoring zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

146. Maakt het hoofdstuk Grondexploitatie uitnodigingsplanologie wel voldoende mogelijk? Op voorhand is dan niet voldoende duidelijk welke investeringen precies nodig zijn. En volstaat dan het een-op-een opnemen van de methodiek van kostenverhaal?

Het hoofdstuk grondexploitatie is ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening aangepast voor uitnodigingsplanologie. Daartoe is het mogelijk gemaakt om de regels over kostenverhaal «door te schuiven» naar het moment waarop de vergunning wordt verleend. Onder de huidige regelgeving moet de volledige berekening van het kostenverhaal al plaatsvinden bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Het doorschuiven geeft meer flexibiliteit en past beter bij uitnodigingsplanologie, waarbij pas op een later moment dan bij de vaststelling van het omgevingsplan duidelijk wordt welke bouwactiviteit wordt uitgevoerd. Daarnaast zie ik hoe de uitvoeringsregelgeving zodanig kan worden vormgegeven dat de grondexploitatie-regeling goed door gemeenten kan worden ingezet op locaties waar behoefte is aan uitnodigingsplanologie.

147. Hoe gaat de Minister een bestuurlijk akkoord sluiten als het onderzoek naar de effecten voor vergunningverlening en handhaving nog moet worden uitgevoerd?

Het akkoord dat ik voor de zomer verwacht te sluiten bevat afspraken over de inhoud en organisatie van de implementatie, maar nog geen financiële afspraken. Die komen begin 2016, als aanvulling op het bestuursakkoord. De dan te maken financiële afspraken worden gebaseerd op basis van het gezamenlijke onderzoek van Rijk en medeoverheden naar de kosten en baten van de stelselherziening als uitwerking van het te sluiten bestuursakkoord.

148. Gemeente bepalen zelf welke informatie nodig is voor afwijkactiviteiten. Welke prikkels gaat de Minister inbouwen in lagere regelgeving om te zorgen dat alleen nuttige en noodzakelijke onderbouwingen worden gevraagd om de lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk te houden?

Ik ben het eens met de constatering van mevrouw Dik-Faber dat gemeenten alleen nuttige en noodzakelijke onderbouwingen moeten vragen voor de beoordeling van aangevraagde afwijkactiviteiten. Ik wil daarvoor qua motiveringsvereisten zoveel mogelijk aansluiten bij het

algemene bestuursrecht. Gemeenten richten zich op de doelen van de wet, waaronder het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit. Voor gegevens die daarbij worden gebruikt (zoals gegevens over archeologie) maak ik hergebruik mogelijk. De digitale ondersteuning maakt het namelijk gemakkelijker om deze gegevens te bewaren, op te vragen en te delen. Dit bevordert het hergebruik van onderzoeks- en monitoringsgegevens. Gemeenten kunnen initiatiefnemers daar uiteraard bij helpen. Bovendien kan dan op projectniveau gebruik worden gemaakt van op planniveau uitgevoerd onderzoek.

149. In het wetsvoorstel worden de bovenplanse kosten en ruimtelijke ontwikkelingen geschrapt. Dit vindt de ChristenUnie een zorgelijke ontwikkeling. De Minister stelt dat deze in de praktijk meestal niet goed worden toegepast. De onderbouwing is vaak niet voldoende en in veel gevallen is sprake van bovenwijkse voorzieningen. Maar dat is nog geen reden wat ons betreft om te schrappen. Kunnen we niet kijken of het instrument beter kan? Door bijvoorbeeld in de AMvB de criteria beter toe te lichten?

Ik verwijs naar het antwoord op een vraag van de heer Ronnes [vraag 70].

150. Ik heb ook een amendement in overweging om het gemeentelijke rioleringsplan verplicht te houden. Er ligt sowieso een bestuursakkoord dat dit plan tot 2020 verplicht. In de memorie van toelichting wordt het belang van dit plan ook benadrukt, maar toch is het facultatief. Waarom is het dan in de wet opgenomen? Waarom zou het na 2020 ineens facultatief kunnen worden, als het zo belangrijk is?

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is om programma's alleen verplicht voor te schrijven als een programma op grond van EU-richtlijnen is geboden of als niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan. In het geval van het gemeentelijke rioleringsprogramma zijn beide situaties niet aan de orde. De huidige regeling van het gemeentelijk rioleringsplan waarborgt door vrij gedetailleerde eisen aan dat plan (zoals de verplichting om in het plan steeds per planperiode een overzicht van de aan te leggen of te vervangen voorzieningen op te nemen, alsmede een overzicht van de wijze waarop de voorzieningen zullen worden beheerd) dat de watertaken door de gemeenten adequaat worden uitgevoerd. De regeling heeft haar oorsprong in de tijd dat rioleringsbeheer bij gemeenten onvoldoende aandacht had. Dat is niet meer aan de orde, mede in het licht van de mogelijke effecten van klimaatverandering is de aandacht adequaat. De in het Bestuursakkoord Water voor 2020 geformuleerde doelen getuigen daar ook van. Nadat die doelen zullen zijn behaald, zie ik geen reden meer om voor de uitvoering van gemeentelijke watertaken een veel zwaardere regeling wettelijk af te dwingen, dan voor andere gemeentelijke taken het geval is.

De gemeentelijke watertaken zelf hebben uiteraard wel in het huidige wetsvoorstel zijn plaats gekregen: de gemeentelijke taken zijn vastgelegd in hoofdstuk 2 (artikel 2.16). Het gaat dan om een doelmatige inzameling, transport en verwerking van afvloeiend hemelwater, het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijk gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor functies van gronden te voorkomen en de inzameling, het transport en de zuivering van stedelijk afvalwater.

Zoals ook bij andere gemeentelijke taken biedt de wet de mogelijkheid om over uitvoering van die taken instructieregels of instructies te stellen, mocht daartoe aanleiding zijn. Ook andere instrumenten van de wet kunnen bij de uitvoering van die taken worden ingezet. Zo is het denkbaar dat de gemeente een omgevingswaarde vaststelt omtrent bijvoorbeeld de

grondwaterstand, en conform het wetsvoorstel pas een programma maakt als dreigt dat die omgevingswaarde niet wordt gehaald. Ook kunnen in het omgevingsplan maatregelen worden opgenomen, die door degenen waarbij het afvalwater ontstaat moeten worden genomen, afgestemd op de gemeentelijke voorzieningen. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld regels stellen aan infiltratie van regenwater.

De verplichting blijft tot 2020 in stand omdat het gemeentelijke rioleringsprogramma's een belangrijke functie vervult voor het behalen van doelen uit het Bestuursakkoord Water in 2020. Maar de wet biedt ook na 2020 de mogelijkheid om een programma op te stellen. Anders dan nu, waar het programma voor het hele gemeentelijke grondgebied wordt verplicht, en ook bestuurlijke lasten bij de gemeente legt voor gebieden waar alles op orde is, kan dat programma straks gericht worden ingezet op de gebieden die daarom vragen. Via de reguliere instrumenten van de wet kan het Rijk of de provincie zo nodig het opstellen van een programma afdwingen. Kortom, het wetsvoorstel bevat naar mijn idee voldoende waarborgen en mogelijkheden voor een gemeentelijke rioolbeleid. Ik wil met het oog op de bestuurlijke lasten terughoudend zijn met het opleggen van eenvormige verplichtingen en deze – waar mogelijk – terugdringen.

151. Wat betekent het voor gemeenten dat de GGD niet is genoemd als adviseur onder de Omgevingswet? Welke juridische middelen heeft een gemeente straks onder de Omgevingswet om in te kunnen grijpen in een bestemmingsplan als een nieuwe geval als de Q-koorts opkomt?

Deze rol van de GGD als adviseur is al geregeld in de Wet publieke gezondheid. Hierin is geregeld dat het college van burgemeester en wethouders om advies vraagt aan de GGD voordat besluiten worden genomen, die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg. Dit artikel geldt ook voor ruimtelijke ontwikkelingen. De Omgevingswet wijzigt deze bestaande verhouding niet. In de toelichting bij de AMvB's waar het gaat over gezondheid zal ik deze rol verder worden onderstreept, zodat hierover geen misverstanden kunnen ontstaan.

De reikwijdte van het omgevingsplan wordt groter dan het huidige bestemmingsplan. Waar het bestemmingsplan nu nog ziet op een goede ruimtelijke ordening, gaat het omgevingsplan straks over de gehele fysieke leefomgeving. De gemeente kan hierin straks dus regels opnemen die te maken hebben met gezondheid, zoals de uitstoot van stoffen. Dat is niet vrijblijvend. De gemeente moet in het omgevingsplan namelijk rekening houden met de doelstelling van de Omgevingswet, een gezonde en veilige fysieke leefomgeving.

In mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 25] ben ik ingegaan op de wijze waarop een gemeente met het oog op voorzorg kan handelen onder de Omgevingswet als een geval als de Q-koorts opnieuw zou optreden.

Vragen van mevrouw Van Tongeren, GroenLinks

152. Wordt door de grondige stelselherziening het beschermingsniveau niet aangetast?

Uitgangspunt voor de stelselherziening is een gelijkwaardig beschermingsniveau. Dat uitgangspunt is bewust zo geformuleerd, omdat de doelen van de stelselherziening niet kunnen worden bewerkstelligd als alle bestaande regels zonder enige wijziging zouden worden overgebracht naar de beoogde AMvB's. Ik deel met mevrouw Van Tongeren de ambitie om de bestaande bescherming van de veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit in stand te houden. De randvoorwaarde voor de stelselherziening is dan ook dat deze óf op een vergelijkbare wijze óf met

een gelijkwaardig resultaat die belangen beschermt. In de toelichting bij de voorgenomen AMvB's zal de regering verantwoording afleggen over wat de effecten zijn van de te stellen regels met «gelijkwaardige bescherming» als meetlat.

153. Welke visie heeft de regering op de medewetgevende taak van het parlement, gezien de gekozen route van een kaderwet met AMvB's? Ondergraaft de Minister de rol van het parlement niet?

Het parlement heeft als volksvertegenwoordigers een belangrijke rol bij de stelselherziening. Dat betreft zowel een controlerende rol als de rol van medewetgever.

Het parlement is als medewetgever uiteraard aan zet bij dit wetsvoorstel, maar ook bij de Invoeringswet Omgevingswet en vier aanvullingswetten ter zake van de onderwerpen geluid, bodem, natuur en grondeigendom. De eerste module van de stelselherziening, die per 2018 in werking treedt, komt dus tot stand op basis van zes volledige parlementaire wetsbehandelingen. Op die manier legt de formele wetgever een stevig fundament. Het parlement is niet alleen betrokken bij de formele wetgeving, maar ook bij de uitwerking van de materiële normstelling op AMvB-niveau. Bij de voorhang krijgt uw Kamer de ontwerp-AMvB's voorgelegd. Dat maakt het mogelijk om hierover in een vroeg stadium een openbaar debat te voeren. Ook worden dan de richtinggevende politieke keuzes gemaakt.

Bij de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet is uw Kamer wederom aan zet. Uw Kamer kan dan de uitvoeringsregels en de Invoeringswet in samenhang beoordelen. Uw Kamer kan als medewetgever via de Invoeringswet wijzigingen aanbrengen in de Omgevingswet. En desgewenst onderdelen van AMvB's alsnog wettelijk regelen. Tot slot kan het nieuwe stelsel alleen in werking treden als beide Kamers met de zowel de Omgevingswet als de Invoeringswet hebben ingestemd. Het eindoordeel is en blijft dus aan het parlement.

154. Waarom is verduurzaming niet in de wet opgenomen? Eigenlijk zou elk besluit moeten bijdragen aan het opvangen van de klimaatverandering. Hoe kijkt de Minister hier tegenaan?

De Omgevingswet is een belangrijk vehikel voor het streven naar duurzame ontwikkeling. Daarom is dit begrip opgenomen in de doelen van de wet die zijn opgenomen in artikel 1.3. De doelstellingen worden uitgewerkt in de omgevingsvisie, waarna een keuze voor instrumenten wordt gemaakt. Als daarbij gekozen wordt voor inzet van juridische instrumenten biedt de Omgevingswet diverse mogelijkheden. Ook de huidige (milieu)regelgeving die overgaat naar het stelsel van de Omgevingswet draagt bij aan verduurzaming.

Vooraf bij ruimtelijke besluitvorming en waterbeheer is het zinvol om oog te hebben voor de klimaatverandering. Een besluit dat nu wordt genomen heeft immers gevolgen voor de ruimtelijke inrichting voor de lange termijn, een termijn waarop ook klimaatverandering speelt. De adaptatie aan klimaatverandering vraagt onder meer een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van stedelijk gebied. De beleidsdoelstellingen werken nu door via de beleidsmatige weg en de verwachting is dat de decentrale bestuursorganen ze doelmatig en doeltreffend kunnen verwerken in hun besluitvorming. Via het Afwegingskader waterrobuust inrichten, dat tot stand komt in het kader van het Deltaprogramma, zal het Rijk een serieuze afweging van waterveiligheidsaspecten bij locatiekeuzen, vergunningverlening en investeringsbesluiten faciliteren. Volgens de huidige inzichten zijn de instrumenten die worden omgezet naar het nieuwe wettelijke stelsel, waaronder de gemoderniseerde watertoets, voldoende om de nationale beleidsdoelstellingen te realiseren.

155. Hoe wordt gezondheid vormgegeven in de Omgevingswet?

Het gezondheidsbelang wordt op een aantal manieren geborgd in de Omgevingswet. Ik verwijs hiervoor graag naar mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 25].

156. Hoe wordt cumulatie van effecten tegengegaan?

Gemeenten hebben het beste zicht op de lokale situatie en dus op cumulatie van de gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan biedt goede mogelijkheden om cumulatie aan te pakken. In het omgevingsplan kan immers rekening worden gehouden met verschillende activiteiten die in elkaars nabijheid plaatsvinden of mogelijk worden gemaakt. Gemeenten krijgen met de Omgevingswet meer mogelijkheden om cumulatie via maatwerk aan te pakken. Zo kunnen gemeenten via maatwerkregels in het omgevingsplan zorgen dat de cumulatieve gevolgen van milieubelastende activiteiten in een intensief gebruikt gebied worden beperkt. Zo nodig kunnen zij daarvoor ook individuele maatwerkvoorschriften stellen of de voorschriften van vergunningen aanscherpen.

157. Sinds 1992 was er sprake van uniformering van bouwvoorschriften, nu zullen bouwvoorschriften weer lokaal worden ingevuld. Er zijn hier al meerdere vragen over gesteld, dus GroenLinks verwacht hier een reactie van de Minister op. Daarnaast vraagt GroenLinks aandacht voor de toegankelijkheid van mindervaliden tot en het gebied eromheen zoals de stoep.

Het merendeel van de technische bouwvoorschriften die sinds 1992 landelijk zijn geüniformeerd, zal ook onder de Omgevingswet landelijk uniform blijven gelden. Zie daarvoor de brief Contouren uitvoeringsregeling Omgevingswet. Zoals daarin is aangegeven, wordt een beperkt deel van de bestaande voorschriften in verband met decentralisatie aan gemeenten geschrapt als rijksregel en vervalt een ander beperkt deel in verband met deregulering. De voorschriften over fysieke toegankelijkheid van gebouwen, zoals vervat in het Bouwbesluit 2012, blijven voortbestaan. De bestaande technische rijksvoorschriften bevatten geen regels over de toegankelijkheid van de openbare ruimte voor mensen met een beperking. Dit zal ook onder de Omgevingswet het geval zijn, omdat de zorg voor de toegankelijkheid van die ruimte als een autonome gemeentelijke aangelegenheid wordt beschouwd.

158. Waarom is gekozen voor algemene bepaling over artikel 191 van het EU-verdrag en niet voor meer materiële normen in de wet?

Voor een toelichting op de redenen om te kiezen voor de bundeling van de normstelling bij AMvB verwijs ik korthedshalve naar de beantwoording van de vragen hierover van mevrouw Dik-Faber [vraag 127]. Kort gezegd betreft dit het vergroten van de samenhang van de normen en de inzichtelijkheid voor de gebruikers. Ook wordt het hierdoor beter mogelijk om tijdig uitvoering te kunnen geven aan Europese en internationale verplichtingen.

Daarbij mogen wettelijke waarborgen natuurlijk niet ontbreken. Naast de wettelijke voorhangprocedure en de regeling voor publieksparticipatie gebeurt dat door inhoudelijke sturing vanuit de wet. Die sturing betreft onder meer de inhoudelijke begrenzing van delegatiegrondslagen, wettelijke verplichtingen tot het stellen van normen over waterveiligheid, luchtkwaliteit, enzovoort.

Bij de tweede nota van wijziging is de wettelijke sturing versterkt door de Europese milieubeginselen een plaats in de wet te geven. Op die manier

is wettelijk geborgd dat al bij de start van de beleidscyclus rekening gehouden wordt met deze belangrijke beginselen. Deze zorgen dus voor de doorwerking in het omgevingsbeleid. Dit komt niet in de plaats van, maar in aanvulling op de concrete normstelling in de vorm van omgevingswaarden, instructieregels of algemene regels.

159. Een flexibel afwegingskader vereist nogal wat van het openbaar bestuur. Hoe gaan de kleinere gemeenten dat doen, en zorgvuldig doen? Gaan ze toch niet terugvallen op maatwerkvoorbeelden die de VNG maakt? Flexibiliteit kan op gespannen voet staan met andere uitgangspunten, van rechtszekerheid en voorspelbaarheid. Hoe doe je dat?

In de nota naar aanleiding van het nader verslag ben ik al uitgebreid ingegaan op de relatie tussen bestuurlijke afwegingsruimte, flexibiliteit en rechtszekerheid. Daarbij heb ik aangegeven, dat ook in mijn ogen de transformatie niet gebaat is bij een «one size fits all»-benadering. Ik ben ingegaan op het implementatieprogramma, dat van onderop wordt opgebouwd, afgestemd op de behoeften van de uitvoeringspraktijk, waarbij de kleinere gemeenten nadrukkelijk in beeld zijn. De VNG, de UvW en het IPO zullen daarbij een belangrijke regisserende rol vervullen. Ook ben ik ingegaan op onderwerpen als trainingen en helpdesk, en de ondersteuning van de transformatie. Het vinden van een goede balans tussen de verschillende uitgangspunten van de wet, waaronder flexibiliteit, rechtszekerheid en voorspelbaarheid is een gezamenlijke opgave van het Rijk, de koepels en individuele bestuursorganen, dat ik met vertrouwen in die bestuursorganen in ga. Gezamenlijk ontwikkelde maatwerkvoorbeelden hoeven daarbij niet uit den boze te zijn, als de toepassing maar beperkt blijft tot specifieke situaties waar ze nodig zijn.

160. Een programmatische aanpak biedt de mogelijkheid de gebruiksruimte te optimaliseren. Dat zou niet zo moeten zijn, er zou zo min mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van de gebruiksruimte, bijvoorbeeld bij fijnstof en stikstof.

Zoals ik ook al op de vraag van mevrouw Van Veldhoven heb geantwoord [vraag 107] moet bij een programma met een programmatische aanpak een zodanige balans worden gezocht dat aan een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wordt voldaan, terwijl ook nieuwe potentieel belastende activiteiten kunnen worden toegestaan. Te allen tijde zal aan een omgevingswaarde moeten worden voldaan. Die bepaalt de gebruiksruimte. Hoe die ruimte wordt gebruikt is aan het verantwoordelijke bestuursorgaan. Dat bestuursorgaan bepaalt of er ruimte over moet blijven of dat deze tot aan de door de omgevingswaarde bepaalde grens wordt «gevuld». Het volledig vullen van de gebruiksruimte is dus mogelijk, maar het mag nooit leiden tot overschrijding van de omgevingswaarde.

161. Hoe kunnen verschillende waarden tegen elkaar afgewogen worden. Is er een allesomvattende toets voor de leefomgeving mogelijk?

Door het integrale karakter van de Omgevingswet kan er een betere afweging tussen verschillende waarden plaatsvinden. Dit is een politiek-bestuurlijke afweging. In de omgevingsvisie vindt de afweging van de verschillende belangen plaats. Daar beschrijven gemeente, de provincie en het Rijk hoe ze met de verschillende waarden die relevant zijn voor de fysieke leefomgeving willen omgaan.

In concrete situaties spelen er altijd meerdere belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat is niet anders dan nu het geval is. Ook onder het huidige recht wordt een groot aantal belangen afgewogen bij bevoegdheden zoals het vaststellen van een bestemmingsplan. Het

voorgestelde stelsel borgt dat dit ook gebeurt. Het uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat bij besluiten en bij de uitoefening van taken alle betrokken belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving in samenhang worden betrokken. Dit uitgangspunt is gebaseerd op artikel 3:2 Awb en verder uitgewerkt in artikel 2.1, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel. Ik ben niet voornemens een integraal toetsingskader op te nemen in het wettelijk stelsel. Dit leidt, ook volgens de Afdeling advisering van de Raad van State, tot onduidelijkheid. In de AMvB's worden voor elke activiteit specifieke beoordelingsregels opgenomen, zodat voor iedereen duidelijk is welke belangen moeten worden betrokken bij een besluit.

162. Kan de Minister uiteenzetten of en zo ja, hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het wetsvoorstel natuurbescherming?

Het wetsvoorstel natuurbescherming bevat een aanvullend, specifiek beschermingsregime voor bijzondere natuurwaarden, waarmee onder andere de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de CITES-regelgeving wordt geïmplementeerd. Dit specifieke beschermingsregime – normenkader en instrumenten – van het wetsvoorstel natuurbescherming en de uitwerking daarvan in de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zullen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen. Dit gebeurt met een aanvullingswetsvoorstel en aanvullingsbesluit. Deze zullen helderheid bieden over de precieze wijze waarop het specifieke instrumentarium en normenkader van de toekomstige Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden ingepast in het stelsel van de toekomstige Omgevingswet. Het wetsvoorstel natuurbescherming wordt binnenkort uitgebreid met uw Kamer besproken.

Bij de voorbereiding van beide wetsvoorstellen (wetsvoorstel natuurbescherming en Omgevingswet) zijn deze voorstellen al zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, onder meer op het gebied van sturingsfilosofie, instrumentarium en begrippenkader. Ik verwijs u ook naar de brief van 1 oktober 2014¹⁴, waarin uw Kamer is geïnformeerd over de planning van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet en aanvullingswetten. Op drie punten is in het wetsvoorstel Omgevingswet nu al in integratie van de natuurwetgeving voorzien. De verplichte natuurtoetsen (Natura 2000, soortenbescherming) zijn onderdeel van de omgevingsvergunning. Dat betekent dus één loket en één samenhangende beoordeling. De natuurvisie wordt onderdeel van de omgevingsvisie. Ook hier is dus samenhang nog beter geborgd. Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden geldt al als een specifiek programma in het kader van de Omgevingswet.

163. Hoe gaan natuur en milieu het beste beschermd worden, gelet ook op het wetsvoorstel natuur?

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet gaat uit van een samenhangende aanpak die ervoor zorgt dat alle relevante belangen (zoals natuur, milieu, ruimte, water, infrastructuur en wonen) van het begin af aan worden meegenomen in het beleids- en besluitvormingsproces. De regering zet in op een goede balans tussen het belang van het soms kwetsbare milieu en potentieel belastende economische activiteiten. Het Rijk stelt instructieregels voor kwetsbare belangen voor overheden en algemene regels voor een ieder. Voor natuur zullen bovendien aanvullende, bijzondere beschermingsregels gelden, in die gevallen waarin het natuurbelang – mede in het licht van internationale verplichtingen – een

¹⁴ Kamerstuk 33 118, nr. 17.

zwaarder gewicht moet toekomen. De bijzondere bescherming van de betrokken natuurwaarden zal ook doorwerken in de omgevingsvisie. De bijzondere bescherming van natuurwaarden waarin het wetsvoorstel natuurbescherming voorziet zal straks onder de Omgevingswet zijn geborgd, door de overgang van het specifieke beschermingsregime – normenkader en instrumenten – voor deze natuurwaarden naar het stelsel van de Omgevingswet. Dat gebeurt via een afzonderlijk aanvullingswet- en besluit.

164. Het lijkt alsof artikel 2.3 van de Chw rechtstreeks naar de Omgevingswet is overgezet, zonder dat er sprake is van een permanente crisis. Hoe kijkt de Minister daar tegenaan?

De Omgevingswet bevat een met artikel 2.4 Chw vergelijkbare experimenteerbepaling. Deze bepaling is in het wetsvoorstel opgenomen omdat het ook in de toekomst onder omstandigheden nuttig kan zijn om te experimenteren. Artikel 2.4 Chw heeft in dat opzicht zijn nut bewezen.

165. Kan de Minister uitleggen waarom het onder de werking van de Chw brengen van het aardbevingengebied in Groningen niet betekent dat de provincie alsmede de gemeenten in dit gebied onder curatele worden gesteld?

Zoals ik in mijn antwoord van 20 mei¹⁵ op een vergelijkbare vraag van mevrouw Van Tongeren heb geantwoord, is in Bijlage I bij de Chw de categorie «herstel-, preventie- en leefbaarheidmaatregelen ten behoeve van aardbevingengebied Groningen» opgenomen. Deze categorie bevat maatregelen voor het vergroten van de veiligheid en het preventief versterken van bouwwerken, waardevermeerderende maatregelen en maatregelen voor het verduurzamen van bouwwerken en aanleg, uitbreiding of wijziging van kabels, leidingen en pijpleidingen. Deze categorie is toegevoegd naar aanleiding van vragen uit de regio en de motie-Dijkgraaf c.s.¹⁶, die overigens mede door GroenLinks is onderkend.

Uw Kamer is met de brief van de Minister van Economische Zaken van 6 mei 2014¹⁷ geïnformeerd over de toevoeging van deze categorie aan de Chw. De genoemde maatregelen worden voor het overgrote deel genomen door de gemeenten in het aangewezen gebied en door de provincie Groningen. De Chw verandert niets aan die bevoegdheden. Het opnemen van de genoemde maatregelen in Bijlage I van de Chw betekent dat hierop de bestuursrechtelijke procedurele versnellingen van hoofdstuk 1, afdeling 2, van de Chw van toepassing zijn. Deze zijn kort samengevat: de bestuursrechter behandelt beroepen versneld, instellen van een pro forma beroep – met pas later de inhoudelijke motivering – is niet mogelijk en het feitenonderzoek hoeft niet opnieuw gedaan te worden als het onderzoek nogmaals gebruikt wordt om een al vernietigd besluit te herstellen. Er vindt dus, in de geest van de genoemde motie, versnelling plaats van procedures. Slechts in één situatie heeft de betreffende categorie formele gevolgen voor provincie en gemeenten, namelijk wanneer het Rijk een besluit moet nemen over een pijpleiding die tot het landelijk hoofdnetwerk behoort. In dat geval hebben de decentrale overheden geen mogelijkheid om tegen dat besluit in beroep te gaan. Gelet op de intensieve samenwerking door middel van de rijkscoördinatie-regeling en in de Overheidsdienst Groningen en het bestuurlijk overleg tussen de gezamenlijke overheden, zal aan die mogelijkheid in de praktijk naar verwachting geen behoefte bestaan. Van curatele is dus geen sprake.

¹⁵ Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2297.

¹⁶ Kamerstuk 33 529, nr. 51.

¹⁷ Kamerstuk 33 529, nr. 58.

166. Hoe kijkt de Minister aan tegen de deelname van burgers aan procedures over projecten met aanzienlijke effecten op het milieu, zoals de gaswinning op Terschelling, in het licht van het verdrag van Aarhus? Wie kunnen volgens de Minister daaraan deelnemen?

Met mevrouw Van Tongeren hecht ik aan een goede implementatie van het verdrag van Aarhus. De doelstellingen van het verdrag worden door Nederland volledig onderschreven. Het verdrag van Aarhus verplicht tot inspraak bij projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben en wordt in het wetsvoorstel geïmplementeerd door aan iedereen inspraak te bieden via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb). Dus ongeacht of de inspreker een belanghebbende in de zin van de Awb. Deze voorbereidingsprocedure is in het wetsvoorstel van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvisie, programma's, een omgevingsplan, een waterschapsverordening, een omgevingsverordening van de provincie en een gedoogplichtbeschikking. Voor het projectbesluit geldt een eigen regeling waar burgers en bedrijven bij de besluitvorming worden betrokken (de «sneller en beter»-aanpak). Daardoor kan iedereen die zich betrokken voelt bij een project in die gevallen zijn of haar mening naar voren brengen. Het wetsvoorstel regelt daarnaast dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is voor vergunningen als een project mer-plichtig is. Bij de voorbereiding van omgevingsvergunningen zal de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing worden als internationale verplichtingen inspraak verlangen. In het ontwerp-Omgevingsbesluit zal de regering daarvoor voorstellen doen. Voor het instellen van beroep bij de rechter geldt wel de eis dat iemand belanghebbende moet zijn. Dat betekent dat alleen degene die rechtstreeks door een besluit kan worden geraakt, beroep kan instellen. Daarmee sluit het wetsvoorstel aan bij de beroepsmogelijkheden van de Awb.

167. Hoe verhoudt de Omgevingswet zich tot de Mijnbouwwet? Immers, via de bovengrond worden zaken uit de ondergrond gehaald.

Voor de opsporing van delfstoffen of aardwarmte zijn vergunningen nodig op grond van de Mijnbouwwet en onder de nieuwe Omgevingswet. De opsporings- of winningsvergunning van de Mijnbouwwet is een marktordeningvergunning. Deze vergunning geeft de houder het alleenrecht om gedurende een vastgestelde periode met uitsluiting van anderen opsporings- of winningsactiviteiten te verrichten in het desbetreffende gebied. Voor de feitelijke uitvoering van activiteiten, bijvoorbeeld het aanleggen van een boorlocatie of het bouwen van een winningsinstallatie, is een omgevingsvergunning nodig. Deze vergunningen vallen onder het regime van de Omgevingswet. Er is geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie: milieu en ruimtelijke ordening worden geregeld in de Omgevingswet, mijnbouwtechnische zaken en marktordening worden geregeld in de Mijnbouwwet. De Miinbouwwet bevat nu nog wel een regeling voor de bescherming van het milieu in de exclusieve economische zone (EEZ). Deze vergunning vervult de functie die de huidige omgevingsvergunning van de Wabo heeft op land en in de territoriale zee; de Wabo heeft geen werking binnen de EEZ. Omdat de Omgevingswet wel werking zal krijgen binnen de EEZ zal deze vergunning overgaan van de Mijnbouwwet naar de Omgevingswet. Daarmee zal voor alle mijnbouwwerken dezelfde wettelijke regeling gelden.

168. Heeft deze vorm van wetgeving, waarin soms wordt gekozen voor vage en open normen, geen risico's voor de uitvoeringspraktijk? Bijvoorbeeld voor hoe bestuurders omgaan met assertieve burgers? Hoe zal de rechterlijke macht omgaan met deze vorm van wetgeving? Maakt het de toetsing niet lastiger?

Om te beginnen merk ik op dat open normen geen nieuw verschijnsel zijn in het bestuursrecht en evenmin in het omgevingsrecht. Ook de huidige wetgeving bevat soms bijvoorbeeld open normen of beleidsvrijheid voor het bestuur. Voorbeelden hiervan zijn het criterium «een goede ruimtelijke ordening» van de Wet ruimtelijke ordening en «bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de ontgronding, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken» van de Ontgrondingenwet. Overigens zal dit type normen niet over de volle breedte van het nieuwe stelsel van omgevingsrecht worden doorgevoerd. Er zijn ook onderdelen waar juist heel gerichte regels zullen worden gesteld.

Het is niet aan mij om uitspraken te doen over de wijze waarop de rechterlijke macht, meer in het bijzonder de bestuursrechter, met open normen zou moeten omgaan. Wel stel ik vast dat daar waar onder de huidige wetgeving open normen zijn gesteld, de rechter deze terughoudend pleegt te toetsen. De regering beoogt hierin met de Omgevingswet geen verandering aan te brengen. Ik verwijs in dit verband ook naar het antwoord op een vraag van de heer Smaling [vraag 48]. Naarmate de (materiële) normen zelf opener zijn, zal naar verwachting een zwaarder accent komen te liggen op de algemene eisen van de Algemene wet bestuursrecht aan besluitvorming door bestuursorganen. Te denken valt aan eisen van zorgvuldigheid, belangenafweging en draagkrachtige motivering. Mijn indruk is dat bestuursorganen in staat zijn de betrokken belangen evenwichtig af te wegen. Er is op basis van de huidige wetgeving en jurisprudentie geen aanleiding om te veronderstellen dat bestuursorganen en de bestuursrechter daar onder de Omgevingswet niet op adequate wijze mee zouden kunnen omgaan.

169. Vertrouwen in ICT-projecten lijkt misplaatst gezien de historie van niet-geslaagde projecten. De ICT-planning is te «sportief», waarom heeft de Minister wel vertrouwen hierin?

Uw vraag is heel begrijpelijk. Iedereen kent de voorbeelden van niet-geslaagde projecten en daarvoor hoef ik niet eens zo ver terug te grijpen in het verleden. Maar de ontwikkeling van het digitale stelsel is zowel een ICT-project, als een organisatorisch vraagstuk. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 39].

We beginnen in de fysieke leefomgeving gelukkig niet vanaf nul. We gebruiken de goede bestaande delen van huidige voorzieningen. De niet-geslaagde projecten bieden veel lessen die recent door de commissie-Elias vertaald zijn in stevige aanbevelingen. Die aanbevelingen hanteer ik als uitgangspunt bij de nadere uitwerking van het digitaal stelsel.

Een andere aanbeveling is de gefaseerde uitwerking in zelfstandig werkende fases, waarop ik ben ingegaan in mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 8]. Door samen met onze uitvoeringspartners deze fasering op te stellen en uit te werken wordt een omvangrijk traject behapbaar en sluit het aan op de behoefte van de uitvoeringspraktijk. We stellen *business cases* op die de kosten en baten van functionaliteiten in het digitaal stelsel inzichtelijk maken. In de planning zal worden uitgegaan van een gefaseerde uitwerking. Iedere fase leidt tot een zelfstandig werkend geheel en wordt voorafgegaan door een *go/no-go*-moment. Dit

geeft voldoende mogelijkheden tot bijsturing. En dat geeft mij vertrouwen.

170. Het zal een besparing voor het Rijk opleveren maar zeker de eerste jaren een toename van de lasten voor de lagere overheden. Kan de Minister uitleggen hoe het wel zit c.q. overtuigen van het tegendeel?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoorden op vragen van de heren De Vries [vraag 35] en Smaling [vraag 40].

171. Wat betekent «toereikend gemotiveerd» op pagina 75 van de nota naar aanleiding van het verslag, in relatie tot de mogelijkheid voor provincies en gemeenten om de uitbreiding van een veehouderij in te perken? Wie bepaalt wat toereikend gemotiveerd is?

In de nota naar aanleiding van het verslag is de mogelijkheid geschetst om rekening te houden met gezondheidsrisico's, ook als hier nog geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over bestaan. De gemeente kan deze risico's bijvoorbeeld meewegen bij het wijzigen van het omgevingsplan, of zo nodig een voorbereidingsbesluit nemen om een uitbreiding die binnen de mogelijkheden van het omgevingsplan past te stoppen. Met «toereikend gemotiveerd» wordt niet meer bedoeld dan de Algemene wet bestuursrecht voorschrijft. Bestuursorganen moeten een besluit altijd voorzien van een toereikende motivering. Het is uiteindelijk de bestuursrechter die bepaalt of een besluit een toereikende motivering heeft, maar bij besluiten met een grote beleidsvrijheid (zoals het vaststellen van een omgevingsplan) toetst de bestuursrechter dit terughoudend.

172. In uw brief over de contouren van de uitvoeringsregelgeving geeft u aan dat de rijksregelgeving voor milieubelastende activiteiten wat u betreft slechts een beperkt toepassingsbereik zal hebben. Rijksregels worden alleen gesteld wanneer er sprake is van «significante milieueffecten», het Rijk regelt alleen die «aspecten van activiteiten met significante gevolgen voor de leefomgeving» of die «potentieel aanzienlijk bijdragen» aan het effect op de leefomgeving. Wat bedoelt u met deze termen? Kunt u hier een concreet voorbeeld van geven? Is het niet beter een heldere definitie op te nemen van wat met een significant effect wordt bedoeld? En wat is eigenlijk een niet-significant milieueffect? U noemt kantoren als voorbeeld van activiteiten met niet-significante milieueffecten waar het Rijk geen regels meer voor stelt, maar hoe zit dat dan met cumulatie? De cumulatie van de verkeersaantrekkende werking van meerdere kantoren kan toch wel degelijk significant zijn? Bij het vergunnen van een inrichting moest je het totale effect van de inrichting op de verkeersstromen meenemen, hoe zit dat nu bij een kantoor? Waarom geldt hier niet langer rijksregelgeving voor?

Allereerst wil ik graag wat helderheid scheppen over de termen «significante gevolgen voor de leefomgeving» en «significant milieueffect» zoals ik die gebruik in de genoemde kamerbrief. Het gaat hier om een beleidsmatig criterium dat ik toepas bij het beantwoorden van de vraag of voor een bepaald onderwerp rijksregelgeving nodig is. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om vervolgens in die regelgeving met dat significantiecriterium te gaan werken: de rijksregels die gesteld worden, zullen een helder gedefinieerd toepassingsbereik hebben, door duidelijke omschrijving van aard en omvang van de activiteiten waarop ze betrekking hebben.

De Omgevingswet gaat uit van het principe decentraal, tenzij. Dit betekent, dat de lokale overheden in principe als eerste aan de lat staan voor het reguleren van activiteiten met gevolgen voor de fysieke

leefomgeving. Rijksregelgeving wordt allereerst gemaakt voor die gevallen, waarin dat nodig is om een bepaald veiligheidsniveau op nationaal niveau te garanderen. Daarom regelt het Rijk alleen activiteiten met een verhoudingsgewijs groter, en dus significant, milieueffect, zoals de chemische industrie, de grote intensieve veehouderijen of rioolwaterzuiveringsinstallaties. Dit zijn activiteiten met bovenlokale milieueffecten, die doorgaans de gemeentegrenzen en vaak ook de provinciegrenzen overstijgen. Deze gevolgen worden primair via preventieve maatregelen en toepassing van beste beschikbare technieken beperkt. Die maatregelen en technieken kunnen door inzet van rijksregelgeving worden geüniformeerd.

Het uniformeren van preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken is ook een argument om een deel van de kleinere bedrijvigheid via rijksregels te reguleren, zoals garagebedrijven, tankstations, opslaan van gevaarlijke stoffen, maar ook bijvoorbeeld stookinstallaties of koude-warmteopslag.

Dit wil niet zeggen dat voor andere milieubelastende activiteiten helemaal geen regelgeving geldt: het is aan gemeentes en provincies om deze activiteiten te reguleren in hun omgevingsplannen en omgevingsverordeningen. Daarbij moeten zij uiteraard rekening houden met de effecten van cumulatie. De milieubelasting die wordt veroorzaakt door de verkeersaantrekkende werking van een kantoorpand moet bij uitstek worden beschouwd in het licht van de overige verkeersaantrekkende activiteiten in het gebied en rekening houdend met het lokale wegennet. Het omgevingsplan biedt daartoe veel betere mogelijkheden dan algemene rijksregels. Een toetsing van de verkeerseffecten van zo'n gebouw, inclusief cumulatie met de kantoorgebouwen in de omgeving, is nu al een standaard onderdeel van de ruimtelijke afweging die gemeentes in een bestemmingsplan of een vergunning voor het afwijken daarvan moeten maken. Het ligt voor de hand om in de toekomst de milieutechnische afweging en de ruimtelijke afweging voor wat betreft de verkeerseffecten van kantoorpanden te integreren en bij hetzelfde bestuursorgaan te leggen – de gemeente.

173. Op welke wijze gaat de nieuwe Nationale Adaptatiestrategie doorwerken in het beleid van de Omgevingswet? Hoe kan de regering betogen dat het bestaande wettelijke instrumentarium voldoende is om de beleidsdoelstellingen rondom klimaatadaptatie te realiseren (blz. 36 nota naar aanleiding van het verslag)?

In de nota naar aanleiding van het Verslag is aangegeven dat volgens de huidige inzichten de bestaande wettelijke instrumenten voldoende zijn om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Zoals aangegeven is de omgevingsvisie van belang voor adaptatie, omdat dit veel verschillende beleidsonderwerpen raakt. De nationale omgevingsvisie is bedoeld als beleidsmatige basis voor juridische, financiële of andere instrumenten. Die visie kan ook leiden tot nieuwe inzichten over de instrumentatie. Naar verwachting biedt het wetsvoorstel een voldoende robuust raamwerk om nadere nuancerings in de instrumentkeuze te faciliteren.

Verder is bij de vorming van de Nationale Adaptatiestrategie samenwerking met steden, regio's, maatschappelijke organisaties en bedrijven onmisbaar.

Daarnaast zijn enkele instrumenten in ontwikkeling of worden verbeterd. Zo is in de nota naar aanleiding van het verslag benoemd dat het afwegingskader om overstromingsrisico's beter te laten meewegen bij ruimtelijke verandering nog in ontwikkeling is binnen het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering. Daarnaast zal de nieuwe normering voor de veiligheid van de primaire waterkeringen in een voorstel voor wijziging van de Waterwet aan uw Kamer worden voorgelegd.

174. Waar baseert de regering haar vertrouwen op dat decentrale overheden in hun omgevingsvisie duurzame ontwikkeling zullen waarborgen? Nu de omgevingsvisie alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf bindt, is dit niet te vrijblijvend vormgegeven?

Ik heb vertrouwen in het decentraal bestuur en ons bestuursbestel. Decentrale overheden stellen een omgevingsvisie op waarbij zij zullen verwoorden hoe zij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op hun grondgebied zien, voor zover hun taken en bevoegdheden daartoe reiken. Het opstellen van een omgevingsvisie moet worden gezien in het licht van de doelstellingen van de wet (artikel 1.3). Daarin wordt duurzame ontwikkeling expliciet genoemd. Op grond van artikel 2.1 moeten bestuursorganen zijn taken uitoefenen met het oog op de doelen van de wet. Dat geldt dus ook voor het opstellen van een omgevingsvisie. Het wetsvoorstel bepaalt verder dat een deze integraal moet zijn. Een integrale benadering is naar mijn mening een belangrijke voorwaarde voor beleid dat duurzaamheid bevordert. Verder is het aan het desbetreffende bestuursorgaan om te beoordelen wat het als duurzaam beschouwt en aan de vertegenwoordigende organen om daarin hun positie te bepalen en hun invloed uit te oefenen. Het is immers de volksvertegenwoordiging van de decentrale bestuursorganen die de omgevingsvisie vaststelt. Bovendien zal een omgevingsvisie in samenspraak met betrokkenen worden geformuleerd, hetgeen ook de houdbaarheid en duurzaamheid zal bevorderen. Ik ben er niet voor dat wettelijk moet worden voorgeschreven dat een omgevingsvisie duurzame ontwikkeling moet bevorderen, mocht dat met deze vraag worden beoogd. Want hoe beoordeel je dat? Een dergelijke eis leidt ertoe dat discussies daarover bij de rechter belanden, terwijl het een publiek debat zou moeten zijn die uiteindelijk in de gemeenteraad of provinciale staten moet worden gevoerd. Juridisering brengt beleid voor duurzame ontwikkeling in omgevingsvisies juist verder weg. Overigens participeren in een pilot-traject al 33 gemeenten. Daarnaast hebben nog een onbekend aantal gemeenten een omgevingsvisie of zijn deze aan het opstellen. De inschatting is dus dat nu, ruim drie jaar voor de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet, al 10% van de gemeenten met een omgevingsvisie werkt. Verder hebben 10 provincies een omgevingsvisies of zijn ze voornemens die op te stellen.

Inderdaad zijn omgevingsvisies zelfbindende documenten, maar dat wil niet zeggen dat ze geen betekenis hebben voor de inzet van andere, wel bindende instrumenten. De omgevingsvisie is immers het integrerende kader waarin een bestuurorgaan zijn sturingsfilosofie kan uitwerken, waarbij duidelijk wordt hoe de in de visie geformuleerde doelen worden bereikt.

175. Onderschrijft de regering dat klimaatverandering, biodiversiteit en gebruik van duurzame energie provincie- en gemeente-overstijgende opgaven zijn? Waarom zijn zoveel bevoegdheden lokaal belegd?

De regering ziet bij de genoemde onderwerpen inderdaad provincie- en gemeenteoverstijgende opgaven. Dit betekent dat er op nationaal niveau beleid wordt ontwikkeld. Niet altijd vergt dergelijk beleid juridische instrumentatie. Op dit moment wordt voor klimaatverandering weinig gebruik gemaakt van de juridische beleidsinstrumenten van het gebiedsgerichte deel van het omgevingsrecht (de CO₂-emissiehandel komt als niet-gebiedsgericht onderwerp pas op een later moment in aanmerking voor inbouw in de wet). Wel worden de gemeenten ondersteund om belangen op het gebied van klimaatverandering beter te kunnen meenemen bij hun ruimtelijke afweging. Daarop ben ik al ingegaan in mijn antwoorden op eerdere vragen van mevrouw Van Tongeren [154 en 173]. Voor biodiversiteit is er relatief veel regelgeving en liggen de bevoegd-

heden slechts beperkt op lokaal niveau. Die wordt in eerste instantie opgenomen in de voorgestelde Wet natuurbescherming, waarover de Staatssecretaris van Economische Zaken op 15 juni met uw Kamer zal spreken. Later zal deze regelgeving via een aanvullingswet in het stelsel van de Omgevingswet worden ingebouwd. Voor opwekking van duurzame energie spelen verschillende overheden een rol. Zo is de totstandkoming van grootschalige windparken typisch een nationaal belang. Voor de realisatie worden bijvoorbeeld projectbesluiten ingezet. Het bieden van mogelijkheden voor plaatsing van zonnepanelen is – bezien vanuit het gebiedsgerichte omgevingsrecht – vooral een lokale opgave, waarover gemeenten in hun omgevingsplan uitspraken kunnen doen. Dergelijke opgaven vergen dus een aanpak waar de verschillende (deel)opgaven worden aangepakt door het bestuursorgaan dat dit op de meest doelmatige en doeltreffende wijze kan doen.

176. Is de regering voornemens om Nederland een inhaalslag te laten maken ten behoeve van duurzame energievoorziening?

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet geeft mede uitvoering aan het Energieakkoord en vereenvoudigt besluitvorming over projecten voor duurzame energieopwekking. Het biedt een kader waarbinnen de diverse partijen in de markt hun slag kunnen slaan. Het voorstel integreert de verschillende toestemmingen uit diverse wetten. Het biedt de mogelijkheid om bij het omgevingsplan de «sneller en beter»-aanpak te gebruiken voor energieprojecten op lokaal niveau. Het projectbesluit biedt de mogelijkheid om met één besluit grootschalige vormen van duurzame energie te realiseren. De omgevingsvisie kan daarbij een strategisch kader bieden waar aspecten van duurzame energieopwekking in geïntegreerd kunnen worden. Zo nodig kan de experimenteerbepaling worden toegepast voor nieuwe technieken op het gebied van duurzame energie. Bij AMvB zullen ten slotte algemene regels gesteld worden ter implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie.

177. Wat GL betreft zou eigenlijk elk besluit dat op grond van de Omgevingswet genomen wordt gestoeld moeten zijn op de overtuiging dat die ingreep in fysieke leefomgeving bijdraagt aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot of in ieder geval bijdraagt aan het beter opvangen van klimaatverandering. Graag daar een reactie van de Minister op.

Het tegengaan van klimaatverandering is één van de belangen waar het wetsvoorstel zich expliciet op richt. De adaptatie aan klimaatverandering wordt niet letterlijk genoemd in het voorstel, maar komt wel terug bij verschillende aspecten als waterveiligheid, gezondheid, natuurbescherming en de evenwichtige toedeling aan locaties. Aan de andere kant is niet elke taak- of bevoegdheidsuitoefening per definitie op alle aspecten gericht. Veel besluiten zullen onder de Omgevingswet geen relevante gevolgen hebben voor klimaatverandering of -adaptatie. Daar komt bij dat de toetsing van individuele besluiten in veel gevallen niet de meest effectieve en doelmatige vorm is. Ten slotte zullen klimaatverandering en -adaptatie deel uit maken van de omgevingsvisies, waarin deze aspecten geïntegreerd met andere terreinen. Deze visies bieden strategische kader voor het opereren van de provincies en het Rijk.

178. Klopt het dat burgers en bedrijven geen mogelijkheid hebben om wijziging van de programmatische aanpak te vragen?

Nee, dat klopt niet. Belanghebbenden kunnen om wijziging van een programma of programma's met een programmatische aanpak vragen. Zij kunnen het vaststellende bestuursorgaan of het vertegenwoordigende

orgaan daarop aanspreken. Hiervoor is geen juridische verplichting onder de Omgevingswet nodig.

179. Klopt de veronderstelling dat door de combinatie van omgevingswaarden en instructieregels het interbestuurlijk toezicht zal toenemen? Zo ja, leidt deze constructie uiteindelijk dan naast flexibiliteit, vooral tot meer interbestuurlijke discussies? Zo nee, kan de Minister uitleggen waarom dat niet zo zou zijn?

De combinatie van omgevingswaarden en instructieregels is nu bekend in diverse onderdelen van het recht, met name op het gebied van water en luchtkwaliteit. Er zijn geen aanwijzingen dat die onderwerpen meer interbestuurlijk toezicht vereisen dan andere onderwerpen. Het Rijk voorziet op dit moment geen uitbreiding van de werking van dit stelsel. Instructieregels brengen vaak interbestuurlijke afstemming met zich, zeker als er sprake is van min of meer open normen. De kwaliteit van besluitvorming die we bereiken met meer bestuurlijke afwegingsruimte is het waard om te accepteren dat die afstemming af en toe leidt tot een interbestuurlijke discussie.

180. Zijn decentrale overheden voldoende voorbereid op de uitvoering van de Omgevingswet? Is er op lokaal niveau voldoende deskundigheid, maar is er ook vooral voldoende budget? Deze nieuwe vorm van bestuurlijke wetgeving, gebaseerd op vertrouwen, vergt natuurlijk een hoge kwaliteit van besluiten.

Ik ben het met mevrouw Van Tongeren eens dat de Omgevingswet veel vergt van de decentrale overheden. Als de Omgevingswet morgen in werking zou treden, zouden de decentrale overheden daar niet klaar voor zijn. Het is daarom van groot belang om in aanloop naar de inwerkingtreding nog de nodige stappen te zetten. In antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 11] ben ik al ingegaan op het traject van implementatie, over de inhoud en organisatie waarvan ik met vertegenwoordigers van de VNG, de UvW en het IPO overeenstemming heb bereikt. Deze overeenstemming zal worden vertaald in een Bestuursakkoord en ik heb er vertrouwen in dat ik dat samen met die koepelorganisatie voor de zomer kan ondertekenen.

181. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur benadrukt in het briefadvies het belang om verantwoording af te leggen over de beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan het maatwerk. Dat betekent, zo vervolgt de raad, een zorgvuldige en transparante onderbouwing van genomen besluiten en een verantwoording over de wijze waarop die besluiten tot stand gekomen zijn. Hoe gaat de Minister hieraan vormgeven? Vindt zij de huidige motiveringsplicht voldoende?

Ik onderschrijf dat een zorgvuldige en transparante onderbouwing van genomen besluiten alsmede een verantwoording over de wijze waarop die besluiten tot stand gekomen zijn van groot belang is. In het kader van het Omgevingsbesluit zal ik zo nodig aanvullend op de Awb hierover regels opnemen. Besluiten rondom maatwerk maken in veel gevallen onderdeel uit van het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening, en moeten dus ook voldoen aan de daaraan gestelde vereisten, ook ten aanzien van onderbouwing en verantwoording. Of aanvullende regeling nodig is, zal ook afhankelijk zijn van het onderwerp. Zo heb ik in antwoord op een vraag van mevrouw Van Veldhoven [vraag 106] al aangegeven dat er motiveringsverplichtingen komen voor bestuursorganen hoe met inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan bij de wijzigingen van

omgevingsplannen, en ben ik in antwoord op verschillende vragen ingegaan op de specifieke regeling van de watertoets.

Vragen van de heer Bisschop, SGP

182. Wordt bij het opstellen van een omgevingsvisie voldoende rekening gehouden met waterveiligheid? Is een verplichting van de watertoets bij de omgevingsvisie niet wenselijk?

Ik verwijs naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van mevrouw Dik-Faber [vraag 128].

183. De SGP stelt voor om overkoepelende normen die zwaar wegen, in de wet op te nemen. Deze afweging kan samen met de TK worden gemaakt en bij de Invoeringswet worden geregeld.

Voor een toelichting op de redenen om te kiezen voor de bundeling van de normstelling bij AMvB verwijs ik korthedshalve naar de beantwoording van de vragen hierover van mevrouw Dik-Faber [vraag 127] en mevrouw Van Tongeren [vraag 153].

184. Wat is de invulling van het provinciaal en nationaal belang? Is er een reden voor aanscherping tot «aanmerkelijk nationaal belang»?

Ik herken de zorg van de heer Bisschop voor de positie van gemeenten. Ook besef ik dat de bevoegdheid tot het geven van instructieregels van de Wet ruimtelijke ordening in enkele gevallen is toegepast op wijzen die nogal ver ingrepen in de gemeentelijke beleidsvrijheid. Een terughoudende houding van de provincies en het Rijk is op zijn plaats. Daarom is het in artikel 2.3 opgenomen subsidiariteitsbeginsel leidend. Daarin is uitdrukkelijk aangegeven dat de zorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten ligt. Ook het Rijk en de provincies hebben echter een rol in de zorg voor de fysieke leefomgeving. In de eerste plaats hebben zij taken zoals de zorg voor de rijkswateren en bovenlokale infrastructuur. Daarnaast hebben Rijk en provincies eigen beleidsruimte om te bepalen welke belangen zich het best lenen voor behartiging door het Rijk of de provincie. Die rolverdeling is namelijk vooraf niet volledig te bepalen. De formulering van artikel 2.3 dwingt de provincies en het Rijk nog meer dan nu het geval is, tot een terughoudende inzet van de bevoegdheden richting gemeenten en provincies. Het artikel dwingt de provincies en het Rijk niet alleen om de aanwezigheid van het belang te motiveren maar ook waarom het nodig is om juist die specifieke bevoegdheid te gebruiken. De voorgestelde toevoeging dat het moet gaan om «een aanmerkelijk» provinciaal belang en een «aanmerkelijk» nationaal belang verandert weinig aan het feit dat de provincie en het Rijk zelf bepalen of er sprake is van zo'n belang dat de inzet van die bevoegdheid rechtvaardigt.

185. Ik stel voor het subsidiariteitsbeginsel ook van toepassing te verklaren op omgevingsvisies.

Het wetsvoorstel gaat uit van een scheiding tussen beleid en normstelling. Aan de toepassing van de normstellende bevoegdheden van provincie en Rijk is in het wetsvoorstel de opdracht tot inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel verbonden. De omgevingsvisie en de programma's binden in principe alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Het zou verwarrend zijn als het document waarin een bestuursorgaan onderbouwt of een beleidsdoelstelling van nationaal of provinciaal belang is, zelf ook aan een subsidiariteitstoets onderworpen is. Het subsidiariteitsbeginsel dient slechts in acht te worden genomen als

het bestuursorgaan door de toepassing van bevoegdheden, de zorg voor aspecten of onderdelen van de fysieke leefomgeving (deels) onttrekt aan de zorg van andere bestuursorganen. Het subsidiariteitsbeginsel heeft daarom bij «zelfbindende» documenten zoals omgevingsvisies en programma's geen meerwaarde. Wel is het zo dat dergelijke beleidsdocumenten de plaats zijn om de afweging te maken over de vraag of bepaalde beleidsdoelstellingen, gegeven de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, de inzet van juridische instrumenten rechtvaardigen. Bij de toepassing van een bevoegdheid waarbij de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel is verplicht, kan voor de motivering daarvan vervolgens geput worden uit, of verwezen worden naar, een omgevingsvisie of programma. Het enkel aanduiden van een belang als nationaal of provinciaal belang is onvoldoende om vervolgens de inzet van de bevoegdheid te onderbouwen. Artikel 2.3 bepaalt dat het Rijk of de provincie moet onderbouwen dat uitoefening van die bevoegdheid nodig is en dat het belang niet op een doelmatige of doeltreffende wijze kan worden behartigd door het gemeentebestuur en – voor wat betreft het Rijk – het provinciebestuur.

186. Initiatiefnemers worden regelmatig geconfronteerd met onderzoekslasten. Hoe wil de Minister onderzoekslasten aanpakken (bijvoorbeeld hergebruik van gegevens)?

Besluitvorming brengt nu nog vaak hoge onderzoekslasten met zich. Bij projecten kost alleen het in kaart brengen van de huidige situatie al veel geld. Vervolgens moet ook de gewenste situatie nog worden onderzocht en vaak nog in diverse scenario's. De Omgevingswet is daarom óók gericht op het verminderen van de onderzoekslasten. Ik doe dat via de lijnen fasering, hergebruik van onderzoeksgegevens en versoering. In de uitvoeringsregelgeving geef ik daar verder invulling aan. Daarbij betrek ik ook de aanbevelingen die Actal in dit verband heeft gedaan.

Bij het omgevingsplan kan bijvoorbeeld een goede fasering zorgen voor verlaging van de onderzoekslasten. Zo kan het omgevingsplan allerlei functies voor een gebied toestaan, waarbij nog geen gedetailleerd onderzoek hoeft te worden uitgevoerd. In het omgevingsplan wordt duidelijk of een functie ergens is toegestaan (de of-vraag) en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan, bijvoorbeeld dat het geluidniveau niet hoger is dan 50 dB(A). Pas als zich een concreet initiatief aandient, kan onderzoek plaatsvinden naar de precieze invulling (de hoe-vraag) omdat het initiatief dan duidelijk is, hoeven er geen scenario's te worden doorgerekend. Doordat de randvoorwaarden in het omgevingsplan zijn opgenomen is en op voorhand ook meer duidelijkheid voor de initiatiefnemer. Hierbij past het uitgangspunt «beproeft alle dingen; behoudt het goede».

Ook het vaker gebruikmaken van bestaande onderzoeks- en monitoringsgegevens kan de onderzoekslasten beperken. Onderzoeksgegevens zijn tenminste twee jaar geldig. Digitale ondersteuning maakt het makkelijker om deze gegevens te bewaren, op te vragen en te delen. Dit bevordert het hergebruik van onderzoeksgegevens. Dan kan op projectniveau gebruik worden gemaakt van op planniveau uitgevoerd onderzoek.

Daarnaast zie ik ook mogelijkheden voor de versoering van onderzoeksgegevens. Het is niet altijd nodig dat onderzoeksresultaten meerdere cijfers achter de komma bevatten. Zo is minder uitvoerig onderzoek nodig voor reguliere veel voorkomende activiteiten met een beperkt effect op de fysieke leefomgeving. Het gaat dan om de vraag of initiatieven «in betekenende mate» leiden tot verslechtering van de kwaliteit van de leefomgeving. Als dat niet zo is kan het initiatief mogelijk worden gemaakt. Zo'n aanpak kennen we al bij luchtkwaliteit. Bij het opstellen van het Besluit kwaliteit leefomgeving zie ik of zo'n aanpak op meerdere aspecten van de fysieke leefomgeving kan worden toegepast. In de lijn

van versoering past ook dat meer kan worden gewerkt met vuistregels in plaats van met gedetailleerd onderzoek. Ik wil het mogelijk maken om gebruik te maken van deskundigenadviezen. Dit levert vaak net zo veel, of wellicht zelf meer bruikbare informatie op dan gedetailleerde onderzoeksresultaten en kan schijnzekerheid worden voorkomen. Uit het stelsel moet helder blijken dat het werken met deskundigenadviezen mogelijk is. Dat is ook één van de aanbevelingen van de Acta. Ik kom daar in de uitvoeringsregelgeving op terug.

Alles bij elkaar zorgen we voor een aanzienlijke vermindering van de onderzoekslasten van zowel eenvoudige als complexe projecten.

187. Welke mogelijkheden ziet de Minister om een duidelijk kader en meer transparantie te bieden rondom de vaststelling van leges?

De tarieven van leges mogen maximaal kostendekkend zijn. Dit principe is in regels verankerd. In de Omgevingswet komt kostendekkendheid terug in artikel 13.1 voor vergunningen die door het Rijk worden afgegeven. Voor gemeenten is dit principe vastgelegd in artikel 229b in de Gemeentewet en voor provincies in artikel 225 van de Provinciewet. Gezien het grote belang dat het kabinet hecht aan verdergaande transparantie werkt mijn ambtsgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met VNG en IPO aan nieuwe bepalingen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) over de wijze waarop de tarieven voor de leges dienen te worden onderbouwd, in het bijzonder ten aanzien van de toerekening van overheadkosten.

188. Het projectbesluit is de vervanger van het inpassingsplan. Het inpassingsplan heeft daarnaast ook de functie van het beschermen van belangen. Het projectbesluit is daarentegen alleen ontwikkelingsgericht. Instructies wijzigen echter niet rechtstreeks het omgevingsplan. Zijn instructies het vervangende instrument voor het beschermende karakter van het omgevingsplan, voldoet dit instrument?

Ik verwijs korthedshalve naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van mevrouw Dik-Faber [vraag 129].

189. Kan de Minister toezeggen dat het huidige beschermingsniveau wordt gehandhaafd? En kan de Minister tijdig laten weten als er veranderingen komen?

In het antwoord op een vraag van mevrouw Van Tongeren [vraag 152] is al ingegaan op het behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving.

Het blijft vanzelfsprekend mogelijk dat er op onderdelen van het omgevingsrecht veranderingen komen. Die zijn dan niet het gevolg van de stelselwijziging, maar van autonome beleidswijzigingen. Een voorbeeld is de nieuwe normering voor waterveiligheid in het kader van het Deltaprogramma. Het is goed gebruik dit in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling op hoofdlijnen met uw Kamer te bespreken aan de hand van een aparte beleidsbrief of -nota over dat onderwerp. Bij de voorhang van de ontwerp-AMvB in een latere fase kan de aandacht dan uitgaan naar de gekozen uitwerking.

190. Is het de bedoeling dat de provincies het gemeentelijk beleid op hoofdlijnen en op detailniveau toetsen? Is het de bedoeling dat provincies de hoogte van antennes in stedelijk gebied gaan vaststellen?

Het is niet de bedoeling dat provincies het gemeentelijke beleid toetsen. Het is verstandig als er in een vroeg stadium afstemming plaatsvindt tussen provincie en gemeente over beleidsvoornemens, maar de

gemeente is uiteindelijk geheel zelf verantwoordelijk voor de inhoud van haar omgevingsvisie en programma's. De provincie voert wel het interbestuurlijke toezicht uit op de gemeenten. Dat toezicht heeft ook betrekking op beleidstaken zoals het opstellen van verplichte programma's, maar toezicht vereist vanzelfsprekend geen toetsing. De gemeente is ook verantwoordelijk voor de instrumentatie van haar beleid in het omgevingsplan. Wel kan daarin onder bijzondere omstandigheden worden geïntervenieerd als een gemeente onvoldoende rekening houdt met een vooraf kenbaar provinciaal belang waarover de provincie een zienswijze heeft uitgebracht.

Bij de keuze van een provincie om de hoogte van antennes in het stedelijk gebied te onderwerpen aan een instructieregel geldt dat de provincie dan de hoogte van antennes moet hebben aangemerkt als provinciaal belang. Het Rijk toetst dat niet. Zoals al betoogd in het antwoord op de eerdere vraag van de heer Bisschop dwingt de formulering van artikel 2.3 de provincies en het Rijk nog meer dan nu het geval is, tot een terughoudende inzet van de bevoegdheden richting gemeenten en provincies.

191. Gemeenten verlengen vaak de procedure rondom de verlening van een (reguliere) omgevingsvergunning, zonder opgave van redenen. Zou de Minister voor dergelijke verlengingsbeslissingen niet een motiveringsplicht moeten voorschrijven? Of een legeskorting als sanctie mogelijk maken?

Ik wil graag voorop stellen dat mij geen gegevens bekend zijn die het beeld ondersteunen dat in de vraag wordt gegeven van het (te) vaak en ongemotiveerd verlengen van de beslistermijnen. Het voorschrijven van een legeskorting is naar mijn mening op dit moment hierom een te vergaand instrument. Ook voor het opnemen van een motiveringsplicht in het wetsvoorstel zie ik geen aanleiding. Het wetsvoorstel regelt dat de termijn waarmee de beslistermijn voor een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden verlengd, maximaal zes weken bedraagt. Deze termijn geldt voor zowel de reguliere als uitgebreide voorbereidingsprocedure. Na het verstrijken van de beslistermijn is de regeling voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen van paragraaf 4.1.3.2 Awb van toepassing. Het verlengingsbesluit is een besluit als bedoeld in de Awb. Hierop is dus ook de eis uit de Awb dat een besluit moet zijn gemotiveerd van toepassing. Ik zie daarom geen reden om dit in het wetsvoorstel afzonderlijk te regelen.